



รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

โดย

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย

เสนอต่อ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

โดย

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย

เสนอ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หอสมุดกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

สมชาย ปรีชาศิลปกุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ
ปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.-- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,
2558.

624 หน้า.

1. สิทธิการชุมนุม. I. ชื่อเรื่อง.

323.47

ISBN 978-974-7725-94-0

ชื่อหนังสือ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการ เสรีภาพในการชุมนุม
โดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ปีที่พิมพ์ สิงหาคม 2558

จำนวนพิมพ์ 500 เล่ม

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
(อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500
www.constitutionalcourt.or.th

ดำเนินการจัดทำโดย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พิมพ์ที่ บริษัท ธนาเพรส จำกัด
9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง
เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทร. 0-2530-4114 โทรสาร 0-2108-8951
E-mail: tanapress@gmail.com

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง

“เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ข้อมูลโครงการ

หัวหน้าโครงการวิจัยรับทุน : รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล
สังกัดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการเริ่มเมื่อวันที่: วันที่ 29 เมษายน 2556 ถึง 28 สิงหาคม 2557

นักวิจัย: อาจารย์ ดร.นันทมน คงเจริญ
อาจารย์ ดร.อุษณีย์ เอมศิรินันท์
อาจารย์กฤษณ์เพชร โสมณวัตร
นายทินกฤต นุตวงษ์
นางสาวนิจิณี ทองแท้

คำนำ

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีพันธกิจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดีการศึกษาวิเคราะห์ด้านคดีและกฎหมาย และการศึกษาวิจัยทางวิชาการ โดยในด้านการศึกษาวิจัยนั้น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ร่วมมือกับนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาและข้าราชการภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผลิตผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญเสนอให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาใช้ประโยชน์และจัดพิมพ์เผยแพร่แล้วเป็นจำนวนมาก

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” โดย ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งมีรองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล เป็นหัวหน้าคณะผู้วิจัย ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของเสรีภาพและบริบททางการเมืองในกระบวนการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและกระบวนการเคลื่อนไหวในการชุมนุมทางการเมืองของไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี และทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเสรีภาพการชุมนุมของไทยและต่างประเทศ รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในต่างประเทศด้วย

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้ และการอ้างอิงในทางวิชาการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการขยายเครือข่ายวิทยบริการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในการกระจายฐานความรู้สู่สาธารณะออกไปได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ดังเจตนารมณ์ของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มุ่งมั่นในการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของการ “ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิเสรีภาพของประชาชน” เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบนิติรัฐของประเทศ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสืบไป

๔๓

(นายปัญญา อุดชาชน)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยแต่ละประเทศที่ยึดถือแนวคิดเสรีประชาธิปไตยต่างก็ได้ยอมรับให้การชุมนุมให้เป็นเสรีภาพประการหนึ่งในระบบกฎหมายของตน ซึ่งอาจมีการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่นๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน แต่การจะจัดวางเสรีภาพในการชุมนุมกับสังคมส่วนรมนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความยากลำบากไม่น้อย เนื่องจากการนิยามความหมาย ขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมเป็นประเด็นที่มีแง่มุมต่างๆ เข้ามาพิจารณาประกอบอย่างกว้างขวาง

หากพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในการวิจัยครั้งนี้ จะพบว่า มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมที่เกิดขึ้นใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำเนิกร่วมทางสังคม และความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ

โดยความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง หมายความว่า ความเห็นพ้องต่อสถาบันการเมืองในห้วงเวลานั้นๆ ของผู้คนในสังคมว่า มีความยอมรับต่อระบบการเมืองมากหรือน้อยเพียงใด หากยังไม่มีมีการยอมรับเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแล้ว ก็อาจมีการโต้แย้งต่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่ เสถียรภาพของระบบการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำก็สามารถส่งผลต่อการชุมนุมอย่างมาก อันทำให้การชุมนุมอาจเป็นทั้งที่อยู่ภายในระบบการเมืองหรือมุ่งเปลี่ยนระบบการเมือง

สำหรับสำเนิกร่วมทางสังคม จะเป็นการแสดงออกทรงคนะของประชาชนภายในสังคมว่า มีความรู้สึกร่วมหรือมีการแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากจุดยืนในทางการเมืองซึ่งอาจปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น ระหว่างฝ่ายสนับสนุนระบอบกษัตริย์/ฝ่ายสนับสนุนสาธารณรัฐ หรืออาจเป็นทรงคนะต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมว่ากลุ่มเหล่านั้นได้รับการยอมรับและมีความเป็นกลุ่มร่วมกับคนกลุ่มอื่นหรือไม่ ซึ่งอาจปรากฏขึ้นในกรณีของชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์

เป็นต้น หากสังคมใดมีระดับสำนึกร่วมทางสังคมในระดับต่ำ โดยไม่ยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันหรือมีความเกลียดชังระหว่างกันสูงก็อาจส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมอย่างสำคัญ

ความไว้วางใจต่อกลไกของรัฐ หมายถึง ระดับความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับมือกับการชุมนุมว่ามีความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง สามารถถูกตรวจสอบได้มากน้อยหรือไม่ จะพบว่า หากความไว้วางใจต่อกลไกของรัฐมีอยู่ในระดับสูงก็จะส่งผลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมยอมรับความเห็น คำสั่งหรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ถ้าประชาชนมีความไว้วางใจต่อกลไกของรัฐในระดับต่ำก็อาจทำให้เปลี่ยนการชุมนุมไปเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยง่าย และอาจทำให้การชุมนุมเปลี่ยนไปสู่ความรุนแรงอันส่งผลกระทบต่อที่กว้างขวางติดตามมา

ซึ่งในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจให้การรับรองกับเสรีภาพในการชุมนุมในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศได้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างสมบูรณ์ ขณะที่บางประเทศอาจมีการจำกัดการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเพื่อนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่ให้ส่งผลกระทบต่อระบบรุนแรงบังเกิดขึ้น รวมทั้งระบบกฎหมายในการจัดการกับการชุมนุมก็อาจมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งระบบแต่อย่างใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการให้ความหมายต่อเสรีภาพในการชุมนุมจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน ด้วยการยอมรับว่าการรวมตัวกันของกลุ่มคนในการแสดงความเห็นทางการเมืองอย่างสงบ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังปรากฏทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ซึ่งยืนยันถึงความสำคัญในการให้การรับรองและให้การปกป้องต่อเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่าความหมาย การให้การรับรองในระบบกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด โดยแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเด็น ดังนั้น ในการพิจารณาถึงประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมไม่อาจใช้รูปแบบจากประเทศใดประเทศหนึ่งมาต้นแบบได้อย่างสมบูรณ์ หากต้องพิจารณาถึงประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปพร้อมกันไปด้วย แต่ทั้งนี้ควรต้องตระหนักว่า ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ย่อมวางอยู่บนหลักการของความพยายามในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวมให้ดำเนินควบคู่กันไปอย่างได้สมดุล

1. รูปแบบของการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมที่ปรากฏขึ้นในแต่ละประเทศ จะพบว่า ความหมายของการชุมนุมนั้นจะมีลักษณะที่ร่วมกันคือ เป็นการกระทำที่เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลและสัมพันธ์กับพื้นที่สาธารณะอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้อาจเป็นการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทรงสนะต่อประเด็นปัญหาต่างๆ หรืออาจเป็นการชุมนุมโดยมีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามบังเกิดขึ้น ในบางประเทศอาจไม่มีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ความหมายของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเป็นอย่างไร การกระทำแบบใดซึ่งถือว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยต่อสังคมส่วนรวมที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย แต่ในบางประเทศได้มีความพยายามในการจำแนกรูปแบบของการชุมนุมเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า เสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความหมายอย่างไร ขอบเขตของการชุมนุมมีอยู่มากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้การนิยามความหมายดังกล่าวก็อาจมีความแตกต่างกันไปได้

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ จะมุ่งพิจารณาเสรีภาพใน “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นสำคัญ อันมีความหมายถึงการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของกลุ่มตนซึ่งอาจเป็นการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะหรือทางสาธารณะก็ได้ และไม่ได้มีการจำแนกระหว่างการชุมนุมกับการประท้วงออกจากกันเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการชุมนุมที่กฎหมายในประเทศต่างๆ ให้การรับรองไว้นั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการชุมนุมที่ได้รับการรับรองเอาไว้อย่างสมบูรณ์ และประเภทที่สอง เป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้แต่มีเงื่อนไขบางประการกำกับการชุมนุมเอาไว้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุมได้

สำหรับการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์มักจะเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้เปิดกว้างให้กับบุคคลใดก็ได้ที่จะเข้าร่วม ไม่ได้อยู่ในพื้นที่สาธารณะ โดยธรรมชาติของการชุมนุมในลักษณะนี้ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะกระทำในพื้นที่สาธารณะหรือมีการเดินขบวนแต่อย่างใด จึงทำให้เป็นการกระทำที่ไม่ได้มีผลกระทบกับบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของส่วนรวมโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งการรับรองไว้ในลักษณะสมบูรณ์จะปรากฏขึ้นใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ แบบที่หนึ่ง เป็นการบัญญัติรับรองเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร กับแบบที่สอง เป็นการรับรองในเชิง

ปฏิเสธ โดยการรับรองในลักษณะนี้แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองเอาไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีกฎหมายมากำหนดให้การชุมนุมบางประเภทต้องมีการถูกควบคุมหรือตรวจสอบ เช่น การกำหนดให้การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการชุมนุมในช่วงเวลา กลางคืน ให้ถือเป็นการชุมนุมที่ต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่ก่อน เป็นต้น เพราะฉะนั้น สำหรับการชุมนุมที่ไม่เข้าข่ายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็ย่อมเป็นเสรีภาพของ บุคคลที่สามารถจะกระทำได้โดยไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

สำหรับในกรณีของการชุมนุมที่มีเงื่อนไขบางประการกำกับเอาไว้ จะเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” อันหมายความว่า การชุมนุมในลักษณะที่สามารถสร้าง ผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือภายใต้เงื่อนไขอื่นที่เป็นการ คำนึงถึงแง่มุมของสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่ สามารถกระทำได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นที่ ยอมรับกันว่าเสรีภาพดังกล่าวไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ หากเป็นสิ่งที่สามารถถูกจำกัดได้ หากส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือต่อส่วนรวม

ในหลายประเทศได้เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่สาธารณะอันอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นๆ ในการใช้ประโยชน์ใน พื้นที่สาธารณะ หรือการชุมนุมดังกล่าวอาจเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลอื่นเช่นกัน จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการบางประการกำกับ การชุมนุมประเภทนี้ อันเป็นความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมนั้นๆ ดังตัวอย่างในฝรั่งเศส หากเป็นการชุมนุมโดยทั่วไปจะไม่สามารถกระทำในที่ สาธารณะได้ การชุมนุมที่กระทำในพื้นที่สาธารณะจะถูกเรียกว่า “การประท้วง” ซึ่งเมื่อเป็นการประท้วงก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบ “การแจ้งเพื่อทราบ” ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่ หลักในการจัดการชุมนุมต้องแจ้งเกี่ยวกับลักษณะของการชุมนุมให้แก่ทางเจ้าหน้าที่ รัฐทราบก่อนล่วงหน้าตามระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

ทั้งนี้เงื่อนไขที่จะนำมาสู่การจำแนกประเภทของการชุมนุมที่ต้องได้รับ การควบคุมหรือตรวจสอบ มีประเด็นสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

ประการแรก สถานที่ของการชุมนุม

โดยในส่วนของพื้นที่สาธารณะซึ่งมักจะเป็นสถานที่ของการชุมนุมก็สามารถ แบ่งออกได้ ดังนี้ แบบแรก พื้นที่สาธารณะแบบเปิดกว้างซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้โดยมีข้อจำกัดในระดับต่ำ เช่น สวนสาธารณะ ท้องถนน เป็นต้น แบบที่สอง พื้นที่สาธารณะที่จำกัดการเข้าถึง พื้นที่เหล่านี้โดยทั่วไปสามารถให้

ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้แต่จะมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น หากจะมีการใช้พื้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย หอประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แบบที่สาม พื้นที่สาธารณะซึ่งมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม เช่น รัฐสภา สนามบิน สถานีรถไฟ สถานีที่พักของประมุขประเทศ เป็นต้น พื้นที่ดังกล่าวนี้มักจะถูกห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่โดยรอบและรวมถึงในบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็นทั้งต่อภาครัฐหรือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีดังกล่าวนี้ในหลายประเทศได้มีการจำแนกไว้เป็นกรณีพิเศษซึ่งการชุมนุมไม่สามารถจะดำเนินการได้

ประการที่สอง ลักษณะการเข้าร่วม

ซึ่งจะพิจารณาว่าเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้อย่างเสรีหรือเป็นการเจาะจงตัวผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยทั่วไปสำหรับการชุมนุมสาธารณะนั้นมักจะเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลสามารถเข้าร่วมได้อย่างเสรี กรณีนี้นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝรั่งเศสได้นำมาเป็นเงื่อนไขที่เรียกว่า “การเจาะจงตัวผู้ชุมนุม” โดยหากผู้เข้าร่วมการชุมนุมมิใช่เป็นการระบุตัวบุคคลแต่เปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้แล้วก็ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุม

ประการที่สาม ช่วงระยะเวลาของการจัดการชุมนุม

ช่วงเวลาของการชุมนุมอาจจะเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาจำกัด หรืออาจเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาต่อเนื่องที่ยาวนานหรือเป็นเวลากลางคืน การจัดการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้อาจมีความเสี่ยงต่อ การทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคารสถานที่ หรือ ความสูญเสียกับบุคคลเกิดขึ้นได้

ประการที่สี่ ลักษณะของการชุมนุม

ตามปกติสามารถแบ่งได้เป็นการชุมนุมแบบอยู่กับที่ (sit and still) กับการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่ (public procession) สำหรับการชุมนุมแบบอยู่กับที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง โดยอยู่ในพื้นที่สาธารณะแต่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม ส่วนการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกัน แต่จะมีการเคลื่อนที่ไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั้งในพื้นที่สาธารณะหรือเอกชน การชุมนุมแบบเคลื่อนที่จะถูกพิจารณาว่าสามารถส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม

นอกจากนั้นในปัจจุบันยังปรากฏลักษณะของการชุมนุมในรูปแบบของการยึดครอง (occupy) การชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นการเข้ายึดครองสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นระยะเวลานาน เฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความสำคัญไม่ว่าจะจะเป็นในทาง

เศรษฐกิจ การเมืองหรือในด้านอื่นใด โดยมีเป้าหมายไม่เพียงการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของฝ่ายตนเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการขัดขวางหรือทำให้ระบบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสถานที่นั้นๆ ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ตามปกติ การชุมนุมในรูปแบบของการยึดครองมักจะมีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบรุนแรงมากกว่าการชุมนุมแบบอยู่กับที่หรือแบบที่มีการเคลื่อนย้าย ดังนั้น การชุมนุมแบบยึดครองจึงไม่ได้รับการยอมรับให้การชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในหลายประเทศ

2. กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

การชุมนุมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนั้นมีทั้งการชุมนุมส่วนตัวและสาธารณะ สำหรับในที่นี้จะมุ่งพิจารณาไปยังการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งอาจเรียกว่าการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง การเดินขบวน หรือการประท้วง แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยรวมหมายถึงการชุมนุมอันเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในรูปแบบที่สัมพันธ์กับพื้นที่ของสาธารณะหรือเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าร่วมได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในรูปแบบที่อยู่กับที่หรือเป็นการเดินขบวน

2.1 กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมใน 5 ประเทศ พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมเป็นการรับรองในลักษณะทั่วไป รวมถึงจะมีบทบัญญัติกล่าวถึงเหตุที่อนุญาตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนว่าจะสามารถกระทำได้อย่างได้เงื่อนไขเช่นใด ซึ่งเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะมีความสำคัญกับประโยชน์ของส่วนรวม หรือสวัสดิภาพของสาธารณะเป็นสำคัญ

นอกจากการรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศก็สามารถมีผลต่อการรับรองเสรีภาพภายในของรัฐได้เช่นเดียวกัน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลในทางกฎหมายกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบัน แก่สนธิสัญญาฉบับนี้ จะต้องเป็นประเทศที่ยอมรับให้กฎหมายระหว่างประเทศ

สามารถมีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ทันทีตามแนวความคิดแบบเอกนิยม (Monism) โดยไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมารองรับก่อน จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีผลใช้บังคับต่อประเด็นเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้

สำหรับกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะปรากฏในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏใน 2 รูปแบบสำคัญ

ประการแรก เป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของการชุมนุม กระบวนการขั้นตอนและขอบเขตของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากบุคคลใดต้องการที่จะจัดการชุมนุมก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดเอาไว้ กฎหมายลักษณะนี้จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในประเทศที่ใช้ระบบการบริหารจัดการก่อน ซึ่งกฎหมายในลักษณะนี้นอกจากจะเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติแล้ว สำหรับบางประเทศก็ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญ ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมในขั้นต้น

ประการที่สอง เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยอ้อม โดยกฎหมายประเภทนี้จะมีได้มีความมุ่งหมายในการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง แต่บทบัญญัติของกฎหมายจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมและมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมไม่น้อย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจราจร ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

2.2 รูปแบบของการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม จะพบว่า โดยทั่วไปมี 2 รูปแบบสำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง

1) ระบบการบริหารจัดการก่อน มี 2 รูปแบบ คือระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบ

1.1) ระบบการขออนุญาต

สำหรับระบบการขออนุญาตเป็นระบบที่มีความเข้มงวดในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยหากกลุ่มบุคคลใดต้องการที่จะจัดให้มี

การชุมนุมเกิดขึ้นก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อให้ได้รับอนุญาต จัดการชุมนุมขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะอนุญาต ให้สามารถมีการชุมนุมเกิดขึ้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะมีอำนาจค่อนข้าง กว้างขวางในการที่จะใช้ดุลพินิจไม่ให้มีการชุมนุมเกิดขึ้น

1.2) ระบบการแจ้งเพื่อทราบ

การชุมนุมในประเทศที่ใช้ระบบแจ้งเพื่อทราบจะเป็นระบบที่ให้ เสรีภาพกับประชาชนในการชุมนุมในระดับที่สูง โดยสำหรับกลุ่มบุคคลที่ต้องการ จัดการชุมนุมสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแจ้งให้กับหน่วยงานรัฐ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุม ตามระบบนี้การชุมนุมจะเป็น เสรีภาพที่ประชาชนสามารถกระทำได้ การแจ้งให้หน่วยงานรัฐได้รับทราบเป็น กระบวนการที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพและลดระดับผลกระทบของฝ่ายอื่นๆ ที่อาจเป็นผล มาจากการชุมนุม ภายใต้นี้แนวคิดดังกล่าวนี้จึงจะไม่มี “การชุมนุมที่ได้รับอนุญาต” อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถสั่งห้ามได้ในกรณีที่คาดหมายได้ว่าการชุมนุม ที่กำลังจะดำเนินการนั้นอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสงบของสังคมอย่างชัดเจน แต่อำนาจในการสั่งห้ามในระบบแจ้งเพื่อทราบนี้ต้องเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นในการ ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบระหว่างระบบการขออนุญาตกับระบบ การแจ้งเพื่อทราบ จะพบว่าระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นขั้นตอนที่รับรองเสรีภาพ ในการชุมนุมของประชาชนกว้างขวางกว่าระบบการขออนุญาต โดยระบบขออนุญาต เป็นระบบที่การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะสามารถกระทำ ได้ ขณะที่ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นเพียงกระบวนการในการให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อที่จะได้เตรียมการในด้านต่างๆ รวมทั้งลดผลกระทบที่จะอาจเกิดขึ้นจากการ ชุมนุม ทั้งนี้ หลายประเทศในระยะเริ่มต้นได้ใช้ระบบการขออนุญาต แต่ในภายหลัง ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นระบบแจ้งเพื่อทราบ อันสะท้อนให้เห็นการยอมรับเสรีภาพในการ ชุมนุมของประชาชนที่มากขึ้น

2) ระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับ รูปแบบและลักษณะของการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน โดยอาจมีเพียงบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและกำหนดเงื่อนไขจำกัดการชุมนุม ไว้เป็นการทั่วไป ในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับการชุมนุมได้เกิดขึ้น ภายหลังจากการชุมนุมว่าจะเป็นการชุมนุมที่สอดคล้องกับกฎหมายที่รับรองไว้หรือไม่

ซึ่งกระบวนการทางศาลเป็นกลไกสำคัญในระบบควบคุมภายหลัง ทั้งนี้อาจปรากฏได้ใน 2 ลักษณะสำคัญ คือ ประการแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐฟ้องผู้ชุมนุมเป็นจำเลยเนื่องจากการเห็นว่าเป็นการชุมนุมนอกขอบเขตที่กฎหมายได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ ประการที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ชุมนุมฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำเลยโดยเห็นว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นการสลายการชุมนุม การควบคุมการชุมนุมเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการจำแนกรูปแบบการควบคุมการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนและหลังนั้น ไม่ได้หมายความว่า ในแต่ละประเทศจะได้มีการใช้เพียงระบบใดระบบหนึ่งโดยแยกขาดจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ในหลายประเทศได้เลือกใช้ทั้งสองระบบในการควบคุมการชุมนุมควบคู่กัน

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในระบบการบริหารจัดการก่อน

สำหรับในระบบการบริหารจัดการก่อนไม่ว่าจะเป็นระบบการขออนุญาตหรือการแจ้งเพื่อทราบ จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ใน 2 องค์กร คือ องค์กรลำดับแรก เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ และองค์กรลำดับที่สอง ซึ่งส่วนมากจะเป็นองค์กรตุลาการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรแรกอีกครั้งหนึ่ง

องค์กรลำดับแรกนั้นโดยมากจะมีฝ่ายตุลาการ แต่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม องค์กรประเภทนี้ส่วนใหญ่มักได้แก่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการชุมนุมอย่างใกล้ชิดจึงควรเป็นองค์กรที่มีความรู้และความสามารถในการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมได้ แต่ในบางประเทศก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรัฐหรือจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยต่อการห้ามหรืออนุญาตการชุมนุม

ส่วนฝ่ายตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจในการสั่งการขององค์กรลำดับแรกนั้น จะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีเหตุผลที่มากเพียงพอหรือไม่ในการสั่งการที่เกิดขึ้น ระบบการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการจึงทำให้องค์กรลำดับแรกต้องใช้อำนาจโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการสั่งการใดๆ ก็ต้องมีการใช้เหตุผลที่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน

3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในระบบการควบคุมภายหลัง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมักจะจำกัดอยู่ในการวินิจฉัยข้อประเด็นปัญหาของการชุมนุมที่เกิดขึ้น และกลายเป็นข้อโต้แย้งว่าเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออาจเป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ชุมนุมที่ได้ฝ่าฝืนกระทำในระหว่างการชุมนุม หรืออาจเป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

4. สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเรื่องเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

4.1 ปัญหาเรื่องเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม

1) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วก็ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลต่อเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งอาจเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการชุมนุมโดยตรง หรือกฎหมายนั้นอาจไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เป็นกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจะนำมาบังคับใช้กับการชุมนุมได้ ดังนั้น การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่อาจจำกัดไว้เพียงบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว

2) สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรง ก็จะมีปัญหาในเรื่องความชัดเจนของการชุมนุมว่าจะมีอยู่อย่างกว้างขวางเพียงใด ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายของไทยที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่ยังไม่มีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกักกฎหมายโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุม “โดยสงบและปราศจากอาวุธ” การปราศจากความ

ชัดเจนในขอบเขตของการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อฝ่ายต่างๆ ที่อาจต้องเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือสังคมส่วนรวม ซึ่งต้องเผชิญกับผลของการชุมนุมที่เกิดขึ้น

3) สำหรับในประเทศที่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนนั้น ในแต่ละประเทศอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้แตกต่างกัน ซึ่งก็เป็นผลจากบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้น ในการทำความเข้าใจเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องตระหนักถึงเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ประกอบ อันจะช่วยให้สามารถเข้าใจได้ถึงลักษณะสำคัญที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของแต่ละประเทศ

4.2 ปัญหาเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องการชุมนุมก็คือ ระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับประชาชนหรือสังคมส่วนรวมที่จะได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยอย่างไม้อาจปฏิเสธได้ แต่ในขณะเดียวกัน การใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ก็ต้องไม่เป็นการละเมิดหรือทำลายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ทั้งนี้จะพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ สามารถจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เป็นสถานการณ์ปกติกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

1) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

สำหรับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ โดยทั่วไปมีความหมายถึงว่า ในห้วงเวลานั้นมีสถานการณ์บางอย่างซึ่งอาจคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของสังคม เช่น การจลาจล สงคราม ภัยธรรมชาติที่มีระดับความรุนแรงมาก เป็นต้น ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ก็จะมีความหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างเด็ดขาดในการสั่งห้ามการชุมนุมทุกประเภท

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่รัฐควรมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างๆ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความสำคัญประการหนึ่งก็คือว่า การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกตินี้มันจะมีแนวโน้มในการคุกคามเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่จำกัดไว้เพียงเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น ปัญหาเบื้องต้นของการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกติกับเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการเปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศที่เปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายสำหรับ

สถานการณ์ไม่ปกติได้อย่างง่ายดาย ก็มีแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจในการละเมิดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ในลักษณะเช่นเดียวกัน

2) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพการชุมนุมในสถานการณ์ปกติ

สำหรับในสถานการณ์ปกติได้มีการจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง ทั้ง 2 ระบบก็มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

2.1) ระบบการบริหารจัดการก่อน (prior management system)

แม้ว่าระบบการบริหารจัดการก่อนในด้านหนึ่งอาจช่วยให้มีการตรวจสอบการชุมนุมก่อนการดำเนินการจริง แต่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการก่อนนั้นประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ ระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบ แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอาจมีลักษณะของระบบการแจ้งเพื่อทราบด้วยการกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งแก่หน่วยงานรัฐ แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงจะพบว่า ในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจไปในลักษณะของระบบการขออนุญาตด้วยการบังคับใช้การสั่งห้ามเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง อันเป็นผลให้ระบบการแจ้งเพื่อทราบในทาง “นิตินัย” กลายเป็นระบบการขออนุญาตในการ “ปฏิบัติจริง” กรณีเช่นนี้การจะพิจารณาว่าในประเทศใดใช้ระบบการขออนุญาตหรือระบบการแจ้งเพื่อทราบ จึงไม่อาจที่จะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

2.2) ระบบการควบคุมหลัง

โดยปกติระบบการควบคุมหลังใช้สำหรับการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ โดยถือว่าผู้ชุมนุมจะเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะบังคับใช้ควบคู่ไปกับระบบการบริหารจัดการก่อนกับการชุมนุมที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสาธารณะ อันทำให้การชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมจะมีการตรวจสอบก่อนซึ่งจะเป็นผลในการคุ้มครองต่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าในประเทศใดใช้ระบบการควบคุมภายหลังแต่เพียงอย่างเดียวอาจเป็นปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ เนื่องจากจะไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการชุมนุม

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการที่ติดตามจากระบบการควบคุมภายหลังก็คือ ไม่สามารถเป็นระบบที่ใช้ป้องกันหรือควบคุมความเสียหายที่บังเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นระบบการจัดการในภายหลัง อันทำให้ผลกระทบบางประการซึ่งอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถจะดำเนินการได้แต่อย่างใด หากต้องปล่อยให้มี

การละเมิดต่อกฎหมายหรือผลกระทบต่อสาธารณะเกิดขึ้นก่อนจึงจะดำเนินการได้ภายใต้ระบบนี้

4.3 ปัญหาในเรื่องการตีความของฝ่ายตุลาการ

หากพิจารณาบทบาทของฝ่ายตุลาการในกรณีเสรีภาพในการชุมนุม ในเบื้องต้นจะพบว่า ความแตกต่างของระบบกฎหมายมีผลต่ออำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และในขณะเดียวกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมมีใน 2 ลักษณะสำคัญด้วยกัน คือ เป็นการทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทเมื่อมีข้อโต้แย้งหรือประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก ความแตกต่างของระบบศาลในประเทศที่ใช้ Common Law และ Civil Law

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการจะมีบทบาทสำคัญต่อการวางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยและผูกพันให้องค์กรของรัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาของกฎหมายประเภทหนึ่ง แต่ในระบบ Civil Law คำวินิจฉัยของศาลจะถือเป็นเพียงการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อพิพาทในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้นฝ่ายตุลาการในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จึงสามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในการวางหลักการในทางกฎหมายทั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือทางฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถปฏิบัติตามเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

ประการที่สอง การทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับบทบาทดังกล่าวนี้ จะพบว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนั้นในด้านหนึ่งจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยต่อการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม อันถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ในเบื้องต้นว่าจะต้องดำเนินไปด้วยการใช้เหตุผลและเงื่อนไขตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาตัวอย่างในประเทศต่างๆ จะพบว่า โดยทั่วไปฝ่ายตุลาการมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันกับความเห็นขององค์กรที่ทำหน้าที่อนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม ด้วยการยอมรับในการใช้ดุลพินิจของ

เจ้าหน้าที่ในฝ่ายดังกล่าว เนื่องจากต้องเป็นการประเมินจากสถานการณ์เฉพาะหน้า และความจำเป็นในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นจะเป็น ผู้ที่มีประสบการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการชุมนุมมากกว่า แต่ฝ่าย ตุลาการก็อาจมีความเห็นที่แตกต่างออกไปได้ ในกรณีที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า การใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่เหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอรองรับ

อย่างไรก็ตาม แต่ในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในส่วนนี้ก็จะพบว่า อาจมีทิศทางการวินิจฉัยซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองในการให้ความสำคัญกับความ สงบสุขของสังคมหรือเสรีภาพของการชุมนุมของปัจเจกชนบุคคลมากกว่ากันได้ เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมก็ได้มีการวาง หลักการเพิ่มมากขึ้นในการพิจารณาสั่งห้ามการชุมนุม

ประการที่สาม การวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการ ชุมนุมว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใดในการวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดย ฝ่ายตุลาการนั้น มักจะเป็นข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะหรือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัย ในประเด็นนี้มักจะเป็นปรากฏอยู่ในระบบการควบคุมภายหลังที่ได้เกิดกรณีพิพาทขึ้น ก่อนแล้วและฝ่ายตุลาการจะเข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาด ซึ่งอาจปรากฏปัญหาจากการ วินิจฉัยได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือ ความคงเส้นคงวาของแนวทางการวินิจฉัย เนื่องจากการ ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมมักจะเป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะ เฉพาะของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ทำให้อาจมีการให้ความสำคัญกับ รายละเอียดที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีแตกต่างกันไปได้

ประเด็นที่สอง การวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ไม่มีความชัดเจนมาก เพียงพอ ดังจะพบว่า คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้มี ความพยายามของฝ่ายตุลาการในการวางหลักเกณฑ์ที่นำมาปรับใช้สำหรับคดีว่ามี เหตุผลและแนวความคิดอย่างไร แต่ในการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มักจะเป็นการให้ ความหมายในลักษณะทั่วไป โดยการวางหลักเกณฑ์ในแต่ละคดีนั้นก็ยังคงมีลักษณะ เป็นนามธรรมที่ต้องอาศัยการตีความอีกเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้มีการประเมินถึง ผลที่จะเกิดขึ้นแตกต่างกันไปได้ในระหว่างฝ่ายตุลาการในแต่ละคดี

5. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของเสรีภาพการชุมนุม แนวทางการรับรอง และจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในประเทศไทย

5.1 สภาพปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เจเนอรัลของเสรีภาพในการชุมนุม

5.1.1 ข้อสังเกตในเชิงบริบทที่มีต่อเสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในสังคมไทยโดยเฉพาะในรอบ ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิด ความยุ่งยากติดตามมาเป็นอย่างมาก ดังจะพบได้ว่า แม้เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแต่ก็อาจเป็นการชุมนุมที่มีผลกระทบ อย่างรุนแรงและกว้างขวางให้บังเกิดขึ้น ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่าย นำมาซึ่งการชุมนุมที่ทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงเป็นอย่างมาก รวมทั้งในการชุมนุม หลายครั้งก็ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงความ ชอบธรรมของการชุมนุมขึ้นในหลายด้าน

ซึ่งการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นับตั้งแต่ความขัดแย้งทางการเมืองก่อนหน้าการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเป็น รูปแบบของการชุมนุมที่แตกต่างไปอย่างมากจากการชุมนุมโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นใน ห้วงเวลาก่อนหน้านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2530 มาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2540 ที่การชุมนุมส่วนใหญ่จะประกอบด้วยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาหรือ การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐในพื้นที่ชนบท อันเป็นการเรียกร้องสิทธิในการ จัดการทรัพยากรของตนเองเป็นส่วนมาก หรือเป็นการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานในการ เรียกร้องระบบการจ้างงานที่เป็นธรรม ซึ่งรูปแบบของการชุมนุมในห้วงเวลาดังกล่าว ก็มีความแตกต่างเป็นอย่างมากทั้งในแง่ของจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา พื้นที่การ ชุมนุม เป้าหมายหรือข้อเรียกร้องของการชุมนุม แม้การชุมนุมที่กล่าวมาจะปรากฏขึ้น บ่อยครั้งแต่ก็เป็นการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมที่มีขอบเขตจำกัด อันเนื่องมาจาก จำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา แม้ว่าบางครั้งอาจมีการชุมนุมเป็นระยะเวลานานแต่ก็ ไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อส่วนรวม ดังการชุมนุมของสมัชชาคนจนที่ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยลง ในห้วงเวลาที่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่าย ได้ทวีความเข้มข้นขึ้น ปัญหา ต่างๆ เหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ซึ่งสำหรับประชาชนที่เผชิญกับ ปัญหาเหล่านี้การชุมนุมเป็นวิธีการที่สำคัญในการผลักดันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา ของตน และประเด็นนี้นับเป็นสิ่งที่จะต้องตระหนักถึงเป็นอย่างมากในกรณีที่ต้อง มีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทย

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากปัจจัยที่จะส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาของ การชุมนุมใน 3 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการชุมนุม จะพบว่ามีลักษณะดังนี้

ในด้านของเสถียรภาพของระบบการเมือง จะพบว่า มีการความ ไม่นั่นใจและการโต้แย้งต่อความชอบธรรมของระบบการเมืองในระดับสูง ระบบ รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถสถาปนาความชอบธรรมในทางการเมืองได้ มีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านรัฐบาล รัฐสภา รวมทั้งการพยายามปรับแก้ระบบ การเมืองให้เป็นไปตามความต้องการของตน ระบบการเมืองที่ยังปราศจากเสถียรภาพ เป็นผลอย่างสำคัญให้การชุมนุมสามารถที่จะกลายไปเป็นรูปแบบและเนื้อหาที่ทั้งเป็น การสั่นคลอนตัวระบบการเมืองในขณะนั้น

ในด้านของสำนึกร่วมทางสังคม ความแตกแยกระหว่างกลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เกิดขึ้นอย่างไพศาลซึ่งส่งผลต่อทรรคนะในการเมืองที่มองไปยังบุคคลซึ่งอยู่ในฝ่ายที่ แตกต่างไปจากตนให้กลายเป็นศัตรู จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเคารพในศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์หรือยอมรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคตามระบอบ ประชาธิปไตย การขาดสำนึกร่วมกันทางสังคมในฐานะพลเมืองแห่งรัฐย่อมทำให้การ แสดงออกทางการเมือง เช่น การชุมนุมสามารถกระทำไปด้วยการใช้ความรุนแรง ในรูปแบบต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้

ในด้านของความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ สำหรับสังคมไทย หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ได้มีการให้ความสำคัญในการสร้างกลไกในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านตำรวจจะถูกมองว่าเป็น บทบาทที่มิได้มีความเป็นกลาง หากต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล ด้วยปัจจัย แวดล้อมในลักษณะเช่นจึงทำให้กลไกรัฐในสังคมไทยแปรสภาพไปเป็นฝ่ายตรงข้าม ของผู้ชุมนุม

ปัจจัยทั้ง 3 ด้านจะส่งอย่างสำคัญต่อการรับรองและจำกัดเสรีภาพ ของการชุมนุมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในสังคมที่มีปัจจัยทั้งสามด้านมีทิศทาง ไปในด้านบวกก็จะส่งผลให้รูปแบบการชุมนุมสามารถได้ดำเนินไปได้พร้อมกับการ ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวม แต่ถ้าหากปัจจัย ต่างๆ เป็นไปในทางลบก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผลให้การชุมนุมที่เกิดขึ้นนำไปสู่ ผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมาหากพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 3 ด้าน จะพบว่า สังคมไทยอยู่ภายใต้ของบริบทของความเสียหายอย่างรุนแรง เพราะในการพิจารณาถึง ปัจจัยทั้งหมดจะพบว่า ล้วนมีทิศทางไปในทางด้านลบเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถเป็น คำตอบได้ว่าเพราะเหตุใดในการเคลื่อนไหวในรอบทศวรรษ 2540 สืบเนื่องมาถึง

ทศวรรษ 2550 จึงกลายเป็นการชุมนุมที่ได้สร้างความยุ่งยากให้กับสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง

5.1.2 ปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพในการชุมนุม

เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในรัฐธรรมนูญของไทยมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญแบบถาวร ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 63 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน แม้อาจจะมีข้อยกเว้นให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองการใช้ที่สาธารณะหรือในกรณีที่เป็นช่วงสถานการณ์ที่ไม่ปกติ แต่กระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบังเกิดขึ้น การชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสำคัญ

โดยที่การรับรองเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดไว้แต่เพียงเนื้อหาของการชุมนุมว่าจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทำให้การชุมนุมภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ หากไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือละเมิดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐก็มีความยุ่งยากในการที่จะเข้าควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุม เพราะอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เสรีภาพในการชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบันจึงยังขาดความชัดเจนถึงการจำแนกการชุมนุมที่ต้องได้รับการตรวจสอบหรือการห้าม ผลที่ติดตามมาก็คือ ผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวมไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง

หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของหลายประเทศจะพบว่า บทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะไม่ได้เพียงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมแต่เพียงฝ่ายเดียวหากยังมีการคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะหรือบุคคลอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบติดตามมาจากการชุมนุม ซึ่งในหลายประเทศก็ได้มีบทบัญญัติจำแนกให้มีการชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างเสรีและการชุมนุมที่มีเงื่อนไขจะต้องปฏิบัติก่อนบางประการ สำหรับการชุมนุมที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดกำกับก็จะเป็นการชุมนุมที่กระทำขึ้นในลักษณะเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้กระทำขึ้นในพื้นที่สาธารณะ แต่สำหรับการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมก็จะเป็นการชุมนุมที่ทางฝ่ายผู้ชุมนุมต้องดำเนินการก่อนที่จะได้มีการชุมนุม

ดังนั้น ประเด็นเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาประเด็นเสรีภาพของการชุมนุมในระบบกฎหมายไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการจำแนกการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือไม่เป็นไปได้น้อยที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวม โดยการจำแนกประเภทของการชุมนุมจะทำให้มีมาตรการบางประการติดตามมาสำหรับทางฝ่ายผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม อันเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบต่อการชุมนุมที่เกิดขึ้นซึ่งสามารถเป็นไปได้ทั้งรูปแบบของการแจ้งเพื่อทราบและการขออนุญาต

5.2 แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

5.2.1 สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

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

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

ประการแรก เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นการบังคับใช้เมื่อสถานการณ์โดยรวมของประเทศหรือในบางพื้นที่ต้องเผชิญสถานการณ์ที่ไม่ปกติและเห็นได้ชัดเจนว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในการห้ามการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สอง รูปแบบของวิธีการในการปฏิบัติการตามกฎหมายเหล่านี้จะเป็นการใช้กำลังทั้งหน่วยงานของตำรวจและรวมถึงทหารที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ อันอาจนำมาซึ่งการสูญเสียหรือความเสียหายเกิดขึ้นอย่างรุนแรงให้บังเกิดขึ้นได้

ประการที่สาม การขาดการตรวจสอบและความรับผิดชอบเนื่องจากกฎหมายบางฉบับได้ยกเว้นให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องมีความรับผิดชอบในปฏิบัติการของตน ทำให้เมื่อเกิดความเสียหายหรือความสูญเสียขึ้น อันเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐแต่กลับไม่ต้องมีความรับผิดชอบ

รูปแบบที่สอง กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม กฎหมายประเภทนี้เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่างชัดเจนแต่มีกฎหมายหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น การนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมทำให้ มีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายเหล่านี้มุ่งควบคุมการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายแต่ละประเภทโดยตรง ซึ่ง การกระทำเหล่านี้แตกต่างไปจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมถือว่าอันเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ อันอาจทำให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นสืบแต่ก็จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง มีความไม่สม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่มด้วยบางข้อหา ในขณะที่ไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่ม

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายทั้ง 2 รูปแบบ ก็จะเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมิได้เป็นกฎหมายที่มีได้ถูกออกแบบมาบังคับสำหรับการชุมนุมเป็นการเฉพาะ ในการบังคับใช้ก็จะมี การละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่มีความเข้าใจถึงลักษณะของการใช้เสรีภาพในชุมนุมพร้อมกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่จะต้องได้รับการปกป้องไปพร้อมกัน

5.2.2 แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น มีประเด็นเสนอดังต่อไปนี้

ประการแรก จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่เป็นการรับรองในเชิงหลักการทั่วไปที่จำเป็นต้องมีการกำหนดถึงรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น และรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ไม่มีสอดคล้องกับลักษณะของการชุมนุม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้กับสถานการณ์อื่นๆ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมิได้คำนึงถึงหลักการของเสรีภาพในการชุมนุม และการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เพิ่มมากขึ้น จึงควรที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาโดยตรง

ประการที่สอง ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการชุมนุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ สำหรับการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือสาธารณะควรที่จะต้องนำเอาระบบการบริหารจัดการก่อนเข้ามาเป็นกระบวนการในการตรวจสอบซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมว่าจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือไม่สามารถนำปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มาพิจารณาประกอบ คือ สถานที่ บุคคลผู้เข้าร่วมระยะเวลา ลักษณะของการชุมนุม และนอกจากนี้ในกรณีของสังคมไทย การชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นการชุมนุมในทางการเมือง การออกกฎหมายเพื่อจำแนกการชุมนุมจึงควรต้องให้ความสำคัญไปที่การชุมนุมทางการเมืองเป็นหลัก

ประการที่สาม โดยรูปแบบที่จะมีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้ ในสังคมไทย คือ ระบบการแจ้งเพื่อทราบ เนื่องจากระบบการขออนุญาตนั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งไปในทิศทางที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมในสังคมไทยในห้วงเวลาปัจจุบันมักเป็นการชุมนุมที่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ระบบการแจ้งเพื่อทราบนี้สามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ ในกรณีที่มีเหตุผลหรือมีความชัดเจนอย่างเพียงพอว่า การชุมนุมที่นั้นจะทำให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบ

ดุลพินิจและมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบในทางนิตินัยแต่เป็นระบบขออนุญาตในทางปฏิบัติจริง

สำหรับการชุมนุมที่ได้มีการแจ้งกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุมแล้วก็ต้องมีการให้ความคุ้มครองกับการชุมนุมที่จะได้เกิดขึ้น ด้วยการบัญญัติให้การกระทำใดๆ ที่เป็นการคุกคามหรือขัดขวางการชุมนุมเป็นความผิดที่ต้องได้รับการลงโทษ กรณีเช่นนี้จะทำให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพที่ได้รับการปกป้องจากกฎหมาย

ประการที่สี่ ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ แม้ในระบบของการแจ้งเพื่อทราบจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีความชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบให้บังเกิดขึ้นต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งในกรณีที่ฝ่ายผู้ที่จะจัดการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว

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

5.3 สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมและแนวทางแก้ไข

5.3.1 สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมแล้วจะพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ไม่สามารถมีบทบาทในเชิงป้องกันผลกระทบล่วงหน้า เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมจะ

เป็นรูปแบบของการควบคุมภายหลัง ทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทได้ เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้นรวมทั้งกลายเป็นประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้นว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หน้าที่ขององค์กรตุลาการจึงเป็นไปได้เฉพาะเพียงการวินิจฉัยเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่จะไม่สามารถมีบทบาทในเชิงของการป้องกันล่วงหน้าในกรณีที่มีเหตุผลรองรับเพียงพอว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมาต่อสังคม

ประการที่สอง ข้อจำกัดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

หากพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลก็จะเป็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ โดยประเด็นข้อพิพาทสำคัญก็คือ ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ในขณะที่ข้อโต้แย้งกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็คือว่า การออกคำสั่ง ปฏิบัติการหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีความเหมาะสมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ ขณะที่สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบหรือความสงบเรียบร้อยของฝ่ายอื่นๆ จะไม่ได้รับการคำนึงมากเพียงพอในการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะฉะนั้น ภายใต้ระบบการควบคุมภายหลังในระบบกฎหมายของไทย ประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ

ประการที่สาม ปัญหาในด้านของกระบวนการวิธีพิจารณาที่ไม่มีระยะเวลาอันชัดเจน

เนื่องจากข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม จะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีตามขอบเขตของหน่วยงานตน และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาอันชัดเจน ทำให้การพิจารณาข้อพิพาทในประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมก็จะเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลแต่ละประเภท ซึ่งคดีที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมบางประเภทนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาอาจไม่เป็นประเด็นสำคัญของคดีแต่อย่างใด เช่น การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุมอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

แต่ในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการชุมนุมบางแง่มุมนั้นมีความสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน เช่น การชุมนุมที่ได้มีการจัดขึ้นนั้นถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ หรือเป็นการชุมนุมที่อยู่ภายใต้การ

รับรองของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ข้อพิพาทในกรณีเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนให้ทันกับสถานการณ์ ทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองต่อบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุมในกรณีที่การชุมนุมนั้นอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือความมั่นคงของสังคม แม้ว่าในศาลบางประเภทอาจมีการใช้มาตรการให้การคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่เห็นว่ามีคามจำเป็นเร่งด่วน แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของศาลในแต่ละคดีไปซึ่งอาจทำให้ต้องขึ้นอยู่กับรายละเอียดของแต่ละคดี รวมทั้งความเห็นของผู้พิพากษาในคดีนั้นๆ ว่าจะมีมุมมองอย่างไรกับการชุมนุมที่เกิดขึ้น กรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สี่ จะสามารถวินิจฉัยได้เฉพาะประเด็นที่พิพาท แต่ประเด็นที่ไม่เป็นข้อพิพาทก็จะต้องยังคงมีความคลุมเครือ

ข้อจำกัดประการหนึ่งของระบบการควบคุมภายหลัง คือ หากมีประเด็นเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลก็จะมีวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งกัน อันจะเป็นการทำให้เกิดความกระอักต่อข้อสงสัยในข้อพิพาทของคู่กรณี และอาจรวมไปถึงความรับผิดชอบที่จะติดตามมาหากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีกระบวนการ ขั้นตอนและรายละเอียดต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากประเด็นเหล่านี้ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นข้อโต้แย้งในการวินิจฉัยของศาลก็จะทำให้เป็นความคลุมเครือว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ นั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ เช่น การจัดวางหน่วยรักษาความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและการตรวจตราบุคคลที่เข้าไปในบริเวณใกล้เคียง การใช้ผ้าปิดหน้าอำพรางตนเองในการชุมนุม การปิดกั้นการจราจรในขณะที่ต้องมีการเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ การเข้าไปปิดกั้นทางเข้าออกของหน่วยงานราชการ การติดตามและรบกวนบุคคลซึ่งตกเป็นเป้าหมายของฝ่ายผู้ชุมนุมในลักษณะต่างๆ การไปใช้สถานที่ของหน่วยงานรัฐเป็นที่ชุมนุมโดยเปิดให้ยังคงสามารถทำงานได้ เป็นต้น

ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่สร้างความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากเมื่อไม่ได้เป็นข้อพิพาทเพื่อให้มีการวินิจฉัยในกระบวนการหรือปฏิบัติการเหล่านั้น การชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลังก็อาจใช้รูปแบบหรือวิธีการในลักษณะเดียวกันกับที่ได้เคยเกิดขึ้น ยิ่งหากเป็นการกระทำที่มีผลกระทบอย่างมาก ก็จะต้องเท่ากับว่าเสรีภาพในการชุมนุมได้กลายเป็นสิ่งที่กำลังสั่นคลอนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ร่วมในสังคมลงไป

5.3.2 แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

ในการพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงจะออกแบ่งเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก แนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงเกิดขึ้น ประเด็นสำคัญในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนอกจากการคำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมแล้ว ก็ยังควรต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี เพื่อให้เกิดการเคารพอย่างเท่าเทียมทั้งต่อเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของบุคคลอื่นๆ หรือประโยชน์สาธารณะ เพราะการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมหรือประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้านใดด้านหนึ่งจนมากเกินไปก็นำมาซึ่งผลเสียได้ทั้งสิ้น จึงควรต้องมีการถ่วงดุลระหว่างการชุมนุมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

ในส่วนของกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นสู่การพิจารณา ฝ่ายตุลาการต้องให้ความสำคัญต่อระยะเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งต่อการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม

ประการที่สอง แนวทางแก้ไขปัญหาในระยะยาว

สำหรับแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในระยะยาวนั้น เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการออกแบบระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวก็ควรจะต้องประกอบด้วย การควบคุมหรือการตรวจสอบการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเสรีภาพของการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการชุมนุม เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้สั่งห้ามการชุมนุม อันจะเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการในลักษณะเช่นนี้ก็จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของหลายประเทศ อันจะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแนวทางการปฏิบัติทั้งของฝ่ายผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร.....	(1)-(24)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 คำถามงานวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์.....	3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.5 ขอบเขตงานวิจัย	4
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.6.1 วิจัยเอกสาร (Documentary Research)	6
1.6.2 เสวนากลุ่ม	7
1.6.3 จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น	8
1.7 ขั้นตอนการวิจัย.....	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 แนวคิด ทฤษฎี.....	10
2.1.1 แนวคิดเสรีนิยมทางการเมืองและประชาธิปไตย	10
(Political Liberalism and Democracy)	
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม.....	15
2.1.3 แนวคิดว่าด้วยการเมืองภาคประชาชน.....	20
(Concept of People's Politic)	
2.1.4 แนวคิดว่าด้วยกฎหมายกับสังคม.....	28
(Concept of Law and Society)	
2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	30
2.2.1 หลักการและแนวปฏิบัติแห่งเสรีภาพในการชุมนุม	30
2.2.2 การชุมนุมกับสังคมการเมือง	36
บทที่ 3 เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส	52
3.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับ	53
การชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.1.1	การปฏิวัติ 1789 : การสร้าง “ธรรมเนียมการปฏิวัติ”	56
3.1.2	สาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1870-1940) : การลงรากฐาน.....	58
	ของระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ	
3.1.3	สาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) : ความต่อเนื่อง	62
	ของความไร้เสถียรภาพทางการเมือง	
3.1.4	สาธารณรัฐที่ 5 : เสถียรภาพทางการเมือง.....	64
	และความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร	
3.2	แนวโน้มและรูปแบบของการชุมนุม.....	70
3.2.1	ช่วงที่ 1 : ค.ศ. 1789-1870 : การชุมนุมประท้วง.....	70
	ภายใต้ความรุนแรง	
3.2.2	ช่วงที่ 2 : ค.ศ. 1870-1940 : ความเป็นเอกเทศ.....	73
	ของการชุมนุมประท้วงจากการล้มระบบการปกครอง	
3.2.3	ช่วงที่ 3 (ค.ศ.1940-1980): การชุมนุมประท้วง.....	79
	ในฐานะเครื่องมือต่อต้านอำนาจและเรียกร้อง	
	ความเปลี่ยนแปลง	
3.2.4	ช่วงที่ 4 (ค.ศ. 1980- ปัจจุบัน) : ความแพร่หลาย.....	85
	และการเป็น “ประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน”	
	ของการชุมนุมประท้วงโดยสงบ	
3.3	กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง	92
	ของประเทศฝรั่งเศส	
3.3.1	วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม	93
	และการประท้วงของประเทศฝรั่งเศส	
3.3.2	กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการประท้วง.....	97
	ในปัจจุบัน	
3.4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่เกี่ยวข้องกับ	122
	เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง	
3.4.1	บทบาทของศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศ.....	122
	ที่มีผลผูกพันประเทศฝรั่งเศส	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.2	บทบาทของศาลภายในของประเทศฝรั่งเศส	127
3.5	ภาพรวมของการรับรองและการจำกัดเสรีภาพ	137
	ในการชุมนุมและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส	
3.5.1	สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง	137
	ตามกฎหมายฝรั่งเศส: เสรีภาพระดับรัฐธรรมนูญที่ได้รับ	
	ความคุ้มครองภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ	
3.5.2	ระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง	139
	ตามกฎหมายฝรั่งเศส: การผ่อนคลายการควบคุม	
	การใช้เสรีภาพ ภายใต้เงื่อนไขความเคารพทบบัญญัติ	
	ของกฎหมาย	
3.5.3	แนวโน้มการตีความเสรีภาพในการชุมนุม	142
	และการประท้วงโดยศาลและองค์กรตุลาการ	
บทที่ 4	เสรีภาพในการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา	150
4.1	บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับ	150
	การชุมนุมของประเทศสหรัฐอเมริกา	
4.1.1	ช่วงแรก – ก่อนปี 1945: จากยุคฟื้นฟูมาสู่	151
	หลังสงครามโลกครั้งที่สอง	
4.1.2	ช่วงที่สอง – ระยะ ค.ศ.1945 – 1964	160
	ยุคแห่งความรุนแรงและความเจ็บกับแสงสว่าง	
	ที่ปลายอุโมงค์	
4.1.3	ช่วงที่สาม – ระยะ ค.ศ.1964 – 1980	163
	ยุคแห่งการเรียกร้องและความรุนแรง	
4.1.4	ช่วงที่สี่ – ระยะ ค.ศ.1980 – 2001	168
4.1.5	ช่วงปัจจุบัน ต้นศตวรรษที่ 21	172
4.1.6	ลักษณะและอิทธิพลจากสภาพทางสังคม	174
	เศรษฐกิจและการเมืองต่อการเคลื่อนไหวและชุมนุม	
	ของคนอเมริกัน	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2	รูปแบบและแนวโน้มของการชุมนุม.....	176
4.2.1	การชุมนุมเรียกร้องเกี่ยวกับแรงงาน และการจ้างงาน (Labor)	176
4.2.2	การชุมนุมเรียกร้องเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equality)	184
4.2.3	การชุมนุมเรียกร้องสิทธิเสมอภาคของสีผิว..... (Racial Equality)	187
4.2.4	การชุมนุมเรียกร้องเพื่อสิทธิของส่วนรวม.....	191
4.2.5	ข้อสังเกตในการชุมนุมรูปแบบต่างๆ.....	196
4.3	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุม	198
4.3.1	หลักกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการชุมนุม	198
4.3.2	หลักกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการชุมนุม.....	202
4.4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กร ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม	205
4.4.1	การใช้กฎหมายไปในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการชุมนุม	205
4.4.2	การใช้กฎหมายไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในการชุมนุม	209
4.5	บทวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา	214
4.5.1	ปัจจัยพื้นฐานในการรับรองสิทธิและเสรีภาพ ในการชุมนุม	215
4.5.2	ลักษณะสำคัญของการชุมนุม และข้อสังเกต..... ต่อบทบาทของรัฐในการจัดการกับการชุมนุม	217
4.5.3	แนวทางของคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับเสรีภาพ..... ในการชุมนุม	219

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น	228
5.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับ 229	
การชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น	
5.1.1 สังคมวัฒนธรรมญี่ปุ่น.....	230
5.1.2 เศรษฐกิจญี่ปุ่น	233
5.1.3 การเมืองญี่ปุ่น	237
5.2 รูปแบบและลักษณะของการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น	247
5.3 กฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุม 259	
ในญี่ปุ่น	
5.3.1 รัฐธรรมนูญ	259
5.3.2 พระราชบัญญัติ	262
5.3.3 กฎหมายระดับท้องถิ่น	265
5.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลในการกำกับการชุมนุม 278	
5.4.1 บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ.... 278	
5.4.2 บทบาทศาลในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างสิทธิ 281	
ในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายระดับท้องถิ่น	
5.4.3 บทบาทของศาลในข้อพิพาทระหว่างเสรีภาพ..... 289	
ตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ	
5.5 ระบอบของเสรีภาพการชุมนุมญี่ปุ่น	292
5.5.1 “หัวใจ” ของกลไกการบริหารเสรีภาพในการชุมนุม..... 295	
ของญี่ปุ่น	
5.5.2 วิธีการบริหารจัดการการใช้เสรีภาพในการชุมนุม	296
ของญี่ปุ่น	
5.5.3 ตำแหน่งแห่งที่ของศาลในกลไกการจัดการเสรีภาพ 297	
ในการชุมนุมของญี่ปุ่น	
ภาคผนวก	300

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 6 เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)	342
6.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศไทย	343
6.1.1 ช่วงที่ 1 ค.ศ.1948– 1959 การชุมนุมเพื่อการใช้สิทธิ.....	343
เรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ	
6.1.2 ยุคที่สอง 1960 – 1979 การชุมนุมเพื่อเรียกร้อง.....	346
ประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี	
รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงาน	
จากรัฐบาลเผด็จการทหาร	
6.1.3 ยุคที่ 3 ค.ศ. 1980– 1986 การชุมนุมเพื่อเรียกร้อง.....	351
ประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี	
รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงาน	
จากรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยมีการรวมกลุ่ม	
6.1.4 ยุคที่ 4 ค.ศ. 1987-2007 การชุมนุมเพื่อเรียกร้อง.....	357
สวัสดิการแรงงานโดยขบวนการแรงงาน	
6.2 รูปแบบในการชุมนุม.....	357
6.2.1 กลุ่มทางสังคมในการชุมนุมประท้วง.....	358
6.2.2 ปัญหาที่นำไปสู่การชุมนุม.....	365
6.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและการจำกัด.....	367
สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม	
6.3.1 การรับรองสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กติกา.....	367
ระหว่างประเทศว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	
6.3.2 การรับรองสิทธิ เสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	368
แห่งสาธารณรัฐเกาหลี	
6.3.3 การชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญด้วยการชุมนุมและ.....	370
การเดินขบวน (The Assembly and Demonstration Act)	
6.3.4 การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้.....	386
กฎอัยการศึก	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6.4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ	389
	หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม	
6.4.1	องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม	389
	ตามรัฐธรรมนูญด้วยการชุมนุมและเดินขบวน	
6.4.2	ศาลยุติธรรม	393
6.4.3	ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี	394
6.4.4	คดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้	396
6.5	ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน	404
6.5.1	การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน	404
	ตามบทบัญญัติของกฎหมาย	
6.5.2	ระบบการจัดการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี	406
6.5.3	แนวโน้มการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	407
	ภาคผนวก	411
บทที่ 7	เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย	433
7.1	บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับ	433
	การชุมนุมของประเทศไทย	
7.1.1	บริบททางการเมืองไทย	434
7.1.2	บริบททางเศรษฐกิจ	439
7.2	พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้บริบท	441
	ทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง	
7.2.1	ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2475-2530 : นักศึกษา ขาวนา	442
	กรรมกร 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ	
7.2.2	ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2530-2549 : NGO ชนชั้นกลาง	450
	คนจน	
7.2.3	ช่วงที่ 3 ปี 2549-2556 : เหลือง-แดง	457
7.3	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม	463
7.3.1	กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม	463
7.3.2	กฎหมายที่ห้ามการชุมนุม	468

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

7.3.3	กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม	472
7.3.4	ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	483
7.3.5	แนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุม ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	493
7.4	แนวโน้มในการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ	498
7.4.1	สถิติคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล	498
7.4.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัย	501
7.4.3	บทบาทขององค์กรอื่นๆ	525
7.5	บทสรุป	526
7.5.1	การรับรองเสรีภาพในการชุมนุม	526
	ตามระบบกฎหมายไทย	
7.5.2	ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทย	529
7.5.3	แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการ	529
	ประเทศไทย	
บทที่ 8	บทวิเคราะห์เปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศส	534
	สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย	
8.1	รูปแบบของการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย	537
8.2	กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุม	542
	ในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย	
8.2.1	กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม	543
8.2.2	รูปแบบของการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพ	544
	ในการชุมนุม	
8.3	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กร	548
	ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส	
	สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย	
8.3.1	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ	548
	หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพ	
	ในระบบการบริหารจัดการก่อน	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

8.3.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ 549
	ในระบบการควบคุมภายหลัง
8.4	สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเรื่องเนื้อหาและขอบเขต..... 549
	ของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา
	ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย
8.4.1	ปัญหาเรื่องเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม..... 549
8.4.2	ปัญหาเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม 550
8.4.3	ปัญหาในเรื่องการตีความของฝ่ายตุลาการ 553
บทที่ 9	บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของเสรีภาพการชุมนุม แนวทางการ..... 556
	รับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในประเทศไทย
9.1	สภาพปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพ..... 556
	ในการชุมนุม
9.1.1	ข้อสังเกตในเชิงบริบทที่มีต่อเสรีภาพในการชุมนุม..... 556
9.1.2	ปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพ 559
	ในการชุมนุม
9.2	แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ 562
	การรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม
9.2.1	สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรอง..... 562
	และจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม
9.2.2	แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 565
	กับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม
9.3	สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ..... 567
	ในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมและแนวทางแก้ไข
9.3.1	สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ 567
	ฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม
9.3.2	แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและ 570
	อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 10 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	573
10.1 บทสรุป.....	573
10.1.1 บริบทที่ส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาการชุมนุม.....	573
10.1.2 ระบบกฎหมายในการรับรองและจำกัดเสรีภาพ	574
ในการชุมนุม	
10.1.3 บทบาทของฝ่ายตุลาการและองค์กรที่ทำหน้าที่	576
วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม	
10.2 ข้อเสนอแนะ	577
10.2.1 ข้อเสนอในเชิงหลักการ	578
10.2.2 ข้อเสนอต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ	580
การชุมนุมสาธารณะ	

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 5.1	วารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามเนื้อหา	248
ตารางที่ 6.1	Social Groups Participating in Protest Events..... (1970-1992)	358
ตารางที่ 6.2	Specific Issues Raised in Protest Events (1970-1992).....	365
ตารางที่ 7.1	แสดงการเดินขบวน ชุมนุมประท้วงช่วงก่อนเหตุการณ์	445
	14 ตุลาคม พ.ศ. 2516	
ตารางที่ 7.2	แสดงการเดินขบวนของประชาชนในยุครัฐบาลอำนาจนิยม	446
	หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519	
ตารางที่ 7.3	แสดงการเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในช่วงรัฐบาลชาติชาย	452
	พ.ศ. 2533	
ตารางที่ 7.4	แสดงจำนวนการเดินขบวนของประชาชนในประเด็นปัญหา.....	453
	ต่างๆ พ.ศ. 2537, 2538	
ตารางที่ 7.5	แสดงจำนวนการชุมนุมร้องเรียนของประชาชนระหว่าง	454
	พ.ศ. 2539 - 2545	
ตารางที่ 7.6	แสดงความรุนแรงของการปะทะกันทางการเมืองในสังคมไทย.....	459
	นับแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2514 ถึง 2553	
ตารางที่ 7.7	แสดงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม.....	464
	ในกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย	
ตารางที่ 7.8	แสดงจำนวนคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เกี่ยวกับเสรีภาพ	498
	ในการชุมนุมของศาลรัฐธรรมนูญ	
ตารางที่ 7.9	แสดงจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง	499
ตารางที่ 7.10	แสดงจำนวนคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม	500
ตารางที่ 8.1	กฎหมายที่มีผลต่อการรับรองและจำกัดเสรีภาพ.....	544
	ในการชุมนุมของแต่ละประเทศ	
ตารางที่ 8.2	ระบบกฎหมายในการรับรองและจำกัดเสรีภาพ.....	547
	ในการชุมนุมในประเทศต่างๆ	

สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น	243
แผนภาพที่ 6.1 แสดงปริมาณการประท้วงของนักศึกษา.....	361
ช่วง ค.ศ. 1970 – 1992	
แผนภาพที่ 6.2 แสดงปริมาณการประท้วงของขบวนการแรงงาน.....	362
ช่วง ค.ศ. 1970 – 1992	
แผนภาพที่ 6.3 แสดงปริมาณการประท้วงของกลุ่มคริสเตียน.....	363
ช่วง ค.ศ.1970 – 1992	
แผนภาพที่ 6.4 แสดงปริมาณการประท้วงของกลุ่มสื่อมวลชน	365
ช่วง ค.ศ. 1970 – 1992	
แผนภาพที่ 6.5 แสดงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	390
สาธารณรัฐเกาหลี	
แผนภาพที่ 6.6 แสดงโครงสร้างของตำรวจนครบาลกรุงโซล.....	391
แผนภาพที่ 6.7 แสดงโครงสร้างการบริหารสถานีตำรวจ.....	392
แผนภาพที่ 7.1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม.....	528
แผนภาพที่ 8.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรองและการจำกัดเสรีภาพ.....	536
ในการชุมนุม	
แผนภาพที่ 8.2 ภาพแสดงถึงเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม.....	542

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ในสังคมประชาธิปไตยที่มีความหลากหลายและแตกต่างในทางความคิด การแสดงออกทางความคิดทางการเมืองในระบบรัฐสภาและการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีรูปแบบเป็นการชุมนุมทางการเมืองในที่สาธารณะเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลาย เฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมโดยสงบ โดยอาจอยู่ในรูปของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามแต่กรณี และสำหรับไทยก็ได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม มาตรา 63 กำหนดให้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

การแสดงออกทางความคิดทางการเมืองที่หลากหลายและแตกต่างกันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันซึ่งพัฒนาเป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่หลากหลาย เป็นผลให้ในหลายประเทศได้มีกฎหมายที่มากำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุม เช่น ฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มากำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 โดยตรง แม้ไทยจะไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมโดยตรง แต่ก็อาจบังคับใช้กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมเสรีภาพในการชุมนุมได้ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

เนื่องจากการชุมนุมเป็นการกระทำที่สามารถส่งผลกระทบต่อความสงบสุขหรือประโยชน์ของส่วนรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมในที่สาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลมิให้การชุมนุมนั้นละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เพื่อให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมมิใช่เป็นการละเมิดต่อสิทธิพื้นฐานของบุคคลอื่น ทั้งต้องมีหลักเกณฑ์ในการเข้าควบคุมการชุมนุมที่ชัดเจนด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประกอบกับแนวคำพิพากษาที่ฝ่ายตุลาการวางหลักเป็นแนวทางไว้ แต่ในระบบกฎหมายของไทยจะพบว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและแนวคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการยังมีข้อจำกัดอย่างมากต่อการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุม อันทำให้การชุมนุมหลายครั้งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิของบุคคลอื่นหรือต่อสังคมส่วนรวม อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2549 มาจนกระทั่งต้นปีของ พ.ศ. 2557

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยถึงขอบเขตของเสรีภาพในเรื่องการชุมนุมอันหมายถึงความถึงการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดและระบบกฎหมายของต่างประเทศ และพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายนั้น มักจำกัดอยู่เฉพาะในแวดวงการศึกษากฎหมาย ซึ่งทำให้มิติในการศึกษา ค้นคว้า และเปรียบเทียบเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้นกลายเป็นงานศึกษาที่ใช้กระบวนการทางกฎหมายในการศึกษาวิจัยเป็นหลัก เช่น ศึกษาเปรียบเทียบโดยเลือกจากประเทศที่มีระบบกฎหมายใกล้เคียง หรือเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านกฎหมาย เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสหรือเยอรมนี โดยปราศจากมิติที่เป็นบริบทอันเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุม เช่น ประสบการณ์ ประวัติศาสตร์ทางการเมือง โครงสร้างทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้น งานศึกษาที่มีอยู่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมนั้นยังมีแนวโน้มเป็นการตอบคำถามเชิงหลักการทางกฎหมาย แต่ไม่ได้ตอบปัญหาของการเมืองไทย งานเหล่านี้จึงไม่ได้อธิบาย เน้นประเด็น หรือเปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ตอบปัญหาของการเมืองไทยได้จริง

ดังนั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้พยายามวางหลักการแห่งเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายให้ชัดเจนว่า การรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมปรากฏขึ้นใน

ลักษณะอย่างไร โดยทำการวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขบริบทของสังคมไทยและต่างประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ รวมทั้งการอธิบายถึงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมว่ามีปรากฏในรูปแบบอย่างไร และวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละระบบเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้กับการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระบบกฎหมายของไทย

1.2 คำถามงานวิจัย

1.2.1 เนื้อหาของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม และข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมมีอยู่อย่างไร ในทางทฤษฎีและในระบบกฎหมาย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

1.2.2 เสรีภาพการชุมนุมในสังคมไทยมีความหมายและขอบเขตอย่างไร ภายใต้บริบทและประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศไทย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

1.2.3 การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวควรมีหลักการอย่างไร รวมถึงควรมีกลไกในลักษณะอย่างไรบ้าง (เช่น มีกฎหมายกำหนดรายละเอียด มีหน่วยงานทางปกครองดูแลโดยเฉพาะ หรือให้ศาลเป็นผู้วางหลักการ ฯลฯ)

1.2.4 บทบาทของสถาบันศาลในการพิจารณาการชุมนุมทางการเมืองควรมีอยู่อย่างไร โดยพิจารณาจากเนื้อหาแห่งสิทธิ ข้อจำกัดแห่งสิทธิ บริบทสังคมไทย และโดยเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการของเสรีภาพในกระบวนการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนและเสรีภาพกระบวนการเคลื่อนไหวในการชุมนุมทางการเมือง (political movement) ของไทยและต่างประเทศคือ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี

1.3.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของไทยและต่างประเทศ โดยพิจารณาจากบริบทและประสบการณ์ทางการเมืองที่เป็นประโยชน์กับสังคมไทย

1.3.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย บริบทและประสบการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมของไทยกับกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการชุมนุมในต่างประเทศ

1.3.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในต่างประเทศ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ข้อเสนอในเชิงเนื้อหาและข้อจำกัดหรือขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมาย

1.4.2 ข้อเสนอในเชิงกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม และดูแลมิให้เกิดการชุมนุมโดยขัดต่อหลักการแห่งเสรีภาพในการชุมนุม ตามที่เสนอไว้ในข้อ 1.4.1

1.4.3 ข้อเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม และดูแลมิให้เกิดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจนเลยเกินขอบเขตแห่งสิทธิ

1.4.4 ข้อเสนอในทางวิชาการสำหรับผลงานวิจัย ข้อจำกัดของงานวิจัย ปัญหาและอุปสรรคในการทำวิจัยในเชิงวิชาการ และข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยขั้นต่อไป

1.5 ขอบเขตงานวิจัย

1.5.1 ศึกษาวิวัฒนาการของเสรีภาพและบริบททางการเมืองในกระบวนการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนและเสรีภาพกระบวนการเคลื่อนไหวในการชุมนุมทางการเมือง (Political movement) ของไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี

1.5.2 ศึกษาเปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี

1.5.3 ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเสรีภาพการชุมนุมของไทยกับกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการชุมนุมในต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

1.5.4 ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

1.5.5 จัดการประชุม/สัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษาเพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประชุม/สัมมนามาปรับปรุง

ผลการศึกษาให้ถูกต้องสมบูรณ์โดยจะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น เข้าร่วมการประชุม/สัมมนา ดังกล่าวด้วย

1.6. ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อตอบคำถามวิจัยว่าเนื้อหาแห่งเสรีภาพในการชุมนุมคืออะไร มีขอบเขตและข้อจำกัดเพียงไร ตลอดจนเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมาย แนวคำพิพากษาและประสบการณ์ทางการเมืองการชุมนุมของต่างประเทศ ตลอดจนกลไกในการรับรองและดูแลการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ให้นอกหล่นนอกทางนั้น ด้วยสภาพของคำถามและคำตอบที่น่าจะได้รับ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นแนวทางในการทำวิจัย โดยแบ่งเป็นวิธีวิจัยออกเป็นอีกสามวิธีย่อย คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การจัดเสวนากลุ่ม (Focus Group) และการจัดประชุมรับฟังข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานวิจัย

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาวิธีการวิจัยต่างๆ ที่ใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการทำวิจัยที่ต้องการศึกษาเปรียบเทียบประเทศต่างๆ เพื่อใช้เป็นประสบการณ์และข้อคิดสำหรับประเทศไทยในการพิจารณาปัญหาเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในประเทศไทย ผู้วิจัยได้คัดเลือกประเทศเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบโดยพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎี ประกอบกับสภาพปัญหาเรื่องการเมืองของการชุมนุมในประเทศไทย และสภาพการณ์ของประเทสนั้นๆ เกี่ยวกับการเมืองและการชุมนุม โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกประเทศที่จะศึกษาเปรียบเทียบสี่ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ในเบื้องต้นทั้งสี่ประเทศเป็นประเทศที่มีการชุมนุมประท้วงค่อนข้างมาก และนอกจากนี้ยังมีเหตุผลประกอบ คือ

สำหรับฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับกันว่าประชาชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางในทางการเมือง และเป็นประเทศที่การชุมนุมเป็นวิธีการสำคัญในการแสดงออกของประชาชนดังจะเห็นได้จากการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้ง ซึ่งในบางครั้งก็เป็นการชุมนุมที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง แม้กระทั่งในห้วงเวลาปัจจุบันก็ยังมีชุมนุมในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศสมีเพียงได้รับการรับรองไว้เท่านั้น หากยังรวมไปถึงการมีระบบกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการ

ชุมนุมไว้เช่นกัน จึงนับเป็นตัวอย่างที่จะให้ประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการชุมนุมได้เป็นอย่างดี

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ผลิตทั้งงานวิชาการและหลักการในทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมออกมาเป็นจำนวนมาก และถูกนำไปผลิตทั่วโลก เช่น First Amendment ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่พิจารณาเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นยอดตัวอย่าง (Exemplar) ที่สามารถใช้เทียบเคียงได้อย่างกว้างขวาง เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศสหรัฐก็ยังมีประสบการณ์ในการชุมนุมของภาคประชาชนในหลายๆ ด้าน เช่น การชุมนุมเรียกร้องสิทธิพลเมือง (Civil Right Movement) การชุมนุมต่อต้านสงคราม (Anti-War Movement) การชุมนุมเคลื่อนไหวของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างสุดซึ้ง (Radical Environmentalism) การชุมนุมยึดวอลล์สตรีท (Occupy Wall Street) ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐอเมริกายังสามารถเป็นตัวอย่างของสังคมที่ยึดถือหลักการเสรีนิยมสูง โดยเฉพาะอุดมการณ์ของสังคมที่เชื่อว่าปัจเจกชนเป็นผู้สร้างสังคมซึ่งต่างจากประเทศทางเอเชีย และที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ศาลสูงได้แสดงบทบาทเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมหลายประการ ซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงกับไทยได้

ในขณะที่ทั้งญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่สร้างชาติมาด้วยอุดมการณ์คนละอย่างกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งสองประเทศได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐแบบเอเชีย (Asian State) ที่รัฐและนโยบายของรัฐมีส่วนสำคัญมากในการสร้างชาติทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม อำนาจและอิทธิพลของรัฐเหนือปัจเจกจึงแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้สาธารณรัฐเกาหลียังเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมที่สำคัญคือ เป็นประเทศที่มียุคสมัยใหม่แล่งมากับการชุมนุมที่ถูกปราบปรามของประชาชนในวันที่ 18 พฤษภาคมที่เมืองกวางจู ซึ่งสอดคล้องกับประสบการณ์ของไทยที่ผ่านการชุมนุมและการนองเลือดมาหลายครั้ง ดังนั้นประสบการณ์ของสาธารณรัฐเกาหลีสามารถนำมาวิเคราะห์พิจารณาได้ว่าสำหรับประเทศที่ประชาชนเคยถูกปราบปรามอย่างรุนแรง ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของตนอย่างไรและบทบาทของศาลเป็นอย่างไรในบริบทดังกล่าว ด้วยเหตุดังกล่าวทั้ง 4 ประเทศจึงมีนัยสำคัญที่สามารถตอบปัญหาที่เกิดขึ้นกับไทยได้

1.6.1 วิจัยเอกสาร (Documentary Research)

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นวิธีการหลักในการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ โดยพิจารณาจากสภาพของคำถามและข้อมูลที่ต้องการ ซึ่งเป็นกฎหมาย คำพิพากษา สภาพการณ์ของการชุมนุมและคำอธิบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม

ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่สามารถศึกษาค้นคว้าได้จากเอกสาร ทั้งนี้โดยศึกษาเอกสารทุกประเภท เช่น ตำรา หนังสือ บทความวารสาร บทความหนังสือพิมพ์ บทความออนไลน์ ฯลฯ รวมถึงสื่ออื่นๆ ที่ศึกษาได้ในลักษณะเดียวกับการศึกษาเอกสาร เช่น สารคดี วีดิทัศน์ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการเลือกแหล่งที่มาของข้อมูลเป็นพิเศษ เพราะในงานวิจัยเอกสารนั้น คณะผู้วิจัยไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับปัญหาและข้อมูลโดยตรง แต่ศึกษาเพื่อตอบคำถามวิจัยผ่านเอกสารที่มีการจัดบันทึกเป็นหลัก และสอดคล้องกับสภาพของข้อมูลที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและสังคมทั่วไป จึงสามารถหาเอกสารที่เป็นทางการและเชื่อถือได้มากพอสมควร ดังนั้นการเลือกใช้เอกสาร ผู้วิจัยเลือกใช้เฉพาะเอกสารที่สามารถระบุตัวผู้ให้ข้อมูลได้ เว้นแต่กรณีที่ไม่มีปรากฏผู้ให้ข้อมูลนั้นจะมีอิทธิพลสำคัญในทางวิชาการอย่างยิ่ง

หลักในการเลือกใช้เอกสารอีกประการคือ คณะผู้วิจัยจะเลือกใช้เอกสารชั้นต้นหรือเอกสารในชั้นปฐมภูมิเป็นอันดับแรก ในแต่ละประเด็นที่ศึกษา เว้นแต่ไม่สามารถหาเอกสารชั้นต้นขึ้นนั้นได้หรือเอกสารชั้นนั้นถูกเขียนในภาษาที่ผู้วิจัยไม่สามารถอ่านได้

1.6.2 เสวนากลุ่ม

เนื่องด้วยประเด็นที่ถามในงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบ และข้อจำกัดโดยทั่วไปของคณะผู้วิจัยที่ไม่สามารถรู้รอบและลึกในปัญหาทางการเมืองและกฎหมายของสังคมอื่นๆ ได้ ในการทำงานวิจัยขึ้นนี้ คณะผู้วิจัยจึงเลือกใช้การเสวนากลุ่มในประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเปรียบเทียบสังคมและวัฒนธรรมทางกฎหมาย การเมืองกับต่างประเทศเพื่อรวบรวมข้อมูล ประสบการณ์ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในเบื้องต้นในการศึกษาค้นคว้าเอกสารอย่างมีประสิทธิภาพในลำดับต่อไป

การเสวนากลุ่มจะจัดขึ้นหลังจากได้ทบทวนวรรณกรรมขั้นแรกเรียบร้อยแล้ว โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเมืองการปกครอง หรือสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ เกี่ยวกับประเทศที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี พิจารณาจากประสบการณ์การทำงานหรือผลงานที่เกี่ยวข้องกับประเทศนั้นๆ รวมอย่างน้อย 6 คน โดยคำนึงถึงจุดยืนทางวิชาการของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนที่เชิญมาร่วมเสวนาด้วย เพื่อไม่ให้เกิดข้อมูลด้านเดียว

หลังจากการเสวนากลุ่มแล้วนำข้อคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าเอกสารต่อไป หรือนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการศึกษาวิจัยด้วย

1.6.3 จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น จากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ จากสถาบันการศึกษา องค์กรภาคประชาชนต่างๆ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กองทัพบก ศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

1.7 ขั้นตอนการวิจัย

เดือนที่	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ขั้นตอนการวิจัย												
1. ศึกษาทบทวนกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แผนการดำเนินการ โครงการ ขั้นตอนการดำเนินการ และขอบเขตการศึกษา	↔											
2. ศึกษาวิวัฒนาการของเสรีภาพและบริบททางการเมืองในกระบวนการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนและเสรีภาพกระบวนการเคลื่อนไหวในการชุมนุมทางการเมืองของไทยและต่างประเทศ		↔										
3. ศึกษาเปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของไทยและต่างประเทศ					↔							
4. ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเสรีภาพการชุมนุมของไทยกับกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการชุมนุมในต่างประเทศ					↔							
5. ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในต่างประเทศ					↔							

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎี

งานวิจัยชิ้นนี้จะพัฒนาขึ้นโดยฐานแนวคิดสี่ประการ ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยม ประชาธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม แนวคิดว่าด้วยการเมืองภาคประชาชน และแนวคิดกฎหมายกับสังคม

2.1.1 แนวคิดเสรีนิยมทางการเมืองและประชาธิปไตย (Political Liberalism and Democracy)

บริบทการเมืองระดับนานาชาติในปัจจุบันที่เป็นสังคมประชาธิปไตยนั้น ความหมายและคำอธิบายต่อ “รัฐ” อ้างอิงอยู่บนฐานทฤษฎีบทความสำคัญเรียกว่า “สัญญาประชาคม” (Social contract theory) ในภาพกว้างสัญญาประชาคมเป็นคำอธิบายว่าด้วยที่มาแห่งรัฐที่ถูกเสนอขึ้นมาในช่วงศตวรรษที่ 18 นำโดยโทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌัก ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ซึ่งมีความคิดหลักว่า รัฐไม่ได้เกิดจากอำนาจเหนือมนุษย์และไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่เป็นชุมชนทางการเมืองที่มีเป้าหมาย อันเกิดจากปัจเจกชนในสังคมร่วมกันตกลงลดทอนเสรีภาพตามสภาพธรรมชาติ (State of Nature) บางส่วนของตนลง โดยยินยอมสละเสรีภาพให้รัฐชาติปิตัยมีอำนาจเหนือตน เพื่อหาทางออกจากสภาพธรรมชาติของมนุษย์สู่สภาพแห่ง “รัฐ”¹ แม้ว่าคำอธิบายอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง และแน่นอนว่าทฤษฎีนี้มีข้อโต้แย้งมากมาย เช่น การขาดหลักฐานทางประวัติศาสตร์ในการพิสูจน์เรื่องสภาพธรรมชาติและ การตกลงกันจัดตั้งรัฐ² แต่สิ่งสำคัญที่แสดงผ่านแนวคิดสัญญาประชาคมและสร้างความคิดความเชื่อทางการเมืองอย่างกว้างขวาง คือ รัฐนั้นเกิดจากปัจเจกสามัญชนตกลงกันให้เกิดรัฐขึ้น ประชาชนจึงเป็นนายเหนือรัฐ และรัฐนั้นต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐขึ้นมา ในมิตินี้เอกชนจึงสำคัญกว่ารัฐและรัฐดำรงอยู่เพื่อเอกชน³ ซึ่งนักคิด

¹ สมภาร พรหมทา, *ปรัชญาสังคมและการเมือง*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 16-19.

² AnnCudd, “Contractarianism”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2008 Edition), Edward N. Zalta (ed.), (online), available from: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/contractarianism/>. (July 2012, 27)

³ สมภาร พรหมทา, *ปรัชญาสังคมและการเมือง*, หน้า 22.

สายสัญญาณประชาคมหลายคนถึงกับเสนอว่า เมื่อรัฐนั้นทำผิดสัญญาประชาคมแล้ว ประชาชนย่อมมีอำนาจเรียกคืนเสรีภาพของตนได้ เช่น ลีออค และรูสโซ เป็นต้น⁴

ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนเป็นใหญ่แต่รัฐเป็นผู้รับใช้ และบังคับโดยระบบให้รัฐต้องมีหน้าที่บริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพราะประชาชนเป็นเหตุผลของ การดำรงอยู่ของรัฐ สังเกตได้จากกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง คือ การเลือกตั้งที่ประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าผู้ปกครองคนใดเป็นผู้ทำเพื่อประโยชน์ของตนและสมควรเป็นผู้ปกครอง ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมใดใดของรัฐต้องผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเช่น อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) เคยประกาศไว้ว่า “... government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.”⁵ (“...การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนจะต้องไม่หายไปจากโลก”)

รูสโซ เป็นนักคิดที่สร้างฐานการอธิบายทฤษฎีประชาธิปไตยไว้อย่างเข้มข้น เรียกว่า “เจตนารมณ์ร่วม” (General Will) เจตนารมณ์ร่วมดังกล่าว คือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมหรือประชาชน ซึ่งไม่สามารถแยกส่วนได้และมีอำนาจสูงสุด เจตนารมณ์ของประชาชนร่วมกันสามารถโค่นล้มได้แม้แต่ผู้ปกครอง เจตนารมณ์ร่วมมาจากประชาชนโดยตรงเท่านั้น ไม่สามารถแปรรูปเป็นกฎหมาย หรือตราสาร หรือทิ้งไว้ใครถือครองแทนได้ ดังนั้น ในมิติของรูสโซ ประชาชนเป็นฝ่ายเดียวที่สามารถแสดงเจตนารมณ์ร่วมได้ ประชาชนจึงเป็นใหญ่ที่สุดในแผ่นดิน และเป็นใหญ่เหนือกฎหมายระเบียบการปกครองใดๆ ก็ได้ หากพวกเขาต้องการ

อย่างไรก็ตาม หากย้อนรอยที่มาที่ไปของความคิดประชาธิปไตย ย่อมจะเห็นร่องรอยของความคิดเสรีนิยมปรากฏอยู่ไม่น้อย ที่เป็นรูปธรรมที่จับต้องได้ก็ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 นำโดย จอห์น ลีออค (John Locke) (ซึ่งเน้นว่าความเห็นของประชาชนนั้นจะแสดงผ่านกฎหมายที่มาจากรัฐสภา) อัดัม สมิท (Adam Smith) โรเบิร์ต มัลทัส (Robert Malthus) และเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) ทั้งนี้ เพราะการต่อสู้กับชนชั้นปกครองในชั้นแรกเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิทางเศรษฐกิจ การแสวงหาทรัพย์สินและความมั่งคั่ง ไม่ได้เกิดจากการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพ เสมอภาค และ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

⁵ Britannica., “Abraham Lincoln” (online), Encyclopedia Britannica, available from: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/341682/Abraham-Lincoln/341682supinfo/Supplemental-Information>, (July 2012, 27)

การตรากฎ เหมือนการเกิดขึ้นของอุดมการณ์ประชาธิปไตย⁶ ท่ามกลางบรรยากาศที่มนุษย์ถูกจำกัดเสรีภาพด้านวัฒนธรรม ด้วยประเพณี ศาสนา ถูกจำกัดด้านการปกครองด้วยความคิดเทวสิทธิ์ (Divine Right) และถูกจำกัดด้านเศรษฐกิจด้วยความคิดแบบพาณิชยนิยม (Mercantilism)⁷ ความกดดันอึดอัดรอบด้านทำให้นักคิดเหล่านั้นแสวงหาเสรีภาพในด้านต่างๆ ในทางการเมือง ล็อค ได้เสนอว่า ธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีเหตุผลที่เป็นเสียงของพระเจ้าในตัวมนุษย์ มนุษย์จึงสามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองได้ สามารถเลือกใช้และครอบครองทรัพย์สินของตนเองได้⁸ และด้วยธรรมชาติของมนุษย์เยี่ยงนี้ทำให้สังคมมนุษย์ในธรรมชาติมีระเบียบและเหตุผลสภาพธรรมชาติของมนุษย์ที่ปราศจากการแทรกแซงจึงเป็นสันติภาพไม่ใช่สงคราม

ข้อเสนอของล็อคที่สะท้อนความมีเหตุผลตามสภาพธรรมชาติทำไปเพื่อยืนยันว่า เพราะความมีเหตุผล มนุษย์จึงไม่ควรถูกจำกัดเสรีภาพในการเลือกและมีทรัพย์สิน อันเป็นพื้นฐานของความคิดเสรีนิยมที่ต่อยอดโดย อדם สมิท ที่อธิบายว่า โดยภาวะการณแข่งขันตามธรรมชาติจะนำไปสู่ประสิทธิภาพสูงสุด ในขณะที่การแทรกแซงจากอำนาจ หรือองค์กรกลางใดๆ เป็นการบิดเบือนกลไกตลาด ซึ่งเกิดผลร้ายต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐในฐานะที่ใช้อำนาจและเป็นองค์กรกลางจึงควรมีขอบเขตหน้าที่จำกัด คือ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และกิจการสาธารณะที่เอกชนจะไม่ทำ

ในช่วงต้นความคิดเสรีนิยมเน้นหนักไปที่การปลดแอกการครอบงำด้านเศรษฐกิจจากรัฐ เพื่อการได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินเอกชน และเพื่อให้เกิดพื้นที่ในการประกอบกิจการและทำมาค้าขาย โดยอ้างจากความเป็น “ธรรมชาติ” ของข้อเสนอของตน เช่น “เหตุผลเป็นธรรมชาติของมนุษย์” หรือ “มือที่มองไม่เห็น” อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาล่วงเลยไปความคิดเสรีนิยมเกิดการปรับตัวอย่างสำคัญ โดยการเปลี่ยนจุดอ้างอิงจากการอ้าง “ธรรมชาติ” ไปสู่การให้เหตุผลในเชิงอรรถประโยชน์ หรือที่เรียกกันว่าอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)⁹ การปรับตัวครั้งสำคัญนี้เป็นผลงาน

⁶ เกษียร เตชะพีระ, “ตารางเปรียบเทียบหลักการเสรีนิยม (Liberalism) กับหลักการประชาธิปไตย (Democracy)” [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=4337758725054&set=a.2556231547988.143206.1319945109&type=1&theater> (20 พฤศจิกายน 2555).

⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, **ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง**, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 20-21.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-125.

สำคัญของ เจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) เจมส์ มิลล์ (James Mills) และ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mills) โดยเสนอหลัก “มหสุข” หมายถึง สิ่งที่ดีเท่ากับสิ่งที่เกิดความสุขมากที่สุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด (The greatest happiness of the greatest number)¹⁰

กล่าวคือ เปลี่ยนจากการอธิบายการมีเสรีภาพเพราะเสรีภาพเป็นเรื่องธรรมชาติที่ไม่ควรฝืน และหากต้องเลือกระหว่างมีเสรีภาพกับไม่มีเสรีภาพ ควรจะเลือกการมีเสรีภาพ เพราะการมีเสรีภาพจะทำให้เกิดความสุขสูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ดังนั้น นายโดยทั่วไปนักคิดกลุ่มเสรีนิยมจึงสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะการยึดเสียงข้างมากย่อมสะท้อน เสรีภาพการเลือกที่มีเหตุผลของแต่ละบุคคลที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจและประโยชน์ของเสียงข้างมากนั้นในที่สุด อย่างไรก็ตาม ต้องหมายเหตุไว้ว่า แม้เสรีนิยม-ประโยชน์นิยม โดยทั่วไปจะมีจุดยืนทางอุดมการณ์ดังกล่าว แต่ความคิดของ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mills) ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นทั้งนักเสรีนิยมและอรรถประโยชน์นิยมคนสำคัญนั้น ได้เน้นในงานของเขา ชื่อ On Liberty อยู่เสมอว่า ในทางสังคมและ จริยศาสตร์นั้น เสียงข้างมากไม่จำเป็นต้องถูก และเสียงข้างน้อยไม่จำเป็นต้องผิดเสมอไป ดังนั้น มิลล์ จึงสนับสนุนให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และรับรองสิทธิของเสียงส่วนน้อย (Minority Rights)¹¹

ในงานของ มิลล์ จึงมีการยกประเด็นเรื่อง “พระราชย์เสียงข้างมาก” ขึ้นมาเพื่อเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของเสียงส่วนน้อยไม่ให้ถูกทำร้ายหรือรังแกเพียงเพราะไม่นิยมสอดคล้องกับเสียงข้างมากจึงเป็นหลักของประเด็นที่เสรีนิยมและหลักการประชาธิปไตยขัดแย้งกันในบางประการ ทั้งที่มีเจตนารมณ์ใกล้เคียงกันมาก เช่นเดียวกันกับประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมที่จำเป็นต้องพิจารณาความสำคัญของการชุมนุมอันเป็นสิทธิเสรีภาพและการแสดงพลังแห่งเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในสังคมการเมือง หรือการพิจารณาสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมด้วยมิติเสรีนิยมที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐ/สังคมส่วนรวม โดยกฎหมายและหลักนิติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร ในมิตินี้การวางเงื่อนไขและหลักการเพื่อกำกับ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

¹¹ จอห์น สจ๊วต มิลล์, “บนทางเสรีภาพ”, แปลโดย ภัทรพร สิริกาญจน, (งานแปลของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ลำดับที่ 100, 2530), หน้า 9.

การชุมนุมให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ จึงเป็นมิติที่ซ้อนทับกันระหว่างหลักการประชาธิปไตยและหลักการเสรีนิยม

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาหลักเสรีนิยมกับปัญหาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมพบว่า สิทธิในการชุมนุมถือเป็นสิทธิทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการความเป็นเสรีนิยมของสังคมอย่างยิ่ง เพราะการชุมนุมเป็นช่องทางในการนำเสนอประเด็นสาธารณะสู่สังคมการเมือง เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบและร่วมกันหาทางออกสำหรับปัญหา หรือเพื่อเป็นการกระตุ้นสำนึกแห่งความยุติธรรม (Sense of Justice) ของสาธารณชนให้คล้อยตามผู้ชุมนุม ดังนั้นสาระสำคัญของการชุมนุมจึงเป็นการสื่อสารทั้งข้อมูล อารมณ์ความรู้สึก และพลังของกลุ่มให้สังคมการเมืองรับทราบ เข้าใจ และซาบซึ้ง¹² ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สื่อทั่วไปไม่สามารถทำได้ หรือหากทำได้ก็คงต้องมีกระบวนการที่ยุ่งยากมาก

ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว การชุมนุมนั้นจะต้องเรียกร้องความสนใจจากสังคมการเมืองและสาธารณชนให้ได้ การชุมนุมจึงต้องจัดในที่สาธารณะ เพราะหากไปจัดในที่ส่วนตัวย่อมกลายเป็นการประชุมเฉพาะกลุ่มไป ซึ่งไม่สามารถสื่อสารกับสังคมการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเคลื่อนไหวดังกล่าวย่อมขาดพลังสนับสนุนจากสาธารณชนและล้มเหลวลงไปในที่สุด โดยที่ประเด็นสาธารณะดังกล่าวจะไม่ได้สื่อสารแก่สาธารณชน ทั้งที่เรื่องราวที่เป็นประเด็นสาธารณะย่อมเกี่ยวกับบุคคลทั่วไป ความล้มเหลวในการชุมนุมที่ไม่สามารถเสนอประเด็นสาธารณะได้นั้นจึงไม่ใช่ความล้มเหลวส่วนตัวของผู้ชุมนุม หากแต่เป็นความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย เพราะคนจำนวนมากจะเสียสิทธิในการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะไปโดยไม่รู้ตัว ขณะเดียวกัน การสร้างเสรีภาพในการชุมนุมนอกจากเกิดประโยชน์แก่ผู้ที่เห็นด้วยกับการชุมนุมแล้ว ยังมีส่วนในการสร้างสังคมที่มีความอดกลั้นต่อความเห็นต่าง (Tolerant Society)¹³ เพราะพลเมืองจะเชื่อในเสรีภาพของอีกฝ่าย และจะยอมรับฟังแม้ในสิ่งที่พวกเขาไม่เห็นด้วย ซึ่งหลักคิดดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญมากในการเมืองและสังคมเสรีนิยมประชาธิปไตย

¹² Carl Cohen, *Civil Disobedience: Tactic*, (Conscience and the Law, 1971), p. 16-18.

¹³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด” (บทบัณฑิตย ปีที่ 65 ฉบับที่ 4, 2552): 1.

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมมีประเด็นสำคัญในการพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ 1) ความหมายของเสรีภาพในการชุมนุม 2) องค์ประกอบของเสรีภาพในการชุมนุม 3) ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม 4) ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และ 5) เสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายระหว่างประเทศ

1) ความหมายของเสรีภาพในการชุมนุม

“เสรีภาพในการชุมนุม” มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย โดย Black’s Law Dictionary ได้อธิบายจากภาษาอังกฤษคำว่า “Right of Assembly” หมายถึงสิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบ และยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล¹⁴

ส่วนนักวิชาการทางกฎหมายของไทยได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ 3 คนคือ ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” คือ การเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนา หรือโต้เถียงเรื่องใดๆ การรวมกันเช่นนี้จะไม่มีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย¹⁵ ส่วนหยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” หมายถึงเสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองได้ถูกต้อง¹⁶ นอกจากนี้ วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายในเชิงขยายความว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ¹⁷

อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในโลกของความเป็นจริงนี้ย่อมพ้นไปจากนิยามดังกล่าว เพราะการชุมนุมอาจเป็นการเรียกร้องต่อนายจ้างหรือเรียกร้องจากสังคมการเมืองโดยไม่สนใจรัฐเลยก็ได้ ดังจะเห็นได้จากนิยามของงานชิ้นอื่นในลำดับถัดไป ทั้งนี้เพราะปัญหาในสังคมการเมืองสมัยใหม่ที่มีทั้งภาวะทุนนิยมและภาวะโลกาภิวัตน์

¹⁴ Henry C. Black, Black’s Law Dictionary, 6th. ed. (St. Paul, Minn.: West, 1990), p. 115. อ้างในมานะชัย แก้วพงษ์ษา, *มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ*, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 18.

¹⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 461.

¹⁶ หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511*, (กรุงเทพฯ: นำชัยการพิมพ์, 2512), หน้า 54.

¹⁷ วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” *วารสารนิติธรรมศาสตร์* 11.4 (2525): 570-571.

การชุมนุมเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ จึงสลับซับซ้อนขึ้นและหาได้จำกัดเฉพาะข้อพิพาทที่ประชาชนมีต่อรัฐอีกต่อไป

2) องค์ประกอบของเสรีภาพในการชุมนุม

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมประชาชน จะบรรลุผลไม่ได้เลยหากขาดเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่นๆ อีก 6 ประการ ดังนี้ 1) เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมโดยสงบจึงเป็นการแสดงออกของกลุ่มคนที่มาชุมนุมรวมกลุ่มกัน 2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจจะเห็นด้วย สนับสนุน หรือคัดค้านในการชุมนุมสาธารณะ 3) เสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) การพูดของบุคคลในที่ต่างๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่จะต้องมีการพูดโฆษณาในที่ชุมนุมสาธารณะ 4) เสรีภาพในการเดินทาง (Freedom of Movement) เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่จะเห็นได้ว่า การชุมนุมโดยสงบ ถ้ามีการเคลื่อนย้ายเดินทางก็จะเป็นอีกแบบหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ การเดินขบวน 5) เสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of Press) เป็นส่วนประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพราะจะมีการพิมพ์การเขียนป้ายโฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อเรียกร้องเรื่องต่างๆ ในการชุมนุมโดยสงบ 6) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Right to Vote) เป็นการชุมนุมโดยสงบโดยมีจุดประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน¹⁸

3) ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเพื่อแสดงความคิดเห็นความต้องการของผู้ชุมนุม ซึ่งถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญด้วย การจะพิจารณาว่าเสรีภาพดังกล่าวมีมากหรือน้อยเพียงใด ให้พิจารณาจากการรับรองโดยรัฐธรรมนูญเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องมีขอบเขต เนื่องจากการใช้เสรีภาพอย่างไม่มีข้อจำกัดนั้น อาจเป็นการกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ได้เช่นกัน¹⁹ ประเทศต่างๆ อาจ

¹⁸ วิจิตร เจริญชัยยง, “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 10.

¹⁹ มานะชัย แก้วพงษ์ชา, มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ, หน้า 19-21.

จำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อเข้ามาควบคุมขอบเขตการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

4) ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน มีข้อจำกัดทั่วไปที่เป็นหลักการพื้นฐานอยู่ 4 ประการ ดังนี้²⁰

(1) หลักความมั่นคงของชาติ (Nation Security) ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อความมั่นคงของชาติ (Nation Security) แต่เดิมหมายถึง ความมั่นคงทางการเมืองเท่านั้น แต่ปัจจุบันรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่า ต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งข้อจำกัดเสรีภาพที่อ้างหลักความมั่นคงของชาติควรทำในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติจะออกมาโดยคำสั่งบัญชาของ คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้

(2) หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public Policy) ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมบางประการถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายเฉพาะ โดยให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังเช่น ในกรณีชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เฉพาะเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

(3) หลักการคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ คือ ต้องมิให้การชุมนุมกระเทือนความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ในระหว่างการชุมนุม

(4) หลักสิทธิของบุคคลอื่น ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ คือ การชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่กระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

5) เสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศแล้ว พบว่า เสรีภาพในการชุมนุมปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ 1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กับ 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) คือ การประกาศเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติให้การรับรองตามข้อมติที่ 217 A (III) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 โดยปรากฏหลักการที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในข้อ 20(1)²¹

“ข้อ 20

(1) บุคคลมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ”

“Article 20

(1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.”

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) คือ กติการะหว่างประเทศที่กำหนดสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรอง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 โดยปรากฏหลักการที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในข้อ 21²²

“ข้อ 21

สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็น

²¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน The Universal Declaration of Human Rights, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554), หน้า 3, 20.

²² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ม.ป.ป.), หน้า 52-53.

สำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

“Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วยังพบกฎหมายระหว่างประเทศที่ขยายความเรื่อง “ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ” โดยได้รับการบัญญัติไว้ในหลักการสิราคูซา (The Siracusa Principles on Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Civil and Political Rights, 1985) ซึ่งยินยอมให้นำเหตุผลเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชาติมาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้โดยชอบธรรมโดยกำหนดไว้ในข้อ 29-32²³ ดังนี้

“ข้อ 29. ความมั่นคงปลอดภัยของชาติอาจถูกยกขึ้นเพื่อสนับสนุนมาตรการในการจำกัดสิทธิบางประการได้ก็แต่เฉพาะเพื่อการปกป้องการดำรงอยู่ของชาติหรือบูรณภาพแห่งดินแดน หรืออิสรภาพทางการเมืองของรัฐบาลกองกำลังหรือการคุกคามด้วยกำลัง

ข้อ 30. ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไม่อาจถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพียงเพื่อป้องกันภัยคุกคามการรักษากฎหมายอันเกิดจากกลุ่มย่อยๆ ในท้องที่

²³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ, [ระบบออนไลน์], ที่มา : www.enlightened-jurists.com/page/128/ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ.html (1 กรกฎาคม 2557)

ข้อ 31. ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไม่อาจถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยอำเภอใจได้ และจะนำมาใช้ได้เฉพาะเมื่อมีการวางมาตรการป้องกันที่เพียงพอและมีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่ใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต

ข้อ 32. การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นขั้นตอนจะค่อยๆ กัดกร่อนความมั่นคงปลอดภัยของชาติอย่างแท้จริง และจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงปลอดภัยระหว่างประเทศด้วย รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการละเมิดดังกล่าวจะยกเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชาติมาเป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการขัดฝ่ายค้านในข้อหาการทำลายความมั่นคงปลอดภัยของชาติ หรือใช้เพื่อปราบปรามประชาชนของรัฐไม่ได้”

2.1.3 แนวคิดว่าด้วยการเมืองภาคประชาชน (Concept of People's Politic)

การทำความเข้าใจประเด็นการเมืองภาคประชาชนเพื่อศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้สามารถศึกษาได้จากสองมุมมอง คือ บริบททางสังคมการเมืองและลักษณะวิธีการของการเมืองภาคประชาชนเป็นมุมมองหนึ่ง และการอธิบายการเกิดขึ้นในเชิงทฤษฎีของพฤติกรรมที่เป็นการเมืองภาคประชาชนหรือขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนอีกมุมมองหนึ่ง ซึ่งขบวนการภาคประชาชนเหล่านี้เองที่ลุกขึ้นชุมนุมในพื้นที่ต่างๆ ดังนั้น แนวคิดที่อธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทั้งสองมุมมองจึงล้วนแต่มีนัยสำคัญในการวิเคราะห์พิจารณาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมทั้งสิ้น

1) บริบทและลักษณะของการเมืองภาคประชาชน

การเคลื่อนไหวเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะของประชาชนนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางสะท้อนให้เห็นจากงานศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ได้อธิบายไว้ใน การเมืองของพลเมือง²⁴ ว่าพลเมืองนั้นสามารถทำงานส่วนรวมในกิจการสาธารณะได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกระทั่งอาจขัดแย้งกับรัฐเพื่อสังคมส่วนรวมก็ได้ เอนก อธิบายว่าสังคมไทยเดิมนั้นการปกครองกันเป็นระบบไพร่ไพร่นั้นเป็นลูกน้องมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังเจ้านายที่ตนสังกัด ต่อมาเมื่อสร้างรัฐสมัยใหม่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไพร่นั้นถูกเปลี่ยนเป็นราษฎร ความเป็นราษฎร

²⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, การเมืองของพลเมือง: สู่สหธรรมใหม่, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546).

คือต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทย ราษฎรที่ดีคือราษฎรที่อ่านหนังสือง่ายคิดว่าตนเป็นผู้มีน้อย แต่เมื่อสังคมไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในประสบการณ์ของประเทศตะวันตก ราษฎรเหล่านี้เปลี่ยนสถานะไปสู่ความเป็นพลเมืองที่มีหน้าที่ต่างจากราษฎรอย่างสิ้นเชิง เพราะพลเมืองไม่ได้มีหน้าที่ยอมรับอำนาจรัฐอย่างเชื่องๆ แต่ต้องเป็นบุคคลที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ไม่รอรับผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ พลเมืองต้องมีส่วนร่วมทั้งกับกิจการต่างๆ ของรัฐและสังคมด้วย ในขณะที่ราษฎรที่ดีต้องยอมรับกฎหมายของรัฐ พลเมืองต้องทำหน้าที่เชิงรุกเพื่อเรียกร้องกฎหมายและนโยบายที่ตนต้องการ และคัดค้านในนโยบายที่ตนไม่เห็นด้วย

อย่างไรก็ตาม เอนก เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของไทยไม่สู้จะนำไปสู่ การเปลี่ยนผ่านสถานะของ “ราษฎร” สู่ “พลเมือง” มากนัก นอกจากนี้ เอนก ยังเสนอว่าความเป็นพลเมืองนั้นเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) อันมีจุดยืนว่าประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชนเองมากกว่าการปกครองเพื่อประชาชนโดยผู้อื่นหรือตัวแทน ถึงแม้การปกครองนั้นจะผิดพลาดประการใดพลเมืองก็จะไม่ท้อแท้หรือเรียกร้องให้อัศวินม้าขาวมาปกครองตน

เห็นได้ว่า เอนก ได้เสนอข้อคิดว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง หรือการเคลื่อนไหวภาคประชาชนนั้นเป็นลักษณะพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ต่อมา เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ในการเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย²⁵ ได้เสนอสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมในอดีตจนถึงปัจจุบันที่นำไปสู่ความจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ด้วยเหตุผลว่าการเมืองระบบตัวแทนนั้นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน ได้แก่ มรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความยากจนเลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในเศรษฐกิจสังคมที่ทำให้ประชาชนต้องยอมรับการอุปถัมภ์ โดยที่ เสกสรรค์ ชี้ว่าวัฒนธรรมการอุปถัมภ์เป็นสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เน้นความเสมอภาคระหว่างบุคคล การเป็นปัจเจกชนนิยมและนิติธรรม

²⁵ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ: วิชาฯ, 2546).

ส่วนปัจจัยภายนอก เสกสรรค์ ได้อธิบายการเมืองภาคประชาชนโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) อย่างยิ่ง เพราะโลกาภิวัตน์ได้ทำให้รัฐนั้นถูกควบคุมโดยปัจจัยภายนอกมากขึ้นและเกิดข้อจำกัดในการดูแลประชาชนส่วนมาก เพราะโลกาภิวัตน์ไม่ได้ย้ายอำนาจจากชนชั้นนำเดิไปสู่ประชาชนแต่ย้ายอำนาจเหล่านั้นไปอยู่กับกลไกตลาดเสียมากกว่า โดยที่โลกาภิวัตน์ได้ยึดกุมส่วนสำคัญต่างๆ ของสังคม เช่น การยึดกุมพื้นที่สาธารณะ (Public space) ด้วยสื่อโฆษณา การยึดชนชั้นกลางเข้าสู่ภาคธุรกิจจนชนชั้นกลางไม่ผูกผันกับคนกลุ่มอื่น การยึดพื้นที่ทางการเมืองของชนชั้นนำเดิม และการยึดฐานทรัพยากรจากชนชั้นล่าง เป็นต้น ในโลกแบบโลกาภิวัตน์ประชาชนคนสามัญจึงไร้อำนาจยิ่งขึ้น เห็นได้ว่าเสกสรรค์พิจารณาว่าสาเหตุที่ประชาชนต้องเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยตนเอง หรือ “การเมืองภาคประชาชน” ก็เพราะปัจจัยภายนอกและภายในข้างต้นทำให้การเมืองระบบตัวแทนเดิมไม่อาจทำงานได้ ดังนั้น การฝากความหวังไว้กับชนชั้นนำเดิมจึงไม่เหมาะสมอีกต่อไป ตรงกันข้ามภาคประชาชนต้องเข้ามาบีบบังคับโดยตรงต่อการจัดการประเด็นสาธารณะต่างๆ

นอกจากงานศึกษาของเสกสรรค์แล้ว อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ได้อธิบายความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่นำไปสู่ความมีส่วนร่วมได้เสียมากขึ้นของประชาชนต่อกิจการสาธารณะ ใน จะรักกันอย่างไรในเมื่อเรายังไม่เข้าใจกัน²⁶ ทั้งนี้ อรรถจักร์ อธิบายว่าสังคมชาวนานั้นล่มสลายไปแล้ว กล่าวคือภาพฝันว่าชาวนาชาวไร่ นั้น ใช้ชีวิตสุขสันต์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และพอเพียงนั้นได้สูญพันธุ์ไปนานแล้ว ชาวนาในปัจจุบันพยายามหารายได้ซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้จากนอกภาคการเกษตร ส่วนที่ยังทำการเกษตรอยู่เกือบทั้งหมดก็เข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ทั้งสิ้น กล่าวคือ ชีวิตของชาวนาปัจจุบันนั้นไม่ได้สัมผัสโดยตรงกับชีวิตของชนบทเท่านั้น แต่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับเศรษฐกิจโลก ความสัมพันธ์ใหม่นี้ทำให้ชาวนาหรือชาวชนบทนั้นมีความจำเป็นต้องหยั่งรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นสาธารณะและการเมือง เพราะการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม จากข้อเสนอของอรรถจักร์ จะเห็นได้ว่าประชาชนจำนวนมากในปัจจุบันนั้นต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างยิ่ง

นอกจากการต่อสู้ด้วยการเคลื่อนไหวขบวนการเมืองโดยตรงไปตรงมาแล้ว การเมืองของประชาชนยังมีมิติที่หลากหลาย ดังงานศึกษาของ รัชณี นิลจันทร์ ได้แสดง

²⁶ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *จะรักกันอย่างไรในเมื่อเรายังไม่เข้าใจกัน*, (นนทบุรี: Oh My God, 2553).

ให้เห็นในวิทยานิพนธ์เรื่อง การเรียกร้องสิทธิของคนจน : กรณีการระเบิดของโรงงานอบลำไย²⁷ ว่าคนจนได้สร้างพื้นที่ต่อรองขึ้นมาโดยวิธีการต่างๆ เช่น การทำความเข้าใจเรื่อง “สิทธิ” ที่นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการเข้ามาพูดคุย แลกเปลี่ยน ตลอดจนการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ในชีวิตประจำวันในสื่อต่างๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และการสร้างพื้นที่ต่อรองด้วยความเชื่อทางพิธีกรรม เช่น พิธีทรงเจ้า และพิธีแกว่งขวัญข้าวซึ่งเป็นความเชื่อเรื่องการกลับมาเกิดใหม่ของคนในครอบครัวที่เสียชีวิต ถึงแม้ว่าพิธีกรรมเหล่านี้อาจไม่เกิดผลในเชิงประจักษ์ แต่ก็ยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ประสบเหตุ ที่กำลังอยู่ในภาวะจิตใจอ่อนแอนั้นกลับมาเข้มแข็งได้ อย่างไรก็ตาม คนจนยังมีข้อจำกัดในการเรียกร้องสิทธิผ่านกระบวนการยุติธรรม เพราะความรู้ด้านกฎหมายนั้นถูกผูกขาดไว้กับผู้ประกอบวิชาชีพและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

วิธีการอันหลากหลายของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนหรือชาวบ้านยังสะท้อนให้เห็นชัดเจนขึ้น เมื่อศึกษางานของ เจมส์ ซี. สก๊อต (James C. Scott) เรื่อง *Weapon of the Weak*²⁸ ซึ่ง สก๊อต ได้ศึกษาการต่อต้านและขัดขืนต่อผู้ทรงอำนาจของชาวนาในหมู่บ้านที่ สก๊อต เรียกโดยสมมุติว่า “เสดากา” (Sedaka) ในประเทศมาเลเซีย ในงานศึกษาชิ้นนี้ สก๊อต เน้นย้ำว่า การศึกษาการต่อต้านขัดขืนของชาวนาไม่สามารถศึกษาโดยมองที่การต่อสู้ด้วยการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการหรือการมีกิจกรรมทางการเมืองกระแสหลักได้เพราะกิจกรรมเหล่านี้เป็นอันตรายอย่างยิ่งสำหรับชาวนา สก๊อต พบว่า การต่อสู้ของชาวนาหรือชนชั้นที่อ่อนแอกว่ามักไม่สนใจที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ (Larger Structure) ของรัฐและกฎหมาย แต่เน้นที่การต่อต้านขัดขืนในชีวิตประจำวัน (Everyday forms of peasant resistance) โดยไม่เป็นทางการ (Informal) และเน้นประโยชน์ในทางปฏิบัติ (De facto gains) ที่มีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว เช่น การดิ้นนินทา การสร้างข่าวลือ เป็นต้น

ต่างไปจากงานของรัชนิและสก๊อต การเมืองภาคประชาชนในบางลักษณะมีการตอบโต้สิ่งที่พวกเขาต่อต้านอย่างเอิกเกริกและตรงไปตรงมา ในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้าน “ยี่ห้อ” ใน โนโลไก²⁹ ของ นาโอมิ โคลน์ ในงานชิ้นนี้ โคลน์ ได้ศึกษา

²⁷ รัชนิ นิลจันทร์, “การเรียกร้องสิทธิของคนจน: กรณีการระเบิดของโรงงานอบลำไย” (วิทยานิพนธ์ สังคมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548).

²⁸ James C. Scott, *Weapon of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, (London: Yale University Press, 1985).

²⁹ นาโอมิ โคลน์, *โนโลไก*, แปลโดย เพ็ญนภา หงษ์ทอง, (กรุงเทพฯ: ฟ้ายาว, 2555).

ปรากฏการณ์การเกิดขึ้นและเสื่อมลงของยี่ห้อ ซึ่งสุดท้ายประชาชนจำนวนมากได้ลุกขึ้นมาคว่ำบาตรไปจนถึงตอบโต้ เช่น การป่วนทางวัฒนธรรม (Culture Jamming) และการยึดถนนคืน (Reclaim the Street) อย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ 1990 ทั้งนี้โคลน อธิบายว่าการตอบโต้ของประชาชนเกิดขึ้น เพราะความใหญ่โตเกินไปของ “ยี่ห้อ” ที่ยึดกุมพื้นที่ทางวัฒนธรรมเกือบทั้งหมด เริ่มจากการสร้างภาพฝัน โฆษณาในโทรทัศน์ ไปจนถึงกลางจัตุรัสการเมืองและห้องน้ำสาธารณะ โคลนเรียกว่าภาวะนี้ว่า “ไม่มีที่ว่าง (No Space)” ซึ่งเป็นการกีดกันพื้นที่ทางวัฒนธรรมดำเนินไปอย่างเบ็ดเสร็จ เมื่อ “ยี่ห้อ” ทั้งหลายได้รวมกลุ่มกับควมบรรทัดเดียวกัน สุดท้ายในทุกจังหวัดของชีวิตก็หนีไม่พ้นยี่ห้อ ซึ่งโคลนเรียกว่า “ไม่มีทางเลือก (No Choice)” และเมื่อยี่ห้อแน่นได้เน้นสร้างยี่ห้อมากกว่างาน คนงานก็ไม่จำเป็นอีกต่อไป จนทำให้คนงานจำนวนมากต้องออกจากงานเป็นผลกระทบโดยตรงอันกระทบต่อชีวิตอย่างเป็นรูปธรรม โคลนเรียกว่า “ไม่มีงาน (No Job)” และทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดการต้านยี่ห้อ หรือ โนโลโก้ (No Logo) ในงานชิ้นนี้ โคลน จึงฉายภาพการกระทำต่อประชาชนตั้งแต่ระดับแรก คือ การชิงพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ และจบด้วยการกระทำโดยตรงต่อประชาชน สุดท้ายประชาชนจึงลุกขึ้นมาต้านยี่ห้อด้วยการปิดถนนและการล้อเลียนอย่างหนัก

2) กระบวนทัศน์ต่อการเมืองภาคประชาชน

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนทัศน์ต่อการเมืองภาคประชาชนว่าก่อรูปขึ้นมาได้อย่างไร หรือมีลักษณะโดยทั่วไปอย่างไรนั้น สามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิดขบวนการภาคประชาชน สามแนวคิดด้วยกัน ได้แก่ ทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Behavior) ทฤษฎีระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Theory) และทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New Social Movement) ซึ่งแนวทางการอธิบายของแต่ละทฤษฎีนั้นแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบททางสังคมในขณะนั้น ดังจะพิจารณาต่อไปนี้

2.1) พฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Behavior)

แนวคิดแรกที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อพยายามทำความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ ทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Behavior Theory) โดยงานศึกษากลุ่มนี้ นำโดย เลบองต์ (Le Bon) ในหนังสือ The Psychology of the Crowd ซึ่ง เลบองต์ ได้เสนอว่า ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนนั้นเป็นพฤติกรรมที่ไม่ปกติ (Extraordinary Behavior) ที่เกิดจากการชักจูงขึ้นา และแพร่ระบาด (Contagion Stage) จนเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่งและเป็นภาวะไร้อารยธรรมของมนุษย์ (Primitive Being) เหตุที่เลบองต์มีข้อเสนอดังกล่าว เพราะเลบองต์เห็นว่าพฤติกรรม

ของผู้ที่กำลังร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนนั้น จะแตกต่างจากพฤติกรรมปกติในชีวิตประจำวัน อันเป็นผลมาจากการใช้จิตวิทยาหมู่ให้เกิด “กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของอารมณ์และจิตใจ” (The Law of Mental Unity) ซึ่งเป็นความเห็นต่อขบวนการภาคประชาชนที่ไม่แปลกนัก หากพิจารณาจากลักษณะของเลบองต์ ซึ่งเกิดในครอบครัวชนชั้นกลาง และทำงานเป็นนักเขียนในปารีสระหว่าง ค.ศ. 1869-1871 ที่มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นสูงมากในปารีส และจบลงด้วยความรุนแรงที่ปารีสคอมมูน ทั้งนี้ เลบองต์ได้เผชิญหน้ากับประสบการณ์ที่เลวร้ายกับความไร้ระเบียบทางสังคมจนกลัวฝูงชนและประชาธิปไตยโดยมวลชน ซึ่งงานศึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมส่วนใหญ่ในขณะนั้นเป็นผลงานของชนชั้นสูงที่มักฉายภาพความรุนแรงด้านศาสนาและการเมือง หรือความอดอยากหิวโหยและยื้อแย่งอาหารซึ่งกันและกัน³⁰

จากงานของเลบองต์ ได้มีการศึกษาต่อยอดและพัฒนาเป็นทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ในระยะถัดมาและได้รับความนิยมสูงสุดในช่วงทศวรรษ 1940-1950³¹ ฐานคิดดังกล่าวทำให้กลุ่มที่เชื่อมั่นในทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่เป็นสิ่งที่ไม่มีลักษณะเป็นสถาบัน ไม่มีระเบียบแบบแผน หรือความมั่นคงแน่นอน แต่เป็นอุบัติเหตุที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้จะเกิดความเปลี่ยนแปลงและผันแปรอย่างไร ทำให้การชุมนุมเป็นสิ่งที่อยู่พ้นไปจากวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวเป็นผลมาจากความเครียดเข้มงวดในโครงสร้างสังคม ทำให้ปัจเจกชนเกิดความว้าวุ่นสับสน และไม่เป็นตัวของตัวเอง³²

2.2) การระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Theory)

แนวการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่โดดเด่นอีกหนึ่งทฤษฎี คือ ทฤษฎีการระดมทรัพยากร โดยมีงานของ John D. McCarthy และ Myer N. Zald เรื่อง Resource Mobilization and Social Movement เป็นงานบุกเบิกชิ้นสำคัญ ซึ่งแนวคิดเคราะห้นี้มีอิทธิพลมานับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นบริบทที่เกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นอย่างกว้างขวาง เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิพลเมือง (Civil Right Movement) หรือขบวนการต่อต้านสงคราม (Anti-War Movement) เป็นต้น³³

³⁰ ประภาส ปันตบแต่ง, กรอบวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม, (เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552), หน้า 32-33.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-62.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

ลักษณะเด่นของกลุ่มนี้เปลี่ยนทิศทางการอธิบายแบบทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ที่สำคัญ คือ การอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยมุมมองใหม่ว่า การเข้าร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นเป็นผลมาจากการคำนวณผลได้ผลเสียจากการเข้าร่วมขบวนการดังกล่าว และมีจุดเน้นอีกประการตรงที่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับองค์กรที่เคลื่อนไหวมากกว่าเป็นการจัดองค์กรเพื่อระดมทรัพยากร โดยเป็นการรวมกลุ่มของผู้คนที่มิได้มีเหตุผล และมีพื้นที่ทางการเมืองที่ชัดเจน (ในระบบ เพราะผ่านกลุ่ม, องค์กร) มีการจัดวางกลยุทธ์ให้สามารถบรรลุผลทางการเมืองผ่านการบริหารจัดการทรัพยากรที่ระดมมาอย่างมีประสิทธิภาพ³⁴

แนวคิดนี้จึงเป็นความพยายามจะผลักดันให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมหลุดไปกรอบการอธิบายแบบพฤติกรรมรวมหมู่ที่มองผู้เข้าร่วมว่าเป็น ผู้คนที่อ่อนแอ ไม่มีเหตุผล ไร้อารยธรรม และไม่เป็นตัวของตัวเอง แต่ปรับกระบวนทัศน์เป็นการเคลื่อนไหวของประชาชนที่มีเป้าหมาย มีตัวตนทางการเมือง มีการจัดตั้ง มีระเบียบแบบแผนและกลยุทธ์ที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม พลังในการอธิบายนี้กลายเป็นดาบสองคมที่ทำให้ขบวนการทางสังคมที่ถูกอธิบายโดยทฤษฎีระดมทรัพยากรถูกมองว่าเป็นเพียงการชุมนุมทางการเมือง (Political Protest) ที่ไม่มีมิติของความเดือดร้อน ความกดดัน หรือจิตใจอื่นๆ ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแปรสภาพกลายเป็นกลุ่มทางการเมืองแทนที่จะเป็นประชาชนผู้ชุมนุม³⁵

กรอบคิดที่ว่าด้วยทฤษฎีระดมทรัพยากรเองก็เป็นผลจากบริบททางสังคมและบริบททางวิชาการที่เติบโต จนสร้างความเชื่อมั่นว่ามนุษย์นั้นเป็นสัตว์ที่มีเหตุผล และเป็นสัตว์เศรษฐกิจ มนุษย์จึงไม่ทำสิ่งที่ไร้ค่าหรือถูกชักจูงได้โดยง่าย โดยภาพรวมแล้วนักคิดกลุ่มนี้เห็นว่า ขบวนการทางสังคมต้องมีกลุ่มก้อนองค์กรที่ชัดเจน ซึ่งโดยสภาพแล้วต้องมีเป้าหมายขององค์กรที่ชัดด้วย และมีระบบระเบียบแบบแผนหรือมียุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง และผู้นำขบวนการสามารถเคลื่อนไหวสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New Social Movement)

หลังจากกระบวนทัศน์ทางทฤษฎีที่มีต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจะอยู่ในบรรยากาศที่เป็นความบ้าคลั่งในทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ หรือความเป็นสถาบันอย่างสุดโต่งในทฤษฎีการระดมทรัพยากรแล้ว กระบวนทัศน์ทั้งสองไม่เพียงพอ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-88.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

ที่จะอธิบายการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในโลกปัจจุบัน โดยพิจารณาจากปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวที่ “พลิก” คำอธิบายต่างๆ ที่เคยมีมาแบบหน้ามือเป็นหลังมือ เช่น การเคลื่อนไหวทางสังคมที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กร ไม่มีแกนนำที่มีอำนาจสั่งการผู้เข้าร่วม ไม่มีแรงจูงใจทางการเมืองในระดับโครงสร้าง หรือต้องการรื้อถอนโครงสร้างทางการเมือง เพียงแต่ต้องการเคลื่อนไหวในประเด็นเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิสตรี สิทธิเพศทางเลือก สิทธิในสิ่งแวดล้อม ฯลฯ³⁶

ลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่นั้นมีลักษณะประสมกันระหว่างการอธิบายแนวพฤติกรรมรวมหมู่และการระดมทรัพยากร โดยเรียกว่า “การกระทำรวมหมู่” (Collective Action) หมายถึง ปัจเจกแต่ละคนมีการกระทำของตนซึ่งไปสอดคล้องกับการกระทำของปัจเจกอีกคนหนึ่งพอดี จึงไม่ได้เป็นการกระทำของฝูงชนที่บังคลังไม่เป็นตัวของตัวเอง แต่เป็นการกระทำอย่างมีสติอย่างใดก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่นี้ก็ไม่ใกล้เคียงกับการระดมทรัพยากร เพราะการเคลื่อนไหวในมิตินี้มีได้ต้องการการยึดถืออำนาจรัฐ และไม่มี การจัดช่วงชั้นภายในองค์กรเพื่อประโยชน์ในการสั่งการหรือการกำหนดยุทธศาสตร์³⁷ การชุมนุมในมิติขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ที่เราเห็นได้ชัด เช่น การเคลื่อนไหวในลักษณะการยึดถนนคืน (Reclaims the Street) การนั่งประท้วง (Sit-In Movement) เป็นต้น³⁸

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีข้างต้นทำให้สามารถพิจารณาในเบื้องต้นว่า การเมืองภาคประชาชนอาจเริ่มต้นด้วยการเคลื่อนไหวในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีแบบแผน แต่มีเป้าหมายร่วมกันของผู้เคลื่อนไหว ซึ่งอาจดำเนินไปด้วยลักษณะที่ขัดต่อกฎหมายโดยจงใจก็ได้ ในขณะที่ขบวนการประท้วงที่ไร้ความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนนั้นได้ปรับเปลี่ยนจากการอธิบายด้วย “พฤติกรรมรวมหมู่” ไปสู่การมองขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนอย่างมีเป้าหมาย มีหลักการและมีเหตุผลขึ้น มากไปกว่าจะเป็นเพียงพฤติกรรมที่เกิดจากการปลุกกระดม หรือเป็นความอลหม่านเท่านั้นซึ่งทำให้ต้องตระหนักว่า

³⁶ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่, (กรุงเทพฯ: วิชาสา, 2545), หน้า 1-5.

³⁷ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, กรอบวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม, หน้า 131-140.

³⁸ นาโอมิ โคลน์, ไนโลโก้, แปลโดย เพ็ญภา หงษ์ทอง, (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2555).

การอธิบายการเมืองภาคประชาชนและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในทางกฎหมายนั้นต้องไม่ผิดพลาดผิดตัวกับความเข้าใจเรื่องการชุมนุมและการเมืองภาคประชาชนในทางวิชาการและความเข้าใจของสังคมจนเกินสมควร

2.1.4 แนวคิดว่าด้วยกฎหมายกับสังคม (Concept of Law and Society)

กฎหมายกับสังคมเป็นแนวพินิจ (Approach) หนึ่งใน การทำความเข้าใจกฎหมาย โดยมียุทธศาสตร์พื้นฐานทางแนวคิดว่าการทำความเข้าใจกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาร่วมกับบริบททางสังคม ทั้งนี้เพราะกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่ง (Social Institution) ที่มีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันทางสังคมอื่นๆ ด้วย อาทิ เช่น สถาบันครอบครัว ศาสนา การเมือง ฯลฯ ดังนั้น การศึกษาลักษณะที่แท้ของกฎหมายจึงไม่สามารถปฏิเสธการดำรงอยู่ของสถาบันทางสังคมอื่นๆ ที่ส่งอิทธิพลถึงกันได้ ซึ่งแนวโน้มในการศึกษากฎหมายทั่วไป มักละเลยความสำคัญกับปรากฏการณ์ทางสังคม ทำให้นักกฎหมายกับสังคมมีข้อคิดต่อกฎหมายว่า กฎหมายในตำรากฎหมาย (Law in Book) และกฎหมายในทางปฏิบัติ (Law in Action) นั้นไม่สอดคล้องกัน แต่กฎหมายที่มีผลต่อชีวิตของผู้คนในสังคมที่แท้จริงนั้น คือ กฎหมายในทางปฏิบัติ³⁹

การศึกษากฎหมายกับสังคม ดังที่ เดวิด เอ็ม. เองเกล (David M. Engel) อธิบายไว้ว่า นิติสำนักเป็นแนวคิดหนึ่งที่ใช้ศึกษากฎหมายกับสังคมที่เห็นได้ชัดในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ในประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁰ เช่นเดียวกับแฟรงก์ มังก์เกอร์ (Frank Munger) ก็ได้เสนอในงานของเขาเช่นกันว่า นิติสำนักเป็นวิธีการศึกษาแบบหนึ่งในสาขากฎหมายกับสังคม⁴¹

กฎหมายกับสังคมเป็นการศึกษากฎหมายโดยไม่ละทิ้งบริบททางสังคม (Social Context) ที่เริ่มมีการศึกษาอย่างเป็นทางการและจัดตั้งเป็นสมาคมกฎหมายกับสังคม (Law and Society Association) ใน ค.ศ. 1964⁴² ฐานคิดของการศึกษา

³⁹ เดวิด เอ็ม. เองเกล, ปาฐกถา เรื่อง “Globalization and Legal Consciousness”, ณ ห้องประชุม ชั้น 2 สำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ITSC) วันที่ 21 มกราคม 2554.

⁴⁰ David M. Engel, “How Does Law Matter in the Constitution of Legal Consciousness”, in Bryant G. Garth and Austin Sarat (eds), How Does Law Matters?, (Northwestern University Press, 1998), p. 109.

⁴¹ Frank Munger, “Mapping Law and Society” in Austin Sarat, et al., Crossing Boundaries: Traditions and Transformations in Law and Society Research (Evanston: Northwestern University Press, 1998), p. 25-26.

⁴² Ibid.

แบบกฎหมายกับสังคมถูกอธิบายไปในสองทิศทาง คือ ฐานคิดของสำนักกฎหมายกับสังคมที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 1920-1930 ที่มหาวิทยาลัยเยล (Yale) และมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (Columbia) เพื่อท้าทายวงการวิชาการทางกฎหมาย โดยเสนอว่า สถาบันทางกฎหมายนั้นไม่แตกต่างจากสถาบันทางสังคมการเมืองอื่นๆ ที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือและมีความเป็นการเมือง ดังนั้น การศึกษาสถาบันทางกฎหมายนั้นควรศึกษาด้วยวิธีการเชิงประจักษ์ (Empirical Research Methodology) เช่นเดียวกับสถาบันทางสังคมการเมืองอื่นๆ⁴³ อีกนัยหนึ่งก็คือ การศึกษากฎหมายไม่ควรยึดติดอยู่ในตำรา⁴⁴ คำอธิบายของนักทฤษฎี หรือผู้พิพากษา เพราะกฎหมายมีความเป็นการเมือง ซึ่งเป็นหนึ่งในความจริงที่ตำรากฎหมายไม่ได้เขียน ความคิดนี้สะท้อนในสาขากฎหมายกับสังคมว่า กฎหมายในทางปฏิบัติ (Law in Action) กับกฎหมายในตำรา (Law in Book) นั้นแตกต่างกัน และกฎหมายในทางปฏิบัติมีพลังในการบังคับใช้เหนือกว่ากฎหมายในตำรา ในขณะเดียวกัน อีกทิศทางหนึ่งอธิบายว่า การศึกษาแนวกฎหมายกับสังคมว่าเป็นทฤษฎีที่พัฒนามาเพื่ออธิบายกระบวนการไปสู่ความทันสมัย (Process of Modernization) โดยใช้กฎหมายเป็นกลไกในการขับเคลื่อนความทันสมัย⁴⁵

พรมแดนความรู้ของเสรีภาพในการชุมนุมในวงการกฎหมายนั้นจำกัดอยู่ในกระบวนการทัศน์ของนักกฎหมาย ทั้งในเชิงเนื้อหาของกฎหมายและเชิงเปรียบเทียบ เช่น การพิจารณาหลักเสรีภาพในทางกฎหมาย หรือเปรียบเทียบหลักการดังกล่าวโดยปราศจากลักษณะทางสังคมการเมืองและประสบการณ์ของสังคมไทยซึ่งมีแนวโน้มสูงมากที่จะเกิดการเปรียบเทียบอย่างผิดฝาผิดตัวในทัศนะของนักกฎหมายกับสังคม ยกตัวอย่างเช่น เดวิด เอ็ม. เองเกล อธิบายว่า การเปรียบเทียบกฎหมายครอบครัวในกฎหมายสวีเดนแลนด์กับประเทศตุรกีแทบเป็นเรื่องเป็นไปไม่ได้ แม้ว่าจะมีการคัดลอกประมวลกฎหมายกันมากก็ตาม เพราะทั้งสองประเทศมีจำนวนประชากรต่างกัน นับถือศาสนาต่างกัน ฯลฯ ส่งผลให้ประมวลกฎหมายครอบครัวของตุรกีฉบับนั้นใช้ได้ไม่นานก็ต้องยกเลิกไป⁴⁶ เป็นต้น

⁴³ เดวิด เอ็ม. เองเกล, ปาฐกถา เรื่อง “Globalization and Legal Consciousness”, 21 มกราคม 2554.

⁴⁴ Frank Munger, “Mapping Law and Society” in Austin Sarat, et al., Crossing Boundaries: Traditions and Transformations in Law and Society Research, p. 26.

⁴⁵ Ibid., p. 28.

⁴⁶ David M. Engel, ปาฐกถา เรื่อง “Globalization and Legal Consciousness”, 21 มกราคม 2554

ดังนั้น แนวการศึกษากฎหมายกับสังคมจึงสามารถนำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบหลักการของเสรีภาพในการชุมนุมได้ เพราะในแต่ละประเทศมีลักษณะและประสบการณ์เกี่ยวกับข้อพิพาทการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชนต่างกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการเมืองระดับชาติค่อนข้างมั่นคง แต่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มมีสูง ประเทศเกาหลีเคยผ่านประสบการณ์การปราบปรามการชุมนุมอย่างรุนแรง แต่จบลงด้วยชัยชนะของภาคประชาชนพร้อมๆ กันนั้นประเทศทั้งสองอยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า เป็นรัฐแบบเอเชีย (Asian State) ที่บทบาทของรัฐต่อสังคมค่อนข้างต่างกับรัฐแบบยุโรปหรืออเมริกา คือ รัฐมีบทบาทในการพัฒนาทุกด้านมากกว่าเอกชน⁴⁷ หรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประเด็นความขัดแย้งในประเด็นที่หลากหลาย หรือที่เรียกว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New Social Movement) ตัวอย่างเหล่านี้ชี้ชวนให้พิจารณาความขัดแย้งในสังคมไทย และปรับใช้ชุดความรู้หรือข้อมูลที่สังคมไทยต้องการในการพิจารณาประเด็นเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยในงานชิ้นนี้อาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่ การชุมนุมในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับประเทศ เช่น การประท้วงคัดค้านโรงไฟฟ้า ท่อก๊าซ เหมืองแร่ เป็นต้น กับการชุมนุมอีกประเภทเป็นการชุมนุมอันเกี่ยวเนื่องกับการเมืองในระดับประเทศ เช่น การชุมนุมขับไล่รัฐบาลทักษิณของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือการชุมนุมของคนเสื้อแดง เป็นต้น ซึ่งการชุมนุมทั้งสองกลุ่มล้วนแต่มีมิติของการเป็น “การเมืองภาคประชาชน” ที่มีวิธีการขับเคลื่อนหลัก คือ เป็นการชุมนุมทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมทั้งสองประเภทมีเงื่อนไขทางการเมือง และการอ้างอิงความชอบธรรมค่อนข้างต่างกัน ที่สมควรใช้แนวทางวิเคราะห์และใช้ข้อมูลคนละอย่าง

2.2.1 หลักการและแนวปฏิบัติแห่งเสรีภาพในการชุมนุม

เป็นที่เข้าใจกันว่า เสรีภาพในการชุมนุม เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง ดังนั้นก่อนอื่นควรทำความเข้าใจ คำว่า “สิทธิ” อธิบายตามภาษากฎหมายไปได้หลากหลายรูปแบบ เช่น สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่

⁴⁷ Benjamin Powell, “State Development Planning: Did it Create the East Asian Miracle”, Independent Institution Working Papers No. 54, 24 September 2004.

บุคคล⁴⁸ หรือ “สิทธิ” เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง⁴⁹ โดยรวมแล้ว “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่บุคคลเลือกจะใช้หรือไม่ก็ได้ โดยที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามสิทธินั้น และที่สำคัญ คือ สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยอำนาจของกฎหมายเท่านั้น⁵⁰ อย่างไรก็ตาม บางนิยามก็ไม่ได้ปฏิเสธที่มาแห่งสิทธิอื่นนอกจากกฎหมาย โดยแบ่งสิทธิออกเป็นสิทธิตามธรรมชาติและสิทธิตามกฎหมาย ส่วนคำพิพากษาศาฎีกาได้ตีความและนิยาม “สิทธิ”⁵¹ ว่าเป็นประโยชน์ที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพตามกฎหมาย และสิทธิจะได้รับการรับรองและคุ้มครองก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด⁵²

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นช่องทางหนึ่งที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) รับรองและคุ้มครองให้เพื่อเป็นช่องทางในการต่อรองของประชาชนต่ออำนาจรัฐ คือ ไม่มีเวทีการเมืองในระบบ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ที่ประชุม สภาวชน ฯลฯ ประเพณีไหนที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าถึงได้โดยง่าย และยิ่งเมื่อคู่ตรงข้ามเป็นโครงการระดับประเทศหรือระดับนานาชาติ หรือแม้แต่เป็นรัฐเอง ตัวตนของ “ชาวบ้าน” ในระบบกฎหมายยิ่งเล็กลง ความสำคัญยิ่งน้อยลง อาวุธทางจารีตและทางวัฒนธรรมที่ “ชาวบ้าน” เคยมี เช่น แห่นางแมว⁵³ ชูชิบินินทา⁵⁴ ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผลอีก เพราะต้นตอของปัญหาไม่ได้อยู่ที่สังคมในชุมชน แต่อยู่ที่นโยบายการพัฒนาที่มาจากส่วนกลางอันหันไปจากอำนาจของอาวุธทางจารีตเหล่านี้⁵⁵ ดังนั้นทางเลือกของ “ชาวบ้าน” จึงมีไม่มาก และหนึ่งในนั้นคือ “ต้องถนอม” เช่น

⁴⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 22.

⁴⁹ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: ประกายพริก, 2545), หน้า 225-226.

⁵⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 46.

⁵¹ จันตรี สีนศุภฤกษ์, “ความหมายและลักษณะของสิทธิ” ใน *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย, มานิตย์ จุมปา* (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 135-138.

⁵² คำพิพากษาศาฎีกาที่ 124/2487

⁵³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “แห่นางแมวกับวิกฤติในวัฒนธรรมชาวนา”, *ศิลปวัฒนธรรม* 10, 4 (กุมภาพันธ์ 2532): 108-119.

⁵⁴ James C. Scott, *Weapon of the Weak : Everyday Forms of Peasant Resistance*, 1985.

⁵⁵ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “แห่นางแมวกับวิกฤติในวัฒนธรรมชาวนา”, หน้า 108-119.

“พวกเรามั่นคนจน คนจนจะเอาเงินมาจากไหน เราไม่มีเงิน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอาวุธ เกียรติ ศักดิ์ศรี ยศตำแหน่งก็ไม่มี คำพูดที่จะฉานชัดเจน ก็ไม่มี... พวกเรามีแต่เท้า เราต้องมารวมกันมากๆ รวมกันนานๆ เขาถึงจะฟังพวกเรา การชุมนุมเท่านั้นคือ พลังของคนจน...”⁵⁶

ในโลกของนักกฎหมาย การเมืองบนท้องถนน มีความหมายอย่างไร ที่ใกล้เคียงที่สุดเห็นจะเป็นการอธิบายการเมืองบนท้องถนนผ่านกรอบคิดว่าด้วย สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยที่ต้องพิจารณาสิทธิในแง่ของสิทธิทางการเมือง เพราะทั้งการชุมนุมและการแสดงความคิดเห็นต่างเป็นสิทธิทางการเมือง⁵⁷ เนื่องจากทั้งการชุมนุมและการแสดงความคิดเห็นเป็นการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะ สิทธิทั้งสองอย่างจึงเป็นสิทธิทางการเมือง เช่นเดียวกับสิทธิในการเลือกตั้ง

การชุมนุมและการเดินขบวนเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับ “ชาวบ้าน” เพราะใช้ทรัพยากรน้อย ลำพังมีแค่เท้าก็สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้⁵⁸ นอกจากนี้การเดินขบวนยังเป็นการสะท้อนความเดือดร้อน ปัญหา ข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล และยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของ “ชาวบ้าน” ต่อสังคมการเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกดดันรัฐบาลให้เร่งดำเนินการเพื่อตอบสนองปัญหาของผู้ชุมนุม เสรีภาพในการชุมนุมจึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย⁵⁹

การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เรียกว่าการชุมนุมนั้นมีเงื่อนไขสามประการที่ต้องคำนึงถึง อ้างอิงจากงานของจันทจิรา เอี่ยมมยุรา เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด⁶⁰

⁵⁶ คำกล่าวของตัวแทนชาวบ้านในการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ 2 หน้าทำเนียบรัฐบาล, มกราคม 2540 อ้างใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุม ประท้วงในสังคมไทย, 2541, หน้า 148.

⁵⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 46.

⁵⁸ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย, 2541, หน้า 149.

⁵⁹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด”, หน้า 1.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

ประการแรก การชุมนุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมการชุมนุมจึงเป็นไปชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ประการที่สอง การชุมนุมต้องมีการเตรียมการและนัดหมายกันไว้ล่วงหน้า

ประการที่สาม การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายร่วมกันที่แน่นอน ชัดเจนว่าต้องการแสดงความเห็นหรือข้อเรียกร้องในเรื่องใด

สำหรับสิทธิในการชุมนุม รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธินี้มายาวนาน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489⁶¹ โดยปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธินี้ไว้ตามมาตรา 63 ระบุว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

จากตัวบทกฎหมายข้างต้น เห็นได้ว่า การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ไม่ได้รับรองโดยปราศจากเงื่อนไข ซึ่งนักกฎหมายเรียกการรับรองสิทธิประเภทนี้ว่า “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของกฎหมายพิเศษ” ในที่นี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมาย แต่มิใช่ว่ากฎหมายใดๆ ก็สามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า สิทธิเสรีภาพกลุ่มนี้จะสามารถถูกจำกัดได้ในกรณีใด หรือด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประการใดบ้าง⁶² หากพิจารณามาตรานี้อย่างรอบคอบว่าเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมจะเกิดขึ้นโดยมีเงื่อนไขสองประการ ได้แก่

ประการแรก การจำกัดสิทธิการชุมนุมเกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อการชุมนุมเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ หมายถึง สถานที่ซึ่งประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน เช่น ถนน ทางเดิน ทางน้ำ สถานีรถไฟ สนามหลวง ฯลฯ แต่หากเป็นการชุมนุมในส่วนตัวกฎหมายโดยทั่วไป รัฐไม่สามารถก้าวก้าวยการชุมนุมสมาคมนั้นได้ เช่น การจัดประชุมใน

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 50.

ห้องประชุมส่วนตัว ฯลฯ เพราะการชุมนุมนั้นไม่สามารถไปกระทบสิทธิของประชาชนได้ ในขณะที่การชุมนุมในสถานที่ซึ่งไม่ใช่ที่สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ใช่ที่ส่วนตัวของบุคคลใด เช่น ทำเนียบรัฐบาล (ไม่ใช่ที่สาธารณะที่ใครก็เข้าออกได้อย่างเสรี) รัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิลักษณะนี้ไว้⁶³

ประการที่สอง เหตุที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ต้องเป็นเหตุตามกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนคนทั่วไปในการใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงสงคราม หรือช่วงเวลาที่เราประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึก แต่การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เพราะการรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงสงครามหรือระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎอัยการศึกไม่จำเป็นต้องพิจารณาในที่นี้ เพราะเป็นประเด็นที่ห่างไกลจากการเมืองภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม และโดยหลักการแล้วการจำกัดด้วยกลไกนี้เรียกว่าเป็นการจำกัดเฉพาะกรณีพิเศษ

ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะนั้นมีหลากหลาย หรือกระทั่งบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับหลักเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง เช่น การกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องขออนุญาตก่อนการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493⁶⁴ และย่อมรวมถึงความผิดฐานบุกรุก ตามมาตรา 362 และ 365 ความผิดฐานมั่วสุมก่อให้เกิดความวุ่นวายแก่บ้านเมือง มาตรา 215 และ 216 ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดจะพิจารณาในหัวข้อถัดไป

ในงานศึกษาชิ้นอื่นๆ เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ⁶⁵ ของ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ ได้อธิบาย โดยเน้นให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและมาตรการที่ใช้ควบคุมการชุมนุมเมื่อการชุมนุมได้ละเมิดต่อกฎหมาย โดยวารุณีเห็นว่า ควรแบ่งพิจารณาการชุมนุมเป็นสองแบบตามกฎหมาย คือ การชุมนุมในภาวะที่บ้านเมืองสงบ และการชุมนุมในภาวะที่บ้านเมืองกำลังวุ่นวาย เช่น สงคราม ภัยธรรมชาติ หรือการรัฐประหาร วารุณีเห็นว่ากฎหมายที่ใช้ควบคุมการชุมนุมอยู่นั้น

⁶³ “ที่สาธารณะ” นี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้แก่ พื้นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

⁶⁴ จันทริกา เอี่ยมมยุรา, “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด”, หน้า 3.

⁶⁵ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

เป็นกฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการชุมนุมโดยตรง เช่น กฎหมายจราจรหรือกฎหมายอาญา จึงเกิดปัญหาว่ากฎหมายเหล่านี้ใช้บังคับจนสร้างปัญหาให้กับผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติ แต่เมื่อบ้านเมืองไม่สงบกฎหมายเหล่านี้กลับไม่สามารถพึ่งพาเพื่อรักษาความสงบได้เลย ดังนั้น วารุณีจึงได้เสนอว่าให้มีการตั้งกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานไว้สำหรับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุม เช่น ในฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

งานอีกชิ้นหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม คือ งานของพอททัย สิทธิยศ เรื่อง การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งพอททัยได้เสนอว่า ประเทศไทยเป็นภาคีตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าว จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกติกา คือ ประเทศไทยจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้ เว้นแต่จะเกิดภัยอันกระทบต่อความอยู่รอดของรัฐ ทั้งนี้เพราะเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เป็นหลักการสำคัญที่สุดของกติกาดังกล่าว เช่น การห้ามเอาคนลงเป็นทาส สิทธิในชีวิต หรือการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม เป็นต้น

ถึงแม้ว่างานของวารุณีจะได้แสดงให้เห็นหลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสพอสมควร แต่ไม่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ชิ้นดังกล่าวว่า ผู้ศึกษาได้ใช้เหตุผลอย่างไรในการเลือกศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังไม่แสดงให้เห็นจุดเน้นที่ชัดเจนในการศึกษาเปรียบเทียบ รวมถึงไม่ได้ทบทวนบริบทความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การชุมนุมและการอ้างเสรีภาพในการชุมนุมตามสมควร ผลของงานชิ้นนี้จึงยังคลุมเครืออยู่มากว่าสุดท้ายแล้วกติกากลางที่วารุณีเสนอให้มันนั้นมีเนื้อหาอย่างไร จะนำมาใช้เพื่อตอบปัญหาในสังคมไทยอย่างไร และตั้งอยู่บนข้อจำกัดอย่างไร เช่นเดียวกับงานศึกษาของพอททัยที่ศึกษาเสรีภาพในการชุมนุมในมิติกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งเป็นเพียงหลักการกว้างๆ พอให้ใช้เป็นกรอบคิดเท่านั้น แต่ไม่เพียงพอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายกฎหมายในด้านเสรีภาพในการชุมนุม ที่สำคัญคือ งานทั้งสองชิ้นที่พิจารณามานี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปัญหาการศึกษาเสรีภาพในการชุมนุมของวงวิชาการกฎหมายในประเทศไทยที่ปราศจากแรงจูงใจ (Motive) ในการตอบปัญหาที่สังคมการเมืองต้องการ แต่กลับมุ่งตอบปัญหาที่เป็นคำถามของนักกฎหมายเป็นหลัก ทำให้ข้อเสนอในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของนักกฎหมายจึงคลุมเครือ เมื่อนำมาพิจารณาปัญหาในสังคมจริงๆ หรือกระทั่งลักลั่นกับความคิดของสังคมที่มีต่อปัญหา

2.2.2 การชุมนุมกับสังคมการเมือง

ตั้งแต่ระบอบทักษิณจนถึงวิกฤติการณ์ทางการเมืองหลังทักษิณเป็นช่วงเวลา ที่ประเทศไทยเกิดการชุมนุมทางการเมืองอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องยาวนาน ทั้งที่ เป็นการชุมนุมในประเด็นการเมืองระดับชาติ เช่น การชุมนุมของพันธมิตรประชาชน เพื่อประชาธิปไตย และรวมถึงประเด็นย่อยๆ ในสังคมไทย เช่น การชุมนุมคัดค้าน โครงการท่อก๊าซ โครงการโรงไฟฟ้า โครงการเหมืองแร่ ฯลฯ

1) การชุมนุมประท้วงก่อนวิกฤติการณ์การเมือง : การชุมนุมของชุมชนท้องถิ่น

ทั้งปัญหาที่ดินและปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากโครงการขนาดใหญ่ เป็น ปัญหาเรื้อรังในสังคมไทยมาหลายทศวรรษ และปัญหานี้ได้สร้างความเดือดร้อน ให้กับประชาชนมากมายมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มที่ถูกเรียกว่า “ชาวบ้าน” เพราะชาวบ้านเหล่านี้ส่วนใหญ่ดำรงชีพโดยอาศัยที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติในเกือบทุกช่วงจังหวะของชีวิต ตั้งแต่ การเพาะปลูก การเข้าถึงแหล่งน้ำ หรือทรัพยากรในป่าไม้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ทั้งดิน น้ำ และป่า/ทะเล กลายเป็น ทรัพยากรที่สร้างความมั่งคั่งให้กับรัฐในรูปของ “การพัฒนา” ดังนั้น ระหว่างชาวบ้าน กับการพัฒนาจึงเป็นสองขั้วที่ขัดแย้งกันมานานในประเทศไทย

1.1) การต่อสู้เพื่อสิ่งแวดล้อมโดยการคัดค้านโครงการขนาดใหญ่

ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจทั่วกันแล้วว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหา ที่มีผลกระทบร้ายแรง เป็นปัญหาสากลที่พ้นจากพรมแดนรัฐชาติและข้ามรุ่น ซึ่งหมายถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ยากที่จะฟื้นฟูเยียวยาให้เหมือนเดิม ลักษณะนี้นำไปสู่แนวทางปฏิบัติในงานด้านสิ่งแวดล้อม คือ หลีกเลี่ยงไว้ก่อน กล่าวคือ แม้ไม่ชัดเจนว่ากิจกรรมนั้นสร้างหายนะต่อสิ่งแวดล้อมก็สามารถปราบกิจกรรมนั้น ไว้ก่อนได้⁶⁶ ความวิตกกังวลต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่เรื่องแปลกในโลกปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ความตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้ดำรงอยู่มาเป็น สภาพธรรมชาติของมนุษย์ ดังงานศึกษา นิเวศประวัติศาสตร์ : พรมแดนความรู้⁶⁷ ของ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ได้เสนอว่ามิติความรู้และความคิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในไทยนั้นสามารถแบ่งออกได้ 3 ช่วงสมัย ได้แก่ ก่อน พ.ศ. 2500 ความคิดของผู้คนยังมองสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์อยู่ ถึงแม้จะมีร่องรอยของ ความคิดว่าสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องกายภาพอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช่ความคิดกระแสหลัก

⁶⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545), หน้า 37-42

⁶⁷ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, นิเวศประวัติศาสตร์: พรมแดนความรู้, 2544.

หลังจากนั้นหลัง พ.ศ. 2500 หรือที่เรียกว่ายุคแห่งการพัฒนามโนทัศน์หลักมองสิ่งแวดล้อมเป็น “ทรัพยากร” ที่ต้องนำมาใช้ในช่วงนี้มีมิติของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเช่นกัน แต่เป็นการอนุรักษ์ในลักษณะไว้ใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุด จนถึงช่วง พ.ศ. 2526 อรรถจักร์ เสนอว่าความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไปอย่างสำคัญอีกครั้ง คือ การมองสิ่งแวดล้อมที่มีความหมายสลับซับซ้อน หนึ่งในนั้นคือ เป็นคุณค่าที่งดงามที่ต้องอนุรักษ์รักษาไว้ ในช่วงนี้เองที่การเคลื่อนไหวเรื่องสิ่งแวดล้อมในไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการลักษณะ⁶⁸ ซึ่งข้อเสนอของ อรรถจักร์ ในส่วนนี้สอดคล้องกับการศึกษาของประภาส ปันตบแต่ง ที่พบว่า การเคลื่อนไหวของการเมือง ภาคประชาชนเกิดขึ้นอีกครั้งหลัง 16 ตุลาคม 2519 คือ ช่วง พ.ศ. 2533 อย่างกว้างขวางในประเด็นความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶⁹

ข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นการแย่งสิทธิอำนาจเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐที่มาในรูปของ “การพัฒนา” และสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเหนือฐานทรัพยากร เช่น การสร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้า สร้างนิคมโรงงานอุตสาหกรรม ทำเหมือง เป็นต้น⁷⁰

เมื่อกล่าวถึง “การพัฒนา” ภาพของความเป็นอุตสาหกรรม ความเป็นตะวันตก และความทันสมัยจะสะท้อนขึ้นมาให้เห็นเป็นภาพแรก ดังงานของ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร เรื่อง วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น⁷¹ ในงานชิ้นนี้ไชยรัตน์ได้แสดงให้เห็นว่า การพัฒนานั้นเป็นรูปธรรมของวาทกรรมการพัฒนาที่ถูกสร้างขึ้นมา และมีผลร้ายกาจทำให้เกิดประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่ด้อยพัฒนาขึ้นมาพร้อมกับวาทกรรมการพัฒนา ที่สำคัญคือ วาทกรรมชุดนี้หาได้มีผลเฉพาะในทางศัพท์แสงวิชาการเท่านั้น แต่การเกิดขึ้นของวาทกรรมการพัฒนาได้สร้างเงื่อนไขทางอำนาจระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่ยังไม่พัฒนา นำไปสู่การครอบงำกำหนดทิศทาง และปกครองโดยชีวญาณ (Governmentality) ให้ประเทศด้อยพัฒนาเหล่านั้นกระโดดสู่สภาพแวดล้อมอันเป็นอารยะกว่า หรือความเป็นประเทศกำลังพัฒนานั้นเอง ปัญหาคือ ภาพของการพัฒนานั้น

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-39.

⁶⁹ ประภาส ปันตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสัมภาษณ์คนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย, หน้า 35.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-51.

⁷¹ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น (กรุงเทพฯ: วิชาสา, 2549).

เป็นภาพของประเทศตะวันตกซึ่งเลี้ยงชีพด้วยอุตสาหกรรม ด้วยโรงงานและโรงไฟฟ้า แบบของการพัฒนานี้ครอบคลุมสังคมไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในสังคมไทยที่ใกล้ชิดกับฝรั่ง สังคมไทยจึงพยายามยึดเยื้อด การพัฒนาไปสู่พื้นที่ที่ด้อยพัฒนา นำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมดังที่ชี้ไปก่อนหน้านี้

ความขัดแย้งในหลาภกมิตินี้ได้ผลักดันให้รัฐและประชาชนต้องเผชิญหน้ากัน ในขณะที่กลไกกฎหมายในการระงับข้อพิพาทนั้นไม่สามารถระงับความขัดแย้งและเยียวยาความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในประเด็นนี้ สุรชัย ตรงงาม และคณะทนายความด้านสิ่งแวดล้อมที่ทำงานมายาวนานได้เสนอปัญหาในระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยไว้ในปัญหาความยุติธรรมและการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีตัวอย่างจากประสบการณ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย⁷² สุรชัยและคณะได้เสนอว่า กลไกทางกฎหมายในการระงับความขัดแย้งและเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีปัญหาในทุกระดับตั้งแต่เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่มักใช้อำนาจตีความกฎหมายไปในทางที่ตนจะไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า อันเป็นเหตุให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมหนักหน่วงขึ้นจนเกินเยียวยา นอกจากนี้สถานะของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิยังไม่ได้รับการรับรอง ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในการชุมนุมของตนได้ตามสมควร หรือแม้แต่การทำประชาพิจารณ์ก็ตาม ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สร้างทั้งต้นทุนในการดำเนินคดีและภาระในชีวิตประจำวันมาก

ภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อมจากประสบการณ์ในการต่อสู้คดีของสุรชัยและคณะนั้นไม่ต่างจากข้อเสนอของ กอบกุล ราชะนาคร ที่ได้ให้ไว้ใน กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม⁷³ ว่า ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนและชุมชนตั้งแต่ พ.ศ. 2540 แล้ว และยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกมากมาย แต่มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมในกฎหมายไทยนั้นยังมีปัญหาอยู่มากในทุกกระดับ เพราะการขาดความรู้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ นโยบายการพัฒนา การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนการปราศจากสภาพบังคับที่ได้ผล

⁷² สุรชัย ตรงงาม, “ปัญหาความยุติธรรมและการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม: ศึกษาจากกรณีตัวอย่างจากประสบการณ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย”, ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551 (นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 331-368.

⁷³ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2550), หน้า 219-228.

ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงเรียกได้ว่าทั้งข้อคิดเห็นทางวิชาการของกอบกุล และ ประสพการณ์การทำความดีของสุรชัยและคณะมาบรรจบพบกันที่ความรู้ประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

เมื่อกฎหมายไม่เป็นที่พึ่ง แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับรุนแรง ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจึงลุกขึ้นมาคัดค้าน “การพัฒนา” ที่นำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อม และ ทั้งขบวนการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดกับกลุ่มคนรักบ้านเกิดที่คัดค้าน การทำเหมืองทองคำภูทับฟ้า ก็เป็นสองกลุ่มในบรรดาประชาชนทั่วทุกภูมิภาคที่ ลุกขึ้นมาคัดค้านโครงการพัฒนาที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กลุ่มคนรักบ้านเกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวหน้าใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2550 เท่านั้น งานศึกษาเกี่ยวกับขบวนการนี้จึงมีไม่มาก ในบรรดางานเหล่านั้น งานของ เบญจวรรณ คำโคตร เรื่อง ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ จากการทำเหมืองแร่ทองคำ อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย⁷⁴ เป็นงานที่ให้ข้อมูลได้ มากพอสมควร เพราะเบญจวรรณได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลแบบนักมานุษยวิทยาเป็นเวลา หลายเดือน งานของเบญจวรรณ ชี้ว่า โครงการเหมืองแร่ทองคำบนภูทับฟ้า นั้นได้เข้ามา เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่มากมาย โดยที่ประชาชนนั้นไม่มีส่วนร่วม อย่างแท้จริง หรือแม้แต่โอกาสในการเตรียมใจกับสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายลง เบญจวรรณเล่าว่า การทำเหมืองทองคำก่อให้เกิดผลกระทบตั้งแต่การสูญเสียภูทับฟ้า อันเป็นทรัพยากรร่วมกันของคนในชุมชนแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษตามมาอีก กล่าวคือ แหล่งน้ำหลายแหล่งไม่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ เพราะมีการปนเปื้อน ของสารไซยาไนด์ สุขภาพของประชาชนก็แย่ ผลผลิตการเกษตรก็ตกต่ำลง ยิ่งเมื่อ รวมกับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงระเบิด ความสั่นสะเทือน และความขัดแย้ง ภายในชุมชนที่ตามมาทำให้ประชาชนบ้านนาหนองบงตัดสินใจต่อสู้เพื่อปิดเหมืองแร่ ทองคำ จากงานของเบญจวรรณ พบว่า โดยทั่วไปกลุ่มคนรักบ้านเกิดมักใช้วิธีการ ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อให้เข้ามารับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ที่ยืดเยื้อยาวนานทำให้ สมัย ภัค諦มี ประธานกลุ่มคนรักบ้านเกิดต้องคดีบุกรุกเนื่องจากพนักศึกษาศึกษาและเยาวชนที่ศึกษาศึกษาแล้วไปล่าเขตของ เหมืองแร่ทองคำ⁷⁵

⁷⁴ เบญจวรรณ คำโคตร, “ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย”, (พัฒนานันท์ สาขาพัฒนาชุมชน คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2554)

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

การเคลื่อนไหวคัดค้าน “การพัฒนา” ของประชาชนที่บ้านกรูดเป็นอีกตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งรุนแรงในด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ้านกรูด อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์⁷⁶ ของอิสระธรรม ไทยถาวร เป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการต่อสู้ของประชาชนบ้านกรูดโดยตรง พบว่า ประชาชนบ้านกรูดนั้นคัดค้านโรงไฟฟ้าเพราะเกรงกลัวความหายนะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการดำเนินโครงการที่ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้นว่า ในการทำประชาพิจารณ์ได้มีรายชื่อของผู้พิการ และผู้ที่เสียชีวิตไปแล้วมาร่วมใช้สิทธิด้วยทั้งที่เป็นไปไม่ได้⁷⁷ หรือ การทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่เสนอว่าพื้นที่ทะเลเป็นหินโสโครก แต่ประชาชนกลับพบว่าเป็นแนวปะการัง⁷⁸ นอกจากนี้การเคลื่อนไหวของประชาชนบ้านกรูดยังประกอบด้วยพันธมิตรหลายฝ่าย โดยเฉพาะนักพัฒนาเอกชน รวมถึงกลุ่มกรีนพีซ (Greenpeace) ด้วย⁷⁹ ที่พร้อมสนับสนุนการต่อสู้ของประชาชนบ้านกรูด โดยประชาชนใช้วิธีการต่อสู้ที่หลากหลายตั้งแต่การยื่นข้อเรียกร้องตามระเบียบไปจนถึงการชุมนุมประท้วง ปิดล้อม หรือบุกรุกปิดโต๊ะจีน ซึ่งในกรณีหลังสุด จินตนา แก้วขาว ถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาบุกรุก และต้องคำพิพากษานิติภาคที่ 13005/2553 ให้จำคุก 4 เดือนโดยไม่รอลงอาญา ในวันที่ 11 ธันวาคม 2554

จินตนา แก้วขาว เองก็ได้แสดงความคิดเห็นของตนต่อความขัดแย้งระหว่างประชาชน กับ “การพัฒนา” ไว้ใน ประสาสังคมกับการสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม⁸⁰ จินตนาเล่าว่าตนเป็นชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาซึ่งประสบการณ์ของพื้นที่อื่นๆ ได้พิสูจน์แล้วว่า การพัฒนาด้วยโครงการขนาดใหญ่นั้นนำมาซึ่งหายนะอย่างไร ซึ่งประชาชนในพื้นที่ต่างลุกขึ้นต่อสู้จนโครงการโรงไฟฟ้าทั้งที่บ้านกรูดและบ่อนอกต้องทบทวนตัวเองและย้ายออกไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม จินตนาได้กล่าวถึงการพัฒนาไว้ว่า สิ่งที่เรียกว่าการพัฒนานั้นถูกนำเข้ามาจากที่อื่น โดยเชื่อว่าจะทำให้ประเทศไทยมั่งคั่งขึ้น เป็นสุขขึ้น แต่ไม่ได้ตั้งคำถามว่า หากการพัฒนาเหล่านั้นนำมาซึ่ง

⁷⁶ อิสระธรรม ไทยถาวร, “การคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ้านกรูด อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์”, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550)

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110-114.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

⁸⁰ จินตนา แก้วขาว, “ประสาสังคมกับการสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม” ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551, หน้า 569-574.

ผลประโยชน์ต่อสังคมจริง เหตุใดชาวต่างชาติเหล่านั้นจึงไม่เก็บไว้พัฒนาในประเทศของตน และได้ย้ำว่าการพัฒนาที่กล่าวอ้างกันนั้นมักยึดถือตามผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมของนายทุนบางกลุ่มเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายของคนในพื้นที่ และผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง

แน่นอนว่าการต่อสู้ของประชาชนบ้านกรูดและจินตนา แก้วขาว นั้นย่อมมีทั้งผู้ที่เห็นด้วย และเห็นต่าง ในบรรดาผู้เห็นต่างนั้น โสภณ พรโชคชัย เป็นหนึ่งในผู้ที่เห็นต่างที่ออกมาแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาที่สุดในความเห็นทางวิชาการ: คุณจินตนา แก้วขาว กับกฎหมาย⁸¹ โสภณโต้แย้งว่า การเคลื่อนไหวคัดค้านโรงไฟฟ้าของประชาชนบ้านกรูดนั้นไม่ควรได้รับการยกย่องขนาดที่เป็นอยู่ เพราะด้วยวิธีการเป็นวิธีการที่ผิดกฎหมาย และมีความรุนแรงอยู่ การอ้างสิทธิชุมชนหรือสิทธิมนุษยชนก็ไม่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุในการทำผิดกฎหมายอาญาได้ มิเช่นนั้นเท่ากับว่าบ้านเมืองไร้ชื่อไร้แป โสภณยังให้ความเห็นอีกว่า การให้สิทธิแก่กลุ่มคนหรือชุมชนพิเศษกว่าประชาชนคนอื่นเพียงเพราะคนพวกนี้อยู่มากกว่าจะทำให้คนส่วนใหญ่ที่เข้าไม่ถึงทรัพยากรกลายเป็นผู้ด้อยโอกาส นอกจากนี้ด้วยตัวของจินตนา แก้วขาวก็ดี ตลอดจนคนในครอบครัวของจินตนาคนอื่นๆ ล้วนแต่ไม่คู่ควรกับการได้รับการยกย่อง เพราะหลายคนมีคดีร้ายแรงติดตัวและการเคลื่อนไหวกับการกระทำความผิดอันแย่งกันเอง เช่น ยึดครองที่ดินของรัฐไว้ แต่กลับอ้างว่าคัดค้านเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ข้อโต้แย้งของโสภณ ชวนให้นึกถึงการต่อสู้เพื่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน และถูกโจมตีในท่วงทำนองคล้ายกัน แต่รุนแรงกว่า คือ การเคลื่อนไหวของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสุดโต่ง (Radical Environmentalism) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่รู้จักกันในนาม Earth First!, Earth Liberation Front (ELF, Elfin) และ Animal Liberation Front (ALF) การเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองนี้สะท้อนออกมาจากงานศึกษาของ César Cuauhtémoc García Hernández เรื่อง Radical Environmentalism : The New Civil Disobedience?⁸² และงานของ Rebecca K. Smith ชื่อเรื่องว่า “Ecoterrorism”? : A Critical Analysis of the Vilification

⁸¹ โสภณ พรโชคชัย, “ความเห็นทางวิชาการ: คุณจินตนา แก้วขาว กับกฎหมาย” มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย, (ระบบออนไลน์), ที่มา: http://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market362.htm (4 กรกฎาคม 2555).

⁸² César Cuauhtémoc García Hernández, “Radical Environmentalism: The New Civil Disobedience?” (6 Seattle Journals for Social Justice, Fall/Winter 2007): 289-321.

of Radical Environmental Activist as Terrorists⁸³ งานทั้งสองชิ้นได้อธิบายที่มาที่ไปและจุดยืนของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสุดขั้วว่า เป็นกลุ่มคนที่ตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อม และไม่พอใจการเคลื่อนไหวนโยบายของขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมปกติที่ช้าไม่ทันกาล พวกเขาเชื่อว่าชัยชนะของขบวนการปกป้องสิ่งแวดล้อมกระแสหลักนั้นส่งประโยชน์เพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับความเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น⁸⁴ ด้วยเหตุนี้พวกเขาจึงเลือกใช้วิธีการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการที่ตรงข้ามกับนักอนุรักษ์กระแสหลักโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ พวกเขาใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งบุกรุก ปิดถนน นั่งประท้วง ทำลายเครื่องมือที่เป็นโทษต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการทำลายทรัพย์สินด้วย⁸⁵ ปรัชญาที่นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสุดขั้วยึดถือ คือ นิเวศวิทยาแนวลึก (Deep Ecology) ซึ่งเชื่อว่าธรรมชาตินั้นมีค่าเกินกว่าจะประเมินได้ และมนุษย์ไม่ได้พิเศษกว่าสิ่งมีชีวิตใดๆ ในโลก ดังนั้น มนุษย์จำเป็นต้องปรับตัวและโครงสร้างสังคมขั้นพื้นฐานให้เข้ากับธรรมชาติ⁸⁶

1.2) การชุมนุมทางการเมืองในระดับประเทศ

ตัวอย่างการชุมนุมทางการเมืองระดับประเทศที่ตีตที่สุด และยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน คือ การชุมนุมทางการเมืองของคนเสื้อสองสี ทั้งพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และหลังจากนั้น กับกลุ่มแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการ ซึ่งการชุมนุมของทั้งสองฝ่ายได้สร้างปัญหาให้กับผู้ไม่เกี่ยวข้องมากมายพอๆ กัน ซึ่งหากพิจารณาปัญหานี้อาจพิจารณาไปตามลำดับเวลาเกือบเจ็ดปีที่สองฝ่ายนี้พลัดกันชุมนุมกันทั่วประเทศ

โดยเริ่มจากตัวอย่างเช่น กรณีการไม่ยินยอมมีเพลงสรรเสริญพระบารมีในโรงภาพยนตร์ ประชาชนคนหนึ่งถึงกับแจ้งความจับ นายโชติศักดิ์ อ่อนสูง ตลอดเว็บไซต์ฟ้าเดียวกัน และเว็บไซต์ประชาไท ที่แสดงความคิดเห็นถึงกรณีดังกล่าว และบานปลายใหญ่โตถึงขั้นคลื่นยามเฝ้าแผ่นดินในรายการ Metro Life ได้ชักชวนให้ผู้คนไปทำร้ายร่างกายนายโชติศักดิ์ ในงานเสวนา “สิทธิมนุษยชนกับความเห็นต่าง” และการชักชวนคนไปขู่ป้ายประท้วงนายกรัฐมนตรีที่ไม่ดำเนินการกับกรณีช่อง NBT

⁸³ Rebecca K. Smith, “‘Ecoterrorism’?: A Critical Analysis of the Vilification of Radical Environmental Activist as Terrorists” (38 Environmental Law, Spring 2008), p. 537-576.

⁸⁴ Ibid, p. 544.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ César Cuauhtémoc García Hernández, “Radical Environmentalism: The New Civil Disobedience?”, p. 299.

ได้ปล่อยให้คนใส่เสื้อสกิน “ไม่ยืนไม่ใช่อาชญากรรม เห็นต่างไม่ใช่อาชญากรรม” ออกอากาศ⁸⁷ โดยที่พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุมล้อมทำเนียบรัฐบาลอยู่ เป็นเหตุให้รัฐบาลชุดใหม่ต้องอาศัยสนามบินดอนเมืองเป็นที่ทำการ

การชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงดำเนินต่อไป จนกระทั่งเช้ามีวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เจ้าหน้าที่ตำรวจนำโดยหน่วยอริทราช ได้พยายามสลายการชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภาจนมีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจนมีผู้บาดเจ็บหลายราย จนหลังจากคำพิพากษาจำคุกทักษิณ ชินวัตร การเคลื่อนไหวของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงดำเนินต่อไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงยิ่งขึ้นๆ เริ่มมีการใช้อาวุธสงครามตอบโต้กลับจี้รถเมล์ ฯลฯ จนในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 หลังจากประกาศชัยชนะเหนือฝ่ายรัฐบาลด้วยขัดขวางการประชุมรัฐสภาจนสำเร็จ พันมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยบุกสนามบินดอนเมือง โดยอ้างว่าต้องการขัดขวางการประชุมของคณะรัฐมนตรีให้ได้ แล้วไปยึดสนามบินสุวรรณภูมิในที่สุด ซึ่งตลอดระยะการเคลื่อนไหวของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก็มีความรุนแรงตอบโต้กันไปมาระหว่างผู้เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยเสมอ

อีกด้านหนึ่งกำลังของแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปเป็นร่าง เมื่อมีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดมากขึ้น การชุมนุมที่ส่อเค้าไปในทางรุนแรงเกิดขึ้นอีกครั้ง แต่เป็นการชุมนุมจากฝ่ายแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ เช่น วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำพิพากษาคดียุบพรรคพลังประชาชนตามนัด โดยย้ายหนีการชุมนุมของแนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมาอ่านคำวินิจฉัยที่ศาลปกครอง โดยได้รับการคุ้มครองจากหน่วยรบพิเศษป่าห้วยตามคำสั่งของ พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา และศาลมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน พรรคสมัครสมาชิกไทย และพรรคชาติไทยในที่สุด เมื่อมีคำสั่งยุบพรรคฯ พันมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงประกาศชัยชนะ พร้อมคืนทำเนียบรัฐบาล โดยแลกกับการถอนฟ้องคดีบุกรุกทุกคดี และหลังจากนี้เป็นช่วงสมัยของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่จะพิจารณาในส่วนถัดไป

การเคลื่อนไหวต่อไปของแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการ คือ การชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินคดีต่อพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย

⁸⁷ วาด รวี, วิภุต 19: ลำดับเหตุการณ์บ้านเมือง 19 กันยายน 2549 - 19 พฤษภาคม 2553, กรุงเทพฯ : ศรีปัญญา, 2554

ที่ยึดและปิดสนามบินสุวรรณภูมิ พร้อมทั้งเรียกร้องให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กลับมาใช้ และเรียกร้องให้ยุบสภา ระหว่างนี้คนเสื้อแดงหรือแนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ความขัดแย้งลุกลามบานปลายจนกระทั่งคนเสื้อแดงล้มการประชุมอาเซียนในวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2552 และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่พญา จังหวัดชลบุรี การเคลื่อนไหวเหล่านี้ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากภาคเอกชนว่า การกระทำของคนเสื้อแดงนั้นก็ไม่ได้ต่างจากคนเสื้อเหลือง ในแง่หนึ่งความคิดเห็นนี้ก็ได้อะท้อนร่องรอยของความขัดแย้งว่า เริ่มดำเนินไปในแนวทาง “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” แล้ว ความขัดแย้งระหว่างคนเสื้อแดงกับรัฐบาลดำเนินต่อไปจนเกิดการจลาจลและการสลายการชุมนุมโดยใช้กระสุนจริง ตามการรายงานข่าวของบีบีซี ในเช้ามีดวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2552 เหตุการณ์นี้ภายหลังถูกขนานนามว่า “สงกรานต์เลือด”⁸⁸

หลังจากการปราบปรามไปหนึ่งครั้ง การเคลื่อนไหวชุมนุมก็ยังคงเกิดขึ้นอีก กล่าวคือ ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้ยึดทรัพย์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จำนวน 46,373 ล้านบาท โดยอ้างอำนาจดำเนินการตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 30 ถึงแม้ว่าการที่ศาลหยิบยกกฎหมายของคณะรัฐประหารขึ้นมาใช้ และรับรองผลของการรัฐประหารนั้นจะไม่ได้เกิดขึ้นครั้งแรก แต่เนื่องด้วยคดีนี้เป็นคดีใหญ่ และมีการยึดทรัพย์เป็นจำนวนมาก คำพิพากษาดังกล่าวจึงปลุกคนเสื้อแดงขึ้นมาอีกครั้งหลังจากเหตุการณ์เมษาเลือด โดยกำหนดการชุมนุมใหญ่ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2553 และเพื่อรับมือการชุมนุมใหญ่ของคนเสื้อแดง ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมีมติประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตั้งแต่วันที่ 11-23 มีนาคม พ.ศ. 2553 โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นผู้อำนวยการสถานการณ์จนกระทั่งวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2553 คนเสื้อแดงจากหลายภาคมารวมตัวกันในกรุงเทพมหานคร กว่า 120,000 คน โดยเคลื่อนขบวนจาก 6 จุด เข้ากรุงเทพมหานคร

สถานการณ์การชุมนุมในกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างยาวนาน มีการปะทะกันหลายครั้ง ด้วยระเบิด ตีกัน มีการเทเลือด เดินขบวนรอบกรุง จนรัฐบาลต้องขยายระยะเวลาการใช้พระราชบัญญัติความมั่นคงฯ ต่อไปอีก 7 วัน การปะทะกัน

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

อย่างต่อเนื่องนำไปสู่การเจรจาครั้งแล้วครั้งเล่า ซึ่งข้อเรียกร้องของคนเสื้อแดง คือ ต้องการให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งและยุบสภาคืนอำนาจสู่ประชาชน ท่ามกลางการกดดันของพรรคร่วมรัฐบาลว่าควรยุบสภาภายในสิ้นปี ขณะที่นักวิชาการจำนวนหนึ่งเสนอให้นายกรัฐมนตรียุบสภาภายใน 3 เดือน แต่นายกรัฐมนตรีต้องการจะแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนจะมีการยุบสภา ทำให้ฝ่ายผู้ชุมนุมและรัฐบาลไม่สามารถตกลงกันได้พร้อมๆ กับความรุนแรงที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า พอการชุมนุมเริ่มนานเข้า จึงมีการประเมินความเสียหายจากการชุมนุม โดยภาคเอกชนประเมินออกมาว่า สูญเสียรายได้กว่า 10,000 ล้านบาท แม้แต่ศาลแพ่งเองก็ยกคำร้องให้ผู้ชุมนุมเสื้อแดงออกจากสี่แยกราชประสงค์อันเป็นสถานที่ชุมนุมในขณะนั้น จนมีการสลายการชุมนุมครั้งแรกวันที่ 5-7 เมษายน พ.ศ. 2553 และการประกาศใช้พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานคร ในเวลาต่อมา และเหตุการณ์การสลายการชุมนุมอีกครั้งตามมาในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 ซึ่งรัฐบาลเรียกว่า “การขอกินพื้นที่” มีการใช้ความรุนแรง

ที่สุดแล้วจากการสลายการชุมนุม 2 ครั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 ว่า มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 27 ราย และบาดเจ็บอีก 1,400 ราย หลังจากนั้นการชุมนุมดำเนินต่อไป และมีท่าทีที่รุนแรงขึ้น ทั้งการกักรถไฟ เกิดคนเสื้อหลากสี จนนายกรัฐมนตรีปฏิเสธการเจรจารอบที่ 3 ในวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2553 จนกระทั่งในวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2553 ฝ่าย คอธ. ได้แถลงว่ามีเครือข่ายล้มสถาบันโยงโยกับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พร้อมแจกเอกสารและแผนภูมิประกอบการออกผังกวางกล่าว ถือได้ว่าเป็นการปลุกกระแสล้มเจ้าขึ้นมาทำลายอีกฝ่าย

ในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ประกาศวันเลือกตั้งโดยยอมลดลงครึ่งหนึ่งจากข้อเสนอแรกของตน คือ จาก 90 วัน เป็น 45 วัน และประกาศให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ท่ามกลางการคัดค้านจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สมาชิกพรรค พรรคร่วมรัฐบาล และกลุ่มคนเสื้อหลากสี ท่าทีของการชุมนุมทำท่าจะผ่อนคลายลง จนผู้ชุมนุมเตรียมตัวจะเดินทางกลับ จนกลางดึกวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 มีคนร้ายไม่ทราบฝ่ายยิงใส่ทหารตำรวจจนมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต ซึ่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ระบุว่ากลุ่มผู้ก่อการร้าย คือ ผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการปรองดอง ได้แก่ พลตรีชาติชาย สวัสดิผล หรือเสธ.แดง และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หลังจากนั้นนายอภิสิทธิ์ยกเลิกข้อเสนอปรองดองและล้มข้อเสนอเรื่องการยุบสภาและการเลือกตั้ง ฝ่ายคนเสื้อแดงเองก็ยืนยันจะไม่สลายการชุมนุม และไม่ยอมรับการ

เลือกตั้งจนกว่าจะมีการสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดสั่งยิงประชาชนในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 ได้ จนวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดเส้นตายให้คนเสื้อแดงสลายการชุมนุม 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 เสธ.แดง ถูกยิงไม่ได้สติ สถานการณ์เข้าขั้นรุนแรงที่สุด มีการกระชัฟพื้นที่ ในวันที่ 14-16 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 และมีการใช้กระสุนจริง วันที่ 17-18 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 มีการใช้แผน “งูเห่าล่อมรด” และราชประสงค์ก็แตกในวันถัดมาวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553

ดังนั้น พิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศไทยดังกล่าวแล้วย่อมเห็นได้ว่า สถานะของการชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทยมีลักษณะ คือ

ประการแรก การเมืองในระบบและช่องทางทางการเมืองปกติไม่สามารถใช้ในการระงับข้อพิพาทได้ จนนำไปสู่ความขัดแย้งมาสู่ท้องถนน พร้อมๆ กันนั้นการชุมนุมด้วยกิริยาที่เรียบร้อยนั้นไม่สามารถดึงดูดความสนใจของสังคมการเมืองได้ และอ่อนกำลังในการต่อสู้ลงโทษที่สุด ขณะที่ขบวนการภาคประชาชนที่มีพฤติกรรม การชุมนุมส่อไปในทางก้าวร้าวจะได้รับความสนใจจากสังคมมากกว่า และได้รับชัยชนะมากกว่า

ประการที่สอง การชุมนุมทางการเมืองของประชาชนมักจบลงด้วยความรุนแรงที่เกิดกับภาคประชาชนเสมอ ตั้งแต่ความขัดแย้งทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน และในทุกระดับตั้งแต่ผู้นำชาวไร่ชาวนา แกนนำการชุมนุมของขบวนการท้องถิ่นต่างๆ ไปจนถึงแกนนำการชุมนุมที่ราชประสงค์ แต่ความสูญเสียนั้นไม่ถูกจดจำเท่าที่ควร

ประการที่สาม การชุมนุมในประเทศไทยที่มีขอบเขตระดับประเทศนั้น พังเกิดขึ้นในช่วงหลังเท่านั้น ความขัดแย้งในระยะแรกคือ ความขัดแย้งระหว่างชุมชนและการพัฒนา ซึ่งในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้เอื้อให้ประชาชนเกิดการปรับตัวเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรนโยบายสาธารณะมากขึ้น จึงมีแนวโน้มว่าจะเกิดชุมนุมแบบใหม่ๆ ขึ้นอีกมาก

ประการที่สี่ หลังจากการชุมนุมทางการเมืองในระดับประเทศเป็นระยะเวลา นานและรุนแรง ทำให้ประเทศไทยเริ่มเกิดกระแสการ “ขยาย” การชุมนุมในรูปแบบต่างๆ และเริ่มมองการชุมนุมต่างๆ เป็นการ “ทำร้ายประเทศไทย”

ประการที่ห้า จากประสบการณ์ของความขัดแย้งในประเทศไทย การพิจารณา ปัญหาการชุมนุมและความรุนแรงที่เกิดจากการชุมนุมนั้นจำต้องให้ความสำคัญกับ

รายละเอียดของเหตุการณ์และบรรยากาศระหว่างการชุมนุมด้วย เช่น การใช้วาจาพรูสวาท การปล่อยข่าวโจมตีกล่าวหาซึ่งกันและกัน การเปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมที่อยู่สองฝ่ายได้เผชิญหน้ากัน เป็นต้น

การศึกษาเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งเพียงพอในการวางหลักการอันเป็นเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพทางสังคมการเมือง สภาพของการชุมนุม เหล่านี้ประกอบด้วย เช่นเดียวกับการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย คำพิพากษาของศาล หรือประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ก็ควรพิจารณาใช้ปัญหาเหล่านี้เป็นเค้าโครงในการคัดเลือกประเทศสำหรับการเปรียบเทียบด้วย

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- AnnCudd, “**Contractarianism**”. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition). Edward N. Zalta (ed.), (online), available from: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/contractarianism/>. (July 2012, 27)
- Benjamin Powell. “**State Development Planning: Did it Create the East Asian Miracle**”. Independent Institution Working Papers No. 54, 24 September 2004.
- Britannica. “**Abraham Lincoln**” (online), Encyclopedia Britannica, available from: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/341682/Abraham-Lincoln/341682supinfo/Supplemental-Information> , (July 2012, 27)
- Carl Cohen. **Civil Disobedience: Tactic**. Conscience and the Law, 1971.
- César Cuauhtémoc García Hernández, “**Radical Environmentalism: The New Civil Disobedience?**” (6 Seattle Journals for Social Justice, Fall/Winter 2007): 289-321.
- David M. Engel. “**How Does Law Matter in the Constitution of Legal Consciousness**”, in Bryant G. Garth and Austin Sarat (eds), **How Does Law Matters?**. Northwestern University Press, 1998.
- Frank Munger. “**Mapping Law and Society**” in Austin Sarat, et al., **Crossing Boundaries: Traditions and Transformations in Law and Society Research**. Evanston: Northwestern University Press, 1998.
- Henry C. Black, **Black’s Law Dictionary**, 6th. ed. (St. Paul, Minn.: West, 1990). p. 115.
 อ้างใน มานะชัย แก้วพงษ์ชา. **มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.
- James C. Scott. **Weapon of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance**. London: Yale University Press, 1985.
- Rebecca K. Smith, “**‘Ecoterrorism’?: A Critical Analysis of the Vilification of Radical Environmental Activist as Terrorists**”. 38 Environmental Law, Spring 2008.

เอกสารภาษาไทย

กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

เกษียร เตชะพีระ. “ตารางเปรียบเทียบหลักการเสรีนิยม (Liberalism) กับหลักการประชาธิปไตย (Democracy)”. [ระบบออนไลน์]. ที่มา: <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=4337758725054&set=a.2556231547988.143206.1319945109&type=1&theater> (20 พฤศจิกายน 2555).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน The Universal Declaration of Human Rights. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ม.ป.ป.

จอห์น สจ๊วต มิลล์, “บนทางเสรีภาพ”. แปลโดย ภัทรพร สิริกาญจน. งานแปลของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ลำดับที่ 100, 2530.

จันทร์ สิ้นศุภฤกษ์. “ความหมายและลักษณะของสิทธิ” ใน ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย, มานิตย์ จุมปา (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด”. บทบัณฑิตย ปีที่ 65 ฉบับที่ 4, 2552.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. 3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ. [ระบบออนไลน์] ที่มา: www.enlightened-jurists.com/page/128/ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ.html (1 กรกฎาคม 2557)

จินตนา แก้วขาว. “ประชาสังคมกับการสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม” ใน สถาบันพระปกเกล้า. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ทัศนคติเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพฯ: วิชาฯ, 2545.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ: วิชาฯ, 2549.

เดวิด เอ็ม. เองเกล. ปาฐกถา เรื่อง “Globalization and Legal Consciousness”. ณ ห้องประชุมชั้น 2 สำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ITSC) วันที่ 21 มกราคม 2554.

นาโอมิ ไคลน์, โนโลโก้. แปลโดย เพ็ญภา หงษ์ทอง. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวก้น, 2555.

นิตี เอียวศรีวงศ์. “แนวทางแมวกับวิกฤติในวัฒนธรรมชาวนา”. ศิลปวัฒนธรรม 10, 4. กุมภาพันธ์ 2532.

- เบญจวรรณ คำโคตร. “ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย”. พัฒนานิพนธ์ สาขาพัฒนาชุมชน คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2554.
- ประภาส ปันตบแต่ง. กรอบวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮน์ ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรนิติ, 2495.
- รัชณี นิลจันทร์. “การเรียกร้องสิทธิของคนจน: กรณีการระเบิดของโรงงานอบลำไย”. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548.
- วาด รวี. วิกฤต 19: ลำดับเหตุการณ์บ้านเมือง 19 กันยายน 2549 - 19 พฤษภาคม 2553. กรุงเทพฯ : ศรีปัญญา, 2554
- วินิจ เจริญชัย. “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- วิชณุ เครืองาม. “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” วสารนิติธรรมศาสตร์ 11. 4 (2525): 570-571.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548
- สมภาร พรหมทา. ปรัชญาสังคมและการเมือง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สุรัชย์ ตรงงาม. “ปัญหาความยุติธรรมและการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม: ศึกษาจากกรณีตัวอย่างจากประสบการณ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย”. ในสถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551.
- นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: วิชา, 2546.
- โสภณ พรโชคชัย. “ความเห็นทางวิชาการ: คุณจินตนา แก้วขาว กับกฎหมาย”. มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย. [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market362.htm (4 กรกฎาคม 2555).
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511. กรุงเทพฯ: นำเสียงการพิมพ์, 2512.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. จะรักกันอย่างไรในเมื่อเรายังไม่เข้าใจกัน. นนทบุรี: Oh My God, 2553.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545), หน้า 37-42

อิสระธรรม ไทยถาวร. “การคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ้านกรูด อำเภอบางสะพาน
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2550.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. การเมืองของพลเมือง: สู้สหสวรรคใหม่. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546.

บทที่ 3

เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงบ่อยครั้ง ระหว่าง ค.ศ.1990-1995 มีการประท้วงเฉลี่ย 1,254 ครั้งต่อปีในฝรั่งเศส ขณะที่มีการประท้วง เฉลี่ย 718 ครั้งในเยอรมัน, 554 ครั้งในสเปน, 76 ครั้งในนอร์เวย์, 40 ครั้งในออสเตรีย และเพียง 5 ครั้งต่อปีในลักเซมเบิร์ก¹

การชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นและ การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่อยู่คู่กับสังคมฝรั่งเศสมายาวนาน การที่คนฝรั่งเศส เลือกใช้การชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงเป็นวิถีทางในการแสดงออกทาง การเมืองบ่อยครั้งมิได้หมายความว่าประเทศฝรั่งเศสมีความเป็นประชาธิปไตย น้อยกว่าประเทศอื่นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการผ่านการชุมนุม และการเดินขบวนประท้วงมีบทบาทสำคัญไม่น้อยไปกว่าการแสดงออกอย่างเป็นทางการ ผ่านการเลือกตั้งผู้แทนหรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเคลื่อนไหว ทางการเมืองของภาคประชาชนและสังคมผ่านชุมนุมและการเดินขบวนประท้วง เป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบบการปกครองของ สาธารณรัฐที่ 5 ที่เพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารและจำกัดอำนาจของรัฐสภา

ทั้งนี้ การที่การชุมนุมและการประท้วงจะพัฒนามาเป็นเครื่องมือในการ แสดงออกทางการเมืองที่มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับได้ในประเทศฝรั่งเศส ก็แต่โดยเงื่อนไขทางการเมือง และเงื่อนไขด้านกฎหมายเอื้อต่อพัฒนาการดังกล่าว การศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสจึงไม่สามารถแยกออกจากการศึกษา ประวัติศาสตร์การเมือง (หัวข้อ 3.1) และบริบทความขัดแย้งที่นำไปสู่การเคลื่อนไหว ของประชาชน (หัวข้อ 3.2) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ ทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงในประเทศฝรั่งเศส (หัวข้อ 3.3) รวมทั้งการตีความและการใช้บังคับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการ ชุมนุมและการประท้วงโดยองค์กรฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการ (หัวข้อ 3.4)

¹ Taehyun Nam, "Rough days in democracies: Comparing protests in democracies", European Journal of Political Research, 2007, 97-120, 108.

3.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส

ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสที่มีอิทธิพลต่อการชุมนุมและการประท้วงหลังจากการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 ที่เป็น “จุดเปลี่ยน” ที่สำคัญของบริบทที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศสในหลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ

ประการที่ 1 การกลับมาสู่ระบอบสาธารณรัฐและควมมีเอกเทศของการชุมนุมจากการปฏิวัติหลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสเข้าสู่ยุคแห่งการแสวงหารูปแบบการปกครองแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฝรั่งเศสเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองไปมาร่วมสิบครั้งระหว่างระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบอบสาธารณรัฐ และระบอบเผด็จการ โดยการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแต่ละครั้งล้วนเป็นผลมาจากการช่วงชิงอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ ด้วยการปฏิวัติ เมื่อฝ่ายใดโค่นล้มอำนาจสำเร็จก็ทำการสถาปนาระบอบการปกครองตามทัศนะของตน แต่ฝ่ายอื่นๆ ที่มีความเห็นแตกแยกก็ยังดำรงอยู่และเมื่อได้โอกาสก็จะทำการช่วงชิงอำนาจ

หลังการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 การปกครองระบอบสาธารณรัฐลงรากฐานมั่นคงในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่ารัฐบาลจะไร้เสถียรภาพและแม้จะมีการต่อต้านจากฝ่ายที่มีแนวคิดทางการเมืองต่างออกไป ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายอนุรักษนิยม ฝ่ายคอมมิวนิสต์หรือฝ่ายขวาจัดจนถึงช่วงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ไม่มีการปฏิวัติล้มล้างระบอบการปกครองนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ค.ศ.	ระบอบการปกครอง	สิ้นสุดการปกครอง
ก่อน 1789	กษัตริย์ (สมบูรณาญาสิทธิราชย์)	Ancien régime (ระบอบเก่า)
1789-1792	กษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ	Post-révolution (ยุคหลังการปฏิวัติ)
1792-1799	สาธารณรัฐ	สาธารณรัฐที่ 1
1799-1815	เผด็จการ Régime bonapartiste	กงสุล จักรวรรดิที่ 1
1815-1830	กษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ	Restauration

ค.ศ.	ระบอบการปกครอง		สิ้นสุดการปกครอง
1830-1848	กษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ	Monarchie de juillet	สิ้นสุดโดยการปฏิวัติ
1848-1852	สาธารณรัฐ	สาธารณรัฐที่ 2	สิ้นสุดโดยการรัฐประหาร
1852-1870	เผด็จการ Régime bonapartiste	จักรวรรดิที่ 2	สิ้นสุดโดยการแพ้สงคราม
1870-1940	สาธารณรัฐ	สาธารณรัฐที่ 3	สิ้นสุดโดยการแพ้สงคราม
1940-1944	เผด็จการ	ระบอบ Vichy	สิ้นสุดหลังได้รับเอกราช
1944-1958	สาธารณรัฐ	สาธารณรัฐที่ 4	สิ้นสุดโดยกบฏแอลจีเรีย
1958-ปัจจุบัน	สาธารณรัฐ	สาธารณรัฐที่ 5	

นับแต่การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 เป็นต้นมา การชุมนุมและการประท้วงไม่ได้นำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองอีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นใน ค.ศ. 1940, 1944 หรือ 1958 เราสามารถแยกการปฏิวัติออกจากการชุมนุมและการประท้วงได้ โดยขณะเดียวกันการชุมนุมและการประท้วงยังคงมีบทบาทสำคัญในวิกฤติทางการเมืองหลายครั้งในสาธารณรัฐต่อๆ มา

บริบททางการเมืองดังกล่าวเหมาะสมกับการศึกษาพัฒนาการของการชุมนุมและการประท้วงใน “รูปแบบ” และ “บทบาท” ที่คุ้นเคยในปัจจุบัน กล่าวคือ การชุมนุมและการประท้วงโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งเป็นวิธีแสดงออกทางการเมืองของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

ประการที่ 2 การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยชัดแจ้งและเป็นเอกเทศเป็นครั้งแรก

แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะเป็นต้นแบบของการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ภายใต้อำนาจ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ (Liberté, Egalité et Fraternité) แต่เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงกลับไม่ได้รับการรับรองไว้อย่างเป็นเอกเทศโดยปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Déclaration des droits de l’homme et des citoyens)² หรือโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ

² ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ให้การรับรองเพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐก่อนๆ ของฝรั่งเศสรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของพลเมือง แต่ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงตามนิยามที่ยอมรับกันในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791, 1793 และ 1848 รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มแบบกว้างๆ โดยไม่มีการแบ่งแยกระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพการจัดตั้งสมาคม³

ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนอย่างชัดเจนและเป็นเอกเทศเป็นครั้งแรกโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ⁴ และในขณะเดียวกันรัฐก็เข้ามากำหนดขอบเขตและเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ รัฐยอมรับอย่างเป็นทางการว่า การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นวิธีทางหนึ่งในการแสดงออกทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการในระบอบประชาธิปไตย พร้อมไปกับการเข้ามาควบคุมการใช้เสรีภาพดังกล่าวของพลเมือง ซึ่งปฏิกิริยาดังกล่าวของรัฐเป็นผลมาจากการที่การชุมนุมประท้วงมีบทบาทสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

³ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 Titre 1er « 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 »

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1793 ของสาธารณรัฐที่ 1 มาตรา 7 ของคำประกาศ (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen précédant la constitution) รับรองเสรีภาพในการรวมตัว

« Article 7. - 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. - La nécessité d'énoncer ces droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du despotisme. »

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ของสาธารณรัฐที่ 2 มาตรา 8 รับรองเสรีภาพในการตั้งสมาคมและรวมกลุ่มโดยสงบ

« Article 8. - 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. »

⁴ รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion) กำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ ส่วนรัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 (Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประท้วงในช่วงท้ายของสาธารณรัฐที่ 3

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะศึกษาบริบทของสาธารณรัฐที่ 3 และบริบทของสาธารณรัฐต่อมา ควรจะต้องศึกษาอิทธิพลของการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ.1789 ในส่วนนี้จึงแบ่งช่วงเวลาการศึกษาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสเป็น 4 ช่วงด้วยกัน กล่าวคือ การปฏิวัติใหญ่ ค.ศ.1789 (3.1.1) บริบทของสาธารณรัฐที่ 3 (3.1.2) สาธารณรัฐที่ 4 (3.1.3) และสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นระบอบการปกครองในปัจจุบัน (3.1.4)

3.1.1 การปฏิวัติ ค.ศ.1789 : การสร้าง “ธรรมเนียมการปฏิวัติ”

คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ที่นำไปสู่การล้มล้างระบอบเก่า (Ancien régime) เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองของฝรั่งเศส เหตุการณ์ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อบริบททางการเมืองและการชุมนุมในฝรั่งเศสสืบต่อมา

ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์ผู้เป็นตัวแทนของพระเจ้าและได้รับการแต่งตั้งจากพระเจ้าผ่านพิธีราชาภิเษก (le sacre) ไม่สามารถทำผิดได้ ประชาชนไม่มีสิทธิต่อต้านกษัตริย์ผู้ที่เปรียบดังบิดาที่ปกครองครอบครัว ในสังคมแบบชนชั้น คนเพียงกลุ่มหนึ่งมีอภิสิทธิ์มากมาย กษัตริย์เรียกเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อทำสงครามที่ไม่จำเป็น ราชวังใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ชนชั้นพระมามีที่ดินและทรัพย์สินมากมายแต่ไม่ต้องเสียภาษี ชนชั้นขุนนางเจ้าของที่ดินได้ทั้งค่าเช่าที่ดิน ภาษีและแรงงานจากชาวนาตามระบบฟิวดัล แต่ชนชั้นแรงงานและชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบและมีความเป็นอยู่อย่างยากลำบาก แรงงานที่รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมต้องทำงานถึง 14-15 ชั่วโมงต่อวัน ได้รับค่าจ้างต่ำ ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ แต่การประท้วงด้วยการนัดหยุดงานผิดกฎหมายและเมื่อมีการลุกฮือรัฐก็ปราบปรามอย่างทารุณ ส่วนชาวนาซึ่งเป็นร้อยละ 75 ของประชากรมีภาระมากที่สุด ต้องเสียภาษีให้ทั้งรัฐและวัด ถูกเกณฑ์แรงงานและต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้ขุนนางตามระบบฟิวดัล ความไม่พอใจของประชาชนในระบบนำไปสู่การลุกฮือขึ้นต่อต้านและการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในที่สุด⁵

การปฏิวัติ ค.ศ. 1789 นับเป็น “จุดเริ่มต้น” ของการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเพื่อต่อต้านระบอบการปกครองที่ไม่ชอบธรรม ความสำเร็จของการปฏิวัติใหญ่ทำให้คนฝรั่งเศสตระหนักถึงศักยภาพของการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่ตนพึงมี

⁵ เอี่ยม ฉายงาม, ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1848, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 1-13.

รวมทั้งตระหนักถึงบทบาทของตนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการเมืองของประเทศ

หลังการปฏิวัติ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1791 ยังคงระบอบกษัตริย์ไว้ แต่กษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีการยกเลิกระบบฐานันดรและระบบศักดินา มีการโอนทรัพย์สินสมบัติของวัดให้เป็นของรัฐและยึดที่ดินจากกลุ่มขุนนางมาแบ่งขายเป็นผืนเล็กๆ ให้ชาวนา การปฏิวัติใหญ่ได้สร้างความเป็น “พลเมือง” ขึ้นมาพร้อมๆ กับ “พื้นที่สาธารณะ” ที่ทุกคนสามารถถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ ประชาชนตัวเล็กๆ ในชนบทกลายเป็นผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมือง แม้ว่าบางครั้งการเรียกร้องอาจไม่มีเป้าหมายที่สอดคล้องชัดเจนหรือแม้ประชาชนยังอาจถูกชนชั้นนำใช้เป็นเครื่องมือ

ถ้าการรับรองเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นมรดกสำคัญของการปฏิวัติ แนวคิดปัจเจกนิยมทำให้คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (*Déclaration des droits de l'homme et des citoyens*) และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 รับรองเพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุม แต่ไม่รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ฝ่ายปฏิวัติเห็นว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคมอาจขัดกับเสรีภาพส่วนบุคคล พลเมืองควรมีความเท่าเทียมทางการเมือง (*égalité civile*) พลเมืองทุกคนสามารถแสดงออกโดยไม่ต้องผ่านองค์กรอื่น คนฝรั่งเศสมีความทรงจำที่ไม่ดีต่อการรวมตัวของช่างฝีมือในยุคก่อนการปฏิวัติเป็นสมาคมช่าง (*corporation*)⁶ ที่กีดกันไม่ให้คนเข้าสู่อาชีพ ขณะเดียวกันสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นชนชั้นกลางก็ไม่พอใจชนชั้นแรงงาน ด้วยเหตุนี้รัฐบัญญัติเดือนมีนาคม ค.ศ.1791 จึงประกาศยกเลิกสมาคมช่างฝีมือ และรัฐบัญญัติเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1791 (*loi chapelier*) บัญญัติห้ามคนงานและนายจ้างรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงานและห้ามคนงานนัดหยุดงาน

ความไม่พอใจในระบบการเมืองการปกครองนำไปสู่การปฏิวัติอีกหลายครั้งในฝรั่งเศส เช่น ใน ค.ศ. 1792, 1830, 1848 แม้บริบทของแต่ละช่วงเวลาจะแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่จุดร่วมของเหตุที่นำไปสู่การปฏิวัติของประชาชนทุกครั้งคือ ความไม่เท่าเทียมกันของสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมี ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบ โดยเฉพาะของชนชั้นแรงงานและชาวนา ในแง่การปฏิวัติ

⁶ สมาคมช่าง (*corporation*) เป็นผู้ออกกฎข้อบังคับควบคุมคุณภาพของผลิตภัณฑ์ เพื่อป้องกันมิให้มีการผลิตของเทียมของด้อยคุณภาพ แต่กฎข้อบังคับเข้มงวดและหยาบคายมากเกินไป

ค.ศ. 1789 ได้สร้างสิ่งที่อาจเรียกได้ว่า “ธรรมเนียมการปฏิวัติ” (revolutionary tradition)⁷ ซึ่งทำให้เกิดแบบอย่างหรือแนวโน้มในการใช้ความรุนแรงและการใช้การประท้วงบนท้องถนนเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการปฏิวัติและความพยายามปฏิวัติอีกหลายครั้งที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรือมีการล้มเลิกไปก่อน

3.1.2 สาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1870-1940) : การลงรากฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ

สาธารณรัฐที่ 3 เป็นระบอบการปกครองที่มีอายุยาวนานที่สุดนับตั้งแต่มีการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นหลังจากนโปเลียนที่ 3 พ่ายแพ้ในสงครามกับปรัสเซีย ฝ่ายกษัตริย์นิยมที่แตกแยกเป็นสามกลุ่ม (คือ กลุ่มที่สนับสนุนราชวงศ์ Bourbons, กลุ่มที่สนับสนุนราชวงศ์ Orleans และกลุ่มที่สนับสนุน Napoléon) ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครควรขึ้นเป็นกษัตริย์ จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิยมสาธารณรัฐภายใต้การนำของ Léon Gambetta ประกาศล้มล้างระบอบจักรวรรดิและจัดตั้งรัฐบาลป้องกันชาติขึ้น เมื่อวันที่ 4 กันยายน ค.ศ.1870 สงครามกับปรัสเซียดำเนินต่อไป กรุงปารีสถูกปิดล้อมเป็นเวลาหลายเดือน รัฐบาลป้องกันชาตินิยมลงนามสงบศึกกับจักรวรรดิเยอรมันในที่สุด เยอรมันเรียกร้องให้มีการจัดตั้งรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของคนฝรั่งเศสทั้งประเทศ ฝ่ายกษัตริย์นิยมชนะการเลือกตั้ง Adolphe Thiers ขึ้นเป็นประธานาธิบดี

ชาวปารีสหัวรุนแรงไม่พอใจที่รัฐบาลลงนามสงบศึกกับเยอรมันและยอมให้เยอรมันยাত্রาทัพผ่านกรุงปารีส จึงเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลและจัดตั้งรัฐบาลส่วนท้องถิ่นขึ้นปกครองตนเอง (La Commune de Paris) ขึ้น เมื่อวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ.1871 การต่อต้านรัฐบาลของกองกำลังติดอาวุธของคอมมูนปารีสนำไปสู่สงครามกลางเมือง รัฐบาลส่งกำลังมาปิดล้อมกรุงปารีสและใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรง ผู้ต้องสงสัยว่าสนับสนุนคอมมูนปารีสถูกจับกุมและสังหารโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ในระหว่าง “สัปดาห์นองเลือด” วันที่ 21-28 พฤษภาคม ค.ศ.1871 ชาวคอมมูนปารีสกว่า 2 หมื่นคนเสียชีวิต สูญหาย ถูกคุมขังและเนรเทศ⁸ ความพยายามปฏิวัติที่ล้มเหลวของคอมมูนปารีสปิดฉากยุคการปฏิวัติและการใช้ความรุนแรงในการ

⁷ Alistair Cole, *French politics and society*, (Hertfordshire: Prentice Hall, 1998), p. 7.

⁸ สัญชัย สุวัชร, ราชธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970, (กรุงเทพฯ: ศักติโสภาคการพิมพ์, 2552), หน้า 77-82.

ช่วงชิงอำนาจในประเทศฝรั่งเศส ประสบการณ์อันเลวร้ายของเหตุการณ์นองเลือดมีส่วนทำให้ทุกฝ่ายพยายามหาทางออกร่วมกัน

ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในความมั่นคงของระบอบสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 ที่ประกอบไปด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญสามฉบับลงวันที่ 24, 25 กุมภาพันธ์ และ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1875 สถาปนาระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่มี การแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เด็ดขาดขึ้น การประนีประนอมระหว่างฝ่ายกษัตริย์นิยมและสาธารณรัฐนิยมสะท้อนผ่านโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กร ฝ่ายกษัตริย์นิยมต้องการหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกจากรัฐสภามีวาระ 7 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่จำกัดวาระ มีอำนาจเฉพาะ (เช่น แต่งตั้งถอดถอนรัฐบาล เสนอร่างกฎหมาย สิทธิ ยับยั้งกฎหมาย) มีการใช้ระบบสภาคู่ที่สองสภาเท่าเทียมกัน⁹ โดยให้วุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบสภาล่าง รัฐบาลต้องมีที่มาจากรัฐสภา รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีและต่อรัฐสภา ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

สาธารณรัฐที่ 3 กลับวิวัฒนาการเป็นระบบการปกครองที่รัฐสภาเป็นใหญ่หรือ “รัฐบาลโดยรัฐสภา” รัฐบาลอ่อนแอและไร้เสถียรภาพในระหว่างค.ศ. 1871-1940 มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 104 รัฐบาล การเลือกตั้งแบบสัดส่วนทำให้ไม่มีพรรคใดได้เสียงเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองหลายพรรครวมตัวกันแบบหลวมๆ และไม่มีพันธมิตรที่แน่นอน รัฐบาลพร้อมที่จะลาออกทุกเมื่อถ้าขาดเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองไม่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบและไม่สามารถควบคุมผู้แทนของตนได้ ผู้แทนมีจุดยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นฐานเสียงของตนมากกว่าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดและต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นจากรัฐ

ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติตามกลไกของระบบรัฐสภา เนื่องจากประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ในทางปฏิบัติ วิกฤติทางการเมืองเกิดขึ้น หลังจากที่ประธานาธิบดี Mac Mahon ฝ่ายอนุรักษนิยมยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยฝ่ายสาธารณรัฐนิยม เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1877 เพื่อโต้ตอบที่สภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอนุรักษนิยมที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง แต่ประชาชนเลือกฝ่ายสาธารณรัฐนิยมกลับเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรอีก

⁹ วุฒิสภามีสมาชิก 300 คน โดยรัฐสภาแต่งตั้ง 75 คนให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต และอีก 225 คน มาจากการเลือกตั้งโดยผู้แทนท้องถิ่น

ท้ายที่สุดประธานาธิบดี Mac Mahon จึงยอมจำนนและลาออกจากตำแหน่งใน ค.ศ. 1879 Jules Grévy ผู้ที่ได้รับเลือกจากรัฐสภาขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีคนถัดไป ประกาศว่าตนจะไม่ขัดต่อรัฐสภาผู้แสดงเจตจำนงของชาติ¹⁰

ขณะเดียวกันระบบสภาคู่ที่ทั้งสองสภาเท่าเทียมกันก็ส่งผลให้รัฐสภาเป็นอัมพาต วุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายอนุรักษ์นิยมเอนเอียงไปทางชนบทและเมืองเล็กๆ ใช้สิทธิขัดขวางร่างกฎหมายเกี่ยวกับประกันสังคม การปฏิรูปภาษี หรือเรื่องใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของฐานเสียงของตนในชนบทและเมืองเล็กๆ เช่น วุฒิสภาใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายภาษีรายได้ที่ฝ่ายเรดิคัลสามารถผลักดันให้ผ่านสภาล่างได้ใน ค.ศ. 1912¹¹ เนื่องจากไม่มีกลไกใกล้เคียงในกรณีที่สองสภาไม่เห็นตรงกัน รัฐสภาไม่สามารถผ่านกฎหมายมาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศเผชิญอยู่ได้ สาธารณรัฐที่ 3 ประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและความไร้เสถียรภาพทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา

ในช่วงท้ายของทศวรรษ 1930 สาธารณรัฐที่ 3 อ่อนแอลง ฝ่ายสาธารณรัฐนิยมเริ่มสูญเสียความนิยมเนื่องจากประชาชนไม่พอใจที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปัญหาต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประเทศเผชิญสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อันเป็นผลมาจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกและการขึ้นมามีอำนาจของเผด็จการฟาสซิสต์ในยุโรป ด้วยเหตุนี้แนวคิดต่อต้านประชาธิปไตยของฝ่ายขวาก็ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธวิธีที่เข้มแข็งเปิดโอกาสให้เผด็จการขึ้นสู่อำนาจในที่สุด สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อรัฐบาลลูว์ตีฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1940 ให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่จอมพล Pétain เป็นผู้เจรจาสงบศึกกับนาซี ฝรั่งเศสอยู่ภายใต้ระบบเผด็จการองสครามโลกครั้งที่สอง สิ้นสุด ก่อนจะกลับสู่การปกครองระบอบสาธารณรัฐอีกครั้ง

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐนิยมและฝ่ายต่อต้าน

ถ้าไม่นับการขึ้นมามีอำนาจของเผด็จการในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ระบอบสาธารณรัฐได้ลงรากฐานมั่นคงในฝรั่งเศสนับแต่การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 เป็นต้นมา ทุกฝ่ายยอมรับในกรอบใหญ่ว่าระบอบสาธารณรัฐเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสม

¹⁰ « Je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale »

Larousse, « mai 1877 (crise du 16) », in *Dictionnaire de l'Histoire de France* Édition 2005 (online), http://www.larousse.fr/archives/histoire_de_france/page/767 (14 June 2014).

¹¹ Alistair Cole, *French politics and society*, p. 11.

แต่สังคมฝรั่งเศสยังคงประกอบไปด้วยพลเมืองที่มีอุดมการณ์และแนวคิดที่แตกต่างตลอดสาธารณรัฐที่ 3 จึงยังคงมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐนิยมกับฝ่ายต่อต้าน

ในช่วง 30 ปีแรกของการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 ความขัดแย้งหลักที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐนิยมและฝ่ายอนุรักษนิยมคาทอลิก ฝ่ายคาทอลิกต่อต้านฝ่ายสาธารณรัฐนิยมที่ต้องการให้ฝรั่งเศสเป็นรัฐโลกวิสัยที่ปราศจากพระเจ้า ขณะที่ฝ่ายสาธารณรัฐมองฝ่ายคาทอลิกเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมที่พยายามปกป้องสังคมแบบชนชั้นก่อนมีการปฏิวัติ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวดำเนินไปถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 20 หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ฝ่ายสาธารณรัฐถูกต่อต้านจากพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1920 และตั้งแต่ ค.ศ. 1930 เป็นต้นมาก็ต้องรับมือกับฝ่ายขวาจัด

Alistair Cole เห็นว่า หลังการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 การเป็นฝ่ายสาธารณรัฐนิยมไม่ได้สอดคล้องกับ “ธรรมเนียมการปฏิบัติ” อีกต่อไป แต่การเป็นฝ่ายสาธารณรัฐนิยมหมายถึงการรักษาระบบทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจที่มีให้คงอยู่ บทบาทของผู้สืบทอดธรรมเนียม การปฏิบัติโดยเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงถูกส่งมอบต่อให้ฝ่าย anarcho-syndicalistes¹² ฝ่ายสังคมนิยมมาร์กซิสต์และฝ่ายคอมมิวนิสต์ ส่วนการสืบทอดธรรมเนียมปฏิบัติทางฝ่ายขวาเป็นบทบาทของฝ่ายต่อต้านประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายกษัตริย์นิยมและฝ่ายโนเบิลนิยม ในช่วงศตวรรษที่ 19 (ค.ศ. 1815-1830 และ ค.ศ. 1852-1870) ฝ่ายอนุรักษนิยมที่เป็นปฏิปักษ์กับ Dreyfus ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 และฝ่ายต่อต้านระบบรัฐสภา (mouvements antiparlementaires) ช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง¹³

การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นเป้าหมายที่สำคัญของสาธารณรัฐที่ต้องเผชิญกับแรงต่อต้านจากฝ่ายที่มีแนวคิดและอุดมการณ์แตกต่าง รัฐต้องการผูกขาดการใช้พื้นที่สาธารณะในทางสัญลักษณ์ ด้วยเหตุนี้การชุมนุมต้องทำในสถานที่ปิดและมีหลังคา รัฐตีความเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแคบ โดยไม่รวมการเดินทางบนทางสาธารณะไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดและไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร การเดินทางบนต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน¹⁴

¹² ฝ่ายที่เรียกร้องให้สหภาพแรงงานมีอำนาจในการจัดการทางเศรษฐกิจภายใต้การควบคุมโดยตรงของแรงงาน เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19

¹³ Alistair Cole, French politics and society, p. 9-10.

¹⁴ ในต่างจังหวัด นายกเทศมนตรีผู้เป็นตำรวจทางปกครองตามรัฐบัญญัติเทศบาลเป็นผู้อนุญาต (loi municipal ค.ศ. 1884) ในปารีส ไม่มีนายกเทศมนตรี préfet de police เป็นผู้อนุญาต

การตีความเสรีภาพในการชุมนุมแบบเคร่งครัดเกี่ยวพันกับความเชื่อของฝ่ายสาธารณรัฐกระแสหลักในรัฐบาลว่าการเลือกตั้งทั่วไปและการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่กฎหมายรับรองเป็นกรอบของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของพลเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายที่รัฐยอมรับได้

แนวคิดปัจเจกนิยมและความเชื่อในเรื่องประโยชน์ของแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789 ยังคงมีอิทธิพลอยู่ รัฐไม่เชื่อใจในองค์กรที่จะมาเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3.1.3 สาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) : ความต่อเนื่องของความไร้เสถียรภาพทางการเมือง

การสิ้นสุดลงของสาธารณรัฐที่ 3 และการขึ้นมาของระบอบเผด็จการ Vichy เมื่อ ค.ศ. 1940 ทำให้บริบททางการเมืองของฝรั่งเศสไม่เหมาะสมกับการชุมนุมประท้วงกลุ่มคอมมิวนิสต์สลายตัวไป

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Libération) มีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวจากผู้ต่อต้านรัฐบาลเผด็จการของนายพล Pétain ประชาชนลงมติว่าไม่ต้องการกลับไปใช้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 ทุกฝ่ายเห็นว่าการปฏิรูปสถาบัน คนฝรั่งเศสยอมรับว่าระบอบสาธารณรัฐเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศ แต่มีความเห็นต่างกันว่าควรจะให้สถาบันใหม่มีรูปแบบใด

แนวคิดที่หนึ่ง พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย (พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส Parti Communiste และพรรค SFIO Section française de l'Internationale ouvrière) เสียส่วนใหญ่ในรัฐสภา ต้องการประธานาธิบดีที่มีอำนาจจำกัด ระบบสภาเดียวที่สมาชิกสภาล่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงให้อำนาจกว้างขวางแก่รัฐสภา (เลือกประธานาธิบดี, ให้ความเห็นชอบรัฐบาล และสามารถล้มรัฐบาลได้โดยไม่มีใครคัดค้านได้) ส่วนนายพล de GAULLE ต้องการระบบสภาคู่เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหาร โดยให้ประธานาธิบดีอยู่เหนือพรรคการเมืองเป็นอิสระจากรัฐสภา

ในที่สุดแนวคิดของฝ่ายพรรคการเมืองชนะ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 สถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 โดยยังคงระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับสาธารณรัฐที่ 3 แต่พยายามแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของทางการเมือง โดยการจัดตั้งระบบรัฐสภาที่มีเหตุมีผล (régime parlementaire rationalisé) โดยพยายามจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 คงระบบสภาคู่ไว้ แต่ยกเลิกอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาสูงที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้การลงมติไม่ไว้วางใจ

ทำรัฐบาลได้ยากกว่าในสาธารณรัฐที่ 3 คือ ต้องได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้คณะรัฐบาลไม่ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งอีกต่อไป (investiture)¹⁵ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มอำนาจเฉพาะให้นายกรัฐมนตรี เช่น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ แต่มีเงื่อนไขคือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำไม่ได้ในช่วง 18 เดือนแรก ยกเว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล 2 ครั้งในช่วงเวลาดังกล่าว

แต่ในทางปฏิบัติ ความพยายามสร้างระบบรัฐสภาที่มีเหตุผลไม่สัมฤทธิ์ผล สาธารณรัฐที่ 4 ยังคงประสบปัญหาความเป็นใหญ่ของรัฐสภา¹⁶ ควบคู่ไปกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นเดียวกันกับสาธารณรัฐที่ 3 โดยมีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 24 รัฐบาลภายในเวลา 22 ปี การเลือกตั้งแบบสัดส่วนทำให้รัฐสภาประกอบไปด้วยพรรคหลายพรรค ไม่มีเสียงข้างมาก พรรคการเมืองรวมตัวเป็นรัฐบาลแบบหลวมๆ และเปลี่ยนแปลงความร่วมมือไปตามสถานการณ์ เช่น ในช่วงสงครามเย็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคคอมมิวนิสต์ถูกต่อต้านจากสมาชิกอื่นๆ ผู้ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีมักจะมีลักษณะประนีประนอม แต่มีโซ่บุคคลที่มีความเป็นผู้นำสูงหรือได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางที่อาจสั่นคลอนอำนาจรัฐสภา

ระบบการปกครองของสาธารณรัฐที่ 4 ไม่สามารถจัดการกับความท้าทายต่างๆ ที่ฝรั่งเศสต้องเผชิญในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลที่อ่อนแอไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศหรือตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ได้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนระบบการผลิตไปเป็นแบบอุตสาหกรรม การปฏิรูประบบสังคม สงครามเย็นและปัญหาอาณานิคม

หลังจากแพ้สงครามอินโดจีนใน ค.ศ. 1954 และยอมให้เอกราชกับโมร็อกโก และตูนิเซีย รัฐบาลฝรั่งเศสไม่ต้องการสูญเสียแอลจีเรียที่ฝรั่งเศสยึดครองตั้งแต่ ค.ศ.1830 ไปอีก ชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในแอลจีเรียกว่าล้านคนเรียกร้องให้รัฐบาล

¹⁵ ในขณะที่ในสาธารณรัฐที่ 3 ทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับตำแหน่ง

¹⁶ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดไว้แต่นายกรัฐมนตรีก็ขอให้สภาให้ความเห็นชอบคณะรัฐบาล ซึ่งทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อสภาในแง่ขององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีต่างๆ ควรจะเป็นความรับผิดชอบในเรื่องของนโยบายบริหารประเทศมากกว่า (pratique de double investiture) นอกจากนี้ แม้รัฐสภาจะไม่ได้ลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็เลือกที่จะลาออกถ้าไม่สามารถผ่านกฎหมายที่สำคัญ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแค่เพียงครั้งเดียว

ขัดขวางการแยกตัวเป็นเอกราชของแอลจีเรีย ฝ่ายแอลจีเรียจัดตั้งแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติขึ้นเพื่อสู้รบกับฝรั่งเศสตั้งแต่ ค.ศ. 1954 สถานการณ์ในแอลจีเรียทวีความรุนแรงมากขึ้น จนชาวฝรั่งเศสที่สนับสนุนรัฐบาลให้ต่อสู้ในตอนแรกต้องการให้มีการประนีประนอมเพื่อยุติสงคราม¹⁷ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1958 ทหารในแอลจีเรียทำการปฏิวัติล้มรัฐบาลทางการของแอลจีเรียและเรียกร้องให้นายพล de GAULLE เข้ามาบริหารประเทศ สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบนายพล de GAULLE เป็นนายกรัฐมนตรีคนสุดท้ายของสาธารณรัฐที่ 4 ในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1958 สาธารณรัฐที่ 4 จึงสิ้นสุดลงเพราะรัฐบาลไม่สามารถจัดการกับวิกฤติแอลจีเรียได้ มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 และให้อำนาจรัฐบาล de GAULLE ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

3.1.4 สาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958 - ปัจจุบัน) : เสถียรภาพทางการเมืองและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

การศึกษาระบบการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสแบ่งได้เป็นสองช่วงด้วยกัน คือ หลังการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 และหลังจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยประชามติเมื่อ ค.ศ. 1962

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 จัดตั้งระบบรัฐสภาแบบมีเหตุผล (parlementarisme rationalisé) ที่เน้นสร้างเสถียรภาพทางการเมือง โดยเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารและจำกัดอำนาจของรัฐสภา ในขณะที่ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 และ 4 ประธานาธิบดีได้รับการคัดเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทำให้ประธานาธิบดีเป็นประธานาธิบดีของพรรคการเมือง ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยประชาชนเลือกผู้แทนท้องถิ่นที่ไปร่วมเลือกประธานาธิบดีกับรัฐสภา ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญและมีอำนาจเฉพาะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการทำ

¹⁷ สงครามแอลจีเรียดำเนินเป็นเวลาถึง 8 ปีและยุติลงในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1962 หลังจากฝรั่งเศสกับรัฐบาลชั่วคราวของแอลจีเรียบรรลุความตกลงเอเวียง นายพล de GAULLE ยอมมอบเอกราชให้กับแอลจีเรียเพื่อความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝรั่งเศส

หลังสงครามแอลจีเรียชาวฝรั่งเศสในแอลจีเรียที่ถูกขนานนามว่าพวก “เท้าดำ” (pieds noirs) จำนวนเกือบ 1 ล้านคน อพยพกลับประเทศฝรั่งเศส ทำให้ฝรั่งเศสเผชิญปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ การแย่งงานและอื่นๆ

สัญญา สุวัจนบุร, ราชบัณฑิตยสถานได้รับรัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970, หน้า 131-132.

ประชามติ¹⁸ รวมทั้งการประกาศภาวะฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติ¹⁹

ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 รัฐสภาถูกจำกัดอำนาจลงมาก จากที่สามารถตรารัฐบัญญัติ (loi) ในทุกเรื่อง มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 กำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติไว้เฉพาะบางเรื่อง โดยมาตรา 37 บัญญัติให้เรื่องอื่นที่มีได้ระบุไว้ในมาตรา 34 เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) ได้ นอกจากนี้จากเดิมที่ฝรั่งเศสยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐบัญญัติและความเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐสภา รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 จัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติและระเบียบการดำเนินงานของรัฐสภา

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ยังให้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากแก่รัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมายสำคัญๆ จนถึง ค.ศ. 2008 รัฐบาลเป็นผู้กำหนดวาระการประชุมของทั้งสองสภา²⁰ ส่วนมาตรา 49 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจนายกรัฐมนตรีขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับการลงมติผ่านร่างรัฐบัญญัติ ถ้าไม่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายใน 24 ชั่วโมงถือว่าสภาผู้แทนราษฎรรับร่างโดยไม่ต้องมีการอภิปราย (Vote bloqué d'un texte de loi)²¹ กลไกในการควบคุมฝ่ายบริหารถูกออกแบบให้เอื้อต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการที่นายกรัฐมนตรีขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล (Question de confiance)²² หรือการลงมติ

¹⁸ เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองและการจัดองค์กรบริหารรัฐ การปฏิรูป การให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (มาตรา 11)

¹⁹ โดยต้องปรึกษานายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีมีอำนาจเรียกประชุมสภา แต่ไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรและห้ามมิให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา 16)

²⁰ หลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 รัฐสภามีอำนาจกำหนดวาระการประชุมสภาครั้งหนึ่ง (2 สัปดาห์จาก 4 สัปดาห์) โดย 1 สัปดาห์เพื่อการควบคุมการทำงานของรัฐบาล นอกจากนี้สมาชิกเสียงส่วนน้อยในสภาสามารถกำหนดวาระการประชุมได้เดือนละ 1 วัน

²¹ การแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 2008 กำหนดเงื่อนไขว่ารัฐบาลจะใช้มาตรา 49 วรรคสามได้เฉพาะกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ งบประมาณระบบประกันสังคม ส่วนร่างกฎหมายอื่นๆ จำกัดที่ 1 ร่างต่อสมัยประชุม

²² ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ที่ต้องการเพียงเสียงข้างมากธรรมดา

ไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Motion de censure)²³ ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมากขณะที่รัฐสภาอ่อนแอ

การนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความมีเสถียรภาพทางการเมืองในสาธารณรัฐที่ 5 ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดทำให้มีการเลือกตั้งแบบ 2 รอบในการเลือกตั้งรอบแรกผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 50 ได้รับการเลือกตั้ง แต่ด้วยเหตุที่ในรอบแรกมักไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด 2 ลำดับจะผ่านเข้าไปในการเลือกตั้งรอบที่ 2 ที่จะจัดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งรอบแรก 15 วัน ในรอบนี้ผู้ที่ได้เสียงข้างมากธรรมดาจะได้รับการเลือกตั้ง ระบบเลือกตั้งดังกล่าวช่วยแก้ปัญหาการมีพรรคการเมืองพรรคเล็ก พรรคน้อยหลายพรรคในสภาผู้แทนราษฎรสาเหตุของความไร้เสถียรภาพในสาธารณรัฐก่อนๆ โดยทำให้มีการแบ่งขั้วความร่วมมือทางการเมืองเป็นสองขั้วใหญ่โดยพรรคฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา

การแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1962 ที่กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรงได้เปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 อย่างมีนัยสำคัญและมีผลเป็นการจัดตั้งระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (régime semi-présidentiel) อันที่จริงนายพล de GAULLE ต้องการให้ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐที่ 5 มาจากการเลือกตั้งตั้งแต่เริ่มแรก แต่ได้รับการต่อต้านจากพรรคการเมืองทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาที่ไม่ได้เป็นฝ่ายตน เหตุผลหนึ่งเนื่องจากบทเรียนของประวัติศาสตร์ เมื่อ Louis-Napoléon Bonaparte ที่เข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 2 โดยการเลือกตั้งทางตรงได้เคยทำการปฏิวัติเปลี่ยนการปกครองไปเป็นระบอบจักรวรรดิ เมื่อ ค.ศ. 1848 แต่ใน ค.ศ. 1962 ความนิยมของคนฝรั่งเศสต่อประธานาธิบดี de GAULLE ทำให้คนฝรั่งเศสสร้างแก้ไขรัฐธรรมนูญในการทำประชามติ

นับแต่ ค.ศ. 1965 ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ โดยใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดเช่นเดียวกับ

²³ ตามมาตรา 49 วรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเข้าชื่อเสนอญัตติได้ไม่เกินกว่า 3 ครั้งในสมัยการประชุมสามัญสมัยหนึ่ง หรือไม่เกินกว่า 1 ครั้ง ในระหว่างสมัยประชุมวิสามัญสมัยหนึ่ง) ห้ามลงมติก่อน 48 ชั่วโมง ให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (289)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁴ ทำให้การเมืองของฝรั่งเศสวิวัฒนาการไปเป็นระบบสองขั้วซ้าย-ขวา (Bipolarisation)

ประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 5

1959-1969	Charles de GAULLE (ขวา)
1969-1974	Georges POMPIDOU (ขวา)
1974-1981	Valéry GISCARD D’ESTAING (ขวา)
1981-1995	François MITTERRAND (ซ้าย)
1995-2007	Jacques CHIRAC (ขวา)
2007-2012	Nicolas SARKOZY (ขวา)
2012-ปัจจุบัน	François HOLLANDE (ซ้าย)

ภาวะ Fait majoritaire และ บทบาทของประชาชนในการปรับดุลยภาพทางการเมืองผ่านการชุมนุมประท้วง

การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีไม่ได้มีผลเป็นการเพิ่มอำนาจของประธานาธิบดีอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ทว่ามีผลเป็นการเปลี่ยนดุลยภาพทางอำนาจระหว่างสถาบันอย่างลึกซึ้ง ในระบอบประชาธิปไตยการเลือกตั้งทางตรงเปรียบได้กับพิธีราชาภิเษกในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์²⁵ ประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศย่อมมีความชอบธรรมเหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งที่จำกัดและเหนือกว่านายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ในกรณีที่ประธานาธิบดีสั่งกักพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา (Fait majoritaire) ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่แท้จริง ขณะที่นายกรัฐมนตรี

²⁴ ผู้ลงสมัครต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ได้รับการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างน้อย 500 คน ที่มาจากอย่างน้อย 30 จังหวัด โดยผู้แทนท้องถิ่น 1 ใน 10 ห้ามมาจากจังหวัดเดียวกัน ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดทำให้มีการเลือกตั้งแบบ 2 รอบ เพราะในรอบแรกมักไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 50 ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด 2 ลำดับผ่านเข้าไปในการเลือกตั้งรอบที่ 2 ที่จะจัดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งรอบแรก 15 วัน ในรอบนี้ผู้ที่ได้เสียงข้างมากธรรมดาได้รับการเลือกตั้ง

²⁵ Duverger Maurice, *Les constitutions de la France*, 15e ed, Paris: P.U.F. « Que sais-je ? », 2004, p. 109.

เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายและประสานการดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดี รัฐสภาถูกลดบทบาทลงอีก นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่ได้รับความชอบธรรมแล้วจากประธานาธิบดีไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสภาก่อนเข้ารับตำแหน่งก็ได้

นายกรัฐมนตรีจะกลับมามีบทบาทอีกครั้งในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเฉพาะในช่วงที่มีการปกครองร่วมกันของพรรคฝ่ายซ้าย-ขวา (Cohabitation) เนื่องจากประธานาธิบดีมิได้สังกัดฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภา ความชอบธรรมของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาลดความชอบธรรมของการเลือกตั้งประธานาธิบดี ทำให้ประธานาธิบดีต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของประธานาธิบดีอยู่ในกรอบของการตีความรัฐธรรมนูญตามตัวอักษร ที่น่าสนใจคือการมีฝ่ายบริหารผสมในภาวะ cohabitation ไม่ได้หมายถึงการกลับไปสู่ระบบรัฐสภาหรือการเพิ่มอำนาจของรัฐสภา เพราะถึงแม้รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีโดยตรงจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่สภาผู้แทนราษฎรจะล้มรัฐบาลได้เพราะประธานาธิบดีที่มาจากพรรคฝ่ายตรงข้ามอาจใช้อิทธิพลที่มีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้ออ้างในการยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 มีการปกครองร่วมกันของพรรคฝ่ายซ้าย-ขวา 3 ครั้งด้วยกัน คือ ค.ศ. 1986-1988 ประธานาธิบดี Mitterrand (ซ้าย) – นายกรัฐมนตรี Chirac (ขวา), ค.ศ. 1993-1995 ประธานาธิบดี Mitterrand (ซ้าย) – นายกรัฐมนตรี Balladur (ขวา) และ ครั้งที่ 3 ค.ศ. 1997 – 2002 ระหว่าง ประธานาธิบดี Chirac (ขวา) – นายกรัฐมนตรี Jospin (ซ้าย)

ใน ค.ศ. 2000 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อลดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเหลือ 5 ปี ให้เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเลื่อนให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีมีขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งในเหตุผลของการปรับปรุงการเลือกตั้งคือ เพื่อลดการเกิดภาวะ cohabitation โดยให้ประธานาธิบดีได้รับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร นับจากนั้นเป็นต้นมาประธานาธิบดีก็มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเสมอ

สถานการณ์ปกติภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 คือ ภาวะ fait majoritaire ที่ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน และมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักต้นนโยบายที่ประธานาธิบดีหาเสียงไว้ในช่วงเลือกตั้ง รัฐบาลมีเครื่องมือที่จะรักษาความมี

เสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมือง ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทน้อย ส่วนการปกครองร่วมกันของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มาจากการพรรคการเมืองต่างกันเป็นเพียงข้อยกเว้น

วิวัฒนาการของสาธารณรัฐที่ 5 ไปเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (régime semi-présidentiel) มีความเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่อการชุมนุมสองด้านใหญ่ๆ ด้วยกัน

ประการแรก ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ให้เครื่องมือที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะมาตรา 49 วรรคสาม ช่วยให้รัฐบาลผ่านร่างกฎหมายได้ถึง 48 ฉบับ โดยที่ไม่ต้องมีการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทน้อย ในสถานะเช่นนี้การต่อต้านของสหภาพแรงงานและการกดดันของภาคสังคมและประชาชน จึงเป็นอุปสรรคหลักต่อการผลักดันนโยบายหรือต่อการปฏิรูปกฎหมายของรัฐบาล

ประการที่สอง นับแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1962 ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน ประธานาธิบดีผู้เป็นผู้นำรัฐบาลที่แท้จริงในภาวะ *Fait majoritaire* จะให้ความสำคัญกับความเห็นของประชาชนที่เป็นฐานเสียงของตนเป็นอย่างมาก ในช่วงเวลา 5 ปีที่ Nicolas Sarkozy ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี (2007-2012) รัฐบาลใช้งบประมาณถึง 9.4 ล้านยูโร เพื่อการทําแบบสำรวจความคิดเห็นและความนิยมของประธานาธิบดีและรัฐบาลกว่า 300 ครั้ง²⁶ ในแง่นี้ภาคประชาชนและสังคมมีบทบาทเป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารแทนรัฐสภาและฝ่ายค้าน โดยการเรียกร้องของภาคสังคมและประชาชนจะมีน้ำหนักและอำนาจในการต่อรองมาก ถ้าสามารถผลักดันมวลชนจำนวนมากให้มาร่วมชุมนุม

ระบอบการปกครองของสาธารณรัฐที่ 5 นับว่าเป็นระบอบที่มีประสิทธิภาพสามารถปรับตัวเข้ากับความเปลี่ยนแปลงที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้คาดหมายไว้ โดยเฉพาะปรากฏการณ์ *Cohabitation* หลังจากที่พรรคสังคมนิยมฝ่ายซ้ายสามารถขึ้นสู่อำนาจโดยไม่ทำให้เกิดวิกฤติทางการเมือง

²⁶ La tribune, « L'Elysée a dépensé 9,4 millions d'euros pour des sondages sous l'ère Sarkozy », 24 mai 2012, <http://www.20minutes.fr/politique/940217-elysee-depense-94-millions-euros-sondages-sous-ere-sarkozy> (15 June 2014)

3.2 แนวโน้มและรูปแบบของการชุมนุม

3.2.1 ช่วงที่ 1 (ค.ศ. 1789-1870) : การชุมนุมประท้วงภายใต้ความรุนแรง

1) การชุมนุมประท้วงที่สำคัญ

กลุ่มผู้ใช้แรงงานและคนในชนบทเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมหลักในช่วงหลังการปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 จนถึง ค.ศ. 1870

ผู้ใช้แรงงานเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนระบบการผลิตไปเป็นแบบอุตสาหกรรม เครื่องจักรเข้ามาแทนที่คน ทำให้เกิดแรงกดดันเรื่องเงินเดือนและการย้ายถิ่น กลุ่มผู้ใช้แรงงานรวมกลุ่มกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา โดยเรียกร้องเรื่องค่าจ้าง การตกงาน และการถูกกดขี่จากนายจ้าง มีการจัดตั้งสมาคมเพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน (Sociétés de secours mutuel) ตามสาขาอาชีพขึ้นในย่านต่างๆ แม้กฎหมายจะห้าม

คนฝรั่งเศสในชนบทที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้รับผลกระทบจากกฎหมายป่าไม้ (code forestier) ค.ศ. 1827 ที่จำกัดการเข้าถึงป่าและการใช้ประโยชน์จากป่า โดยห้ามการหาไม้และตัดไม้ ห้ามล่าสัตว์และเลี้ยงสัตว์ในที่ดินสาธารณะ ความไม่พอใจนำไปสู่เหตุการณ์ “guerre des demoiselles” ระหว่าง ค.ศ. 1829-1832 เมื่อชาวบ้านในชนบทในแถบเทือกเขา Pyrénées ปลอมตัวเป็นผู้หญิง ใส่วิกและผ้าโพกผม ทาหน้าเป็นสีดำและเข้าทำร้ายเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในเวลากลางคืน หลังจากรัฐใช้กำลังเข้าปราบปราม ก็มีการเดินขบวนประท้วงจนในที่สุดรัฐยอมประกาศยกเว้นไม้บังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายป่าไม้ใน Ariège²⁷

ความยากจนเป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ทำให้เกิดการประท้วงราคาอาหารสูง หรือการต่อต้านการเรียกเก็บภาษีสูง เช่น ภาษีเครื่องดื่ม ค.ศ. 1830, ภาษีที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1841

นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งทั่วไป หลังการปฏิวัติมีการใช้ฐานะทางการเงินเป็นเกณฑ์กำหนดสิทธิในการเลือกตั้ง ทำให้ชนชั้นกลางที่มีความสามารถในการเสียภาษีรายได้เท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง (citoyens actifs)²⁸ และ

²⁷ François Baby, *La Guerre des Demoiselles en Ariège*, (Paris: CAIRN, 2012)

²⁸ ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 ฐานะทางการเงินถูกใช้เป็นเกณฑ์กำหนดสิทธิในการเลือกตั้ง เฉพาะผู้ที่สามารถเสียภาษีขั้นต่ำสุดซึ่งมีมูลค่าเท่ากับเงินรายได้จากการทำงาน 3 วันจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง (citoyens actifs) ในสมัยพระเจ้า Charles ที่ 10 มีการแก้ไขกฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งแก่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ แต่ชนชั้นกลางส่วนใหญ่และชนชั้นรองลงมาก็ยังไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

เป็นการกีดกันชนชั้นแรงงานและชาวนาจากการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ในแง่นี้ หลังการปฏิวัติมีการโอนถ่ายอำนาจจากชนชั้นอภิสิทธิ์เดิม (กษัตริย์ พระและขุนนาง) มาสู่ชนชั้นกลาง โดยเฉพาะชนชั้นกลางระดับสูง (นักธุรกิจ นายธนาคาร) แม้ว่าในสมัยพระเจ้า Louis-Philippe มีการลดคุณสมบัติด้านฐานะของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลงรับสมัครรับเลือกตั้ง (ผู้เสียภาษีมากกว่า 200 ฟรังก์ มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้เสียภาษีมากกว่า 500 ฟรังก์ มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้) แต่ชนชั้นกลางส่วนใหญ่และชนชั้นรกรงมาก็ยังไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

ฝ่ายสาธารณรัฐเรียกร้องให้มีการให้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปแก่พลเมืองทุกคน ได้รวบรวมรายชื่อ (pétition) ได้ถึง 3 ล้านชื่อ แต่การกระทำดังกล่าวก็ไม่นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงจนประชาชนก็ต้องหันไปใช้กำลังปฏิวัติที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่สาธารณรัฐที่ 2 ใน ค.ศ. 1848

ในช่วงท้ายของจักรวรรดิที่ 2 นโปเลียนที่ 3 ดำเนินนโยบายผ่อนคลายความเข้มงวดทางการเมือง เพราะต้องการเสียงสนับสนุนจากฝ่ายสาธารณรัฐนิยมและแรงงาน ใน ค.ศ. 1864 มีการยกเลิกรัฐบัญญัติเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1791 (loi Chapelier) ที่ห้ามคนงานและนายจ้างรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงาน และห้ามคนงานนัดหยุดงาน ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่ 1 นับจากนั้นเป็นต้นมา กฎหมายฝรั่งเศสรับรองสิทธิของแรงงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการนัดหยุดงาน

2) รูปแบบของการชุมนุม

ในยุคฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ การเดินขบวนและการรวมกลุ่มเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ฝ่ายสาธารณรัฐนิยมพยายามเลี่ยงกฎหมายเพื่อหาทางแสดงออกหรือเผยแพร่แนวความคิดต่อต้านรัฐบาล ไม่ว่าจะโดยอาศัยพิธีแห่ศพในการเผยแพร่แนวคิดและปลุกระดมให้คนมาชุมนุมต่อต้านรัฐบาลกว่า 100 ครั้ง ระหว่าง ค.ศ. 1820-1840²⁹

²⁹ โดยเฉพาะเหตุการณ์ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1832 ฝ่ายสาธารณรัฐนิยมอาศัยโอกาสที่คนไปชุมนุมกันในงานศพของนายพลลามาร์ก ปลุกระดมให้คนร่วมต่อต้านรัฐบาลจัดตั้งเครื่องกีดขวางกลางกรุงปารีส หลังการปะทะกัน 2 วัน กองทหารรักษากฎหมายแห่งชาติปราบปรามพวกสาธารณรัฐนิยมราบคาบ สังหารหมู่กับกลุ่มสุดท้ายวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1832 ฝ่ายสาธารณรัฐนิยมหันไปใช้หนังสือพิมพ์และสมาคมลับเป็นเครื่องมือซ่อนสมกำลัง

นอกจากนี้ยังใช้การจัดเลี้ยงบังหน้าเพื่อเผยแพร่ความเห็นทางการเมือง การนัดแนะการเดินขบวนประท้วงกว่า 70 ครั้ง ที่นำไปสู่การปฏิวัติล้มระบอบการปกครองแบบกษัตริย์โดย พระเจ้า Louis-Philippe เมื่อ ค.ศ. 1848 และการเปลี่ยนผ่านเป็นสาธารณรัฐที่ 2

ถึงแม้การชุมนุมและการประท้วงจะผิดกฎหมาย ก็มีการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่าง ค.ศ. 1825-1865 คนงานกว่า 100,000 คน ถูกจับกุมคุมขังเพราะเหตุของการประท้วง

การลงชื่อร้องเรียน ทำโดยแรงงานมีฝีมือในเมืองมากกว่าแรงงานในชนบท เพราะต้องทำเป็นหนังสือและจำเป็นต้องรู้ว่าต้องส่งหนังสือร้องเรียนถึงเจ้าหน้าที่คนใด

บ่อยครั้งที่การแสดงออกทางการเมืองมาควบคู่กับการใช้ความรุนแรง สาเหตุหนึ่งมาจากการชุมนุมหรือการเดินขบวนเพื่อเรียกร้องในทางการเมืองครั้งสำคัญๆ มักมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง โดยมักจะเป็นเหตุการณ์ก่อนหรือหลังการปฏิวัติ ขณะเดียวกันการใช้ความรุนแรงในบางครั้งก็เป็นทางเลือกสุดท้าย หลังจากสันติวิธีไม่สัมฤทธิ์ผล เช่น การเรียกร้องให้มีการให้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปแก่พลเมืองทุกคน (โดยยกเลิกเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้และความสามารถในการเสียภาษี) ในสมัยพระเจ้า Louis-Philippe แม้ฝ่ายสาธารณรัฐจะรวบรวมชื่อได้ถึง 3 ล้านชื่อ (pétition) ก็ไม่นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลง จนประชาชนก็ต้องหันไปใช้กำลังปฏิวัติที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่สาธารณรัฐที่ 2 ใน ค.ศ. 1848³⁰

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปแก่พลเมือง³¹ ทำให้การแสดงออกทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรงเพื่อปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ชอบธรรมอีกต่อไป

³⁰ Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky, *Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours*, (Paris: La Découverte, 2012)

³¹ พลเมืองชายฝรั่งเศสได้รับสิทธิเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่ ค.ศ. 1848 ส่วนพลเมืองหญิงฝรั่งเศสได้รับสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น โดยรัฐกำหนดลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1944 (Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération)

3.2.2 ช่วงที่ 2 (ค.ศ. 1870-1940) : ความเป็นเอกเทศของการชุมนุม ประท้วงจากการล้มระบบการปกครอง

1) การชุมนุมประท้วงที่สำคัญ

1.1) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐและฝ่ายอนุรักษนิยม คาทอลิก (ปลายศตวรรษที่ 19 - ต้นศตวรรษที่ 20)

คดีเดรฟุส (Dreyfus)

ใน ค.ศ. 1894 นายทหารเชื้อสายยิว ร้อยเอกอัลเฟรด เดรฟุส (Alfred Dreyfus) ถูกกล่าวหาว่าขายข้อมูลปฏิบัติการลับทางทหารของฝรั่งเศสให้แก่เยอรมัน ศาลทหารดำเนินการไต่สวนอย่างลับและตัดสินจำคุกเดรฟุสตลอดชีวิต การโจมตีของสื่อมวลชนทำให้กระแสต่อต้านชาวยิวเริ่มก่อตัว ครอบครัวของเดรฟุสเรียกร้องให้มีการพิจารณาคดีใหม่เพราะหลังจากเดรฟุสถูกคุมขังความลับทางทหารก็รั่วไหล เรื่องของเดรฟุสเป็นที่สนใจของประชาชน มีการก่อตัวของกลุ่มผู้สนับสนุน Emile Zola ตีพิมพ์จดหมายเปิดผนึก “ข้าพเจ้าขอกล่าวหา” (J'accuse) เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์รายวันประณามกองทัพ ฝ่ายสาธารณรัฐนิยมเห็นว่าชะตากรรมของเดรฟุสเกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของสาธารณรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญต้องให้ความเสมอภาคและความยุติธรรมแก่ทุกคน ขณะเดียวกันฝ่ายกษัตริย์นิยม ศาสนจักร กลุ่มชาตินิยมขวา (Action française) ต่อต้านการเปิดการพิจารณาคดีใหม่ มีการใช้ความรุนแรงต่อชาวยิว การก่อจลาจลและความแตกแยกทางความคิดในสังคมร้ายแรงขึ้น ในท้ายที่สุดศาลอุทธรณ์กลับคำพิพากษาของศาลทหารใน ค.ศ. 1906 เดรฟุสได้กลับเข้าประจำการ

หลังเหตุการณ์เดรฟุส กลุ่มสาธารณรัฐนิยมหัวรุนแรงและกลุ่มสังคมนิยมเข้าร่วมกับกลุ่มสาธารณรัฐสายกลางจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นบริหารประเทศ รัฐบาลผลักดันกฎหมายเพื่อแยกรัฐและศาสนจักรสำเร็จใน ค.ศ. 1905³²

การแยกศาสนาออกจากรัฐ (loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905)

ความขัดแย้งระหว่างโบสถ์คาทอลิกและฝ่ายสาธารณรัฐเริ่มมีมาตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789 ความสัมพันธ์ระหว่างโบสถ์คาทอลิกและการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Ancien régime) และอภิสิทธิ์ที่ชนชั้นพระได้รับ

³² สัญชัย สุวังบุตร, ราชอาณาจักรไทยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970, หน้า 87-90.

ภายใต้ระบอบเก่า ทำให้โบสถ์คาทอลิกตกเป็นเป้าหมายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของฝ่ายปฏิวัติ ฝ่ายคาทอลิกถูกมองเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมและปกป้องสังคมแบบชนชั้นก่อนมีการปฏิวัติ

หลังการปฏิวัติมีการแยกศาสนาออกจากรัฐ รัฐบัญญัติฉบับวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1789 กำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินสมบัติของโบสถ์ให้เป็นของรัฐ ฝ่ายปฏิวัติยึดที่ดินของโบสถ์และชนชั้นขุนนางมาแบ่งขายเป็นผืนเล็กๆ ให้กับประชาชน รัฐถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1794 ยกเลิกเงินอุดหนุนโบสถ์คาทอลิก ส่วนรัฐถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1795 เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาว่าหลักจากรัฐจะไม่ให้เงินอุดหนุนลัทธิศาสนาต่างๆ

การแบ่งแยกรัฐกับศาสนาสิ้นสุดลงภายใต้ระบอบจักรวรรดิของนโปเลียนที่ 1 หลังการลงนามใน Concordat ค.ศ. 1801 ที่รับรองว่าศาสนาคริสต์เป็นศาสนาของคนฝรั่งเศสส่วนใหญ่ และหลังจากที่ราชวงศ์ Bourbons กลับคืนสู่อำนาจใน ค.ศ. 1815 โบสถ์คาทอลิกก็ได้รับอำนาจกลับคืนมา

ภายใต้สาธารณรัฐที่ 2 มีการต่อสู้ระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐและฝ่ายคาทอลิกรุนแรง ฝ่ายคาทอลิกต่อต้านสาธารณรัฐตลอดศตวรรษที่ 19 โดยแสดงความไม่เห็นด้วยกับลัทธิเสรีนิยม การขึ้นมาธิบดีบาทของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองและวิทยาศาสตร์ที่ทำให้ความเชื่อในศาสนาอ่อนแอลง ชนชั้นกลางหัวก้าวหน้า (la bourgeoisie libérale) ที่นำโดย Adolphe Thiers จึงประนีประนอมกับฝ่ายอนุรักษนิยมคาทอลิก โดยมีการตรารัฐบัญญัติที่ให้เสรีภาพในการสอนศาสนาแก่โบสถ์คาทอลิก (loi Falloux de 1850)

หลังมีการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 ความขัดแย้งระหว่างโบสถ์คาทอลิกและฝ่ายสาธารณรัฐปะทุขึ้นอีกครั้ง รัฐบัญญัติลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1905 (loi concernant la séparation des Églises et de l'État)³³ แยกศาสนาออกจากรัฐและยืนยันความเป็นรัฐโลกวิสัยของฝรั่งเศส รัฐหยุดจ่ายเงินเดือนให้พระ ที่ดินของโบสถ์ส่วนหนึ่งก็ถูกยึดโดยรัฐ

การใช้บังคับรัฐบัญญัติดังกล่าวที่นำไปสู่การปลดไม้กางเขนออกจากสถานที่ราชการ การขับไล่คนบวชและการปิดโรงเรียนสอนศาสนา สร้างความไม่พอใจให้ฝ่ายคาทอลิกเป็นอย่างมาก มีการชุมนุมต่อต้านของฝ่ายคาทอลิกหลายครั้งในช่วง ค.ศ. 1880-1906 ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะในเขตรอบนอกและในแคว้นที่ศาสนายังมีบทบาทมากในชีวิตประจำวัน

³³ รัฐบัญญัติดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับแคว้น Alsace Lorraine

สิ่งที่ทำให้เกิดการต่อต้านมากที่สุดคือ การกำหนดให้มีการทำทะเบียนทรัพย์สินของโบสถ์ก่อนที่จะโอนในให้องค์กรที่รัฐบัญญัติกำหนดขึ้นเป็นผู้จัดการ (associations culturelles) ประชาชนหลายร้อยคนทั้งหญิงชายจะมาชุมนุมต่อต้านรอบๆ โบสถ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาทำการสำรวจทรัพย์สิน โดยพกอาวุธที่มีติดตัวมา ไม่ว่าจะเป็นเหล็ก มีด ปืน ถึงใส่น้ำร้อน เอาสิ่งของมาขว้างทางเข้าหรือแม้แต่ชุดหลุม แล้วนำน้ำมาเติมโดยรอบเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้าถึงตัววิหาร ทำยที่สุดรัฐสั่งให้หยุดการสำรวจกลางเดือนมีนาคม ค.ศ. 1906 หลังจากทีเพ็งเริ่มทำการสำรวจในเดือนกุมภาพันธ์เท่านั้น มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว

จนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง รัฐยอมรับว่าการแยกศาสนาออกจากรัฐต้องเป็นไปพร้อมกับการรับรองเสรีภาพของประชาชนในการนับถือศาสนา มีการอนุญาตให้มีการจัดตั้ง associations diocésaines ซึ่งเป็นองค์กรทางวัฒนธรรมของคาทอลิกที่มีอิสระในการจัดการองค์กรมากกว่าที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1905

ความขัดแย้งเกิดขึ้นอีกครั้งใน ค.ศ. 1924 เมื่อพรรคร่วมฝ่ายซ้ายชนะการเลือกตั้ง (Socialiste radicale และ SFIO Section française de l'Internationale ouvrière) และมีนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์กับชาวคาทอลิกโดยเฉพาะมีการประกาศว่าจะบังคับใช้รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1905 กับแคว้น Alsace Lorraine มีการลงชื่อต่อต้านและการชุมนุมหลายครั้งที่สตราสบูร์ก และการชุมนุมแพร่ขยายไปทั่วประเทศฝรั่งเศสเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของชาวคาทอลิก มีการเรียกร้องจากสมาคมต่างๆ ให้ชาวคาทอลิกออกมาแสดงพลัง มีการจัดชุมนุมครั้งใหญ่ในหลายเมือง มีผู้เข้าร่วมชุมนุมหลายหมื่นคนโดยมีบาทหลวงเป็นผู้นำการชุมนุม³⁴

1.2) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐและฝ่ายขวาจัด (ค.ศ. 1930

- ปลายสาธารณรัฐที่ 3)

การประท้วงของฝ่ายต่อต้านระบบรัฐสภา (Mouvements antiparlementaires) วันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1934

ตั้งแต่ต้น ค.ศ. 1930 ฝรั่งเศสเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลต่างๆ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลขวาเสรีนิยม (ค.ศ. 1930-1932)

³⁴ Jacqueline Lalouette, Enjeux et formes de la mobilisation catholique au XXe siècle : manifestations et meetings (1906-1984), in *Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours*. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.), (Paris: La découverte, 2012), p. 305-323.

หรือรัฐบาลซ้ายเรดิคัล (ค.ศ. 1932) ฝ่ายต่อต้านระบบรัฐสภา (mouvements antiparlementaires) ที่นำโดยฝ่ายขวาจัดกลับได้รับความนิยมมากขึ้นเป็นลำดับ กลายเป็นแกนนำวิพากษ์วิจารณ์ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลและการคอร์รัปชันของนักการเมือง และจัดการเดินขบวนประท้วงหลายครั้งช่วงต้น ค.ศ. 1934

หลังจากรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนรู้เห็นกับการคอร์รัปชันลาออก ประธานาธิบดี Lebrun แต่งตั้งนาย Deladier เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 หลังเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้นาย Jean Chiappe ที่เป็น Préfet de police ของปารีสที่เป็นผู้สนับสนุนฝ่ายขวาจัดพ้นจากตำแหน่ง

คำสั่งดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่ฝ่ายขวาจัดเป็นอย่างมาก มีการเรียกร้องให้คนออกมาชุมนุมประท้วงต่อต้านการลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 ที่จัตุรัสคองคอร์ดก่อนจะเดินขบวนไปยึดสภาผู้แทนราษฎรที่ Palais Bourbon ฝ่ายขวาจัดมีการพกพาอาวุธ มีการเข้าปะทะกับเจ้าหน้าที่ การประท้วงแปรสภาพเป็นการจลาจลและการใช้ความรุนแรงที่ยืดเยื้อถึงช่วงเช้าของวันถัดไป ผลจากการปะทะมีผู้เสียชีวิต 15 คน บาดเจ็บ 1,435 คน

ฝ่ายผู้ประท้วงต้องการกดดันไม่ให้สภาลงมติไว้วางใจ นาย Deladier แต่นายกรัฐมนตรีได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร (360 เสียงไว้วางใจ 220 ไม่ไว้วางใจ) อย่างไรก็ตาม ในวันรุ่งขึ้นนายกรัฐมนตรีตัดสินใจลาออกเนื่องจากเห็นว่าตนไม่ได้รับเสียงสนับสนุนมากพอเพื่อใช้บังคับมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกาศภาวะฉุกเฉิน (mesures d'urgence) ในแง่นี้อาจถือได้ว่าการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของฝ่ายขวาจัดครั้งดังกล่าวบรรลุจุดประสงค์

การประท้วงครั้งดังกล่าวถูกมองว่าเป็นความพยายามรัฐประหารของฝ่ายฟาสซิสต์ มีผลผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของฝ่ายต่อต้านฟาสซิสต์ซึ่งมีพรรคแรงงานฝ่ายซ้ายและสหภาพแรงงานหลักเป็นแกนนำ³⁵

การเคลื่อนไหวต่อต้านแรงงานต่างชาติ

ในช่วงต้นของสาธารณรัฐที่ 3 ภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมมีความต้องการแรงงานสูง มีแรงงานต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาในฝรั่งเศสมาก โดยส่วนมากเป็น

³⁵ Fabrice Grenard, "La manifestation antiparlementaire du 6 février 1934 à Paris", *Jalons pour l'histoire du temps présent* (online), Available from: <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu02025/la-manifestation-antiparlementaire-du-6-fevrier-1934-a-paris.html> (15 January 2014)

แรงงานจากอิตาลี เบลเยียม สเปน และเยอรมัน ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง มีแรงงานต่างชาติในฝรั่งเศสประมาณ 1.15 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2.86 ของประชากรทั้งหมด การเข้ามาของแรงงานต่างชาติทำให้เกิดชนชั้นกรรมกรสองกลุ่ม คือ ฝรั่งเศสและต่างชาติที่แข่งขันกัน

การเหยียดคนต่างชาติไม่ได้เริ่มต้นเป็นครั้งแรกในสาธารณรัฐที่ 3 แต่ปัญหามีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจตอนปลายศตวรรษที่ 19 (*Grande dépression*) จนถึงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ที่มีการแสดงออกถึงพฤติกรรมเหยียดคนต่างชาติกว่า 250 ครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความไม่พอใจโดยสันติวิธี เช่น การนัดหยุดงาน การยื่นหนังสือร้องทุกข์ หรือการเดินขบวนประท้วง ในทางสัญลักษณ์กลุ่มผู้ประท้วงมักจะร้องเพลงชาติ (*La Marseillaise*) และใช้ธงชาติสามสี แต่โดยมาก การเคลื่อนไหวต่อต้านแรงงานต่างชาติมักจะมาพร้อมกับการใช้ความรุนแรง เช่น บังคับให้แรงงานต่างชาติออกไปจากสถานที่ทำงานหรือแม้แต่กลับประเทศ การเคลื่อนไหวหลายครั้ง ทำให้มีคนบาดเจ็บและเสียชีวิต

กลุ่มที่เคลื่อนไหวต่อต้านแรงงานต่างชาติ คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือในแทบจะทุกสาขาอาชีพโดยเฉพาะในสาขาอาชีพที่มีแรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมเหล็ก กระจก โรงกลั่นน้ำมัน เหมืองแร่ ท่าเรือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานเหล่านี้กลัวคนต่างชาติเข้ามาแย่งงานทำในสภาวะที่เครื่องจักรเริ่มเข้ามาแทนที่คนและจะทำให้ค่าจ้างแรงงานถูกลง การต่อต้านแรงงานต่างชาติสร้างแรงผลักดันให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานชาวฝรั่งเศสรวมกลุ่มกัน โดยมีข้อเรียกร้องหลักให้รัฐปฏิเสธการให้ความเท่าเทียมแก่แรงงานต่างชาติให้จำกัดจำนวนหรือการกีดกันแรงงานต่างชาติโดยให้อภิสิทธิ์แก่ผู้ใช้แรงงานชาวฝรั่งเศสก่อน รวมทั้งเสนอให้เก็บภาษีพิเศษจากแรงงานต่างชาติ

การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างแรงงานฝรั่งเศสและต่างชาติกลายเป็นความท้าทายของสาธารณรัฐที่ 3 การเคลื่อนไหวต่อต้านแรงงานต่างชาติมีอิทธิพลของนโยบายของสาธารณรัฐต่อแรงงานต่างชาติ มีการตรากฎหมายเพื่อเก็บภาษี จำกัดจำนวน จำกัดสิทธิในด้านการเมืองและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติ ซึ่งการที่รัฐบาลของสาธารณรัฐที่ 3 ยอมรับแนวคิดชาตินิยมและต่อต้านชาวต่างชาติเป็นการเปิดโอกาสให้ระบอบเผด็จการ *Vichy* ขึ้นสู่อำนาจในเวลาต่อมา³⁶

³⁶ Laurent Dornel, *Les mouvements xénophobes (années 1880-1930)*, in *Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours*. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.), (Paris: La découverte, 2012), p. 294-304.

1.3) สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และการเคลื่อนไหวของทหารผ่านศึก

หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ทหารที่เข้าร่วมสงครามมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเงินบำนาญและค่ารักษาพยาบาลที่ตนพึงได้ การเคลื่อนไหวของทหารผ่านศึกเป็นการเรียกร้องที่ก้าวข้ามชนชั้น เพราะคนฝรั่งเศสทุกอาชีพเข้าร่วมรบในสงคราม

เหตุแห่งความไม่พอใจของทหารผ่านศึกมีหลายประการด้วยกัน ประการแรกคือ ความเชื่อช้าและความซับซ้อนของขั้นตอนกระบวนการในการนำทหารกลับบ้านที่สำคัญรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1831 เกี่ยวกับบำนาญทหารผ่านศึกมีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมความทุกข์สภาพทุกประเภท เช่น ละเลยความทุกข์สภาพที่เกิดจากแก๊สเงินช่วยเหลือของรัฐแก่ทหารผ่านศึกไม่เพียงพอโดยเป็นจำนวนแค่ครึ่งหนึ่งของเงินเดือนแรงงานทั่วไป รัฐขาดมาตรการในการเตรียมความพร้อมและให้ความรู้แก่ทหารผ่านศึกในการกลับเข้าไปประกอบอาชีพ นอกจากนี้ทหารผ่านศึกยังไม่ได้รับการยอมรับและยกย่องจากสังคมเท่าที่ควร

ใน ค.ศ. 1930 สมาพันธ์ทหารผ่านศึกแห่งชาติ (Confédération nationale des anciens combattants) มีสมาชิกถึง 3 ล้านคนการเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารผ่านศึกมีส่วนช่วยผลักดันการสร้างรัฐสวัสดิการในฝรั่งเศสต่อมา³⁷

2) รูปแบบของการชุมนุม

การชุมนุมในช่วงหลังสาธารณรัฐที่ 3 บางครั้งเป็นการเคลื่อนไหวแบบไม่มีการเตรียมการล่วงหน้า เช่น การต่อต้านภาษีนมปิงใน ค.ศ. 1882-1885

หลังจากที่รัฐห้ามการแห่ขบวนศพในปารีส ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลมักใช้การเข้าร่วมพิธีศพเพื่อเป็นโอกาสในการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง ขณะเดียวกันการชุมนุมบางรูปแบบก็หมดบทบาทลง เช่น การจัดเลี้ยงที่เคยเป็นเครื่องมือหลักของฝ่ายสาธารณรัฐนิยมในการเผยแพร่แนวคิดและนำไปสู่การปฏิวัติ ค.ศ. 1848 กลายเป็นงานเลี้ยงสังสรรค์ที่รัฐเป็นคนจัด เช่น งานเลี้ยงนายกเทศมนตรี

การลงชื่อร้องเรียนผ่านหนังสือร้องทุกข์ยังเป็นหนทางในการเรียกร้องทางการเมือง แต่เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นทางการเมืองมากขึ้น ในขณะที่ก่อนสาธารณรัฐที่ 3 มีความพยายามหาเครือข่ายโดยส่งหนังสือถึงผู้แทนที่มีแนวคิดร่วมกัน ต่อมาใน

³⁷ Antoine Prost, Les anciens combattants, in *Histoire des mouvements sociaux en France* (Michel Pigenet and Tartakowsky Danielle (eds.)), (Paris: La Découverte, 2012), pp. 316-333, 316.

ภายหลังการส่งหนังสือร้องทุกข์มักทำถึงสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการจำแนกหรือเจาะจงผู้รับ

การใช้ความรุนแรงในการเรียกร้องยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือที่เหยียดแรงงานต่างชาติ มีการก่อจลาจล ไปจนถึงการฆาตกรรม เช่นเดียวกัน การเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลของฝ่ายขวาจัดก็มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมและหน่วยรักษาความสงบ

ในช่วงท้ายของสาธารณรัฐที่ 3 การนัดหยุดงานและการชุมนุมประท้วงกลายเป็นรูปแบบการแสดงออกทางการเมืองหลัก การนัดหยุดงานการชุมนุมประท้วงหรือการเข้าร่วมงานเฉลิมฉลองทางการเมืองเป็นวิถีในการแสดงออกทางการเมืองของคนฝรั่งเศสที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิงที่เพิ่งได้รับสิทธิเลือกตั้งได้ เช่นพลเมืองชายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (รัฐกำหนดลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ.1944) หรือเยาวชนที่อาจจะเริ่มทำงานตั้งแต่อายุ 13 ปีและร่วมรบตั้งแต่อายุ 18 ปีแต่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งก่อนอายุ 21 ปี รวมทั้งคนต่างชาติ

ตั้งแต่ ค.ศ. 1864 คนฝรั่งเศสสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและนัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมาย สาธารณรัฐที่ 3 ยอมรับสหภาพแรงงานภายใต้เงื่อนไขของการแบ่งแยกพื้นที่ระหว่างพลเมืองกับแรงงาน กล่าวคือ สหภาพแรงงานถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของสาธารณรัฐเพื่อปรับสมดุลของความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่รัฐจะยอมรับสหภาพแรงงานเท่าที่สหภาพแรงงานไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ศาสนา รัฐยอมรับการเดินขบวนของผู้นำหยุดงานตราบที่ปัญหาจำกัดอยู่ในเรื่องของการทำงานและไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม³⁸

3.2.3 ช่วงที่ 3 (ค.ศ. 1940-1980): การชุมนุมประท้วงในฐานะเครื่องมือต่อต้านอำนาจและเรียกร้องความเปลี่ยนแปลง

แนวคิดที่เฟื่องฟูในยุคนั้น คือ การต่อต้านอำนาจและระบบบังคับบัญชาในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอาจารย์หรือเจ้านาย การต่อต้านสังคมและค่านิยมสมัยเก่า การต่อต้านระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เน้นแต่กำไรโดยมองข้ามความสุขของคน

³⁸ Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky, *Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours*, pp.183-184.

1) เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1968: การเข้ามาจับกุมทางทหารเมือง ของนักเรียนนักศึกษา การเรียกร้องคุณภาพการทำงาน วิถีชีวิตการเมือง

การประท้วงครั้งที่สำคัญที่สุดในฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 20 เริ่มต้นจากการประท้วงของนักศึกษามหาวิทยาลัยที่ได้รับอิทธิพลมาจากการก่อตั้งขบวนการนักศึกษาในประเทศอื่นๆ ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน³⁹ โดยมีจุดเริ่มต้นที่มหาวิทยาลัยเบิร์กลีย์ (Berkeley) สหรัฐอเมริกาและที่กรุงเบอร์ลินในเยอรมนีตะวันตก หลังจากนั้นกระแสการเคลื่อนไหวก็ขยายตัวมาถึงอิตาลี ฝรั่งเศส เบลเยียม สเปน สวีเดน เนเธอร์แลนด์ อังกฤษและญี่ปุ่น ตลอดจนประเทศในแถบลาตินอเมริกา และมีสาเหตุที่คล้ายคลึงกันหลายประการ เช่น การต่อต้านสังคมนิยม การต่อต้านสงคราม การแสวงหาอุดมการณ์ทางการเมืองใหม่⁴⁰

สาเหตุของการประท้วงเริ่มมาจากปัญหาความไม่เพียงพอของมหาวิทยาลัยและอาจารย์ หลังจากที่จำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นถึงสามเท่าตัวภายในระยะเวลาสิบปี⁴¹ สถานที่คับแคบ ระบบการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสยังล้าหลังและไม่เปิดโอกาสให้นักศึกษามีส่วนร่วม นอกจากนี้รัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะให้หลักประกันแก่นักศึกษาในการจะมีงานทำหลังสำเร็จการศึกษาโดยเฉพาะในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

การประท้วงของนักศึกษาเริ่มขึ้นเมื่อต้นเดือนมีนาคม ค.ศ. 1968 ที่มหาวิทยาลัยปารีส Nanterre โดยนักศึกษาจำนวนร้อยละ 10 ที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงการเรียนการสอนและคัดค้านการออกระเบียบที่จำกัดเสรีภาพในความสัมพันธ์ระหว่างนักศึกษาชายและหญิง แต่มหาวิทยาลัยไม่ทำตามและสั่งปิดมหาวิทยาลัย สหภาพนักศึกษาแห่งชาติเรียกร้องให้นักศึกษาไปรวมตัวกันที่มหาวิทยาลัยซอร์บอน (Sorbonne) วันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 ผู้สนับสนุนกว่า 20,000 คน เคลื่อนขบวนต่อต้านตำรวจที่ปิดล้อมมหาวิทยาลัยซอร์บอน ตำรวจจึงใช้กำลังสลายการชุมนุม มีผู้บาดเจ็บจำนวนมากและนักศึกษาหลายร้อยคนถูกจับ ต่อมาครูอาจารย์ นักศึกษาระดับมัธยมปลายจำนวนมากเข้าชุมนุมร่วมกับนักศึกษามหาวิทยาลัย มีการเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวนักศึกษาที่ถูกจับกุมและให้เพิกถอนข้อกล่าวหาทางอาญาทั้งหมด ให้ตำรวจถอนกำลังจากมหาวิทยาลัย แต่รัฐไม่ปฏิบัติตามโดยตำรวจ

³⁹ ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 ถึงต้นทศวรรษ 1970

⁴⁰ สันติสุข สุวังบุตร, ราชธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970, หน้า 143

⁴¹ จาก 157,000 คน ระหว่าง ค.ศ. 1956-1957 มาเป็น 483,000 คน ระหว่าง ค.ศ. 1967-1968

ยังคงกองกำลังคุมมหาวิทยาลัยอยู่ นักศึกษาจึงทำการประท้วงต่อไป การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของตำรวจในวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 สร้างความไม่พอใจให้กับคนฝรั่งเศสจำนวนมาก⁴²

ต่อมาการเคลื่อนไหวที่เริ่มจากขบวนการนักศึกษา ก็กลายมาเป็นการประท้วงของแรงงานด้วย เนื่องจากฝรั่งเศสอยู่ในช่วงเศรษฐกิจชะงักงัน มีคนตกงานกว่า 300,000 คน คนฝรั่งเศสที่คุ้นเคยกับความเติบโตทางเศรษฐกิจก็ไม่พอใจ สมาพันธ์แรงงานที่สำคัญและพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหันมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของนักศึกษา ในระยะเวลาอันสั้นการนัดหยุดงานก็ขยายตัวและลุกลามไปทั่วประเทศ กรรมกรโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ นัดหยุดงานโดยยึดพื้นที่โรงงาน มีการเรียกร้องให้เพิ่มอัตราค่าจ้างและสวัสดิการทางสังคม มีคนหยุดงานกว่า 7 ล้านคน เป็นเวลาหลายสัปดาห์

การประท้วงดังกล่าวลุกลามเป็นวิกฤติทางการเมืองครั้งใหญ่ มีการเรียกร้องให้ประธานาธิบดี de GAULLE และคณะรัฐบาลลาออก อันที่จริงหลัง ค.ศ. 1967 ประธานาธิบดี de GAULLE เริ่มไม่เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนเนื่องจากรัฐบาลของเขาไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาราคาสินค้าสูง ปัญหาการว่างงานและการขาดการปฏิรูปทางสังคมอย่างเพียงพอ de GAULLE สัญญาจะให้นักศึกษาและกรรมกรมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น นายกรัฐมนตรี Pompidou พยายามยุติการจลาจลและความวุ่นวายด้วยการเปิดการเจรจากับผู้แทนนักศึกษา ผู้แทนแรงงานและสหภาพแรงงานจนนำไปสู่การลงนามในข้อตกลง โดยรัฐบาลจะเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานร้อยละ 10

การชุมนุมประท้วงดำเนินต่อไป ประธานาธิบดี de GAULLE ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรตอนสิ้นเดือนพฤษภาคมและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเดือนมิถุนายน แม้ว่าพรรคฝ่ายขวาของประธานาธิบดี de GAULLE จะชนะการเลือกตั้งเนื่องจากพรรคฝ่ายซ้ายไม่มีข้อเสนอที่มีเหตุผล แต่ประธานาธิบดีก็สูญเสียความนิยมไปอย่างมาก⁴³

2) การเรียกร้องของกลุ่มสตรีนิยม (Féministe)

การเรียกร้องของกลุ่มเฟมินิสต์ในฝรั่งเศสในพื้นที่สาธารณะในช่วงแรกเริ่มขึ้นในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 19 จนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง มีการจัดตั้งสมาคม เช่น

⁴² สันชัย สุวัชรบุตร, ราชานิธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970, หน้า 144

⁴³ Ibid.

le Conseil national des femmes françaises (สภาสตรีฝรั่งเศสแห่งชาติ), l'Union française pour le suffrage des femmes (สหภาพฝรั่งเศสเพื่อสิทธิเลือกตั้งของสตรี), la Ligue pour le droit des femmes (สันนิบาตเพื่อสิทธิของสตรี) สมาคมเหล่านี้เรียกร้องความเท่าเทียมในสิทธิในด้านต่างๆ ของสตรี เช่น สิทธิในการศึกษา การเข้าถึงงาน ค่าจ้างค่าตอบแทนที่สูงขึ้น ความเท่าเทียมระหว่างสามีภรรยา และสิทธิเลือกตั้ง แต่สมาคมเหล่านี้ไม่ได้ต่อต้านภาระความเป็นแม่และเห็นว่าการเลี้ยงดูลูกเป็นหน้าที่ทางสังคมของสตรี สมาคมเหล่านี้ประณามการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและทำการเรียกร้องสิทธิภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยเลือกการเดินขบวนประท้วงและการทำหนังสือร้องเรียนเป็นวิธีแสดงออกหลัก

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สตรีมีความเท่าเทียมกับเพศชายในบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติปัญหาความไม่เท่าเทียมยังมีอยู่มากในสังคม ฝ่ายคาทอลิกอนุรักษนิยมต่อต้านสิทธิในการทำงานของสตรี ช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีหลังสงครามเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านและช่วงปรับโครงสร้างของการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิสตรี

นับแต่ ค.ศ. 1960 ปัญหาของสตรีกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในสังคมฝรั่งเศส กลุ่มผู้เคลื่อนไหวใช้คำว่า “เฟมินิสต์” แทนตัวเองมากขึ้นและเรียกร้องมากกว่าความเท่าเทียมทางกฎหมายและความเท่าเทียมในด้านการทำงานระหว่างหญิงและชาย กลุ่มผู้เคลื่อนไหวประณามความไม่เท่าเทียมในทางปฏิบัติ การลดคุณค่าของสตรี เดินขบวนต่อต้านการใช้ความรุนแรงของสามีต่อภรรยาและการข่มขืนต่อต้านแนวความคิดแบบเก่าที่กำหนดบทบาทของผู้หญิงในฐานะแม่ คนรัก ภรรยา เรียกร้องอิสรภาพในการตัดสินใจและการใช้ชีวิตในแบบที่ตนต้องการ ภายใต้อิทธิพลเช่น “ลูก ถ้าฉันต้องการและเมื่อฉันต้องการ” “ร่างกายของฉันเป็นของฉัน” ข้อเรียกร้องของกลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีทำให้สังคมฝรั่งเศสเกิดความตื่นตัวและสิ่งที่เคยเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น เรื่องเพศ ความเป็นแม่ ความสัมพันธ์ของสามีภรรยา กลายเป็นประเด็นทางการเมือง⁴⁴

กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีผสมผสานรูปแบบการแสดงออกที่เราคุ้นเคย เช่น การชุมนุมและเดินขบวนประท้วงกับการกระทำที่ดึงดูดความสนใจได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องผ่านเพลง บทละครที่สอดแทรกอารมณ์ขันและการเสียดสี⁴⁵

⁴⁴ Françoise Thébaud, “Le privé est politique. Féminismes des années 1970”, in *Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours*. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.), (Paris: La Découverte, 2012), p. 509-519.

⁴⁵ “Une femme sans homme, c’est comme un poisson sans bicyclette” ผู้หญิงที่ปราศจากผู้ชาย เหมือนปลาที่ปราศจากจักรยาน

การแต่งกายแปลกๆ การเผาเสื้อผ้าหรือสัญลักษณ์ที่สื่อถึงความเป็นผู้หญิงในแบบเก่า การเคลื่อนไหวหลัง ค.ศ. 1970 มีความไม่เป็นทางการมากกว่าการเรียกร้องในยุคแรกๆ

รัฐบัญญัติ Neuwirth ค.ศ. 1967⁴⁶ อนุญาตให้มีการผลิตและนำเข้ายาคุมกำเนิดในฝรั่งเศส ร้านขายยาสามารถขายยาคุมกำเนิดตามใบสั่งแพทย์และผู้ปกครองต้องอนุญาตในกรณีผู้เยาว์ แต่รัฐบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่มาก นอกเหนือจากกรณีที่มีความจำเป็นทางการแพทย์การทำแท้งยังคงผิดกฎหมาย ทำให้สตรีจำนวนมากเลือกการทำแท้งเถื่อน กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีใช้ทั้งวิธีเดินขบวนและกระบวนการทางกฎหมายและศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงการป้องกันการตั้งครรภ์ได้อย่างอิสระโดยไม่มีค่าใช้จ่ายและสิทธิในการทำแท้งทำได้โดยถูกกฎหมาย ผู้หญิง 343 คน ร่วมกันลงชื่อในหนังสือพิมพ์ *le Nouvel Observateur* ฉบับวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1971 ประกาศว่าตนเคยทำแท้งและเรียกร้องสิทธิในการทำแท้งโดยเสรี

Simone Veil ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและนักการเมืองหญิงที่มีบทบาทสำคัญและเป็นที่ยอมรับได้ผลักดันให้รัฐสภารับร่างรัฐบัญญัติที่อนุญาตให้สตรีที่มีอายุครรภ์น้อยกว่า 10 สัปดาห์ ทำแท้งได้โดยถูกกฎหมาย (*loi n°75-17 du 17 janvier 1975 dite Simone Veil relative à l'interruption volontaire de grossesse*)⁴⁷ ในภายหลังรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำแท้งที่ถูกกฎหมาย และรัฐบัญญัติ ค.ศ. 2001 ขยายระยะเวลาอายุครรภ์จาก 10 สัปดาห์ เป็น 12 สัปดาห์ และยกเลิกการให้ความยินยอมของผู้ปกครองสำหรับเยาวชน

โดยรวมการเคลื่อนไหวของกลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีในช่วงหลัง ค.ศ. 1970 ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิส่วนบุคคลของสตรี หลังจากที่ผู้หญิงชาวฝรั่งเศสถูกบังคับให้เสียสละเพื่อประโยชน์ของสถาบันครอบครัวที่ถูกมองว่าสำคัญกว่าเป็นเวลานาน⁴⁸

⁴⁶ Loi n° 67-1176 du 28 décembre 1967 relative à la régulation des naissances

⁴⁷ รัฐบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ 5 ปี ก่อนที่รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1979 (Loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de la grossesse) บัญญัติให้รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1975 มีผลใช้บังคับเป็นการถาวร

⁴⁸ Françoise Thébaud, *Le privé est politique. Féminismes des années 1970*, in *Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours*. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.), (Paris: La Découverte, 2012), p. 509-519.

3) การเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงานและบทบาทของสหภาพแรงงานในการผลักดันรัฐสวัสดิการ

ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจุดสูงสุดของการเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงานเพื่อเรียกร้องคุณภาพชีวิตและคุณภาพการทำงานที่ดีขึ้น สหภาพแรงงานหลักเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันและเป็นแกนนำการชุมนุม รวมทั้งมีบทบาทในการสรุปข้อเรียกร้องและผลประโยชน์ของสาธารณะและแรงงาน

ตั้งแต่ต้น ค.ศ. 1936 สหภาพแรงงานเรียกร้องให้มีการนัดหยุดงานในภาครัฐเพื่อต่อต้านนโยบายรัดเข็มขัดของรัฐในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ต่อมาภายหลังการนัดหยุดงานขยายไปครอบคลุมภาคเอกชนด้วย

สหภาพแรงงานหลักเจรจาต่อรองกับรัฐบาล นำไปสู่การตรากฎหมายเกี่ยวกับข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงานตัวแทนลูกจ้าง เกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงานและการจ้างงานที่นายจ้างต้องปฏิบัติตาม (convention collective du travail) บทบาทของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในการร่างรัฐกฎหมายเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสวัสดิการ (conseil national économique) กฎหมายที่กำหนดชั่วโมงการทำงานไว้ที่ 40 ชั่วโมง และช่วงเวลาหยุดพักที่ลูกจ้างยังคงได้รับค่าตอบแทน (congé payé) การกำหนดให้มีตัวแทนพนักงานและลูกจ้างในบริษัท

4) การเคลื่อนไหวของกลุ่มภูมิภาคนิยม (régionalisme)

ระหว่าง ค.ศ. 1960-1970 มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มภูมิภาคนิยมในหลายภูมิภาคของฝรั่งเศสโดยเฉพาะในเขตชายขอบ ได้แก่ แคว้น Bretagne, แคว้น Midi-Pyrénées ที่ใช้ภาษา occitan, Corse การเรียกร้องของกลุ่มภูมิภาคนิยมที่สุดโต่ง เช่น แคว้น Corse นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มก่อการร้ายและความต้องการแบ่งแยกดินแดน แต่โดยมากการเรียกร้องของกลุ่มภูมิภาคนิยมส่วนใหญ่เป็นไปโดยสันติวิธีและเป็นการเรียกร้องทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเป็นส่วนใหญ่

กลุ่มภูมิภาคนิยมในหลายภูมิภาคมีการเคลื่อนไหวรณรงค์ปกป้องภาษาและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น มีการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐทำให้คนสามารถอยู่ในท้องถิ่นของตนได้ด้วยการสร้างงาน การสร้างอำนาจการซื้อ ภายใต้สโลแกน “Vivre au pays” ซึ่งได้รับการขานรับจากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยมฝรั่งเศส ผ่านนโยบายที่ให้ความสำคัญกับภูมิภาคมากขึ้น

ในแคว้น Corse วาทกรรมชาตินิยมพยายามทำให้การเรียกร้องทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรงเป็นการกระทำที่ชอบธรรม มีการฆาตกรรม การก่อการร้ายเพื่อ

ต่อต้านการมีอยู่ของฝรั่งเศสในประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่และที่ทำการของรัฐเป็นเป้าหมายหลัก

กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้ประธานาธิบดี François Mitterrand นับแต่ ค.ศ. 1980 ส่งผลให้มีการยอมรับความเป็นภูมิภาคโดยรัฐมากขึ้น ตัวแทนแนวคิดภูมิภาคนิยมมีบทบาทในการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยเฉพาะในแคว้น Corse ที่ฝ่ายเรียกร้องอิสรภาพหัวไม่รุนแรง (indépendantisme modéré) ได้เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น

หลังจากนั้นการเคลื่อนไหวของกลุ่มภูมิภาคนิยมเริ่มอ่อนกำลังลง ในขณะที่สื่อทั้งวิทยุและโทรทัศน์ให้พื้นที่แก่ภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นมากขึ้น⁴⁹

3.2.4 ช่วงที่ 4 (ค.ศ. 1980-ปัจจุบัน) : ความแพร่หลายและการเป็น “ประชาธิปไตยที่เริ่มโดยประชาชน” ของการชุมนุมประท้วงโดยสงบ

ตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 1970 การเดินขบวนประท้วงบนท้องถนนกลายเป็นรูปแบบการแสดงออกทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับเมื่อเปรียบเทียบกับ การแสดงออกทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีจำนวนลดลง นอกจากนี้ การเดินขบวนประท้วงยังมีบทบาทเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการแสดงออกอย่างไม่เป็นทางการรูปแบบอื่น เช่น การนัดหยุดงาน การบอยคอตหรือการเข้ายึดสถานที่ราชการ โดยในช่วงทศวรรษที่ 80 มีการเดินขบวนประท้วงบนท้องถนนกว่าหมื่นครั้งในประเทศฝรั่งเศส⁵⁰

จึงกล่าวได้ว่าในช่วงนี้การเดินขบวนประท้วงกลายเป็นรูปแบบการแสดงออกทางการเมืองที่แพร่หลายในสังคมฝรั่งเศสและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่งสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ทุกชนชั้น ทุกสาขาอาชีพ และทุกความเชื่อทางการเมือง (démocratisation de protestation) ถ้าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงทศวรรษที่ 60 การเดินขบวนบนท้องถนนเป็นเรื่องของชนชั้นแรงงานภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ หลังจากนั้นเป็นต้นมา ปัญหาที่ฝรั่งเศสเผชิญทำให้คนทุกชนชั้นทุกสาขาอาชีพออกมาเดินขบวนประท้วงบนท้องถนน ในค.ศ. 1988 คนฝรั่งเศสหนึ่งในสองพร้อมที่จะเดินขบวนประท้วง สัดส่วนดังกล่าว

⁴⁹ Ibid, pp. 563-569.

⁵⁰ Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, (Paris: Presses de Sciences Po, 2013).

เพิ่มขึ้นเป็นสองในสามใน ค.ศ. 1995 และใน ค.ศ. 2002 คนฝรั่งเศสที่พร้อมจะเดินขบวนประท้วงมีมากกว่าสามในสี่⁵¹ นอกจากนี้ แม้ว่าวัยรุ่นเป็นกลุ่มที่พร้อมจะเดินขบวนประท้วงมากที่สุด การสำรวจในแต่ละครั้งแสดงให้เห็นว่าการเดินขบวนประท้วงเป็นที่ยอมรับของกลุ่มที่มีอายุสูงขึ้น โดยใน ค.ศ. 1988 การเดินขบวนเป็นที่ยอมรับเพียงของคนที่เกิดหลัง ค.ศ. 1943 ในขณะที่ใน ค.ศ. 1995 คนที่เกิดระหว่าง ค.ศ. 1936 และ 1942 ยอมรับการเดินทางขบวนมากขึ้น ส่วนใน ค.ศ. 2002 คนฝรั่งเศสแทบทุกวัยพร้อมจะเดินขบวนประท้วง⁵² ถ้าในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษที่ 70 ผู้เดินขบวนประท้วงส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีอายุน้อย มีการศึกษา เพศชาย มักไม่นับถือศาสนา เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือนักเรียนนักศึกษา ต่อมาโดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 2000 ผู้ประท้วงมีความหลากหลายมากขึ้น⁵³

หากมองในแง่ลบ การที่การเดินทางขบวนประท้วงมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในสังคมฝรั่งเศสอาจแสดงให้เห็นถึงความไม่เชื่อใจผู้แทนและสถาบันที่ทำให้คนฝรั่งเศสเรียกร้องการมีส่วนร่วมโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านนักการเมืองหรือสหภาพ ในทางตรงกันข้าม การที่การเดินทางขบวนประท้วงแพร่หลายกลับแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนฝรั่งเศสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นผ่านวิธีการอื่น นอกเหนือจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือสหภาพ ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการแสดงออกอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการไม่ได้เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แต่ในทางตรงกันข้ามกลับส่งเสริมซึ่งกันและกัน

สิ่งที่สำคัญ คือ การเดินขบวนประท้วงบนท้องถนนกลายมาเป็น “ประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน” (*référendum d’initiative populaire*) การชุมนุมประท้วงเป็นวิธีการกดดันให้รัฐเจรจาและทบทวนร่างกฎหมายฉบับต่างๆ ตั้งแต่ ค.ศ. 1984 การต่อต้านร่างกฎหมายหลายฉบับกลายเป็นวัตถุประสงค์ของการเดินขบวนประท้วง และผู้ประท้วงก็บรรลุวัตถุประสงค์ จนหลายครั้งส่งผลให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ต้องพ้นไปจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโรงเรียนเอกชน ค.ศ. 1984 หรือการปฏิรูปมหาวิทยาลัย ค.ศ. 1986 หรือ

⁵¹ Nonna Mayer, “Le temps des manifestations”, *Revue européenne des sciences sociales*, 2004, pp. 219-224.

⁵² Ibid.

⁵³ J. Craig Jenkins and Wallace Michael, “The Generalized Action Potential of Protest Movements : The New Class, Social Trends, and Political Exclusion Explanations”, *Sociological Forum*, 1996, pp. 183-207.

สัญญาจ้างงานครั้งแรก (Contrat première embauche) ค.ศ. 2006⁵⁴ โดยที่การประท้วงเหล่านี้ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นวิกฤติที่รัฐบาลต่างๆ ก่อขึ้น

การชุมนุมประท้วงของคนฝรั่งเศสในช่วงหลัง ค.ศ. 1980 มีความหลากหลายทั้งในด้านกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง และในด้านข้อเรียกร้อง วัตถุประสงค์ในการชุมนุมประท้วง

1) ด้านการเมือง

การต่อต้าน Jean-Marie Le Pen ผู้สมัครลงเลือกตั้งประธานาธิบดีจากพรรค Front national ค.ศ. 2002

หลังการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีรอบแรกในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2002 ซึ่งนาย Jean-Marie Le Pen หัวหน้าพรรค Front national ฝ่ายขวาจัดผ่านเข้าไปในการเลือกตั้งประธานาธิบดีรอบที่ 2 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่มีผู้ไม่ไปเลือกตั้งในรอบแรกสูงถึง ร้อยละ 28.4 และมีการลงคะแนน “ลงโทษ” พรรคซ้าย-ขวาของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคซ้ายจัด และพรรคขวาจัด ประธานาธิบดี Chirac สังกัดพรรคฝ่ายขวาได้ ร้อยละ 19.88 นายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคสังคมนิยม Jospin ได้ร้อยละ 16.18 แม้ Jean-Marie Le Pen สังกัดพรรคขวาจัดที่ได้ร้อยละ 16.86

คนฝรั่งเศสโดยเฉพาะนักเรียนนักศึกษาจำนวนมากว่าล้านคนทั่วประเทศเดินขบวนต่อต้าน Jean-Marie Le Pen โดยนักการเมืองและรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคฝ่ายซ้ายมาร่วมเดินขบวนด้วย พรรคฝ่ายขวา RPR ไม่ร่วมเดินขบวน (เพราะขัดกับธรรมเนียมของพรรคฝ่ายขวา) แต่ทุกฝ่ายเรียกร้องให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ประธานาธิบดี Jacques Chirac เพื่อขัดขวางมิให้พรรคขวาจัดขึ้นสู่อำนาจ ประธานาธิบดี Jacques Chirac ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสมัยที่ 2 ด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 82 ซึ่งมากที่สุดตั้งแต่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางตรงในฝรั่งเศส

2) ด้านการศึกษา

การปฏิรูปโรงเรียนเอกชน (Projet de loi Savary) ค.ศ. 1984

ประธานาธิบดี François Mitterrand ประกาศในต่อนหาเสียงเลือกตั้งว่าจะสร้างระบบการศึกษาของรัฐที่เป็นหนึ่งเดียวและแยกออกจากศาสนา รัฐมนตรีว่า

⁵⁴ บางครั้ง การเดินขบวนประท้วงต่อต้านร่างกฎหมายก็มิอาจขัดขวางการรับร่างโดยรัฐสภา เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน ค.ศ. 2013

การกระทรวงศึกษาธิการ Alain Savary ของรัฐบาล Pierre Mauroy จึงเสนอร่างรัฐบัญญัติที่จำกัดการเปิดโรงเรียนอนุบาลเอกชนแห่งใหม่และจะบรรจุครูในโรงเรียนเอกชนเป็นข้าราชการ ฝ่ายสนับสนุนโรงเรียนเอกชนผลักดันให้ผู้ปกครองออกมาชุมนุมต่อต้านร่างรัฐบัญญัติ ในวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1984 มีผู้เข้าร่วมชุมนุมต่อต้านรัฐบัญญัติที่ปารีสกว่า 1,500,000 คน ซึ่งเป็นการชุมนุมครั้งที่ใหญ่ที่สุดหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีผลทำให้ประธานาธิบดี François Mitterrand ประกาศถอนร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว⁵⁵

การปฏิรูปมหาวิทยาลัย (Projet de loi Devaquet) ค.ศ. 1986

ภายใต้ประธานาธิบดี François Mitterrand รัฐบาลฝ่ายขวาของ Jacques Chirac ต้องการปฏิรูประบบมหาวิทยาลัยของฝรั่งเศส โดยจัดให้มีระบบสอบคัดเลือกเพื่อเข้าเรียนมหาวิทยาลัยและเพิ่มธรรมเนียมค่าเล่าเรียน ขณะที่ระบบของฝรั่งเศสแต่เดิมนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนที่สอบได้ประกาศนียบัตร Baccalauréat มีสิทธิเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย ความไม่พอใจต่อแผนการปฏิรูปทำให้นักเรียนมัธยมและนักศึกษามหาวิทยาลัยทั้งในปารีสและต่างจังหวัดจำนวนหลายแสนคนออกมาเดินขบวนประท้วง ซึ่งในตอนแรกรัฐบาลยืนยันที่จะดำเนินการปฏิรูปต่อไป จนเกิดเหตุนักศึกษาคณะหนึ่งเสียชีวิตหลังจากถูกตำรวจตีในระหว่างสลายการชุมนุม ซึ่งการตายของเขาส่งสร้างความโกรธแค้นไม่พอใจในสังคมฝรั่งเศส หนึ่งวันหลังจากนั้นรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ Alain Devaquet ลาออก Jacques Chirac ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประกาศถอนร่างรัฐบัญญัติ⁵⁶

3) ด้านการทำงาน

Contrat d'insertion professionnelle ค.ศ. 1994

ใน ค.ศ. 1994 ในสมัยของประธานาธิบดี François Mitterrand รัฐบาลของ Edouard Balladur ตรารัฐบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้างงานที่เรียกว่า Contrat d'

⁵⁵ Christophe Gracieux, "Manifestation à Versailles le 4 mars 1984 en faveur de l'école privée", *Jalons pour l'histoire du temps présent* (online), Available from: <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu01096/manifestation-a-versailles-le-4-mars-1984-en-faveur-de-l-ecole-privee.html> (9 January 2014)

⁵⁶ Christophe Gracieux, "Manifestation lycéenne et étudiante contre le projet de loi Devaquet", *Jalons pour l'histoire du temps présent* (online), Available from: <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu01074/manifestation-lyceenne-et-etudiante-contre-le-projet-de-loi-devaquet.html> (9 January 2014)

insertion professionnelle- CIP ซึ่งเป็นสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอน และมีค่าจ้างร้อยละ 80 ของค่าแรงขั้นต่ำ (SMIC) มีการเดินขบวนต่อต้านของนักเรียน นักศึกษาจำนวนมากหลายแสนคน และมีการปะทะกันระหว่างนักศึกษา กับตำรวจในหลายเมือง สุดท้ายรัฐบาลประกาศพักการบังคับใช้ ก่อนที่จะยกเลิกรัฐบัญญัติว่าด้วย CIP⁵⁷

Contrat première embauche ค.ศ. 2006

รัฐบาลของ Dominique de Villepin ภายใต้ประธานาธิบดี Jacques Chirac ต้องการแก้ปัญหาการว่างงานของคนวัยหนุ่มสาว ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้างงานครั้งแรก ภายใต้ชื่อ “Contrat première embauche - CPE” CPE เป็นสัญญาจ้างงานในบริษัทขนาดเล็กที่มีลูกจ้างไม่เกิน 20 คน และใช้บังคับกับผู้ที่มียุติต่ำกว่า 26 ปี ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับ CPE มีประเด็นข้อถกเถียงหลายประการ เนื่องจากรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีช่วงทดลองงานเป็นเวลา 2 ปีก่อนที่นายจ้างจะทำสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา (Contrat à durée indéterminée) ซึ่งให้ความมั่นคงมากกว่ากับลูกจ้าง โดยภายในระยะเวลาทดลองงานนายจ้างสามารถเลิกจ้างโดยไม่ต้องให้เหตุผล

เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่าน รัฐบาลเลือกใช้มาตรการตามมาตรา 49 วรคสามของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 โดยขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับการลงมติผ่านร่างรัฐบัญญัติ (Vote bloqué d'un texte de loi)

นักเรียนนักศึกษา สหภาพแรงงานและพรรคฝ่ายซ้ายเริ่มเดินขบวนต่อต้านสัญญา CPE นักศึกษาปิคมหาวิทยาลัยโดยนำสิ่งของไปขวางทางเข้า การเคลื่อนไหวได้รับแรงสนับสนุนมากขึ้นจนมีผู้ชุมนุมทั่วประเทศ 1-3 ล้านคน ในวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2006 อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรี Dominique de Villepin ยืนยันจะผลักดันกฎหมายฉบับนี้ต่อไป จนวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2006 ประธานาธิบดี Jacques Chirac ประกาศใช้รัฐบัญญัติที่รวม CPE แต่ขอให้รัฐบาลแก้ไขรัฐบัญญัติเกี่ยวกับ CPE โดยให้ลดช่วงทดลองงานเหลือ 1 ปี และให้นายจ้างแจ้งเหตุผลในการเลิกจ้างในที่สุดที่มีการตรารัฐบัญญัติยกเลิกรัฐบัญญัติเกี่ยวกับ CPE⁵⁸ ผู้ประท้วงจึงยอมยุติ

⁵⁷ Johannes Lindvall, “The Political Foundations of Trust and Distrust: Reforms and Protests in France”, pp. 296-316, 311.

⁵⁸ Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise

การชุมนุมและเปิดมหาวิทยาลัย วิฤติครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อความนิยมของ Dominique de Villepin เป็นอย่างมากและทำให้เขาหมดหวังที่จะชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2007

ผลของวิฤติ CPE ในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลชุดต่อมาเปลี่ยนแนวทางในการปฏิรูปภายใต้ประธานาธิบดี Sarkozy มีการตรารัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเจรจาทางสังคม (dialogue social) ใน ค.ศ. 2007 ที่กำหนดให้รัฐบาลหารือกับสหภาพแรงงานและสหภาพนายจ้างหลักในฝรั่งเศสก่อนการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการทำงาน การจ้างงานและการฝึกงาน โดยรัฐบาลต้องแจ้งให้สหภาพทราบถึงปัญหาและแนวทางต่างๆ ที่เป็นทางเลือกในการปฏิรูปและทำการปฏิรูปโดยอาศัยฐานจากข้อตกลงกับสหภาพ การเปลี่ยนแปลงแนวทางของรัฐบาลก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิฤติ CPE ซ้ำอีก⁵⁹

4) ด้านสังคม

กฎหมาย Pacte civil de solidarité PACS ค.ศ. 1999

วันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1999 ผู้ชุมนุมประมาณ 100,000 คนเดินขบวนต่อต้านการให้สิทธิคนเพศเดียวกันจดทะเบียน Pacs แต่รัฐสภาผ่านร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1999

กฎหมายอนุญาตให้บุคคลเพศเดียวกันสมรสกัน (Le mariage pour tous)

ค.ศ. 2012

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ค.ศ. 2012 François Hollande และพรรคสังคมนิยมได้หาเสียงว่าจะทำการผ่านร่างกฎหมายที่อนุญาตให้บุคคลเพศเดียวกันสมรสกัน ทั้งนี้ตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 2012 จนถึงต้น ค.ศ. 2013 มีคนฝรั่งเศสจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวออกมาชุมนุมคัดค้านทั้งในปารีสและต่างจังหวัด

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่อนุญาตให้บุคคลเพศเดียวกันสมรสกันได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2013⁶⁰

⁵⁹ Johannes Lindvall, "The Political Foundations of Trust and Distrust: Reforms and Protests in France", pp. 296-316, 311.

⁶⁰ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe

การก่อจลาจลของเยาวชนในย่านชานเมืองปารีส ค.ศ. 2005

ปัญหาเยาวชนที่เป็นบุตรหลานของผู้อพยพจากอาณานิคมเก่าของฝรั่งเศส ที่อาศัยอยู่ในย่านชานเมืองปารีส (casseurs) ก่อความวุ่นวาย ทำร้ายตำรวจ ทำลาย สิ่งของสาธารณะ แสดงความไม่พอใจโดยใช้ความรุนแรง ปัญหาเกิดจากการจัด ผังเมืองที่รวมผู้อพยพไปอยู่ในย่านชานเมืองที่ถูกแยกออกจากส่วนอื่นๆ มีปัญหา การว่างงานสูง เด็กและเยาวชนไม่มีอนาคต สังคมฝรั่งเศสไม่ยอมรับบุตรหลานของ ผู้อพยพจากอาณานิคมเก่าของฝรั่งเศส

5) ด้านความร่วมมือในกรอบของสหภาพยุโรป

การต่อต้านความร่วมมือในกรอบของสหภาพยุโรป

การที่ฝรั่งเศสเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (ซึ่งวิวัฒนาการต่อมาเป็นสหภาพยุโรป เมื่อ ค.ศ. 1992) มีผลกระทบต่อประเทศในหลายด้านโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สถาบันของสหภาพยุโรปมีอำนาจตรากฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ในประเทศสมาชิกทั้งต่อรัฐและพลเมืองของประเทศสมาชิกโดยไม่ต้องผ่านการ ภาควานาวัติ จึงไม่น่าแปลกใจที่พลเมืองของประเทศสมาชิกลุกขึ้นมาเคลื่อนไหว สนับสนุนหรือต่อต้านความร่วมมือของประเทศของตนในกรอบของสหภาพยุโรป ในช่วง ค.ศ. 1980-1995 มีการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรปในฝรั่งเศสกว่า 700 ครั้ง⁶¹ เช่น ในช่วงฤดูใบไม้ผลิของ ค.ศ. 1995 แรงงานฝรั่งเศสนัดหยุดงาน เป็นเวลา 3 สัปดาห์ เพื่อต่อต้านผลกระทบทางสังคมของสนธิสัญญา Maastricht โดยเฉพาะนโยบายรัดเข็มขัดของรัฐบาลฝ่ายขวาเพื่อปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในการ ใช้เงินสกุลยูโรของสหภาพยุโรป

วิกฤติเศรษฐกิจโลกและการต่อต้านนโยบายของรัฐบาล

เช่นเดียวกับประเทศยุโรปอื่นๆ วิกฤติเศรษฐกิจโลกทำให้บริษัทใหญ่ๆ เปลี่ยน ยุทธศาสตร์ในการทำธุรกิจโดยพยายามลดต้นทุนการผลิตด้วยวิธีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การเลิกจ้าง การย้ายฐานการผลิต หรือบังคับให้ลูกจ้างลดเวลาทำงานลง (ซึ่งมีผล เป็นการลดรายได้ของลูกจ้าง) ระหว่าง ค.ศ. 2008-2009

ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินทำให้คนฝรั่งเศสกว่า 1-3 ล้านคน ในปารีสและในเมืองต่างๆ ออกมาเดินขบวนในช่วงฤดูใบไม้ผลิของ ค.ศ. 2009

⁶¹ Uwz Reising, "United in Opposition? A cross-national time-series analysis of European protest in 3 selected countries", *Journal of conflicting resolution*, 1999: 317-342, 330.

เรียกร้องให้รัฐมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้และกระตุ้นเศรษฐกิจ ความไม่พอใจต่อนโยบายเศรษฐกิจของประธานาธิบดี Sarkozy และรัฐบาลฝ่ายขวา ที่ถูกมองว่าดำเนินนโยบายในทางที่ไม่เป็นคุณต่อวัยรุ่นและแรงงาน และการแก้ปัญหา เศรษฐกิจที่ไม่ประสบผลสำเร็จทำให้ François Hollande และพรรคสังคมนิยม ฝรั่งเศส (PS) ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีและได้เสียงส่วนมากในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน ค.ศ. 2012

3.3 กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงของประเทศฝรั่งเศส

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นหนึ่งในเสรีภาพที่สำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยรวมเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เสรีภาพทางความคิดและเสรีภาพในการแสดงออกไว้ด้วยกัน ในขณะที่การใช้เสรีภาพของสื่ออาจจำกัดอยู่ที่กลุ่มคนที่มีทุนและมีเครื่องมือหรือความรู้ เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงเป็นวิธีแสดงออกทางการเมืองที่แม้แต่คนยากจนหรือด้อยโอกาสก็สามารถมีส่วนร่วมได้ เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงจึงเป็นเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงและมีบทบาทในการการันตีระบอบประชาธิปไตย โดยทำให้ความเห็นความต้องการของประชาชนฝ่ายต่างๆ ทั้งที่สอดคล้องและขัดแย้งกันเป็นรูปธรรมขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม การชุมนุมทางการเมืองเป็นการสร้างความเสี่ยงแก่รัฐ หากปราศจากการควบคุมมิให้มีการใช้เสรีภาพในทางที่ผิด เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงก็อาจเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมประท้วงอาจเป็นข้ออ้างในการก่อความไม่สงบหรือลุกลามกลายเป็นการใช้ความรุนแรง⁶² รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมการใช้เสรีภาพ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของประเทศฝรั่งเศส (3.3.1) กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงในปัจจุบัน (3.3.2)

⁶² เนื่องจากคนที่มารวมกลุ่มกันมักจะรู้สึกว่ามีอำนาจมีพลังมากขึ้น ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า “ในหมู่มวลชน คนเชื้อสายลาติน ความรู้สึกมักจะมีอำนาจเหนือความคิด”

Maurice Menanteau, *Les nouveaux aspects de la liberté de réunion* (Doctorat en droit, Université de Paris, 1937)

3.3.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการประท้วงของประเทศฝรั่งเศส

ก่อนสาธารณรัฐที่ 3 กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง เสรีภาพทั้งสองประเภทเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (1) ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 เมื่อมีการตรากฎหมายรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอย่างเป็นเอกเทศจากเสรีภาพประเภทอื่นๆ เป็นครั้งแรก (2)

1) หลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789: การชุมนุมและการประท้วงในฐานะส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

นับแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสหลายฉบับรับรองเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมตัวกันแบบกว้างๆ โดยไม่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอย่างชัดเจน เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงถูกมองเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออกแบบกลุ่ม (liberté d'expression collective)

คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 11 รับรองว่าการแสดงออกอย่างเสรีทางความคิดและความคิดเห็นเป็นหนึ่งในสิทธิเสรีภาพที่สำคัญที่สุดของมนุษย์⁶³

รัฐบัญญัติฉบับวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 รับรองว่าเสรีภาพในการรวมตัวกันโดยสงบและปราศจากอาวุธ (droit de s'assembler) เป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติและทางการเมืองของพลเมือง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายเกี่ยวกับความสงบ⁶⁴

⁶³ Article 11 DDHC : La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme

คนฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติมีความทรงจำที่ไม่ดีกับสมาคมช่างฝีมือ (corporations) ในสมัยระบอบเก่าที่กีดกันไม่ให้ประชาชนส่วนมากเข้าประกอบอาชีพหลายประเภท จึงกลัวการเมืองครั้งมาขึ้นกลางระหว่างรัฐและพลเมือง การรวมกลุ่มเป็นสมาคมถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของคนส่วนน้อยไว้กดขี่คนส่วนมาก เนื่องจากการไม่มีการแบ่งแยกระหว่างการรวมกลุ่มแบบถาวร (การจัดตั้งสมาคม) และการรวมกลุ่มแบบชั่วคราว (การชุมนุมและการประท้วง) ความไม่ไว้วางใจเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคมจึงมีผลทำให้คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองไม่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไปด้วย

⁶⁴ 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

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

และตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1793 ของสาธารณรัฐที่ 1 สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดทั้งทางสื่อและทางวิธีอื่นๆ สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันไม่สามารถถูกจำกัดได้⁶⁵

แต่การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งคลับทางการเมืองขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐ มีการต่อสู้ระหว่างสมาคมต่างๆ การเข้าขัดขวางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มอื่น ความวุ่นวายบนท้องถนน จนรัฐต้องยกเลิกเสรีภาพในการชุมนุม

ในช่วงการปกครองแบบเผด็จการ Directoire, Consulat, 1^{ère} Empire (ค.ศ. 1799-1815) รัฐจึงให้เสรีภาพในการชุมนุมน้อยมาก ไม่ยอมรับเสรีภาพตามธรรมชาติที่ล่วงละเมิดมิได้ของพลเมือง เพียงแค่ผ่อนผันเป็นกรณีๆ

ในช่วงฟื้นฟูระบอบกษัตริย์และ Monarchie de juillet (ค.ศ. 1815-1848) ไม่ได้มีกฎหมายห้ามการชุมนุมอย่างชัดเจน ฝ่ายสาธารณรัฐใช้การจัดเลี้ยงเชิญชวนให้คนมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งทั่วไป จนภายหลังรัฐจึงห้ามการจัดเลี้ยง ซึ่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสาเหตุหนึ่งที่สร้างความไม่พอใจจนนำไปสู่การประท้วงก่อจลาจลที่นำไปสู่การปฏิวัติ ค.ศ. 1848

เมื่อการเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งทั่วไปและเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสาเหตุหลักในการปฏิวัติ สาธารณรัฐที่ 2 จึงจำเป็นต้องรับรองเสรีภาพในการชุมนุม รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ของสาธารณรัฐที่ 4 รับรองเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมกลุ่มโดยสงบและปราศจากอาวุธ⁶⁶ รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1848 รับรองว่าการรวมกลุ่มเป็น “คลับ” เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสาธารณรัฐและเป็นสิทธิของพลเมือง

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

ระหว่างวันที่ 24-30 เมษายน ค.ศ. 1848 มีการจัดตั้งคลับกว่า 150 คลับในปารีสและเขตชานเมืองแต่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีควบคู่ไปกับการใช้ความรุนแรง พวกคลับก่อความวุ่นวายและการประชุมสภา จนในท้ายที่สุดรัฐต้องเข้าไปปราบปรามอย่างรุนแรงและมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1848 ห้ามการรวมกลุ่มเป็นคลับและการชุมนุมทางการเมือง

ภายใต้จักรวรรดิที่ 2 รัฐห้ามทั้งการชุมนุมและการรวมกลุ่มเป็นสมาคม โดยการชุมนุมและการรวมกลุ่มเป็นสมาคมต้องขออนุญาตจากทางการก่อน ภายหลังระบอบมีวิวัฒนาการไปในทางที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลง รัฐบัญญัติฉบับวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1868 อนุญาตให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่ต้องขออนุญาต ภายใต้เงื่อนไขว่าการชุมนุมดังกล่าวต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและศาสนา

หลังจักรวรรดิล่มสลายและมีการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 ฝรั่งเศสก็กลับมาให้เสรีภาพในการชุมนุมแก่พลเมืองอย่างเต็มที่ดังเช่นใน ค.ศ. 1789 และ 1884 คนฝรั่งเศสรวมกลุ่มเป็นคลับและสมาคม และก็เกิดความวุ่นวายขึ้นเหมือนครั้งก่อนๆ เช่นเดียวกัน ภายหลังเหตุการณ์ Commune de Paris ค.ศ. 1871 รัฐนำกฎหมายในสมัยจักรวรรดิที่ 2 กลับมาใช้⁶⁷

ในช่วงการปกครองระบอบเก่าและระบอบเผด็จการ รัฐมีการควบคุมและจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของพลเมืองอย่างเข้มงวด ผู้นำที่ต้องการควบคุมสถานการณ์หลังการยึดอำนาจมักจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่ต้องการให้เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายต่อต้านสั่นคลอนอำนาจรัฐ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐจะลงรากฐานมั่นคงในฝรั่งเศส ความพยายามของสาธารณรัฐต่างๆ ในการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของพลเมืองไม่สามารถคงอยู่ได้เป็นระยะเวลานาน การใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงควบคู่ไปกับการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจของฝ่ายต่อต้านทำให้เกิดความวุ่นวายซึ่งในหลายๆ ครั้งนำไปสู่การล้มรัฐบาลหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ Les Trois glorieuses ระหว่างวันที่ 27-29 กรกฎาคม ค.ศ. 1830 ที่เปิดโอกาสให้ Louis Philippe ขึ้นสู่อำนาจ หรือการปฏิวัติ ค.ศ. 1848 ที่นำไปสู่การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 2

⁶⁷ Maurice Menanteau, *Les nouveaux aspects de la liberté de réunion*, op.cit.

ด้วยเหตุนี้สาธารณรัฐต่างๆ จึงจำกัดหรือยกเลิกการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมหลังความพยายามในการรับรองเสรีภาพดังกล่าวเพียงไม่นาน ไม่ว่าจะเป็นใน ค.ศ. 1789, 1848 หรือ 1870

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนสาธารณรัฐที่ 3 กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้แบ่งแยกเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงออกจากเสรีภาพในการแสดงออกอื่นๆ ที่มีลักษณะถาวร โดยเฉพาะเสรีภาพในการสมาคม (Liberté d'association) และไม่มีข้อกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพประเภทต่างๆ อย่างชัดเจนด้วยเหตุนี้ การยกเลิกเสรีภาพในการรวมกลุ่มแต่ละครั้งจึงมีผลกระทบครอบคลุมการรวมกลุ่มทุกประเภท

ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 เมื่อมีการตรากฎหมายรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอย่างเป็นเอกเทศจากเสรีภาพประเภทอื่นๆ เป็นครั้งแรก

2) สาธารณรัฐที่ 3 : การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอย่างเป็นเอกเทศและเป็นรูปธรรม

รัฐสภาของสาธารณรัฐที่ 3 ต้องการยืนยันความเป็น “ยุคแห่งเสรีภาพ” พร้อมกับการวางหลักเกณฑ์ กระบวนการในการใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของพลเมืองอย่างเป็นรูปธรรม รัฐเข้ามากำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะเป็นครั้งแรกผ่านรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881⁶⁸ ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907⁶⁹ ส่วนการประท้วงได้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกโดยรัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1935⁷⁰ และได้รับการรับรองในภายหลังโดยมาตรา L431-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญฉบับใหม่ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1994

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐต่อๆ มาของฝรั่งเศสมิได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงไว้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 เห็นว่า

⁶⁸ Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

⁶⁹ Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques

⁷⁰ Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐกฤษฎีกาได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน ด้วยผลของรัฐกำหนดลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2012

ประชาชนควรใช้เสรีภาพผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน จึงเลือกที่จะรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามอุดมการณ์สังคมนิยม มากกว่าที่จะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามแนวคิดเสรีนิยม ส่วนรัฐธรรมนูญของ สาธารณรัฐที่ 5 ก็มีรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอย่างชัดเจน เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การที่เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงไม่ได้ถูกรับรอง โดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หรือโดยรัฐธรรมนูญ ฉบับต่างๆ ของฝรั่งเศสไม่ได้หมายความว่าเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง มีศักดิ์ต่ำกว่าเสรีภาพอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (bloc de constitutionalité) กฎหมายระดับรัฐบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ที่ยึดหลัก ความเป็นสถาบัน สูงสุดของรัฐสภา และคนฝรั่งเศสก็ถือว่าเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงเป็น สิทธิตามธรรมชาติของเขา

การนิยามและกำหนดขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง อย่างเป็นทางการโดยฝ่ายนิติบัญญัติและโดยศาล ทำให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ ที่จะใช้กับเสรีภาพแต่ละประเภทแตกต่างกันตามผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย สาธารณะ

3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการประท้วงในปัจจุบัน

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของฝรั่งเศสไม่ได้เป็น ผลผลิตของระบบกฎหมายภายในเพียงเท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย ระหว่างประเทศ ภายใต้สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐฝรั่งเศส เข้าเป็นภาคี

ด้วยเหตุที่เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงถูกมองว่าเป็น ส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออกเช่นเดียวกัน เสรีภาพทั้งสองประเภทจึงอยู่ ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายภายในของฝรั่งเศสคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของการ ชุมนุมและการประท้วงและแบ่งแยกหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่เสรีภาพแต่ละประเภท

1) กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการชุมนุมและการประท้วง

ตามบทบัญญัติของมาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 สนธิสัญญาและ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันหรือได้รับความเห็นชอบให้มี

ผลบังคับใช้นับตั้งแต่ได้มี การประกาศใช้และย่อมมีฐานะทางกฎหมายสูงกว่ารัฐบัญญัติของรัฐสภา⁷¹

ในแง่นี้ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐฝรั่งเศสเป็นภาคีไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 หรืออนุสัญญาโรปัวว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 จึงผูกพันองค์กรภายในของฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ให้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้กำหนดไว้

ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงในฐานะส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออก พร้อมกับกำหนดขอบเขตในการจำกัดการใช้เสรีภาพโดยรัฐ

1.1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

ในกรอบของสหประชาชาติ มาตรา 21 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) รับรอง “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ” อย่างเป็นทางการ และบัญญัติห้ามมิให้มีการจำกัดสิทธิดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยสอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁷²

⁷¹ ภายใต้งานไขว่คว้าสู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องบังคับใช้ข้อตกลงหรือสนธิสัญญานั้นเช่นเดียวกัน

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.

⁷² Article 21 The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms The right of peaceful assembly shall be recognized.

No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไม่ได้
นิยามสิทธิในการชุมนุมโดยสงบไว้ แต่ถ้าพิจารณาจากนิยามที่ได้รับการยอมรับ
ในรัฐภาคี มาตรา 21 ไม่ได้ให้ความคุ้มครองการรวมตัวของบุคคลทุกประเภท
แต่รับรองเฉพาะการชุมนุมโดยสงบของบุคคลเป็นการชั่วคราวโดยตั้งใจและ
มีวัตถุประสงค์ชัดเจน⁷³

1.2) อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
(The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental
Freedoms) มักเรียกกันทั่วไปว่า อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The
European Convention on Human Rights) เป็นหนึ่งในอนุสัญญาที่สำคัญที่สุด
ของสภายุโรป (The Council of Europe) ซึ่งฝรั่งเศสเป็นรัฐภาคี ลงนามเมื่อวันที่
4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 และมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1953

มาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้การ
รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ส่วนวรรคสอง
ของมาตราเดียวกันบัญญัติว่า “รัฐไม่สามารถจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าว เว้นแต่
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีที่จำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตย
เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม
อันดีของประชาชน เพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรม เพื่อรักษาสวัสดิภาพของ
ประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น บทบัญญัตินี้
ไม่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยชอบธรรมโดยเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจหรือ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวของอนุสัญญายุโรปมีความใกล้เคียงกับ
บทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของ
สหประชาชาติ แม้ว่าบทบัญญัติของอนุสัญญาดูเหมือนจะเปิดช่องทางให้รัฐสมาชิก
สามารถควบคุมจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลในรัฐของตนอย่าง
กว้างขวาง แต่ในความเป็นจริงศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและศาลภายในที่ใช้บังคับ

⁷³ Roseline Letterton, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”, *Juris Classeur
Libertés*, 2007.

อนุสัญญาตีความอำนาจของรัฐสมาชิกในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างแคบ เนื่องจากศาลเห็นว่าเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและสังคมของประชาชน⁷⁴

2) กฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายภายในของฝรั่งเศสแบ่งแยกหลักเกณฑ์ระหว่างการชุมนุมและการประท้วง ดังนี้

การชุมนุม (réunion) หมายถึง การรวมตัวของบุคคลในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อรับฟังแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือเพื่อปกป้องประโยชน์ร่วมกัน⁷⁵

การประท้วง (manifestation) หมายถึง การรวมตัวของบุคคลในช่วงระยะเวลาหนึ่งบนทางสาธารณะ ทั้งแบบเคลื่อนที่หรืออยู่กับที่ เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องโดยสงบ⁷⁶

การชุมนุมและการประท้วงมีลักษณะร่วมกันคือ

- **ชั่วคราว** การชุมนุมและการประท้วงเป็นการรวมตัวกันของบุคคลในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดเท่านั้น หลังจากนั้นผู้เข้าร่วมชุมนุมและประท้วงอาจไม่พบกันอีกเลย ซึ่งต่างจากการรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นสถาบันที่สมาชิกมีความสัมพันธ์ถาวรมากกว่า เช่น การสมาคม การจัดตั้งสหพันธ์ หรือการจัดตั้งพรรคการเมือง
- **การเตรียมการล่วงหน้าและความสัมพันธ์ขึ้นต่อกันระหว่างผู้เข้าร่วม** ลักษณะนี้ทำให้การชุมนุมและการประท้วงต่างจากการชุมนุมก่อความไม่สงบ (attroupement) ที่เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนโดยไม่ได้นัดหมายอันเกิดจากสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนา
- **การรวมตัวอย่างมีวัตถุประสงค์** เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งแตกต่างจากการชมการแสดงที่ผู้เข้าร่วมไม่มีบทบาท

⁷⁴ โปรดดูหัวข้อ 3.4.1) บทบาทของศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศฝรั่งเศส

⁷⁵ Roseline Letteron, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”.

⁷⁶ Didier Perroudou, “Manifestations”, *Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénal*, 2011.

ส่วนข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงคือ เรื่องสถานที่ เนื่องจากการประท้วงมีขึ้นบนทางสาธารณะ⁷⁷ ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสห้ามจัดการชุมนุมบนทางสาธารณะ⁷⁸

กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพทั้งสองประเภทแตกต่างกัน การประท้วงทั้งแบบเคลื่อนที่และอยู่กับที่เกี่ยวข้อกับการใช้ทางสาธารณะ และอาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้มากกว่า จึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าการชุมนุมสาธารณะ

2.1) เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

รัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907 วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างเป็นรูปธรรม แม้บทบัญญัติของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 จะได้รับการแก้ไขแต่หลักการสำคัญยังคงอยู่

2.1.1) ขอบเขตของรัฐบัญญัติลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881: การชุมนุมสาธารณะ

บทบัญญัติของรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 มุ่งหมายจะใช้บังคับกับ “การชุมนุมสาธารณะ” (réunion publique) เพียงเท่านั้น

ส่วน “การชุมนุมส่วนบุคคล” (réunion privée) กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพส่วนบุคคล (la vie privée) และไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881

ในอดีต “สถานที่จัดการชุมนุม” เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมส่วนบุคคล กล่าวคือ ถ้ามีการจัดการชุมนุมในสถานที่ที่พำนักส่วนบุคคลก็ถือว่าเป็นการชุมนุมส่วนบุคคล แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปบังคับใช้ ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เป็น “การเจาะจงผู้เข้าร่วมชุมนุม” ทั้งนี้ การชุมนุมส่วนบุคคลมีลักษณะสำคัญคือ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องได้รับเชิญเป็นการส่วนตัวและเจาะจงตัวและมีการ

⁷⁷ Article L211-1 du Code de la sécurité intérieure : Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.

⁷⁸ Article 6 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion : Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique

ตรวจตราบริเวณทางเข้า มิใช่เปิดให้บุคคลใดก็ได้เข้าร่วมการชุมนุม ส่วนสถานที่ในการจัดการชุมนุมอาจเป็นที่สาธารณะหรือที่ของเอกชนก็ได้⁷⁹

เนื่องจากการนิยามการชุมนุมว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือการชุมนุมส่วนบุคคลมีผลต่อหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับการชุมนุมนั้นๆ ศาลจะตรวจสอบว่าการชุมนุมมีลักษณะเป็นการชุมนุมส่วนบุคคลจริงหรือไม่ ในกรณีที่การชุมนุมเป็นการชุมนุมสาธารณะแบบแอบแฝงและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย การชุมนุมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 เช่นกัน⁸⁰

จะเห็นได้ว่าการจำกัดขอบเขตของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 โดยไม่บังคับใช้กับเสรีภาพในการชุมนุมส่วนบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเว้นหลักเกณฑ์ขั้นตอนกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและประโยชน์สาธารณะ

ในทางตรงกันข้ามการจำกัดขอบเขตของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 ก็ทำให้กฎหมายสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและประโยชน์สาธารณะน้อยกว่าการใช้เสรีภาพในการแสดงออกแบบอื่น เช่น “การประท้วงบนทางสาธารณะ” ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่มีความเข้มงวดมากกว่า⁸¹

2.1.2) หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมสาธารณะ: จาก “ระบบขออนุญาต” สู่ “ระบบควบคุมภายหลัง”

ก่อนที่รัฐบัญญัติลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 จะมีผลบังคับใช้ การชุมนุมสาธารณะอยู่ภายใต้ “ระบบขออนุญาต” (régime d'autorisation) กล่าวคือ การชุมนุมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁷⁹ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

⁸⁰ CE, 23/12/1936, Bucard, Rec. p. 1151.

⁸¹ หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วงบนทางสาธารณะถูกกำหนดไว้เป็นครั้งแรกโดยรัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1935 (Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public) และได้ถูกรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (Article L. 211-1 - L.214-4 du code de la sécurité intérieure) ด้วยผลของรัฐกำหนดลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2012 โปรดดูหัวข้อ 2.2) เสรีภาพในการประท้วง

ตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1810 ที่ตราขึ้นในสมัยนโปเลียนที่ 1 “การชุมนุมของบุคคลมากกว่า 20 คน เกี่ยวกับเรื่องศาสนา วรรณคดี การเมือง หรือเรื่องอื่นๆ จะกระทำมิได้ ถ้ามิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน”⁸² ด้วยเหตุนี้ฝ่ายสาธารณรัฐ (Société des droits de l’homme) ที่ต้องการหลบเลี่ยงกฎหมายจึงแบ่งกลุ่มการชุมนุมเป็นกลุ่มย่อยไม่เกิน 20 คน รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1834 จึงขยายบทบัญญัติของมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1810 ให้ครอบคลุมถึงการรวมกลุ่มย่อยๆ ด้วย⁸³

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 ยกเลิกระบบการขออนุญาตและจัดตั้ง “ระบบแจ้งล่วงหน้า” (régime de déclaration préalable) มาตรา 1 ของรัฐบัญญัติดังกล่าวรับรองว่าการชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้โดยเสรีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากทางการก่อน ภายใต้เงื่อนไขในการแจ้งเจตนาในการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ต่อมาภายหลังรัฐบัญญัติลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907 ยกเลิกเงื่อนไขในการแจ้งล่วงหน้า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เสรีที่สุดคือ “ระบบควบคุมภายหลัง” (régime répressif) การชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้ทันที โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตหรือต้องแจ้งทางการก่อน แต่ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพของตนเอง

⁸² 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.

⁸³ Article 2 de la loi de 1834: Des ouvriers désirant se réunir pour la préparation ou la conduite d’une grève devaient en solliciter l’autorisation à la préfecture de Police ; s’ils ne le faisaient pas ou passaient outre à une interdiction, ils s’exposaient à la dissolution de la réunion et à se voir condamnés chacun en tant que membre d’une “association non autorisée”, de deux mois à un an de prison et de 50 à 1000 francs d’amende, au double en cas de récidive.

Les risques étaient les mêmes si, à plus de vingt, des ouvriers, à l’occasion d’une grève ou non, établissaient entre eux une association permanente sans l’accord préfectoral.

ทั้งนี้การชุมนุมสาธารณะต้องเคารพเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

(1) เงื่อนไขด้านสถานที่

การชุมนุมสาธารณะไม่สามารถกระทำบนทางสาธารณะ⁸⁴

(2) เงื่อนไขด้านเวลา

เพื่อรักษาความสงบ การชุมนุมสาธารณะจะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกาไม่ได้ ยกเว้นกรณีที่ใช้สถานที่ใช้เป็นที่พักผ่อนปิดทำการหลังจากเวลาดังกล่าว

(3) เงื่อนไขด้านการจัดการ

ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (bureau) ที่ประกอบด้วยตัวแทนของผู้ชุมนุมอย่างน้อย 3 คน คณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยในระหว่างการชุมนุมสาธารณะที่ทำให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่คณะกรรมการออกจากสถานที่ชุมนุม ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือเพราะสถานการณ์บังคับจะถือว่าการชุมนุมสิ้นสุดลง การชุมนุมสาธารณะจะกลายเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ (atroupement) ซึ่งผู้ชุมนุมต้องสลายการชุมนุมหลังได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้สังเกตการณ์ในการชุมนุม

2.1.3) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

(ก) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในสถานการณ์พิเศษ

ในกรณีเกิดเหตุการณ์ที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐและกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในยามปกติไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขสถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสามารถนำกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงมาบังคับใช้เพื่อควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง

⁸⁴ Article 6 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

(1) สถานการณ์ฉุกเฉิน : état d'urgence (Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence)

รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 บัญญัติว่า การประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินจะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือภัยพิบัติสาธารณะ

การประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินต้องกระทำในรูปแบบของรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en conseil des ministres) ซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดีหลังได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี⁸⁵ รัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีต้องระบุเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีผลเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่มีการโอนอำนาจไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น ห้ามประชาชนหรือยานพาหนะสัญจรภายในเขตและเวลาที่ประกาศกำหนด หรือห้ามบุคคลใดเข้าไปในเขตหวงห้าม⁸⁶

มาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1955 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ทั่วประเทศที่มีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ในเขตจังหวัด) สั่งปิดสถานที่ชุมนุมในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งสั่งห้ามเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย⁸⁷ โดยกำหนดบทลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามการชุมนุม ผู้ชุมนุมอาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน และโทษปรับไม่เกิน 3,750 ยูโร⁸⁸

ด้วยเหตุที่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจรัฐน้อยกว่าการประกาศกฎอัยการศึก จึงมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบ่อยครั้งกว่า ไม่ว่าจะเป็นในช่วงสงครามแอลจีเรียระหว่าง ค.ศ. 1955-1963 ที่ Nouvelle Calédonie เมื่อ ค.ศ. 1985 และเมื่อเกิดเหตุจู่โจมของกลุ่มวัยรุ่นในซานเมืองใหญ่ เมื่อ ค.ศ. 2005

⁸⁵ อย่างไรก็ตาม การขยายระยะเวลาการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินเกิน 12 วัน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

⁸⁶ Article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence

⁸⁷ Article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence

⁸⁸ Article 13 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence

(2) กฎอัยการศึก : état de siège (Article 36 de la Constitution et code de la défense)

กฎอัยการศึกที่ได้รับการรับรองไว้โดยมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจมากกว่ากฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีภัยอันตรายร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เนื่องจากเกิดสงครามกับต่างประเทศหรือเกิดการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น⁸⁹ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในประเทศฝรั่งเศสเพียง 2 ครั้ง คือ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และสงครามโลกครั้งที่สอง

เช่นเดียวกันกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นอำนาจของประธานาธิบดีแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในรูปแบบของรัฏฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่การขยายระยะเวลาการประกาศใช้กฎอัยการศึกเกิน 12 วัน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การประกาศกฎอัยการศึกมีผลให้โอนอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร⁹⁰ ภายในห้องที่มีการประกาศกฎอัยการศึก ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีที่ขัดต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย⁹¹ หลังการประกาศกฎอัยการศึกให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการตรวจค้นเคหสถานของประชาชนได้ตลอดเวลา ค้นหาและริบอาวุธ รวมทั้งสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์หรือการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย⁹²

ตามรัฐกำหนดลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1943 และ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1944 การจัดการชุมนุมสาธารณะในระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกต้องอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้งล่วงหน้า” คือ ต้องมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงสถานที่ วันที่และเวลาที่จะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ ยกเว้นแต่เพียงกรณีการชุมนุมเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนา การหาเสียงเลือกตั้ง การกีฬา⁹³

⁸⁹ Article L2121-1 du Code de la défense

⁹⁰ Article L2121-2 du Code de la défense

⁹¹ Article L2121-3, L2121-4 du Code de la défense

⁹² Article L2121-7 du Code de la défense

⁹³ Jacques Fialaire, “Fasc. 210 : Police des réunions et manifestations”, *JurisClasseur Administratif*, 2012.

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสในคดี Delmotte ตีความนิยาม “การชุมนุม” ในกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกอย่างกว้าง โดยไม่เพียงครอบคลุมการชุมนุมที่มีการนัดหมายและการจัดการล่วงหน้าเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1881 เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึง “การรวมตัวโดยไม่ได้นัดหมายหรือโดยบังเอิญในสถานที่เปิดแก่ประชาชน เช่น ร้านกาแฟ หากการรวมตัวนั้นกระทบต่อการดูแลรักษาความสงบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในระหว่างการประกาศกฎอัยการศึก” อีกด้วย (CE, 6/08/1915, Delmotte)

ภายใต้สถานการณ์พิเศษ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ศาลตรวจสอบแต่เพียงว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจนหรือไม่

(ข) การควบคุมความสงบเรียบร้อยและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในสถานการณ์ปกติ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะซึ่งรวมถึงอำนาจในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ คือ ผู้ว่าการราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับการชุมนุมในเขตปริมณฑล) ผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีส (สำหรับเขตกรุงปารีส) และนายกเทศมนตรี (สำหรับการชุมนุมในเขตเทศบาล)⁹⁴

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ (commissaire de police) เข้าร่วมสังเกตการณ์การชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ตำรวจคนดังกล่าวสามารถใช้มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุม เช่น ตรวจสอบที่ทางเข้าสถานที่ชุมนุมว่าผู้เข้าร่วมพกพาอาวุธหรือไม่

ในกรณีที่เกิดความวุ่นวายและมีการฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสั่งให้สลายการชุมนุม โดยที่เจ้าหน้าที่ต้องเตือนให้ผู้ชุมนุมแยกย้ายออกไปจากสถานที่ชุมนุมก่อน หลังจากมีการเตือนแล้วถ้าผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะกลายเป็นการชุมนุมก่อความไม่สงบและรัฐสามารถใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมได้

นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเพื่อรักษาความสงบ

⁹⁴ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, หน้า 38

เรียบริยของบ้านเมือง โดยออกคำสั่งห้ามการชุมนุมที่ก่อความวุ่นวาย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง⁹⁵

2.1.4) บทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ในภายหลัง ในกรณีที่มีการขัดขวางการชุมนุมหรือในกรณีที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมฝ่าฝืนกฎหมาย

(ก) บทกำหนดโทษกรณีมีการขัดขวางการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 431-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการกระทำใดๆ โดยรวมกลุ่มกันและมีการข่มขู่ ที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การสมาคม การชุมนุม การเดินขบวนประท้วง หรือการอภิปรายของรัฐสภา ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากมีการใช้ความรุนแรงหรือทำลายทรัพย์สินด้วย ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร

มาตรา 431-2 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษเพิ่มเติมสำหรับบุคคลที่ทำการขัดขวางการใช้เสรีภาพตามมาตรา 431-1 กล่าวคือ ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกห้ามรับราชการ ถูกห้ามพกพาอาวุธเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

(ข) บทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ

ความผิดลหุโทษ

การเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ถูกห้ามโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ผู้เข้าร่วมชุมนุมอาจจะระวางโทษปรับไม่เกิน 38 ยูโร⁹⁶

ความผิดมิชฌิมโทษ

การเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ (หรือการประท้วง) โดยการพกพาอาวุธ ผู้ชุมนุมอาจจะระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร⁹⁷ นอกจากนี้ผู้นั้นยังอาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล ถูกห้ามมิให้พกพา

⁹⁵ โปรดดูหัวข้อที่ 3.4.2) บทบาทของศาลภายในของประเทศฝรั่งเศส

⁹⁶ Article R 610-5 du Code pénal

⁹⁷ Article 431-10 du Code pénal

อาวุธเป็นเวลา 5 ปี และถูกริบอาวุธ⁹⁸ กรณีชาวต่างชาติ อาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี⁹⁹

หลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีสั่งให้สลายการชุมนุมเนื่องจากการชุมนุมดังกล่าวเข้าลักษณะการชุมนุมก่อความไม่สงบ (attroupement) หากผู้ชุมนุมจงใจเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปอีก ผู้ชุมนุมอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณ¹⁰⁰ ส่วนในกรณีที่มีการพกพาอาวุธ ผู้ฝ่าฝืนค่าเตือนเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปจะต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และโทษปรับเป็น 75,000 ยูโร¹⁰¹

2.2) เสรีภาพในการประท้วง

การประท้วง (manifestation) หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มคนในช่วงระยะเวลาหนึ่งบนทางสาธารณะทั้งแบบเคลื่อนที่ (การเดินขบวน cortège) หรืออยู่กับที่ (การรวมตัวบนทางสาธารณะ rassemblement) เพื่อแสดงออกถึงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องร่วมกันโดยสงบ

กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการรับรองเสรีภาพในการประท้วงในฐานะเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นทางการ รัฐเพียงแต่ยอมให้มีการประท้วงเป็นกรณีๆ ไป (tolérance administrative)

มาตรา 10 และ 11 ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789¹⁰² ไม่ได้กล่าวถึงการประท้วงโดยตรง นอกจากจะนับว่าเสรีภาพในการ

⁹⁸ Article 431-11 du Code pénal

⁹⁹ Article 431-12 du Code pénal

¹⁰⁰ Article 431-4 du Code pénal

¹⁰¹ Article 431-5 du Code pénal

¹⁰² คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789

มาตรา 10 บุคคลสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนได้โดยไม่ต้องเกรงต่อเหตุใดๆ โดยมีเงื่อนไขว่าการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นจักต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยแห่งสาธารณะซึ่งรับรองโดยกฎหมาย

มาตรา 11 การสื่อสารแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลโดยเสรีในทางความคิดและความเห็นเป็นสิทธิประการหนึ่งในบรรดาสิทธิอันมีค่าอย่างยิ่งยวดของมนุษย์ พลเมืองทุกคนจึงสามารถพูด เขียน พิมพ์เผยแพร่ได้อย่างเสรี (ซึ่งความคิดและความเห็นของตน) เว้นเสียแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า (การกระทำใด) เป็นการใช้เสรีภาพผิดไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริง

แปลโดย <http://www.enlightened-jurists.com/directory/44/Declaration-universelle-des-droits-de-Homme-et-du-citoyen-de-1789.html>

ประท้วงเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็น การแสดงออกทางความคิดเห็นจะกระทำได้อีกต่อไปเมื่อไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตว่าเมื่อใดจะถือว่าการประท้วงขัดต่อกฎหมายเพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย

มาตรา 16 แห่งร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 บัญญัติรับรอง “สิทธิในการประท้วงอย่างเสรีบนทางสาธารณะ” เป็นครั้งแรก แต่คนฝรั่งเศสลงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐที่ 5 ก็มิได้รับรองเสรีภาพในการประท้วงไว้เช่นกัน

การรับรองการประท้วงในฐานะเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็น เพราะการที่ไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการประท้วงอย่างเป็นทางการไม่สอดคล้องกับสถานะของการประท้วงในสังคมของประเทศฝรั่งเศส คนฝรั่งเศสใช้การประท้วงเป็นวิธีการแสดงออกและมีส่วนร่วมในทางการเมืองอยู่เป็นประจำ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับว่าการประท้วงเป็นเสรีภาพของประชาชนที่รัฐต้องปกป้อง นอกจากนี้ การรับรองเสรีภาพในการประท้วงเป็นโอกาสให้มีการยืนยันอย่างเป็นทางการว่า การใช้สิทธิประท้วงบนท้องถนนต้องเป็นไปโดยสงบและไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่นๆ ของพลเมืองโดยเฉพาะเสรีภาพในการเดินทาง¹⁰³

รัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ว่าด้วยการเพิ่มความเข้มข้นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประท้วงเป็นครั้งแรก¹⁰⁴ ดังเช่นหลายๆ ครั้ง การตรากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยมักเป็นปฏิกิริยาของรัฐหลังเหตุการณ์ความวุ่นวายร้ายแรง ครั้งนี้ก็เช่นกัน รัฐเห็นความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมการประท้วงอย่างเป็นทางการ หลังเหตุการณ์การประท้วงก่อจลาจลของกลุ่มชาตินัดในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยเป็นอย่างมากและจบลงด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรง

¹⁰³ Pierre Favre, *La manifestation*, (Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1990)

¹⁰⁴ รัฐบาลได้รับมอบอำนาจจากรัฐบัญญัติลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1935 ให้ตรารัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติเพื่อปกป้องเงินฟรังก์ ซึ่งหนึ่งในรัฐกฤษฎีกาที่รัฐบาลตราคือ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ที่ “มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของประเทศ” Didier Perroudin, “Manifestations”.

เนื่องจากรัฐถูกผูกมัด ค.ศ. 1935 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการเพื่อควบคุมการประท้วงที่มีการใช้ความรุนแรง จึงไม่ได้รับรองเสรีภาพในการประท้วงโดยขัดแย้งในฐานะเสรีภาพ เสรีภาพในการประท้วงได้รับการรับรองอย่างเป็นเอกเทศในภายหลังโดยมาตรา L 431-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่¹⁰⁵ ซึ่งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการขัดขวางการแสดงออกซึ่ง “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การสมาคม การชุมนุมการประท้วง” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเสรีภาพในการประท้วงเป็นหนึ่งในเสรีภาพที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเสรีภาพขั้นพื้นฐานประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การสมาคม

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ในคำตัดสินที่ DC 94-352 วันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 1995 ได้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการกำหนดทิศทางทางการรักษาความปลอดภัย (loi d'orientation et de programmation sur la sécurité) ซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลอาญาสั่งห้ามมิให้ผู้ต้องโทษไปร่วมชุมนุมประท้วงในบางสถานที่เป็นการชั่วคราว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีความเห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทาง และ “สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและความเห็นร่วมกัน” ดังนั้น เสรีภาพในการประท้วงจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและความเห็นร่วมกันที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการประท้วงได้ถูกรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (code de la sécurité intérieure) ด้วยผลของรัฐกำหนดลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2012 (มาตรา L211-1 ถึง L214-4)¹⁰⁶

2.2.1) ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการประท้วง

รัฐถูกผูกมัดที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วง แต่รัฐถูกผูกมัดดังกล่าวหรือกฎหมายฉบับอื่นๆ ไม่ได้นิยาม “การประท้วง” ไว้

¹⁰⁵ ประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ (Code penal) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1994

¹⁰⁶ Code de la sécurité intérieure, Livre II : ordre et sécurité publics, Titre I^{er} : ordre public, Chapitre I^{er} : prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements

นักกฎหมายฝรั่งเศสหลายคนนิยามการประท้วงไว้ว่า เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลบนทางสาธารณะโดยเคลื่อนที่หรืออยู่กับที่เพื่อแสดงออกสู่สาธารณะถึงความคิดเห็นหรือความต้องการร่วมที่เห็นด้วยหรือต่อต้านสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยผ่านแผ่นป้าย เพลง สโลแกน หรือสัญลักษณ์¹⁰⁷

- การรวมตัวหรือการเดินทาง

การประท้วงโดยมากมักจะอยู่ในรูปแบบของการเดินทาง แต่ในบางครั้งผู้ประท้วงก็อาจรวมตัวกันโดยไม่เคลื่อนที่ ณ สถานที่ที่มีความสำคัญทางสัญลักษณ์ เช่น บริเวณศาลากลางจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐ ที่ทำการศาล รัฐวิสาหกิจสถานทูต หรือ บริษัทเอกชน บางทีการประท้วงก็ใช้ทั้ง 2 รูปแบบ คือ มีการรวมตัว ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่งก่อนและหลังการเดินทาง หรือ มีการหยุดที่สถานที่สำคัญๆ ระหว่างเส้นทางการเดินทาง

- โดยกลุ่มบุคคล

กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประท้วงขั้นต่ำไว้ ศาลมีดุลยพินิจในการพิจารณาว่ามีการประท้วงเกิดขึ้นหรือไม่ ส่วนในทางการเมืองผลกระทบของการประท้วงต่อความเห็นของประชาชนขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เข้าร่วมประท้วง

- บนทางสาธารณะ

การประท้วง (ทั้งแบบเคลื่อนที่หรือไม่เคลื่อนที่) ต่างจากการชุมนุมสาธารณะโดยเด่นชัดที่สุดตรงที่การประท้วงมีขึ้นบนทางสาธารณะ ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะบนทางสาธารณะ¹⁰⁸ ส่วนการชุมนุมก่อความไม่สงบที่ผิดกฎหมาย ในตอนแรกบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมแค่เพียงการชุมนุมก่อความไม่สงบในที่สาธารณะ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมทั้งการก่อความไม่สงบทั้งในที่สาธารณะและบนทางสาธารณะ

- ที่มีการจัดการ

หากการชุมนุมก่อความไม่สงบเป็นการรวมตัวของบุคคลโดยที่มีการนัดหมายหรือไม่ก็ได้แต่สำหรับการประท้วงต้องมีการจัดการขึ้นต่ำ แม้ว่าจะไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (bureau) เหมือนการจัดชุมนุมสาธารณะ แต่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประท้วงกำหนดให้ผู้จัดการประท้วงอย่างน้อย 3 คน และต้องแจ้งการจัดการประท้วงล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน

¹⁰⁷ J. Montreuil, "Manifestations et réunions publiques", *JurisClasseur pénal*, 1996.

¹⁰⁸ Article 6 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

- เพื่อแสดงออกซึ่งความเห็น ข้อเรียกร้อง

เช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะ การประท้วงเป็นการรวมตัวของบุคคลในช่วงระยะเวลาหนึ่งเป็นการชั่วคราวในที่สาธารณะเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็น แต่เป้าหมายในการแสดงข้อเรียกร้องหรือต่อต้านอาจจะเด่นชัดกว่าในการประท้วง นอกจากนี้วิธีการในการแสดงออกของผู้เข้าร่วมอาจต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือการแสดงความคิดเห็นในการชุมนุมมักมีขึ้นผ่านการปราศรัยและการสนทนา ในขณะที่การแสดงออกในการประท้วงเกิดขึ้นผ่านแผ่นป้าย เพลง สโลแกน หรือสัญลักษณ์เป็นหลัก

- โดยสงบและปราศจากอาวุธ

การประท้วงที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายต้องเป็นการประท้วงโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น การประท้วงจึงต่างจาก “การชุมนุมก่อความไม่สงบ” (atroupement) ที่เป็นการรวมตัวของบุคคลโดยมีการนัดหมายหรือไม่ก็ได้ในที่สาธารณะหรือบนทางสาธารณะที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ในกรณีที่เกิดความวุ่นวายไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในการประท้วง การประท้วงจะกลายเป็นการชุมนุมก่อความไม่สงบ ซึ่งถ้าผู้เข้าร่วมไม่ยอมสลายตัวหลังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งจะมีความผิดทางอาญา¹⁰⁹

2.2.2) หลักเกณฑ์และวิธีการประท้วง

(ก) หลักการ : ระบบแจ้งล่วงหน้า

เนื่องจากการประท้วงไม่ว่าจะแบบเคลื่อนที่หรืออยู่กับที่มีขึ้นบนทางสาธารณะ การใช้เสรีภาพในการประท้วงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางของพลเมืองและผู้ใช้ถนนที่ไม่ได้เข้าร่วมประท้วงด้วย หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วงจึงต้องคำนึงถึงและประนีประนอมระหว่างเสรีภาพของบุคคลทั้งสองกลุ่ม

มาตรา L211-1 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในบัญญัติให้การประท้วงสามารถทำได้โดยเสรี ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดการประท้วงทั้งแบบเคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่จึงอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้งล่วงหน้า” กล่าวคือ ผู้จัดการประท้วงต้องแจ้งการประท้วง ณ ที่ทำการเทศบาล หรือที่ศาลากลางจังหวัดในเขตท้องที่ที่ขบวนประท้วงจะเคลื่อนผ่าน

¹⁰⁹ Article L431-3 - L431-5 du Code pénal กำหนดบทลงโทษการเข้าร่วมการชุมนุมก่อความไม่สงบ

ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งสำนักงานตำรวจเมืองปารีสโดยต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันหรืออย่างมาก 15 วันก่อนวันที่จะมีการประท้วง ถ้าผู้จัดการประท้วงแจ้งการประท้วงที่ทำการเทศบาล นายกเทศมนตรีต้องส่งเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาภายใน 24 ชั่วโมง¹¹⁰

หนังสือแจ้งจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้จัดการประท้วง ต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้จัดการประท้วงอย่างน้อย 3 คนที่ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่จะมีการจัดการประท้วง หนังสือต้องระบุวัตถุประสงค์ในการประท้วง เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะจัดการประท้วงในกรณีการเดินทาง หนังสือต้องระบุเส้นทางการเดินทาง รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินทาง จำนวนของผู้เดินทางโดยประมาณ¹¹¹

ถ้าหนังสือแจ้งมีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องออกไปรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข¹¹² ใบรับแจ้งเป็นหลักฐานว่ามีการดำเนินการแจ้งล่วงหน้าโดยผู้จัดการประท้วงโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ใบรับแจ้งไม่ถือเป็นการอนุญาตให้มีการจัดการประท้วง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการประท้วงไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใดๆ ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการประท้วงจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้ก็อาจมีคำสั่งห้ามการเดินทางได้¹¹³

(ข) ข้อยกเว้นสำหรับการเดินทางที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น : ระบบควบคุมภายหลัง

มาตรา L211-1 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในได้บัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า สำหรับการเดินทางที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น (les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux)

บทบัญญัติดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (ศาลปกครองสูงสุด) ที่ให้ความคุ้มครองการเดินทางทางศาสนาที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น โดยอ้างอิงมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1905 ว่าด้วยการแยกศาสนานอกจากรัฐ (CE, 17/06/1934, Abbé Somme)

¹¹⁰ Article L211-2 alinéa 1 du Code de la sécurité intérieure

¹¹¹ Article L211-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure

¹¹² Article L211-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure

¹¹³ โปรดดูหัวข้อ 2.2.3) การจำกัดเสรีภาพในการประท้วง

อย่างไรก็ตาม “การเดินขบวนที่สอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น” ไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงการเดินขบวนทางศาสนา แต่ยังหมายรวมถึงการเดินขบวนที่มีขึ้นเป็นประจำจนมีลักษณะเป็นจารีตประเพณีต้องมีความต่อเนื่อง เช่น การเดินขบวนของพนักงานดับเพลิง การเดินขบวนเพื่อรำลึกถึงวันสำคัญ เช่น วันสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (11 พฤศจิกายน) และครั้งที่ 2 (8 พฤษภาคม) หรือวันชาติฝรั่งเศส (14 กรกฎาคม)¹¹⁴

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีความเห็นว่าการเดินขบวนประท้วงที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น คือ การเดินขบวนที่ถูกพักไว้เฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์พิเศษในช่วงสงครามโลก หรือเนื่องด้วยเหตุที่ผู้จัดไม่สามารถหาสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อจัดการเดินขบวนได้ (CE, 4/11/1959, *Duranton de Magny*, Rec 1959, p. 759) นอกจากนี้การเดินขบวนของกลุ่มลัทธิบางประเภทไม่ได้ถูกจัดเข้าไปในนิยามของการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น¹¹⁵ โดยหลักแล้วศาลเห็นว่าการเดินขบวนทางการเมืองหรือการเดินขบวนของสหภาพไม่ถือเป็น การเดินขบวนประท้วงที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ดังนั้น จึงไม่เข้าข่ายยกเว้นและต้องอยู่ภายใต้ระบบแจ้งล่วงหน้า

เหตุผลที่มีการยกเว้นการแจ้งล่วงหน้าให้แก่การเดินขบวนประเภทนี้มีอยู่ด้วยกันหลายประการด้วยกัน ประการแรก รัฐต้องการเคารพเสรีภาพด้านความเชื่อและการนับถือศาสนาและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางศาสนา นอกจากนี้ เนื่องจากการเดินขบวนดังกล่าวถูกจัดขึ้นเป็นประจำในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องเตรียมมาตรการเพิ่มเติมเพื่อรักษาความปลอดภัย ประการสุดท้าย การเดินขบวนประเภทนี้มักเป็นการเดินขบวนโดยสงบที่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องหรือต่อต้านรัฐ

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายยกเว้นให้ผู้จัดการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติไม่ต้องแจ้งทางการล่วงหน้าไม่ได้หมายความว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้อำนาจทั่วไปในการควบคุมการเดินขบวนหรือห้ามการเดินขบวน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้ก็อาจมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนได้เช่นเดียวกับการประท้วงอื่นๆ ที่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า¹¹⁶

¹¹⁴ Didier Perroudou, “Manifestations”

¹¹⁵ Nicolas Guillet, *Liberté de religion et mouvements à caractère sectaire*, (Paris: LGDJ, 2003), p. 173.

¹¹⁶ โปรดดูหัวข้อ 2.2.3) การจำกัดเสรีภาพในการประท้วง

ในคดี Guiller ศาลแห่งรัฐเห็นว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจห้ามขบวนแห่ทางศาสนา ถ้าการเดินทางขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในท้องที่ใกล้เคียง (CE 23/07/1947, Guiller, Rec 1947, p. 293) ในอีกคดีหนึ่งศาลแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งห้ามการเดินทางขบวนในถนนบางเส้นในเขตเทศบาลเพื่อหลีกเลี่ยงการกีดขวางการจราจรชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (CE 21/01/1966, Legastelois, Rec 1966, p. 45)

2.2.3) การควบคุมและการจำกัดเสรีภาพในการประท้วง

(ก) มาตรการป้องกันความไม่สงบก่อนการประท้วง

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 การประท้วงของชาวประมงในภาคตะวันตกเฉียงเหนือกลายเป็นการก่อกวนที่มีการใช้ความรุนแรงโดยผู้ประท้วงใช้อาวุธปืนทำร้ายเจ้าหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บหลายสิบนาย

ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตรวจตราการพกพาอาวุธเพื่อป้องกันความไม่สงบก่อนการประท้วงหลังการพิจารณาและการแก้ไขร่างกฎหมายหลายครั้ง รัฐสภาก็ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการกำหนดทิศทางการรักษาความปลอดภัย (Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité) ซึ่งมาตรา 16 ของรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เพิ่มเติม มาตรา 2 bis ในรัฐกฤษฎีกาฯ ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935

มาตรา 2 bis ระบุว่า “ในกรณีที่การประท้วงอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือในกรณีที่มีการจัดการประท้วงโดยไม่มีการแจ้งทางการล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ต่างจังหวัด) หรือผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีส (ปารีส) มีอำนาจออกคำสั่งห้ามการพกพาและการขนส่งวัตถุที่อาจใช้ขว้างออกไป (projectile) หรือวัตถุที่อาจใช้เป็นอาวุธ ภายในเวลา 24 ชั่วโมงก่อนการประท้วงไปจนกว่าการประท้วงจะสิ้นสุด คำสั่งดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ที่จะมีการจัดการประท้วง บริเวณใกล้เคียงและทางเข้าออกโดยการกำหนดพื้นที่ต้องมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของสถานการณ์

ตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถตรวจค้นรถยนต์บนทางสาธารณะและยึดวัตถุที่อาจใช้เป็นอาวุธที่มีคำสั่งห้ามพกพาหรือขนส่งโดยการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม”

สมาชิกรัฐสภาได้ยื่นคำขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 16 แห่งร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการกำหนดทิศทางการรักษาความปลอดภัยในคำตัดสินที่ DC 94-352 วันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 1995 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสั่งห้ามการพกพาและขนส่ง “วัตถุที่อาจใช้ขว้างออกไป (projectile)” ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผลกระทบมากเกินไปต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และบทบัญญัติในส่วนที่อนุญาตให้ “เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถตรวจค้นรถยนต์บนทางสาธารณะและยึดวัตถุที่อาจใช้เป็นอาวุธตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยไม่ต้องขออนุญาตศาลยุติธรรมก่อนก็ขัดกับมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เช่นกัน

หลังจากมีการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติตามคำตัดสินของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติลงวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1995 ก็เพิ่มมาตรา 2 bis ในรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นมาตรา L211-3 ของประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน

(ข) การห้ามการประท้วง

มาตรา L211-4 แห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในบัญญัติว่าในกรณี que เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเห็นว่าการประท้วงอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เจ้าหน้าที่สามารถมีคำสั่งห้ามการจัดการประท้วงได้

แม้ว่าการประท้วงจะอยู่ภายใต้ระบบแจ้งล่วงหน้า (มิใช่ระบบขออนุญาต) แต่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถห้ามการประท้วงได้ ดังนั้น แม้จะไม่มี “การประท้วงที่ได้รับการอนุญาต” แต่อาจจะมี “การประท้วงที่ถูกห้าม” เพราะขัดกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

ตามบทบัญญัติของมาตรา L2212-2 ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales) นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะในเขตเทศบาล รวมทั้งอำนาจในการห้ามการจัดการประท้วงด้วยถ้านายกเทศมนตรีเห็นว่าการประท้วงจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย นายกเทศมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการประท้วง โดยต้องแนบคำสั่งห้ามการประท้วงไปกับแผนการจัดการประท้วง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 24 ชั่วโมง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ

ออกคำสั่งห้ามการจัดการประท้วงหรือเพิกถอนคำสั่งห้ามการจัดการประท้วงของนายกเทศมนตรี

ในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย (villes instituées de police d'Etat) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการห้ามการจัดการประท้วง ส่วนในกรุงปารีส ผู้บัญชาการตำรวจปารีสมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการจัดการประท้วง

รัฐบัญญัติ n°2000-321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง มาตรา 24 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเคารพหลักการฟังความสองฝ่าย โดยต้องเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนมีคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในทางลบ ซึ่งรวมถึงคำสั่งห้ามการจัดการประท้วง อย่างไรก็ตาม วรรคสองของมาตราเดียวกันยกเว้นให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องเปิดโอกาสให้โต้แย้งในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ศาลปกครองของฝรั่งเศสยอมรับว่าเข้าข่ายกรณีจำเป็นเร่งด่วน การที่เจ้าหน้าที่มีเวลาน้อยกว่า 10 วัน เพื่อมีคำสั่งห้ามการจัดการประท้วงและออกมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว (CE, 25/06/2003, Association SOS tout-petit)

มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องระบุเหตุผลในคำสั่งห้ามการจัดการประท้วงซึ่งต้องประกอบไปด้วยความเสี่ยงที่การประท้วงนั้นๆ จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (เช่น การที่การประท้วงครั้งก่อนของบุคคลกลุ่มนี้ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือมีการประท้วงต่อต้านจากฝ่ายที่มีความเห็นต่าง ฯลฯ) และปัญหาในการรักษาความสงบเรียบร้อย (เช่น เนื่องจากมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอ สถานที่ไม่เอื้อต่อการรักษาความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมและบุคคลอื่น)

เมื่อนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งห้ามการจัดการประท้วง จะต้องแจ้งคำสั่งห้ามการจัดการประท้วงพร้อมเหตุผลไปยังผู้ลงนามในหนังสือแจ้งโดยทันทีตามที่อยู่ที่ผู้ลงนามได้รับรู้ไว้ ถ้าไม่มีการแจ้งคำสั่งห้าม เจ้าหน้าที่ไม่สามารถลงโทษผู้จัดการประท้วงได้

เจ้าหน้าที่อาจไม่ห้ามการจัดการประท้วงทั้งหมด แต่ห้ามเพียงการเดินทางบนประท้วงบางส่วน เช่น บนถนนบางสาย หรือ เจ้าหน้าที่อาจเจรจากับผู้จัดการประท้วง เช่น ให้ปรับเปลี่ยนเส้นทางการเดินทางบน เพื่อหลีกเลี่ยงการออกคำสั่งห้ามจัดการประท้วงและผู้จัดการมักจะทำตาม

ในทางปฏิบัติ ในระยะแรกฝ่ายปกครองบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประท้วงอย่างเข้มงวด หนังสือเวียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1935 (*circulaire dite Paganon*) เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ระบุว่า “นายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถห้ามการประท้วงทุกประเภทที่อาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง”¹¹⁷ ซึ่งความเข้มงวดดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับเหตุการณ์การก่อจลาจลครั้งรุนแรง วันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 ซึ่งเป็นที่มาของการตรารัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1935 เช่นกัน

ต่อมาหนังสือเวียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1979 (*circulaire dite Bonnet*) ระบุเงื่อนไขของการห้ามการประท้วงที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวระบุว่า “ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าการประท้วงเป็นการแสดงออกทางความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องของประชาชนโดยชอบธรรม การที่กฎหมายไม่ได้ห้ามการประท้วงหมายความว่ากฎหมายยอมรับผลกระทบบางส่วนเป็นการชั่วคราวของการประท้วงต่อประชาชนคนอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการประท้วงมีสิทธิคาดหวังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมไม่ให้เกิดเหตุการณ์รุนแรง เจ้าหน้าที่ที่ต้องศึกษาเงื่อนไขของการประท้วงกับผู้จัดการประท้วง โดยเฉพาะเกี่ยวกับสถานที่รวมตัว เส้นทางการเดินทางและช่วงเวลา เจ้าหน้าที่ต้องเสนอให้ผู้จัดเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประท้วงในกรณีที่เห็นว่าการประท้วงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัย ความไม่สงบเรียบร้อย หากผู้จัดการประท้วงไม่ปฏิบัติตาม และถ้าข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งแสดงให้เห็นว่าการประท้วงดังกล่าวส่อเค้าว่าจะก่อให้เกิดความวุ่นวายที่ไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอ นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องออกคำสั่งห้ามการจัดการประท้วง”¹¹⁸ จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ต้องทำการเจรจากับผู้จัดการประท้วงก่อน เฉพาะในกรณีที่ผู้จัดปฏิเสธที่จะเปลี่ยนแปลงแผนการเดินทางและการประท้วงจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่จึงควรออกคำสั่งห้ามการประท้วง

¹¹⁷ Didier Perroudou, “Manifestations”

¹¹⁸ Ibid.

ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง¹¹⁹

2.2.4) บทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการประท้วง

ศาลยุติธรรมมีอำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพในการประท้วงในภายหลังในกรณีที่มีการขัดขวางการประท้วงหรือในกรณีที่ผู้เข้าร่วมประท้วงฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(1) บทกำหนดโทษกรณีมีการขัดขวางการประท้วง

มาตรา 431-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการกระทำใดๆ โดยรวมกลุ่มกันและมีการข่มขู่ที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การสมาคม การชุมนุม การเดินขบวนประท้วง หรือการอภิปรายของรัฐสภา ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากมีการใช้ความรุนแรงหรือทำลายทรัพย์สินด้วยต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร

มาตรา 431-2 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษเพิ่มเติมสำหรับบุคคลที่ทำการขัดขวางการใช้เสรีภาพตามมาตรา 431-1 กล่าวคือ ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกห้ามรับราชการ ถูกห้ามพกพาอาวุธเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

(2) บทกำหนดโทษในกรณีฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในการประท้วง (มาตรา 431-9 ประมวลกฎหมายอาญา)

ผู้ใดจัดให้มีการประท้วงบนถนนสาธารณะโดยไม่ดำเนินการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดให้มีการประท้วงบนถนนสาธารณะหลังจากที่เจ้าหน้าที่สั่งห้ามการประท้วง หรือแจ้งรายละเอียดของการประท้วงไม่ครบถ้วนหรือให้รายละเอียดที่ไม่เป็นความจริงเพื่อปิดบังวัตถุประสงค์ของการประท้วง ต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และโทษปรับ 7,500 ยูโร

(3) บทกำหนดโทษในกรณีเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วงโดยผิดกฎหมาย (มาตรา 431-10 – 431-12 ประมวลกฎหมายอาญา)

การเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วงโดยพกพาอาวุธ ผู้ชุมนุมอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร¹²⁰

¹¹⁹ โปรดดูหัวข้อ 3.4.2) บทบาทของศาลภายในของประเทศฝรั่งเศส

¹²⁰ Article 431-10 du Code pénal

นอกจากนั้นผู้นั้นยังอาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล ถูกห้ามมิให้พกพาอาวุธเป็นเวลา 5 ปี และถูกริบอาวุธ¹²¹ กรณีชาวต่างชาติ อาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศส เป็นการถาวรหรือเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี¹²²

(4) บทกำหนดโทษเกี่ยวกับการชุมนุมก่อความไม่สงบ (มาตรา 431-3-431-8 ประมวลกฎหมายอาญา)

ประมวลกฎหมายอาญานิยาม “การชุมนุมก่อความไม่สงบ”¹²³ (atroupement) ว่าหมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มคนบนถนนสาธารณะหรือในพื้นที่สาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้กำลังสลายการชุมนุมก่อความไม่สงบนี้ได้ หลังจากมีการเตือนให้สลายการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง และผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม¹²⁴

ประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมก่อความไม่สงบ (ความผิดมีขมิ้มโทษ) โดยผู้เข้าร่วมการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยพกพาอาวุธจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร และถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณจะต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และโทษปรับ 75,000 ยูโร

หลังจากเจ้าหน้าที่มีการเตือนให้สลายการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง หากผู้ชุมนุมที่ไม่พกพาอาวุธยังจงใจเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปอีก ผู้ชุมนุมจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณ¹²⁵ ในกรณีที่มีการพกพาอาวุธ ผู้ฝ่าฝืนคำเตือนเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปจะต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และโทษปรับเป็น 75,000 ยูโร¹²⁶

ส่วนผู้ที่ปลุกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ ไม่ว่าจะโดยการป่าวร้องหรือแถลงการณ์ในที่สาธารณะ โดยการตีประกาศหรือแจกจ่าย

¹²¹ Article 431-11 du Code pénal

¹²² Article 431-12 du Code pénal

¹²³ ปกติตา นิการวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 27, ตอน 1, (2553): 98-105.

¹²⁴ Article 431-3 du Code pénal

¹²⁵ Article 431-4 du Code pénal

¹²⁶ Article 431-5 du Code pénal

ข้อความ รวมทั้งวิธีการสื่อสารอื่นๆ ด้วยการเขียน คำพูดและภาพ ผู้นั้นจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกระดมนั้นเกิดผลโทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นเป็น 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร¹²⁷

บุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดตามมาตรา 431-5 และ 431-6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (การจงใจเข้าร่วมการชุมนุมหลังมีคำเตือนให้สลายการชุมนุมโดยพกพาอาวุธ และการปลุกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ) อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง หรือถูกจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล และต้องถูกห้ามมิให้พกพาอาวุธเป็นเวลา 5 ปี และถูกริบอาวุธ¹²⁸ ในกรณีชาวต่างชาติ ผู้นั้นอาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี¹²⁹

3.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง

ส่วนนี้จะศึกษาถึงบทบาทขององค์กรตุลาการตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรตุลาการในการนิยามและกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพของประชาชนภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยรัฐ

จากการศึกษาพบว่า องค์กรตุลาการทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง

3.4.1 บทบาทของศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศฝรั่งเศส

ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสเป็นภาคี ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 หรืออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 คำนึงถึงความจำเป็นของรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงในรัฐของตน

¹²⁷ Article 431-6 du Code pénal

¹²⁸ Article 431-7 du Code pénal

¹²⁹ Article 431-8 du Code pénal

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้กำหนดเงื่อนไขของการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐอย่างรัดกุม และมีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลระหว่างประเทศขึ้นเพื่อควบคุมความเคารพหลักเกณฑ์ของข้อตกลงระหว่างประเทศโดยรัฐภาคี

1) คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ : กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

ภายใต้กรอบของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งกลายมาเป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อ ค.ศ. 2006 มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดยรัฐภาคี

ในคดี Auli Kivenmaa v. Finland ค.ศ. 1994¹³⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของหลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะของประเทศฟินแลนด์

ผู้ฟ้องคดีพร้อมกับสมาชิกของสมาคมทางการเมืองหนึ่งในฟินแลนด์จำนวน 20 คน ไปรวมตัวกันที่เส้นทางที่รถของผู้นำต่างชาติที่มาเยือนฟินแลนด์จะขับผ่านและวิจารณ์การล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของประเทศดังกล่าวโดยไม่ได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อน ผู้ฟ้องคดีและสมาชิกจึงถูกกล่าวหาว่าทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมประท้วงของประเทศฟินแลนด์ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจล่วงหน้าอย่างน้อย 6 ชั่วโมง ก่อนการจัดการชุมนุม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเห็นว่า การที่กฎหมายของรัฐสมาชิกกำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าก่อนการจัดการชุมนุมสาธารณะไม่เป็นการขัดต่อกติการะหว่างประเทศ เฉพาะในกรณีที่มีการแจ้งล่วงหน้าจำเป็นต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น¹³¹ หากการชุมนุมสาธารณะไม่ได้มีความเสี่ยงเช่นนั้นก็ต้องถือว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นเพียง “การใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็น

¹³⁰ Human rights committee, 10/06/1994, Auli Kivenmaa v. Finland, communic. no. 412/990.

¹³¹ ตามบทบัญญัติของมาตรา 21 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

การเมืองของพลเมืองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “เสรีภาพในการแสดงออก”(liberté d’expression) ซึ่งไม่สามารถถูกจำกัดด้วยหลักเกณฑ์ในการแจ้งล่วงหน้า

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติตีความกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไปในทางเสรีและเอื้อต่อผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพโดยนิยามเสรีภาพในการแสดงออกอย่างกว้าง

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 28 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไม่มีอำนาจบังคับรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกติการะหว่างประเทศอย่างแท้จริง ในคดี Auli Kivenmaa v. Finland คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเพียงแค่แสดงความเห็นและ “ขอร้องให้รัฐฟินแลนด์แจ้งข้อมูลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทราบเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐได้ออกเพื่อทำให้กฎหมายภายในสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง”¹³²

2) ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป : อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเป็นศาลระหว่างประเทศที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1959 ที่เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศสภายใต้กรอบของสภาแห่งยุโรป (The Council of Europe) ผู้พิพากษาของศาลได้รับการแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกของสภายุโรปทั้ง 47 ประเทศ

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิต่างๆของบุคคลโดยรัฐสมาชิก¹³³ คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปผูกพันรัฐสมาชิก โดยรัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะดำเนินการให้เป็นไปตาม

¹³² Roseline Letteron, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”.

¹³³ อนุสัญญากำหนดให้รัฐสมาชิกให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อยู่ในประเทศของตนให้เป็นไปตาม อนุสัญญาไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติของประเทศตนหรือไม่ โดยผู้ร้องที่ถูกละเมิดสิทธิจะต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมภายในของรัฐสมาชิกให้แล้วเสร็จก่อนและหากไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงสามารถมายื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

Thai Europe.net, “คนไทยมีสิทธิได้รับความคุ้มครองภายใต้ The European Convention on Human Rights” (online), 2554, Available from: <http://www2.thaieurope.net/%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B9%89/> (4 May 2014)

คำพิพากษา เช่น ดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา หรือ จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ

ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง มาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้การรับรองสิทธิในการชุมนุม โดยสงบและสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ส่วนวรรคสองของมาตราเดียวกัน บัญญัติว่า “รัฐไม่สามารถจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีที่เป็นต่อสังคมประชาธิปไตย เฉพาะเพื่อรักษา ความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรม เพื่อรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครอง การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น บทบัญญัตินี้ไม่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยชอบธรรมโดยเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง”

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญากำหนดเงื่อนไขที่รัฐสมาชิกสามารถจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมและการประท้วงของบุคคลภายในรัฐตน โดยเงื่อนไขดังกล่าวมีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. การจำกัดเสรีภาพต้องทำโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ
2. มีความชอบธรรม คือ มีเป้าหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความสงบ เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีเพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรม เพื่อรักษา สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของ บุคคลอื่น
3. เป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย

จากแนวคิดที่ว่าเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงเป็นส่วนหนึ่งของ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมในทาง การเมืองและสังคมของประชาชน ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตีความอำนาจของ รัฐสมาชิกในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของประชาชน อย่างแคบ พร้อมทั้งควบคุมเงื่อนไขทั้งสามประการใน การจำกัดเสรีภาพโดยรัฐอย่าง รัดกุม¹³⁴

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปมีความเห็นว่า คำสั่งห้ามการชุมนุมโดยเด็ดขาดแม้ว่า จะไม่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย (ECHR, 2/10/2001, Stankov v. Bulgaria, no. 29221/95, 29225/95)

¹³⁴ Roseline Letteron, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”. Jacques Fialaire, “Fasc. 210 : Police des réunions et manifestations”.

คดี *Cissé v. France* ค.ศ. 2002 เป็นกรณีการชุมนุมของนาง Cissé ชาวเซเนกัลที่เข้ามาอยู่ในฝรั่งเศสอย่างผิดกฎหมาย พร้อมกับกลุ่มผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอีกประมาณ 200 คน ซึ่งรวมตัวกันที่บริเวณโบสถ์เซนต์เบอร์นาร์ด ในกรุงปารีส เพื่อเรียกร้องให้ทางการฝรั่งเศสสนใจสถานะและความยากลำบากของผู้อพยพ โดยผู้ชุมนุมส่วนหนึ่งได้ประท้วงอดอาหารด้วย ทางการฝรั่งเศสเข้าสลายการชุมนุมเพราะเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวมีความเสี่ยงอย่างร้ายแรงในปัญหาสุขภาพ ความสงบสุข ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย นาง Cissé ถูกห้ามมิให้เข้าประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลา 3 ปี นางจึงฟ้องคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้พิจารณาว่า การที่ตำรวจฝรั่งเศสเข้าสลายการชุมนุม นั้นมิได้เป็นการละเมิดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบตามอนุสัญญาแห่งยุโรปแต่อย่างใด เนื่องจากการกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1905 ว่าด้วยการแบ่งแยกศาสนาออกจากรัฐ เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยและเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย (ECHR, 9/04/2002, *Cissé v. France*, no. 51346/99)

ในคดี *Ezelin v. France* ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่าการที่ทางการฝรั่งเศส ลงโทษทางวินัยทนายความที่เข้าร่วมการประท้วงต่อต้านผู้พิพากษาและตำรวจ เป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 11 แห่งอนุสัญญายุโรป เนื่องจากมาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประท้วงไม่ได้เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย (ECHR, 26/04/1991, *Ezelin v. France*, no. 11800/85)

ในคดี *Schwabe v. Germany* ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่รัฐเยอรมันคุมขังบุคคลตลอดช่วงเวลาการจัดประชุม G8 เพื่อห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวใช้สิทธิในการเข้าร่วมการประท้วงเพื่อต่อต้านการประชุมเป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญา เนื่องจากการประท้วงไม่ได้ถูกจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อความไม่สงบ โดยใช้ความรุนแรง ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย (ECHR, 1/12/2011, *Schwabe v. Germany*, no. 8080/08, no. 8577/08)

ส่วนในคดี *Baczowski v. Poland* นายกเทศมนตรีของเมือง Warsaw ประเทศโปแลนด์สั่งห้ามการเดินขบวนต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อเยาวชน โดยนายกเทศมนตรีให้เหตุผลว่าผู้จัดการประท้วงไม่ได้แจ้งแผนการเดินขบวนให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและอาจมีการกระทบกระทั่งกับกลุ่มผู้ประท้วงที่มีความเห็นตรงกันข้าม

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่า การวางแผนการเดินทางไม่จำเป็นและเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยของการเดินทางที่ไม่ได้มีลักษณะเสี่ยงจะก่อความวุ่นวาย (ECHR, 3/05/2007, *Baczowski v. Poland*, no. 35127/08)

จะเห็นได้ว่า นอกจากศาลจะตรวจสอบความจำเป็นของมาตรการที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงแล้ว ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปยังเรียกร้องให้รัฐมีบทบาทในการดำเนินการให้การใช้สิทธิและเสรีภาพตามอนุสัญญาของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลและเหมาะสมเพื่อเอื้อให้การชุมนุมประท้วงที่ถูกกฎหมายดำเนินไปได้อย่างเรียบร้อยและป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวาย

ในการพิจารณาความชอบด้วยอนุสัญญาของมาตรการของรัฐสมาชิก ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปยืนยันถึงความเป็นเอกเทศของศาลที่ไม่ผูกพันกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลภายในของรัฐสมาชิกนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นการนิยามการชุมนุมซึ่งมีผลต่อกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับต่อการชุมนุมนั้นๆ หรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่อนุสัญญาให้การรับรอง ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปไม่ผูกพันกับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการชุมนุมหรือการประท้วงตามกฎหมายภายใน

ในคดี *Cetinkaya v. Turkey* ศาลเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตรึงนิยามการจัดการแสดงข่าวต่อสื่อมวลชนของชาวเคิร์ดว่าเป็นการประท้วงที่ต้องห้ามตามกฎหมายภายใน ไม่ได้มีผลทำให้การแสดงข่าวดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 11 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยอัตโนมัติ (ECHR, 27/06/2006, *Cetinkaya v. Turkey*, no. 61353/00)

3.4.2 บทบาทของศาลภายในของประเทศฝรั่งเศส

ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วง รวมทั้งพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วง

1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

โดยออกคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือคำสั่งสลายการชุมนุมที่ก่อความวุ่นวาย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองของฝรั่งเศสควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในภายหลังของคำสั่งดังกล่าว

1.1) วิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

1.1.1) การฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir)

ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.1.2) มาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (référé liberté)

การฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงเปิดโอกาสให้ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบความชอบของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ถึงแม้ศาลจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในภายหลัง ประชาชนก็ถูกห้ามไม่ให้จัดการชุมนุมหรือการประท้วงไปแล้ว

รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1983 ให้อำนาจศาลปกครองในการสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งห้ามการชุมนุมประท้วงไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษา

รัฐบัญญัติลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2000 จัดตั้งระบบมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานขึ้นในกรณีที่มีการกระทำที่ร้ายแรงและผิดกฎหมายของฝ่ายปกครองอย่างใดซึ่งละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่ให้สมาคมหรือพรรคการเมืองใช้สถานที่ของทางการจัดการชุมนุมสาธารณะ (CE, ord. Référé, 19/08/2002, Front national et Institut de formation des élus locaux) ตุลาการศาลปกครองเพียงนายเดียวสามารถพิจารณาคำขอและสามารถออกมาตรการอย่างใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถูกละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่กระทบกระเทือนต่อการพิจารณาคดีหลักโดยองค์คณะตุลาการที่พิจารณาคำขอต้องมีคำตัดสินภายใน 48 ชั่วโมง และคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ได้ต่อสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) ภายใน 15 วัน¹³⁵

¹³⁵ ปาลีรัฐ ศิริวรรณพฤกษ์, “มาตรการก่อนการพิพากษาในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=792> (20 February 2014)

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

1.2) การควบคุมความชอบของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ

จากแนวคำพิพากษา ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ ดังนี้

(ก) การชุมนุมจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือไม่ (risque de troubles graves à l'ordre public) กล่าวคือ คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะต้องมีเป้าหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในอันดับแรกศาลจึงตรวจสอบว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่สั่งห้ามการชุมนุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือไม่ โดยพิจารณาสถานการณ์ของท้องถิ่นนั้นๆ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถสันนิษฐานเพียงว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบ แต่ต้องพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจน

สภาแห่งรัฐตัดสินว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยังไม่อนุญาตให้กลุ่มพยานของ Jehovah ใช้สถานที่ของเทศบาลทำพิธีเฉลิมฉลองทางศาสนาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าการชุมนุมจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างไร การอ้างความเกี่ยวข้องกับลัทธิความเชื่อของการชุมนุมดังกล่าวไม่เพียงพอ (CE, ord. Référé. 30/03/2007, ville de Lyon c/ Culte des Témoins de Jéhovah Lyon-Lafayette)

(ข) ความเพียงพอของกำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อควบคุมป้องกันผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของการชุมนุมดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อควบคุมให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ต้องแบ่งกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไปควบคุมดูแลการชุมนุมหลายจุด สภาแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะเห็นว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมชอบด้วยกฎหมาย

(ค) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหรือประท้วงเป็นไปตาม “หลักความได้สัดส่วน” (principe de proportionnalité) หรือไม่ นอกเหนือจากการตรวจสอบว่าการชุมนุมเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้ว ศาลปกครองจะตรวจสอบว่ามาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมีความได้สัดส่วนกับความจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยหรือไม่

หลักความได้สัดส่วน สามารถแยกได้เป็น 3 หลักย่อย คือ

1) หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล : หลักนี้เรียกร้องให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบธรรมได้ในทางปฏิบัติ

2) หลักแห่งความจำเป็น : ในบรรดามาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ดังนั้น คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะจะถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ด้วยวิธีอื่นแล้ว

3) หลักแห่งความสมดุล : หลักการนี้เรียกร้องให้ประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน

ศาลปกครองของฝรั่งเศสนำหลักความได้สัดส่วน (โดยเฉพาะหลักความจำเป็น) มาใช้ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1933 ในคดี Benjamin

คดีนี้มีข้อเท็จจริงคือ ชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งเมือง Nevers ประเทศฝรั่งเศสเชิญนายเบนจามินมาแสดงปาฐกถาที่ประชุมทางวรรณกรรม เมื่อสัปดาห์ครุได้ทราบข่าวจึงออกมาชุมนุมประท้วงต่อต้านนายเบนจามิน เนื่องจากนายเบนจามินได้เคยกล่าวถ้อยคำดูหมิ่นเหยียดหยามครุที่สอนในโรงเรียนที่ไม่ขึ้นต่อศาสนาไว้ในข้อเขียนต่างๆ ของตนหลายครั้ง

นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers เห็นว่า การเดินทางมาเมือง Nevers ของนายเบนจามินเพื่อแสดงปาฐกถาทางวรรณกรรมน่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเมืองได้ จึงอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1884 ซึ่งบัญญัติว่า “นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ออกมาตรการที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย” ออกคำสั่งห้ามมิให้จัดการประชุมฟังการแสดงปาฐกถาของนายเบนจามิน นายเบนจามินจึงนำคดีขึ้นร้องต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการประชุมทางวรรณกรรมของนายกเทศมนตรี

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสพิพากษาว่า ความวุ่นวายที่อาจจะเกิดจากการมาแสดงปาฐกถาของนายเบนจามินไม่ได้มีความร้ายแรงถึงขั้นที่เทศบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ด้วยมาตรการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า ในเมื่อเทศบาลเมือง Nevers สามารถใช้มาตรการอื่นๆ ที่มีความรุนแรง

น้อยกว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะเพื่อป้องกันความวุ่นวายที่อาจเกิดจากการแสดงปาฐกถาของนายเบนจามิน คำสั่งห้ามจัดการประชุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง คำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย (CE, 19/05/1933, Benjamin, Rec. p. 541)

การที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะ มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงเพราะว่าไม่ต้องการใช้มาตรการอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยหลักเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะด้วยวิธีอื่นๆ แล้ว

แต่การจะพิจารณาว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะโดยวิธีอื่นทำได้หรือไม่ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของแต่ละกรณี ซึ่งทำได้ยากในทางปฏิบัติ และทำให้ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวว่า ในกรณีใดอาจถือได้ว่าคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

1.3) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วง

1.3.1) การตรวจสอบนิยามการประท้วง

การนิยามการประท้วงมีผลต่อหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับการประท้วงนั้นๆ การประท้วงที่จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1935 ต้องเป็นการประท้วง “บนทางสาธารณะ” (ก)

หากการประท้วงนั้นๆ เข้าข่ายยกเว้น คือ มีลักษณะเป็นการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น ผู้จัดก็ไม่ต้องแจ้งทางการให้ทราบล่วงหน้า (ข)

(ก) การประท้วง “บนทางสาธารณะ”

การประท้วงซึ่งมาตรา L211-1 แห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในบัญญัติกำหนดให้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าคือ การประท้วง “บนทางสาธารณะ” ไม่ว่าการประท้วงนั้นจะเป็นการเดินขบวนหรือการรวมตัวอยู่กับที่

ในทางปฏิบัติ บ่อยครั้งผู้เดินขบวนประท้วงเคลื่อนย้ายออกจากทางสาธารณะเพื่อเข้าไปในพื้นที่ของทางราชการ หรือพื้นที่สาธารณะที่มีความสำคัญทางสัญลักษณ์ระหว่างเส้นทาง เช่น สถานีรถไฟ ที่ว่าการราชการจังหวัด ที่ทำการเทศบาล

ซึ่งนักกฎหมายส่วนหนึ่งเห็นว่า การเดินขบวนดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการประท้วงบนทางสาธารณะอีกต่อไป แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมก่อความไม่สงบ ซึ่งตามมาตรา 431-9 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีขึ้นได้ทั้งบนทางสาธารณะและบนพื้นที่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนขบวนประท้วงเข้าไปในสถานที่ราชการมีผลให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐกำหนด n°58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการดำเนินงานของรัฐสภาห้ามมิให้ยื่นคำร้องทุกข์ที่บริเวณรั้วของรัฐสภา หรือมาตรา 413-7 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษอาญาแก่ผู้ที่บุกรุกหรือพยายามบุกรุกที่ทำการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ส่วนในกรณีที่มีการใช้ความรุนแรงเข้ายึดสถานที่ ศาลจะนิยามการประท้วงดังกล่าวว่าเป็นการชุมนุมก่อความไม่สงบซึ่งมีขอบด้วยกฎหมาย¹³⁶

(ข) การเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น

ในคดี Union Synd. ouvriers Région parisienne CGT ค.ศ. 1954 ศาลแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งห้ามการเดินขบวนรำลึกเหตุการณ์จลาจลเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 นั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากการเดินขบวนทางการเมืองดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยนัย ศาลแห่งรัฐเห็นว่า การเดินขบวนดังกล่าวไม่เข้าข่ายการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น ซึ่งมาตรา L211-1 แห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในได้ยกเว้นให้ไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า แต่เป็นการประท้วงที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า (CE, 19/2/1954, Union Synd. ouvriers Region parisienne CGT, Rec. p. 113)

ส่วนคดี Jacques Saldou เกี่ยวข้องกับการเดินขบวนของกลุ่มชาตินิยมบาสก์ที่เรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนที่จังหวัด Pyrénées-Atlantiques โดยผู้เดินขบวนอ้างว่าเป็นเพียงการแจกเอกสารใบปลิวที่มาตรา 20 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1881 เกี่ยวกับเสรีภาพของสื่ออนุญาตให้ทำได้ แต่ศาลแห่งรัฐเห็นว่า คำสั่งห้ามการประท้วงของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเป็นการเดินขบวนที่มีเป้าหมายจะบอกเล่าสถานการณ์ของผู้ต้องขังที่เป็นกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในภูมิภาคที่มีการก่อการร้ายต่อเนื่องเป็นเวลาหลายนานปี (CE, 23/07/1993, Jacques Saldou)

¹³⁶ Didier Perroudou, “Manifestations”

1.3.2) การตรวจสอบผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีและความได้สัดส่วนของมาตรการจำกัดเสรีภาพในการประท้วง

ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงในช่วงแรก ศาลปกครองฝรั่งเศสตรวจสอบเฉพาะผลกระทบของการชุมนุมนั้นๆ ต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ (ก) ต่อมาศาลปกครองฝรั่งเศสได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงด้วย (ข)

(ก) การตรวจสอบขั้นต่ำ : ความเป็นจริงของผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของการประท้วงที่ถูกห้าม

ในขณะที่สภาแห่งรัฐตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะแบบเข้มข้นสูงสุด (contrôle maximum) โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ตั้งแต่คดี Benjamin ค.ศ. 1937 สภาแห่งรัฐกลับตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงแต่เพียงขั้นต่ำ (contrôle minimum) โดยตรวจสอบเพียงว่าการประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชนจริงหรือไม่ โดยศาลจะพิจารณาจากสถานการณ์ ทั้งในแง่ของเวลา สถานที่ เส้นทางเดินขบวน และประวัติการประท้วงในครั้งก่อนๆ

ในคดี Commune Vertou สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งห้ามการประท้วงของนายกเทศมนตรีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้จัดการชุมนุมมีคำพูดที่ชี้แนะให้ผู้เข้าร่วมประท้วงสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเอกชน (CE, 12/10/1983, Commune Vertou)

ในคดี Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT สภาแห่งรัฐเห็นว่า การประท้วงของสหภาพแรงงานอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยจริง คำสั่งห้ามการประท้วงจึงชอบด้วยกฎหมาย (CE, 19/02/1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT, Rec. p. 113)¹³⁷

อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐไม่ตรวจสอบว่าคำสั่งห้ามการประท้วงนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือไม่ในคดี Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT ศาลพิจารณาสถานการณ์เพียงคร่าวๆ และเมื่อการประท้วงอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยจริง ผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีสก็สามารถมีคำสั่งห้ามการประท้วงนั้นๆ ได้ แม้ว่าจะมีกำลังตำรวจเพียงพอ

¹³⁷ Roseline Letteron, "Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation"

เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ ในกรณีคำสั่งห้ามการประท้วง ศาลปกครองไม่ตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีวิธีการอื่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าคำสั่งห้ามแต่สามารถป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยได้เช่นกัน

สาเหตุที่ศาลปกครองตรวจสอบความชอบของคำสั่งห้ามการประท้วงแตกต่างจากคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ น่าจะมาจากที่การประท้วงซึ่งมีขึ้นบนทางสาธารณะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะมากกว่าการชุมนุม

อย่างไรก็ตาม แนวทางคำตัดสินของสภาแห่งรัฐดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงและขัดกับความเห็นของคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน¹³⁸ ที่เห็นว่า “การห้ามการประท้วงเป็นการทั่วไปจะไม่ขัดต่ออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เฉพาะในกรณีที่มีความเสี่ยงที่แท้จริงที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวาย โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้โดยวิธีอื่นที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนน้อยกว่า ศาลจึงมีหน้าที่ตรวจสอบสถานการณ์และความจำเป็นของการใช้มาตรการดังกล่าว (Comm. CE, 15/03/1984, Assoc. et H. v. Austrich, DR 36/187)

ต่อมาภายหลังสภาแห่งรัฐจึงหันมาใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

(ข) การตรวจสอบขั้นสูงสุด : ผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะและความได้สัดส่วนของคำสั่งห้ามการประท้วง

นับแต่ ค.ศ. 1997 สภาแห่งรัฐได้เพิ่มความเข้มข้นของการตรวจสอบความชอบของคำสั่งห้ามการประท้วงให้เท่ากับกรณีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ โดยในคดีเกี่ยวกับการห้ามการประท้วงของชาวทิเบตบริเวณสถานทูตจีนในกรุงปารีสระหว่างกรรณการเยือนประเทศฝรั่งเศสของผู้นำของสาธารณรัฐประชาชนจีน สภาแห่งรัฐเห็นว่า การห้ามการประท้วงเป็นการทั่วไปเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประท้วงเกินความจำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และเหตุผลที่เจ้าหน้าที่อ้างว่าการประท้วงจะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝรั่งเศสกับสาธารณรัฐประชาชนจีนไม่เป็นเหตุผลที่เพียงพอ

¹³⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในองค์กรของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) ภายหลังคณะกรรมการได้ถูกยุบไปโดยข้อกำหนด (Protocole) ฉบับที่ 11 ค.ศ. 1994 ที่มีผลใช้บังคับวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998

จากนั้นศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีอำนาจในการพิจารณาคำฟ้องของเอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่อนุสัญญายุโรปรับรองไว้

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

ในหลายครั้งศาลปกครองเห็นว่า คำสั่งห้ามการประท้วงมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ว่าฝ่ายที่มีความเห็นตรงกันข้ามจะจัดการประท้วงต่อต้านแต่ความเสี่ยงต่อความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยสามารถหลีกเลี่ยงได้ด้วยมาตรการอื่นๆ ของตำรวจ (CE, 5/03/1948, Jeunesse indépendante chrétienne)

ในทางตรงกันข้าม ในคดี Assoc. SOS Tout-petits ศาลปกครองตีความเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยอย่างกว้าง โดยเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสั่งห้ามจัดการประท้วงด้วยเหตุผลที่เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ผ่านมาของสมาชิกของสมาคม เรื่องที่ต้องการเรียกร้องและสถานที่ชุมนุม ในคดีนี้สภาแห่งรัฐเห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดห้ามการประท้วงของกลุ่มต่อต้านการทำแท้งที่อาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างรุนแรงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสมาชิกของสมาคมดังกล่าวเคยบุกเข้าไปในคลินิกและโรงพยาบาลที่รับทำแท้ง โดยข่มขู่แพทย์และคนไข้ และผู้ประท้วงต้องการรวมตัวที่ลานหน้าโบสถ์นอร์ทเทอดาม ซึ่งอยู่ใกล้กับโรงพยาบาล ซึ่งโบสถ์นอร์ทเทอดามเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ (CE, 25/06/2003, Assoc. SOS Tout-petits et Letondot)

1.3.3) ข้อพิจารณาอื่นๆ

(ก) คำสั่งห้ามการประท้วงบางส่วน

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจในการห้ามการประท้วงทั้งหมด แต่เจ้าหน้าที่อาจเลือกที่จะมีคำสั่งห้ามการประท้วงเพียงบางส่วนที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย สภาแห่งรัฐเห็นว่านายกรัฐมนตรีสามารถมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนบนถนนบางสายที่มีการจราจรหนาแน่นและติดขัด ภายใต้เงื่อนไขว่า คำสั่งห้ามดังกล่าวต้องไม่มีผลในทางปฏิบัติเป็นการห้ามมิให้จัดการเดินขบวนในเขตเทศบาล (CE 21/01/1966, Legastelois, Rec 1966, p.45)

(ข) คำสั่งห้ามการประท้วง ในกรณีไม่มีการแจ้งล่วงหน้า

ศาลปกครองของฝรั่งเศสยอมรับว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะสามารถออกคำสั่งห้ามการประท้วง ในกรณีที่ผู้จัดการประท้วงไม่ดำเนินการแจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าถึงเจตนาในการจัดการประท้วงตามกฎหมายกำหนดไว้ หากเจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการประท้วงและผลกระทบของการประท้วงดังกล่าวต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ

ศาลปกครองเห็นว่า ไม่ได้มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1935 ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งห้ามการประท้วงก่อนได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการ ในเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการประท้วงผ่านทางใบปลิวของสมาคมที่ต้องการจัดการประท้วง ที่มีการระบุวัตถุประสงค์สถานที่ และวันเวลาในการเดินขบวน

2) ความรับผิดชอบของรัฐที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

2.1) กรณีที่เจ้าหน้าที่สั่งห้ามหรือจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ในคดี Benjamin สภาแห่งรัฐตัดสินว่า นายกเทศมนตรีกระทำความผิดร้ายแรง (faute lourde) โดยมีคำสั่งห้ามจัดการประชุมฟังการแสดงปาฐกถาของนายเบนจามินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เทศบาลต้องรับผิดชอบโดยจ่ายค่าเสียหายให้นายเบนจามินและผู้จัดปาฐกถาทางวรรณกรรมที่เสียค่าใช้จ่ายในการเตรียมงาน (CE, 19/05/1933, Benjamin, Rec. p. 541)

2.2) กรณีที่การชุมนุมและการประท้วงก่อให้เกิดความเสียหาย : ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ในกรณีเกิดการชุมนุมก่อความไม่สงบ รัฐธรรมนูญกลางวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1795 กำหนดให้เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ต่อมารัฐบัญญัติลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหาย ซึ่งคดีเรียกร้องค่าเสียหายอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จนกระทั่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 กำหนดให้การฟ้องเรียกค่าเสียหายอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐจากความเสียหายในทุกรูปแบบที่เป็นผลโดยตรงของการชุมนุมประท้วง โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่ารัฐกระทำความผิด

ความรับผิดชอบของรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ

- มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา (ความผิดอุกฤษฏ์โทษ หรือความผิดมิชฌิมโทษ)
- ความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการใช้ความรุนแรง
- ความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการชุมนุมประท้วงก่อความไม่สงบ

แต่ถ้าความเสียหายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่รัฐสามารถมาไล่เบียดกับเทศบาล¹³⁹

3.5 ภาพรวมของการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส

3.5.1 สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส : เสรีภาพระดับรัฐบัญญัติที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ

การชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่คู่กับสังคมฝรั่งเศสมายาวนาน จนมีการเชื่อมโยง “ธรรมเนียมการปฏิวัติ” เข้ากับประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม ก่อนสาธารณรัฐที่ 3 เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงมิได้รับการรับรองโดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใดๆ ของฝรั่งเศส นักกฎหมายส่วนหนึ่งจึงเห็นว่าการชุมนุมและการประท้วงจึงมีสถานะอย่างดีที่สุดเป็น “เสรีภาพที่ไม่มีชื่อและไม่นับเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (*liberté innommée, non explicitement consacrée par le constituant ou le législateur et ne présentant pas le caractère de la liberté fondamentale*) ที่มีขั้นได้ก็ “ด้วยความยินยอมหรืออนุโลมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (*tolérance administrative*)¹⁴⁰

เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศครั้งแรกภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 โดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ในตอนแรกรัฐเพียง “กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข” เกี่ยวกับการชุมนุมและการประท้วง (โดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 สำหรับการชุมนุมสาธารณะและโดยรัฐกฤษฎีกาที่มีผลเทียบเท่ารัฐบัญญัติฉบับวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 สำหรับการประท้วง) ก่อนที่จะมีการ “รับรองการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฐานะเสรีภาพ” อย่างชัดแจ้งเมื่อ ค.ศ. 1907 และ ค.ศ. 1994 ตามลำดับ

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ของสาธารณรัฐที่ 4 และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงตามกฎหมาย

¹³⁹ Article L2216-2 du Code général des collectivités territoriales

¹⁴⁰ Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, 2013

ฝรั่งเศสจึงยังคงได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ในทางทฤษฎีเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงสามารถถูกลิดรอนโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ทุกเมื่อ แม้ว่าข้อสันนิษฐานดังกล่าวจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม นอกจากกฎหมายภายในระดับรัฐบัญญัติแล้ว ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ฝรั่งเศสเป็นภาคียังมีอิทธิพลต่อระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของฝรั่งเศส เนื่องจากข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรของรัฐในฐานะบ่อเกิดของกฎหมายและมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายระดับรัฐบัญญัติ รัฐบัญญัติและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้

มาตรา 21 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และมาตรา 11 วรคหนึ่ง แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ให้การรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ โดยมีได้แบ่งแยกระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง ดังเช่นกฎหมายภายในของฝรั่งเศส เนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออกเช่นเดียวกัน

ทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่างยอมรับว่า เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอาจถูกจำกัดได้โดยรัฐ หากแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้กำหนดไว้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยสอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย และต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และที่สำคัญได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลระหว่างประเทศขึ้นเพื่อควบคุมความเคารพหลักเกณฑ์ของข้อตกลงระหว่างประเทศโดยรัฐภาคี ไม่ว่าจะเป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติหรือศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

แม้ว่าฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ภายหลังจากการที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยกฎหมายภายในระดับรัฐบัญญัติแล้ว แต่การเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศมีผลเป็นการเพิ่มความคุ้มครอง

เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงในฝรั่งเศส ในแง่นี้ กฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นกรอบใหญ่ของการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง ในฝรั่งเศส

3.5.2 ระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส : การผ่อนคลายการควบคุมการใช้เสรีภาพ ภายใต้เงื่อนไขความเคารพ บทบัญญัติของกฎหมาย

กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทของเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นเป็นการชั่วคราวออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ด้วยกัน คือ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (réunion publique) และเสรีภาพในการประท้วง (manifestation) การชุมนุมและการประท้วงมีลักษณะร่วมกัน คือ เป็นการรวมตัวกันของบุคคลเพียงชั่วคราวในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด โดยมีการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนข้อแตกต่างระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง คือ สถานที่จัด เนื่องจากการประท้วงมีขึ้นบนทางสาธารณะ ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสห้ามการชุมนุมบนทางสาธารณะ

ด้วยเหตุที่การชุมนุมและการประท้วงมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย สาธารณะต่างกัน กฎหมายฝรั่งเศสจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงแตกต่างกัน ตั้งแต่ ค.ศ. 1907 การชุมนุมสาธารณะอยู่ภายใต้ “ระบบควบคุมภายหลัง” กล่าวคือ การชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตหรือต้องแจ้งทางการก่อน แต่ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพของตนเอง ทั้งนี้การชุมนุมสาธารณะต้องเคารพเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ห้ามจัดการชุมนุมบนทางสาธารณะ ห้ามจัดการชุมนุมเกินเวลา 23.00 นาฬิกา และต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (bureau) เพื่อควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย

ส่วนการประท้วงและการเดินขบวนบนทางสาธารณะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าการชุมนุม เนื่องจากมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางและการใช้ทางสาธารณะของบุคคลอื่นมากกว่า กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้การประท้วงและการเดินขบวนบนทางสาธารณะอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้งล่วงหน้า” โดยผู้จัดการประท้วงต้องแจ้งการประท้วง ณ ที่ทำการเทศบาลหรือที่ศาลากลางจังหวัดในเขตท้องที่ที่ขบวนประท้วงจะเคลื่อนผ่านอย่างน้อย 3 วัน หรืออย่างมาก 15 วัน ก่อนวันที่จะมีการประท้วง

การแบ่งแยกประเภทของเสรีภาพและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพ ทั้งสองประเภททำให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับเสรีภาพแต่ละ

ประเภทและปรับระดับ “ความเสรี” ของหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับเสรีภาพนั้นๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการใช้เสรีภาพชนิดนั้น และผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้กฎหมายฝรั่งเศสจึงกำหนดยกเว้นการใช้หลักเกณฑ์ปกติกับการชุมนุมหรือการประท้วงที่มีผลกระทบในวงจำกัดหรือไม่มีความเสี่ยงต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ เช่น การชุมนุมส่วนบุคคลไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ค.ศ. 1881 หรือการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าซึ่งต่างจากการเดินขบวนบนทางสาธารณะโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่เอื้อต่อเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงไม่ได้หมายถึงการรับรองเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขต เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอาจถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ดังมีประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงสามารถถูกจำกัดโดยรัฐในภาวะไม่ปกติ ภายใต้กฎอัยการศึก (état de siège) หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน (état d'urgence) ประมวลกฎหมายป้องกันราชอาณาจักร (Code de la défense) ในส่วนที่ว่าด้วยกฎอัยการศึกให้อำนาจทหารสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์หรือการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งปิดสถานที่ชุมนุมในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งสั่งห้ามเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย

ประการที่สอง แม้ในภาวะปกติ เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงอาจถูกจำกัดได้เพื่อวัตถุประสงค์อันชอบธรรม โดยเฉพาะเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กล่าวคือ แม้ว่าการใช้เสรีภาพจะอยู่ภายใต้ระบบแจ้งล่วงหน้าหรือระบบควบคุมภายหลัง หากการชุมนุมหรือการประท้วงนั้นๆ เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสั่งห้ามหรือสั่งให้สลายการชุมนุมหรือการประท้วงได้ทุกเมื่อ ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาล

แนวทางการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประท้วงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในช่วงแรกเป็นไปอย่างเข้มงวด รัฐให้น้ำหนักกับความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่าการรับรองเสรีภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีต้องมีคำสั่งห้ามการประท้วงหากเห็นว่าการประท้วงอาจก่อให้เกิดความไม่สงบแม้เพียงเล็กน้อย ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

สามารถเข้าใจได้เพราะการประท้วงที่ลุกลามกลายเป็นการจลาจล เมื่อ ค.ศ. 1934 (ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการตรารัฐฉุกเฉิน ค.ศ. 1935 ขึ้นเพื่อควบคุมการประท้วง) เพิ่งยุติลงไม่นาน อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติเช่นนี้ทำให้การประท้วงเปรียบเสมือนอยู่ภายใต้ระบบขออนุญาต แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การใช้เสรีภาพในการประท้วงอยู่ภายใต้ระบบการแจ้งล่วงหน้า เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีสามารถมีคำสั่งห้ามการประท้วงได้ทันทีหลังจากมีการแจ้งความประสงค์ในการจัดการประท้วง

แต่ต่อมาภายหลัง แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการจำกัดเสรีภาพของประชาชนเพื่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เคารพต่อเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ตามแนวทางของหนังสือเวียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1979 (circulaire dite Bonnet) หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการประท้วงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบ เจ้าหน้าที่ต้องเจรจากับผู้จัดการประท้วงและเสนอแนวทางการแก้ไขก่อน คำสั่งห้ามการประท้วงควรเป็นมาตรการสุดท้ายเฉพาะในกรณีที่มีการประท้วงจะก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างแน่นอนและเจ้าหน้าที่มีกำลังรักษาความปลอดภัยไม่เพียงพอ จะเห็นได้ว่า จุดเด่นของแนวทางดูแลจัดการความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมประท้วงสมัยใหม่อยู่ที่การเปลี่ยนแนวทางจาก “มาตรการบังคับ” มาเป็น “มาตรการในการจูงใจ การเจรจาและการบังคับใช้กฎหมายอย่างยืดหยุ่นประนีประนอม” โดยเปิดโอกาสให้ผู้จัดเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมและการประท้วง

ทั้งนี้ การที่การชุมนุมประท้วงกลายมาเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น “โดยสงบ” แยกจากการใช้ความรุนแรงและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ทุกชนชั้น ทุกสาขาอาชีพ และทุกความเชื่อทางการเมือง ในฐานะรูปแบบการแสดงออกทางการเมืองที่เป็น “ปกติธรรมดา” ในสังคมฝรั่งเศส (ปรากฏการณ์ Pacification et démocratisation de protestation) นับแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแนวทางการดูแลจัดการการรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการจัดการความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ชุมนุมประท้วงโดยสันติ โดยมากผู้ชุมนุมประท้วงให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยรวมตัวกันในสถานที่ที่ได้แจ้งทางการล่วงหน้า เดินขบวนไปตามเส้นทางที่กำหนด และแยกย้ายไปโดยสงบ การใช้ความรุนแรงในระหว่างการชุมนุมหรือการประท้วง

เป็นเพียงส่วนน้อย (ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของการชุมนุมประท้วงทั้งหมด) นอกจากนี้ พัฒนาการของเทคนิคของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมประท้วงก็มีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่จัดการกับการใช้ความรุนแรงในการชุมนุมประท้วงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เจ้าหน้าที่ที่มีมาตรการทางเลือกหลายทางและสามารถปรับระดับมาตรการให้เหมาะสมกับระดับความรุนแรงของผู้ชุมนุมประท้วง

3.5.3 แนวโน้มการตีความเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยศาลและองค์กรตุลาการ

องค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรหลักที่บังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วง โดยใช้ดุลยพินิจปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายว่า การรวมตัวนั้นๆ เข้าข่ายการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วงหรือไม่เพื่อบังคับใช้หลักเกณฑ์ที่สอดคล้อง รวมทั้งใช้ดุลยพินิจว่าการชุมนุมหรือการประท้วงใดเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสมควรใช้อำนาจสั่งห้ามหรือสั่งให้สลายการชุมนุมหรือการประท้วง

แต่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตอำนาจและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ค.ศ. 1881 ศาลปกครองของฝรั่งเศสเสี่ยงที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุม เพราะไม่ต้องการวินิจฉัยแทนที่ฝ่ายปกครองว่าการชุมนุมที่ถูกห้ามมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่

แต่นับจากกฎหมายว่าด้วยการแยกศาสนาออกจากรัฐ ค.ศ. 1905 มีผลบังคับใช้ และคดีเกี่ยวกับการชุมนุมต่อต้านการเข้าไปทำบุญที่ทรัพย์สินของโบสถ์เพิ่มมากขึ้น ศาลปกครองฝรั่งเศสตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ศาลจึงเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุม แม้ว่าการตรวจสอบว่า การชุมนุมที่ถูกห้ามมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ไม่ใช่เรื่องง่าย บางครั้งนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในท้องถิ่นอาจ “รู้สึก” ถึงความเสี่ยงที่จะ

เกิดความไม่สงบเรียบร้อย แต่ไม่สามารถบรรยายเป็นเหตุผลสนับสนุนคำสั่งห้ามการชุมนุมได้¹⁴¹

คดี Benjamin ค.ศ. 1933 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถอ้างเพียงว่าการชุมนุมนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ แต่ยังคงพิสูจน์อีกด้วยว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นมาตรการที่ได้สัดส่วน กล่าวคือมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นเพราะไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมน้อยกว่าแต่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะได้แล้ว

ในส่วนของการประท้วง ในระยะแรกศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงแตกต่างจากคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ โดยตรวจสอบเพียงว่าการประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชนจริงหรือไม่ ในกรณีที่การประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ศาลก็มีแนวโน้มในการวินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามการประท้วงชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าทางเจ้าหน้าที่จะมีกำลังเพียงพอเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม

ต่อมาภายหลัง ศาลปกครองสูงสุดเพิ่มความเข้มข้นของระดับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วง โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาบังคับใช้ด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวทางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐของศาลปกครองสูงสุด มีผลทำให้แนวทางการตรวจสอบของศาลฝรั่งเศสสอดคล้องกับแนวคำตัดสินของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ทั้งยังแสดงให้เห็นว่าศาลฝรั่งเศสยอมรับการตีความโดยองค์กรตุลาการหรือศาลระหว่างประเทศมาเป็นบรรทัดฐานในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของประชาชน ในแง่นี้ การที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในกรอบของสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 หรืออนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950

¹⁴¹ Ibid.

ช่วยขยายขอบเขตของการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงในประเทศฝรั่งเศสผ่านการควบคุมการจำกัดเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ และส่งผลให้หลักเกณฑ์และการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสรีมากขึ้น

การที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงเพียงเพราะว่าไม่ต้องการใช้มาตรการอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะด้วยวิธีอื่นแล้ว อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะโดยวิธีอื่นทำได้หรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของแต่ละกรณี แม้ว่าศาลปกครองของฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะสร้างบรรทัดฐานในการตีความ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวล่วงหน้าว่าในกรณีใดอาจถือได้ว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนเป็นไปได้ยาก ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงในแต่ละกรณีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล

ระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความพยายามหาสมดุลระหว่างการรับรองเสรีภาพขั้นพื้นฐานและความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ โดยภาพรวมจะเห็นว่า ระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของฝรั่งเศสเป็นระบอบที่ค่อนข้างเสรี โดยมีการควบคุมตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มข้น แต่ทั้งนี้ประชาชนต้องใช้เสรีภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและภายในกรอบของความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะเช่นเดียวกัน

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Alistair Cole. **French politics and society**. Hertfordshire: Prentice Hall, 1998
- Duverger Maurice. **Les constitutions de la France**. 15e ed, Paris: P.U.F. « Que sais-je ? », 2004
- Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky. **Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours**. Paris: La Découverte, 2012
- Maurice Menanteau. **Les nouveaux aspects de la liberté de réunion**. Doctorat en Droit. Université de Paris, 1937.
- Nicolas Guillet. **Liberté de religion et mouvements à caractère sectaire**. Paris: LGDJ, 2003
- 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

เอกสารภาษาไทย

- วารุณี วัฒนประดิษฐ์. **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- วิวัฒน์ วัฒนเศรษฐ. **รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล)**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.
- สัญญา สุวังบุตร. **ราชาธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970**. กรุงเทพฯ: ศักติโสภาคการพิมพ์, 2552
- เอี่ยม ฉายางาม. **ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1848**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523

บทความต่างประเทศ

- Antoine Prost. Les anciens combattants. in **Histoire des mouvements sociaux en France: De 1814 à nos jours**. Michel Pigenet and Tartakowsky Danielle (eds.). Paris: La Découverte, 2012 : 316-333.
- Christophe Gracieux. “Manifestation à Versailles le 4 mars 1984 en faveur de l’école privée “. **Jalons pour l’histoire du temps présent**. (online).

Avialable from : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu01096/manifestation-a-versailles-le-4-mars-1984-en-faveur-de-l-ecole-privee.html>. 9 January 2015.

Christophe Gracieux. “Manifestation lycéenne et étudiante contre le projet de loi Devaquet “. **Jalons pour l’histoire du temps présent** (online). Avialable from : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu01074/manifestation-lyceenne-et-etudiante-contre-le-projet-de-loi-devaquet.html>. 9 January 2015.

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

Fabrice Grenard. “La manifestation antiparlementaire du 6 février 1934 à Paris”, **Jalons pour l’histoire du temps présent** (online). Avialable from : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu02025/la-manifestation-antiparlementaire-du-6-fevrier-1934-a-paris.html>. 15 January 2015.

Françoise Thébaud. Le privé est politique. Féminismes des années 1970. in **Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours**. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.). Paris: La Découverte, 2012 .

J. Craig Jenkins and Wallace Michael, “The Generalized Action Potential of Protest Movements : The New Class, Social Trends, and Political Exclusion Explanations”, **Sociological Forum**, 1996: 183-207.

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

Jacqueline Lalouette. Enjeux et formes de la mobilisation catholique au XXe siècle : manifestations et meetings (1906-1984). in **Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours**. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.), Paris: La découverte, 2012 : 305-323.

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

Johannes Lindvall. “The Political Foundations of Trust and Distrust: Reforms and Protests in France”. **West European Politics**, 2011: 296-316.

Laurent Dornel. Les mouvements xénophobes (années 1880-1930). in **Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours**. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.). Paris: La découverte, 2012 : 294-304.

Laurent Jalabert. “Vivre au pays”. les régionalisme en France. in **Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours**. Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky (eds.). Paris: La Découverte, 2012 : 563-569.

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

Roseline Letteron. “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”. *Juris Classeur Libertés*, 2007.

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

UwzReising. “United in Opposition? A cross-national time-series analysis of European protest in 3 selected countries”. *Journal of conflicting resolution*. 1999: 317-342.

บทความภาษาไทย

ปัทมิตา นิการวรรณ. “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส”. *วารสารกฎหมายปกครอง*. เล่ม 27, ตอน 1 (2553): 98-105.

ปาลิรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, “มาตรการก่อนการพิพากษาในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=792>. (20 กุมภาพันธ์ 2557)

ThaiEurope.net. “คนไทยมีสิทธิได้รับความคุ้มครองภายใต้ The European Convention on Human Rights”. 2554. [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://www2.thaieurope.net/%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B9%89/>. (4 พฤษภาคม 2557)

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)

กฎหมาย

- 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, Ile 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
- Circulaire du ministre de l'Intérieur(dite Paganon)27 octobre 1935
- Circulaire du ministre de l'Intérieur(dite Bonnet)5 avril 1979

คำพิพากษาของศาล องค์การวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

- Human rights committee, 10/06/1994, AuliKivenmaa v. Finland, communic. no. 412/990.

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

- ECHR, 26/04/1991, Ezelin v. France,no. 11800/85
- ECHR, 2/10/2001, Stankov v. Bulgaria, no. 29221/95, 29225/95
- ECHR, 9/04/2002, Cissé v. France,no. 51346/99
- ECHR, 27/06/2006, Cetinkayav.Turkey, no. 61353/00
- ECHR, 3/05/2007, Baczkowski v. Poland, no. 35127/08
- ECHR, 1/12/2011, Schwabe v. Germany,no. 8080/08, no. 8577/08

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

- CC, Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, loi d'orientation et de programmation sur la sécurité

สภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด)

- CE, 19/05/1933, Benjamin
- CE, 23/07/1947, Guiller
- CE, 5/03/1948, Jeunesse indépendante chrétienne

- CE, 19/2/1954, Union Synd. ouvriers Région parisienne CGT
- CE, 4/11/1959, Duranton de Magny
- CE, 21/01/1966, Legastelois
- CE, 12/10/1983, Commune Vertou
- CE, 23/07/1993, Jacques Saldou
- CE, 12/11/1997, Ministre d'intérieur c/ assoc. Communauté tibétaine en France et ses amis
- CE, ord. Référé, 19/08/2002, Front national et Institut de formation des élus locaux
- 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

บทที่ 4

เสรีภาพในการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือว่าประเทศของตนเป็นดินแดนแห่งเสรีชน “Land of the Free” ดังที่ปรากฏอยู่ในเพลงชาติ¹ ภายหลังจากการประกาศอิสรภาพใน ค.ศ. 1776 สหรัฐอเมริกาประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม การเป็นดินแดนที่เปิดโอกาสให้กับผู้คนเพื่อตั้งรกรากใหม่ ดึงดูดผู้อพยพจากที่ต่างๆ เข้ามาในดินแดนแห่งนี้ ทำให้เป็นประเทศที่มีความหลากหลาย ในขณะเดียวกัน ต่างพบความเหลื่อมล้ำของโอกาสทำให้ช่องว่างระหว่างคนที่มีความต่างกันทางแนวคิด เชื้อชาติ และฐานะ การเรียกร้องเพื่อให้เสียงของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาได้นำมาสู่การปฏิบัติจึงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

4.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในบรรดาประเทศต่างๆ สังคมโลก สหรัฐอเมริกาถูกจัดว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ รวมไปถึงมีระบบศาลที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิเหล่านั้น แต่เนื่องจากประเทศมีบริเวณกว้างขวาง ประชากรมีจำนวนมาก และพื้นที่การปกครองในแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการจัดการตนเองอยู่ ทำให้แนวคิด ความเชื่อ วิถีปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีอยู่ในแต่ละสถานที่ บุคคล และเวลา อาจจะมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันไป การพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา เมื่อนำเอาบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมาเป็นกรอบในการพิจารณาได้แบ่งระยะเวลาเป็น 5 ช่วง กล่าวคือ ช่วงแรกนับแต่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม จนถึง ค.ศ. 1945 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ ช่วงที่สองคือ ค.ศ. 1945 – 1964 ที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิพลเมือง (civil rights movement) ช่วงที่สามคือ ค.ศ. 1964 – 1980 ภายหลังจากการมี Civil Rights Act of 1964 จนถึง ค.ศ. 1980 ยุคของการเปลี่ยนแปลง ช่วงที่สี่คือ ค.ศ. 1980 – 2001 จากกระบวนการคลี่คลายของสงครามเย็น สู่ช่วงเวลาก่อนการก่อวินาศกรรมในวันที่

¹ Encyclopedia Smithsonian, “The Star-Spangled Banner and the War of 1812” November 2004, (online), Available from: http://www.si.edu/Encyclopedia_SI/nmah/starflag.htm

11 กันยายน ค.ศ. 2001 และช่วงปัจจุบันคือ นับตั้งแต่หลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 หลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศสงครามกับการก่อการร้ายมาจนถึงปัจจุบัน

4.1.1 ช่วงแรก - ก่อน ค.ศ. 1945 : จากยุคฟื้นฟูมาสู่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในช่วงแรกของบริบททางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจที่งานวิจัยในบทนี้ตั้งต้นพิจารณา เริ่มจากช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาฟื้นฟูประเทศภายหลังจากสงครามกลางเมือง ที่เรียกว่ายุคฟื้นฟู (Reconstruction) จาก ค.ศ. 1865 – 1877 สภาพสังคมและเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก แม้มีการประกาศเลิกทาสนับตั้งแต่สงครามกลางเมืองแล้วก็ตาม แต่ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ยังมีอยู่สูงมาก สงครามไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดของคนได้โดยการสั่งการ คนผิวขาวที่คิดว่าตัวเองเหนือกว่า (superior) ยังคงพยายามสร้างกำแพงทางสังคมและกดทับคนผิวสีให้รู้ว่า “ที่ยืน” ของตนเองอยู่ที่ไหน และคนผิวสีที่ถูกกดขี่ยังคงหวาดระแวงและรู้สึกว่าคุณค่าตัวเองต่ำกว่าคนขาว (inferior) ความพยายามสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคตามกฎหมาย การเปิดกว้างของโครงสร้างสังคมของรัฐบาลกลางที่เน้นหลักการดูเหมือนมีความเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริง การปฏิบัติในสังคมยังคงมีการเหยียดผิวและเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในรัฐทางใต้ ถึงแม้จะเป็นอิสระแล้วก็ตาม แต่แอฟริกันอเมริกันก็ยังไม่สามารถมีสิทธิเท่าเทียมกับคนผิวขาวได้ เช่น ไม่อาจเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่มีสิทธิในการเลือกตั้ง² ขณะที่คนผิวขาวส่วนหนึ่งรวมตัวกันมีแนวคิดที่ตอกย้ำความสูงส่งของการเป็นคนขาว (white supremacy)

² จากคดี Dred Scott v. Sandford ใน ค.ศ. 1857 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินว่าแอฟริกันอเมริกันไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญและไม่ใช่พลเมือง มาจนถึง ค.ศ. 1865 – 1866 หลังสงครามกลางเมืองที่รัฐบาลกลางกำหนดเลิกการมีทาสแล้วก็ตาม มลรัฐทางใต้ออก Black Code จำกัดสิทธิของทาสที่เพิ่งได้อิสระภาพ กระทั่งใน ค.ศ. 1868 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในบทแก้ไขมาตรา 14 ให้คำจำกัดความพลเมืองสหรัฐอเมริกา คือบุคคลที่เกิดในสหรัฐอเมริกาถือเป็นพลเมือง รวมถึงผู้ที่เกิดมาในช่วงที่ยังมีทาสอยู่ ถือเป็นการแก้ไขยกเลิกคดี Dred Scott ต่อมาใน ค.ศ. 1870 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 ให้สิทธิเลือกตั้งแก่แอฟริกันอเมริกัน ใน ค.ศ. 1896 ศาลสูงตัดสินคดี Plessy v. Ferguson วางหลักแบ่งแยกแต่เท่าเทียม (separate but equal) ให้การรับรองการแบ่งแยกผิวสีในบริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน ขนส่งมวลชน ว่าแม้เป็นการแบ่งแยกแต่ก็เท่าเทียมกัน

รัฐพยายามฟื้นฟูและสร้างสังคมเศรษฐกิจขึ้นใหม่ โดยเรียกการสร้างมิติใหม่ของรัฐทางใต้ว่า New South³ โดยปรับปรุงระบบการผลิตโดยการมีพื้นที่เพาะปลูกที่กว้างขวางและเป็นการปลูกพืชเพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องอาศัยแรงงานจำนวนมากจากเดิมที่เคยอาศัยแรงงานทาส เมื่อเลิกทาสแล้วเจ้าที่ดินก็ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะจ้างคนงานมาทำงานในไร่ของตนเองได้ ทำให้ต้องปรับตัวโดยตัดแบ่งที่ดินขายส่งผลดีต่อคนขาวที่มีฐานะยากจนให้มีโอกาสได้เป็นเจ้าที่ดิน และต่อมาก็ขยายไปสู่คนแอฟริกันอเมริกันให้มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินได้บ้าง บางครั้งคนจนที่ไม่อาจซื้อที่ดินแปลงย่อยได้ก็สามารถขอเช่าที่เพื่อเพาะปลูก โดยมีการแบ่งปันอุปกรณ์และแรงงานในการผลิตได้ เรียกว่า sharecropper system เป็นระบบที่เจ้าที่ดินให้อุปกรณ์และเมล็ดพันธุ์โดยชาวนาเป็นคนทำและเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวก็แบ่งผลผลิตกัน อย่างไรก็ตาม คนยากจนก็ยังประสบปัญหาอยู่คือ การไม่มีเงินอยู่ในมือเพื่อใช้สอยทั่วไปจึงนำไปสู่ปัญหาการกู้ยืมเงิน ทำให้คนยากจนมักจะมีหนี้สินติดตัว⁴ แนวโน้มของการพัฒนาประเทศที่สำคัญในยุคนี้คือ การพัฒนาระบบการผลิต มีการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยทำให้ได้ผลผลิตที่มากขึ้น ซึ่งในระยะต่อมาทำให้ผลผลิตล้นตลาดราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำลง

จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกา เข้าสู่ช่วงเวลาที่ยุคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เริ่มจัดตั้งขึ้น มีการจ้างงานและกระตุ้นการผลิตและการบริโภค ในช่วง ค.ศ. 1890 – 1920 อุตสาหกรรมเมืองอุตสาหกรรมเริ่มตั้งขึ้น เช่น ที่ดีทรอยต์ (Detroit) และที่ฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) การขยายตัวของกิจการต่างๆ ในยุคทองของอุตสาหกรรม (progressive era) มีปัจจัยหลักอยู่ 5 ประการ⁵ คือ ประการที่หนึ่ง การขยายอาณาเขตไปสู่ภาคตะวันตกมากขึ้นพร้อมกับการสำรวจและนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่มากขึ้น เช่น การทำเหมืองแร่ ประการที่สอง การพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ เช่น หลอดไฟ เครื่องจักรเย็บผ้า โทรเลข โทรศัพท์ เครื่องเรียงพิมพ์ ทำให้อุตสาหกรรมและการสื่อสารพัฒนา และนำมาส่งเสริมในระบบการผลิตและการค้าขายได้เพิ่มมากขึ้น ประการที่สาม การเพิ่มของประชากรที่สามารถเป็นกำลังในการผลิต จากการอพยพมาในยุคแรกช่วง ค.ศ. 1830 – 1860 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนอังกฤษ เยอรมัน และไอริช และในช่วง ค.ศ. 1860 – 1900 เป็นกลุ่ม

³ อนันตชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, (กรุงเทพฯ: ยิปซี, 2556), หน้า 636 – 639.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 636-639.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 643-653.

ผู้อพยพใหม่จากทางใต้และตะวันออกของยุโรป เช่น อิตาลี รัสเซีย และสเปน ประการที่สี่ การขยายตัวและพัฒนาระบบคมนาคม โดยการสร้างรถไฟสู่ภาคตะวันตกของประเทศ ทำให้การขยายตัวอุตสาหกรรมจากการขนส่งสินค้ามีมากขึ้น ประการสุดท้าย คือ การก่อตั้งธุรกิจของเอกชนขนาดใหญ่⁶ เช่น ธุรกิจขนส่ง รถไฟและเรือกลไฟ ธุรกิจน้ำมัน⁷ ธุรกิจการผลิตเหล็กกล้า⁸ ธุรกิจธนาคาร⁹ ธุรกิจทองแดง¹⁰ และธุรกิจค้าเนื้อสัตว์¹¹ การก่อตั้งของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ สร้างผลผลิตทางอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น เกิดการจ้างงานมากขึ้น บริษัทเหล่านี้ขยายตัว เกิดการรวมตัว และนำมาซึ่งอำนาจการผูกขาด¹²

ในยุคประธานาธิบดี Theodore Roosevelt ใน ค.ศ. 1903 มีการตั้งบริษัทผลิตรถยนต์ Ford Motor Company โดยมีสำนักงานใหญ่ในรัฐมิชิแกน ใกล้เมือง Detroit และจัดตั้งกรรมการค้าและการแรงงาน รวมถึงในปลายปีดังกล่าวมีการทดสอบการบินครั้งแรกของพี่น้องตระกูล Wright

ผลติดตามมาของการเจริญเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมในยุค progressive era สร้างความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทมากยิ่งขึ้น สร้างความแตกต่างระหว่างคนรวยและคนจนมากยิ่งขึ้น มีการเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจทรัสต์ ทำให้บริษัทเอกชนขยายขนาดโดยการรวมตัวกัน ทำให้เกิดการผูกขาด¹³ ในขณะเดียวกัน การแก้ปัญหาของรัฐบาลโดยหลักอยู่บนพื้นฐานของการกระจายรายได้และขจัดความยากจน โดยการออกกฎหมายของมลรัฐเพื่อช่วยเหลือคนจน เช่น การสร้างสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ให้แก่ลูกจ้างแรงงาน (tenement house) รวมถึงการปรับปรุงสภาพชุมชนแออัด ให้มีสุขอนามัยที่ดี มีสนามเด็กเล่นและที่พักผ่อนหย่อนใจ¹⁴ ทำให้มลรัฐต้องเน้นการ

⁶ สำนักข่าวสารอเมริกัน (แปล), ประวัติศาสตร์อเมริกันโดยสังเขป, (กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ, 2511), หน้า 100-110.

⁷ John D. Rockefeller (1865-1900) ก่อตั้ง Standard Oil

⁸ Andrew Carnegie

⁹ John Pierpont Morgan

¹⁰ Mayer Guggenheim

¹¹ Armour & Company; Swift & Company

¹² จนกระทั่งท้ายที่สุดมีแนวคิดในการป้องกันการผูกขาดตามมา เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและการแข่งขันเสรีในตลาด เช่น กรณีศาลสูงสุดตัดสินห้ามบริษัท Standard Oil มีอำนาจผูกขาด (จากการคว่ำรวบกิจการ)

¹³ ปาน พิงสุจริต, ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพริษา, 2526), หน้า 138-142; อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 656.

¹⁴ อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 664.

จัดเก็บรายได้จากภาษีมากขึ้นอันทำให้คนรวยไม่พอใจ เช่นที่มลรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin)

ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับแรงงานในสหรัฐอเมริกา ในส่วนของนโยบายของรัฐบาลกลางมีการออกกฎหมายกีดกันผู้อพยพมาจากประเทศจีนมากขึ้น เช่น ในช่วงของประธานาธิบดี Chester A. Arthur ได้ออกกฎหมายห้ามไม่ให้คนจีนอพยพเข้าประเทศเป็นเวลา 10 ปี (ค.ศ. 1882-1892) เพื่อคุ้มครองแรงงานภายในประเทศ หลังจากนั้นจึงผ่อนปรนให้คนจีนย้ายเข้ามาในสหรัฐอเมริกาได้เฉพาะแรงงานที่มีฝีมือหรือในวิชาชีพสาขาขาดแคลน เช่น แพทย์ วิศวกรและนักวิทยาศาสตร์เท่านั้น ในขณะที่ความเคลื่อนไหวของกลุ่มด้านต่างๆ เริ่มมีมากขึ้น¹⁵ เช่น ในการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรท้องถิ่น เพื่อจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ Patrons of Husbandry นำโดย Oliver Hudson Kelly¹⁶ การจัดตั้งกลุ่มแรงงาน เช่น สหภาพแรงงานแห่งชาติ (National Labor Union ค.ศ. 1866-1872) เพื่อเรียกร้องให้มีการจำกัดเวลาในการทำงานให้เป็น 8 ชั่วโมงต่อวัน แต่กลุ่มนายทุนได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องนี้ ต่อมา มีการตั้งกลุ่ม Knight of Labor (ค.ศ. 1869-1900) โดยนำเรื่องการจำกัดเวลาทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน กลับมาเรียกร้องอีก รวมไปถึงการคุ้มครองแรงงาน และแรงงานเด็ก ในขณะเดียวกัน ต่างก็กีดกันแรงงานชาวจีนออกไป กลุ่มสุดท้ายที่เกิดขึ้นในยุคนี้คือ American Federal of Labor (ค.ศ. 1886-1955)¹⁷ ข้อสังเกตต่อการจัดตั้งกลุ่มของแรงงานนี้เกิดขึ้นจากการมีผู้นำกรรมกร ดังนั้น การเกิดขึ้นของกลุ่มจัดตั้งของบุคคลทำให้ไม่มีความยั่งยืน และการทำงานต่อเนื่อง เมื่อผู้นำกรรมกรนั้นยุติบทบาทของตัวเองลง กลุ่มนั้นจึงสลายไปด้วย

การเติบโตทางเศรษฐกิจและการผลิตทางอุตสาหกรรม มีการเติบโตของธุรกิจควบคู่ไปกับการก่อตั้งกลุ่มประชาสังคม เช่น ในการตรวจสอบและคุ้มครองสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นเงาตามมาของผลพวงของการ “พัฒนา” เช่น ใน ค.ศ. 1892 มีการก่อตั้งบริษัท General Electric ที่เป็นบริษัทผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า สังคมอเมริกันบริโกลินค้าและในทางการผลิตภาคอุตสาหกรรมก็เดินหน้าผลิตสินค้าอย่างต่อเนื่อง และในภาคประชาสังคมมีการรวมกลุ่มตั้ง Sierra Club ที่เป็นองค์กรของกลุ่มอนุรักษ์

¹⁵ สำนักข่าวสารอเมริกัน (แอป), ประวัติศาสตร์อเมริกันโดยสังเขป, หน้า 143.

¹⁶ อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 666.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 667-669; สมร นิติทัณฑ์ประภาศ, ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1865-1945 ยุคหลังสงครามกลางเมือง-สงครามโลกครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า 51.

สิ่งแวดลอมและทรัพยากรธรรมชาติก่อตั้งครั้งแรกที่เมือง San Francisco สมาคมนี้มีส่วนในการผลักดันให้รัฐมีนโยบายและดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสำหรับการก่อตั้งกลุ่มเพื่อคุ้มครองสิทธิของสตรี ซึ่งในช่วงแรกยังไม่มีสิทธิในการเลือกตั้ง จึงมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มสิทธิสตรีในยุคแรกที่เรียกว่า National American Woman Suffrage Association (NAWSA) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1890 ซึ่งทำงานเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้หญิงในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ระบุถึงสิทธิเลือกตั้งของผู้หญิงให้เท่าเทียมกันซึ่งต่อมาประสบความสำเร็จใน ค.ศ. 1920

จากวิกฤตเศรษฐกิจจากความปั่นป่วนในตลาดหุ้นและตลาดเงินของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Panic of 1893 อันมีสาเหตุมาจากการลงทุนจากประเทศอาร์เจนตินาในกลุ่มธุรกิจการธนาคาร เมื่อเกิดการยึดอำนาจที่กรุงบัวโนสไอเรส ทำให้กระทบการลงทุนจากประเทศอาร์เจนตินาในสหรัฐอเมริกา ประกอบกับขยายตัวมากเกินไปของการลงทุนสร้างทางรถไฟ และปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวสาลีและฝ้าย จากผลจากวิกฤตดังกล่าวทำให้ธุรกิจธนาคาร การเงิน และการรถไฟ ล้มละลายเป็นจำนวนมาก ทำให้มีผู้ตกงานเป็นจำนวนมากและอยู่ในภาวะคนว่างงานเป็นระยะเวลายาวนาน รัฐต้องเปิดโรงงานให้กับผู้ยากจน ผู้หญิงต้องมาเป็นโสเภณีเพื่อเลี้ยงครอบครัว ทางกรมมีโครงการทำสวนในที่ว่างเพื่อให้คนยากจนมาเพาะปลูกพืชเพื่อเป็นอาหาร ชื่อโครงการว่า Pingree's Potato Patch สวนปลูกมันฝรั่งของนายกเทศมนตรีเมืองดีทรอยต์ (Detroit) Mayor Hazen S. Pingree กลายเป็นต้นแบบของหลายเมืองที่ทำตาม¹⁸

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะคำนึงถึงการแก้ปัญหาให้กับคนยากจนและกลุ่มแรงงาน แต่ในการมองคนจนในสหรัฐอเมริกา ยังมีการแบ่งแยกสีผิว การเหยียดผิวมากที่สุดคือ การเหยียดคนผิวดำ และต่อมาเป็นคนเอเชีย เช่น คนจีน ในส่วนของคนผิวดำหรือแอฟริกันอเมริกัน การเลือกปฏิบัติที่เป็นผลมาจากคำพิพากษาศาลสูงสหรัฐอเมริกาที่ตัดสิน คดี Plessy v. Ferguson 1896 วางหลักแบ่งแยกแต่เท่าเทียม (separate but equal) ส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกการให้บริการของรัฐระหว่างคนผิวขาวกับคนผิวสี ในส่วนของคนจีนเป็นผลกระทบมาจากการที่รัฐบาล

¹⁸ Gerald Parshall, "The Great Panic Of '93." U.S. News & World Report 113.17 (1992): 70. (online), Available from: http://www.usnews.com/usnews/culture/articles/921102/archive_018583_2.htm

สหรัฐอเมริกาประกาศนโยบายเปิดประเทศ มุ่งการค้ากับประเทศจีน ใน ค.ศ. 1899 ทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานคนจีนเข้ามาในประเทศสร้างความไม่พอใจให้แก่แรงงานในประเทศซึ่งอยู่ในภาวะคนว่างงานอยู่แล้ว ก่อให้เกิดการผลักดันนโยบายกีดกันคนจีนขึ้นในเวลาต่อมา

หน่วยงานของรัฐในการสอดส่องและดำเนินงานเพื่อเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางที่สำคัญคือ สำนักงานสืบสวนสอบสวน หรือ Bureau of Investigation (ต่อมาคือ Federal Bureau of Investigation หรือ FBI) ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1908¹⁹ นับเป็นองค์กรของรัฐที่มีการดำเนินงานส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากอีกองค์กรหนึ่ง ในการจับกุม สอบสวนผู้ต้องสงสัย และการปราบปรามอาชญากรรม ผู้อำนวยการของ FBI ที่มีบทบาทมากคือ J. Edgar Hoover ดำรงตำแหน่งในช่วง ค.ศ. 1924–1972 หลังจาก Hoover มีการออกกฎหมายให้ผู้อำนวยการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสิบปี

การก่อตั้งองค์กรของผู้ที่ถูกกดขี่โดยโครงสร้างของรัฐ นับจากคำพิพากษาของศาลสูงซึ่งมีผลเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เสมือนการตีความและบังคับใช้รัฐธรรมนูญ นำมาซึ่งการต่อสู้เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขจากรากฐานของสังคมในวงกว้าง โดยเฉพาะการต่อสู้เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติจากเชื้อชาติและสีผิว ใน ค.ศ. 1909 องค์กรเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้เพื่อสิทธิของแอฟริกันอเมริกัน ชื่อ National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)²⁰ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติจากเหตุของสีผิว เพื่อสิทธิเสมอภาคในทางการศึกษา สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของคนผิวสี ให้เท่าเทียมกันกับคนอื่นๆ นับเป็นองค์กรสำคัญในช่วงการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิ จากการกดขี่ของสังคม โดยเฉพาะในแถบมลรัฐทางใต้ จากผลคดี Plessy v. Ferguson จนสำเร็จ ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960

นอกจากผลกระทบต่อสังคมจากสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นแล้ว ในด้านสภาวะธรรมชาติ สหรัฐอเมริกามีการประสพภัยธรรมชาติอยู่เนืองๆ เช่น การเกิดพายุจากลมมรสุมในเดือนกันยายน ค.ศ. 1900 ที่รัฐเท็กซัส มีผู้เสียชีวิตประมาณ 6,000-12,000 คน ความเสียหายประมาณ 104.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ และอีกหลายปีต่อมา

¹⁹ The Federal Bureau of Investigation, “Historical Documents from the Bureau’s Founding” November 19, 1943, Los Angeles, California (online), Available from: http://www.fbi.gov/about-us/history/brief-history/docs_findlay43.

²⁰ National Association for the Advancement of Colored People, (online), Available from: <http://www.naacp.org/>

สหรัฐอเมริกาที่ประสบกับภัยธรรมชาติครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งที่กระทบอย่างมากต่อชีวิตคนและสภาพบ้านเมือง คือ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองซานฟรานซิสโก ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1906 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 3000 คน กว่าร้อยละ 80 ของเมืองทั้งหมดได้รับความเสียหาย รวมถึงจากสาเหตุไฟไหม้จากระบบท่อส่งแก๊ส และการระเบิดหลังจากที่มี aftershock คนกว่า 300,000 คน ต้องไร้ที่อยู่อาศัยมูลค่าความเสียหายประมาณ 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐในขณะนั้น²¹

การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1890-1920 รัฐบาลพยายามสร้างกฎเกณฑ์และนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยในช่วงที่ประธานาธิบดี Theodore Roosevelt (ค.ศ. 1901-1909) จากพรรครีพับลิกัน เสนอนโยบาย Square Deal เพื่อมุ่งให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายในการดำเนินธุรกิจ ไม่เล่นพรรคเล่นพวก แม้จะเปลี่ยนผ่านอำนาจการบริหารประเทศจากรีพับลิกันไปสู่พรรคเดโมแครต ในยุคของประธานาธิบดี Woodrow Wilson (ค.ศ. 1913-1921) นโยบาย Square Deal ยังคงสานต่อเจตนารมณ์ของ Roosevelt และเสนอเพิ่มในส่วนของนโยบายการลดภาษีนำเข้า และควบคุมการผูกขาด เพื่อคุ้มครองประชาชน โดยเรียกนโยบายนี้ว่า New Freedom

ช่วงที่ประธานาธิบดี Woodrow Wilson ดำรงตำแหน่งในสมัยที่สอง เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะประกาศความเป็นกลางในสงครามก็ตาม แต่บทบาทของสหรัฐอเมริกาก็สนับสนุนอังกฤษอยู่อย่างไม่เปิดเผย เนื่องจากการที่ประชากรส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกามีความผูกพันในทางวัฒนธรรมอยู่กับทางฝ่ายอังกฤษมากกว่า²² และอีกประการหนึ่งชาวอเมริกันเชื่อว่าหากเยอรมันชนะสงคราม จะส่งผลให้ประชาธิปไตยของตนเองจะถูกกระทบกระเทือน อย่างไรก็ตาม ในที่สุดสหรัฐอเมริกาก็ส่งทหารของตนเองเข้าร่วมสงครามใน ค.ศ. 1917

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สหรัฐอเมริกาฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากการกระตุ้นการบริโภค ในช่วงยุค Golden Twenties (ค.ศ. 1921-1929) ทำให้ลดภาวะการว่างงาน²³ คนจนอพยพเข้าเมืองมากขึ้น สังคมอเมริกันเข้าสู่ยุคของ

²¹ Pielke, R., Jr., Gratz, J., Landsea, C., Collins, D., Saunders, M., and Musulin, R. "Normalized Hurricane Damage in the United States: 1900–2005." *Natural Hazards Review*, 9 (1), (February 2008): 29–42.

²² อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 722-725.

²³ สมร นิตินันท์ประภาส, ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1865-1945 ยุคหลังสงครามกลางเมือง-สงครามโลกครั้งที่ 2, หน้า 219.

เพลง Jazz และการสร้างภาพของ American Dream การมีบ้าน มีรถ เครื่องใช้ภายในบ้าน การสร้างตึกระฟ้าและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อุตสาหกรรมบันเทิงเฟื่องฟูขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น โรงภาพยนตร์ และการผลิตภาพยนตร์²⁴ การสื่อสารสาธารณะ เช่น โทรทัศน์เป็นสื่อที่กระตุ้นการบริโภคและวัฒนธรรมอเมริกันใหม่ได้อย่างรวดเร็ว

แม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ 1920 สหรัฐอเมริกาจะมีการฟื้นตัวของเศรษฐกิจอยู่บ้าง²⁵ แต่จากวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ส่งผลถึงภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำลง ในที่สุดสหรัฐอเมริกาก็ได้รับผลกระทบด้วย การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้แตกต่างจากคราวก่อนๆ ที่เป็นปัญหาจากราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำเนื่องจากการผลิตสินค้าล้นตลาด แต่วิกฤตเศรษฐกิจในช่วง ค.ศ. 1929 เป็นวิกฤตความเชื่อมั่นต่อสถานการณ์ทางการเงิน เนื่องมาจากสถาบันทางการเงินปล่อยกู้ต่างๆ และลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้²⁶

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ Great Depression ค.ศ. 1929 – 1941 เป็นช่วงที่ยาวนานมากของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt จากพรรคเดโมแครต ประกาศนโยบาย New Deal กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การบรรเทาทุกข์เบื้องต้น, การปรับปรุงแก้ไข, และการปฏิรูปเศรษฐกิจการเงิน (relief, recover, and reform)²⁷

การแก้ปัญหาเร่งด่วนอย่างแรก คือ การสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันทางการเงิน กลับคืนมาโดยประกาศปิดและปรับปรุงธนาคารทั้งหมดในประเทศ เรียกการดำเนินการในช่วงนั้นว่า Banking Holiday ภายใต้กฎหมาย Emergency Banking Law 1933 รัฐบาลสั่งปิดธนาคารทุกแห่งเป็นเวลา 2 สัปดาห์ และให้มีการระดมการประกอบกิจการธุรกิจทางการเงินโดยการตรวจสอบบัญชี หากธนาคารดำเนินการอย่างถูกต้อง ครึ่งครีดี รัฐบาลก็จะอนุญาตให้กลับมาเปิดกิจการต่อไปได้ แต่หากธนาคารใดทุจริตหรือมีหนี้เสียก็จะถูกปิดไป การปฏิบัติการอย่างเข้มงวดนี้ของรัฐบาลกลาง สร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันทางการเงินกลับคืนมาพร้อมกันนี้ รัฐบาลประกาศ

²⁴ ลูเธอร์ เอส. ลิตต์ลีย์ (บก.), การสร้างอเมริกา: สังคมและวัฒนธรรมของสหรัฐ แปลโดย สุคนธ์ พลภัทรพิจารณ์ (บก.) (กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2537), หน้า 323-334; อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 740-741.

²⁵ ปาน พึ่งสุจริต, ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา, หน้า 178-132.

²⁶ อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 745-747.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 745.

ลดค่าทองคำลงร้อยละ 50 เพื่อให้รัฐบาลสามารถออกพันธบัตรให้แก่ประชาชนได้²⁸ การแก้ปัญหาในประการที่สองคือ การแก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าในเรื่องการว่างงาน ประธานาธิบดี Roosevelt ได้จัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่อจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ Work Progress Administration (WPA), Civilian Conservation, และ National Youth Administration ทั้งหมดนี้เพื่อการสร้างงานและฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ประชาชน

ในขณะเดียวกันมีการแก้ไขระบบการผลิตทั้งด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่มีปัญหาผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำใน ค.ศ. 1933 โดยการออกกฎหมายควบคุม จำกัดการปลูกพืชผลทางการเกษตร (Agricultural Adjust Act : AAA) และกฎหมายห้ามการล้มละลายของเกษตรกร (Farm Bankruptcy Act) โดยรัฐเข้าแทรกแซง ลดอัตราดอกเบี้ย และออกเครดิตเป็นประกันเงินกู้ให้แก่เกษตรกร การดำเนินการดังกล่าวทำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยม (โดยมากเป็นกลุ่มที่สนับสนุนพรรครีพับลิกัน) ไม่เห็นด้วยและนำเรื่องนี้ฟ้องไปที่ศาลสูงว่า เป็นการแทรกแซงเศรษฐกิจและระบบตลาดเสรี ศาลสูงมีคำพิพากษาว่าการที่รัฐบาลนำระบบการจำกัดการผลิตมาใช้เป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ²⁹ รัฐบาลแก้ไขโดยการเปลี่ยนมาเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรโดยการออกกฎหมายอนุรักษ์และการจัดสรรที่ดิน (Soil Conservation and Domestic Allotment Act)³⁰ ในด้านการช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลได้เสนอให้มีกฎหมายฟื้นฟูอุตสาหกรรม (National Industrial Recovery Act : NIRA) ที่กำหนดให้เจ้าของโรงงานอาจตั้งราคาสินค้าเองได้ แต่ต้องมีการจ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้าง โดยมีเกณฑ์การคำนวณที่สอดคล้องกับ ผลกำไร มือออกกฎหมายช่วยเหลือกรรมกร เช่น การกำหนดมาตรฐานค่าแรงที่เป็นธรรม (Fair Labor Standards Act of 1938) นับเป็นอีกหนึ่งผลงานของการต่อสู้เรียกร้องการคุ้มครองแรงงานและการจ่ายค่าแรงที่เป็นธรรม โครงการ New Deal สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1938

²⁸ ในระยะยาว รัฐบาลเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีผู้ที่มีรายได้มากกว่าห้าล้านเหรียญต่อปีในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 75 ขณะที่มีการจัดประกันสังคมและการจ่ายเบี้ยเลี้ยงใหม่แก่คนชรา คนพิการและการอนุเคราะห์แม่และเด็ก

²⁹ United States v. Butler 6 January 1936.

³⁰ อนันต์ชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 752.

เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงแรก สหรัฐอเมริกาประกาศตัวเป็นกลางในสงคราม และภายหลังประกาศเข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรอย่างเป็นทางการ เมื่อถูกโจมตีที่ Pearl Harbor เดือนธันวาคม ค.ศ. 1941 ช่วงสงครามมีผลทำให้กระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศให้กลับดีขึ้นจากคนว่างงานเป็นจำนวนมาก ผู้ชายถูกส่งให้ไปรบในขณะที่ผู้หญิงเข้าไปทำหน้าที่ในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อเร่งผลิตสินค้าและอาวุธ ในช่วงปลายสงคราม ประธานาธิบดี Roosevelt ถึงแก่อสัญกรรมในเดือนเมษายน ค.ศ. 1945 ก่อนหน้าที่จะยุติสงครามในช่วงไม่กี่เดือนต่อมา ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมการจัดตั้งสันนิบาตชาติและองค์การสหประชาชาติ³¹ ก่อนที่สหรัฐอเมริกาก็ก้าวเข้าสู่ช่วงของการเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ ในขณะที่ประเทศก้าวเข้าสู่ภาวะสงครามเย็น

4.1.2 ช่วงที่สอง – ระยะ ค.ศ. 1945 – 1964 ยุคแห่งความรุนแรงและความเจ็บกับแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สหรัฐอเมริกาฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทหารอเมริกันที่ไปรบเดินทางกลับบ้าน การเกิดขึ้นของคนรุ่นใหม่ของอเมริกันชน (Baby Boom) และลัทธิบริโภคนิยมในยุคทศวรรษที่ 1950 จากเดิมที่คนอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง ในยุคนี้การเติบโตของ ชานเมืองเริ่มมีมากขึ้นพร้อมกับรถยนต์และระบบขนส่งมวลชน ทำให้การขยายตัวของเมืองมาสู่ชานเมือง อุตสาหกรรมรถยนต์ ร้านอาหาร และที่พัก Hotel เกิดขึ้นมาก รวมทั้งเครื่องใช้และเครื่องอำนวยความสะดวกในครัวเรือนมีมากขึ้น ประธานาธิบดี Harry S. Truman จากพรรคเดโมแครตเสนอกฎหมายเพื่อเยียวยาทหารผ่านศึก และเพื่อให้ปรับสภาพให้กลับคืนสู่สังคมในการใช้ชีวิตแบบพลเรือนได้ Servicemen's Readjustment Act 1944 (GI Bill of Rights) กฎหมายฉบับนี้ได้บังคับใช้ในช่วง ค.ศ. 1945-1955³² ถึงแม้จะสิ้นสุดสงครามแล้ว เมื่อสงครามเย็นส่อเค้าเพิ่มความรุนแรง รัฐบาลมุ่งเน้นเกี่ยวกับความมั่นคงภายในมากขึ้น โดยใน ค.ศ. 1947 National Security Act Central Intelligence Agency (CIA) ต่อมาใน ค.ศ. 1952 สหรัฐอเมริกามีส่วนสนับสนุนอย่างสำคัญในสงครามเกาหลี

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 815.

³² สมร นิติทัศน์ประกาศ, ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1865-1945 ยุคหลังสงครามกลางเมือง-สงครามโลกครั้งที่ 2, หน้า 6-7.

ภาวะสงครามเย็นเริ่มมีมากขึ้น พร้อมกับความกลัวคอมมิวนิสต์ระบอบไป
ในวงกว้าง จากการนำของ Joseph McCarthy สมาชิกวุฒิสภาพรรครีพับลิกันจาก
รัฐวิสคอนซิน ที่หิบบกประเด็นขึ้นอธิปไตยในสภา³³ กล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่รัฐใน
กระทรวงต่างประเทศกว่า 200 กว่าคนฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้
ประธานาธิบดี Truman ต้องมีคำสั่งให้มีการสืบประวัติเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนพัวพัน
ในกรณีดังกล่าว ผลทำให้เจ้าหน้าที่เกือบ 3 แสนคนถูกสอบสวน ผลคือเจ้าหน้าที่ของ
สหรัฐอเมริกา 2,000 คน ถูกส่งกลับประเทศและบังคับให้ลาออก และ 200 คน
ถูกลงโทษจำคุกหรือประหารชีวิต ในสังคมอเมริกันขณะนั้นมีความกลัวต่ออิทธิพลของ
McCarthy ส่งผลให้เกิดความเจ็บปวดคลุ้มทั่วไป เรียกภาวะของการป้ายสี ความกลัว
คอมมิวนิสต์และการใส่ร้ายกันด้วยข้อหาฝักใฝ่ในคอมมิวนิสต์ในยุคนี้ว่า “ลัทธิแมคคาธิ”
(McCarthyism)³⁴ สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศ
เช่น วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในอียิปต์ใน ค.ศ. 1957³⁵ และต่อมาโดยเฉพาะในสงคราม
อินโดจีนที่เริ่มขึ้นในทศวรรษ 1950 นโยบายต่างประเทศหลักของสหรัฐอเมริกา
ในยุคสงครามเย็นเป็นไปตามที่ประธานาธิบดี Dwight D. Eisenhower ประกาศ
ต่อรัฐสภาว่า³⁶ สหรัฐอเมริกาพร้อมจะให้ความช่วยเหลือทางด้านทหารต่อประเทศใดๆ
ที่ร้องขอความช่วยเหลือมาเพื่อต่อต้านการรุกรานจากประเทศที่ถูกครอบงำด้วย
ลัทธิคอมมิวนิสต์ เรียก หลักปฏิบัติเช่นนี้ว่า Eisenhower Doctrine

ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจ ประธานาธิบดี Truman ต้องการสืบทอดแผนการ
ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประธานาธิบดี Roosevelt โดยการเสนอนโยบาย Fair Deal
เพื่อจัดหางานและจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่คนยากจน ขึ้นอัตราค่าแรงขั้นต่ำ และ
ขยายระบบประกันสังคม รวมไปถึงแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม การโอน
พลังงานปรมาณูมาเป็นของรัฐ และการคุ้มครองให้สิทธิเสมอภาคแก่คนสีผิว
(Committee on Civil Rights 1946) อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวได้ถูกคัดค้านอย่างมาก
จากกลุ่มอนุรักษ์นิยม³⁷ ที่ในรัฐสภามีเสียงของพรรครีพับลิกันเพิ่มจำนวนมากขึ้นจาก

³³ สมร นิติพันธ์ประกาศ, “ยุคเจียบ”, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2532), หน้า 59-65.

³⁴ อนันต์ชัย จินดาวงศ์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, หน้า 818 – 819.

³⁵ วิกฤตการณ์ข้อขัดแย้งที่คลองสุเอซ ที่อังกฤษและฝรั่งเศสเข้าไปมีส่วนพัวพันด้วย โดยสหรัฐอเมริกา
พยายามยุติข้อขัดแย้งโดยสงบ เพื่อป้องกันไม่ให้โซเวียตขยายอิทธิพลมาในตะวันออกกลาง

³⁶ สมร นิติพันธ์ประกาศ, ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา หลังสงคราม สงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1945-
ปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า 117.

³⁷ สมร นิติพันธ์ประกาศ, “ยุคเจียบ”, หน้า 9-10.

กระแสความเปลี่ยนแปลงของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล ทำให้การเสนอกฎหมายตามแนวคิดของรัฐบาลเป็นไปได้ยากมาก

บทบาททางด้านความเป็นธรรม เสมอภาคทางสังคม เกิดความเคลื่อนไหวของกลุ่มปกป้องสิทธิของคนผิวสี จนนำมาสู่การมีคำพิพากษา *Brown v. Board of Education of Topeka* 1952 ภายใต้บทบาทของหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูง Earl Warren ที่ถูกแต่งตั้งโดย ประธานาธิบดี Eisenhower การบังคับใช้คำพิพากษาก่อให้เกิดความรุนแรงจากกลุ่มคนขาวที่ยังคงยึดติดอยู่กับ white supremacy และการเหยียดผิว มลรัฐทางใต้ 5 รัฐได้ปฏิเสธที่จะใช้บังคับคำพิพากษาศาลสูง ทำให้รัฐบาลต้องเสนอกฎหมายออกมา 42 ฉบับ เพื่อนำไปสู่การยกเลิกการแบ่งแยกสีผิว ใน ค.ศ. 1957 Ku Klux Klan (KKK) ได้ก่อความรุนแรงต่อคนผิวดำ³⁸ การต่อสู้เพื่อความเสมอภาคเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมจาก ค.ศ. 1955-1968

ความเคลื่อนไหวทางการเมืองเมื่อสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Eisenhower จากพรรครีพับลิกัน การเมืองกลับมาสู่การนำของพรรคเดโมแครตโดยประธานาธิบดี John F. Kennedy บรรยายภาพทางการเมืองเข้าสู่แนวทางของกลุ่มเสรีนิยม ในส่วนของกิจการภายในประเทศ รัฐบาลเพิ่มการสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการสร้างรัฐสวัสดิการมากขึ้น³⁹ เช่น ในช่วง ค.ศ. 1961 ได้เสนอกฎหมายการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุและคนชั้นกลาง (Housing Act และ Area Redevelopment Act) รวมถึงการการฝึกอาชีพให้แก่คนว่างงาน (Manpower Retraining Act)

ในขณะที่ประธานาธิบดี Kennedy พยายามสนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อความเสมอภาคของชาวแอฟริกันอเมริกันและยึดแนวทางของเสรีนิยมในประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี Kennedy ที่อยู่ในภาวะสับสนเนื่องจากสงครามเย็นทำให้การเมืองระหว่างประเทศอยู่ในภาวะตึงเครียด นับตั้งแต่การเกิดวิกฤตเกี่ยวกับคิวบา⁴⁰ มาจนถึงการเกิดสงครามเวียดนามที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้นำของกลุ่มประเทศเสรีนิยม กระแสการต่อต้านสงครามจากกลุ่มนักเคลื่อนไหวภายในประเทศเริ่มก่อตัวมากขึ้นเรื่อยๆ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-87.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 208.

การแข่งขันกับกลุ่มประเทศตะวันออก ในช่วงสงครามเย็น การพัฒนาทาง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่สหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องพัฒนา เทคโนโลยี โดยเฉพาะในด้านอวกาศและพัฒนาเกี่ยวกับปรมาณู จากการที่โซเวียต ส่งยานอวกาศ Sputnik ขึ้นไปสำรวจอวกาศ ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเร่งพัฒนา เทคโนโลยีเข้ามาแข่งขันกับโซเวียต รัฐบาลต้องเร่งนโยบายด้านการศึกษาและ สนับสนุนงบประมาณให้กับการส่งยานอวกาศ Apollo 11 ขึ้นไปที่ดวงจันทร์

เหตุการณ์ต่อสู้อันเคลื่อนไหวเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เมื่อประธานาธิบดี Kennedy ถูกลอบสังหารเมื่อ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963 หลังจากอยู่ในตำแหน่ง เพียงสามปี รองประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson ทำหน้าที่ประธานาธิบดีต่อ และดำเนินนโยบายภายใต้แนวคิดเสรีนิยมและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของภาค ประชาสังคม

4.1.3 ช่วงที่สาม – ระยะ ค.ศ. 1964 – 1980 ยุคแห่งการเรียกร้องและ ความรุนแรง

ในช่วงที่สามของบริบททางสังคม และเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา เป็นช่วงที่มี ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ การเคลื่อนไหวด้านสิทธิและ เสรีภาพของแอฟริกันอเมริกันจากการต่อสู้ด้วยความสงบไปจนถึงความรุนแรง และ บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างจักรวรรดินิยมออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ในโลก

ความเคลื่อนไหวทางการเมืองด้านการสนับสนุนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เริ่มจาก การที่ประธานาธิบดี Johnson จากพรรคเดโมแครต ขึ้นดำรงตำแหน่งต่อจาก ประธานาธิบดี Kennedy ได้เสนอนโยบายปฏิรูปสังคมอเมริกันให้เป็นสังคมที่ยิ่งใหญ่ (Great Society) เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายการหาเสียงของ Barry M. Goldwater วุฒิสมาชิกขวาจัดจากพรรครีพับลิกัน ซึ่งคัดค้านกฎหมายสิทธิพลเมือง ต่อต้าน กฎหมายประกันสังคมและโจมตีการใช้จ่ายเงินในโครงการรัฐสวัสดิการเป็นการใช้จ่าย ฟุ่มเฟือย จึงทำให้เสียคะแนนเสียงจากรัฐทางใต้⁴¹ และแม้แต่กลุ่มอนุรักษ์นิยมก็ยัง รับไม่ได้กับนโยบายที่แข็งกร้าวในทางระหว่างประเทศที่คนอเมริกันกลัวว่าจะนำไปสู่ สงครามโลกครั้งที่ 3

การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดี Johnson เพื่อให้สังคมอเมริกันเป็น Great Society คือ การทำให้เป็นสังคมที่ทุกคนมีเสรีภาพ ดังนั้น นโยบายหลักคือ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-226.

ความเสมอภาคของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นผิวสีใดก็ตาม งานหลักที่ต้องดำเนินการคือการเสนอกฎหมายเพื่อสิทธิของพลเมือง (Civil Rights Act of 1964) รวมถึงกฎหมายที่ให้สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกัน (Voting Rights Act of 1965) นอกจากนั้นยังมีการประกาศสงครามกับความยากจนโดยการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจน ส่งเสริมการศึกษาและปรับปรุงสวัสดิการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาลและการสาธารณสุข นอกจากการมุ่งเน้นความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้นทั้งทางด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นที่ชื่นชอบของคนทั่วไป การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในความเสมอภาคทั้งในด้านสิทธิและความเสมอภาคทางเพศ เป็นแรงผลักดันนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลให้การสนับสนุนการเรียกร้องนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อต่อสู้กับกลุ่มอนุรักษนิยมในท้องถิ่น⁴² อย่างไรก็ตาม การจัดการนโยบายเช่นนี้ก่อภาระทางการเงินให้แก่รัฐบาลอย่างมาก ในขณะที่เมื่อรัฐสภาต้องสนับสนุนงบด้านกลาโหมที่สหรัฐอเมริกาทำสงครามเวียดนาม⁴³ ในขณะที่ยังมีการชุมนุมต่อต้านการทำสงครามเวียดนามเพิ่มขึ้นอย่างมาก

การต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มแอฟริกันอเมริกันทั้งที่เป็นกลุ่มสันติวิธีและกลุ่มที่ใช้ความรุนแรง ตาต่อตา ฟันต่อฟัน เช่น กลุ่ม Black Panther และผู้นำ Malcolm X กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี กลุ่มต่อต้านสงครามและกลุ่มนักศึกษา มีการสื่อโดยเฉพาะดนตรีในการสะท้อนความต้องการ มีศิลปินนักร้อง เช่น John Lennon และ Bob Dylan คนรุ่นหนุ่มสาวออกมาแสดงความเห็นทางการเมืองอย่างเสรี ดังที่มีการเรียกร้องการเคลื่อนไหวของยุคนุฟฟาน⁴⁴ มหาวิทยาลัยกลายเป็นแหล่งที่นักศึกษาออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม

สงครามเวียดนามที่ยืดเยื้อจนกระทั่ง ประธานาธิบดี Johnson หมดวาระการดำรงตำแหน่งใน ค.ศ. 1968 และตัดสินใจไม่ลงชิงตำแหน่งอีวาระหนึ่ง ในปีนี้ได้เกิดความรุนแรงขึ้นประปราย หลังจากการลอบสังหาร Martin Luther King Jr. ตามด้วยการลอบสังหาร Robert F. Kennedy การจลาจลเกิดขึ้นตามเมืองต่างๆ ทั้งจากประเด็นความเสมอภาคของแอฟริกันอเมริกัน การต่อต้านสงคราม รวมไปถึงความเสมอภาคระหว่างเพศ การชุมนุมเรียกร้องในประเด็นต่างๆ มักจะนำไปสู่การจลาจลและยุติด้วยการปราบปรามที่ใช้ความรุนแรง

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 250-258.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 264-265.

การเลือกตั้งในปลาย ค.ศ. 1968 ประธานาธิบดี Richard Nixon จากพรรคริพับลิกันได้รับเลือกตั้งตำแหน่ง สืบต่อการทำสงครามเวียดนามก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ราคาสินค้าต่างๆ สูงขึ้น ค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้น จากแนวทางของพรรคริพับลิกันที่สนับสนุนภาคธุรกิจตามจุดยืนของฝ่ายอนุรักษนิยม ประธานาธิบดี Nixon ประกาศลดค่าเงินดอลลาร์เพื่อให้ภาคธุรกิจแข่งขันในตลาดโลกได้ รวมถึงการควบคุมค่าแรงและราคาสินค้าในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับภาวะสงคราม ประธานาธิบดี Nixon ประกาศนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ที่ขอร้องมาเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือทางทหาร แต่จะไม่มีการส่งทหารของสหรัฐอเมริกาไปร่วมรบโดยตรง ดังนั้น ใน ค.ศ. 1969 สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มถอนกำลังทหารออกจากเวียดนาม แต่ความรุนแรงในสงครามยังคงดำเนินต่อไปทั้งการทิ้งระเบิดและการสังหารหมู่ในเวียดนามและกัมพูชาจนถึง ค.ศ. 1973 ที่มีการลงนามในสนธิสัญญาหยุดยิงปารีส (Paris Accords) ยังไม่อาจหยุดยั้งการระดมทิ้งระเบิดของสหรัฐอเมริกา ที่กัมพูชาได้ จนกระทั่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ไม่สามารถสนับสนุนการทำสงครามในเวียดนามและกัมพูชาได้อีกต่อไป⁴⁵ นับได้ว่าสหรัฐอเมริกาพ่ายแพ้สงครามนี้เมื่อกองทัพของเวียดนามเหนือได้เข้าไปในไซ่ง่อนอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1975

ในระหว่างดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Richard Nixon เกิดเหตุการณ์จารกรรมข้อมูลและติดตั้งเครื่องดักฟังในอาคารวอเตอร์เกต ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1972 มีนักข่าวเริ่มทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริง พบว่า มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลที่มาจากพรรคริพับลิกันมีส่วนรู้เห็นและปกปิดข้อมูลในกรณีดังกล่าว รวมถึงประธานาธิบดี Nixon ด้วย ตามมาด้วยกรณีการใช้เงินของรัฐไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวรัฐสภาดำเนินการเพื่อถอดถอนประธานาธิบดี Nixon ออกจากตำแหน่ง แต่ประธานาธิบดีจึงชิงลาออกเสียก่อนเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1974⁴⁶ รองประธานาธิบดี Gerald Ford ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทน และงานแรกที่ทำคือ การนิรโทษกรรมให้แก่ Richard Nixon ผลจากคดีวอเตอร์เกตทำให้รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ออกกฎหมายมาปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง รวมถึงการทำงานเกี่ยวกับการสืบราชการลับของทั้ง CIA และ FBI ให้มีความโปร่งใสมากขึ้น

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 275-284.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 302.

จุดยืนที่สำคัญของประธานาธิบดี Ford อย่างหนึ่งคือการเป็นนักการเมืองชาวจัดที่ไม่สนใจข้อเรียกร้องประท้วงของประชาชนและสิทธิพลเมืองทั้งยังสนับสนุนการทหารอย่างเต็มที่ ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจรัฐบาลของประธานาธิบดี Ford ประสบปัญหาจากกลุ่มประเทศ OPEC ประกาศขึ้นราคาน้ำมัน และต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อที่เริ่มมีมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960

สภาพทั่วไปของสังคมสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษ 1970 สภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มเกิดขึ้นจากผลกระทบจากการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การใช้สารเคมีและการก่อตัวของมลพิษต่างๆ เริ่มแสดงออกให้เห็นชัดเจนขึ้น ความเคลื่อนไหวทางด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งองค์กรกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) นอกจากนี้ทางด้านสังคม ครอบครัวของคนอเมริกันเริ่มหันมาสู่สภาพครอบครัวยุคใหม่ที่เกิดปัญหาการหย่าร้างมากขึ้น⁴⁷ สตรีมีบทบาทในฐานะหัวหน้าครอบครัว หรือการต้องรับภาระเลี้ยงดูลูกหลังจากการหย่าร้าง จำนวนผู้สูงอายุมีสัดส่วนมากขึ้น ประชากรวัยเด็กลดจำนวนลงจากการลดลงของอัตราการเกิด การอพยพของประชากรจากยุโรปลดจำนวนลง ในขณะที่สัดส่วนการอพยพเข้าประเทศของคนละตินอเมริกันมีมากขึ้น โดยเฉพาะคนต่างด้าวลึกลับเข้าประเทศ⁴⁸ รวมไปถึงปัญหาขององค์กรอาชญากรรมและปัญหายาเสพติด

ใน ค.ศ. 1973 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาในคดี Roe v. Wade⁴⁹ ที่ถือว่าการทำแท้งเป็นสิทธิส่วนบุคคล ภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่ชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ บทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 14 คดีนี้ถือเป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางด้านสิทธิสตรี และทางด้านสิทธิในการมีชีวิตอยู่ที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมพยายามจะผลักดันให้มีการแก้ไขการวางบรรทัดฐานของศาลในคดีนี้ นับตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีความพยายามจะแก้ไขกฎหมาย (คำพิพากษาของศาลสูงซึ่งมีผลเสมือนรัฐธรรมนูญ) นี้อยู่

การเพิ่มจำนวนประชากรของชาวเม็กซิกันอเมริกันมีมากขึ้นและรองลงมาคือคนเอเชีย เช่น จีน ญี่ปุ่นและเวียดนาม ในขณะที่ชนเผ่าพื้นเมืองในสหรัฐอเมริกา เริ่มมีความเคลื่อนไหวในการเรียกร้องสิทธิของตนเองจากการเห็นตัวอย่างของแอฟริกัน

⁴⁷ ฐะธอร์เอส.ลิตต์เก้ (บก.), การสร้างอเมริกา: สังคมและวัฒนธรรมของสหรัฐ แปลโดย สุคนธ์ พลภัทรพิจารณา (บก.), หน้า 402-411.

⁴⁸ สมร นิติทัณฑ์ประภาศ, “ยุคเงียบ”, หน้า 314-315.

⁴⁹ Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

อเมริกัน พร้อมกับการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในกระแสโลกด้วย ในแถบตะวันตกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา เริ่มมีบทบาทของกลุ่มชนเผ่าดั้งเดิมที่เรียกร้องสิทธิและหวงคืนดินแดนที่เคยเป็นของพวกเขามาก่อน⁵⁰

ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1976 ประธานาธิบดี Jimmy Carter จากพรรคเดโมแครต ชนะการเลือกตั้งในภาพลักษณ์ของคนเรียบง่ายและสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การสนับสนุนการเรียกร้องของแอฟริกันอเมริกัน และแต่งตั้งนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิ เช่น Andrew Young เป็นตัวแทนของสหรัฐอเมริกาในองค์การสหประชาชาติ⁵¹ ความเคลื่อนไหวของกลุ่มสิทธิสตรีและกรรมกร ได้รับการตอบสนองมากขึ้นกว่าในยุคของประธานาธิบดี Ford โดยเฉพาะในประเด็นความเสมอภาคและสวัสดิการในการทำงาน การขึ้นค่าแรง

จากปัญหาวิกฤตพลังงาน รัฐบาลเสนอแนวทางการแก้ปัญหาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงโดยหันมาใช้พลังงานนิวเคลียร์ แต่กลับเกิดปัญหาโรงงานนิวเคลียร์ระเบิดที่รัฐเพนซิลเวเนีย ใน ค.ศ. 1979 จากการต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในตะวันออกกลางมากขึ้น พร้อมกับสะกิดก้นการรุกรานของโซเวียตในภูมิภาคตะวันออกกลางไปจนถึงอัฟกานิสถาน แนวโน้มและท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก ประธานาธิบดี Carter ส่งเสริมบทบาทของสหรัฐอเมริกา ในฐานะของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และเป็นเวทีให้เพื่อหาทางยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศ เช่น กรณีสันติภาพในตะวันออกกลาง⁵² รวมถึงการเจรจาติดต่อกับจีนโดยตรงนายกรัฐมนตรี เติ้ง เสี่ยวผิง

สภาพสังคมในตอนปลายของทศวรรษที่ 1960 ผู้คนเริ่มอ่อนล้าจากความรุนแรงที่มีมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 ซึ่งมีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิในด้านต่างๆ และเกิดความรุนแรงขึ้นตลอดเวลา คนอเมริกันเริ่มหันมาพิจารณาตัวเองมากขึ้น การพิจารณาและใส่ใจกับตัวเองมากขึ้นทั้งเรื่องทางการปรับปรุงตัว สภาพจิตใจและร่างกาย การหันมาใส่ใจและดูแลสุขภาพของตัวเองของผู้คน จึงมีผู้เรียกยุคสมัยนี้ว่า Me Decade⁵³ จากยุคที่เปิดและปิดด้วยฝ่ายเสรีนิยมที่พยายามส่งเสริมการเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาค สันติภาพของโลกตามแนวคิดประชาธิปไตย ภายใต้สภาพ

⁵⁰ สมร นิติทัศน์ประกาศ, “ยุคเจียบ”, หน้า 326-327.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 343.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 357.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 366.

ของสงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกาและโซเวียต ทำให้สังคมอเมริกันเริ่มอ่อนล้า และหันกลับมาสู่ยุคอนุรักษนิยมในสมัยของประธานาธิบดี Ronald Reagan ที่ได้รับเลือกตั้งและเริ่มเข้าสู่ตำแหน่งอย่างเป็นทางการเมื่อ 20 มกราคม ค.ศ. 1981⁵⁴ ภายใต้สถานการณ์ความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศที่หนักการทูตของสหรัฐอเมริกาถูกจับเป็นตัวประกันในอิหร่าน และสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จากภาวะเงินเฟ้อ อัตราการว่างงานสูง การชิงตำแหน่งของประธานาธิบดี Carter จึงพ่ายแพ้แก่ประธานาธิบดี Reagan อย่างถล่มทลาย

4.1.4 ช่วงที่สี่ – ระยะ ค.ศ. 1980 – 2001

ในช่วงที่สี่เป็นยุคที่สหรัฐอเมริกาทกอยู่ภายใต้การนำของพรรครีพับลิกันเป็นส่วนใหญ่ บทบาทต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองตกอยู่ในแนวทางของกลุ่มอนุรักษนิยมเป็นหลัก เริ่มจากการปรับปรุงประเทศของประธานาธิบดี Reagan โดยปรับนโยบายเศรษฐกิจแนวอนุรักษนิยมให้มีการกระตุ้นการผลิต จากการลดภาษี และควบคุมทางการเงินเพื่อลดภาวะเงินเฟ้อ ตัดการะค่าใช้จ่ายในภาครัฐ และลดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่จำเป็นลง มีผู้เรียกแนวนโยบายของประธานาธิบดี Reagan ว่า Reaganomics⁵⁵ จากการแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างสมดุลทำให้ได้รับเลือกตั้งอย่างท่วมท้นในสมัยที่สองต่อมาด้วย ในทางกลับกันของการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้ลดการช่วยเหลือโครงการ Medicaid และ Food Stamps การศึกษาและสิ่งแวดล้อมลงอย่างมาก คงไว้เพียงโครงการประกันสังคมและการประกันสุขภาพ ในขณะที่งบประมาณสำหรับการทหารที่รัฐให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

ในด้านนโยบายต่างประเทศ ประธานาธิบดี Reagan ให้ความสำคัญกับการทหารมาก โดยการทุ่มเทการแข่งขันทางอาวุธกับสหภาพโซเวียต สนับสนุนการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในที่ต่างๆ เริ่มจากการเข้าไปแทรกแซงในอัฟกานิสถานเพื่อต่อต้านโซเวียต รวมถึงให้การสนับสนุนทางอาวุธและการฝึกให้แก่กลุ่ม Mujahidin เพื่อต่อสู้กับโซเวียต⁵⁶ การดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงรุกเพื่อยุติสงครามเย็น

⁵⁴ The White House website: “Ronald Reagan: the 40th President of the United States of America” (online), Available from: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/ronaldreagan/>

⁵⁵ William A. Niskanen, “Reaganomics”, *The Concise Encyclopedia of Economics* 1988, (online), Available from: <http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html>

⁵⁶ Stephen S. Rosenfeld, “The Reagan Doctrine: The Guns of July”, *Foreign Affairs by Council on Foreign Relations*, Spring 1986, 64(4).

โดยสหรัฐอเมริการ่วมมืออย่างใกล้ชิดกับอังกฤษ ภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ดังเช่นการที่อังกฤษสนับสนุนสหรัฐอเมริกา ในที่ประชุมสหประชาชาติว่าเป็นการกระทำเพื่อป้องกันตัวเอง จากการที่อังกฤษยอมให้ใช้ฐานทัพอากาศของอังกฤษ เพื่อให้สหรัฐอเมริกายิงถล่มลิเบียใน ค.ศ. 1986 ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของ Muammar Gaddafi⁵⁷ และในท้ายที่สุดความพยายามของประธานาธิบดี Reagan เพื่อยุติสงครามเย็นโดยการแสดงเชิงสัญลักษณ์จากการกล่าวปราศรัย ณ กำแพงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1987 เรียกร้องให้ประธานาธิบดี Mikhail Gorbachev ออกมาร่วมมือกันในการยุติสงครามเย็นและลดการแข่งขันในทางอาวุธนิวเคลียร์ และมีการเจรจาหลายครั้งก่อนจะมีการลงนามในข้อตกลง Intermediate – Range Nuclear Forces (INF) Treaty กำแพงเบอร์ลินถูกรื้อถอนในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ภายหลังจากที่ประธานาธิบดี Reagan พันวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของการยุติสงครามเย็น และมีการประกาศยุติสงครามเย็นอย่างเป็นทางการในวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1989⁵⁸ สองปีก่อนที่สหภาพโซเวียตจะล่มสลาย

ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี Reagan มีโอกาสได้เสนอแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงถึง 3 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงที่เป็นผู้หญิงคนแรกของสหรัฐอเมริกา Sandra Day O'Connor⁵⁹ ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่มีแนวคิดหัวก้าวหน้าในหมู่นักอนุรักษ์นิยม ผลจากการบริหารประเทศของประธานาธิบดี Reagan ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาดำเนินขึ้น ถึงแม้ว่าจะทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมีมากขึ้นก็ตาม แต่บทบาทที่สำคัญคือ นโยบายการต่างประเทศและการยุติสงครามเย็น

ประธานาธิบดีต่อมายังคงเป็นพรรครีพับลิกัน คือ ประธานาธิบดี George H.W. Bush ที่เคยดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี ขึ้นมาดำรงตำแหน่งและสืบสานงานต่อเนื่อง เช่น การยุติสงครามเย็น ซึ่งได้ลงนามใน Strategic Arms Reduction Treaties (START I)

⁵⁷ “Libya: Fury in the Isolation Ward”, Time, August 23, 1982; “1986:US Launches Air-strike on Libya”, BBC News. April 15, 2008.

⁵⁸ “1989: Malta Summit Ends Cold War”, BBC News. December 3, 1989.

⁵⁹ Weisman, Steven R, “Reagan Nominating Woman, an Arizona Appeals Judge, to Serve on Supreme Court”, The New York Times. July 7, 1981

หลังจากการยุติสงครามเย็นไม่นาน สหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีบทบาทในด้านการทหาร โดยการแทรกแซงในสงครามอ่าวเปอร์เซีย Golf War ที่อิรักบุกคูเวต เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 และสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการบุกอิรัก ภายใต้ปฏิบัติการชื่อ Operation Desert Storm ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1991 การดำเนินงานทางทหารดังกล่าวได้รับผลตอบรับจากชาวอเมริกันอย่างกว้างขวาง แต่ในทางการดำเนินนโยบายภายในประเทศของประธานาธิบดี Bush Sr.⁶⁰ กลับไม่เป็นที่นิยมของคนอเมริกันจนกระทั่งไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในวาระที่สอง⁶¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าวในพิธีเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีว่าจะไม่มีการขึ้นภาษีอย่างเด็ดขาด แต่ในหลังจากนั้นที่รัฐสภาเสียงข้างมากจากพรรคเดโมแครตผลักดันให้มีการขึ้นภาษี ทำให้คะแนนนิยมลดลงอย่างรวดเร็ว

ถึงแม้จะเป็นประธานาธิบดีจากพรรครีพับลิกัน ประธานาธิบดี Bush Sr. มีการเสนอกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและช่วยเหลือผู้ยากจนอยู่หลายฉบับ เช่น American with Disabilities Act of 1990 และ Civil Rights Act of 1991 ซึ่งในครั้งแรกประธานาธิบดี Bush Sr. คัดค้านกฎหมาย Civil Rights Act of 1990 เนื่องจากความกังวลเกี่ยวกับการกำหนดโควตาในการจ้างงานบนพื้นฐานของสีผิว แต่ภายหลังรัฐสภาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจนผ่านความเห็นชอบ จากการบริหารงานของประธานาธิบดี Bush Sr. เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิความเสมอภาค

แนวทางของการร่วมมือทางเศรษฐกิจของอเมริกาเหนือ (หรือ North American Free Trade Agreement : NAFTA) ได้ริเริ่มในสมัยของประธานาธิบดี Bush Sr. ร่วมกับนายกรัฐมนตรี Brian Mulroney ของแคนาดา เพื่อประโยชน์ทางการค้า ในขณะที่มีผู้คัดค้านว่าการเขตการค้าเสรีนี้จะทำให้คนอเมริกันต้องเสี่ยงกับการตกงานมากขึ้น⁶² ข้อตกลงดังกล่าวมีการลงนามโดยประธานาธิบดี Bill Clinton

สหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของประธานาธิบดี Clinton นับจาก ค.ศ. 1993 จนถึง ค.ศ. 2001 จากพรรคเดโมแครตที่อยู่ในวาระสองสมัย นำสหรัฐอเมริกาเข้าสู่

⁶⁰ ในที่นี้จะเรียกประธานาธิบดี George H.W. Bush ว่าประธานาธิบดี Bush Sr. เพื่อแยกความแตกต่างกับประธานาธิบดี George W. Bush ผู้เป็นลูก

⁶¹ White House. George H.W. Bush: the 41st President. (online), Available from: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/georgehwbush/>

⁶² Human Rights Watch, "Treading Away Rights: The Unfulfilled Promise of NAFTA's Labor Side Agreement", report April 2001 Volume 13, No. 2(B). (online), Available from: <http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/index.htm#TopOfPage>

ยุคที่มีภาวะทางเศรษฐกิจค่อนข้างมีเสถียรภาพในช่วงหนึ่ง ถึงแม้ว่าใน ค.ศ. 1994 พรรครีพับลิกันจะครองเสียงข้างมากในสภาก็ตาม⁶³

บทบาทในการสนับสนุนเกี่ยวกับสิทธิของประธานาธิบดี Clinton จากการขาดเสียงสนับสนุนของรัฐสภา โครงการปฏิรูประบบสุขภาพที่จำเป็นต้องอาศัยการผ่านกฎหมายจากรัฐสภาต้องล้มเหลวลง อย่างไรก็ตาม นโยบายหลักของประธานาธิบดี Clinton ยังคงอยู่บนพื้นฐานของเสรีนิยม คือ การให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การเสนอกฎหมาย Clean Air Act of 1990 รวมถึงการนำนโยบาย Don't Ask, Don't Tell มาใช้ในกระทรวงกลาโหม ที่บุคคลไม่จำเป็นต้องประกาศ sexuality ของตนเองเพื่อรอกในประวัติของการรับราชการทหาร⁶⁴ และต่อมาใน ค.ศ. 1996 มีการออกกฎหมาย Defense of Marriage Act (DOMA) ที่กำหนดให้การแต่งงานหมายถึงการมีผลผูกพันตามกฎหมายที่ชายและหญิงจะมาสวมสกันได้⁶⁵ แม้ว่าในภายหลังประธานาธิบดี Clinton จะแสดงบทบาทในการสนับสนุนการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน และเรียกร้องให้ศาลสูงมีคำพิพากษาหลักในกฎหมาย DOMA ที่มีการห้ามการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี Clinton เป็นไปด้วยดี มีการไปเยือนประเทศต่างๆ เพื่อเผยแพร่ความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้า แต่ความรุนแรงและความเกลียดชังคนอเมริกันเริ่มก่อตัวขึ้นโดยมีการก่อการร้ายต่อสถานที่ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น การวางระเบิดที่ Oklahoma ใน ค.ศ. 1995 และการวางระเบิดที่ Centennial Olympic Park ใน ค.ศ. 1996 และการวางระเบิดสถานทูตสหรัฐอเมริกาที่แทนซาเนียและเคนยาใน ค.ศ. 1998 เป็นต้น และในยุคนี้เริ่มมีการใช้อินเตอร์เน็ตอย่างแพร่หลาย การผลิตสินค้าและการติดต่อถึงกันเป็นไปโดยสะดวกมากยิ่งขึ้น การบริหารจัดการหนี้และงบประมาณของสหรัฐอเมริกาเป็นไปด้วยดีในปลาย ค.ศ. 2000 และการเตรียมตัวรับกับวิกฤต Y2K แต่ก็ไม่มีปรากฏความเสียหายดังที่คาดไว้ ในตลาดหุ้นเกิดการผันผวนของหุ้นไอ-เทค ทำให้เรียกภาวะการณ์ครั้งนี้ว่า Dot-com Boom ก่อนเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาจะเริ่มเข้าสู่ภาวะถดถอยใน ค.ศ. 2001

⁶³ The White House, **Bill Clinton: the 42nd President**. (online), Available from: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/williamjclinton/>

⁶⁴ Department of Defense, **Medical and Public Health Law Site**, DoD Directives, NUMBER 1304.26, December 21, 1993. (online), Available from: <http://biotech.law.lsu.edu/blaw/dodd/corres/html2/d130426x.htm>

⁶⁵ Public Law 104 - 199 - Defense of Marriage Act.

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาเสนอการไต่สวนเพื่อถอดถอนประธานาธิบดี Clinton จากข่าวฉ้อฉล ด้วยข้อหาปกปิดข้อเท็จจริง แต่ผลจากการลงมติว่าปราศจากความผิด⁶⁶

4.1.5 ช่วงปัจจุบัน ต้นศตวรรษที่ 21

สหรัฐอเมริกาในช่วงต้นของศตวรรษที่ 21 มีการเปลี่ยนกลับมาสู่การบริหารประเทศภายใต้พรรครีพับลิกัน ซึ่งนับเป็นเรื่องปกติของการเมืองภายใน ที่หลังจากการบริหารประเทศภายใต้พรรคเดโมแครตสองสมัย ก็ถึงเวลาเปลี่ยนแปลงมาสู่พรรครีพับลิกัน ภายใต้การนำของประธานาธิบดี George W. Bush ซึ่งนับเป็นการเริ่มต้นที่ท้าทายมากที่สุดของประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาเมื่อเกิดการก่อวินาศกรรม ที่มีการจี้เครื่องบินโดยสารนำไปพุ่งชนตึก World Trade Center เป็นที่รู้จักกันในชื่อ 9/11 เนื่องจากเกิดในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 นับแต่เกิดเหตุการณ์ สหรัฐอเมริกาประกาศภาวะฉุกเฉิน และตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อจัดการป้องกันภัย คือ Department of Homeland Security⁶⁷ สร้างมาตรการเข้มงวดในการรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ รวมทั้งการประกาศสงครามกับการก่อการร้ายด้วยการบุกเข้าไปในอัฟกานิสถาน โดยอ้างว่าเป็นการกำจัดแนวร่วมปีศาจ (Axis of Evil) และเพื่อค้นหาตัว Osama bin Laden มาลงโทษ⁶⁸ ตามด้วยการบุกเข้าไปในอิรัก นำตัว Saddam Hussein มาขึ้นศาลในข้อหาอาชญากรรม และการอ้างว่าอิรักมีอาวุธชีวภาพที่ร้ายแรงซ่อนอยู่ ซึ่งไม่เคยปรากฏหลักฐานที่ยืนยันการกล่าวอ้างนี้อย่างชัดเจน⁶⁹

สังคมอเมริกันตกอยู่ภายใต้ความกลัวการก่อวินาศกรรมต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้น รวมทั้งมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดขึ้น กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การเดินทางโดยเฉพาะทางเครื่องบิน⁷⁰ ที่มีผู้โต้แย้งว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว ในขณะที่ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความเป็นอยู่ส่วนตัวของ

⁶⁶ “Clinton impeached”. BBC News Online. December 19, 1998.

⁶⁷ Department of Homeland Security, Creation of the Department of Homeland Security. (online), Available from: <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>

⁶⁸ หนึ่งทศวรรษหลังจากการประกาศสงครามกับการก่อการร้าย สหรัฐอเมริกาได้กำจัดตัวการที่เป็นศัตรูหมายเลขหนึ่ง คือ Bin Laden เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2011 ปิดฉากสงครามกับการก่อการร้าย

⁶⁹ “Inquiry told Iraq could not ‘use’ chemical weapons”, BBC News Online, November 25, 2009.

⁷⁰ Bill of Rights Institute. “Airport Scanners and the Fourth Amendment”; Debra Cassens Weiss. “Airport Body Scans Not a Fourth Amendment Violation, Appeals Court Says” ABC Journal July 15, 2011.

คนอเมริกันหันเข้าหาสื่อ social media มากขึ้น นโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาที่ต้องเสมอภาคกันไม่ว่าจะเป็นเด็กที่มาจากรอบครัวฐานะยากจนในโครงการ No Child Left Behind Act of 2001⁷¹ (NCLB) แต่ในบางด้านของสังคม โดยเฉพาะปัญหาในการบริหารจัดการโรงเรียนยังคงมีปัญหาของการกระจายงบประมาณไปยังโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนยากจน⁷² ปัญหาของความรุนแรงในสังคมอเมริกันมิให้เห็นอยู่เป็นระยะ เช่น การที่นักเรียนใช้อาวุธปืนยิงในลักษณะการสังหารหมู่ในโรงเรียนเกิดขึ้นต่อเนื่อง นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่นักเรียนในโรงเรียน Columbine High School⁷³, Santana High School⁷⁴, Virginia Tech⁷⁵, Northern Illinois University⁷⁶, Sandy Hook Elementary School⁷⁷ สะท้อนความรุนแรงในสังคมอเมริกันที่ยังไม่มีทางแก้

สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาเกี่ยวกับภัยธรรมชาติอยู่โดยเฉพาะในฤดูมรสุมที่มีพายุแรงเข้าในทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ เช่น Hurricane Katrina ที่พัดเข้าในเมือง New Orleans, Louisiana รวมไปถึง Mississippi และ Alabama ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 รัฐบาลกลางต้องใช้ทหารเข้าไปช่วยบรรเทาความเสียหายและฟื้นฟูโครงสร้างของเมือง แต่สภาพก็ยังฟื้นตัวได้ช้า เมืองกลายเป็นเมืองร้าง สื่อมโทรคมนาคมและผู้ที่ไม่มีความรู้เลือก ไม่อาจอพยพออกไปหาที่อยู่ใหม่ได้ต้องทนอยู่ตามยถากรรม⁷⁸ สะท้อนภาพของความอ่อนแอทางสังคมในด้านหนึ่งของประเทศมหาอำนาจ

ปัญหาด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาก็กลับมาอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลาย ค.ศ. 2007 จาการาค่าน้ำมันที่สูงขึ้น และสภาพเศรษฐกิจการเงินของโลกที่ผันผวน

⁷¹ Public Law 107-110, 115 Stat. 1425. No Child Left Behind Act of 2001

⁷² ลูเธอร์เอส.ลิตเติ้ล (บก.), การสร้างอเมริกา: สังคมและวัฒนธรรมของสหรัฐ แปลโดย สุคนธ์ พลภัทรพิจารณ์ (บก.), หน้า 472-481.

⁷³ นักเรียน 2 คน ยิงเพื่อนนักเรียนและครูในโรงเรียน เสียชีวิต 15 บาดเจ็บ 21 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 1999 ที่เมือง Columbine Colorado,

⁷⁴ นักเรียน ยิงเพื่อนนักเรียน เสียชีวิต 2 บาดเจ็บ 13 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2001 ที่เมือง Santee, California.

⁷⁵ นักศึกษาในวิทยาลัย ยิงเพื่อนนักศึกษาและอาจารย์ เสียชีวิต 33 บาดเจ็บ 25 เมื่อ 16 เมษายน 2007 ที่เมือง Blacksburg, Virginia

⁷⁶ อดีตนักศึกษา ยิงนักศึกษาในมหาวิทยาลัย เสียชีวิต 6 บาดเจ็บ 21 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2008 ที่เมือง DeKalb, Illinois

⁷⁷ ชายคนหนึ่งบุกเข้าไปในโรงเรียนยิงนักเรียนและครูในโรงเรียนหลังจากที่ยิงมารดาของตนเสียชีวิต เสียชีวิต 28 บาดเจ็บ 2 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2012 ที่เมือง Newton, Connecticut

⁷⁸ Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared", special report to the United States Senate, May 1, 2006.

ทำให้ตลาดหุ้นสหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตไปด้วย ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2008 บริษัท Lehman Brothers ล้มละลาย นับเป็นการล้มละลายครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา

ทางด้านการเมือง การรณรงค์เลือกตั้งเป็นของพรรคเดโมแครต เมื่อ ค.ศ. 2008 ได้รับความสนใจมากในการหาเสียง เนื่องจากฝ่ายทางพรรครีพับลิกันที่คะแนนนิยมตกลงมากจากประชาชนกลุ่มเสรีนิยมซึ่งไม่พอใจการจัดการกับการก่อการร้ายของประธานาธิบดี Bush ที่เข้าไปโจมตีประเทศต่างๆ และทุ่มงบประมาณไปกับด้านความมั่นคงอย่างมากมาย ดังนั้นความนิยมของประชาชนจึงหันกลับมาสู่พรรคเดโมแครต ซึ่งมีผู้ชิงตำแหน่งตัวแทนจากพรรคสองคนคือ Barack Obama วุฒิสมาชิกจาก Chicago ในนามตัวแทนของคนที่ผิวสี และ Hillary Clinton วุฒิสมาชิกจาก New York ในนามตัวแทนของกลุ่มสตรี ทั้งสองมีความนิยมใกล้เคียงกัน จนในที่สุด Barack Obama ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรคเดโมแครตลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และได้รับเลือกตั้งในที่สุด

นโยบายของประธานาธิบดี Barack Obama ที่สำคัญคือ การจัดสวัสดิการด้านสุขภาพที่ต้องใช้เงินมหาศาล และการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจซึ่งเสนอจำนวนเงินสูงถึง 787 พันล้านเหรียญ เพื่อดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดกระแสต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษนิยม ที่ต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทที่จำกัด และเปิดโอกาสให้เป็นเสรีภาพของบุคคลในการบริโภค เรียกแนวร่วมการต่อต้านนี้ว่า Tea Party เลียนแบบการประท้วงในสมัยก่อนเมื่อตั้งประเทศใหม่ๆ ที่คนอเมริกันประท้วงต่อต้านการเก็บภาษีที่กดขี่ของอังกฤษ ที่เรียกว่า Boston Tea Party และจากการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ของรัฐสภาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 ทำให้จำนวนสมาชิกจากพรรครีพับลิกันเพิ่มจำนวนมากขึ้นในทั้งสองสภา ทำให้โครงการต่างๆ ของรัฐบาลผ่านรัฐสภาได้ยากขึ้น จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินใน ความผันผวนทางตลาดหุ้นของสหรัฐอเมริกาตกต่ำมากในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2011 ประธานาธิบดี Obama ได้รับการเลือกตั้งอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 2012 เพื่อดำเนินงานตามนโยบายต่อไปในขณะที่รัฐสภายังเป็นเสียงข้างมากจากพรรครีพับลิกัน

4.1.6 ลักษณะและอิทธิพลจากสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองต่อการเคลื่อนไหวและชุมนุมของคนอเมริกัน

จากการศึกษาถึงสภาพต่างๆ ของสังคมที่แบ่งเป็น 5 ช่วงระยะเวลา ที่จัดอยู่ในช่วงสังคมสมัยใหม่ของสหรัฐอเมริกาที่มีความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างซึ่งมีลักษณะดังนี้

ประการแรก การแบ่งกลุ่มคนออกเป็นสองพวกที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายและใช้สิทธิในการเลือกตั้งแล้วจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ กลุ่มอนุรักษ์นิยม ที่ยึดมั่นในการปฏิบัติตามวิถีดั้งเดิม เน้นการจำกัดบทบาทของรัฐ มักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะ เศรษฐกิจและมืบทบาทในสังคมอยู่แล้วจึงไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงมากนัก ส่วนใหญ่เป็นผู้นิยมพรรครีพับลิกันและกลุ่มเสรีนิยมคือ กลุ่มที่เน้นสิทธิ ความเสมอภาคและเสรีภาพ โดยเฉพาะการให้สิทธินี้แก่คนที่เป็นผู้ถูกกดขี่ในสังคม เช่น กรรมกร ผู้หญิง คนผิวสี เป็นต้น กลุ่มเสรีนิยมยังให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่ตนเห็นว่าเป็นธรรม เช่น การต่อต้านสงครามและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยมาเป็นฐานเสียงให้แก่พรรคเดโมแครต

คนทั้งสองกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นพวกอนุรักษ์หรือเสรีนิยม ที่ส่วนใหญ่จะชื่นชอบนโยบายไปในทางที่พวกตนเห็นว่าถูกต้องเหมาะสม แต่ก็ไม่ได้นัดติดอยู่ในพรรคการเมืองหรือตัวบุคคล ดังนั้น ทั้งสองกลุ่มนี้พร้อมที่จะเลิกให้การสนับสนุนหรือหันกลับไปเห็นด้วยกับโครงการหรือนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ตนเห็นสมควร หรือแม้แต่เกิดความเบื่อหน่ายจากการบริหารงานที่ยาวนาน ก็อาจจะเปลี่ยนไปเลือกพรรคการเมืองหรือนโยบายอีกด้านหนึ่งได้ ทำให้พรรคการเมืองและผู้ที่ต้องการโน้มน้าวความเห็นส่วนใหญ่ของสังคมไม่สามารถทำอะไรตามอำเภอใจได้ การนำเสนอโครงการต่างๆ ต้องมีการแสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมของโครงการนั้นด้วย

ประการที่สอง ประเด็นที่ทำให้คนอเมริกันลุกขึ้นมาเคลื่อนไหว ลำดับแรกคือประเด็นเรื่องการเงินและเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาด้านการเงิน เช่น การเก็บภาษี ดังนั้น การจัดการทางสังคมที่ผ่านมาจะต้องมีการรักษาสมดุลระหว่างการช่วยเหลือคนยากจน และการรักษาสถานะของคนรวย ประเด็นรองลงมาคือเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ เช่น สิทธิความเสมอภาค ต่อการเลือกปฏิบัติ ระหว่างเพศ หรือสีผิว

ประการที่สาม วิธีการขับเคลื่อนสังคม ผ่านทางโครงการที่ต้องใช้กฎหมาย ในการต่อสู้กัน ผ่านโครงสร้างหลัก การเรียกร้องกดดัน การประกาศต่อต้านกฎหมายหรือไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของศาล ความพยายามแก้ไขกฎหมายที่กดขี่ แต่บางครั้งการเดินทางกรอบของกฎหมายก็ถูกละเมิด เช่น การประกาศไม่ยอมรับคำพิพากษาของศาลสูง รวมไปถึงการใช้ความรุนแรงในการเคลื่อนไหว รวมไปถึงหน่วยงานและองค์กรที่อยู่แวดล้อมในบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในสหรัฐอเมริกาหลักๆ คือ องค์กรฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบาย นิติบัญญัติที่ออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองหรือจำกัดสิทธิในการชุมนุม รวมไปถึงองค์กรศาลที่เป็นผู้ตัดสิน นำกฎหมาย

มาบังคับใช้รวมถึงคำพิพากษาที่มีผลเป็นกฎหมายสูงสุดในตัวเองด้วย นอกจากนี้ยังมีองค์กรเอกชนที่ช่วยในการเข้ามาส่งเสริมสิทธิในด้านต่างๆ

4.2 รูปแบบและแนวโน้มของการชุมนุม

การเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความเห็นของคนอเมริกันผ่านการชุมนุม เพื่อแสดงออกและคุ้มครองสิทธิในด้านอื่นๆ ของพวกเขา การศึกษาถึงรูปแบบและลักษณะของการชุมนุมก็เป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมไปด้วยในตัว ส่วนที่สองนี้จะจัดกลุ่มการชุมนุมออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) แรงงานและการจ้างงาน 2) ความเสมอภาคทางเพศ 3) สิทธิเสมอภาคของสีผิว และ 4) สิทธิของส่วนรวม เช่น การต่อต้านนโยบายของรัฐ การต่อต้านสงคราม การต่อต้านโลกาภิวัตน์ และการชุมนุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

4.2.1 การชุมนุมเรียกร้องเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงาน (Labor)

การชุมนุมที่มีเป้าหมายเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับปัญหาการว่างงานและการจ้างงาน เช่น ปัญหาค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการ สภาพการทำงาน ส่วนใหญ่การชุมนุมเรียกร้องจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานนี้จะอยู่ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้เกิดคนว่างงานเป็นจำนวนมาก ในการก่อตัวของระบบเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา ก่อนหน้าทศวรรษ 1900 นั้น มีการชุมนุมเรียกร้องของกรรมกรและชาวนามาเป็นระยะ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ⁷⁹ ในช่วงก่อนหน้านั้นการนัดหยุดงาน (strike) อาจถูกฟ้องคดีหรือถูกปรับได้ แต่ไม่ถึงขนาดว่ามีกฎหมายกำหนดห้ามหรือบัญญัติอย่างชัดเจนว่าผิดกฎหมาย⁸⁰ แต่ว่าการเรียกร้องขึ้นค่าแรงมักจะถูกมองว่าเป็นการสมคบกันเพื่อเรียกร้องขึ้นค่าแรง (conspiracy to raise wages) และการมีอคติกับสหภาพแรงงานเสมือนว่าเป็นอาชญากรรม การรวมตัวกันของสหภาพแรงงาน

⁷⁹ Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, (New York: Pantheon, 1977).

⁸⁰ ในปี 1677 คนขับรถ 12 คน ถูกปรับเนื่องจากการเข้าร่วมกันนัดหยุดงาน ใน New York City รวมถึงในยุคอาณานิคม การเรียกร้องด้านแรงงานมีอยู่ประปรายและชั่วคราวเท่านั้น ไม่มีการเจรจาต่อรอง มีคดีเกิดขึ้นว่าคนงาน ช่างไม้ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาเนื่องมาจากการนัดหยุดงาน เหตุเกิดที่ Savannah, Georgia ใน ค.ศ. 1746: อ้างอิงใน Common ii-iii

ในยุคก่อนหน้าทศวรรษ 1900 มีคดีที่ตัดสินว่าการเรียกร้องขึ้นค่าแรงถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น *Commonwealth v. Pullis* 1806 แต่หลังจากนั้นมติดีเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน *Commonwealth v. Hunt*, 45 Mass. 111 (1842) เป็นคดีที่รับรองว่าการรวมตัวกันเป็นสหภาพ เป็นสิ่งที่กระทำได้

ยุคแรกของสหรัฐอเมริกา หลังจากการจัดตั้งประเทศ คือ Knights of Labor ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1869 ที่มีการนัดหยุดงานใน ค.ศ. 1886 ที่นับได้ว่าเป็นการนัดหยุดงานที่ประสบความสำเร็จในด้านการระดมจัดตั้งกลุ่ม โดยการจัดการนัดหยุดงาน ทั้งหมด 1,400 แห่ง โดยการเข้าร่วมจากคนงานทั้งหมด 600,000 คน จากทั้งคนงานการรถไฟ คนงานเหมืองแร่และองค์กรร่วมหลากหลายกระจายไปทั่วทั้งประเทศ ข้อเรียกร้องของการนัดหยุดงานในครั้งนี้คือ การจำกัดชั่วโมงการทำงานเป็น 8 ชั่วโมงต่อวัน แต่การนำของ Knights of Labor ก็ต้องล้มเหลวเนื่องจากการพยายามจะรวบรวมมากเกินไปทำให้ไม่สามารถจัดการได้⁸¹ การชุมนุมประท้วงของกลุ่มที่โรงงาน McCormick จากแนวร่วมที่รวมเข้ามาอยู่ใน Knights of Labor เมื่อตำรวจพยายามสลายการชุมนุมโดยสงบเกิดระเบิดขึ้น มีตำรวจเสียชีวิต 7 คน และผู้บาดเจ็บจำนวนมาก แต่จากเหตุการณ์ดังกล่าว Knights of Labor ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก และถูกมองว่าเป็นพวกอนาธิปไตย (anarchists) สมาชิกของ Knights of Labor สลายตัวแล้ว เปลี่ยนไปอยู่ในกลุ่มเคลื่อนไหวที่ลดระดับความรุนแรงลง และเป็นกลุ่มที่ได้รับความเชื่อถือมากขึ้น เช่น กลุ่ม Railroad Brotherhoods และ American Federation of Labor Unions⁸²

ในงานวิจัยนี้ เริ่มนำการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานนับตั้งแต่ยุค progressive era ที่อยู่ในช่วง ค.ศ. 1890-1920 ที่มีระบบการผลิตอุตสาหกรรมเฟื่องฟู เกิดโรงงานอุตสาหกรรมหนัก ระบบรถไฟ ขนส่งข้ามประเทศ กลุ่มคนชั้นกลางพัฒนาธุรกิจเอกชน และความเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวนาและกรรมกรใน Midwest และภาคตะวันตกของประเทศต้องการให้รัฐบาลออกกฎหมายในทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดการประกอบกิจการและธุรกิจที่แข่งขันเสรี ประธานาธิบดี Roosevelt ต่อมา ประธานาธิบดี Wilson มีการออกกฎหมาย Interstate Commerce Act 1887 เพื่อควบคุมการรถไฟ และออกกฎหมาย Sherman Antitrust Act 1890⁸³ เพื่อห้ามไม่ให้เกิดการควบคุมตลาดภายใต้อุตสาหกรรมอย่างหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว

⁸¹ William C. Birdsall, "The Problem of Structure in the Knights of Labor". *Industrial and Labor Relations Review* 6 (4) (July 1953): 532-546.

⁸² Glen A. Gildemeister, "The Founding of the American Federation of Labor," *Labor History*, 22 (2), (Spring 1981): 262-70.

⁸³ กฎหมายนี้เป็นพื้นฐานให้กับหลักการป้องกันการผูกขาดมาจนถึงปัจจุบัน มีบทบัญญัติในการบังคับให้ แดกบริษัทไม่ให้มีขนาดใหญ่มากเกินไป อันจะนำมาซึ่งการผูกขาด เช่นในกรณีของ Standard Oil

1) Pullman Strike 1894

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจหลังในทศวรรษ 1890 มีการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ เรียกว่า Pullman Strike ตามชื่อของบริษัท Pullman Palace Car Company เมือง Chicago, รัฐ Illinois ที่ลดค่าแรงของพนักงานในบริษัท พนักงานซึ่งไม่พอใจเข้าร่วมกับ the American Railway Union (ARU) นัดหยุดงาน และคว่ำบาตรรถของ บริษัททั้งหมดที่ใช้ในการรถไฟ ใน ค.ศ. 1894 พนักงานทั้งหมด 125,000 คน ที่ทำงานในสถานีรถไฟทั้งหมด 29 แห่ง ต่างผลงาน จากการดำเนินงานของบริษัท Pullman รัฐบาลพยายามจัดการกับการคว่ำบาตรของพนักงาน โดยการขอคำสั่งศาลในการห้าม ผู้นำคนงานสนับสนุนการคว่ำบาตรในทุกกรณี⁸⁴ โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมาย Sherman Anti-Trust Act ผู้นำคนงานเพิกเฉยต่อคำสั่งศาลดังกล่าว กองทหารของรัฐบาลกลางเข้ามาจัดการสลายการนัดหยุดงานนั้น โดยใช้กำลังทหาร 2,000 นาย เข้าสลายการนัดหยุดงานนั้นมีคนงานเสียชีวิต 13 คนบาดเจ็บ 57 คนมูลค่าความเสียหายในทรัพย์สินประมาณ 340,000 เหรียญสหรัฐ ผู้นำคนงานถูกจำคุก 6 เดือน ข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งศาล ARU สลายตัวไป⁸⁵

จากการเติบโตของอุตสาหกรรมรถไฟ มีการรวมตัวของคนงานการรถไฟ ใน ค.ศ. 1901 มีสหภาพการรถไฟ Railroad Brotherhoods เป็นการรวมกลุ่มจากทั้งสิ้น 17 กลุ่ม⁸⁶ กิจกรรมที่ให้ความช่วยเหลือ เช่น ประกันภัย แผนการด้านสุขภาพ และการเจรจากับหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบในการเป็นสมาชิกและฌาปนกิจ สงเคราะห์ เป็นต้น การรวมกลุ่มกันของสหภาพแรงงานการรถไฟใน ค.ศ. 1916 ที่เชื่อว่า จะทำการนัดหยุดงานทั่วประเทศ ส่งผลให้เกิดกฎหมายระดับประเทศ (federal law) Adamson Act of 1916 ให้ค่าจ้าง 10 ชั่วโมงต่อการทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน⁸⁷ มีการกำหนดชั่วโมงการทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน และกำหนดให้มีค่าจ้างล่วงเวลาสำหรับคนงานการรถไฟ ที่ทำงานระหว่างมลรัฐต่างๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สหภาพแรงงาน

⁸⁴ ศาลสูงมีคำสั่งในคดี In re Debs 1895 ไปในทางสนับสนุนคำสั่งศาลในกรณี Pullman Strike ว่ารัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎและคำสั่งในการควบคุม จัดการการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (interstate commerce)

⁸⁵ Harvey Wish, "The Pullman Strike: A Study in Industrial Warfare," *Journal of the Illinois State Historical Society* 32(3) (1939): 288-312.

⁸⁶ สหภาพหลักๆ เช่น Brotherhood of Locomotive Engineers (BLE), Order of Railway Conductors, Brotherhood of Locomotive Firemen, Brotherhood of Railroad Trainmen

⁸⁷ Adamson Act, Sept. 3, 5, 1916, ch. 436, 39 Stat. 721.45 U.S.C. § 65 (กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไป ใน ค.ศ. 1996).

การรถไฟเสนอแนวคิดให้รวบรวมกิจการรถไฟให้เป็นกิจการของรัฐและนัดหยุดงานทั่วประเทศใน ค.ศ. 1919 ข้อเสนอและการนัดหยุดงานนี้ล้มเหลว และการเคลื่อนไหวของสหภาพการรถไฟก็หยุดไปในทศวรรษ 1920

2) Coal Strike 1900 – 1902 และ 1919

กลุ่มของแรงงานจากคนงานในเหมืองแร่ เช่น Western Federation of Miners (WFM) จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1893 ซึ่งรวมกับกลุ่ม the Western Labor Union ในภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น American Labor Union เป็นกลุ่มหัวก้าวหน้า และสังคมนิยมจัดไปจนถึงนิยมนาธิปไตย ในภายหลังพัฒนาเป็น United Steelworkers of America การเรียกร้องของกลุ่มคนงานในเหมืองแร่ในช่วง ค.ศ. 1900-1902 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดี Roosevelt ที่ตกลงประนีประนอมในการให้ค่าแรงเพิ่มขึ้นและลดชั่วโมงในการทำงาน แต่ไม่ยินยอมในการรับรองตัวแทนในการต่อรองของสหภาพแรงงาน⁸⁸

3) Danbury Hatters' Case 1902

เหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการรวมตัวกันชุมนุมประท้วงของคนงาน ใน ค.ศ. 1902 Hatters' Union เป็นสหภาพที่เรียกร้องให้มีการคว่ำบาตรการซื้อหมวก ซึ่งเป็นสินค้าจากโรงงานที่ไม่มีสหภาพคนงาน ใน Connecticut เจ้าของโรงงานคือ Dietrich Loewe ยื่นฟ้องต่อศาลว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดในการรวมตัวกันขัดขวางและละเมิดต่อสิทธิในการค้า ตามกฎหมาย Sherman Antitrust Act ใน ค.ศ. 1908 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี Loewe v. Lawlor⁸⁹ หรือที่เรียกว่ากรณี Danbury Hatters' Case ศาลตัดสินว่าสหภาพต้องอยู่ภายใต้คำสั่งของศาลตามกฎหมายดังกล่าวและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องให้คว่ำบาตรนั้น การตัดสินคดีดังกล่าวก่อปัญหาต่อการรวมตัวและการเคลื่อนไหวของสหภาพคนงานเป็นอย่างมาก

ต่อมามีการออกกฎหมาย Clayton Act of 1914 ส่วนหนึ่งของกฎหมายนี้มุ่งหวังเพื่อจะให้การเรียกร้องของสหภาพแรงงาน เป็นข้อยกเว้นการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด และสร้างหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับคนงานว่า มนุษย์ไม่ใช่สินค้าหรือวัตถุในการค้าพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ดี ศาลยังคง

⁸⁸ Robert H. Wiebe, "The Anthracite Strike of 1902: A Record of Confusion", *Mississippi Valley Historical Review* 48 (2) (September 1961): 229-251.

⁸⁹ Loewe v. Lawlor, 208 U.S. 274 (1908), 235 U.S. 522 (1915).

ตีความไปในทางบั่นทอนการรวมตัวของสหภาพแรงงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการชุมนุมเคลื่อนไหวของผู้ใช้แรงงานด้วย ส่งผลให้กิจกรรมต่างๆ ของสหภาพแรงงานอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการป้องกันการผูกขาด จนใน ค.ศ. 1932 รัฐมีการออกกฎหมาย Norris-La Guardia Act ที่ช่วยคุ้มครองการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานให้ดีขึ้น

4) Industrial Workers of the World Strike 1912

สหภาพแรงงานของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมจัดตั้งขึ้นในชื่อ Industrial Workers of the World (IWW) ใน ค.ศ. 1905 ส่วนใหญ่ของสมาชิกสหภาพอยู่ในทางตะวันตกของสหรัฐอเมริกา เริ่มจากกลุ่มเหมืองแร่ โรงเลื่อย โรงงานเครื่องกระป๋อง กรรมกรท่าเรือและโรงงาน ทอผ้า ใน ค.ศ. 1912 มีการรวมตัวกัน ชุมนุมนัดหยุดงาน ประมาณสองหมื่นคน และใน ค.ศ. 1917 สมาชิกสหภาพคนงาน Agricultural Workers Organization ซึ่งเป็นกลุ่มภายใน IWW ได้ชุมนุมขบวนาประมาณหนึ่งแสนคน ในตอนกลางของสหรัฐอเมริกา

5) Great Railroad Strike of 1922

การนัดหยุดงานของคนงานรถไฟทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1922 ทันทีที่มีการนัดหยุดงาน คณะกรรมการพนักงานการรถไฟ (Railroad Labor Board) ประกาศตัดเงินเดือนพนักงานทุกคน คนละ 7 ¢ ไม่ว่าจะเข้าร่วมในการประท้วงหรือไม่ก็ตาม การรถไฟจ้างคนงานเข้าแทนพนักงานที่นัดหยุดงานทันทีเกือบ 400,000 ตำแหน่ง เพิ่มความไม่พอใจและทำให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น ในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1922 ศาลสหรัฐอเมริกามีคำสั่งห้ามการนัดหยุดงาน “Daugherty Injunction” สั่งห้ามกิจกรรมทุกอย่าง นับตั้งแต่การหยุดงาน การชุมนุม การปิดล้อมโรงงาน ผลของการเคลื่อนไหวครั้งนี้ในบางสถานต้องปิดทำการชั่วคราวในขณะที่บางแห่งมีการเจรจาระหว่างผู้ค้าที่ต้องการใช้การขนส่งสินค้า มีการเจรจาในระดับท้องถิ่นเพื่อขอเปิดใช้ทางรถไฟ การประท้วงครั้งนี้ค่อยๆ สลายไปในที่สุด แต่สร้างความตึงเครียดและความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างการรถไฟและผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับการรถไฟเป็นระยะเวลานาน

ในช่วงทศวรรษ 1920 เป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจกระตือรือร้น การรวมตัวกันของกลุ่มผู้ใช้แรงงานไม่ค่อยมีความเคลื่อนไหวนัก รวมไปถึงความรู้สึกของรัฐและผู้ประกอบการที่ต่อต้านการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวของแรงงาน กลุ่มนายจ้างประสบความสำเร็จในการสร้างภาพทางลบให้แก่สหภาพแรงงาน สมาชิกสหภาพแรงงาน

ลดจำนวนลง ผู้นำแรงงานคนสำคัญเสียชีวิต หลายๆ ปัจจัยนี้ทำให้การรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวลดลง

หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจอีกครั้งใน ค.ศ. 1929 ธุรกิจผู้ประกอบการต้องเสี่ยงกับการบริหารกิจการอย่างมาก จำเป็นต้องลดเงินเดือนลูกจ้างจำนวนคนว่างงานเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 25 ถึงแม้ว่าสหภาพแรงงานจะไม่ได้มีการเคลื่อนไหวใดๆ แต่ประชาชนผู้ว่างงานกลับมีการรวมตัวกันอย่างอัตโนมัติ โดยมีการเดินขบวนในเมืองอุตสาหกรรมใหญ่ๆ เช่น New York, Detroit, San Francisco, และ Washington D.C. ใน ค.ศ. 1930

ใน 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 ชั่วโมงการทำงาน แม้ว่า NIRA จะถูกศาลสูงชี้ว่ากฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่การตรากฎหมายดังกล่าวก็กระตุ้นให้แรงงานตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิของผู้ใช้แรงงาน

6) Ford Hunger March 1932

การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ตกงานจากอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ เดินขบวนจากเมือง Detroit สู่มือง Dearborn ในรัฐ Michigan เมื่อวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1932 จากการเดินขบวนดังกล่าว ตำรวจและหน่วยรักษาความปลอดภัยของบริษัท Ford Motor Company ยิงลูกจ้างที่ร่วมเดินขบวนเสียชีวิต 4 คน บาดเจ็บกว่า 60 คน ต่อมาผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าว เสียชีวิตอีก 5 คน ในการชุมนุม Frank Murphy นายกเทศมนตรีเมือง Detroit ตัดสินใจให้มีการเดินขบวนได้ แม้ว่าจะไม่ได้มีการอนุญาตอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการเริ่มเดินขบวน ผู้นำการชุมนุมซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นกล่าวปราศรัยเรียกร้อง 14 ข้อ ให้ Henry Ford

จ้างผู้ตักงาน ให้สวัสดิการด้านสุขภาพแก่คนงาน ยกเลิกการสวดมนต์และการจ้างหน่วยรักษาความปลอดภัย และให้สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพ การเดินขบวนเป็นไปด้วยความสงบ จนกระทั่งเดินไปถึงเมือง Dearborn ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตัดสินใจยิงแก๊สน้ำตา และเริ่มทุบตีกลุ่มผู้เดินขบวนด้วยกระบอง กลุ่มผู้เดินขบวนตอบโต้ด้วยการปาก้อนหินใส่ตำรวจ ตำรวจและหัวหน้าหน่วยรักษาความปลอดภัยของบริษัท Ford เริ่มยิงผู้ชุมนุมด้วยปืนพก และเมื่อสถานการณ์รุนแรงขึ้น มีการใช้ปืนกลในการยิงใส่กลุ่มผู้ชุมนุม⁹⁰

สื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นบางฉบับรายงานข่าวว่า มีการยิงใส่กลุ่มผู้ชุมนุมโดยคอมมิวนิสต์ที่ซ่อนอยู่ด้านหลังของตำรวจ คดีนี้มีการตัดสินโดยลูกขุน ซึ่งลงความเห็นว่า ตำรวจกระทำการโดยชอบแล้ว การที่ตำรวจเริ่มใช้แก๊สน้ำตาในการสลายการชุมนุมถือเป็นการเริ่มสลายการชุมนุมสมควรแล้ว ต่อมาเมื่อมีการยิงกันเกิดขึ้นเพื่อป้องกันการคุกคามในชีวิตและทรัพย์สินจากอันตรายที่ใกล้จะถึง

7) Flint Sit-Down Strike 1936 – 1937

การเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มแรงงานที่นับได้ว่าประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง คือ Flint Sit-Down Strike⁹¹ ของคนงานที่บริษัท General Motors ที่จัดการประท้วงโดยกลุ่มสหภาพแรงงานชื่อ United Automobile Workers (UAW) กลุ่มสหภาพนี้ได้เตรียมตัวเพื่อเคลื่อนไหวนานพอสมควรก่อนหน้านี้ เนื่องจากโรงงาน GM มีระบบสวดมนต์กลุ่มผู้ใช้แรงงานอย่างเข้มงวด UAW ได้โอกาสเคลื่อนไหวเมื่อลูกจ้างสองคนของ GM ถูกไล่ออก UAW เรียกร้องให้มีการเจรจา และวางแผนปิดโรงงานของ GM ที่ เมือง Flint, Michigan ในวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1936 UAW เรียกประชุมกลุ่มผู้ใช้แรงงานตอนเที่ยง เพื่อกระจายข่าวการนัดประท้วงครั้งนี้ การประท้วงทำโดยการนัดหยุดงานและนั่งประท้วงในโรงงานและกันไม่ให้มีการดำเนินการผลิตได้ ลูกจ้างที่นั่งประท้วงในโรงงานเพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้างปลดพนักงานและจ้างคนงานชุดใหม่เข้าทำงาน

ผู้พิพากษามีคำสั่งให้ลูกจ้างที่ทำการประท้วงออกจากโรงงาน แต่ UAW สืบพบว่า ผู้พิพากษานี้เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในบริษัท GM กว่าสองแสนเหรียญ จึงทำให้

⁹⁰ Maurice Sugar, *The Ford Hunger March*. Ann Fagan Ginger, ed (Berkeley, CA: Meiklejohn Civil Liberties Institute, 1980).

⁹¹ Sidney Fine, "The General Motors Sit-Down Strike: A Re-examination," *American Historical Review* 70(3), (1965): 691–671.

ผู้พิพากษานี้ขาดคุณสมบัติที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดี หรือมีคำสั่งได้ตำรวจพยายามบุกเข้าไปในโรงงาน แต่ถูกจ้างที่อยู่ภายในก็พยายามป้องกันและใช้สายยางดับเพลิงในการต้านตำรวจ แม้ว่ารองประธานาธิบดี Garner พยายามเสนอให้มีการแทรกแซงโดยรัฐบาลในเหตุการณ์นี้ แต่ประธานาธิบดี Roosevelt ไม่เห็นด้วย ต่อมา ศาลมีคำสั่งห้ามไม่ให้ยึดโรงงานและสั่งให้หยุดประท้วง แต่กลุ่มแรงงานก็ไม่สนใจคำสั่งศาลนี้แต่อย่างใด สถานการณ์บังคับให้ GM ต้องเปิดการเจรจากับกลุ่มตัวแทนจาก UAW ตัวแทนของ GM ปฏิเสธที่จะอยู่ในห้องเจรจาเดียวกับตัวแทนผู้ใช้แรงงาน ผู้ว่าการรัฐ Frank Murphy จึงดำเนินการเป็นตัวกลางในการเจรจา ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1937⁹² ผลจากความสำเร็จของ Flint Sit-Down Strike ทำให้เกิดการรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น

ยุคต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการออกกฎหมาย Taft-Hartley Act of 1947⁹³ ที่จำกัดการดำเนินการของสหภาพแรงงานเพื่อเป็นการตอบโต้การนัดหยุดงานในช่วงสงครามของกลุ่มคนงานในเมืองแร่และกลุ่มคนงานในอุตสาหกรรมเหล็ก รถยนต์และอุตสาหกรรมหนักอื่นๆ ซึ่งรัฐมองว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ผู้เสนอกฎหมายนี้คือ วุฒิสมาชิก Robert Taft และสมาชิกสภาผู้แทน Fred Hartley จากพรรครีพับลิกันที่ชนะการ veto จากประธานาธิบดี Truman ที่เรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า “Slave-Labor Bill” นอกจากนี้ในภาวะสงครามเย็น การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานที่มักจะมีการแทรกซึมของกลุ่มซ้ายที่นิยมคอมมิวนิสต์อยู่บ้าง แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่ของสหภาพแรงงานพยายามระวังในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐมีนโยบายที่เข้มงวดขึ้นเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์และการให้ข้อมูลทางราชการ

ในช่วงหลังทศวรรษ 1960 การเติบโตของแรงงานในภาคการเกษตรมีมากขึ้น โดยเฉพาะทางตะวันตกของประเทศและการเกิดขึ้นของแรงงาน Hispanic มีการตั้ง United Farm Workers ใน California นอกจากนี้การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานของภาคเอกชนลดบทบาทลง ในขณะที่แรงงานในภาครัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพครู American Federation of Teachers (AFT) โดยเฉพาะในช่วงที่ผ่านมาเกิดวิกฤตงบประมาณของรัฐทำให้สถานะทางการเงินของรัฐกระทบต่อการจ้างงานในภาครัฐ

⁹² “The 1936 - 37 Flint, Michigan Sit-Down Strike” BBC. (online), Available from: <http://www.bbc.co.uk/dna/place-london/A672310>

⁹³ Labor Management Relations Act of 1947 29 U.S.C. § 401-531.

มากขึ้น และอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางด้านผู้ใช้แรงงาน คือ การเข้าร่วมใน NAFTA ทำให้ปัญหาการอพยพเข้าของแรงงานจาก Mexico มีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงทางด้านแรงงานและการจ้างงานมีแนวโน้มลดลง เมื่อเทียบกับด้านความเสมอภาคทางเพศและการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ และสีผิว ความต้องการของกลุ่มแรงงานในยุคแรกๆ ได้บัญญัติรับรองโดยกฎหมาย เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงานและสวัสดิการ ค่าชดเชย ที่น่าสังเกตคือ อัตราคนว่างงาน ซึ่งอาจมีอยู่ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ แต่การชุมนุมเพื่อเรียกร้องมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับในอดีต

4.2.2 การชุมนุมเรียกร้องเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equality)

การเคลื่อนไหวที่มีการชุมนุมเรียกร้องในสหรัฐอเมริกาที่กลุ่มที่สองที่เกิดขึ้นอยู่ คือ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะ โดยเฉพาะเรื่องความเสมอภาคทางเพศ เริ่มจากการเรียกร้องสิทธิเสมอภาคในการเลือกตั้ง สิทธิเสมอภาคและโอกาสในการทำงาน สิทธิในเนื้อตัวร่างกายและอนามัยเจริญพันธุ์ และการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มเพศหลากหลาย

1) Suffrage Parade 1912

การเคลื่อนไหวเรียกสิทธิเลือกตั้ง เริ่มจากการก่อตั้งสมาคม National Woman Suffrage Association โดย Susan B. Anthony และ Elizabeth Cady Stanton มีเป้าหมายเบื้องต้นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้ง⁹⁴ ใน ค.ศ. 1920 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 19 ให้สิทธิในการเลือกตั้งเสมอภาคทั้งชายและหญิงการเรียกร้องนี้นับตั้งแต่การจัดตั้งสมาคม และมีการรณรงค์มาเป็นระยะเวลายาวนาน รวมถึงการเดินพาเหรดใน ค.ศ. 1912 ที่ New York City

2) Women's Liberation 1970

การเดินขบวนเพื่อสนับสนุนการปลดปล่อยผู้หญิงจากการกดขี่ เป็นการรวบรวมผู้หญิงที่แตกต่างกันทั้งในฐานะและสีผิวให้มาร่วมกันเพื่อความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายและหญิง การเรียกร้องให้มีการจ้างงานที่เป็นธรรมและโอกาสในการเข้าทำงานเท่าเทียมกัน

⁹⁴ Alan Brinkley, *The Unfinished Nation: A Concise History of the American People*, 3rd ed., (Boston: McGraw-Hill College, 2000), pp. 638-640.

3) Women's Strike for Equality 1970

การรวมกลุ่มกันของผู้หญิงเพื่อผลักดันในเรื่องความเท่าเทียมกันในโอกาสในการทำงาน มีการจัดตั้งกลุ่มชื่อ 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

4) 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 ต่อมาหน่วยงานอาหารและยาได้รับรองให้มีการใช้ยาคุมกำเนิดได้ต่อมาใน ค.ศ. 1973 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี Roe v. Wade⁹⁵ ให้สิทธิในการตัดสินใจทำแท้งได้ คำพิพากษานี้มีผลทำให้ยกเลิกกฎหมายห้ามการทำแท้งในหลายๆ มลรัฐ ผลที่ตามมาคือ การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านการทำแท้งหรือ pro life

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการทำแท้ง (Pro Life Group) มีการเดินขบวนครั้งแรกเมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1974 และมีการจัดทุกปี⁹⁶ รวมถึงการรณรงค์และดำเนินการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการนำคดีขึ้นสู่ศาลสูงสหรัฐอเมริกาเพื่อพยายามให้มีผลกลับคำพิพากษาในคดี Roe v. Wade การต่อต้านการทำแท้ง การชุมนุมของกลุ่มที่เรียกร้องให้มีการหยุดการทำแท้งมีขึ้นทุกปี

5) Stonewall Riots 1969

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มเพศหลากหลาย (LGBT) มีมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 โดย เรียกร้องให้มีการปฏิบัติที่ดีต่อผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ การชุมนุมนำโดย East Coast Homophile Organization (ECHO) รูปแบบของกิจกรรมคือการชุมนุมหน้าสถานที่ทำการและชูป้ายแสดงข้อเรียกร้อง เหตุการณ์ของการชุมนุมที่

⁹⁵ Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

⁹⁶ March for Life, (online), Available from: <http://marchforlife.org/>

Stonewall Inn ที่ Greenwich Village เมือง New York City เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1969 เป็นการชุมนุมที่สืบเนื่องติดต่อกันของกลุ่มเพศหลากหลาย เพื่อตอบโต้ การการที่ตำรวจบุกเข้าไปใน Stonewall Inn ซึ่งเป็นของมาเฟียที่มีกิจกรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติดและโสเภณีชาย ความตึงเครียดระหว่างตำรวจและกลุ่มเพศหลากหลายเกิดขึ้นหลายสัปดาห์ และมีการจัดตั้งกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนให้มีการยอมรับความหลากหลายทางเพศมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งเกิดการเดินขบวน Gay Pride ครั้งแรกขึ้นเมื่อ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1970 ที่ Los Angeles, Chicago, และ New York ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการระลึกถึงเหตุจลาจลที่ Stonewall ด้วย

6) White Night Riots 1979

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มเพศหลากหลายที่ San Francisco, California มีการกระหึกระหังกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของ San Francisco เป็นพื้นฐานเดิมอยู่ การชุมนุมของผู้ประท้วงประมาณ 5,000 คน จากกลุ่มเพศหลากหลายในกรณีการฟ้อง Dan White ในข้อหาฆ่าม่ายเทศมนตรีเมือง San Francisco และที่ปรึกษา การตัดสินใจดังกล่าว ส่งผลให้มีการชุมนุมของกลุ่มเพศหลากหลาย และนำไปสู่การจลาจลในวงกว้างขึ้น ทั้งๆ ที่เหตุการณ์เริ่มจากการชุมนุมโดยสงบ ที่ตอนหลังเกิดความรุนแรงขึ้นตามมา

7) Same-Sex Marriage Demonstration

การชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของกลุ่มทั้งในทางที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการที่กฎหมายรับรองการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน⁹⁷ โดยมากการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้จะนำไปโดยสงบ และไม่ก่อผลกระทบใดๆ ต่อสังคม การเรียกร้องที่ต้องการให้เกิดประสิทธิผลส่วนใหญ่เป็นการ Lobby ต่อผู้มีส่วนในการลงความเห็นต่อการออกกฎหมายเป็นส่วนใหญ่

ข้อสังเกตจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคทางเพศมีความหลากหลาย ในระยะแรก การเรียกร้องสิทธิทางกฎหมาย เช่น สิทธิในการเลือกตั้งและความเสมอภาคในการทำงาน เป็นไปโดยราบรื่น รูปแบบที่แสดงออกในการชุมนุม เช่น การเดินพาเหรด เป็นไปโดยสงบ และไม่มีผู้เห็นต่างเท่าใดนัก แต่ผลสัมฤทธิ์จากการชุมนุมมีค่อนข้างน้อย นอกจากการแสดงพลังว่ามีจำนวนผู้สนับสนุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายได้ตระหนักถึงคะแนนเสียงและความนิยมของตัวเองในการกำหนดนโยบาย แต่การเคลื่อนไหวชุมนุมในประเด็นอื่นๆ

⁹⁷ Public Law 104-199 - Defense of Marriage Act. (online), Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ199/content-detail.html>

ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเพศ เช่น การทำแท้ง สิทธิของกลุ่มเพศหลากหลาย และการแต่งงานของเพศเดียวกัน จะมีทั้งในกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับประเด็นนั้น เข้ามาเป็นคู่ตรงข้ามในการเคลื่อนไหว การเรียกร้องสิทธิโดยการชุมนุมบางครั้งเกิดความรุนแรงขึ้นตามมา การต่อสู้ทางความคิดยังคงดำเนินต่อไป ดังนั้น รูปแบบของการชุมนุมเพื่อสร้างความตื่นตัวและความเข้าใจต่อสาธารณะจึงเป็นรูปแบบที่มีแนวโน้มที่จะมีการชุมนุมต่อไปเรื่อยๆ

4.2.3 การชุมนุมเรียกร้องสิทธิเสมอภาคของสีผิว (Racial Equality)

ก่อนหน้า ค.ศ. 1955 การกดขี่และเหยียดผิวในสหรัฐอเมริกาไม่รุนแรงมาก แม้มีการยกเลิกการมีทาสแล้ว แต่ในสังคมยังมีการใช้ความรุนแรงในการจัดการกับคนผิวดำที่ลุกขึ้นมา โดยมีศาลเตี้ยจัดการกับคนผิวดำที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายทางสังคม เช่น โขมัยของหรือล่วงเกินผู้หญิงผิวขาว จะมี mob คนผิวขาวจัดการลงโทษโดยการแขวนคอคนผิวดำ เรียกการกระทำเช่นนี้ว่า lynching law ยุคนี้เรียกว่า Jim Crow era ดังนั้น คนผิวดำจึงตกอยู่ภายใต้ความกลัว⁹⁸ การชุมนุมเรียกร้องจึงแทบเป็นไปไม่ได้เลย ใน ค.ศ. 1865 มีการก่อตั้ง the Ku Klux Klan เป็นกลุ่มของ white supremacy ที่เชื่อว่าคนผิวขาวนั้นเหนือกว่าคนผิวสี ใน ค.ศ. 1896 ศาลสูงสุดตัดสินคดี Plessy v. Ferguson ทำให้การเลือกปฏิบัติกับคนผิวสีโดยกฎหมาย การเคลื่อนไหวของคนผิวดำเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปร่างจากการก่อตั้งองค์กร National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)⁹⁹ เริ่มจากการส่งเสริมให้คนผิวดำเรียนกฎหมาย มีการต่อสู้กันทางกฎหมายต่อมา จนกระทั่งสามารถต่อสู้ในคดี Brown v. Board of Education ใน ค.ศ. 1954 การเคลื่อนไหวของคนแอฟริกันอเมริกันจึงเริ่มขึ้น ใน ค.ศ. 1955 เริ่มจากการที่ Rosa Park ถูกจับเนื่องจากไม่ยอมลุกให้ที่นั่งแก่ผู้ชายผิวขาวบนรถโดยสาร ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รถโดยสารไม่มีการแบ่งแยกสีผิว Montgomery Bus Boycott 1956 ต่อมาใน ค.ศ. 1960 มีการรณรงค์เพื่อยกเลิกการแบ่งแยกสีผิวในร้านอาหารโดยการริเริ่มของ Student Nonviolent Coordinating Committee (SNCC) เป็นการเคลื่อนไหวโดยไม่ใช้ความรุนแรง มีการรณรงค์ที่เรียกว่า Student Sit-In และในปีต่อมา ค.ศ. 1961 กลุ่มของนักศึกษาเริ่มโดยการท้าทาย

⁹⁸ John Dittmer, *Local People: The Struggle for Civil Rights in Mississippi* (Chicago: University of Illinois Press, 1995).

⁹⁹ Carol Anderson, *Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle For Human Rights, 1944-1955* (New York: Cambridge, 2003).

การแบ่งแยกสีผิวในรถโดยสารสาธารณะระหว่างมลรัฐต่างๆ โดยกลุ่มนักศึกษาเรียกว่า Congress of Racial Equality (CORE) ร่วมกับ SNCC จัดกลุ่มอาสาสมัครกว่าพันคน ทั้งผิวขาวและผิวดำเดินทางร่วมกันจากรัฐตอนเหนือมาถึงทางใต้ เพื่อเรียกร้องให้มีการบังคับใช้กฎหมายตามคำพิพากษาของศาลสูง เรียกการรณรงค์นี้ว่า Freedom Rider

1) Little Rock 1957

การเคลื่อนไหวชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิความเสมอภาคในสีผิว ในโรงเรียนในเดือนกันยายน ค.ศ. 1957 นักเรียนแอฟริกันอเมริกันสอบเข้าเรียนในโรงเรียน Little Rock Central High School ที่รัฐ Arkansas ปรากฏว่า ผู้ว่าการรัฐขอให้หน่วยรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ National Guard เข้ามากันไม่ให้นักเรียนทั้ง 9 คน เข้าเรียน มีการชุมนุมของคนผิวขาวด้วยความไม่พอใจ และต่อต้านการเข้าเรียนรวมกันของเด็กแอฟริกันอเมริกันในโรงเรียนที่เป็นของคนผิวขาว NAACP เรียกร้องให้ประธานาธิบดี Eisenhower แทรกแซงการต่อต้านของผู้ว่าการรัฐที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงที่ต้องไม่แบ่งแยกสีผิวในโรงเรียน ประธานาธิบดี Eisenhower จำใจต้องส่ง National Guard เพื่อคุ้มกันนักเรียนทั้ง 9 คน เข้าเรียน ป้องกันจากการคุกคามของ mob คนผิวขาวที่ชุมนุมประท้วงอยู่นอกโรงเรียน ท้ายที่สุดเมื่อสิ้นปีการศึกษา โรงเรียนได้ปิดตัวเอง โดยไม่ยอมรับนักเรียนผิวสีเข้ามาในโรงเรียน¹⁰⁰

2) James Meredith in Mississippi University 1962

James Meredith นักศึกษาแอฟริกันอเมริกันที่จะเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย¹⁰¹ แต่ผู้ว่าการรัฐ Ross Barnett ไม่ยอม และประกาศแบ่งแยกสีผิวในรัฐ Mississippi ศาลภูมิภาคที่ 5 (Fifth U.S. Circuit Court of Appeals) มีคำสั่งปรับผู้ว่าการรัฐวันละ 10,000 เหรียญสหรัฐ ในฐานะที่ไม่ยอมรับ Meredith เข้าลงทะเบียนเรียน ต่อมาในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1962 อัยการสูงสุด Robert Kennedy ส่งกองกำลังทหารส่วนกลาง U.S. Marshals คุ้มครอง Meredith ให้เข้าไปในมหาวิทยาลัย ผุ่ชนผิวขาวชุมนุมประท้วงและขว้างปาอาหารที่คุ้มกัน มีเสียชีวิต 2 คน ในจำนวนนั้นมีผู้สื่อข่าวฝรั่งเศสรวมอยู่ด้วย ทหารถูกยิงบาดเจ็บ 28 คน ผู้บาดเจ็บอื่นๆ

¹⁰⁰ Juan Williams, *Eyes on the Prize: American's Civil Rights Years 1954-1965* (New York: Penguin Books, 2002), pp. 91-103.

¹⁰¹ Juan Williams, *Eyes on the Prize: American's Civil Rights Years 1954-1965* (New York: Penguin Books, 2002), p. 214.

อีก 160 คน ประธานาธิบดี Kennedy มีคำสั่งบังคับให้ผู้ว่าการรัฐดำเนินการเพื่อยุติการก่อจลาจลนี้

3) Birmingham 1963

ภายใต้การนำของ Southern Christian Leadership Conference (SCLC) การณรงค์ให้ยกเลิกการแบ่งแยกสีผิวในร้านอาหาร โบสถ์ รวมถึงสถานที่สาธารณะต่างๆ การชุมนุมถูกสั่งห้ามโดยคำสั่งศาล ผู้ชุมนุมตั้งใจจะใช้วิธีการคัดค้านคำสั่งนี้ โดยการชุมนุมในวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1963 และในที่สุดก็ผู้ชุมนุมจำนวนมากถูกจับ รวมถึง Martin Luther King, Jr. ด้วย และเป็นที่มาของบทความ Letter from Birmingham Jail ในวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1963 หลังจากที่ King ได้รับการปล่อยตัว การณรงค์เดินขบวนเพื่อต่อต้านคำสั่งศาลได้เกิดขึ้นอีก โดยผู้ชุมนุมกว่า 600 คน รวมถึงเด็กนักเรียนกว่า 1,000 คน ที่ฝึกซ้อมการชุมนุมแบบอหิงสา nonviolence เข้าร่วมการเดินขบวนจากโบสถ์ไปจนถึง City Hall ผู้เดินขบวนทั้งหมดถูกจับ วันรุ่งขึ้นมีการรวมตัวและเดินขบวนอีก ผู้ว่าการรัฐ Eugene “Bull” Connor ใช้สุนัขตำรวจและท่อฉีดน้ำสำหรับการดับเพลิง สลายการชุมนุม ภาพดังกล่าวถูกแพร่กระจายไปถึงความรุนแรงที่ตำรวจใช้ในการสลายผู้ชุมนุม ประธานาธิบดี Kennedy เข้าแทรกแซงโดยเป็นคนกลางในการเจรจา ได้ข้อตกลงในการตั้งกรรมการขึ้นเพื่อนำไปสู่การยกเลิกการแบ่งแยกสีผิวในสถานที่สาธารณะ ผลสืบเนื่องจากการบังคับให้มีการยกเลิกการแบ่งแยกดังกล่าว มีการปาระเบิดที่ทำการของ SCLC และโบสถ์ของแอฟริกันอเมริกัน ทำให้เด็ก 4 คน เสียชีวิต

4) March on Washington 1963

ความเคลื่อนไหวเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติโดยการเหยียดผิวจัดการณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่สังคม¹⁰² แกนนำคือ A. Philip Randolph เริ่มมีการเดินขบวนใน ค.ศ. 1941 ที่มีเป้าหมายเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานในสมัยประธานาธิบดี Roosevelt ต่อมาใน ค.ศ. 1963 มีการจัดให้มีการเดินขบวนอีกครั้งหนึ่งในสมัยประธานาธิบดี Kennedy ซึ่งในเริ่มแรกไม่เห็นด้วยกับการเดินขบวนนี้ เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อการเสนอกฎหมายเรื่องสิทธิพลเมือง แต่เมื่อผู้จัดยืนยันว่าจะจัด ประธานาธิบดีจึงเห็นว่าควรจะมีการหาแนวร่วมในการณรงค์โดยชน Union Auto Worker (UAW) เข้าร่วมด้วย การเดินขบวนครั้งนี้นับว่าประสบความสำเร็จ

¹⁰² Clayborne Carson, *In Struggle: SNCC and the Black Awakening of the 1960s* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), p. 83.

มีผู้เข้าร่วมสองถึงสามแสนคน มีคำปราศรัย “I Have a Dream” ที่มีอิทธิพลต่อสำนึกของสาธารณะถึงความไม่เป็นธรรมจากการเหยียดผิว

5) Selma to Montgomery Marches 1965

กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิในการเลือกตั้งของแอฟริกันอเมริกัน นำโดย SNCC วางแผนการเดินรณรงค์เพื่อให้คนแอฟริกันอเมริกันออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง¹⁰³ เริ่มจาก Selma, Alabama และไปสิ้นสุดที่ Montgomery เมืองหลวงของ Alabama ระยะทางประมาณ 87 กิโลเมตร มีผู้เข้าร่วมประมาณ 600 คน ซึ่งนายอำเภอ Selma ไม่เห็นด้วยกับการเดินขบวนนี้ หลังจากเริ่มเดินขบวนด้วยความสงบได้ไม่นาน ตำรวจและเจ้าหน้าที่ก็ใช้ตำรวจขี่ม้าเข้าโจมตีผู้เดินขบวน และตีด้วยกระบอง และแก๊สน้ำตา มีผู้เดินขบวนต้องนำส่งโรงพยาบาลอย่างน้อย 16 คน สื่อมวลชนกระจายข่าวของการสลายการชุมนุมในครั้งนี้อย่างรวดเร็ว สองสัปดาห์ต่อมา ผู้ชุมนุมขอคำสั่งคุ้มครองจากศาลในการห้ามไม่ให้ตำรวจสลายการชุมนุม และทำการเดินขบวนรณรงค์โดยไม่มีเหตุการณ์รุนแรง แต่หลังจากการเดินขบวนมีการลอบทำร้ายแกนนำผู้ชุมนุม โดยกลุ่มคนท้องถิ่นผิวขาว ทำให้แกนนำเสียชีวิตที่โรงพยาบาลในเวลาต่อมา และมีการลอบยิงผู้เดินขบวนขณะนั่งรถกลับ Selma มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว

6) Black Panther – Black Power

กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของคนแอฟริกันอเมริกัน นอกจากจะใช้สันติวิธีในการเคลื่อนไหวเช่น Martin Luther King แล้ว ยังมีกลุ่มเคลื่อนไหวที่เห็นว่าแนวทางของ King ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ และเชื่อว่าต้องใช้วิธีตาต่อตาฟันต่อฟัน กับการต่อสู้เพื่อความเสมอภาค แกนนำที่สำคัญได้แก่ Malcolm X ตัวแทนจากองค์กรชื่อ Nation of Islam เป็นองค์กรของชาวแอฟริกันอเมริกันที่เป็นมุสลิม ซึ่งเป็นแกนนำที่ต้องการแบ่งแยกไม่ต้องการเข้าไปรวมอยู่ในสังคม โดยเน้นแนวทางการป้องกันตัวเอง¹⁰⁴ อย่างไรก็ตาม การออกมาเคลื่อนไหวของ Malcolm X นับว่าได้ผลพอสมควร หลังจากที่มีการปราศรัยของเขามักจะมีการตอบสนองเพื่อให้การลดการเลือกปฏิบัติได้ดีขึ้น เช่น มีการออกกฎหมายหรือแนวทางในการจัดการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการลอบสังหาร King ใน ค.ศ. 1968 เป็นการจุดชนวนให้เกิดการจลาจลและ

¹⁰³ Juan Williams, *Eyes on the Prize: American's Civil Rights Years 1954-1965* (New York: Penguin Books, 2002), pp. 252-269.

¹⁰⁴ Clayborne Carson, *In Struggle: SNCC and the Black Awakening of the 1960s*, p. 215.

ใช้ความรุนแรงในการแสดงออกถึงความไม่พอใจของกลุ่มแอฟริกันอเมริกัน และมีการหันมาใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหา¹⁰⁵

การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ยุติการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางสีผิว ยังคงมีอยู่บางตามเหตุการณ์ที่เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น เช่น กรณีของเด็กรุ่นแอฟริกันอเมริกัน Trayvon Martin ที่ถูกเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยยิงเสียชีวิต ในขณะที่เดินออกไปซื้อของในเวลากลางคืน สร้างความไม่พอใจให้แก่ชุมชนแอฟริกันอเมริกันที่ต้องการเห็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภยนั้นรับผิดชอบต่อการกระทำ แต่การต่อสู้คดีในศาลปรากฏว่าศาลยกฟ้อง สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนทั่วไปที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่คดีนี้ มีการชุมนุมประท้วงตามที่แตกต่างกันเพื่อเรียกร้องให้มีการดำเนินคดีอย่างยุติธรรม และขยายการพิจารณาถึงการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสีผิว หรือเชื้อชาติ (race) อาจขยายไปถึงการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (aboriginal people) หรือกลุ่มแม็กซิกันอเมริกัน (Hispanic)

การเรียกร้องความเสมอภาคในทางชาติพันธุ์ (racial equality) ในภาพรวมที่พบจากกรณีศึกษาที่ยกมานี้ จะเห็นว่ามีความเห็นของรัฐบาลสหรัฐและมวลชนท้องถิ่นที่มีแนวคิดต่อต้านการเคลื่อนไหว ถึงแม้จะมีการรับรองสิทธิความเสมอภาคในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและมีคำพิพากษาของศาลที่ให้อุดมการณ์แบ่งแยกอันเนื่องมาจากเชื้อชาติหรือสีผิว แต่ก็มี การต่อต้านกฎหมายสูงสุดนั้น มีการปะทะและใช้ความรุนแรงเข้าสลายการชุมนุมเรียกร้องโดยสงบ จนต้องอาศัยกำลังทหารเข้าระงับเหตุ แต่ก็ยังไม่มี การใช้ความรุนแรงกับกลุ่มผู้เคลื่อนไหวหลังจากเหตุการณ์ชุมนุมยุติแล้ว การช่วยเหลือให้ผู้ชุมนุมแสดงออกถึงการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มนี้มีความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางที่เข้าใจและเห็นใจผู้ที่ออกมาเรียกร้องในประเด็นของสีผิว เนื่องมาจากการเคลื่อนไหวในระดับนโยบายขององค์กรเคลื่อนไหวด้วย เหมือนเป็นการต่อรองกับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จังหวะการเคลื่อนไหวของกลุ่มแอฟริกันอเมริกันจึงไปด้วยกันกับการเป็นฐานเสียงให้แก่พรรคเดโมแครต

4.2.4 การชุมนุมเรียกร้องเพื่อสิทธิของส่วนรวม

การชุมนุมเพื่อเรียกร้องในกลุ่มสุดท้ายนี้เป็นการรวมของประเด็นต่างๆ ในข้อเรียกร้องอันเป็นประเด็นสาธารณะ เช่น การต่อต้านสงคราม การเรียกร้องเกี่ยวกับ

¹⁰⁵ Jules Witcover, *The Year the Dream Died: Revisiting 1968 in America* (New York: Warner Company, 1997).

สิ่งแวดล้อม และการต่อต้านโลกาภิวัตน์ซึ่งถูกมองว่าเป็นการเอาเปรียบคนจน และสร้างช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น เป็นเรื่องของคอร์รัปชันและความโลภของสถาบันการเงิน เป็นต้น

1) Anti-War in Vietnam 1960s

การต่อต้านสงครามเวียดนามเป็นกระแสของความเคลื่อนไหวที่ใช้แนวทางสันติวิธีมาใช้ในการชุมนุมเรียกร้อง 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 มีการจัดเดินขบวนอีก ในวันที่ 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 ด้วย¹⁰⁶

2) Kent State Shooting 1970

การชุมนุมประท้วงสงครามโดยการรณรงค์เกี่ยวกับการทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในเขมร ตามนโยบายของประธานาธิบดี Nixon นักศึกษาเดินขบวนอย่างสงบต่อต้านสงคราม ใน Kate State University ที่เมือง Kent รัฐ Ohio ในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1970¹⁰⁷ ตำรวจของรัฐได้กราดยิงปืนกลเข้าไปในกลุ่มนักศึกษาที่ไม่มีอาวุธ ทำให้นักศึกษาเสียชีวิต 4 คน บาดเจ็บ 9 คน จากเหตุการณ์นี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมาก และเรียกร้องให้มีการชุมนุมทั่วประเทศเพื่อให้เกิดการรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น มีการเรียกร้องให้นักศึกษา student strike มีผู้เข้าร่วม

¹⁰⁶ 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>

¹⁰⁷ Jerry M. Lewis & Thomas R. Hensley, “The May 4 Shootings at Kent State University: The Search for History Accuracy”, *The Ohio Council for the Social Studies Review*, 34 (1) (Summer 1998): 9–21. website: <http://dept.kent.edu/sociology/Lewis/lewhen.htm>

ประมาณสี่แสนคน มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อหาคนรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ครั้งนี้ ในขณะที่หน่วยรักษาความปลอดภัยอ้างว่าเป็นการป้องกันตัว ศาลยกฟ้องเนื่องจากหลักฐานไม่พอ เหตุการณ์ในการยิงครั้งนี้ทำให้รัฐต้องทบทวนวิธีการควบคุมฝูงชนของหน่วยรักษาความปลอดภัยของรัฐ

3) Anti-Nuclear Protests

กลุ่มต่อต้านสงคราม ในยุคสงครามเย็นมีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านการใช้อาวุธนิวเคลียร์ มีการชุมนุมครั้งใหญ่ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1979 ที่ Washington D.C. มีผู้เข้าร่วมการชุมนุม ประมาณ 65,000 คน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1982 มีผู้ชุมนุมคัดค้านการใช้อาวุธนิวเคลียร์ที่ Central Park ในเมือง New York City มีประมาณหนึ่งล้านคน ใน ค.ศ. 1983 มีผู้ชุมนุมต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ประมาณ 50 แห่งทั่วสหรัฐอเมริกา ต่อมาใน ค.ศ. 1986 กลุ่มผู้ชุมนุมประมาณ หนึ่งร้อยคน 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 ปีการทิ้งระเบิดปรมาณูที่ฮิโรชิมาและนางาซากิ ถือเป็นการเดินทางต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ที่ใหญ่ที่สุดในหลายทศวรรษที่ผ่านมา

4) Beating of Rodney King Riot 1992

การชุมนุมประท้วงต่อเหตุการณ์ที่ Rodney King แอฟริกันอเมริกันที่ถูกตำรวจ Los Angeles 4 คนซ้อม ในขณะที่อีกคนหนึ่งยืนดูอยู่เฉยๆ หลังจาก King ขับรถเกินความเร็วที่กฎหมายกำหนด เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1991 มีคนถ่ายวิดีโอไว้คดีขึ้นสู่ศาล ลูกขุน 8 ต่อ 4 ตัดสินว่าตำรวจไม่มีความผิด ศาลยกฟ้อง กรณีดังกล่าวจุดระเบิดการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ใน ค.ศ. 1992 ที่ Los Angeles การจลาจลทำให้มีผู้เสียชีวิต 53 คน บาดเจ็บ 2,383 คน เหตุไฟไหม้ 7,000 แห่ง ธุรกิจเสียหาย 3,100 แห่ง มูลค่าความเสียหายกว่าหนึ่งพันล้านเหรียญสหรัฐ การจลาจลขยายไปตามเมืองใหญ่ๆ ใกล้เคียง ศาลนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ 2 คนมีความผิด ในขณะที่อีก 2 คน ไม่มีความผิด King ต้องออกทีวีเพื่อขออภัยให้ยุติความรุนแรง หลังจากจับคดี King ได้รับค่าเสียหาย 3.8 ล้านเหรียญ

5) Anti-globalization, Seattle 1999

ผู้ชุมนุมรวมตัวกันเพื่อประท้วง ในการประชุมขององค์การการค้าโลก World Trade Organization ที่จัดขึ้นที่เมือง Seattle เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999¹⁰⁸ ผู้ชุมนุมประมาณ 40,000 คน รวมตัวกันหน้าที่ยี่จัดประชุม โดยประณามการค้าว่าเป็นตัวการทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากยิ่งขึ้น การชุมนุมนี้ ทำให้พิธีเปิดต้องเลื่อนออกไป นายกเทศมนตรีประกาศภาวะฉุกเฉิน ตำรวจปราบจลาจลเข้ามาสลายการชุมนุม ด้วยแก๊สน้ำตา ผู้ชุมนุมประมาณ 600 คนถูกจับ ผู้ชุมนุมทำลายร้านค้าที่เป็นสัญลักษณ์ของทุนนิยม เช่น ร้าน Starbucks และ Nike โดยการทุบกระจก

6) Tea Party 2009

ฝ่ายต่อต้านนโยบายของประธานาธิบดี Obama รวมตัวกันชุมนุมเพื่อแสดงออกถึงการต่อต้านนโยบายรัฐสวัสดิการของรัฐบาลที่ต้องใช้เงินภาษีไปในการใช้จ่าย มีการใช้การรณรงค์โดยเรียกว่า Tea Party เหมือนในสมัยที่สหรัฐอเมริกายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ การชุมนุมของกลุ่มเป็นไปโดยสงบ มีการกระจายในการจัดชุมนุม มีการปราศรัย เช่น Sara Palin จากพรรครีพับลิกันขึ้นกล่าวโจมตีนโยบายของประธานาธิบดี ผลกระทบจากการเคลื่อนไหวนี้ไม่แน่ชัดนัก แต่มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและพรรครีพับลิกันได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลจากพรรคเดโมแครตประสบปัญหาในการเสนอกฎหมายที่ต้องใช้ในการดำเนินนโยบายผ่านสภาด้วยความลำบากมากขึ้น

7) Occupy Wall Street 2011

กลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อคัดค้านการคอร์ปชั่นและความโลภของการค้าการลงทุน และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการเงินการลงทุน 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 โดยการต่อต้านระบบทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ที่ส่งเสริม

¹⁰⁸ Alex Tizon "Monday, Nov. 29", *The Seattle Times*, (December 5, 1999), (online), Available from: <http://community.seattletimes.nwsources.com/archive/?date=19991205&slug=2999667>

เฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และละเลยความสำคัญของผู้ใช้แรงงาน จนกระทั่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011¹⁰⁹

8) Keystone Pipeline Protesters 2014

การคัดค้านของกลุ่มอนุรักษ์ที่ต่อต้านโครงการท่อก๊าซ Keystone ที่จะมีการวางท่อก๊าซจาก Alberta, Canada มาจนถึง Nebraska, Illinois และไปสิ้นสุดที่ Texas กลุ่มอนุรักษ์ออกมาชุมนุมคัดค้านหน้าทำเนียบขาวถูกจับ¹¹⁰ ผู้ประท้วงส่วนใหญ่เป็นนักศึกษา ซึ่งเริ่มการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซ Keystone เป็นการชุมนุมอย่างสงบ แต่ผู้ชุมนุมเริ่มประท้วงหน้าทำเนียบขาว เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เตือนผู้ชุมนุมว่า หากมีการกีดขวางทางเท้าหรือการผูกตัวเองไว้กับรั้วของทำเนียบขาวจะถูกจับและดำเนินคดีได้ ผู้ชุมนุมได้กระทำการตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ห้ามไว้จึงถูกตำรวจจับ การชุมนุมนี้คาดหวังจะทำให้ประธานาธิบดี Obama ยกเลิกโครงการท่อก๊าซ Keystone ซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าจะเป็นสาเหตุทำให้โลกร้อน

จากการรวบรวมการชุมนุมเรียกร้องในเรื่องอื่นๆ ที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าเพื่อความ เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเรื่องที่เรียกร้องอาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตัวเอง โดยตรง แต่เป็นไปเพื่อความเชื่อและจุดยืนทางอุดมการณ์ของผู้ชุมนุม จำนวนของ ผู้เข้าร่วมชุมนุมอาจจะมีจำนวนมาก เช่น การชุมนุมต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ที่สามารถ มีคนเข้าร่วมเกือบล้านคน หรือจำนวนน้อย ซึ่งในบางครั้งเป็นเพียงการกางเต็นท์ ประท้วงอยู่หน้าทำเนียบขาว การปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ สถานที่ เช่น การชุมนุมคัดค้าน WTO ที่มีการสลายการชุมนุมด้วยแก๊สน้ำตา ซึ่งมี ข้อสังเกตว่าเป็นเพื่อรักษาหน้าตาของประเทศ เนื่องจากมีตัวแทนจากประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุม WTO ด้วย การชุมนุมคัดค้านสงครามเวียดนามที่ยืดเยื้อยาวนาน มีการสลายการชุมนุมอย่างรุนแรงเป็นบางครั้ง โดยเฉพาะกับผู้ชุมนุมที่เป็นนักศึกษา โดยส่งให้ใหญ่ผู้ชุมนุมมักจะชุมนุมต่อต้านโครงการหรือนโยบายของรัฐเป็นหลัก ดังนั้น จึงถือว่ารัฐเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้ชุมนุม ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้จัดการให้การชุมนุม ดำเนินไปโดยราบรื่น

¹⁰⁹ Colin Moynihan & Elizabeth A. Harris, "Surging Back Into Zuccotti Park, Protesters 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/>

¹¹⁰ "Keystone XL pipeline protesters arrested at White House", *CBC* (March 02, 2014); "Keystone pipeline protesters arrested outside White House," *FoxNews.com* (March 02, 2014)

4.2.5 ข้อสังเกตในการชุมนุมรูปแบบต่างๆ

จากการศึกษาถึงการชุมนุมเรียกร้องจากกลุ่มต่างๆ สี่กลุ่มในสหรัฐอเมริกา เป็นภาพสะท้อนทั้งในเรื่อง class จากการพิจารณาจากการเรียกร้องของกลุ่มแรงงาน เรื่อง gender จากการเรียกร้องเกี่ยวกับประเด็นเพศภาวะ เรื่อง race จากการไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสีผิวและ globalization ในเรื่องของการค้าเสรีและสิ่งแวดล้อมการเคลื่อนไหวของแต่ละกลุ่ม ในบางครั้งให้การช่วยเหลือและเป็นแนวร่วมกัน เช่น กลุ่มแรงงานที่เรียกร้อง ซึ่งก็จะมีแรงงานในกลุ่มของแอฟริกันอเมริกัน และกลุ่มผู้หญิงรวมอยู่ในการเคลื่อนไหวนั้นด้วย และมีการช่วยเหลือในการชุมนุมในรูปขององค์กรไม่ใช่เพียงแค่บุคคลเข้าร่วมเท่านั้น หรือตัวอย่างจากการเดินขบวน March on Washington ของแอฟริกันอเมริกัน เพื่อเรียกร้องสิทธิเสมอภาคในการทำงานของคนแอฟริกันอเมริกัน ก็มีกลุ่มองค์กรของแรงงานเข้ามาช่วยรณรงค์ด้วย

รูปแบบของการแสดงข้อเรียกร้องหรือรณรงค์ อาจมีลักษณะที่หลากหลาย เช่น การ Sit-In ในกรณีของความพยายามจะยกเลิกการแบ่งแยกสีผิวในร้านอาหาร และกรณี Freedom Rides ซึ่งเป็นการเดินทางในรถโดยสารสาธารณะที่มีการร่วมขบวนเดินทางทั้งกลุ่มคนต่างสีผิว เพื่อเป็นการรณรงค์ให้สังคมได้ตระหนักถึงการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของสีผิว หรือการกางเต็นท์ของคนกลุ่มเล็กๆ ที่หน้าทำเนียบประธานาธิบดี หรือการอดอาหารประท้วงของคนกลุ่มหนึ่งหรือการคว่ำบาตร ไม่ใช่สินค้าหรือบริการ ล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมที่แสดงออกถึงข้อเรียกร้องทั้งสิ้น (demonstration) หากจะจำกัดขอบเขตของการแสดงออกนี้มาเป็นการชุมนุมที่มีคนจำนวนหนึ่งมารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างในการแสดงถึงข้อเรียกร้องของกลุ่มกิจกรรมในการชุมนุม เริ่มจากการเดินขบวนหรือเดินพาเหรด ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการชุมนุมที่เป็นไปโดยความสงบมากที่สุด นอกจากนั้นยังมีรูปแบบที่แพร่หลายของกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงาน คือ การนัดหยุดงาน รวมถึงการปิดโรงงาน โดยไม่ให้คนเข้าไปทำงานได้ เพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้างทำการปลดคนงานที่นัดหยุดงานออก รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ค่อนข้างรุนแรง เนื่องจากนายจ้างจะต้องหาทางเพื่อที่จะยุติการชุมนุมให้ได้โดยเร็วที่สุด หรือแม้แต่การใช้ความรุนแรงเพื่อสลายการชุมนุมหรือการนัดหยุดงานนั้น

ส่วนมากแล้ว การชุมนุมมักจะเริ่มต้นด้วยความสงบ ปราศจากอาวุธ ยกเว้นกรณีของ Black Panther ที่เป็นกลุ่มที่สนับสนุนความรุนแรง นอกจากนั้น การเคลื่อนไหวเรียกร้องส่วนใหญ่จะเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธ มีข้อสังเกตว่า กลุ่มที่ต่อต้านการทำแท้ง บางครั้งใช้ความรุนแรงหลังจากการชุมนุม เช่น การทำร้ายแพทย์ผู้ที่ทำแท้งให้กับผู้หญิง หรือการทำลายคลินิกทำแท้ง

จากการเริ่มชุมนุมที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อาจยกระดับขึ้นเป็นการจลาจลได้ หากกลุ่มผู้ชุมนุมถูกกระทำโดยเจ้าหน้าที่เข้าสลายผู้ชุมนุม เมื่อถึงระดับของการจลาจล มักเกิดความเสียหายกับสถานที่รอบข้าง เช่น การทุบกระจก หน้าร้านค้า เผา อาคาร สถานที่ใกล้เคียง

การดำเนินการตอบโต้กับการชุมนุมโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้มีอำนาจในการดูแลความสงบเรียบร้อย มักใช้วิธีการสองทาง คือ การใช้คำสั่งศาลในการห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน สองคือการใช้กำลังในการสลายการชุมนุม และทางสุดท้ายที่ดูเหมือนจะก่อความเสียหายน้อยที่สุดคือ การจับผู้ชุมนุมไปขังไว้ชั่วคราว วิธีการนี้จะใช้ไม่ได้ผลเท่าใดนักกับการชุมนุมที่มีจำนวนผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก

ข้อสังเกตในการป้องกันไม่ให้เกิดการชุมนุม คือ การใช้คำสั่งศาล ซึ่งบางครั้งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นต้น

ข้อสังเกตประการสุดท้ายคือ การตอบโต้ของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการชุมนุม การคำนึงถึงฐานเสี่ยงต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป จะเป็นปัจจัยในการตัดสินใจปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม เช่น การที่ประธานาธิบดีจากพรรครีพับลิกัน ซึ่งมีแนวคิดอนุรักษนิยมเป็นส่วนใหญ่ จะไม่ค่อยคำนึงถึงการชุมนุมของกลุ่มแรงงานหรือแอฟริกันอเมริกันเท่าใดนัก ในขณะที่ต้องการเอาใจกลุ่มนายจ้างมากกว่า ในขณะที่ประธานาธิบดีจากพรรคเดโมแครตจะคำนึงถึงฐานเสี่ยงที่เป็นคนยากจนและต้องการความช่วยเหลือทางด้านรัฐสวัสดิการสูง ดังนั้น การดำเนินการกับผู้ชุมนุมจะมีการประนีประนอมมากกว่า ในขณะที่การจัดการกับผู้ชุมนุมของเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐจะขึ้นอยู่กับฐานเสี่ยงของรัฐนั้นๆ หากเป็นรัฐทางใต้ ซึ่งผู้ว่าการรัฐต้องการหาเสียงกับคนผิวขาว ซึ่งในขณะที่มีการเคลื่อนไหวของคนแอฟริกันอเมริกันนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมยังไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งในความเป็นจริงมากนัก ผู้ว่าการรัฐที่เป็นคนผิวขาว มักจะเป็นพวกขวาจัดและอนุรักษนิยม ดังนั้นจะมีการตอบโต้กับการชุมนุมอย่างรุนแรง เพื่อเอาใจฐานเสี่ยงของตนที่เป็นคนผิวขาว และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ชุมนุมอยู่อีกฝั่งหนึ่งของการคัดค้านการคำพิพากษาที่ห้ามไม่ให้มีการแบ่งแยกสีผิว

การเรียกร้องของผู้ชุมนุมส่วนใหญ่ในยุคแรกๆ จะเป็นการเรียกร้องให้มีสิทธิทางกฎหมาย หรือให้มีการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายของตน เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายในเรื่องความเสมอภาค ป้องกันไม่ให้เลือกปฏิบัติ ดังนั้น ในระยะหลังนี้ เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายตามที่เรียกร้องไปแล้ว ประเด็นการเรียกร้องจึงหมดไป และหันมาต่อสู้กับการบังคับใช้กฎหมายในทางปัจเจกบุคคลมากกว่าคือ การนำคดีขึ้นสู่ศาล ในกลุ่มที่การเรียกร้องของตนยังไม่สำเร็จในรูปของกฎหมาย เช่น การเรียกร้อง

ไม่ให้มีการทำแท้ง หรือการเรียกร้องให้มีกฎหมายรับรองการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน การเรียกร้องก็จะดำเนินต่อไป

ในอนาคต การเรียกร้องมีแนวโน้มจะเป็นการเรียกร้องต่อนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น เช่น การจัดการเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม การจัดการสิ่งแวดล้อม และการแสดงความเห็นต่อนโยบายการเงินของรัฐ

4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

บทบัญญัติของกฎหมายในสหรัฐอเมริกามีการรับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้ภายใต้เสรีภาพในการแสดงออกที่ได้รับการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่สามารถออกกฎหมายมาละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพนั้นมีขอบเขตจำกัดอยู่ และในภายหลัง มีเหตุผลอื่นๆ ตามมาในการกำหนดขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม เช่น เพื่อความมั่นคงปลอดภัย หรือต้องไม่เป็นการกระทำที่ก่อความไม่สงบ หรือการกระทำที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น ในส่วนนี้จะแยกการพิจารณาออกเป็นการบัญญัติกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมกับกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

4.3.1 หลักหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

กฎหมายหลักที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุม และการแสดงความคิดเห็นถือเป็นสิทธิในทางการเมือง ที่จะเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจรัฐจะเป็นไปด้วยความยุติธรรม ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (Founder) Thomas Jefferson ได้เขียนไว้ในหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งความเป็นมาของการสร้างความเป็นรัฐบาลบนพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพที่สัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับจิตวิญญาณประชาชาติและประวัติศาสตร์ ที่ถือเป็นรากฐานสำคัญของอุดมคติของประชาชน และระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงถึงความเป็นเสรีชนในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา¹¹¹

¹¹¹ ดังความตอนหนึ่งในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา “...คนทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน ว่าทุกคนได้รับสิทธิทั้งหลายจากพระเจ้า (พระเจ้า) อันเป็นสิทธิที่ไม่อาจพรากไปได้ อันได้แก่ สิทธิในชีวิต อิสรภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และเพื่อรักษาสสิทธินี้เหล่านั้น รัฐบาลนั้นจะมาจากการจัดตั้งจากประชาชน โดยใช้อำนาจปกครองภายใต้ความยินยอมของปวงชน...” แปลความจาก The Declaration of Independence: A Transcription, IN CONGRESS, July 4, 1776.

จากการที่ผู้มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และรณรงค์ให้มีมลรัฐต่างๆ ให้สัตยาบัน เพื่อรับรองรัฐธรรมนูญนี้ มีการจัดทำเอกสารเผยแพร่ที่เรียกว่า Federalist Papers เพื่อเป็นการเผยแพร่ให้ประชาชนได้เห็นถึงรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่ดำเนินการร่างอยู่¹¹² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง James Madison ผู้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนร่างคำประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) ซึ่งเอกสารนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาด้วย¹¹³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน the First Amendment ที่มีหลักการสำคัญสืบทอดมาจาก Magna Carta และ Bill of Rights ของอังกฤษด้วย¹¹⁴

ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาสัมพันธ์กับระบบการเมืองการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งมีจะมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ซึ่งจะมีรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดโครงสร้างและการใช้อำนาจของรัฐ¹¹⁵ แม้ว่ารัฐบาลมลรัฐจะมีอำนาจในตัวเองและมีรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และศาลของตนเอง แต่ก็จะไม่อาจดำเนินการใดขัดหรือแย้งกับสิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน

เนื้อหาของกฎหมายที่รับรองสิทธิในการชุมนุมนั้น คือ Bill of Rights บัญญัติอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 (First Amendment) ใน ค.ศ. 1791 :

“รัฐสภาจะต้องไม่บัญญัติกฎหมาย เพื่อสถาปนาศาสนา หรือห้ามการปฏิบัติตามศาสนาโดยเสรี หรือจำกัดเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์ หรือสิทธิของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล”¹¹⁶

¹¹² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน, เจมส์ เมดิสัน และ จอห์น เจย์, *เดอะเฟดเอร์ลิสต์ เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน สมบัติ จันทรวงศ์* (บก.แปล) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2530).

¹¹³ Federalist No. 84 by Alexander Hamilton; และมีการขยายความเพื่อเปิดโอกาสให้มีการตีความเพื่อบังคับคุ้มครองสิทธิที่เขียนไว้ใน Bill of Rights ได้อย่างกว้างขวาง จากข้อเสนอของ Thomas Jefferson ดังปรากฏอยู่ใน the Ninth Amendment

¹¹⁴ Gordon T. Belt, “The First Amendment in the Colonial Press” First Amendment Center (May 2011).

¹¹⁵ ดูเพิ่มเติมใน มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 62-66.

¹¹⁶ “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.

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) ก็ถือเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่ง¹¹⁷ ในการที่จะเรียกร้องให้สาธารณะได้สนใจต่อความ ยุติธรรมที่กลุ่มผู้เรียกร้องต้องการนำเสนอ และแก้ไขเปลี่ยนแปลง การชุมนุมโดยสงบนี้ประชาชนต้องกระทำโดยการเคารพต่อกฎหมายและดำเนินการอย่างรอบคอบและเคารพต่อสิทธิของผู้อื่นด้วย¹¹⁸

ขอบเขตของผู้ที่สามารถอ้างเสรีภาพในการแสดงออกนี้ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นพลเมืองอเมริกันเท่านั้น คนต่างด้าวและผู้หย่อนความสามารถ รวมไปถึงนิติบุคคล เช่น สหภาพ และสมาคม ก็สามารถอ้างสิทธินี้ได้เช่นกัน¹¹⁹ ทางด้านผู้ที่ต้องเคารพต่อเสรีภาพในการแสดงออกนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา รับรองไว้อย่างกว้างขวางมาก โดยถือว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้ ผูกพันทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือบริหารหรือตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นระดับสหพันธรัฐหรือมลรัฐที่ต้องไม่ละเมิดเสรีภาพดังกล่าว รวมถึงบุคคลทั่วไปก็ต้องเคารพเสรีภาพในการแสดงออกของผู้อื่นด้วย¹²⁰ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐว่าจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าบุคคลทั่วไปต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงออก เช่น ใน New Jersey และ Ohio มีการรับรองในกฎหมายว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต้องไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลอื่น¹²¹ ที่ Hawaii มีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลไปละเมิดเสรีภาพในการแสดงออกของผู้อื่น ดังนั้น รัฐจึงต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิดังกล่าว¹²²

¹¹⁷ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 792 (June 2014).

¹¹⁸ Bill of Rights Institute, “First Amendment: Freedom of Assembly (1791), (online), Available from: <http://billofrightsinstitute.org>

¹¹⁹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 790 (June 2014).

¹²⁰ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 791 (June 2014).

¹²¹ Ibid

¹²² ในตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น เช่น New Jersey, Ohio และ Hawaii แสดงถึงมลรัฐที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลในเชิงรุก แต่ในบางมลรัฐ เช่น Arkansas, California, Idaho, Illinois, Nebraska, Nevada, New Hampshire, North Dakota และ Wisconsin ไม่มีการบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ที่กำหนดให้ให้บุคคลทั่วไป ห้ามแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงออกของผู้อื่น

ลักษณะของการแสดงออกที่จะได้รับการคุ้มครองนี้ ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นการพูดหรือเขียนเท่านั้น อาจเป็นสิทธิที่จะไม่แสดงความเห็นด้วย เช่น สิทธิที่จะไม่พูด นอกจากนี้ยังรวมถึงการกระทำ เช่น การกระทำเชิงสัญลักษณ์ หรือพฤติกรรมที่แสดงออกแล้วสื่อสารได้เสมือนกับการพูด เช่น การคว่ำบาตร (Boycott)¹²³ อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่าหากเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความคิดเห็นด้วยนั้น อาจมีเงื่อนไขที่จะถูกจำกัดได้มากกว่าการพูดเพียงอย่างเดียว ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไปเกี่ยวกับข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม (4.3.2)

นอกจากการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression – free speech and free press) ซึ่งจัดอยู่ในสิทธิส่วนบุคคล (personal right) แล้ว ยังมีการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมในอีกมิติหนึ่งที่ยังถือว่าอยู่ภายใต้เสรีภาพในการแสดงออก แต่เจาะจงไปในส่วนของการรวมกลุ่มเพื่อแสดงออกถึงความเห็นของบุคคลได้ เป็นสิทธิในการชุมนุมโดยเสรีและสงบโดยถูกกฎหมายและเสรีภาพในการเสนอเรื่องร้องเรียน (the right of free and peaceable assembly for lawful purposes and the right to petition the government for a redress of grievances) ซึ่งจัดว่าเป็นสิทธิเสรีภาพภายใต้บทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 (First Amendment) เหมือนกัน¹²⁴

จากการที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกไว้ในตัวกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐให้ต้องเคารพสิทธินี้ และบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิสามารถนำสิทธินั้นไปบังคับใช้ได้จริงในศาล โดยเฉพาะศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (US Supreme Court) หลักการข้างต้นต่างๆ นั้นเป็นการวางหลักกฎหมายที่ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ที่มีคำพิพากษากำหนดไว้ในแต่ละคดีจากการที่สหรัฐอเมริกา มีระบบกฎหมายแบบ Case Law ซึ่งคำพิพากษาถือเป็นที่มาหลักของกฎหมาย จึงทำให้การตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 (First Amendment) เป็นที่มาหลักของกฎหมาย และมีลำดับศักดิ์ในระดับเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย จึงมีผลผูกพันทั่วประเทศทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และระดับมลรัฐทั้งหมด¹²⁵ ตัวอย่างคำพิพากษาที่แสดงถึงนัยยะในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อ 4.4 ต่อไป

¹²³ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 793 (June 2014).

¹²⁴ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 973 (June 2014).

¹²⁵ Kathleen M. Sullivan & Gerald Gunther, *Constitutional Law* (New York: Foundation Press, 2001), pp. 6-10.

4.3.2 หลักกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการชุมนุม

แม้ว่าจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่บางครั้งการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการกิจ เช่น การให้บริการสาธารณะ ดำเนินการสาธารณูปโภค การให้สวัสดิการรวมไปถึงการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคง ได้มีการบัญญัติกฎหมายต่างๆ และมีการกำหนดข้อห้ามบางประการซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมได้

โดยทั่วไป รัฐอาจจะออกข้อกำหนดบางอย่างที่อาจเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก แต่มักจะเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการกระทำนั้นๆ (prior restraint) เช่น ออกระเบียบว่าต้องมีการขออนุญาตก่อนดำเนินการหรือมีการกลั่นกรอง (censorship) มากกว่าจะเป็นการที่ปล่อยให้มีการกระทำแล้วค่อยมายึดหรือห้ามหรือจับกุมภายหลัง¹²⁶ แม้ว่าข้อจำกัดล่วงหน้า (prior restraint) ไม่ถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกโดยตรงก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้ใช้ได้ ในกรณีที่เป็นพิเศษจริงๆ¹²⁷ หากมีการยกข้อจำกัดนี้ขึ้นมาเป็นคดีร้องต่อศาล ศาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเข้มงวด ในการพิจารณาว่ากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งที่มีขึ้นก่อนนั้น เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากละเมิดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 1 นี้หรือไม่¹²⁸

หลักการทั่วไปที่จะทำให้กระบวนการที่ทำให้ข้อจำกัดล่วงหน้า (prior restraint) นี้ สามารถบังคับใช้ได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขในการออกข้อจำกัดอย่างสมเหตุสมผล และในการดำเนินการจะต้องประกอบไปด้วยวิธีการ 2 ข้อ ได้แก่ การแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อจำกัดนี้ ก่อนที่จะมีการกระทำ และจะต้องมีการรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชนเหล่านั้นด้วย¹²⁹

ในการแสดงความคิดเห็นที่ได้รับการคุ้มครองนี้ มักจะเป็นประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องสาธารณะและใช้พื้นที่ สถานที่สาธารณะในการแสดงออก เช่น สวนสาธารณะ ทางสาธารณะ รวมไปถึงเวทีสาธารณะ เช่น สถานีโทรทัศน์ และวิทยุสาธารณะ เพื่อเป็นช่องทางเผยแพร่ข้อมูลกระจายไปยังสังคมในวงกว้าง หากพิจารณาในทางกลับกัน การเข้าไปใช้พื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่สาธารณะ (ในที่นี้ ถือว่าเป็นพื้นที่ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่ใช่พื้นที่สำหรับสาธารณชนสามารถเข้าไปใช้ได้ เช่น สถานที่ใช้เพื่อทาง

¹²⁶ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 808 (June 2014).

¹²⁷ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 809 (June 2014).

¹²⁸ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 810 (June 2014).

¹²⁹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 811 (June 2014).

ราชการโดยเฉพาะ) ที่ต้องมีการขออนุญาต มักจะมีข้อพิจารณาว่าจะเข้าใช้พื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไรและอาจมีการไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่นั้น หากการกระทำนั้น (ในที่นี้หมายถึงทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงเสรีภาพในการชุมนุมด้วย) จะเป็นการแทรกแซงการใช้พื้นที่โดยปกติ¹³⁰ เช่น การปิดห้องเรียนในมหาวิทยาลัย หรือการนัดหยุดงานของพนักงานการไฟฟ้า หรือการรถไฟ เป็นต้น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้สถานที่ในการแสดงออกถึงเสรีภาพนี้ จึงมีข้อจำกัดจากมิติของการเข้าใช้สถานที่ด้วย

รัฐมีอำนาจในการออกระเบียบในการใช้สถานที่สาธารณะได้ เช่น การกำหนดลักษณะกิจกรรม และเวลาในการเข้าใช้สถานที่เพื่อเสรีการแสดงออก¹³¹ เช่น รัฐสามารถออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดให้ขออนุญาตใช้สถานที่และมีการค่าธรรมเนียมในการขอใช้สถานที่สาธารณะเพื่อจัดชุมนุม ถือว่าเป็นข้อจำกัดที่มีขึ้นก่อนการใช้สิทธิ (prior restraint) ที่สามารถกระทำได้ แต่ในการบังคับใช้ต้องถือว่าเสรีภาพในการแสดงออกเป็นหลักทั่วไปที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง ส่วนการออกข้อจำกัดก่อนการใช้สิทธินั้น (prior restraint)¹³² แม้ว่าโดยทั่วไปจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่หากมีเหตุผลอันสมควร ก็สามารถออกข้อจำกัดได้ (prior restraint) โดยต้องมีความชัดเจน และมีทางเลือกหรือทางออกอื่นให้แก่ประชาชนด้วย¹³³

ในกรณีของการแสดงความคิดเห็นในสถานที่ส่วนบุคคล เช่น โรงแรม หอพัก หรือสถานที่ให้บริการของเอกชน เช่น คลินิกรับทำแท้ง รัฐสามารถออกกฎหมายหรือระเบียบขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลได้ โดยถือว่าเป็นข้อจำกัดก่อนการใช้สิทธิ (prior restraint) ที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹³⁴ สามารถทำออกระเบียบมาได้

ข้อสังเกตเพิ่มเติมในกรณีที่เสรีภาพในการแสดงออกอาจเข้าไปกระทบกับสิทธิในความเป็นอยู่อย่างสงบสุข เช่น การใช้เครื่องขยายเสียง รัฐสามารถออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดการใช้เครื่องขยายเสียงที่จะส่งเสียงดังและสร้างความรำคาญแก่บุคคลทั่วไป โดยมีการจำกัดเป็นบางช่วงเวลาหรือในบางสถานที่ ซึ่งเทศบัญญัติทำนองนี้ไม่ถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก แต่ต้องเป็นการใช้บังคับระเบียบโดยทั่วไปที่ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง¹³⁵

¹³⁰ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 841 (June 2014).

¹³¹ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 842 (June 2014).

¹³² Ibid; U.S.C.A. Const. Amend. 1. *Surita v. Hyde*, 665 F. 3d 860 (7th Cir. 2011).

¹³³ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 843 (June 2014).

¹³⁴ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 845 (June 2014).

¹³⁵ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 846 (June 2014).

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุม นอกจากจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงออกก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น การชุมนุมยังมีลักษณะเฉพาะของการรวมกลุ่ม ดังนั้น การจำกัดสิทธิโดยรัฐ เช่น การออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กร หรือสหภาพต่างๆ เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจสามารถทำได้ หากมีเหตุผลอันสมควร เพื่อรักษาความเรียบร้อย หรือความสงบสุขของสังคม โดยที่ไม่ถึงขนาดที่เป็นการตัดสิทธิในการชุมนุมทั้งหมด¹³⁶ อำนาจอรัฐที่อาจดำเนินการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนี้ เรียกว่าเป็น Police Power ซึ่งเป็นอำนาจในการจัดการของรัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอรัฐก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม (due process) ด้วย เช่น การที่รัฐบาลบังคับให้เปิดเผยชื่อสมาชิกขององค์กรที่ทำการเคลื่อนไหว จัดการชุมนุม ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹³⁷ ซึ่งในการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมเชื่อมโยงกับบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (Fourteenth Amendment) – Due Process โดยมีหลักการพื้นฐานว่า รัฐต้องใช้อำนาจภายใต้กระบวนการที่ถูกต้อง ชอบธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในด้านชนชั้น เพศ หรือเชื้อชาติ

ในยุคปัจจุบัน การบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม แอบแฝงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายว่าด้วยการก่อการร้าย กฎหมายอาญาว่าด้วยเรื่องการก่อความไม่สงบ กรณีล่าสุดที่รัฐบาลเสนอกฎหมายที่กระทบต่อการเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการบุกรุก (Trespass Bill) ที่บัญญัติว่าการกระทำที่เป็นการรบกวน หรือการกระทำที่ก่อความไม่สงบแก่กิจการของรัฐบาลหรือการทำงานของเจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความผิด และหน่วยสืบราชการลับ (secret service) สามารถเข้าไปตรวจสอบผู้ส่งสัญญาณกระจายเสียงหรือแพร่ภาพสู่สาธารณะได้¹³⁸

การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสาธารณะจากการก่อความไม่สงบอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ รวมไปถึงการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปราบปรามจลาจล เมื่อการชุมนุมโดยสงบนั้นมักจะถูกสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง เช่น

¹³⁶ 16B Corpus Juris Secundum (C.J.S.) Constitutional Law § 975 (June 2014).

¹³⁷ Ibid; National Ass'n for Advancement of Colored People v. State of Ala. ex rel. Patterson, 357 U.S. 449, 78 S. Ct. 1163, 2 L. Ed. 2d 1488 (1958).

¹³⁸ Paul Samakow, "Anti-Occupy" law ends American's right to protest", *The Washington Times*, (Wednesday, August 1, 2012)

การทำให้เกิดกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการใช้กฎหมายอาญาในการจับกุมผู้ชุมนุม และใช้มาตรการทางแพ่งในการเรียกร้องค่าเสียหายจากการชุมนุมซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ จะเป็นกฎหมายหลักเพียงบทบัญญัติเดียว คือ ในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้และเปิดโอกาสให้มีการตีความให้เข้ากับข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่กฎหมายที่เข้ามาจำกัดเสรีภาพนั้น อาจเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา บทบาทที่สำคัญจึงอยู่ที่การตีความและการใช้กฎหมายขององค์กรรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลยุติธรรมหรืออัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจ

4.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

การพิจารณาถึงการตีความและใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในหัวข้อนี้ จะพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court of Justice) ซึ่งได้แยกกลุ่มของคำพิพากษา ซึ่งเป็นกรณีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการชุมนุม และได้แยกออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีคำพิพากษาไปในทางที่คุ้มครองสิทธิ และกลุ่มที่มีการใช้และตีความไปในทางที่จำกัดสิทธิให้แคบลง ในแต่ละกลุ่มนี้ผู้วิจัยเลือกมากลุ่มละ 6 คดี เพื่อให้เห็นถึงประเด็นของการเรียกร้องของผู้ชุมนุม ลักษณะของกลุ่มผู้ชุมนุม และลักษณะการดำเนินการของรัฐต่อการจัดการกับผู้ชุมนุม

4.4.1 การใช้กฎหมายไปในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

ในการตัดสินของศาลสูงสหรัฐอเมริกา เป็นการวางบรรทัดฐาน และหลักกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ทั้งในการตัดสินว่าข้อจำกัดล่วงหน้า (prior restraint) ที่รัฐได้ออกมา รวมถึงการปฏิบัติต่อบุคคลที่เข้าร่วมชุมนุม เช่น การเข้าสลายผู้ชุมนุม หรือการจับกุมผู้ชุมนุม เป็นการระเบียบหรือการกระทำนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม ดังนี้

1) Hague v. Committee for Industrial Organization 1939¹³⁹

กลุ่มแรงงานในนาม Congress of Industrial Organizations (CIO) ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานในของภาคอุตสาหกรรม ทำการชุมนุมประท้วงในช่วงเศรษฐกิจถดถอย

¹³⁹ Hague v. Committee for Industrial Organization, 307 U.S. 496 (1939)

ในมลรัฐ New Jersey นายกเทศมนตรี Frank Hague ประกาศใช้เทศบัญญัติเพื่อห้ามการประชุมของกลุ่มแรงงาน ในสถานที่สาธารณะ และห้ามการเผยแพร่ข้อมูลของกลุ่ม CIO ศาลชั้นต้นตัดสินคุ้มครองการประชุมของกลุ่ม CIO นายกเทศมนตรี Frank Hague อุทธรณ์ต่อศาลสูง ศาลสูงสหรัฐอเมริกา มีคำพิพากษาว่าเทศบัญญัติที่นายกเทศมนตรีที่สั่งห้ามการชุมนุมของลูกจ้าง ในที่สาธารณะ ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบเนื่องจากขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุม

2) Thornhill v. Alabama 1940¹⁴⁰

Byron Thornhill ผู้นำแรงงานท้องถิ่น ในมลรัฐ Alabama ถูกจับในฐานะที่เป็นหัวหน้าชักชวนให้มีการนัดหยุดงานและปิดกั้นทางเข้าสู่โรงงาน ตามกฎหมายของมลรัฐที่ห้ามไม่ให้แรงงานผล่งงาน และชุมนุมปิดกั้นโรงงาน เนื่องจากถือเป็นการขัดขวางการดำเนินกิจการธุรกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโรงงาน Thornhill ต่อสู้ว่าการนัดหยุดงานนี้เป็นการชุมนุมโดยสงบ ศาลอุทธรณ์ตัดสินว่ากฎหมายของมลรัฐชอบแล้ว Thornhill จึงอุทธรณ์ต่อศาลสูง ศาลสูงสหรัฐอเมริกา มีคำพิพากษาว่ากฎหมายของมลรัฐที่ออกมามีห้ามไม่ให้มีการชุมนุมหน้าสถานประกอบการของกลุ่มสหภาพแรงงาน กฎหมายของมลรัฐนั้นละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

3) Edwards v. South Carolina 1963¹⁴¹

กลุ่มนักเรียนแอฟริกันอเมริกัน ในโรงเรียนมัธยมและวิทยาลัยในเมือง Columbia มลรัฐ South Carolina รวมกลุ่มกันอย่างสงบ เพื่อเรียกร้องสิทธิเสมอภาคทางเชื้อชาติ (สีผิว) ในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อสิทธิพลเมือง การชุมนุมจัดอยู่หน้าทำทำการของผู้ว่าการรัฐ เมื่อเริ่มมีการรวมกลุ่มกันของผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจได้แจ้งให้กลุ่มผู้ชุมนุมสลายตัวภายใน 15 นาที แต่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม และกลับจับกลุ่มกันร้องเพลง และเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเข้าจับกุมผู้ชุมนุม 187 คน ในข้อหาอาชญากรรมที่ทำลายความสงบ (crime of breach of the peace) ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ตัดสินว่าการที่ผู้ชุมนุมเดินขบวน ผ่านหน้าที่ทำการของผู้ว่าการรัฐ แม้จะเป็นการกระทำที่ขัดขึ้น ไม่ฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่ให้สลายการเดินขบวน จึงถูกตำรวจเข้าไปจับผู้ชุมนุมไปก็ตาม แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจับผู้ชุมนุมที่เดินขบวนโดยสงบ ศาลมีคำตัดสินว่า การจับกุมนั้นถือเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เป็นการละเมิดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1 และมาตรา 14

¹⁴⁰ Thornhill v. Alabama, 310 U.S. 88 (1940)

¹⁴¹ Edwards v. South Carolina, 372 U.S. 229 (1963)

4) Cox v. Louisiana 1965¹⁴²

กรณีเกิดขึ้นจากนักเรียน 23 คน จากวิทยาลัยของกลุ่มแอฟริกันอเมริกัน ที่ทำการประท้วงในร้านอาหารที่มีการแบ่งแยกสีผิว ที่เมือง Baton Rouge มลรัฐ Louisiana นักเรียนทั้งหมดจึงถูกจับ นักบวช B. Elton Cox ได้ระดมผู้ประท้วง 2,000 คน รวมตัวกันที่หน้าทำการศาลของมลรัฐ อันเป็นสถานที่ซึ่งนักเรียนทั้ง 23 คน ถูกขังอยู่ ตำรวจอนุญาตให้มีการชุมนุมได้เฉพาะฝั่งด้านตรงข้ามของทำการศาลเท่านั้น การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ มีการร้องเพลงในที่ชุมนุม และกลุ่มนักเรียนที่ถูกจับ อยู่ก็ร้องเพลงตอบจากในที่คุมขัง ในระหว่างการชุมนุมของกลุ่มสนับสนุนแอฟริกันอเมริกัน มีกลุ่มอเมริกันผิวขาวรวมตัวกันประมาณ 100-300 คน เพื่อต่อต้านการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรก เจ้าหน้าที่ตำรวจประกาศให้สลายการชุมนุม และใช้แก๊สน้ำตาบังคับให้สลายการชุมนุม ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินว่า มลรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดว่าการชุมนุมโดยสงบ เป็นการทำลายความสงบของสังคมได้

5) Shuttlesworth v. Birmingham 1969¹⁴³

สาธุคุณ Fred Shuttlesworth ผู้นำกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิเสมอภาคของแอฟริกันอเมริกันที่เมือง Birmingham มลรัฐ Alabama เป็นแกนนำผู้ชุมนุมแอฟริกันอเมริกัน 52 คน เดินขบวน แต่ภายใต้กฎหมายของมลรัฐ Alabama การจะเดินขบวนได้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการของเมืองเสียก่อน ซึ่งในการเดินขบวนครั้งนี้ ได้ยื่นขออนุญาตไปแล้ว แต่คณะกรรมการเมือง มีความเห็นว่าไม่มีทางอนุญาตให้ผู้ชุมนุมกลุ่มนี้ สามารถมาเคลื่อนไหวในเมืองได้อย่างเด็ดขาด ผู้นำในการเดินขบวนถูกจับ เนื่องจากทำการเดินขบวนโดยไม่ได้รับอนุญาต สาธุคุณ Shuttlesworth นำเรื่องฟ้องศาล คดีไปถึงศาลสูงสหรัฐอเมริกา ศาลมีคำตัดสินว่า การใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เนื่องจากคณะกรรมการเมืองได้ใช้ดุลพินิจอย่างไม่มีขอบเขต การไม่อนุญาตให้มีการเดินขบวนนี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการขัดขวางทางจราจร แต่เป็นการปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุมแต่อย่างเดียว

¹⁴² Cox v. Louisiana, 379 U.S. 536 (1965)

¹⁴³ Shuttlesworth v. Birmingham, 394 U.S. 147 (1969)

6) McCullen v. Coakley 573 U.S. (2014)¹⁴⁴

จากกรณีที่มีกลุ่มความขัดแย้งสองกลุ่มใหญ่ๆ ในสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการทำแท้ง โดยที่กลุ่มผู้คัดค้านการทำแท้งมักจะไปชุมนุมในบริเวณที่มีคลินิกทำแท้ง มีการปิดกั้นทางที่จะเข้าสู่คลินิก มีการแจกใบปลิวต่อต้านการทำแท้ง ทำให้ผู้มาใช้บริการและเจ้าหน้าที่ของคลินิกทำแท้ง อยู่ในภาวะที่หวาดกลัว ในหลายมลรัฐ จึงมีการออกกฎหมายออกมาห้ามไม่ให้มีการชุมนุมใกล้คลินิกทำแท้งมากจนเกินไป ในกรณีดังกล่าว กลุ่มผู้คัดค้านการทำแท้งได้ยื่นฟ้องต่อศาลว่ากฎระเบียบดังกล่าว เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุม ศาลสูงสหรัฐอเมริกา มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 2014 ว่ากฎหมายของมลรัฐ Massachusetts ที่กำหนดให้กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ต้องอยู่ในระยะห่างจากคลินิกทำแท้งเป็นระยะประมาณ 35 ฟุต หรือที่เรียกว่า buffer zone ถือว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁴⁵ อย่างไรก็ตามหลังจากมีคำพิพากษานี้ออกมา มีกลุ่มผู้สนับสนุนการทำแท้งได้ชุมนุมกันเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยต่อคำพิพากษานี้ และเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการคุ้มครองผู้หญิงและแพทย์ผู้ทำแท้งให้หญิงเหล่านั้น จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น เช่น การบุกยิงแพทย์ในคลินิกทำแท้งในหลายๆ มลรัฐ¹⁴⁶

โดยสรุป ตัวอย่างของทั้ง 6 คดีนี้ มีผลทำให้กฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ห้ามไม่ให้มีการชุมนุม ศาลสูงสหรัฐอเมริกาดัดสินว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุม ตามบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1 ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้

นอกเหนือจากคำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐอเมริกาแล้ว คดีที่อยู่ในการตัดสินของศาลมลรัฐ แม้ยังจะไม่ได้เป็นคดีถึงที่สุดสู่ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ที่จะส่งผลให้เป็นกฎหมายบังคับใช้ทั่วประเทศก็ตาม แต่ก็เป็นตัวอย่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทาง

¹⁴⁴ McCullen v. Coakley 573 U.S. ____ (2014).

¹⁴⁵ คำพิพากษาคดีนี้ถือเป็นคดีสำคัญที่กลับหลักคำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐอเมริกา ในคดี Frisby v. Schultz, 487 U.S. 474 (1988) ที่ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ตัดสินว่าเทศบัญญัติของเมือง Brookfield, มลรัฐ Wisconsin ที่กำหนดให้กลุ่มผู้ประท้วงต่อต้านการทำแท้งต้องไม่เข้าไปใกล้ หรือทำการปิดกั้น ในบริเวณของคลินิกทำแท้ง ซึ่งเป็นสถานที่ของบุคคล เทศบัญญัติดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม

¹⁴⁶ 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)

การใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ชุมนุม คือ กรณีการที่ผู้ชุมนุมคัดค้านกระแสโลกาภิวัตน์ที่รู้จักกันในนาม Occupy Wall Street 2011 ที่มีตำรวจการสลายการชุมนุม โดยศาล U.S. District Court in Manhattan ตัดสินให้เมือง New York ต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นเงิน 366,700 เหรียญสหรัฐ ในกรณีตำรวจทำลายหนังสือซึ่งเป็นทรัพย์สินของบุคคลที่นำมาจัดเป็นห้องสมุดประชาชนที่จัดขึ้น ณ Zuccotti Park เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011¹⁴⁷ และเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2014 ศาลได้ตัดสินให้เมือง New York ต้องจ่ายค่าเสียหายในกรณีการจับกุมผู้ประท้วงประมาณ 700 คน ที่เดินขบวนไปตามทางเท้าบนถนน Brooklyn Bridge roadway เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2011 โดยศาลตัดสินว่าเป็นการจับกุมที่ไม่ชอบ และต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกจับกุมเป็นเงิน 600,000 เหรียญสหรัฐ¹⁴⁸

4.4.2 การใช้กฎหมายไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

ในการเลือกกรณีตัวอย่างของคำพิพากษาศาลสูงสหรัฐอเมริกา ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมกลุ่มที่สองนี้ เป็นตัวอย่างของคำพิพากษาที่มีผลทางใดทางหนึ่งไปในทางจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ดังนี้

1) United States v. Cruikshank 1876

คดีแรกที่ศาลสูงตัดสินเกี่ยวกับบทแก้ไขมาตราที่ 1 คือคดี United States v. Cruikshank¹⁴⁹ เหตุการณ์ที่ Colfax Louisiana ใน ค.ศ. 1873 เกิดการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมผิวขาวที่เข้าทำร้ายแอฟริกันอเมริกัน ในการรณรงค์การเลือกตั้งมีแอฟริกันอเมริกันเสียชีวิตกว่า 50 คน และเสียชีวิตหลังจากที่ถูกจับด้วย ซึ่งคาดว่าประมาณ 62-153 คน ส่วนคนผิวขาวเสียชีวิต 3 คน ผลของคำพิพากษาที่สำคัญในคดีนี้ คือ การบังคับใช้บทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (สิทธิในการเลือกตั้ง) ใช้บังคับกับรัฐเท่านั้น ไม่ใช่บังคับปัจเจกบุคคลทั่วไป ดังนั้นการข่มขู่แอฟริกันอเมริกันโดยการชุมนุมของกลุ่มคนผิวขาวไม่ถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย

¹⁴⁷ “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

¹⁴⁸ 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)

¹⁴⁹ United States v. Cruikshank, 92 U.S. 542 (1876)

การพิจารณาคดีนี้ ต่อผลของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของ คนแอฟริกันอเมริกัน ไม่ได้รับการคุ้มครองเทียบเท่ากับการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรง ของคนผิวขาว สะท้อนถึงการเลือกปฏิบัติต่อคนบนพื้นฐานของสีผิวอย่างชัดเจน

2) In re Debs 1895¹⁵⁰

ในการชุมนุมนัดหยุดงาน ที่เรียกว่า Pullman Strike ใน ค.ศ. 1895 ศาลมีคำสั่ง ห้ามการนัดหยุดงาน แต่ผู้ชุมนุมประท้วงไม่ยอมเชื่อคำสั่งของศาล จึงถูกศาลมีคำพิพากษา ในฐานละเมิดอำนาจศาลด้วย ผู้ชุมนุมอุทธรณ์ประเด็นหลักในคดีนี้ ที่จริงแล้วเป็น กรณีของอำนาจของศาลสหรัฐอเมริกาว่า มีอำนาจในการมีคำพิพากษาเกี่ยวกับ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐหรือไม่ ศาลตัดสินว่า ศาลสูง มีเขตอำนาจที่จะสามารถเข้ามาตัดสินคดีได้ อย่างไรก็ตาม ผลของคำพิพากษานี้ส่งผล ในทางจำกัดต่อการชุมนุมของแรงงานว่าศาลสามารถสั่งห้ามการชุมนุมภายใต้ หลักการที่ว่า เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่สวัสดิการแก่สาธารณะ

3) Loewe v. Lawlor 1908¹⁵¹

ข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมประท้วงและนัดหยุดงานของลูกจ้างใน โรงงาน ซึ่งศาลอาศัยอำนาจตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด Sherman Antitrust Act ในการสั่งห้ามไม่ให้ชุมนุมนัดหยุดงาน เนื่องจากถือว่าเป็นการแทรกแซงการค้า ระหว่างมลรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ก่อการประท้วงยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ เกิดขึ้นกับสถานประกอบการอันเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงของสหภาพแรงงาน อีกด้วย ผลจากการตัดสินดังกล่าว เพิ่มภาระความรับผิดชอบในค่าเสียหายให้แก่แกนนำ การชุมนุม และยังยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งศาลที่ห้ามการชุมนุมได้

4) Moore et al. v. Dempsey 1923¹⁵²

กรณีนี้เป็นการตัดสินคดีที่อยู่บนพื้นฐานของการข่มขู่โดย mob ของคนผิวขาว ทำให้ลูกขุนมีคำตัดสินว่า จำเลยแอฟริกันอเมริกันซึ่งเข้าร่วมในการจลาจลเมื่อ ค.ศ. 1919 ที่รัฐ Arkansas ทำให้มีเจ้าหน้าที่ของการรถไฟต้องเสียชีวิตหนึ่งคน ลูกขุน ตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดจริง และต้องโทษประหารชีวิต ในคดีนี้ NAACP เข้ามา ช่วยเหลือในคดี และอุทธรณ์ต่อศาลสูง ซึ่งศาลมีคำตัดสินว่า การที่มี mob ไปคุกคาม ต่อลูกขุนทำให้เสียกระบวนการยุติธรรม ผลของคำตัดสินในคดีนี้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

¹⁵⁰ In re Debs, 158 U.S. 564 (1895).

¹⁵¹ Loewe v. Lawlor, 208 U.S. 274 (1908).

¹⁵² Moore et al. v. Dempsey, 261 U.S. 86 (1923)

กับเสรีภาพในการชุมนุม โดยการอธิบายว่า การชุมนุมที่มีการข่มขู่ผู้อื่นเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5) United States v. United Mine Workers 1947¹⁵³

ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง ห้ามไม่ให้มีการดำเนินการภายใต้กฎหมายแรงงาน เพื่อรักษาความเรียบร้อยได้ ในการออกคำสั่งก่อนที่จะมีการชุมนุม (prior restraint) ที่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน เพื่อห้ามไม่ให้สหภาพแรงงานของคนงานทำเหมืองมีการชุมนุม หรือนัดหยุดงาน ศาลสหรัฐอเมริกาตัดสินว่า ศาลท้องถิ่นมีอำนาจในการมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวที่สั่งห้ามการชุมนุมของลูกจ้างสหภาพแรงงานได้ ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

6) Feiner v. New York 1951¹⁵⁴

Irving Feiner นักเรียนของวิทยาลัย ในเมือง Syracuse มลรัฐ New York ได้กล่าวปราศรัยด้วยเครื่องกระจายเสียงต่อหน้าฝูงชน ประมาณ 75-80 คน ณ สี่แยกแห่งหนึ่งในเมืองดังกล่าว มีผู้กล่าวหาว่า Feiner ใช้ถ้อยคำเพื่อเป็นการยั่วยุให้กลุ่มแอฟริกันอเมริกัน ลูกขึ้นมาต่อต้านรัฐ และคนผิวขาว รวมทั้งมีข้อความที่ต่อต้านประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี และนักการเมืองต่างๆ ตำรวจได้เข้าจับกุมผู้ปราศรัยในข้อหาละเมิดกฎหมายอาญาในการก่อความไม่สงบ ยุยงให้เกิดความเกลียดชัง Feiner ได้ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเขา การกระทำของตำรวจขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1 และมาตรา 14 ศาลสหรัฐอเมริกาตัดสินคดีที่ฟ้องตำรวจที่ New York ซึ่งคดีนี้ศาลตัดสินว่า การจับกุมดังกล่าวไม่ถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1 เนื่องจากว่าตำรวจทำไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวาย หรือความรุนแรงขึ้น แต่ไม่ได้จับกุมเนื่องจากเนื้อหาที่ได้ปราศรัย

จากการเลือกคำพิพากษาทั้งสองกลุ่มนี้เข้ามาเป็นกรณีศึกษาถึงการตีความบางกรณีมาจากเหตุการณ์ที่ยกขึ้นมาจากหัวข้อที่แล้วที่มีการชุมนุมแล้วเกิดความรุนแรงในการสลายการชุมนุม นั้น ลักษณะของคำพิพากษาที่คุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม เป็นการพิจารณาว่าคำสั่งของศาลในการห้ามไม่ให้การชุมนุม หรือการจับกุมผู้ชุมนุม เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 ส่วนแนวคำพิพากษาที่ส่วนใหญ่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมักจะเป็นการพิจารณา

¹⁵³ United States v. United Mine Workers, 330 U.S. 258 (1947)

¹⁵⁴ Feiner v. New York, 340 US 315 (1951)

ว่าการที่เจ้าหน้าที่ หรือกฎหมายของรัฐในการกำหนดว่าพฤติกรรมใดถือเป็นการนำไปสู่การก่อความไม่สงบในสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะใช้อำนาจเข้ามาสลายการชุมนุม หรือการสั่งห้ามไม่ให้มีการชุมนุม และเมื่อผู้ชุมนุมไม่ยอมปฏิบัติตาม ก็จะถูกจับดำเนินคดี

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า สถานที่ในการชุมนุมอาจแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ สถานที่ราชการ ซึ่งในช่วงหลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2011 การชุมนุมในบริเวณสถานที่ราชการจะมีการออกกฎหมายมาจำกัดรูปแบบการชุมนุมมากขึ้น ซึ่งในกลุ่มนักเคลื่อนไหวก็จะมีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มาก สถานที่ลักษณะที่สอง คือ สถานประกอบการ เช่น โรงงานหรือร้านค้า ซึ่งผู้ชุมนุมไปปิดกั้นแนวเขต เพื่อไม่ให้มีคนอื่นเข้าไปในสถานประกอบการนั้น เช่น การประท้วงปิดโรงงาน การนัดหยุดงาน ซึ่งรัฐมักจะใช้กฎหมายอื่นในการเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด หรือกฎหมายว่าด้วยการค้าระหว่างมลรัฐ และสถานที่ในลักษณะที่สาม คือ การเข้าไปชุมนุมในเขตของที่อยู่ส่วนบุคคล เช่น การที่กลุ่มต่อต้านการทำแท้ง การชุมนุมหน้าคลินิกหรือหน้าบ้านของแพทย์ผู้ทำงานให้แก่ผู้หญิงที่ต้องการทำแท้ง¹⁵⁵ ลักษณะที่สามนี้เป็นกรณีที่เป็นการปะทะกันระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมกับสิทธิในด้านอื่น เช่น สิทธิในการเลือกที่จะทำแท้ง ซึ่งก็ถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ศาลเคยคุ้มครองมาตลอด¹⁵⁶ จากกรณีตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่าศาลมีแนวโน้มในการให้ความคุ้มครองต่อเสรีภาพในการแสดงออกในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 อย่างกว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป การวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา เริ่มจากการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในบทแก้ไขเพิ่มเติม Bill of Rights เพื่อเป็นหลักประกัน ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ไม่ให้ล่วงละเมิดโดยรัฐ

¹⁵⁵ Irin Carmon, "Supreme Court strikes down abortion clinic buffer zone law" MSNBC, (online), Available from: <http://www.msnbc.com/msnbc/supreme-court-strikes-down-abortion-clinic-buffer-zone-law> (June 26, 2014)

¹⁵⁶ Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง ที่เป็นการตัดสินในกรณีเสรีภาพในการแสดงออก (แต่ไม่ใช่เป็นเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง) ในกรณีมีการปะทะกันระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกกับการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก ที่เคยมีคดีขึ้นสู่ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ศาลในคดีนั้นตัดสินคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกมากกว่า โดยการตัดสินว่า หากการมีรูปภาพเด็กที่ไม่เหมาะสม ถือว่าผู้ครอบครองภาพเด็กนั้นมิเสรีภาพในการแสดงออก トラบเท่าที่ไม่มีการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กในทางกายภาพ

ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาล มลรัฐก็ตาม การใช้กฎหมายของศาลถือเป็น การปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดและบริบททางสังคมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีพัฒนาการตามช่วงเวลาต่างๆ ภายใต้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ดังนั้น เมื่อพิจารณาดูจากคำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court of Justice) ในยุคแรก ช่วง ค.ศ. 1870–1920 ยุคที่สหรัฐอเมริกาเน้นการพัฒนา เศรษฐกิจ พื้นฟูประเทศจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และช่วงต้นของการต่อสู้เพื่อความ เท่าเทียมทางสีผิว จะพบว่ามีการใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและ การผลิต เช่น ในคดี *In re Debs* 1895 ที่วางหลักว่าศาลสามารถสั่งห้ามการชุมนุม ของสหภาพแรงงานได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในคดี *Loewe v. Lawlor* 1908 ยังกำหนดให้ ผู้ชุมนุมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดแก่โรงงานจากการชุมนุมประท้วงอีกด้วย ในด้านมิติทางสังคม ในยุคแรกของการตัดสินคดีเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมนั้น มีการเคลื่อนไหวชุมนุมทั้งกลุ่มคนผิวขาวและผิวดำ แต่ศาลมีการวางหลักเพื่อคุ้มครอง การเคลื่อนไหวของคนผิวขาวมากกว่า เช่น ในคดี *United States v. Cruikshank* 1876 ที่ mob ของคนผิวขาวทำร้ายคนผิวดำไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครอง เนื่องจากเป็นการ กระทำของปัจเจกบุคคล รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว

แนวทางของการใช้บังคับกฎหมายของศาลสูงสหรัฐอเมริกาเปิดกว้างมากขึ้น เมื่อสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมีการเคลื่อนไหว เรียกร้องสิทธิเสมอระหว่าง สีผิว และสิทธิของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น มีการคัดค้านกฎหมายแรงงานที่ไม่เป็นธรรม การรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานและองค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทำให้ การต่อสู้คดีในศาลมีผลของคำพิพากษาไปในทางที่เห็นความสำคัญของสิทธิของ บุคคลมากขึ้น เช่น ในคดี *Moore et al. v. Dempsey* 1923 ศาลตัดสินว่า mob ของคนผิวขาวมีพฤติกรรมในการคุกคาม ทำให้เสียหายต่อการพิจารณาคดี ทำให้เกิด การสมมูลระหว่างการชุมนุมของคนผิวขาวและคนผิวดำดีขึ้น และในคดีของสหภาพ แรงงาน *Hague v. Committee for Industrial Organization* 1939 ศาลตัดสินให้ คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ห้ามการชุมนุม ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เนื่องจากขัดต่อ เสรีภาพในการชุมนุม นอกจากคำสั่งของฝ่ายบริหารแล้ว ศาลยังมีการขยายความไปถึง กฎหมายและคำสั่งของศาลในระดับมลรัฐด้วย ที่ต้องเคารพต่อเสรีภาพในการชุมนุม เช่น ในคดี *Thornhill v. Alabama* 1940 ที่มีกฎหมายของมลรัฐห้ามไม่ให้ผลงาน และชุมนุม ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาตัดสินว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการละเมิดเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบ

ในช่วงทศวรรษ 1940 ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักเกี่ยวกับการใช้และการตีความเสรีภาพในการชุมนุมลงในรายละเอียดมากขึ้น ว่าหากการมีคำสั่งก่อนที่จะมีการชุมนุม (prior restraint) ที่เป็นการทั่วไป ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ถือว่าเป็นคำสั่งหรือกฎหมายที่ใช้บังคับได้ โดยเน้นไปที่การกระทำของผู้ชุมนุมว่าเป็นการยั่วให้เกิดความวุ่นวาย เช่นในคดี *United States v. United Mine Workers* 1947 และ *Feiner v. New York* 1951 ศาลในทั้งสองคดีนี้ได้พยายามเน้นว่า หลักการที่ศาลอนุญาตให้มีการห้ามการชุมนุมได้นั้น อยู่ที่พฤติกรรมของผู้ชุมนุมเป็นหลัก ไม่ได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการชุมนุม เพื่อจะยืนยันว่าผู้ชุมนุมควรมีเสรีภาพในการชุมนุม แต่ต้องไม่มีการกระทำที่นำไปสู่ความรุนแรง หรือสร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้น

ในช่วงทศวรรษ 1960 ที่มีการเคลื่อนไหวของสิทธิพลเมือง (civil rights movement) การตัดสินใจของศาลเป็นไปด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากการใช้ความรุนแรงทั้งจากฟากรัฐเองหรือจากผู้ชุมนุม ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาวางหลักให้มีการชุมนุมได้โดยมีพื้นฐานอยู่ที่การชุมนุมโดยสงบ เช่นในคดี *Cox v. Louisiana* 1965 และ *Shuttlesworth v. Birmingham* 1969 ในช่วงเวลานี้เปรียบเสมือนการต่อสู้ระหว่างการใช้กฎหมายในระดับมลรัฐที่มีความเข้มงวดต่อเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะรัฐทางใต้ที่เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยม ในขณะที่การใช้กฎหมายระดับรัฐบาลกลางพยายามให้มีการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมมากขึ้น

แนวโน้มของการใช้กฎหมายของศาลสูงสหรัฐอเมริกาคือเป็นไปในแนวทางที่คุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมมากขึ้น เช่น ในคดีล่าสุด *McCullen v. Coakley* 2014 ที่ศาลสูงตัดสินว่ากฎหมายที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการชุมนุมใกล้กับพื้นที่ส่วนบุคคลที่เป็นคลินิกทำแท้ง ถือเป็นกฎหมายที่ขัดกับเสรีภาพในการชุมนุม รวมไปถึงการที่ศาลมลรัฐนิวยอร์กตัดสินให้คำชดเชยแก่ผู้ชุมนุมที่ถูกตำรวจสลายการชุมนุมก็ถือเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างขวางมาก ดังนั้นหากจะสรุปการใช้กฎหมายในการคุ้มครองเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบในสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองที่มากที่สุดประเทศหนึ่งทีเดียว

4.5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา

จากบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของสหรัฐอเมริกา ในช่วงเวลาต่างๆ ในภูมิภาคต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม นำมาซึ่งแนวทางการพัฒนาของการใช้กฎหมายที่เปิดกว้างต่อการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม

4.5.1 ปัจจัยพื้นฐานในการรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

ปัจจัยที่เป็นกลไกในการสนับสนุนการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยแนวคิดในการยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีระบบที่เป็นกลไกป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ประเด็นสำคัญคือ อะไรเป็นปัจจัยทำให้การยืนยันสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีค่าบังคับอยู่เหนือการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ข้อสังเกต 2 ประการในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการชุมนุม คือ ประการแรก พัฒนาการของการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายโดยศาลสูงสหรัฐอเมริกา ประการที่สอง คือ ปัจจัยในทางสังคมที่เคลื่อนไหวเพื่อยอมรับการใช้รัฐธรรมนูญนี้

ประการแรก พัฒนาการของการวางหลักเกณฑ์ของศาลสูงสหรัฐอเมริกา จากการนำเสนอในข้อ 4.3 และ 4.4 จะพบว่า ศาลสูงสหรัฐอเมริกามีการตัดสินใจวางแนวทางของขอบเขตอำนาจศาล ให้มีอำนาจตัดสินในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการตีความว่ากฎหมายของรัฐบาลกลาง และของรัฐบาลมลรัฐ รวมถึงการมีคำสั่งหรือการดำเนินการต่างๆ ของทุกระดับ หากเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญจะถือว่าใช้บังคับไม่ได้¹⁵⁷ นอกจากนี้ศาลสูงสหรัฐอเมริกายังมีพัฒนาการที่มีแนวโน้มไปในทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ที่ในระยะเริ่มต้นทศวรรษ 1900 แนวทางการตัดสินจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม เช่น การที่ศาลตัดสินให้กลุ่มผู้ชุมนุมต้องจ่ายค่าเสียหายในการที่โรงงานอุตสาหกรรมต้องหยุดกิจการเนื่องมาจากการนัดหยุดงานประท้วง¹⁵⁸ และกำหนดว่า ศาลมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ แต่ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1930 ถึง 1960 ศาลสูงสหรัฐอเมริกา เริ่มมีแนวทางที่คุ้มครองการชุมนุมว่า กฎหมายและคำสั่งห้ามการชุมนุมถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมตามบทแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1¹⁵⁹

การมีคำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐอเมริกาก็เป็นปัจจัยหลักในการทำให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมเป็นกฎหมายสูงสุดและผูกพันทุกองค์กร นอกจากนี้

¹⁵⁷ Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803); In re Debs, 158 U.S. 564 (1895).

¹⁵⁸ Loewe v. Lawlor, 208 U.S. 274 (1908).

¹⁵⁹ Hague v. Committee for Industrial Organization, 307 U.S. 496 (1939); Thornhill v. Alabama, 310 U.S. 88 (1940); Edwards v. South Carolina, 372 U.S. 229 (1963); Shuttlesworth v. Birmingham, 394 U.S. 147 (1969).

ยังมีลักษณะในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับแนวคิดในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แม้ว่าในบทแก้ไขเพิ่มเติมจะเขียนรับรองไว้อย่างสั้นๆ แต่แนวทางการตีความของศาลสามารถปรับให้ครอบคลุมกับสภาพสังคมได้ ข้อสังเกตว่าแนวทางการยอมรับให้รัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐอเมริกา เป็นกฎหมายสูงสุดในความเป็นจริง อยู่ที่แนวทางการใช้กฎหมายในความเป็นจริง นับตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญและการให้สัตยาบันจากมลรัฐต่างๆ เป็นไปโดยการวางรากฐานทางความคิดจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจาก Federalist Papers¹⁶⁰ จากความเชื่อที่มีหลักว่าพื้นฐานของสังคมที่เสรีต้องมีการเปิดโอกาสให้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ดังนั้นการรวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็นจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ

ประการที่สอง คือ ปัจจัยทางสังคมที่มีพัฒนาการ ยอมรับและผลักดันให้แนวคิด ความเชื่อ และจุดยืนของตนเอง ที่ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถแสดงออกและมีเสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างเท่าเทียมกัน ปัจจัยทางสังคมนี้ก็เป็นพลวัตรด้วยเช่นกัน จากความหลากหลายทางชนชั้น ความเชื่อในท้องถิ่นต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาในยุคแรก การเหยียดสีผิวในมลรัฐทางใต้มีอยู่มาก สะท้อนจากการยอมรับและปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมที่มีการกดดันให้ศาลต้องตัดสินคดีอยู่ภายใต้วัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีการเหยียดผิว¹⁶¹ การที่มีกลุ่มคนผิวขาวมากกดดันให้ลูกขุนตัดสินคดีของศาลในมลรัฐไปตามแนวทางที่ตนเองต้องการ สะท้อนถึงกระแสทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้คำพิพากษาของศาลอยู่บนพื้นฐานของความไม่เสมอภาคไปด้วย รวมถึงคำพิพากษาที่รักษาประโยชน์ของผู้ประกอบการ ผู้ผลิต มากกว่าชนชั้นแรงงาน ที่มีการให้ผู้ชุมนุมต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่โรงงาน¹⁶² จากตัวอย่างของชนชั้นและสีผิวเป็นปัจจัยของสังคมที่ส่งอิทธิพลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน

จากการเคลื่อนไหวขององค์กรทางสังคม เช่น ความเคลื่อนไหวของกลุ่มสหภาพแรงงาน¹⁶³ และกลุ่มสิทธิพลเมือง เช่น NAACP¹⁶⁴ ต้องมีการทำความเข้าใจกับสังคมอย่างมากเพื่อให้เกิดแนวคิดเสมอภาคนี้ องค์กรเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิเสมอภาคนี้

¹⁶⁰ Gordon T. Belt, "The First Amendment in the Colonial Press" First Amendment Center (May 2011).

¹⁶¹ United States v. Cruikshank, 92 U.S. 542 (1876).

¹⁶² Loewe v. Lamlor, 208 U.S. 274 (1908).

¹⁶³ Hague v. Committee for Industrial Organization, 307 U.S. 496 (1939).

¹⁶⁴ Shuttlesworth v. Birmingham, 394 U.S. 147 (1969).

ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลักดันให้มีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิ โดยการชุมนุมและต่อสู้คดีในกระบวนการศาลเป็นปัจจัยที่สำคัญเพื่อให้เกิดคดีในศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้

นอกจากนี้สื่อมวลชน ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนได้ จากการมีสื่อสาธารณะ เช่น โทรทัศน์ สามารถแสดงภาพในการสลายการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ความรุนแรง กับผู้ชุมนุมที่เดินขบวน Selma to Montgomery ในวันที่ 7 มีนาคม 1965 หรือที่เรียกว่า Bloody Sunday การแพร่ภาพทางสถานีโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมลรัฐ Alabama อย่างกว้างขวาง ทำให้รัฐบาลกลางต้องเข้ามาแทรกแซง

4.5.2 ลักษณะสำคัญของการชุมนุม และข้อสังเกตต่อบทบาทของรัฐในการจัดการกับการชุมนุม

ลักษณะของการชุมนุมและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา มีลักษณะแยกได้เป็น 4 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ กลุ่มแรงงาน กลุ่มสิทธิเสมอภาคด้านสีผิว กลุ่มเรียกร้องเกี่ยวกับประเด็นสิทธิเสมอภาคทางเพศ และกลุ่มเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรม เช่น การต่อต้านสงครามต่อต้านทุนนิยม เป็นต้น จากการสังเกตลักษณะการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา ในช่วงแรกจะเป็นการเรียกร้องทางด้านแรงงาน เริ่มจากช่วงหลังการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เป็นธรรม ลักษณะการเรียกร้องให้มีการประกันค่าแรงขั้นต่ำ และสวัสดิการในการทำงาน วิธีการที่ใช้ในการชุมนุม มักจะเป็นการนัดหยุดงาน การปิดโรงงาน เป็นต้น การชุมนุมมีอยู่เป็นระยะ จนกระทั่งในยุคหลังนี้ มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามที่มีการเรียกร้องการชุมนุมทางด้านนี้เริ่มคลี่คลายไป

ในส่วนการเรียกร้องประเด็นเกี่ยวกับสีผิว ในยุคเริ่มแรกจนถึงปลายทศวรรษ 1960 การเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสีผิวมีอยู่มาก การชุมนุมเรียกร้องมีตั้งแต่การ boycott การเดินขบวน การรณรงค์ต่างๆ เช่น การเข้าไปใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ การเข้าไปนั่งในร้านอาหาร ที่มีการแบ่งแยกสีผิว การเรียกร้องโดยการชุมนุมนี้ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 เป็นช่วงสูงสุดของการเรียกร้องเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างสีผิว จนกระทั่งในปัจจุบัน การชุมนุมลดลงบ้าง แต่ก็ยังมีให้เห็นอยู่ประปราย เมื่อเกิดเหตุการณ์อันเป็นชนวนที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคด้านสีผิวในสังคม เช่น กรณีวินัยรุ่นผิวดำที่ถูกผู้รักษาความปลอดภัยผิวขาวทำร้าย และเสียชีวิตในภายหลัง กลายเป็นสัญลักษณ์ในการประท้วงให้รัฐมีการดำเนินคดีอย่าง

เป็นธรรม¹⁶⁵ ในทางกลับกัน มีผู้ชุมนุมที่เรียกร้องสิทธิของคนผิวขาวที่แสดงความเห็นของตนเอง ในทางหนึ่ง กฎหมายของสหรัฐอเมริกาทำให้เสรีภาพในการแสดงความเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มนี้ เช่น Neo-Nazi

กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มผู้ชุมนุมในประเด็นเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเจริญพันธุ์ของหญิง (reproductive right) หรือสิทธิในการทำแท้ง (Pro Choice Group) ซึ่งจะมีกลุ่มผู้ชุมนุมอีกฝ่ายหนึ่ง คือ กลุ่มผู้คัดค้านการทำแท้ง (Pro Life Group) ทั้งสองกลุ่มต่างมีเสรีภาพในการชุมนุมและเสนอความคิดเห็นของตนเอง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ชุมนุมที่เป็นกลุ่มเพศหลากหลายที่เรียกร้องให้มีสิทธิตามกฎหมาย หรือแสดงความเป็นตัวตนออกมา เช่น การเดินพาเหรด การตั้งกลุ่มชุมนุมประท้วงอยู่หน้าสถานที่บางแห่ง เช่น ตั้งกลุ่มคัดค้านการทำแท้งหน้าคลินิกทำแท้ง การเรียกร้องต่างๆ ของกลุ่มนี้ยังคงอยู่บนประเด็นหลัก คือ ต้องการให้ขอเรียกร้องของตนมีการรับรองโดยกฎหมาย

กลุ่มสุดท้าย เป็นกลุ่มผู้ชุมนุมที่เรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมในสังคม เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มต่อต้านสงคราม กลุ่มต่อต้านทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ส่วนใหญ่ขอเรียกร้องเป็นเพื่อแสดงให้สังคมได้ตระหนักถึงข้อเรียกร้องของตนเอง รูปแบบการชุมนุม มักเป็นการปักหลักประท้วง เป็นระยะเวลานาน หน้าสถานที่สำคัญที่เป็น landmark เช่น หน้าทำการตลาดหลักทรัพย์ หรือที่ Wall Street เป็นต้น

ทั้งหมดที่กล่าวมาทั้งสี่กลุ่มนี้ เป็นรูปแบบการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ จากการศึกษา รูปแบบการจัดการกับการชุมนุมโดยใช้ช่วงเวลาเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการจำแนก คือ การดำเนินการก่อนการชุมนุม และดำเนินการหลังจากที่มีการเริ่มชุมนุมแล้ว

1) การดำเนินการก่อนการชุมนุม (prior restraint) โดยทั่วไปรัฐต่างๆ อาจออกกฎหมายกำหนดให้การชุมนุมแสดงออกในที่สาธารณะ อาจต้องขออนุญาตก่อนที่จะมีการชุมนุม การมีกฎหมาย หรือคำสั่งที่ให้ผู้ชุมนุมต้องขออนุญาต เช่น ต้องขออนุญาตในการเดินขบวน หรือต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในการชุมนุม

¹⁶⁵ Kelli Wynn, "Trayvon Martin shooting sparks hoodie rally downtown: Community leaders see Florida incident as a 'teachable moment'" **Dayton Daily News** (April 2, 2012). (online), Available from: <http://www.daytondailynews.com/news/news/local/trayvon-martin-shooting-sparks-hoodie-rally-downtown/nMzdD/>

เช่น ห้ามใช้เครื่องขยายเสียงในระยะเวลาหนึ่ง เช่น 22.00 - 8.00 นาฬิกา ระเบียบเช่นนั้นสามารถทำได้ แต่ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และการจะอนุญาตหรือไม่นั้น ต้องไม่ใช่สาเหตุเนื่องจากเรื่องที่จะชุมนุม เช่น การห้ามชุมนุมหากเป็นการชุมนุมเรื่องต่อต้านสงครามในอิรัก เป็นต้น รัฐอาจห้ามไม่ให้มีการชุมนุมได้ หากจะเป็นการชุมนุมนั้นจะนำไปสู่ความรุนแรง

2) การดำเนินการหลังจากเริ่มมีการชุมนุมแล้ว โดยทั่วไปมักจะเป็นการสลายการชุมนุม การจับกุม และการเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม โดยทั่วไปแล้วการใช้กำลังในการสลายการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา ที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเจ้าหน้าที่รัฐใช้กระบองในการทุบตี การใช้น้ำแรงดันสูง การใช้สเปรย์พริกไทย การเข้าจับกุม รวมถึงการใช้สุนัขตำรวจในการสลายฝูงชน อย่างไรก็ตาม ในการใช้ความรุนแรงในการเข้าสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลในภายหลัง¹⁶⁶ ในการจัดการกับผู้ชุมนุมที่ในภายหลังเกิดความวุ่นวายหรือการจลาจลขึ้น มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตเกิดขึ้นหลายครั้ง รวมถึงมีการใช้ความรุนแรงทั้งจากผู้ชุมนุมและจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบของการจลาจลมากกว่าจะเป็นการชุมนุมโดยสงบ และบ่อยครั้งที่การเริ่มต้นของการชุมนุมโดยสงบ พัฒนาเป็นการจลาจลในภายหลัง การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากความรุนแรง จะได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้กฎหมาย¹⁶⁷

4.5.3 แนวทางของคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

แนวโน้มของคำวินิจฉัยของศาลเป็นไปในทางที่คุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสิทธิด้านอื่นๆ ซึ่งโดยทั่วไปก็มีความสำคัญ เช่น สิทธิใน การทำแท้ง สิทธิเด็ก สิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น แต่เมื่อต้องพิจารณาประกอบกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแล้ว จะพบว่า ศาลจะรับรองเสรีภาพในการแสดงออกมาเป็นลำดับแรก

¹⁶⁶ “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

¹⁶⁷ เช่น กรณีการยิงแพทย์ในคลินิกทำแท้ง จากการชุมนุมของกลุ่มต่อต้านการทำแท้ง ที่ผู้ยิงได้รับโทษจำคุก William Booth, “Doctor Killed During Abortion Protest” Washington Post (March 11, 1993). (online), Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/abortviolence/stories/gunn.htm>

จากการสังเกตคำวินิจฉัยของศาล จะไม่เข้าไปก้าวก้าวเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการชุมนุม เช่น จะเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องอย่างไรก็ได้ หรือจะแสดงออกอย่างไรก็ได้ เช่น การเดินพาเหรดของ Neo-Nazi ที่อาจเป็นการเหยียดผิวหรือการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านการทำแท้งที่อาจเป็นการข่มขู่คนที่เข้าไปในคลินิกเหล่านั้น แต่จะให้ความสำคัญกับวิธีการและลักษณะของการชุมนุมที่ต้องไม่เป็นการก่อความวุ่นวาย หรือสร้างความรุนแรงในสังคม (crime of breach of the peace)

แนวโน้มการตัดสินคดีของศาลจะพบว่า คำพิพากษาเป็นไปในทางการคุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวาง ที่สำคัญอยู่ที่การนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการออกกฎหมายของรัฐทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ยังคงมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ แม้ว่าศาลสูงสหรัฐอเมริกาจะมีการตัดสินเป็นไปในทางคุ้มครองเสรีภาพนี้ก็ตาม ยังมีประเด็นข้อเรียกร้องจากการชุมนุมในด้านต่างๆ ที่จะพัฒนารูปแบบการเรียกร้องให้จุดประเด็นความสนใจของสังคมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามข้อเรียกร้อง รูปแบบการแสดงความคิดเห็นในสมัยใหม่ เริ่มมีการใช้เทคโนโลยีในการเข้ามาช่วยในการชุมนุมเพิ่มขึ้น เช่น เฟซบุ๊ก หรือโทรศัพท์เคลื่อนที่ รูปแบบของรัฐในการดำเนินการจัดการกับผู้ชุมนุม เช่น การยึดโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยไม่มีหมาย โดยไม่มีการแจ้งข้อหาเพื่อเข้าไปดูข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุม¹⁶⁸ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่าผิดกฎหมาย แต่รูปแบบการจัดการกับผู้ชุมนุมในสังคมสมัยใหม่และการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ยังคงต้องพัฒนาเพื่อตามให้ทันกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

¹⁶⁸ Douglas Rutzen & Jacob Zenn, "Association and Assembly in the Digital Age" *International Journal of Not-for-Profit Law* (December, 2011).

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- 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).
- Carol Anderson. **Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle For Human Rights, 1944-1955** (New York: Cambridge, 2003).
- Gordon T. Belt. "The First Amendment in the Colonial Press" **First Amendment Center Library** (May 2011).
- William C. Birdsall. "The Problem of Structure in the Knights of Labor". **Industrial and Labor Relations Review** 6 (4) (July 1953): 532-546.
- Alan Brinkley. **American History: A Survey**. 10th ed. (Boston: McGraw-Hill College, 1999).
- _____. **The Unfinished Nation: A Concise History of the American People**. 3rd ed. (Boston: McGraw-Hill College, 2000).
- _____. **The Unfinished Nation: A Concise History of the American People Vol I To 1877**. 3rd ed. (Boston: McGraw-Hill College, 2000).
- _____. **The Unfinished Nation: A Concise History of the American People Vol II From 1865**. 4th ed. (Boston: McGraw-Hill College, 2004).

- Patrick Brogan & Chris Garratt. **Introducing American Politics** (New York: Totem Books, 1999).
- Clayborne Carson. **In Struggle: SNCC and the Black Awakening of the 1960s** (Cambridge: Harvard University Press, 1995).
- Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. “Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared” special report to the United States Senate. (May 1, 2006).
- James West Davidson, et al. **Nations of Nations: A Concise Narrative of the American Republic** (New York: McGraw-Hill Inc., 1996).
- John Dittmer. **Local People: The Struggle for Civil Rights in Mississippi** (Chicago: University of Illinois Press, 1995).
- John Mack Faragher, et al. **Out of Many: A History of the American People** 4th ed. (Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006).
- Sidney Fine. “The General Motors Sit-Down Strike: A Re-examination”. **American Historical Review** (1965) 70(3). 691–71
- Glen A. Gildemeister. “The Founding of the American Federation of Labor”. **Labor History**. 22 (2), (Spring 1981). 262-70.
- Albert P Melone & Allan Karnes. **The American Legal System**. 2nd ed. (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2008).
- Gary B. Nash & Julie Roy Jeffrey. eds, **The American People: Creating a Nation and a Society**. 4th ed. (New York: Longman, 2003).
- R., Jr. Pielke, Gratz, J., Landsea, C., Collins, D., Saunders, M., and Musulin, R. “Normalized Hurricane Damage in the United States: 1900–2005.” **Natural Hazards Review**. 9 (1), (February 2008), 29–42.
- Frances Fox Piven & Richard A. Cloward. **Poor People’s Movements: Why They Succeed, How They Fail** (New York: Pantheon, 1977).
- Douglas Rutzen & Jacob Zenn. “Association and Assembly in the Digital Age” **International Journal of Not-for-Profit Law** (December 2011).
- Richard Schneirov, Shelton Stromquist, & Nick Salvatore. **The Pullman Strike and Crisis of 1890s: Essays on Labor and Politics**. University of Illinois Press: 1919. p. 137.
- Maurice Sugar. **The Ford Hunger March**. Ann Fagan Ginger, ed (Berkeley, CA: Meiklejohn Civil Liberties Institute, 1980).
- Kathleen M. Sullivan & Gerald Guntheer. **Constitutional Law** (New York: Foundation Press, 2001).

- The Declaration of Independence: A Transcription.** IN CONGRESS, July 4, 1776. George Brown Tindall & David Emory Shi. **America: A Narrative History.** 5th ed., (New York: W.W. Norton & Company Inc., 2000).
- Robert H. Wiebe. "The Anthracite Strike of 1902: A Record of Confusion". **Mississippi Valley Historical Review** 48 (2) (September 1961). 229-251.
- Juan Williams. **Eyes on the Prize: American's Civil Rights Years 1954-1965** (New York: Penguin Books, 2002).
- Harvey Wish. "The Pullman Strike: A Study in Industrial Warfare." **Journal of the Illinois State Historical Society** 32(3) (1939). 288-312.
- Jules Witcover. **The Year the Dream Died: Revisiting 1968 in America** (New York: Warner Company, 1997).

เอกสารภาษาไทย

- กอบศักดิ์ ภูตระกูล, สฤณี อาชวานันทกุล, และปกป้อง จันวิทย์. **U.S. CRISIS: วิกฤตเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา เศรษฐ ธรรมศาสตร์ สัมมนา ลำดับที่ 2.** กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552.
- จอห์น แคมเบอร์เลน. **นักวิสาหกิจอเมริกัน: ประวัติศาสตร์ธุรกิจสหรัฐอเมริกา** แปลโดย ไกวิท วงศ์สุรวัฒน์ และสุภัทรา นิลวัชร. กรุงเทพฯ: แพร์พิตา, 2520.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. **บาดแผลอเมริกา: สงครามกับเสรีภาพในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.
- _____. **ปกเปลือกว่าประชาธิปไตยในอเมริกา: ตำนานเรื่องคนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกัน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2535.
- นวพร เรืองสกุล. **ย้อนรอยการเงินโลก.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โนว์เลจพลัส, 2555.
- ปาน พิงสุจิต. **ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพร์พิตา, 2526.
- แฟรงค์ลิน เอสเซอร์ จูเนียร์. **ประวัติศาสตร์อเมริกา ฉบับย่อ** แปลโดย ณรงค์ เกตุทัต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.
- มานิตย์ จุมปา. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.
- โรเจอร์ บูเทิล. **รู้ทิศทางโลก รู้ทิศทางเงิน.** กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2549.
- ลูเธอร์ เอส. ลีตต์กั (บก.). **การสร้างอเมริกา: สังคมและวัฒนธรรมของสหรัฐ** แปลโดย สุคนธ์ พลภัทรพิจารณา (บก.). กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2537.
- สมพงษ์ สุวรรณจิตกุล (แปล). **เปิดโปงมหาอำนาจอเมริกา.** กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2548.
- สมภพ มานะรังสรรค์. **จาก The Great Depression สู่ วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์: การเคลื่อนตัวของศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกจากสหรัฐอเมริกาสู่จีน.** เศรษฐศาสตร์ การเมือง. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- สมร นิตินันท์ประภาศ. **"ยุคเงียบ".** กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2532.

_____. ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1865-1945 ยุคหลังสงครามกลางเมือง-สงครามโลกครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.

_____. ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา หลังสงคราม สงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1945-ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.

_____. ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกาในโลกปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.บรินดิงเฮาส์, 2531.

สรวิต ชัยนาม. จักรวรรดิอเมริกา: ประวัติศาสตร์แบบทวนกระแส อัตลักษณ์ ชีวอำนาจ. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สำนักข่าวสารอเมริกัน (แปล). ประวัติศาสตร์อเมริกันโดยสังเขป. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ, 2511.

อนันตชัย จินดาวงศ์. ประวัติศาสตร์อเมริกา. กรุงเทพฯ: ยิปซี, 2556.

อลิซ เอ็ม.ริฟลิน. พื้นที่ความฝันอเมริกา: เศรษฐกิจ รัฐ และรัฐบาลกลาง. แปลโดย สุมาลี บำรุงสุข. กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2540.

อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน, เจมส์ เมดิสัน และ จอห์น เจย์. เดอะเฟเดอร์ลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน. สมบัติ จันทรวงศ์ (บก.แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2530.

อัสกันพงศ์ ฉัตราคม. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531.

กฎหมาย

- Adamson Act. Sept. 3, 5, 1916, ch. 436, 39 Stat. 721. 45 U.S.C. § 65.
- Labor Management Relations Act of 1947 29 U.S.C. § 401-531.
- Public Law. 104 - 199 - Defense of Marriage Act.
- Public Law 107 - 110. 115 Stat. 1425. No Child Left Behind Act of 2001.
- U.S. Constitution.

คำพิพากษา

- Cox v. Louisiana. 379 U.S. 536 (1965).
- Edwards v. South Carolina. 372 U.S. 229 (1963).
- Feiner v. New York. 340 U.S. 315 (1951).
- Hague v. Committee for Industrial Organization. 307 U.S. 496 (1939).
- In re Debs. 158 U.S. 564 (1895).
- Loewe v. Lawlor. 208 U.S. 274 (1908), 235 U.S. 522 (1915).
- Marbury v. Madison. 5 U.S. 137 (1803).
- McCullen v. Coakley. 573 U.S. ____ (2014).

- Moore et al. v. Dempsey. 261 U.S. 86 (1923).
- Roe v. Wade. 410 U.S. 113 (1973).
- Shuttlesworth v. Birmingham. 394 U.S. 147 (1969).
- Thornhill v. Alabama. 310 U.S. 88 (1940).
- United States v. Butler. 6 January (1936).
- United States v. Cruikshank. 92 U.S. 542 (1876).
- United States v. United Mine Workers. 330 U.S. 258 (1947).

ฐานข้อมูลออนไลน์

“The 1936 - 37 Flint, Michigan Sit-Down Strike” **BBC**. (online). Available from:
<http://www.bbc.co.uk/dna/place-london/A672310>

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

Bill of Rights Institute. “**Airport Scanners and the Fourth Amendment**”. (online).
 Available from: <http://billofrightsinstitute.org/resources/educator-resources/lessons-plans/current-events-and-the-constitution/airport-scanners-fourth-amendment/>

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

Department of Defense. Medical and Public Health Law Site, DoD Directives, NUMBER 1304.26. December 21, 1993. (online). Available from: <http://biotech.law.lsu.edu/blaw/dodd/corres/html2/d130426x.htm>

Department of Homeland Security. Creation of the Department of Homeland Security. (online). Available from: <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>

Human Rights Watch. “Treading Away Rights: The Unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement” report April 2001 Volume 13, No. 2(B). (online).
 Available from: <http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/index.htm#TopOfPage>

Jerry M. Lewis & Thomas R. Hensley. “The May 4 Shootings at Kent State University: The Search for History Accuracy” **The Ohio Council for the Social Studies Review**. 34 (1) (Summer 1998) 9-21. (online). Available from:
<http://dept.kent.edu/sociology/lewis/lewi.htm>

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

National Association for the Advancement of Colored People. (online). Available from: <http://www.naacp.org/>

William A. Niskanen. "Reaganomics" **The Concise Encyclopedia of Economics** 1988. (online). Available from: <http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html>

Gerald Parshall. "The Great Panic Of '93." **U.S. News & World Report** 113.17 (1992): 70. (online). Available from: http://www.usnews.com/usnews/culture/articles/921102/archive_018583_2.htm Posted 10/25/92

Stephen S. Rosenfeld. "The Reagan Doctrine: The Guns of July", **Foreign Affairs** by Council on Foreign Relations. Spring 1986, 64(4).

The Federal Bureau of Investigation. "Historical Documents from the Bureau's Founding" (November 19, 1943). Los Angeles, California. (online). Available from: http://www.fbi.gov/about-us/history/brief-history/docs_findlay43

The White House. (online). Available from: <http://www.whitehouse.gov/>

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

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>

ข่าว

"1986: US Launches Air-strike on Libya" **BBC News** (April 15, 2008).

"1989: Malta Summit Ends Cold War" **BBC News** (December 3, 1989).

"Clinton impeached" **BBC News Online** (December 19, 1998.)

"Libya: Fury in the Isolation Ward" **Time** (August 23, 1982).

"Inquiry told Iraq could not 'use' chemical weapons" **BBC News Online**. November 25, 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8377492.stm>

"Keystone pipeline protesters arrested outside White House" **FoxNews.com** (March 02, 2014)

"Keystone XL pipeline protesters arrested at White House" **CBC** (March 02, 2014)

"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

- William Booth. "Doctor Killed During Abortion Protest" **Washington Post** (March 11, 1993). (online). Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/abortviolence/stories/gunn.htm>
- Irin Carmon. "Supreme Court strikes down abortion clinic buffer zone law" **MSNBC** (June 26, 2014) (online). Available from: <http://www.msnbc.com/msnbc/supreme-court-strikes-down-abortion-clinic-buffer-zone-law>
- Colin Moynihan. "City Settles Occupy Protesters' False-Arrest Lawsuit" **The New York Times** (June 10, 2014). (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
- Colin Moynihan & Elizabeth A. Harris. "Surging 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/>
- Paul Samakow. "Anti-Occupy" law ends American's right to protest" **The Washington Times** (August 1, 2012).
- Steven R. Weisman. "Reagan Nominating Woman, an Arizona Appeals Judge, to Serve on Supreme Court" **The New York Times** (July 7, 1981).
- Debra Cassens Weiss. "Airport Body Scans Not a Fourth Amendment Violation, Appeals Court Says" **ABC Journal** (July 15, 2011).
- Kelli Wynn. "Trayvon Martin shooting sparks hoodie rally downtown: Community leaders see Florida incident as a 'teachable moment'" **Dayton Daily News** (April 2, 2012). (online). Available from: <http://www.daytondailynews.com/news/news/local/trayvon-martin-shooting-sparks-hoodie-rally-downto/nMzdD/>

บทที่ 5

เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น

ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่างๆ ตามกฎหมายต่างประเทศในวงวิชาการไทยนั้น มีขอบเขตจำกัดอยู่ที่การทำความเข้าใจต่อบทกฎหมายโดยตรงไปตรงมา แต่ปราศจากการพินิจสิทธิเสรีภาพร่วมไปกับบริบทของสังคมต่างประเทศ ซึ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและคลุมเครือต่อสภาพที่เป็นจริงเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในสังคมนั้น ช่องว่างดังกล่าวสามารถอุดได้โดยการศึกษาเชิงกฎหมายกับสังคม (Law and Society) ที่จะสร้างความเข้าใจระหว่างบริบทสังคมและสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย

ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีความน่าสนใจหลายประการ เช่นเดียวกับที่เราอาจพิจารณาทุกสังคมบนโลกนี้ อย่างไรก็ตาม เหตุที่สมควรศึกษาญี่ปุ่นเป็นพิเศษนอกเสียจากความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสังคมไทยกันอย่างสำคัญแล้ว ในบางด้านของสังคมญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ได้ชื่อว่าเป็น “ชาติพิเศษ” ที่สามารถเป็นแบบอย่างของโลกได้ เพราะรวมตะวันตกเข้ากับตะวันออก รวมศาสนาและวัฒนธรรมเข้ากับวิทยาศาสตร์ รวมชุมชนเข้ากับสังคม และรวมวิญญาณเข้ากับวัตถุ ซึ่งความเป็นชาติพิเศษดังกล่าว มิติหนึ่งก็เป็นการก้าวข้ามความทันสมัยที่โลกตะวันตกเป็นผู้นำไปพร้อมกัน¹ เห็นได้ว่าศักยภาพ ลักษณะเฉพาะ และพลังทางสังคมวัฒนธรรมของสังคมญี่ปุ่น ทำให้กรณีญี่ปุ่นควรจะเป็นตัวอย่างที่สำคัญในการสะท้อนพลังของเงื่อนไขทางสังคมที่มีต่อกฎหมายและความคิดทางกฎหมาย ว่าใน “ตัวบท” ที่ดูแห้งแล้งและเป็นซากกลั่น “สังคม” ญี่ปุ่นมีเชิงอรรถในการอธิบายเติมชีวิตชีวาและเนื้อหาแก่กฎหมายเหล่านั้นว่าอย่างไร ในที่นี้ย่อมได้แก่สังคมและกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

บทนี้เป็นความพยายามในการศึกษาในแนวทาง “กฎหมายกับสังคม” (Law and Society Studies) กรณีเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) กับสังคมญี่ปุ่น โดยคาดหวังจะพิกัดตำแหน่งที่ของเสรีภาพในการชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นให้ชัดเจนขึ้น และเพื่อบรรลุความคาดหวังดังกล่าว เนื้อหาในบทนี้ได้ถูกแบ่งเป็น 5 ส่วน เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น ได้แก่ ส่วนแรก

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ความเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน, (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2553), หน้า 4.

คือ บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมญี่ปุ่น อธิบายเกี่ยวกับลักษณะโดยรวมของสังคมญี่ปุ่นที่ก่อให้เกิดผลกระทบใดแก่รูปลักษณ์และกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของประเทศนี้ ส่วนที่สอง รูปแบบและลักษณะของการชุมนุมในญี่ปุ่น เน้นอธิบายวิธีการชุมนุมของสังคมญี่ปุ่นทั้งในเชิงประเด็นและเชิงรูปแบบของการชุมนุม ส่วนที่สาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุม ทั้งกฎหมายในเชิงที่รับรองและจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ส่วนที่สี่ บทบาทของตุลาการที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งเป็นการอธิบายเสรีภาพในการชุมนุมผ่านคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก และส่วนสุดท้าย สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น เป็นการสรุปตำแหน่งแห่งที่ของเสรีภาพในการชุมนุมในสังคมญี่ปุ่น โดยเชื่อมโยงกับบริบทสังคมการเมือง กฎหมาย และคำพิพากษาของศาล

5.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศในทวีปเอเชียที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การศึกษา แม้แต่ในด้านของระบบกฎหมายซึ่งญี่ปุ่นเป็นต้นแบบของหลายๆ ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย² นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจในแง่ของการปกครองท้องถิ่น เพราะมีรากฐานทั้งมาจากสังคมเดิมของญี่ปุ่นผ่านการปกครองของผู้ครองแคว้น (ไดเมียว) ผ่านการรวมศูนย์อำนาจในประเทศในยุคการปฏิวัติเมจิ และยังมีการสถาปนาระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกระบบหนึ่งผ่านการปกครองของสหรัฐอเมริกา หลังสงครามโลกครั้งที่สอง³ ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศญี่ปุ่นยังได้ชื่อว่าเป็นความในกลุ่มก้อนสูงทั้งในระดับชุมชน องค์กร และระดับประเทศ⁴

ญี่ปุ่น (Nihon/Nippon นิฮง/นิปปง) เป็นประเทศหมู่เกาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกทางตะวันตกติดกับคาบสมุทรเกาหลี และสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีทะเลญี่ปุ่นกั้น ส่วนทางทิศเหนือติดกับประเทศรัสเซีย มีทะเลโอค็อตสค์ เป็นเส้นแบ่งแดน ตัวอักษรคันจิของชื่อญี่ปุ่นแปลว่าถิ่นกำเนิดของ

² หยต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 17, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 34.

³ Kurt Steiner, *Local Government in Japan*, (California: Stanford University Press, 1965), p. 9-116.

⁴ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization*, (กรุงเทพฯ: openbook, 2553), หน้า 74-80.

ดวงอาทิตย์ จึงทำให้บางครั้งถูกเรียกว่าดินแดนแห่งอาทิตย์อุทัย⁵ ในด้านกายภาพ ญี่ปุ่นมีเนื้อที่กว่า 377,930 ตารางกิโลเมตร โดยญี่ปุ่นเป็นประเทศหมู่เกาะ ซึ่งประกอบไปด้วยเกาะน้อยใหญ่กว่า 3,000 เกาะ เกาะที่ใหญ่ที่สุด ได้แก่ ฮนชู ฮกไกโด คิวชู และชิโกกุ ตามลำดับ และที่ดินส่วนมากเป็นภูเขา ส่วนด้านประชากร ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากรจำนวนมาก คือ ประมาณ 128 ล้านคน⁶

สังคมญี่ปุ่นมีความเป็นมายาวนาน ตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์มาจนถึงยุคโซคุน และการปฏิรูปเมจิ อย่างไรก็ตาม บริบทสังคมที่ศึกษาตามนัยของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ บริบทสังคมที่สัมพันธ์กับเสรีภาพในการชุมนุมในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะก่อนหน้าระบอบประชาธิปไตยนั้นหลักการทางกฎหมาย ระบบคุณค่า และความชอบธรรมทางสังคม ย่อมแตกต่างจากยุคประชาธิปไตย เช่น การชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจถือได้ว่าเป็นกบฏ ต่อราชบัลลังก์ในทุกกรณี เป็นต้น บริบทสังคมที่พิจารณาศึกษาในที่นี้จึงเน้นที่สังคมญี่ปุ่นที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวย่อมหมายถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ที่สหรัฐอเมริกาได้ปกครองประเทศญี่ปุ่น ในช่วงระยะเวลาหนึ่งและสถาปนาระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลบังคับใช้ตราจนถึงปัจจุบัน เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ บริบททางสังคมวัฒนธรรม บริบททางเศรษฐกิจ และบริบททางการเมือง

5.1.1 สังคมวัฒนธรรมญี่ปุ่น

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายในสังคมญี่ปุ่นได้มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนในพื้นที่ชนบทสู่พื้นที่เมืองอย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากความต้องการจ้างงานและความด้อยโอกาสในชนบท ทำให้ตัวเมืองญี่ปุ่น (urban) เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานและสังคมมาก ผลประการหนึ่ง คือ การเกิดขึ้นของกลุ่มผู้ทำงานรับเงินเดือน (salary man) กลุ่มภริยาผู้ทำงานบ้านเต็มเวลา (full-time house wife) และการเป็นครอบครัวเดี่ยว (nuclear family)⁷ อย่างไรก็ตาม ที่สำคัญ

⁵ “ประเทศญี่ปุ่น” [ระบบออนไลน์], แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศญี่ปุ่น> (7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ ดูตัวอย่างได้จากการพักผ่อนหย่อนใจในด้านมืดของผู้ชายญี่ปุ่นที่พิจารณาได้ว่าเป็นการปลดปล่อยตัวเอง ออกจากกรอบสังคมที่เคร่งครัดและพื้นที่สาธารณะจำนวนมากในญี่ปุ่น เช่น ในพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่าง หญิง-ชาย โปรดดู อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization*, (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ก, 2549), หน้า 139-140.

อย่างยิ่ง คือ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1960 ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางดังเช่นที่เกิดในสังคมตะวันตก โดยผ่านกลไกการกระจายรายได้และธรรมเนียมในการจ้างงานตลอดชีพ จนก่อให้เกิดความคิดของคนญี่ปุ่นว่าพวกเขาล้วนอยู่ใน “ชะตากรรมเดียวกัน” (shared destiny) ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง⁸ และความคิดเรื่อง “ชะตากรรมเดียวกัน” นี้เองได้ทำให้เกิดแนวปฏิบัติทางวัฒนธรรมในปัจจุบันของสังคมญี่ปุ่นคือ ความสำคัญของความเป็นสังคม (sociality) และการตัดสินใจอิงกลุ่ม (group-orientation)⁹

แต่ความคิดแบบกลุ่มที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นกลุ่มก้อนแบบสังคมชุมชนเดิมที่เน้นเครือญาติหรือความเป็นเพื่อนบ้าน ตรงกันข้ามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางหลังสงครามโลกคือ การสลายตัวของสังคมชุมชนดั้งเดิม กล่าวคือหลังสงครามสังคมญี่ปุ่นเกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกครั้งด้วยอัตราเร่งจนสังคมเมืองเติบโตอย่างรวดเร็วและเกิดช่องว่างระหว่างผู้คนภายในชุมชน

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมที่รวมตัวกันอย่างหนาแน่นนี้ได้ทำให้เกิดความแออัดในพื้นที่เมือง จึงได้มีการย้ายโรงงานอุตสาหกรรมไปยังชนบท และพร้อมกันนั้นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กได้แทรกตัวเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนการอพยพเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยของคนในพื้นที่เมือง ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหมู่บ้านอย่างสำคัญจนหมู่บ้านในชนบทต้องสูญเสียลักษณะเดิม เช่น กลุ่มที่ทำกิจกรรมในวิถีชีวิตหมู่บ้านลดบทบาทหน้าที่และความสำคัญลงไปมาก อย่างกลุ่มที่จัดพิธีศพ กลุ่มเยาวชน และกลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ ล้วนแต่คลายความสำคัญลง

ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น หลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่มเจ้าที่ดินได้สลายลงไปกลายเป็นคนสองกลุ่มคือ เกษตรกรเต็มเวลา (full-time farmer) ซึ่งมุ่งจะขยายผลผลิตเพื่อการตลาด และเกษตรกรชั่วคราว (Part-time farmer) ผู้มีรายได้หลักจากอาชีพนอกภาคเกษตรและเลี้ยงตัวเองจาก

⁸ Jeff Kingston, *Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s* (West Sussex: John Wiley & Sons Ltd., 2011), p. 3-4.

⁹ 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.

ผลผลิตข้าว อย่างไรก็ตามภายในบรรยากาศดังกล่าว ศักยภาพในการผลิต ตลอดจนมาตรฐานการครองชีพโดยรวมดีขึ้นทำให้ขอบเขตการดำเนินชีวิตของชาวบ้านได้ขยายวงกว้างขึ้นทั้งในระดับกว้างและลึก กล่าวคือ การไปทำงานติดต่อกันระหว่างหมู่บ้านต่างๆ หรือเมืองกับหมู่บ้านกลายเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน เช่นเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่หน่วยการปกครองเมือง (Town) และหมู่บ้านได้ควมรวมเข้าด้วยกันตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ที่ออกใน ค.ศ. 1953 ทำให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ที่ใหญ่กว่าเดิมมาก

เช่นเดียวกับสังคมชนบท ชุมชนเมืองที่เติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจเร่งรัดได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตัวเมืองไปด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าชนชั้นกลางใหม่และผู้ใช้แรงงานที่เป็นผู้อาศัยในเมืองนั้นมีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันกับผู้ที่ทำอาชีพระดับครอบครัวได้ลดน้อยลง ทำให้ผู้คุมกิจการการค้าและโรงงานระดับครอบครัวมีอำนาจน้อยลงไปอย่างมากเมื่อเทียบกับก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ในย่านชานเมืองเก่า (Shitamachi) ก็ไม่อาจรักษาไว้ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ที่มีมาแต่เก่าก่อนไว้ได้ ดังนั้น สังคมญี่ปุ่นจึงไม่อาจนับได้ว่าเป็นสังคมแบบชุมชนเชิงจารีต (traditional community) อีกต่อไปได้ สังคมชุมชนในญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบทจึงไม่ได้รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เมื่อเทียบกับก่อนสงครามทำให้เกิดการเรียกร้องถึงวิถีทางใหม่ในการรวมผู้อาศัยในเมืองและชนบทอย่างเป็นประชาธิปไตย¹⁰

นอกเหนือจากชีวิตการทำงาน คนญี่ปุ่นจึงต้องการวิถีใหม่ในการรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาสาธารณะต่างๆ ซึ่งวิธีดังกล่าวจากประสบการณ์ของญี่ปุ่น คือการปกครองท้องถิ่นและการรวมกลุ่มเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เช่น กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสีเขียว ฯลฯ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มเป็นองค์กรแบบสมัยใหม่ที่รวมตัวกันด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะ และอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเป็นพลังทางสังคมใหม่ของญี่ปุ่นแทนที่พลังทางสังคมแบบจารีต แทนที่การรวมตัวกันแบบอิงเครือญาติ ชุมชน หรือชาติ อย่างไรก็ตาม เรื่องสำนักทางการเมืองของพลเมืองนั้นต้องพิจารณาควบคู่กับปัจจัยทางการเมือง ซึ่งก็หนีไม่พ้นต้องพิจารณาถึงบริบทและสภาพเศรษฐกิจของญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเสียก่อน

¹⁰ Fukutake Tadashi, *Nihon Shakai No Kozo* โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น, แปลโดย บุญยง ชื่นสุวิมล, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์, 2521), หน้า 124-130

5.1.2 เศรษฐกิจญี่ปุ่น

ในด้านเศรษฐกิจ ความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจญี่ปุ่นเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่สองแทบจะทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นล่มสลาย จึงนำไปสู่การจัดระบบใหม่ (reorganization) ของเศรษฐกิจญี่ปุ่นซึ่งต้องพิจารณาฐานะของญี่ปุ่นในช่วงหลังสงคราม (ค.ศ. 1945-1970) ที่เป็นกระบวนการภายใต้การกำกับทางเศรษฐกิจทุนนิยมของสหรัฐอเมริกา อย่างเป็นขั้นเป็นตอนซึ่งพิจารณาได้จากองค์ประกอบสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาของญี่ปุ่น และ ประการที่สอง โครงสร้างทางการค้าของญี่ปุ่น

ประการที่หนึ่ง ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1945-1953) ผลจากการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองทำให้ทุนนิยมญี่ปุ่นตกต่ำจนไม่อาจฟื้นฟูได้อีกด้วยลำพังของญี่ปุ่นเอง สินค้าเข้าประเภทอาหารและสิ่งบริโภคถูกตัดขาด ญี่ปุ่นอยู่ในภาวะขาดแคลนอาหารอย่างหนัก หนี้สินของรัฐบาลเนื่องจากการสงครามทำให้ฐานะทางการคลังอยู่ในภาวะล้มละลาย การที่จะฟื้นฟูระบบทุนนิยมขึ้นมาได้ก็อาศัยแต่การพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาเท่านั้นโดยต้องยอมเข้ามาเป็นห่วงโซ่หนึ่งของระบบ “สงครามเย็น”

ภารกิจหลักของสหรัฐอเมริกา ในระหว่างการปกครองญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือการทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยเริ่มที่การสลายลัทธินิยมทหารจักรวรรดินิยมญี่ปุ่น ผ่านนโยบายต่างๆ เช่น การสลายกลุ่มไชบัทชิ (กลุ่มทุนผูกขาดของญี่ปุ่น) การปฏิรูปที่ดิน การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้เสรีภาพในการเคลื่อนไหวทางการเมือง รวมถึงการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น ฯลฯ เหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องเอาจริงเอาจังการทำให้เป็นประชาธิปไตยเข้ามาใช้ก็เพื่อสลายพลังกดดันอันเนื่องมาจากการต่อสู้ทางชนชั้นของกรรมกรและชาวนาภายในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีพลังคุกคามทุนนิยมญี่ปุ่นอย่างมากในเวลานั้น อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ¹¹

การใช้นโยบายการทำให้เป็นประชาธิปไตยนี้เป็นการปฏิรูปสังคมเพื่อจำกัดอุดมการณ์ทางการเมืองแบบจักรวรรดินิยมญี่ปุ่น ในขั้นแรก สหรัฐอเมริกาช่วยให้ทุนนิยมญี่ปุ่นฟื้นเร็วขึ้นเพื่อเข้าสู่วงจรการผลิต (Reproduction) ของระบบทุนนิยม

¹¹ สุวินัย ภรณวลัย, เศรษฐศาสตร์การเองว่าด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจญี่ปุ่นกับการพัฒนาของระบบทุนนิยมโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 19-27.

อีกครั้งโดยการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ระหว่าง ค.ศ. 1945-1952 เช่น ประมาณร้อยละ 60-70 เป็นสินค้านำเข้าของสหรัฐอเมริกา เพื่อฟื้นฟูญี่ปุ่น โดยต่อมา สหรัฐอเมริกา ได้ตั้งให้ญี่ปุ่นเข้ามาเป็นห่วงโซ่อันหนึ่งของระบบดอลลาร์ ผ่านนโยบาย ดอร์จัน ใน ค.ศ. 1952 คือ ให้ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกองค์กรการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าโลก (GATT) ใน ค.ศ. 1954 ญี่ปุ่นจึงนำตัวเองเข้าไปสู่ระบบทุนนิยมโลก ที่จัดระบบใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม นโยบายระหว่างประเทศที่ทำให้ญี่ปุ่นฟื้นตัวสู่แนวทางทุนนิยมอย่างสมบูรณ์ภายใต้การพึ่งพิงต่อนโยบายของ สหรัฐอเมริกา คือ สงครามเกาหลี ซึ่งสหรัฐอเมริกา สั่งซื้อสินค้าจากญี่ปุ่นเพื่อใช้ใน สงครามเกาหลี โดยเป็นพวกอุปกรณ์ทางการทหาร รถบรรทุก เครื่องจักร รถขน ระเบิด รถบรรทุกน้ำมันเครื่องบิน ฯลฯ ทำให้ญี่ปุ่นเริ่มนำเข้าสินค้าพวกเครื่องจักร และวัตถุดิบอุตสาหกรรมจากอเมริกามากขึ้น รวมทั้งการขยายการยืมทุนและการ ดึงเอาเทคโนโลยีจากอเมริกามาร่วมสร้างประเทศด้านอุตสาหกรรมหนัก¹²

ประการที่สอง ในด้านการแลกเปลี่ยนค้าขาย โครงสร้างทางการค้าของญี่ปุ่น สัมพันธ์กับการกำหนดทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา โดยก่อความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันเกินไป กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาครอบงำญี่ปุ่น ญี่ปุ่น ครอบงำเอเชียอาคเนย์ ด้านหนึ่งญี่ปุ่นต้องพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา พร้อมกับที่ญี่ปุ่น ก็เป็นจักรวรรดินิยมทางเศรษฐกิจที่ครอบงำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ถูกครอบงำถึงสองต่อจากสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น¹³

ผลจากการพ่ายแพ้สงครามทำให้เกิดความเจริญทางอุตสาหกรรมภายใต้ นโยบายเศรษฐกิจที่เร่งรัดภายหลังสงคราม เมื่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นได้พัฒนาเศรษฐกิจ ของตนมาระดับหนึ่ง ประชากรในภาคเกษตรกรรมได้ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 40 ซึ่งน้อยกว่าอัตราส่วนก่อนสงครามโลกและลดลงไปอย่างรวดเร็วในแต่ละปีจากการ สสำรวจประชากร ใน ค.ศ. 1980 ประชากรภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 10 ของจำนวน ประชากรทั้งหมด ซึ่งการลดลงอย่างรวดเร็วของประชากรภาคเกษตรกรรมหลัง สงครามเช่นนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างผู้ใช้แรงงานในประเทศญี่ปุ่นทั้งหมด ด้วย¹⁴

¹² เรื่องเดียวกัน.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-31.

¹⁴ Fukutake Tadashi, *Nihon Shakai No Kozo* โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น, แปลโดย บุญยง ชื่นสุวิมล, หน้า 78-83

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจอีกด้านหนึ่งที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการผลิตและโครงสร้างการถือครองที่ดิน ก่อนสงคราม โครงสร้างเกษตรกรรมของญี่ปุ่นมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นหน่วยผลิตที่มีขนาดเล็กที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการทำงาน ซึ่งก่อนสงครามโลกครั้งที่สองที่ดินทำกินประมาณครึ่งหนึ่งของเกษตรกรญี่ปุ่นเป็นที่ดินเช่าจากเจ้าของที่ดินมีอทธิพลอยู่เหนือการเกษตรกรรม จากการปฏิรูปที่ดินภายหลังสงครามทำให้อทธิพลของชนชั้นเจ้าของที่ดินได้สลายตัวลงไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมส่งผลให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินทำกินของตนเองมากขึ้น ถึงแม้ว่าจำนวนเกษตรกรจะน้อยลงไปมากก็ตาม อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถทำให้ลักษณะพิเศษของสังคมญี่ปุ่นเดิมสลายตัวลงไปได้ คือ หน่วยการผลิตขนาดเล็ก

ชาวนาผู้มียี่สิบของตนเองเป็นผู้แบกรับภาระการพัฒนาเกษตรกรรมญี่ปุ่นภายหลังสงคราม การผลิตไม่เพียงแต่เฉพาะสินค้าประเภทข้าวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลิตผลจำพวกผลไม้และการปศุสัตว์ด้วย ภายหลังสงครามได้มีการใช้เครื่องจักรในการเพาะปลูกขนาดเล็กมากขึ้น เครื่องปลูกข้าวและเครื่องเกี่ยวข้าวถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ในราว ค.ศ. 1960 ญี่ปุ่นมีอัตราการผลิตต่อเอเคอร์สูงที่สุดในโลก แต่เมื่อชนชั้นเกษตรกรยังคงเป็นหน่วยการผลิตขนาดเล็ก ทำให้การลงทุนในปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีการเกษตรต่างๆ เป็นการลงทุนต่อแปลงในอัตราที่สูงเกินสมควร ดังนั้นแม้การเก็บเกี่ยวจะได้ผลผลิตมากขึ้นก็ตามแต่ก็ต้องนำไปหักกับค่าใช้จ่ายในปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิตไม่ว่าจะเป็นการซื้อเครื่องจักร ปุ๋ย ที่เพิ่มขึ้นตามไปจนเกษตรกรไม่อาจมีกำไรได้ตามที่คาดหวัง¹⁵

ผลกระทบอีกด้านที่เกิดขึ้น คือ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของการจ้างงาน คือ อัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของลูกจ้างพนักงาน (Employee) ภายในโครงสร้างประชากรแรงงานจากร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 70 สังคมญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจากสังคมที่ประกอบด้วยผู้ประกอบอาชีพระดับครอบครัวไปเป็นสังคมที่ประกอบด้วยลูกจ้างพนักงานเป็นส่วนใหญ่ โดยสามารถแบ่งแรงงานเหล่านี้ได้เป็นสองประเภท คือ ลูกจ้างพนักงานส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานสำนักงาน (White collar) และผู้ที่ทำงานในโรงงาน (Blue Collar)

ในจำนวนอัตราส่วนของพนักงานลูกจ้างที่ขยายตัวตามเศรษฐกิจได้รวมถึงจำนวนที่เพิ่มขึ้นของพนักงานหญิงด้วย สังคมญี่ปุ่นเดิมคาดหวังให้ผู้หญิงทำงาน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

อยู่กับบ้านโดยเป็นแรงงานให้ครอบครัว แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อาชีพที่ต้องการผู้หญิงในการทำงานได้ขยายอย่างกว้างขวาง เช่น พนักงานรับโทรศัพท์ พนักงานเก็บเงินในรถเมล์ รวมถึงแรงงานระดับฝีมือ เรียกว่า “Profession woman” จึงเห็นได้ว่าอคติต่ออาชีพผู้หญิงได้ลดน้อยลงไปเนื่องจากความต้องการแรงงานภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนนำไปสู่การเรียกร้องความเสมอภาคระหว่างชายหญิงทั้งในด้านกฎหมายและบทบาททางสังคม

ปัจจัยที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานที่ไม่อาจมองข้ามได้ คือ สหภาพแรงงาน แม้ว่าสหภาพแรงงานได้มีอยู่ก่อนสงครามโลกก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีบทบาทที่สำคัญเห็นได้จาก ค.ศ. 1943 มีผู้ใช้แรงงานที่รวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานเพียง 410,000 คน และมีผู้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพียงประมาณร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานเท่านั้น แต่ทว่าภายหลังสงครามโลก กฎหมายสหภาพแรงงานที่ออกบังคับใช้ใน ค.ศ. 1946 จนปรากฏว่ามีผู้ใช้แรงงานจำนวนกว่า 3,750,000 คน ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ซึ่งคำนวณได้เท่ากับร้อยละ 40 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด หลังจากนั้นการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้แพร่หลายขึ้นไปอีก จากกระแสการเคลื่อนไหวประชาธิปไตย จนทำให้สหภาพแรงงานทั่วประเทศมีจำนวนสมาชิกมากกว่า 4,600,000 คน ซึ่งเป็นอัตราถึงร้อยละ 56 ของกำลังแรงงานทั่วประเทศในระหว่าง ค.ศ. 1948 ถึง ค.ศ. 1949¹⁶

รูปแบบของสหภาพส่วนใหญ่จัดตั้งจำแนกไปตามบริษัทซึ่งเข้ากับวัฒนธรรมการบริหารองค์กรแบบครอบครัวนิยม ดังนั้นผู้ทำงานจะต้องมีความจงรักภักดีต่อทั้งบริษัทและสหภาพแรงงานโดยไม่เกิดความขัดแย้งในทั้งสองส่วนนี้ เมื่อพิจารณาจากจุดนี้จะเห็นได้ว่าโครงสร้างสังคมแบบครอบครัวนิยมในยุคก่อนสงครามโลกยังคงหลงเหลืออยู่ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างแรงงานก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ คือ แม้สหภาพแรงงานจะจัดตั้งไปตามบริษัท แต่สหภาพแรงงานก็ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจของญี่ปุ่นให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว¹⁷ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์การเมือง ดังที่พิจารณาในหัวข้อถัดไปด้วย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-107.

5.1.3 การเมืองญี่ปุ่น

เสรีภาพในการชุมนุมที่ศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ เน้นพิจารณาที่การศึกษาความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับประชาชนประเด็นการชุมนุมทางการเมืองในระบอบความสัมพันธ์แบบประชาธิปไตย ซึ่งหากพิจารณาถึงประชาธิปไตยในญี่ปุ่นแล้วย่อมต้องพิจารณาสังคมญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูประเทศจากซากปรักหักพังอย่างรวดเร็ว จนไปสู่ประเทศที่มีเศรษฐกิจใหญ่โตอันดับสองของโลกใน ค.ศ. 2005 รองจากสหรัฐอเมริกา เมื่อวัดด้วยจีดีพีก่อนปรับอัตราเงินเฟ้อ (ประมาณ 4.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ)¹⁸

บรรยากาศของการรวมกลุ่มทางสังคมและความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดบทบาทใหม่ของคนญี่ปุ่นในฐานะที่เป็น “พลเมืองที่มีความกระตือรือร้น” (active citizens) ในประเด็นนี้ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ อธิบายว่า ความกระตือรือร้นของพลเมืองญี่ปุ่นเกิดขึ้นหลังจากญี่ปุ่นเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งแปรเปลี่ยนจากยึดถือกลุ่มที่ตนสังกัดและองค์จักรพรรดิมาสู่สำนึกว่าตนในฐานะประชาชนพลเมืองเป็นส่วนสำคัญในการจรรโลงประเทศชาติ พร้อมกับมีหน้าที่ต้องนำพาประเทศสู่ความเจริญรุ่งเรืองทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสำนึกใหม่นี้สามารถเชื่อมร้อยประชาชนกลุ่มสังกัดต่างๆ เข้ากับจินตนาการเรื่องชาติที่เป็นนามธรรมได้ ทั้งนี้ การแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองนั้นมีอย่างน้อยสามทิศทาง ได้แก่ ประการแรก ความเป็นพลเมืองที่ขยันขันแข็งในการทำงาน สังเกตได้จากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานโดยสมัครใจของคนญี่ปุ่น ประการที่สอง พลเมืองมีความกระตือรือร้นในการเรียนรู้สูง เพราะความเปลี่ยนแปลงทางด้านความรู้และเทคโนโลยีจะส่งผลต่อความก้าวหน้าของสังคมโดยรวมได้ก็ต่อเมื่อความรู้นั้นได้กระจายสู่สังคมอย่างเพียงพอ และประการสุดท้าย ความเป็นพลเมืองที่มีขันติธรรมสูงโดยยอมรับการจัดการและบงการของรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดทางการเมืองที่ต่างจากพลเมืองแบบตะวันตกที่เน้นการรักษาสิทธิ กล่าวคือ ถึงแม้จะมีการเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนอย่างกว้างขวางใน ค.ศ. 1960 และ ค.ศ. 1968 แต่ก็ไม่ได้ส่งผลแก่ประชาชนในวงกว้างแต่อย่างใด¹⁹

¹⁸ “World Economic Outlook Database, September 2006”, (online), IMF, Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/weorept.aspx?sy=2005&key=2005&scsm=1&ssd=1&sort=country>, (30 may 2014).

¹⁹ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization*, หน้า 47-49.

ในทางการเมืองของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกอยู่ภายใต้การนำของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party : LDP) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของกลุ่มอนุรักษนิยมต่างๆ ในญี่ปุ่น เพื่อตอบโต้กับพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (Japan Socialist Party : JSD) สุดท้ายแล้ว บทบาทการนำประเทศตกเป็นของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยอาจเรียกกระบวนการบริหารประเทศลักษณะนี้ว่า “ระบบ 1955” (1955 System) ที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอนุรักษนิยม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่และระบบราชการ จนทำให้เกิดการสืบทอดอำนาจกันภายในกระทรวงต่างๆ อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ทิศทางการบริหารของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยเน้นการปฏิบัตินิยม (pragmatism) และไม่สนใจการต่อสู้ทางอุดมการณ์ และการชุมนุมแสดงออกทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทศวรรษ 1960 เช่น กรณีที่รัฐบาลพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยตอบโต้ผู้ชุมนุมและฝ่ายซ้ายว่า จะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดรายได้มากขึ้นเป็นสองเท่าและรัฐบาลสามารถทำได้ตามที่อ้างจริง จนพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แม้ว่าจะมีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันไม่น้อยก็ตาม²⁰ พร้อมกับข้อขัดแย้งทางการเมืองก็เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแทนที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความชะงักงันทางการเมืองกลับเป็นแรงผลักดันให้ญี่ปุ่นเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันอย่างมหาศาล เช่น การเรียกร้องการปฏิรูปพรรคการเมืองและรัฐสภา (Diet) ปฏิรูปการเลือกตั้งทั่วไป การปฏิรูปศาลปฏิรูปอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม รวมถึงการกดดันจากภายนอกให้เปิดเสรีทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในช่วงเวลาเดียวกัน สื่อมวลชนได้รับการพัฒนาและเติบโตขึ้นจนสามารถเป็นที่พึ่งด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางในหลายด้าน ตั้งแต่การแข่งขันด้านเทคโนโลยีอวกาศ การขยายทางรถไฟทั่วประเทศระหว่างโตเกียว โอซากา และฮิคาริ ไปจนถึงการห้ามใช้ซันคลาเมต (cyclamates) ในอาหาร²¹ ฯลฯ การเติบโตของการข่าวสารดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดจินตนาการร่วมกันของคนญี่ปุ่น²² และได้สร้างสำนึกใหม่ให้กับประชาชนญี่ปุ่น เรียกว่า “การนิยมบ้านเกิด” (My Homeism)

²⁰ Jeff Kingston, *Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s*, p. 10; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization*, หน้า 79.

²¹ Lawrence W. Beer, in Lawrence W. Beer, *Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia*, pp. 113-124.

²² ความคิดเรื่องการเกิดสำนึกความเป็นชาติ ที่เป็นชุมชนจินตนาการร่วมกัน โปรดดู เบน แอนเดอร์สัน, *ชุมชนจินตกรรม*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549).

พร้อมกันกับกระแสความตื่นตัวทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาทั่วโลก²³ ลักษณะที่เป็นการปฏิวัติความคิดทางการเมืองอย่างถึงรากในหมู่นักศึกษา (radicalization of student politic)

ญี่ปุ่นเริ่มตั้งต้นใหม่ท่ามกลางซากปรักหักพังหลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลก ในระยะแรกได้เริ่มรับเอาลัทธิประชาธิปไตยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เริ่มต้นจากปัจจัยภายในแต่เป็นสถานการณ์ภายใต้การปกครองโดยสหรัฐอเมริกา ลัทธิประชาธิปไตยซึ่งเป็นค่านิยมใหม่ถูกนำเสนอเข้ามาโดยกองบัญชาการฝ่ายยึดครองญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกจึงเรียกได้ว่าถูกใช้เป็นสนามทดลองลัทธิประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็รับความคิดประชาธิปไตยดังกล่าวไว้และพัฒนาสิทธิเสรีภาพของประชาชนในญี่ปุ่น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองด้วย เช่น การปฏิรูปสถาบันจักรพรรดิจากสถาบันที่มีอำนาจสมบูรณ์ไปสู่การเป็นสัญลักษณ์เชิงสถาบัน

ตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาสิทธิเสรีภาพของประชาชนญี่ปุ่น คือ การยกฐานะของผู้หญิงให้เสมอผู้ชายในการร่างรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งได้แก้ไขโครงสร้างการเมืองของญี่ปุ่นเดิม คือ ระบบครอบครัวแบบศักดินา (ระบบอิเอะ) ซึ่งเป็นที่ภาคภูมิใจของญี่ปุ่นก็ถูกยกเลิกไปพร้อมกับสำนึกความเป็นชาติอันเข้มข้น โดยการนำระบบกฎหมายแพ่งซึ่งตั้งอยู่บนหลักของครอบครัวเดี่ยวที่ทันสมัย ระบบครอบครัวจึงประกอบด้วยจากความเห็นชอบจากชายและหญิง ความเสมอภาคของชายหญิงนี้ได้รับการประกันจากการเพิ่มสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. 1946 ผู้หญิงได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเหมือนผู้ชายและผู้แทนในรัฐสภาฝ่ายหญิงได้ปรากฏตัวเป็นครั้งแรก²⁴

นอกเหนือจากสิทธิของผู้หญิงแล้ว บรรยายากาตทางการเมืองยังเปิดกว้างไปถึงกฎหมายว่าด้วยสิทธิของผู้ใช้แรงงานด้วย กล่าวคือ ขบวนการที่ถูกเก็บอัตราค่าเช่าที่นาในอัตราที่สูงก็ได้หลุดพ้นจากภาระดังกล่าวจากการปฏิรูปที่ดินที่เริ่มใน ค.ศ. 1930 แต่ไม่เกิดปฏิบัติการใดเนื่องจากเกิดสงครามโลก แต่ภายหลังสงครามโลก ญี่ปุ่นได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินพร้อมกับได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา จนปรากฏผลลัพธ์ คือ จากจำนวนของชาวนาไร้ที่ดินที่ครอบครองที่ดินน้อยกว่า

²³ อรรถจักร สัตยานุรักษ์, Japanization, หน้า 47-49.

²⁴ Fukutake Tadashi, Nihon Shakai No Kozo โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น, แปลโดย บุญยง ชื่นสุวิมล, หน้า 116-120.

5 ไร่ ใน ค.ศ. 1946 ถึงร้อยละ 28.7 ของเกษตรกรทั้งหมดในญี่ปุ่นลดจำนวนลงเหลือเพียงร้อยละ 5 ใน ค.ศ. 1950 ในขณะที่ชาวนารายจากที่มีจำนวนร้อยละ 30 ใน ค.ศ. 1946 ได้เพิ่มจำนวนไปถึงร้อยละ 61.9 ใน ค.ศ. 1950²⁵

พร้อมกันนั้น ความเป็นอิสระทางวิชาการและความคิดก็ได้รับการยอมรับมากขึ้น การศึกษาแบบรัฐนิยมที่เคยเป็นสิ่งที่ค้ำจุนการปกครองแบบจักรวรรดิได้ถูกยกเลิกและแก้ไขโดยระบบการศึกษาแผนใหม่ จนนับว่าหลังสงครามโลกนั้นบรรยากาศทางวิชาการได้เปิดกว้างขึ้นอย่างมาก หลักจริยธรรมและข้อพึงปฏิบัติแนวความคิดอุดมการณ์แบบครอบครัวและรัฐนิยมที่เคยถูกปลูกฝังในสังคมญี่ปุ่นได้รับการเปลี่ยนแปลงเป็นการศึกษาด้านสังคมศาสตร์แทน ในทำนองเดียวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดก็ได้รับการรับรองพร้อมกับเสรีภาพทางวิชาการและความคิด ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย²⁶

หลังสงครามโลก ค่านิยมแบบเก่าถูกปฏิเสธเท่ากับเป็นการถอดถอนเครื่องมือควบคุมพฤติกรรมตามจารีตทั่วไป เช่น ขนบธรรมเนียม การควบคุมด้วยระบบกลุ่มระบบครอบครัว (อิเอะ) เป็นต้น ในขณะที่เครื่องควบคุมความประพฤติในระบบใหม่ (ประชาธิปไตย) ในญี่ปุ่นไม่พัฒนาไปมากนัก คนญี่ปุ่นส่วนหนึ่งจึงพิจารณาการใช้สิทธิเสรีภาพในช่วงหลังสงครามโลกว่าเป็น “เสรีภาพเพื่อ” ทำให้ประชาชนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและรุนแรง นอกจากนี้การเรียกร้องให้เคารพสิทธิมนุษยชนในญี่ปุ่นก็มักถูกมองว่าเป็นการเรียกร้องอย่างไม่ถูกต้อง เช่น การเติบโตของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกทำให้ความสามัคคีของสังคมญี่ปุ่นน้อยลง และทำให้บุคคลแสดงออกตามความพอใจอย่างไร้ขอบเขต โดยอ้างสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น

นอกจากสิทธิในระดับบุคคลและโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนไปหลังสงครามโลกแล้ว เมื่อญี่ปุ่นกลายเป็นประชาธิปไตย กลไกทางการเมืองใหม่ที่สำคัญมาก คือ การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นปัจจุบันมีจุดเปลี่ยนสำคัญสามช่วง คือ 1) ยุคศักดินาตอนปลาย (ในสมัยของโตกุกาวะ ค.ศ. 1600-1868) 2) ยุคปฏิรูปเมจิ (ค.ศ. 1968-1912) และ 3) การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยสหรัฐอเมริกา หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เริ่มจากยุคโตกุกาวะ เพราะถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะมีกระบวนการยาวนาน แต่ยุคโตกุกาวะเป็นจุดเปลี่ยนที่สะท้อนให้เห็นภาพและมีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-86.

²⁶ Lawrence W. Beer, “Japan, 1969: “My Homeism” and Political Struggle” in Lawrence W. Beer, Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia, pp. 113-124.

ในสมัยของโตกุภาวะนั้นเรียกได้ว่าเป็นยุคศักดินา (Feudalism) ซึ่งโดยทั่วไป การปกครองในยุคศักดินาญี่ปุ่นสามารถแบ่งได้อีกสองช่วง คือ ช่วงศักดินาแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Feudalism) ซึ่งคล้ายศักดินาในตะวันตก กล่าวคือ เจ้าผู้ครองแคว้นหรือไดเมียวมีอำนาจการปกครองท้องถิ่นของตนเองมาก นักรบและประชาชนในท้องถิ่นขึ้นตรงกับผู้ครองแคว้นในแต่ละท้องถิ่นด้วยระบบความจงรักภักดี (Royalty) อำนาจส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำกับกิจการในท้องถิ่นน้อยมาก เพราะไม่มีอำนาจศูนย์กลางใดในยุคนั้น (ศตวรรษที่ 9-16) ต่อมาอีกช่วงหนึ่ง เจี้ยนไซทางสังคมเปลี่ยนไป คือ ไดเมียวบางคนมีอิทธิพลเพียงพอในการครอบงำผู้ครองแคว้นจนสามารถสร้างศักดินาแบบรวมอำนาจ (Centralized Feudalism) ขึ้นได้ ในระบบนี้เจ้าศักดินาที่มีอำนาจและอิทธิพลมากเพียงพอที่จะสร้างระบบบังคับบัญชาเป็นสายเดียวโดยเรียกตำแหน่งเจ้าศักดินาของเจ้าศักดินาทั้งปวงว่า “โชกุน” ซึ่งระบบศักดินาแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างในสมัยโตกุภาวะ ที่สามารถสร้างระบบโชกุนที่เข้มแข็งเป็นเวลาเกือบ 250 ปี ในระบบนี้ถึงแม้บรรดานักรบและประชาชนจะเป็นคนในสังกัดของผู้ครองแคว้นอยู่ แต่ผู้ครองแคว้นนั้นผูกพันใกล้ชิดติดตามสายบังคับบัญชาโดยตรงกับโชกุนโตกุภาวะ ระบบนี้จึงเป็นศักดินาแบบรวมศูนย์อำนาจ²⁷ อย่างไรก็ตามระบบศักดินาดังกล่าวเริ่มแพ้ยัยตัวเองและเสื่อมลง เพราะการใช้นโยบายควบคุมชนชั้นและการติดต่อกับต่างชาติในกลุ่มขุนนางอย่างเข้มงวด ในขณะที่ชนชั้นพ่อค้ากลับสามารถสะสมความมั่งคั่งอันสอดคล้องกับบริบทการค้าโลกได้มากกว่าพวกขุนนาง ดุลอำนาจจึงเริ่มเปลี่ยนจากขุนนางเจ้าศักดินาไปสู่ชนชั้นพ่อค้าในที่สุด²⁸ ซึ่งชนชั้นนี้ได้ขับเคลื่อนผ่านสถาบันจักรพรรดิและโค่นล้มระบบโชกุนของโตกุภาวะลงในที่สุด

ช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นเป็นช่วงเวลาแห่งการนำญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมทันสมัย (Modernization) โดยมีองค์จักรพรรดิเป็นหัวหอกหรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ “การปฏิรูปเมจิ” มีหลักการสำคัญ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองและอำนาจอธิปไตยไว้กับองค์จักรพรรดิ โดยทำการยึดดินแดนของผู้ครองแคว้นเดิม และถวายคืนแก่องค์จักรพรรดิ จากนั้นจักรพรรดิจะสั่งการให้ผู้ครองแคว้นต่างๆ ถวายคืนดินแดนที่ตนครอบครอง โดยที่จักรพรรดิจะแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการแคว้นเดิมต่อไป จากนั้นจึงเริ่มแบ่งดินแดนออกเป็นมณฑลแล้วส่งผู้ว่าการจากส่วนกลางไปปกครอง และ

²⁷ โกสุมภ์ ธรรมนิธย์, การเมืองการปกครองญี่ปุ่น, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526), หน้า 7-15.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

แก้ปัญหาผู้ครองแคว้นเดิมด้วยการให้พันธบัตรรัฐบาลเป็นสิ่งตอบแทน²⁹ การปฏิรูปในยุคเมจินั้นก่อให้เกิดผลสำคัญ คือ การรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จไว้ที่ศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ชื่อว่าเป็นการรวมอำนาจ รัฐบาลของจักรพรรดิเมจิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งในการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติรัฐบาลของจักรพรรดิยังคงแต่งตั้งฝ่ายบริหารไปทำหน้าที่ในท้องถิ่นก็ตาม การให้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นดังกล่าวนับว่าเป็นการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในญี่ปุ่นที่สำคัญ³⁰

ความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองส่งผลให้สหรัฐอเมริกา เข้ามามีอำนาจเหนือญี่ปุ่น โดยมีการกิจหลัก คือ การทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประชาธิปไตย (Democratization)³¹ ตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศญี่ปุ่นเสียใหม่ โดยยึดหลักการจัดการปกครองแบบตะวันตก กล่าวคือการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการและในส่วนของ การปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการร่างให้ญี่ปุ่น ตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 นั้น ทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบงานท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสิทธิในการเลือกฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีอำนาจมากเทียบเคียงได้กับฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และให้อำนาจแก่ประชาชนในการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การทำประชามติ (Referendum) และเพิกถอนการใช้อำนาจรัฐ (Recall)³²

บริบททางประวัติศาสตร์ดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นมีความเปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนไปมาระหว่างการปกครองท้องถิ่นแบบการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังประเทศที่ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ถูกสถาปนาขึ้นจากการปกครองของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นก็สามารถพัฒนาประคับประคองระบบการปกครองตัวเองในท้องถิ่นต่อมาได้จนถึงปัจจุบัน ในแง่หนึ่งประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นตัวอย่างของประเทศ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

³⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 268.

³¹ Kurt Steiner, Local Government in Japan, p. 64.

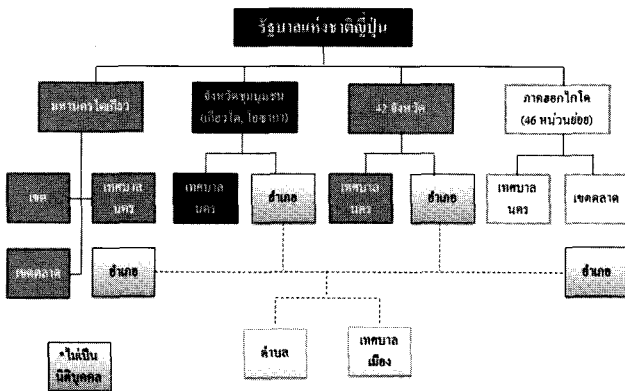
³² ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 269.

ที่มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบถูกจัดตั้งด้วยระบบการปกครองและวัฒนธรรมของสหรัฐอเมริกา หรือการปกครองท้องถิ่นแบบตะวันตก

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สหรัฐอเมริกาออกแบบให้ หากพิจารณาภาพรวมในด้านโครงสร้างการบริหารประเทศ ย่อมเห็นได้ว่าการปกครองเชิงพื้นที่ของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนมหานครโตเกียว (โตะ) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่นและมีจำนวนประชากรในเมืองเดียวถึงประมาณ 30 ล้านคน ส่วนที่สอง คือ การปกครองในเมืองใหญ่ หรือจังหวัดชุมนุมชน (ฟู) ได้แก่ เมืองโอซาก้า และเกียวโต ซึ่งทั้งสองนอกจากจะเป็นเมืองเก่าแก่แล้ว ยังเป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนที่สาม คือ จังหวัดทั่วไป (กัน) และส่วนสุดท้าย คือ ฮอกไกโด ที่มีสถานะเป็นภาค (โต)³³

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ญี่ปุ่นแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด (Prefectural) ซึ่งจะมีการแบ่งย่อยลงไปเป็นระดับเทศบาลนคร (Municipalities) ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลางและมีสิทธิธรรมเต็มๆในการทำหน้าที่ของตน³⁴ ดังภาพ

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น



แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น³⁵

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 270.

³⁴ “Country Paper: Japan” (Online), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available from: www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

³⁵ ปรับปรุงจาก ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 271.

ทั้งนี้ อำนาจและความอิสระในการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทที่ 8 มาตรา 92 ถึง 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)³⁶ โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นคง และพัฒนาคุณภาพชีวิตประจำวันของประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการสาธารณะในชีวิตประจำวันเป็นหลัก เช่น งานศพ งานแต่งงาน ทำความสะอาด ฯลฯ ในขณะที่ท้องที่การปกครองในระดับจังหวัดและเทศบาลนคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เช่นกันจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่า ได้แก่ การศึกษา กิจกรรมสาธารณะ การบริการสุขภาพ การรักษาสิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม ส่งเสริมการเกษตร การป่าไม้ การค้าและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามท้องถิ่นญี่ปุ่นไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะการบริการเท่านั้น แต่รวมไปถึงการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น สวัสดิภาพของท้องถิ่น การควบคุมมลพิษ รวมถึงการดูแลและควบคุมเยาวชนในท้องถิ่นด้วย³⁷

การออกกฎหมายระดับท้องถิ่นดังกล่าวมีหลายระดับชั้นตามโครงสร้างการปกครอง ได้แก่ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล ในระดับจังหวัด เรียกองค์กรนิติบัญญัติว่า “สภาจังหวัด” (Prefectural Assemblies) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ โดยแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนสมาชิกต่างกันไปตั้งแต่ 40 คน จนถึง 126 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร โดยแต่ละคนดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และไม่จำกัดจำนวนวาระที่อาจลงสมัคร ทั้งนี้ สมาชิกสภาในระดับท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาในระดับชาติอีก³⁸ ในเชิงอำนาจหน้าที่สภาจังหวัดมีบทบาทสามารถออกกฎหมายในระดับจังหวัด ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร และการชักฟอกตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารให้พ้นจากตำแหน่ง

Steiner มีความเห็นต่อการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นไม่ได้พิเศษกว่าการปกครองท้องถิ่นในที่อื่นๆ เพราะถึงแม้จะมีกฎหมาย

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 272, 275.

³⁷ “Country Paper: Japan” (Online), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available from: www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

³⁸ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 277.

ที่รับรองอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีข้อขัดแย้งในการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางอยู่มาก โดย Steiner พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลสูงในการใช้กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อเสริมพลังให้ท้องถิ่นมีน้อยมาก³⁹ ยิ่งไปกว่านั้น Steiner ยังเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของจารีตเดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท ทั้งนี้ Steiner ได้ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีข้อสรุปว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นตกอยู่ในอิทธิพลของกลุ่มอนุรักษ์นิยม เพราะถึงแม้จะมีอัตราการไปใช้สิทธิสูง แต่มีระดับการแข่งขันน้อยมาก อีกทั้งยังมีระดับของการใช้สิทธิโดยผกผันอยู่กับ “กลุ่ม” มาก ซึ่งโดยมากแล้ว การตัดสินใจเลือกผู้แทนของคนญี่ปุ่นจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของกลุ่มที่ตนสังกัด

นอกจากการมีส่วนร่วมผ่านระบบการเลือกตั้ง หรือผ่านการประชุมสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้ว⁴⁰ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการเรียกร้องโดยตรง (Direct Demand) ซึ่งกฎหมายกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าสามารถยื่นข้อเสนอโดยตรง เพื่อเสนอร่างกฎหมาย (ยกเว้น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น หรือค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ) ตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการยุบสภาระดับท้องถิ่นได้ หลังจากมีการยื่นคำร้องแล้ว ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมวิสามัญขึ้นภายใน 20 วัน อย่างไรก็ตาม มติสุดท้ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องทำตามข้อเสนอของประชาชนเหล่านั้น⁴¹

จากการพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น แม้ว่าจะไม่ได้มีความโดดเด่นในแง่ของการจัดโครงสร้างองค์กรหรือการจัดกระบวนการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่การพิจารณาเรื่องการจัดการกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้นยังต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่นร่วมด้วย ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้เกิดภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น Hasegawa ได้เสนอว่า ภาคพลเมืองของญี่ปุ่นก่อตัวขึ้นด้วยปัจจัยสำคัญห้าประการ⁴²

³⁹ Kurt Steiner, *Local Government in Japan*, p. 137.

⁴⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง, *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*, หน้า 277.

⁴¹ “Country Paper: Japan” (Online), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available from: www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

⁴² Koichi Hasegawa, *Constructing Civil Society in Japan: Voices of Environmental Movement*, (Melbourne: Trans Pacific Press, 2004), pp. 239-241.

ประการแรก การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 1980 จากกฎหมายส่งเสริมกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร (Law Concerning the Promotion of Specific Non Profit Organization Activities-NPO Law) จนก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวางของนักกิจกรรม⁴³

ประการที่สอง การอาศัยกลไกของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ตลอดจนการเรียกร้องการสนับสนุนโดยประชาชนในท้องถิ่นก็ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากท้องถิ่น⁴⁴

ประการที่สาม การเรียกร้องให้เกิดประชาคมตึกกลายเป็นกลยุทธ์ทั่วไปของการเคลื่อนไหวภาคพลเมือง ซึ่งในหลายพื้นที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และในหลายกรณีที่สภาท้องถิ่นปฏิเสธไม่ให้มีการทำประชาคมติดกำแพงจนเป็นเหตุให้ภาคพลเมืองเดินหน้าและรุกคืบเข้าไปในสภาท้องถิ่นด้วยตนเองปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นกว้างขวางมากในช่วงทศวรรษที่ 1990⁴⁵

ประการที่สี่ การขยายตัวของภาคประชาชนมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในส่วนที่ขัดแย้งได้แย้งกับรัฐบาลและภาคธุรกิจ ขบวนการภาคพลเมืองอื่นๆ ได้เกิดขึ้นพร้อมกันเพื่อนำเสนอนโยบายทางเลือก และพัฒนาความสัมพันธ์กับผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านต่างๆ กับนักการเมือง กับฝ่ายปกครอง และผู้ประกอบการภาคธุรกิจต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของตน ผลคือขบวนการภาคประชาชนที่แรกเริ่มมีแต่ขบวนการด้านรัฐและทุน เริ่มปรับตัวไปสู่การหาทางออกร่วมกันมากขึ้นทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านั้นมีการสานต่อและไม่สลายไปพร้อมกับชัยชนะ⁴⁶

ประการสุดท้าย หลังจากประสบการณ์การเคลื่อนไหวภาคประชาชนมาระยะหนึ่ง กิจกรรมของภาคพลเมืองสามารถทำงานได้เป็นระบบระเบียบ และนำเสนอข้อมูลต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้น ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายการทำงานให้เข้มแข็งทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ทำให้ข้อมูลในระดับท้องถิ่นสามารถขยายออกไปและสร้างเครือข่ายข้ามชาติได้⁴⁷

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

ในมุมมองของ Hasegawa แล้ว ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิด “ประชาสังคม” ที่คอยผลักดันการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและประเทศเสียยิ่งกว่ากลไกการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างเสียอีก

การเกิดขึ้นของประชาธิปไตยญี่ปุ่นจึงเกิดขึ้นท่ามกลางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้สำนึกเรื่องสิทธิและประชาธิปไตยในสังคมญี่ปุ่นก่อตัวขึ้นมาด้วยมาตรฐานแบบหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาต่อไปได้หลังจากการทบทวนประสบการณ์การเคลื่อนไหวแสดงออกและชุมนุมทางการเมืองในสังคมญี่ปุ่นแล้ว

5.2 รูปแบบและลักษณะของการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายย่อมสัมพันธ์กับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมแต่ละแห่ง ในมิติของการชุมนุมทางการเมืองก็เช่นกัน การทำความเข้าใจต่อบทกฎหมายโดยลำพังนั้น ย่อมไม่เห็นและเข้าใจกลไกของระบบการเมืองญี่ปุ่นได้ เนื้อหาส่วนต้นได้พิจารณาบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของญี่ปุ่นไปโดยสังเขป แต่ลำพังบริบทโดยรวมนั้นยังไม่เพียงพอจะเข้าใจตำแหน่งแห่งที่ของการชุมนุมในระบบสังคมการเมืองญี่ปุ่น เนื้อหาในบทนี้จึงให้ความสำคัญกับประสบการณ์การชุมนุม และการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมญี่ปุ่น

การชุมนุมเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ และเรียกร้องทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชน โดยไม่ผ่านการจัดตั้งองค์กรแบบรัฐ เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ หรือ การเพิกถอนอำนาจ (Recall) ฯลฯ ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ข้อจำกัดของกลไกเหล่านี้ คือ การไม่เปิดช่องให้ประชาชนคนธรรมดาเข้าถึงกลไกในการต่อรองทางการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมจึงเป็นวิธีการที่เอื้อต่อ “คนสามัญ” ที่เข้าไม่ถึงกลไกทางการเมืองกระแสหลัก ทั้งนี้ สามารถพิจารณาบทบาทของคนสามัญได้ผ่านการศึกษาการเมืองภาคประชาชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และประชาสังคม ที่เป็นการทำงานของ “ส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐ”

จากการทบทวนประเด็นสาธารณะที่ภาคประชาสังคมทำการเคลื่อนไหว พบว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศญี่ปุ่นทำงานอยู่หลายภาคส่วน โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ พิจารณาจากจำนวนข้อและเนื้อหาในวารสารข่าว ขบวนการภาคประชาชน ได้แก่ ขบวนการที่อยู่อาศัย วัฒนธรรมและศาสนา สวัสดิการ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และขบวนการผู้บริโภค ตามตาราง

ตารางที่ 5.1 วารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามเนื้อหา⁴⁸

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและประเด็น	จำนวนรายชื่อ
สิ่งแวดล้อม – การจัดมลพิษ	80
การพัฒนา	48
ต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์	85
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

⁴⁸ Jumin toshokan, *Minikomi so mokuroku*, p. 24.; in Lam Peng-Er, *Green Politics in Japan* (London and New York: Routledge, 1999), p. 76.

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ยกปฏิบัติการทางการเมืองสองกลุ่มมาศึกษาในรายละเอียด ซึ่งคาบเกี่ยวกับหลายประเด็นที่ยกขึ้นในตาราง ได้แก่ 1) การเมืองเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในที่นี้รวมความไปถึงการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย ปัญหา นิวเคลียร์ และกลุ่มนักอนุรักษ์ด้วย และ 2) การเมืองของผู้บริโภค ที่แม้จะไม่ได้มีจำนวนประเด็นในหัวข้อขามากเท่าปัญหากลุ่มอื่น แต่เป็นขบวนการสำคัญที่รวมเอาการเมืองของผู้หญิงและชนชั้นกลางในเมืองและชนบทจำนวนมากเข้าร่วม

สำหรับการศึกษาในรายละเอียดนั้น ขอเริ่มที่การเมืองเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นลำดับแรก

1) การเมืองเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยมากแล้วนำไปสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองสองกลุ่ม ได้แก่ การเมืองของชนชั้นแรงงาน และการเมืองสีเขียว/สิ่งแวดล้อม (Green politic) อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 1970 สิ่งที่เกิดขึ้น คือ ชนชั้นแรงงานในญี่ปุ่นลดลงแต่กลายเป็นแรงงานคอปกขาวเข้ามาแทนที่ (White-collar worker) มรดกทางการเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในญี่ปุ่นจึงเน้นมาที่การเมืองสีเขียว ซึ่งครอบคลุมหลายประเด็นตั้งแต่ระบบนิเวศ เพศภาวะ ความเท่าเทียม สันตินิยม การต่อต้านนิวเคลียร์ เป็นต้น⁴⁹

พรรคสีเขียว (Green party) มีรูปแบบการทำงานสองด้านพร้อมกัน คือ เป็นทั้งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและพรรคการเมือง ในความหมายว่าพลพรรคของการเมืองสีเขียวได้ริเริ่มปฏิบัติการของตนในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อท้าทายระเบียบสังคมบางอย่าง จากนั้นก็เริ่มขยับกลับกลายเป็นขบวนการเลือกตั้งแจกเช่นพรรคการเมือง เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของขบวนการเคลื่อนไหว ดังนั้น การเมืองสีเขียวในประเทศญี่ปุ่นจึงมีเส้นแบ่งที่พร่ามัวระหว่างความเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและความเป็นพรรคการเมือง⁵⁰ อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการของการเมืองสีเขียวในประเทศญี่ปุ่นมีปัญหาในการเข้าถึงคะแนนเสียง เพราะนโยบายของการเมืองสีเขียวมักไม่สามารถสร้างความชัดเจนและความเชื่อมั่นให้กับนโยบายด้านอื่นๆ ได้⁵¹ แต่หากพิจารณาจากผลสะท้อนที่เกิดจากการเมือง

⁴⁹ Lam Peng-Er, *Green Politics in Japan*, (London and New York: Routledge, 1999), p. 75.

⁵⁰ Ibid, pp. 77-78.

⁵¹ Ibid, p. 79

สี่เขียวต่อสังคมการเมืองนั้นนับว่ามีไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเมืองระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่น⁵²

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในญี่ปุ่นได้ขยายตัวและฝังรากลงในระบบการเมืองญี่ปุ่นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยจากการสำรวจพบว่า จำนวนพลเมืองที่มีประสบการณ์ในขบวนการภาคประชาชนจากร้อยละ 8.4 ใน ค.ศ. 1976 ไปถึงร้อยละ 14.1 ใน ค.ศ. 1991 และจากการวิเคราะห์เนื้อหาของวารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม จำนวน 2,850 ฉบับของจุมิน โตโชกัน (Jumin Toshokan) พบว่า ประเด็นที่อยู่ในความสนใจของพลเมืองในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจากเดิมที่เคยมุ่งเน้นที่ชุมชน เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้า คัดค้านที่ทิ้งขยะ แต่ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในปัจจุบันให้ความสำคัญกับประเด็นระบบนิเวศ⁵³

ในขณะที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของญี่ปุ่นให้ความสนใจกับประเด็นสิ่งแวดล้อม องค์กรที่เข้มแข็งและทำงานต่อเนื่องที่สุด คือ ชมรมเซย์คาซึ (Seikatsu Club) โดยทำงานต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 1965 ชมรมเซย์คาซึได้ทอดสะพานและเสริมพลังกลุ่มแม่บ้านเพื่อสนับสนุนคุณค่าทางเลือก (alternative values) และเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองญี่ปุ่น โดยที่ปฏิบัติการของกลุ่มเซย์คาซึไม่ได้จำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาของหมู่บ้าน เมือง หรือภาคใดภาคหนึ่ง แต่กิจกรรมของพวกเขาได้ขยายไปอย่างรวดเร็วจากเมืองเซตากายะ (Setagaya) ไปถึงมหานครโตเกียว และจังหวัดอื่นๆ ถึง 13 จังหวัด (prefectures) จาก 47 จังหวัดทั่วญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ของญี่ปุ่นนอกจากชมรมเซย์คาซึนั้น มีลักษณะเป็นขบวนการระดับท้องถิ่นและแตกกระจาย (Fragmented)⁵⁴

ชมรมเซย์คาซึที่ถือเป็นภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นนั้น ในทางกลับกันก็มีลักษณะที่เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจด้วย (Economic enterprise) เพราะประชาสังคมญี่ปุ่นอย่างชมรมเซย์คาซึนั้นมีโรงงานของตนเอง มีคลังไฟฟ้า มีอาคาร ที่ดิน และรวมถึงระบบสมาชิกที่เป็นทางการ ฯลฯ ตลอดจนรวมไปถึงการมีบทบาทในทางการเมืองแบบเลือกตั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ และยังสามารถแสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศได้อีกด้วย จากตัวอย่างของชมรมเซย์คาซึ จึงเห็นได้ว่าขบวนการภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นมีการจัดตั้งเพื่อ

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid, pp. 75-76.

⁵⁴ Ibid, p. 78.

เคลื่อนไหวในประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งและมีพลังในการต่อรองกับภาครัฐและเอกชนมาก⁵⁵

นอกจากของกรณีของชมรมเซย์คาสี อีกตัวอย่าง คือ การเคลื่อนไหวของพลเมืองในเรื่องมลพิษทางน้ำ โดยในภาพรวมคนญี่ปุ่นมองมลพิษทางน้ำเป็นเรื่องร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อมนุษย์อย่างน้อยสองระดับ คือ การกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ และการกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับมนุษย์ ซึ่งนำไปสู่ขบวนการภาคประชาชนในสองระดับ คือ ขบวนการภาคประชาชนที่ต่อต้านมลพิษและช่วยเหลือเหยื่อมลพิษ (anti-pollution movement) และขบวนการเคลื่อนไหวที่เน้นรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (nature conservation movement) เช่น ใน ค.ศ. 1970 ชาวนาและชาวประมงได้ประท้วงโครงการก่อสร้างสนามบินนาริตะ โดยได้รับการสนับสนุนจากแรงงานฝ่ายซ้ายและนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งผู้ประท้วงนอกจากจะต้องต่อสู้กับโครงการพัฒนาแล้วยังต้องต่อสู้กับข้อกล่าวหาว่าพวกเขาเป็นฝ่ายคอมมิวนิสต์อีกด้วย⁵⁶

ประชาสังคมญี่ปุ่นได้ให้ความสนใจอย่างกว้างขวางในการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งปรากฏร่องรอยมาในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้นหลังสงครามโลกช่วงทศวรรษ 1960-1970 และดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง แต่ลักษณะของการต่อรองอำนาจของประชาสังคมญี่ปุ่นนั้นเห็นได้ชัดว่าอาศัยกลไกที่หลากหลายและใช้เวลาในการก่อตั้งองค์กรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองมาก เช่น ชมรมเซย์คาสี นั้นก็ต้องพัฒนาตนเองรวบรวมความนิยมจากสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการสนับสนุนจากประชาชน จากนั้นจึงเริ่มพัฒนากลไกให้ชมรมทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่สะอาด การสร้างอาคารเป็นสถานที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการจะลักษณะ จนมีพลังทางเศรษฐกิจและมีพลังทางการเมืองในการขับเคลื่อนความคิดความเชื่อของตนต่อไปได้

ประสบการณ์จากการเมืองภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจึงเห็นว่าคนญี่ปุ่นไม่ได้ใช้การชุมนุมเป็นแกนกลางของการต่อรองกับภาครัฐหรือเอกชน แม้จะชัดเจนแน่นอนว่า การประท้วงเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชน

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Toshihisa Asano, "Citizen' movement to protect the water environment" in Andre Sorensen and Carolin Funck (eds.), *Living Cities in Japan: Citizens' movement, machizukuri and local environment*, (London and New York: Routledge, 2007), pp. 189-205.

ในระยะแรก แต่บรรยากาศที่เรียกร้องให้เกิดการชุมนุมบนท้องถนนก็เบาบางลงไปตามระดับในการสถาปนาองค์กรประชาสังคมขึ้น กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่นี้ การชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นนั้นจึงไม่ได้มีไว้เพื่อกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างทันตาเห็น โดยที่พลเมืองในขบวนการก็รับทราบประเด็นนี้ เพราะกลุ่มต่างๆ ก็พยายามพัฒนาตัวเองไปสู่การเป็นองค์กรที่สร้างต่อรองอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริงมากกว่า โดยการเป็นผู้แทนในสภาท้องถิ่นหรือระดับชาติหรือความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับกลุ่มทุนที่ตนไม่เห็นด้วย เป็นต้น

2) การเมืองของผู้บริโภค

ในประเทศญี่ปุ่น การเมืองของผู้บริโภคเริ่มมีขบวนการปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปเป็นร่างในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ก็สามารถพิจารณาไปจนพบร่องรอยของขบวนการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคที่ปรากฏให้เห็นอยู่ก่อนการพ่ายแพ้สงครามและการปกครองของสหรัฐอเมริกาแล้ว เช่น การเคลื่อนไหวของอิชิคาวะฟูซาเอะ (Ichikawa Fusae) ผู้เป็นหนึ่งในนักเคลื่อนไหวด้านสตรีนิยมที่มีชื่อเสียงมากในประเทศญี่ปุ่น⁵⁷

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสตรีนิยมกับการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคนั้น มักดำเนินไปด้วยกัน อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่ผลักดันให้ผู้หญิงกลายเป็นผู้บริโภคที่สำคัญและกลายเป็นตัวแทนของผู้บริโภค เช่น ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1945 ไปจนถึงต้น ค.ศ. 1946 ผู้หญิงทั่วประเทศได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับสหภาพและพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก เพื่อเรียกร้องให้เกิดสวัสดิการของแม่และเด็ก ร่วมด้วยการยกสถานภาพทางสังคมของผู้หญิง ตลอดจนการเคลื่อนไหวให้มีการลดราคาสินค้า และการปิดตลาดมืด เป็นต้น⁵⁸

ขบวนการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคในญี่ปุ่นมีจำนวนไม่น้อย ที่สำคัญได้แก่

1) คันไซ ชูฟุเร็น (Kansai shufuren : Kansai Federation of Housewives' Associations) ซึ่งเป็นขบวนการเคลื่อนไหวฝ่ายผู้บริโภคที่ใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น ฝั่งตะวันตก กล่าวคือ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1945 ฮิเกะ มาซาโกะ (Higa Masako) นักเคลื่อนไหวด้านการศึกษาและคริสต์ศาสนา ได้นำกลุ่มผู้หญิงจำนวน 15 คน จากซานเมืองโอซากา เพื่อเรียกร้องให้เกิดความต่อเนื่องในการได้รับส่วนแบ่งข้าว

⁵⁷ Patricia L. Maclachlan, *Consumer Politics in Postwar Japan* (New York: Columbia University Press, 2002), pp. 59-60.

⁵⁸ Ibid.

(rice ration) และต่อมาขบวนการนี้ได้ดำเนินกิจกรรมจนจัดตั้ง “ร้านค้าแม่บ้าน” (shufu no mise-housewives shop) เพื่อใช้เป็นร้านค้าปลีกในชุมชน⁵⁹

2) นิฮอน ชูฟูเรนโกไก (Nihon shufurengokai : Japan Federation of housewives' Association) ซึ่งเป็นการประท้วงระบบการปันส่วนข้าวไปจนถึง การฟ้นฟุตตลาดให้มีสินค้ามากพอ เช่น มันฝรั่ง น้ำตาล ผัก เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมที่สำคัญ และเป็นที่น่าสนใจของสื่อมวลชน คือ การที่ผู้ประท้วงได้รวบรวมสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพ มาเติมลารถ เพื่อเรียกร้องการขอโทษจากผู้ผลิต ตลอดจนการยื่นยันจากหน่วยงาน ต่างๆ ของรัฐ เช่น กรมปัจจัยยังชีพในชีวิตประจำวัน (Dairy Necessities Department) ของกระทรวงพาณิชย์ และคณะกรรมการความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stabilization Board) จนกระทั่งใน ค.ศ. 1949 สมาคมนี้มีสมาชิกมากกว่า 500,000 คน ในโตเกียว จนต้นทศวรรษ 1990 สมาคมนี้ขยายตัวออกไปนอก มหานครโตเกียวจนมีสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคลกว่า 500 คน และมีองค์กรระดับ ท้องถิ่นในสังกัดกว่า 400 องค์กรทั่วประเทศ⁶⁰ นอกจากนี้ ขบวนการนิฮอน ชูฟูเรนโกไก มีผู้นำทางความคิดที่สำคัญ คือ โอคุมุเมโอะ (Oku Mumeo) ที่มีความพยายามอย่างยิ่ง ในการปกป้องสิทธิของผู้หญิงและผู้บริโภค และได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิก วุฒิสภาใน ค.ศ. 1947 จนกระทั่งเมื่อโอคุ ได้ละทิ้งที่นั่งในสภาต่างๆ ไป องค์กรนี้ ก็ปราศจากอิทธิพลในการเมืองกระแสหลักในระบบไปโดยปริยาย⁶¹

3) ฟุจิงไก และชิฟูเรน (Fujinkai and Chifuren) ซึ่งเป็นขบวนการที่สำคัญ อีกหนึ่งในกลุ่มการเคลื่อนไหวด้านผู้บริโภค โดยได้ก่อตั้งขึ้นในช่วงระยะแรกหลัง จากสงครามโลกได้สิ้นสุดลงในนามของ สหพันธ์ผู้หญิงภูมิภาคแห่งชาติ (National Federation of Regional Women's Organization : Chifuren) และสมาคมผู้นำหญิง ท้องถิ่น (Fujinkai) กรณีของฟุจิงไก เชื่อกันว่าเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้นำระดับชาติและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ขบวนการส่วนใหญ่ มักเกิดจากการรวมตัวกันอย่างอิสระของปัจเจกตั้งแต่ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา จึงไม่น่า แปลกใจที่การเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนบางส่วนจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้กลุ่มนี้เป็นผู้ปฏิบัติการในกิจการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น⁶² อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของผู้บริโภคกลุ่มนี้ ได้ครอบคลุมไปถึง

⁵⁹ Ibid, p. 62.

⁶⁰ Ibid, p. 65.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid, pp. 65-66.

ประเด็นทางสังคมและการเมืองอื่นๆ ยิ่งไปกว่ากลุ่มอื่นๆ อย่าง คัมไซ ชูฟูเรน และ นิฮอน ชูฟูเรน เพราะกิจกรรมของกลุ่มนี้รวมไปถึงประเด็นการปฏิรูปประเพณี การสมรส การช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหว ฯลฯ ตรงกันข้าม การเคลื่อนไหวในประเด็นการเรียกร้องให้ลดราคาสินค้า หรือการโจมตีตลาดมืดนั้น เป็นประเด็นที่กลุ่มนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก⁶³

4) สมาพันธ์ผู้บริโภค (The Consumer Cooperatives) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-profit organization : NPO) ที่มีสมาชิกในฐานะผู้บริโภคและผู้สนับสนุนเงินทุน ทั้งนี้ แม้ว่าสมาพันธ์ผู้บริโภคจะปรากฏร่องรอยทางความคิดและการทำงานมาตั้งแต่สมัยเมจิ โดยมีเป้าหมายเพื่อถ่วงดุลอำนาจและต่อรองผลประโยชน์กับของธุรกิจขนาดใหญ่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในยุคแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น แต่ความเติบโตของกลุ่มนี้สำคัญเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลก โดยการสนับสนุนของคณะผู้ปกครองญี่ปุ่นช่วงหลังสงคราม (SCAP) ซึ่งคาดหวังให้องค์กรผู้บริโภคเป็นกลไกสำคัญในการกระจายสินค้าและบริการร่วมกับสมาคมเกษตรกร (Agriculture cooperatives) ในการก่อสร้างประชาธิปไตยในประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งในปัจจุบันสมาพันธ์ผู้บริโภคของญี่ปุ่นเติบโตขึ้นอย่างมากจนนับได้ว่าเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ด้วยสมาชิกรวมประมาณ 44 ล้านคน มาจากหลายองค์กรในระดับท้องถิ่น⁶⁴

เห็นได้จากการเมืองของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประชาชนพลเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่เคยเป็น “ราษฎรผู้เชื่อฟัง” ที่ยอมรับการตัดสินใจริเริ่มแก้ปัญหาโดยผู้ปกครอง แต่บริบทหลังสงครามทำให้ความคิดความเชื่อของคนญี่ปุ่นเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วด้วยกระบวนการที่ค้นทางสังคมแบบใหม่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองในนามของเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งยืนยันถึงโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กรผู้บริโภคหลังสงครามโลก ดังเช่นในช่วงต้นของยุคหลังสงครามโลก การเคลื่อนไหวของผู้บริโภคปรับจากการเสนอประเด็น “ความยากจน” (Impoverished) และ “ความด้อยอำนาจ” (Politically weak) ไปสู่กลยุทธ์การประท้วงอย่างหนักเพื่อประณามธุรกิจที่ไม่มีความรับผิดชอบไปจนถึงการเรียกร้องให้องค์กรเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภค⁶⁵

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid, pp. 67-69.

⁶⁵ Ibid, p. 71.

อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้บริโภควิชาญญี่ปุ่นได้เลือกกลยุทธ์ใหม่ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยคาดหวังตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรในระบบการเมือง องค์กรผู้บริโภคต่างๆ จึงเริ่มปรับตัวและวิธีการในการเข้าถึงทั้งสาธารณชนและอำนาจรัฐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การจัดตั้งร้านค้าแม่บ้าน (Housewives Shop) เพื่อแย่งชิงพื้นที่ทางการตลาดจากกลุ่มธุรกิจมาสู่องค์กรผู้บริโภค หรือกรณีที่ชิบูเอนได้ตั้งสถาบันวิจัยสินค้าจำเป็น (Nichiyohin shinsabu : Basic Commodities Research Department) ซึ่งนำโดย ทาคาดา ยูริ (Takada Yuri) เกสซังและแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหว สถาบันนี้จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยืนยันข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในการต่อสู้ทางการเมือง ทั้งนี้ การทดสอบผลิตภัณฑ์โดยองค์กรผู้บริโภคจึงกลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองอย่างหนึ่งในการสร้างอำนาจต่อรองของผู้บริโภค⁶⁶

ประสบการณ์ของการเมืองผู้บริโภคเป็นบทเรียนหนึ่งที่อธิบายวิธีการเมืองภาคประชาชนของญี่ปุ่นว่า พื้นที่ทางการเมืองนั้นอยู่บนท้องถนนเพียงช่วงสั้นๆ เท่านั้น และการเมืองบนท้องถนนนั้นก็ได้ลุกลามรุนแรงมากนัก เช่น การเคลื่อนไหวของประชาชนในประเด็นผู้บริโภคครั้งแรก โดยคันไซ ชิบูเอน มีผู้เดินขบวนเรียกร้องเพียง 15 คนเท่านั้น หรือมีเดะนั้นก็เน้นไปที่การจัดกิจกรรมเป็นครั้งคราวอย่างการนำสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานมาจัดแสดง เป็นต้น ทั้งที่องค์กรเหล่านี้มีสมาชิกหลายล้านคนและเข้มแข็งมาก แต่ในเวลาไม่นานการเมืองลักษณะดังกล่าวก็ไม่ปรากฏขึ้นอีก พลังการเมืองบนท้องถนนเป็นเหมือนช่วงจังหวะหนึ่งที่ประชาชนตื่นตะลึงกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่ถูกจำกัดมาเป็นเวลานานเท่านั้น หลังจากนั้นพลังการเมืองบนท้องถนนได้แปรรูปไปเป็นองค์กรต่างๆ ไปเป็นร้านค้าแม่บ้าน ไปเป็นสถาบันวิจัยหรือไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองในการสร้างอำนาจต่อรองอีกจำนวนมาก

ตรงกันข้ามกับเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ ที่ประชาชนและบุคคลทั่วไปเข้าไปมีส่วนร่วมหลังสงครามโลกครั้งที่สองเริ่มประทุออกมาใน ค.ศ. 1969 ในรูปของ “วิกฤตมหาวิทยาลัย” (university crisis) ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองในรูปของการชุมนุมอย่างกว้างขวางเพียงไม่กี่ครั้งในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นหลังสงคราม จึงมีความสำคัญในแง่ว่า การชุมนุมที่ใหญ่โตในสังคมญี่ปุ่นนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยใดและภายใต้เงื่อนไขทางสังคมอย่างไร

⁶⁶ Ibid, pp. 62-65.

ปัญหาของมหาวิทยาลัยญี่ปุ่นในช่วง ค.ศ. 1968 และ 1969 ซึ่งเป็นระบบการอุดมศึกษาที่ใหญ่เป็นอันดับสองของโลกเกิดขึ้นในรูปของการแสดงออกทางการเมืองของนักศึกษา เช่น กลุ่มต่อต้านโยโยกิ (Anti-Yoyogi Groups) มีสมาชิกอยู่หลายพันคน ซึ่งเป็นกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์กับพรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (Japan Communist Party: JCP) ได้รับอนุญาตให้ขัดขวางการสอบเข้ามหาวิทยาลัยทั่วประเทศ ผลคือ ทำให้เกิดการชุมนุมในมหาวิทยาลัยกว่าหกสิบแห่งพร้อมกัน โดยการชุมนุมยึดอาคารโรงละครยาซูดะ (Yasuda Auditorium) แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว ในวันที่ 18-19 มกราคม 1969 จนกระทั่งการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยหลายแห่งต้องถูกยกเลิก เพราะอาคารที่ทำการมหาวิทยาลัยในหลายพื้นที่ถูกยึดเป็นที่กักขังอยู่หลายเดือน โดยข้อเรียกร้องของนักศึกษานั้นไปไกลกว่าการปฏิรูประบบการศึกษาเท่านั้น แต่มุ่งหมายถึงการต่อสู้ของระบบการเมืองในระดับโลก ด้วยเหตุนี้ทำให้การเจรจาและการแก้ไขปัญหาภายในมหาวิทยาลัยไม่สามารถทำได้ เป็นเหตุให้การชุมนุมยืดเยื้ออยู่หลายเดือนและบานปลายจนกระทั่งมีการสลาย การชุมนุมโดยตำรวจ ตลอดจนทำให้บุคลากรในหลายมหาวิทยาลัยลาออกหรือบางคนฆ่าตัวตาย⁶⁷

สิ่งที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยของญี่ปุ่นดำเนินต่อไปตลอดฤดูร้อน ค.ศ. 1969 จนรัฐสภาได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัย (University Law) ในวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 1969 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจสั่งปิดชั่วคราวมหาวิทยาลัยที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความไร้ระเบียบในมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีจำนวนกว่าร้อยละสามของการศึกษาในช่วงต้น ค.ศ. 1969 การปราบปรามขบวนการนักศึกษา “หัวรุนแรง” จึงเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1969 เช่น ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1969 ที่เริ่มมีการปราบปรามนั้นมีการใช้งานตำรวจปราบจลาจลถึง 36 ครั้ง และเรื่อยไปจนสิ้นปีเป็นจำนวนกว่า 300 ครั้ง เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยกลับมาสู่ความสงบและสามารถทำงานได้ตามปกติ⁶⁸

อนึ่ง จากการสำรวจความคิดเห็นของนักศึกษามหาวิทยาลัย ความขัดแย้งและความโกลาหลที่เกิดขึ้นระหว่างวิกฤติมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นท่ามกลางปัญหาเรื้อรัง

⁶⁷ 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), pp. 113-124.

⁶⁸ Ibid, p. 112.

ในระบบการศึกษา คือความไม่พึงพอใจต่อรัฐบาลของกลุ่มนักศึกษา การต่อต้านสังคมของนักศึกษา และการศึกษาแบบอุตสาหกรรม (masu puro : mass production education) ที่สะท้อนจากความไม่พอใจการขาดการสื่อสารระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา ความปรารถนาการปฏิวัติของนักศึกษา ความไม่พอใจต่อหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติต่อการแก้ไขปัญหาการศึกษา และความไม่พอใจต่อการขาดสาธารณูปโภคด้านการศึกษา ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นผลจากระบบการศึกษาที่เน้นการสอบและบทบาทของการศึกษาที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชีวิต ทำให้เยาวชนต้องตัดสินใจความสำเร็จหรือล้มเหลวในชีวิตที่การสอบเข้ามหาวิทยาลัย พวกเขาจึงละเอียดอ่อนต่อปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาเป็นพิเศษ⁶⁹

วิกฤติมหาวิทยาลัย เป็นการเมืองภาคประชาชนบนท้องถนนที่มีประชาชนเข้าร่วมอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 1960-1970 ซึ่งมีความรุนแรงเป็นองค์ประกอบร่วมอยู่ด้วย และการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่มีลักษณะค่อนข้างเฉพาะนี้มีความจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับการเมืองภาคประชาชนในบริบทอื่น ๆ ด้วย โดยที่ในส่วนถัดไปจะเป็นการทบทวนพรมแดนความรู้เกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชนในมิติต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่น

หากพิจารณารูปแบบของการชุมนุมทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นจากประสบการณ์ของวิกฤติมหาวิทยาลัย และการเมืองปลื้มย่อยต่างๆ แล้ว เห็นได้ว่าการเมืองภาคประชาชนบนท้องถนนไม่ได้เป็นกลไกสำคัญในเชิงเนื้อหาที่จะผลักดันให้เกิดอำนาจต่อรองอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นการชุมนุมที่มีขนาดใหญ่และกดดันรัฐบาลอย่างช่วงวิกฤติมหาวิทยาลัย ยิ่งนำไปสู่การใช้ความรุนแรงโดยไม่เกิดการแก้ไขปัญหาอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าการชุมนุมนั้นมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเพียงการสื่อสารเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น โดยที่การทำงานในเชิงเนื้อหา ในเชิงการเมือง ในเชิงวิทยาศาสตร์ ถูกขับเคลื่อนผ่านองค์กรประชาสังคมต่างๆ อย่างกว้างขวาง ดังนั้นตำแหน่งแห่งที่ของการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงส่วนย่อยๆ ที่ไม่มีความสำคัญมากนักในระบบการเมืองของญี่ปุ่น ในขณะที่องค์ประกอบสำคัญอยู่ที่องค์กรประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ที่ผลักดันนโยบายสาธารณะด้วยการแข่งขันกับรัฐหรือเอกชนโดยตรง เช่น สร้างโรงงานสะอาดหรือร้านค้าแข่งกับเอกชน หรือส่งผู้แทนลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อช่วงชิงพื้นที่ของรัฐ ฯลฯ แทนที่จะเป็นการชุมนุมลักษณะกดดันและเรียกร้องเพื่อให้เกิดผลสรุปทางการเมือง

⁶⁹ Ibid, p. 115.

อย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระบบความสัมพันธ์ของคนญี่ปุ่นที่เน้นการขับเคลื่อนกิจกรรมทั้งการงานและชีวิตส่วนตัวด้วย “กลุ่ม” เน้นการแสดงความคิดเห็นผ่านการทำงานภายในองค์กรของตน

องค์ประกอบอีกอย่างที่น่าสนใจมาร่วมพิจารณาด้วยได้ คือ ระบบการเมืองญี่ปุ่นที่ปกครองโดยพรรคเดียวเป็นเวลานาน ในทางยุทธศาสตร์การแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองในสังคมญี่ปุ่นจึงไม่ใช้การเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งในฐานะคู่แข่งของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) แต่ตรงข้ามกลับเป็นการยืนยันฐานะของความเป็น “ประชาสังคม” ไว้เสมอ และหาทางยึดกุมพื้นที่ในการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ประเทศญี่ปุ่นเปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง หรือการเข้าร่วมในการเมืองระดับประเทศในฐานะที่เป็นกลุ่มหนึ่งที่ส่งผู้สมัครให้พรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นต้น

ในขณะที่วิกฤติมหาวิทยาลัยเป็นเหตุการณ์ที่มีการชุมนุมของนักศึกษาอย่างกว้างขวาง และมีความรุนแรง จะถูกอธิบายอย่างไรบนกรอบคิดข้างต้น ผู้เขียนเสนอว่า วิกฤติมหาวิทยาลัยเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากปฏิกิริยาต่อเสรีภาพทางการเมืองอย่างฉับพลัน พร้อมกับกระแสโลกที่ผลักดันให้ความคิดและอุดมการณ์ของนักศึกษาตระหนักถึงความจำเป็นให้ต้องมีความเคลื่อนไหวต่อประเด็นทางสังคม และทำการปฏิวัติสังคม พร้อมกับปัญหาที่เกิดขึ้นในวิกฤติมหาวิทยาลัยอันเป็นวิกฤติที่เกี่ยวเนื่องกับปัญหาที่ถูกโยงกับส่วนกลาง โดยไม่สามารถใช้กลไกอื่นๆ ที่สังคมญี่ปุ่นมีร่วมกันแก้ปัญหาได้ เช่น ความไม่พอใจต่อระบบการสอบเข้ามหาวิทยาลัย เป็นประเด็นปัญหาที่จำกัดเฉพาะในกลุ่มนักศึกษา ที่อยู่ภายใต้ระบบการศึกษาและอำนาจของ “ผู้ใหญ่” และ “อาจารย์” ซึ่งเป็นอำนาจส่วนกลาง จึงไม่สามารถแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น แม่บ้าน เกษตรกร ชาวประมง ได้เหมือนประชาสังคมกลุ่มอื่นๆ การแสดงออกทางการเมืองจึงเกิดขึ้นในรูปของการชุมนุมที่ต่อเนื่องยาวนาน ไร้ระเบียบและมีความรุนแรง แต่หลังจากวิกฤติครั้งนั้น ความสนใจของสาธารณชนต่อปัญหาเรื่องการศึกษาและเยาวชนเริ่มขยายวงและมีการผลิตซ้ำในรูปแบบต่างๆ เช่น หนังสือการ์ตูน ภาพยนตร์ รวมถึงงานวิชาการจำนวนไม่น้อย

เมื่อพิจารณาการชุมนุมเป็นเพียงส่วนเล็กและส่วนเดียวในระบบการเมืองญี่ปุ่นท่ามกลางบริบทและกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่หลากหลายกว้างขวางของสังคมญี่ปุ่น ในเชิงกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอยู่ว่า “สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม” จะเป็นเพียงสิทธิส่วนเล็กน้อยเดียวในระบบการเมืองญี่ปุ่น ท่ามกลางระบบของสิทธิอีกจำนวนมากในระบบการเมืองญี่ปุ่นหรือไม่ เช่น สิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สิทธิในการเข้าร่วมองค์กรประชาสังคม หรืออำนาจขององค์กรประชาสังคม

ในการต่อรองทางการเมือง ฯลฯ ดังกล่าว ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิทธิหน้าที่ต่างๆ ย่อมทำให้เสรีภาพในการชุมนุมในญี่ปุ่นมีความหมายแบบหนึ่ง ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความเชื่อเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของสังคมอื่นๆ ก็ได้

5.3 กฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในญี่ปุ่น

การชุมนุมในประเทศญี่ปุ่นสัมพันธ์กับกฎหมายอย่างน้อยสองทิศทาง คือ ความสัมพันธ์ในทางรับรองเสรีภาพ และอีกแง่หนึ่งคือ ความสัมพันธ์ในเชิงจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยกฎหมายทั้งสองลักษณะปรากฏอยู่ปะปนกันไป ในกฎหมายประเภทต่างๆ ตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และข้อบัญญัติระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมของมวลชนที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมโดยสภาพแล้วย่อมสัมพันธ์กับกฎหมายอยู่หลายรูปแบบ เช่น ในประเทศไทยพบว่า การชุมนุมของประชาชนท้องถิ่นมักต้องเผชิญกับความผิดทางอาญาด้านบุกรุก⁷⁰ ขณะที่สำหรับประเทศญี่ปุ่นลักษณะของการชุมนุมนั้นแทบไม่มีความข้องเกี่ยวกับความผิดฐานบุกรุก เป็นต้น ด้วยเหตุที่ลักษณะการชุมนุมในแต่ละประเทศต่างกัน การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดเกี่ยวข้องกับการชุมนุมบ้าง ย่อมต้องพิจารณาจากเงื่อนไขภายในประเทศนั้นๆ ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมจากคำพิพากษาศาลสูงในคดีเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมเอง โดยได้พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่นสามารถจัดกลุ่มได้ตามลำดับชั้นของกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็นสามลำดับ ได้แก่ ลำดับแรก รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิหน้าที่ในเชิงหลักการ ลำดับที่สอง พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานร่วมกันทั้งประเทศว่าพฤติกรรมใดได้รับการคุ้มครองหรือห้ามตามกฎหมาย และลำดับสุดท้าย ข้อบัญญัติระดับท้องถิ่นมีความสำคัญในแง่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการปฏิบัติและสัมพันธ์กับเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่

5.3.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันร่างขึ้นระหว่างการปกครองของสหรัฐอเมริกา หลังจักรพรรดิฮิโรฮิโตะ (Emperor Hirohito) ได้ประกาศยอมแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ในวันที่ 15 สิงหาคม 1945 หลังสงครามญี่ปุ่นได้ไถ่ถอนสภาพ จากเดิมที่เคยยึดถือ

⁷⁰ ภูษณ์พร สมณวัตร, “นิตีสานึกต่อ “โทษจำคุก” ของพลเมืองผู้ต้องพ่วงต่อกฎหมาย: ประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2555).

ความคิดชาตินิยมและทหารนิยม อำนาจเด็ดขาดของจักรพรรดิได้ยุติลง แทนที่ด้วยสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ความรับผิดชอบของรัฐบาล และการแบ่งแยกอำนาจรัฐ ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้รับการถกเถียงและถูกร่างขึ้นโดยการรับรองของรัฐสภา⁷¹

ดังที่ทราบโดยทั่วกันว่ารัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดของรัฐ ที่กำหนดเป้าหมายการดำรงอยู่ของรัฐ กำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน ตลอดจนอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้น การกำหนดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญย่อมเป็นสิ่งที่ยืนยันว่า การชุมนุมมีส่วนสำคัญในระบบการปกครองของญี่ปุ่น โดยที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 21 ความว่า

“มาตรา 21⁷²

- (1) เสรีภาพในการชุมนุม การสมาคม การพูด การพิมพ์ ตลอดจนรูปแบบการแสดงออกทั้งหมดได้รับการคุ้มครอง
- (2) การเซ็นเซอร์จะไม่ได้ รวมถึงการปิดกั้นวิธีการสื่อสารใดก็ตามที่ไม่ถูกละเมิด”

การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่นไม่ได้แยกขาดจากเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ หรือแสดงความคิดเห็นในรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมองสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิลักษณะเดียวกัน คือ ทั้งเสรีภาพในการชุมนุม การพูด การพิมพ์ การแสดงออกอื่นๆ ล้วนแต่เป็นสิทธิทางการเมืองที่ประชาชนพึงมีในการแสดงความคิดเห็นด้วยกับรัฐโดยไม่ใช้ความรุนแรงต่อกันและกัน หรืออีกชื่อหนึ่ง คือ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นด้วยกับรัฐโดยสันติวิธี ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นระบอบที่ตั้งอยู่บนฐานว่ารัฐและผู้ปกครองทำหน้าที่แทนประชาชน ดังนั้น รัฐประชาธิปไตยต้องเปิดกว้างและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

⁷¹ Lawrence W. Beer and H. Itoh, *The Constitution Case Law of Japan, 1970 through 1990* (Seattle: University of Washington Press, 1996), pp. 3-29, 54-66.

⁷² 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.

ที่แสดงออกมาในหลากหลายรูปแบบเสมอ เพราะเป็นเสียงของตัวการที่ตัวแทนจำเป็นต้องตอบสนอง เสรีภาพในการชุมนุม การพูด การพิมพ์ การแสดงออกจึงเป็นสิทธิพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยแท้

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิใดๆ ตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีข้อจำกัดทั่วไปที่สำคัญตามมาตรา 12 ซึ่งว่าด้วยข้อจำกัดของการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และแน่นอนว่าย่อมรวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมด้วย ทั้งนี้ มาตรา 12 ดังกล่าวมีใจความว่า

“มาตรา 12 เสรีภาพและสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ จะคุ้มครองผู้ที่ใช้สิทธิโดยบริสุทธิ์ใจ และหลีกเลี่ยงที่ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญไปในทางที่มีขอบ และใช้สิทธิไปในทางที่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ”⁷³

บทบัญญัติข้างต้นเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการว่าสิทธิเสรีภาพใดก็ตามจะได้รับการคุ้มครองต่อเมื่อบุคคลได้กระทำโดยสุจริต การอ้างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่มีแต่จะทำให้ผู้อื่นเสียหายย่อมไม่สามารถทำได้ ในขณะเดียวกันการใช้สิทธิเสรีภาพใดๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ต้องใช้ไปโดยคำนึงประโยชน์สาธารณะเสมอ ซึ่งระบบกฎหมายของญี่ปุ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลสูงในการผานให้สิทธิเสรีภาพและประโยชน์สาธารณะลงรอยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเสรีภาพในการชุมนุมที่การใช้สิทธิเสรีภาพสามารถเกิดความผิดพลาดจนกระทบต่อประโยชน์และความปลอดภัยของสาธารณชนได้ง่าย

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 12 จึงเป็นการวางกรอบเพื่อเป็นหลักประกันเพื่อให้รัฐมีข้อต่อสู้ทางกฎหมาย และสามารถถ่วงดุลกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เสมอ บนเงื่อนไขว่าการใช้สิทธินั้นอาจกระทำการไปโดยไม่สุจริต หรือการใช้สิทธินั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าตัวบทของรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการเสนอแนวทางและหลักการโดยทั่วไป ซึ่งไม่สามารถตีความหรือประเมินตำแหน่งแห่งที่ของการชุมนุมในสังคมการเมืองได้ และไม่สามารถพิกัดบทบาทของรัฐและศาล

⁷³ Article 12 of Japan' 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.

ต่อเสรีภาพการชุมนุมในระบอบกฎหมายได้เช่นกัน ข้อจำกัดดังกล่าวผลักดันให้ต้องศึกษาเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป โดยลงรายละเอียดไปศึกษาพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษหรือให้ประโยชน์แก่บุคคลและผู้ชุมนุม ทั้งนี้ การลงรายละเอียดไปศึกษาในประเด็นดังกล่าวจะช่วยให้เราเห็นตำแหน่งแห่งที่ของการชุมนุมในสังคมการเมืองและกฎหมายมากขึ้น

5.3.2 พระราชบัญญัติ

กฎหมายชั้นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตการใช้ทั่วประเทศ ญี่ปุ่น โดยมากเป็นการวางข้อห้ามอันเป็นมาตรฐานร่วมกันของสังคม โดยกฎหมายเหล่านี้ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาที่พบในคำพิพากษาศาลเกี่ยวกับการชุมนุม คือ ความผิดสองฐาน ได้แก่ ความผิดฐานกีดขวางทางจราจร และความผิดฐานขัดขวางกิจการของบุคคลอื่น กรณีฐานความผิดแรกเกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง ในแง่ที่การชุมนุมที่จัดขึ้นในพื้นที่สาธารณะย่อมมีแนวโน้มเป็นการกีดขวางทางจราจรโดยสภาพ ในขณะที่ความผิดฐานขัดขวางกิจการของผู้อื่นนั้น สามารถตีความได้หลายทิศทาง แต่นัยหนึ่งที่สามารถพิจารณาได้ คือ เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองผู้ชุมนุมจากบุคคลที่มีเจตนาร้ายต้องการขัดขวางการชุมนุมได้เช่นกัน

สำหรับความผิดฐานกีดขวางทางจราจร ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 124 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ความว่า

“มาตรา 124⁷⁴

- (1) ผู้ใดกีดขวางการจราจรโดยทำให้เกิดความเสียหาย หรือปิดกั้นถนนทางน้ำ หรือสะพาน ต้องระวางโทษจำคุกโดยทำงานไม่น้อยกว่าสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนเยน
- (2) ผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บต้องระวางโทษในฐานที่ทำให้ผู้อื่นเสียหาย หรือโทษตามวรรคหนึ่ง โดยให้ใช้ระวางโทษที่สูงกว่า”

⁷⁴ Article 124 of Japan’ Penal Code:

(1) A person who obstructs the flow of traffic by damaging, or blocking a road, waterway or bridge shall be punished by imprisonment with work for not more than 2 years or a fine of not more than 200,000 yen.

(2) A person who commits a crime prescribed under the preceding paragraph, and there by cause the death or injury to another person shall be dealt with by the punishment prescribed for the crimes of injury or the preceding paragraph whichever is greater.

การกระทำความผิดฐานนี้ทำได้สองวิธี คือ การกระทำโดยการทำให้เสียหาย และการกระทำโดยการปิดกั้นกีดขวางเส้นทาง โดยผู้กระทำต้องกระทำต่อทางจราจร เช่น ถนน ทางน้ำ หรือสะพาน อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความผิดฐานนี้เป็นการกีดขวางการเคลื่อนที่ของจราจรโดยปกติ การกระทำที่บุคคลทำกับถนนนั้นจะต้องถึงระดับที่ทำให้ไม่สามารถใช้งานได้ ในกรณีของการชุมนุม หากเป็นการชุมนุมหรือเดินขบวนบนถนนนั้นย่อมต้องผิดกฎหมายมาตรานี้โดยสภาพ แต่ต้องคำนึงว่าหากเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะแต่ไม่ใช่เส้นทางจราจรก็ไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดฐานนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 124 วรรคสองแล้วย่อมเข้าใจได้ว่า การห้ามการกีดขวางเส้นทางจราจรนั้นเพื่อเป้าหมายในการสร้างความปลอดภัยบนทางจราจรเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎหมายข้อนี้ยังไม่ถึงกับเป็นปฏิปักษ์กับเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง เพราะผู้ชุมนุมอาจชุมนุมบริเวณอื่นได้ เช่น สวนสาธารณะ หอประชุม ลานกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น

ความผิดอีกฐานหนึ่ง คือ ความผิดฐานการขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยฉ้อฉล หรือโดยใช้กำลังประทุษร้าย อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาผู้บุปุนมาตรา 233 และ 234 ความว่า

“มาตรา 233 บุคคลผู้สร้างความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือขัดขวางกิจการของผู้อื่น โดยการกล่าวหาด้วยความเท็จหรือโดยใช้วิธีการอันฉ้อฉล ต้องระวางโทษจำคุกและทำงานไม่น้อยกว่าสามปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 เยน”⁷⁵

“มาตรา 234 บุคคลผู้ขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย จะได้รับโทษตามในลักษณะเดียวกับความผิดตามมาตราข้างต้น”⁷⁶

โดยสภาพของเนื้อความ “กิจการ” (Business) ย่อมตีความได้กว้างขวาง บทบัญญัติสองมาตรานี้เน้นการคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงหรือก่อความก่อกวนแก่กิจการจากบุคคลอื่น โดยกำหนดให้เป็นโทษทางอาญา ซึ่งคำว่ากิจการ

⁷⁵ Japan’ Penal Code, Article 233:

A person who damages the credit or obstructs the business of another by spreading false rumors or by the use of fraudulent means shall be punished by imprisonment with work for not more than 3 years or a fine of not more than 500,000 yen.

⁷⁶ 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.

หรือรัฐนี้สามารถตีความรวมไปถึงการชุมนุมของบุคคลด้วย กล่าวคือ เมื่อบุคคลได้ชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่นั้น หากปรากฏว่ามีผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิและอำนาจเข้ามาใช้กำลังประทุษร้ายก่อความรุนแรงหรือเข้าย่นยัยของกฎหมายมาตรานี้ และสามารถดำเนินคดีกับบุคคลนั้นได้ ทั้งนี้สามารถพิจารณาควบคู่กับตัวอย่างคำพิพากษาศาลสูงคดีหมายเลข 2008 (A) No. 1132 ที่จำเลยก่อวินาศกรรมสำเร็จการศึกษาของโรงเรียนแห่งหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยชอบนั้นต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 234 ที่ว่ากล่าวกันในที่นี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 234 ดังกล่าวคุ้มครองบุคคลเป็นการทั่วไป ตรงกันข้ามหากผู้ชุมนุมดำเนินกิจกรรมของตนเองอย่างเกินขอบเขตจนไปกระทบกับกิจการของบุคคลอื่นย่อมอยู่ในความรับผิดชอบเดียวกัน

นอกจากกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษหรือคุ้มครองกิจกรรมของผู้ชุมนุมในเชิงหลักการไปพร้อมกันแล้ว ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมีกฎหมายที่ทำให้เกิดส่วนได้ส่วนเสียต่อการชุมนุมที่เห็นได้ชัดและกลายเป็นประเด็นแห่งคดีประเด็นหนึ่งของคำพิพากษาศาลสูงหมายเลข 1989 (O) No. 762 คือกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) มาตรา 244 ที่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองประชาชนที่ขอใช้สาธารณูปโภคที่ท้องถิ่นบริหารจัดการอยู่เสมอ และห้ามเลือกปฏิบัติอย่างไร้เหตุผลต่อประชาชนโดยที่ มาตรา 244 ดังกล่าวมีใจความว่า

- “(1) หน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสาธารณูปโภคให้ประชาชนใช้งานได้ (เรียกว่า การบริการสาธารณะ) เพื่อสนับสนุนด้านสวัสดิการแก่ประชาชน
- (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิเสธการขอใช้สาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะได้ หากปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม
- (3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเลือกปฏิบัติอย่างไร้เหตุผลแก่ประชาชนที่ใช้สาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะได้”⁷⁷

⁷⁷ 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.

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมคือ โดยกฎหมายการปกครองท้องถิ่น มาตรา 225 ข้างต้น ประชาชนในท้องถิ่นสามารถขอใช้สถานที่สาธารณะในท้องถิ่น เพื่อจัดกิจกรรมทางการเมืองหรือการชุมนุมทางการเมืองได้ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องตอบสนองความต้องการนั้นๆ ของประชาชน และไม่สามารถเลือกปฏิบัติต่อประชาชนได้ กล่าวคือ มาตรานี้วางหลักการและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในการทั่วไป ซึ่งรวมถึงจัดการชุมนุมด้วย

หลักการที่วางในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) เป็นกฎหมายอยู่ในฐานะเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาในแง่ที่ว่ามิได้ต้องการใช้อธิบายต่อปัญหาการชุมนุมโดยเฉพาะเจาะจง เช่น ในกรณีมาตรา 244 นี้ ย่อมใช้กับการขอใช้สนามกีฬาของเมืองเพื่อจัดงานกีฬา หรือขอใช้ห้องสมุดเพื่ออ่านหนังสือ เช่นเดียวกับการขอใช้ห้องหอประชุมเพื่อชุมนุมทางการเมือง เพราะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการวางหลักการแก่ประชาชนและแก่กรณีที่เป็นการทั่วไป ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากฎหมายระดับท้องถิ่นย่อมพบว่าระบบกฎหมายญี่ปุ่นมีหลักการในทางปฏิบัติจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเสรีภาพการชุมนุม จนกล่าวได้ว่ารายละเอียดและวิธีการใช้และข้อจำกัดแห่งเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ในกฎหมายระดับท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งเป็นประเด็นที่จะพิจารณาในหัวข้อถัดไป

5.3.3 กฎหมายระดับท้องถิ่น

ในประเทศญี่ปุ่น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็นหลายระดับตั้งแต่ระดับมหานครโตเกียว ระดับเมืองใหญ่ เช่น เกียวโตและโอซากา การปกครองระดับภาคฮอกไกโด และการปกครองระดับจังหวัด (Prefectural) หรือเมือง (City) ในหน่วยการปกครองระดับจังหวัดก็มีกลไกรัฐท้องถิ่นประเภทฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้ในพื้นของตนเอง⁷⁸ ทั้งนี้ หากพิจารณาความเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นแล้วพบว่า มีกฎหมายท้องถิ่นหลายฉบับที่มีบทบาทในการกำหนด

⁷⁸ รายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นสามารถดูจากเนื้อหาในหัวข้อ 4.1 ว่าด้วยบริบทสังคม เศรษฐกิจ และโครงสร้างรัฐของญี่ปุ่น

วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม อย่างไรก็ตาม กฎหมายระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีจำนวนมากเกินกว่าจะนำมาพิจารณาได้ทั้งหมด และแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ในที่นี้จึงยกมาเพียงบางส่วนให้พอเห็นภาพของระบอบความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายท้องถิ่นกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

จากงานของเบียร์ (Lawrence W. Beer) ได้ศึกษารัฐธรรมนูญและเสรีภาพการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น ได้อธิบายว่า ด้วยค่านิยมที่นิยมการแข่งขัน (competitiveness) และค่านิยมต่อกลุ่ม (Groupism, non-individualism) ประกอบกับการปกครองภายใต้รัฐบาลทหารเป็นเวลานานตั้งแต่ ค.ศ. 1930-1945 ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคมกลายเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญมากในสังคมญี่ปุ่น จนมีการชุมนุมกันหลากหลายรูปแบบในการต่อต้านทางการเมืองและเคลื่อนไหวกิจกรรมทางสังคมต่างๆ จนกระทั่งตั้งแต่ ค.ศ. 1948 เริ่มมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ” (Public Safety Commission) ให้การชุมนุมทั้งหลายต้องมีการวางแผนและการขออนุญาตจากคณะกรรมการชุดดังกล่าว และเบียร์พบว่า มีท้องถิ่นกว่าหกสิบแห่งที่ดำเนินการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ในท้องถิ่นของตน ในจำนวนมีประมาณ 53 ท้องที่ที่ต้องการให้การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน อย่างไรก็ตาม เบียร์ยังพบว่าการปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมแทบไม่เคยเกิดขึ้นเลย⁷⁹

คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะในระดับมหานครและระดับจังหวัดทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจเหนือตำรวจในท้องถิ่นๆ โดยที่ในระดับมหานคร ระดับภาคฮอกไกโด และระดับเมืองใหญ่ (เกียวโต, โอซากา และอีก 13 จังหวัด) จะมีคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจำนวน 5 คน ในขณะที่จังหวัดทั่วไปมีจำนวนกรรมการ 3 คน คณะกรรมการเหล่านี้มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในแง่อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการชุดนี้มีขอบเขตงานที่กว้างขวางตั้งแต่การออกใบอนุญาตขั้วออกกฎจราจร ชดเชยความเสียหายให้กับเหยื่ออาชญากรรมล่วงหน้า ตลอดจนการอนุญาตให้จัดการชุมนุม⁸⁰

⁷⁹ Lawrence W. Beer, *Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia: The Writing of Lawrence W. Beer*, (Kent: Global Oriental, 2009), p. 198.

⁸⁰ 2009 Police White Paper Heisei (online), p. 165, Available form: http://www.npa.go.jp/hakusyo/h22/english/White_Paper_2010_8.pdf (12 Jan 2014).

อย่างไรก็ตาม เบียร์ยังอ้างถึงคดีสำคัญ คือ คดีที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายท้องถิ่นที่กำหนดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะดังกล่าว โดยกฎหมายที่พิพาทกัน 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) มีใจความโดยสังเขปเกี่ยวกับการชุมนุมว่า

“มาตรา 1 การอนุญาตของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งมหานครโตเกียว (ต่อไปนี้จะเรียกว่า คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ) มีความจำเป็นต่อการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนหรือสถานที่สาธารณะอื่นๆ หรือการแสดงออกโดยมวลชนในที่สาธารณะ เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

- 1) การปิกนิก หรือการศึกษาของโรงเรียน ของเยาวชน หรือการประชุมของกิจกรรมพลศึกษา และการแข่งขันกีฬา
- 2) กิจกรรมตามปกติทั่วไป เช่น พิธีกรรมตามช่วงวัยต่าง การแต่งงาน งานศพ หรือการสักการะบรรพบุรุษ”⁸¹

ข้อบัญญัติมหานครโตเกียว มาตราหนึ่งได้กำหนดหน้าที่แก่บุคคลผู้มีความประสงค์จะจัดการชุมนุมในที่ทางสาธารณะว่า ต้องมีการขออนุญาตต่อคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ เว้นแต่การชุมนุมดังกล่าวจะเป็นการชุมนุมตามปกติทั่วไป เช่น การปิกนิก การศึกษาของเด็กนักเรียนที่มีการเดินแถว

⁸¹ The Metropolitan Ordinance No.44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass 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.

ไปตามถนน หรือการชุมนุมของญาติมิตรในพิธีกรรมต่างๆ ตามวรรคสอง แต่การชุมนุมนอกเหนือจากที่กำหนดเป็นข้อยกเว้นทั้งสองวรรคแล้วต้องมีการขออนุญาตไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมทางการเมืองโดยตรงหรือไม่ก็ตาม หากสรุปเงื่อนไขของกฎหมายข้อนี้ในมุมของคณะกรรมการความปลอดภัย ย่อมเข้าใจได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจอนุญาตต่อเมื่อการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นต้องการทำบนที่สาธารณะ และเฉพาะการชุมนุมที่นอกเหนือจากเหตุการณ์ปกติในชีวิตประจำวัน

เมื่อบุคคลมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเพื่อจัดการชุมนุมแล้ว การขออนุญาตดังกล่าวต้องกระทำตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 2 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ความว่า

“มาตรา 2 การขออนุญาตตามมาตราหนึ่งต้องยื่นต่อสถานีตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่จัดการประชุม การเดินขบวน และกิจกรรมแสดงออกล่วงหน้าในเวลาไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง โดยบุคคลหรือตัวแทนของกลุ่มที่จัดกิจกรรม โดยเอกสารขออนุญาตต้องประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

- 1) ชื่อและที่อยู่ผู้จัดกิจกรรม
- 2) ในกรณีผู้จัดกิจกรรมอาศัยอยู่นอกเขตของเมืองหรือหมู่บ้านที่จัดกิจกรรมจะต้องมีชื่อและที่อยู่ของบุคคลผู้รับประกันที่อาศัยอยู่ในเมืองที่มีการจัดกิจกรรม
- 3) เวลาในการจัดกิจกรรมการชุมนุม เดินขบวน หรือการแสดงออกอื่นๆ
- 4) สถานที่เส้นทางการเดินขบวน ต้องมีการร่างแผนที่บริเวณที่จัดการชุมนุม เดินขบวน หรือกิจกรรมอื่นๆ
- 5) ชื่อองค์กร และ ชื่อ-ที่อยู่ ของตัวแทนองค์กร
- 6) จำนวนผู้เข้าร่วมที่คาดไว้
- 7) วัตถุประสงค์ และชื่อกิจกรรม”⁸²

⁸² 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

วิธีการขออนุญาตจะพิจารณาตั้งแต่บุคคลผู้มีสิทธิขออนุญาตในการจัดการชุมนุมในพื้นที่ โดยทั่วไป ได้แก่ บุคคลหรือตัวแทนองค์กรผู้จัดกิจกรรมที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่จัดการชุมนุม แต่หากผู้จัดการชุมนุมไม่ได้อาศัยในพื้นที่นั้นก็มีหน้าที่ต้องจัดหาบุคคลในพื้นที่ที่ต้องการจัดการชุมนุมที่สามารถรับรองการจัดการชุมนุมได้ โดยยื่นขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่จัดกิจกรรมเป็นเวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง ทั้งนี้หนังสือขออนุญาตจะต้องระบุวัตถุประสงค์และชื่อของกิจกรรมที่ต้องการจัดพร้อมด้วยชื่อและที่อยู่ผู้รับผิดชอบการชุมนุม จำนวนผู้เข้าร่วมที่ประเมินไว้ เวลาและสถานที่ในการจัดกิจกรรม

เมื่อผู้จัดกิจกรรมได้ยื่นขออนุญาตโดยมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในขั้นตอนการอนุญาต คณะกรรมการต้องพิจารณาตามข้อบัญญัติมหานครโตเกียว หมายเลข 44 ค.ศ. 1950 ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวน และกิจกรรมแสดงออกทางการเมือง มาตรา 3 โดยมีหลักการตามนี้

“มาตรา 3 เมื่อมีการยื่นขออนุญาตแล้ว คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีหน้าที่ต้องอนุญาต เว้นแต่พฤติการณ์ของการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือกิจกรรมนั้น ปรากฏว่าอาจเกิดอันตรายต่อการรักษาความสงบสุขของสาธารณะโดยตรงและอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขตามความจำเป็นได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) เกี่ยวกับการป้องกันเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกกีดกันออกจากหน้าที่
- 2) เกี่ยวกับมาตรการป้องกันอันตราย ด้วยการตรวจตราและจำกัดสิ่งอันตราย เช่น อาวุธปืน หรืออาวุธสังหารอื่นๆ

-
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.
 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.

- 3) เกี่ยวกับการรักษาระเบียบในการจราจร
- 4) เกี่ยวกับการรักษาระเบียบของกิจกรรม
- 5) เกี่ยวกับการรักษาความสงบในยามค่ำคืน
- 6) เกี่ยวกับมาตรการสำรองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานที่ เส้นทาง หรือเวลา ในกรณี
ที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสาธารณชน

คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ เมื่อได้อนุญาตให้จัดการชุมนุมแล้ว มีหน้าที่ต้องแจ้งแก่ผู้จัดหรือบุคคลที่รับผิดชอบเป็นหนังสือ เกี่ยวกับผลของการพิจารณา หากไม่มีเหตุผิดปกติ ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการจัดกิจกรรม

คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะอาจยกเลิกการอนุญาตหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้ หากพฤติการณ์ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ

คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจะต้องรายงานต่อสภามหานครโตเกียว พร้อมด้วยเหตุผลอย่างละเอียด เมื่อไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุมที่ดี หรือการยกเลิกการชุมนุมที่ดี”⁸³

⁸³ 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.

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.

กล่าวคือ เมื่อการขออนุญาตทำขึ้นอย่างถูกต้องตามมาตรา 2 แล้ว คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีหน้าที่ต้องอนุญาตให้มีการชุมนุมเกิดขึ้นได้ แต่อาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัยได้ เช่น การกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกันออกจากเหตุการณ์ การควบคุมอาวุธ การรักษาความเรียบร้อยในการจราจร การรักษาความเรียบร้อยในที่ชุมนุม ตลอดจนการรักษาความสงบในเวลากลางคืนด้วย เป็นต้น ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าว คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจะมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏอย่างชัดเจนอันเป็นผลโดยตรงจากการชุมนุมว่าจะเกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นของส่วนรวมหรือส่วนตัวก็ตาม

นอกจากนี้ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขออนุญาตภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากมีการขออนุญาตแล้ว เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็น โดยผลการพิจารณาต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ผู้จัดกิจกรรม ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจะอนุญาตให้จัดการชุมนุม แต่ยังมีอำนาจในการระงับคำอนุญาตหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้ตลอดเวลา เมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณชน อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจเด็ดขาด หากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายต่อการชุมนุม เช่น มีคำสั่งระงับการอนุญาตก็ดี ยกเลิกการชุมนุมก็ดี คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะต้องชี้แจงต่อสภาท้องถิ่นพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดถึงเหตุแห่งการมีคำสั่งเหล่านั้น

หากพิจารณาจากโครงสร้างองค์กรแล้ว คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะดำรงอยู่ได้ด้วยการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีและความยินยอมของสภาท้องถิ่น ซึ่งทั้งนายกเทศมนตรีและสภาท้องถิ่นนั้นดำรงอยู่ในตำแหน่งด้วยการเลือกตั้งและความนิยมของประชาชน ดังนั้น หากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะดำเนินการไปโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หรืออนุญาตให้จัดการชุมนุมจนกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่คนในชุมชนย่อมได้รับผลกระทบสูงสุดก็ย่อมกระทบต่อความนิยมทั้งของนายกเทศมนตรีและสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลต่อการเลือกตั้งใน

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.

รอบถัดไป จึงเห็นได้ว่ากฎหมายนี้มีโครงสร้างถ่วงดุลซึ่งกันและกันอยู่ บทบาทของ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจึงไม่ใช่ลักษณะการมีอำนาจวินิจฉัย แต่เป็น บทบาทที่บังคับให้การชุมนุมใดๆ ต้องมีการปรึกษาหารือระหว่างผู้จัดการชุมนุมและ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ จึงเป็นเหตุให้ผู้จัดการชุมนุมต้องชี้แจง รายละเอียดของกิจกรรมแก่คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ และคณะกรรมการ ความปลอดภัยสาธารณะต้องเรียนรู้ข้อเสนอและข้อบกพร่องของแผนการนั้นและ ปรับปรุงกันไป คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจึงไม่มีอำนาจในการปฏิเสธ มีแต่อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัยสำหรับกิจกรรม

ตัวอย่างของข้อบัญญัติมหานครโตเกียวเป็นต้นแบบของข้อบัญญัติในท้องถิ่น อื่นๆ ด้วย ที่เห็นได้ชัด คือ ข้อบัญญัติเมืองเกียวโต หมายเลข 10 ค.ศ. 1954 ว่าด้วย การชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออกทางการเมือง (Kyoto City Ordinance on Assembly, Marching and Demonstration- Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954) ความว่า

“มาตรา 2 บุคคลใดต้องการจัดการชุมนุมกิติ์ เดินขบวนบนถนนหรือสถานที่ กลางแจ้งอื่นใดอันเป็นที่สาธารณะกิติ์ (การชุมนุมลักษณะนี้ต่อไปจะเรียกว่า “การชุมนุมกลางแจ้ง”) หรือการจัดกิจกรรมแสดงออกทางการเมืองในสถานที่ ใดต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ เว้นแต่ กิจกรรมข้างต้นจะเข้าลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การทัศนจร การทัศนศึกษา กิจกรรมกรีฑาหรือกีฬาที่กระทำโดยนักเรียน หรือเยาวชน
- (2) พิธีกรรมตามปกติ เกี่ยวกับการแต่งงาน งานศพ หรือกิจกรรมทาง วัฒนธรรม
- (3) กรณีอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะประกาศ”⁸⁴

⁸⁴ Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954, Article 2:

Persons who intend to hold an assembly or marching on the road or at any other outdoor place in public (such assembly shall hereinafter be refereed to as “outdoor assembly”), or hold a demonstration at any place shall obtain permission from the public safety commission, unless such action falls under any of the following.

- (1) Excursion, school trip, gymnastics or sports carried out by students, pupils, etc.
- (2) Ordinary ceremonies for marriage, funeral, and other customary events.
- (3) Other cases as provided by the public safety commission.

เห็นได้ชัดว่าข้อบัญญัติเมืองเกียวโตในเรื่องการชุมนุมนั้นมีลักษณะเดียวกับ มาตรา 1 ของข้อบัญญัติมหานครโตเกียว หมายเลข 44 ค.ศ. 1950 ดังที่พิจารณา ไปก่อนหน้านี้ กล่าวคือ ข้อบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่ต้องการจะจัดการชุมนุม ในสถานที่กลางแจ้งอันเป็นที่สาธารณะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ยกเว้นกิจกรรมรวมหมู่ประเภท การทัศนจร กิจกรรมกีฬา หรือ ประเพณีตามปกติ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณามาตรา 6 ของข้อบัญญัติเมืองเกียวโต เรื่องการชุมนุมนี้ ย่อมเห็นได้ว่าหลักปฏิบัติในการขออนุญาตชุมนุมนั้นต้องการเงื่อนไข พิจารณาลักษณะคล้ายกัน ดังนี้

“มาตรา 6

- (1) การอนุญาตตามมาตรา 4 คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะสามารถ อนุญาตการชุมนุมกลางแจ้ง การเดินขบวน หรือการแสดงออกต่างๆ ได้ เว้นแต่มีเหตุอันขัดแจ้งว่า กิจกรรมดังกล่าวอาจกลายเป็นการคุกคาม โดยตรงต่อชีวิต ทรัพย์สินส่วนรวมหรือส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอาจกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นได้ ดังต่อไปนี้
 - (i) มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกีดกันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ
 - (ii) มาตรการป้องกันอันตรายที่เกิดจากการพกพาอาวุธปืน หรืออาวุธอื่นๆ
 - (iii) มาตรการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจราจร
 - (iv) มาตรการรักษาความเป็นระเบียบของการชุมนุม เดินขบวน หรือ การแสดงออกอื่นๆ
 - (v) มาตรการรักษาความสงบในเวลากลางคืน
 - (vi) มาตรการฉุกเฉินในการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง สถานที่ หรือเวลา ในการ จัดกิจกรรม เพื่อเกิดเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดการคุกคามต่อชีวิต และทรัพย์สินส่วนรวมและส่วนบุคคล
- (2) การอนุญาตข้างต้น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจะต้อง มีสำเนาแบบขออนุญาตที่ระบุข้อเท็จจริงไว้ครบถ้วน เว้นแต่มีสถานการณ์ พิเศษ แล้วจะต้องนำสำเนาใบขออนุญาตส่งให้แก่บุคคลผู้มีหน้าที่ หรือ บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมกลางแจ้ง การเดินขบวน หรือการแสดงออกใดๆ จะเริ่มขึ้น
- (3) ไม่ว่าระเบียบที่กำหนดขึ้นในสองย่อหน้าก่อนนี้จะได้กำหนดไว้อย่างไร คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะสามารถยกเลิกขออนุญาตชุมนุม หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้ หากพฤติการณ์ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีความ จำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นโดยตรงแก่ชีวิต และทรัพย์สิน ส่วนรวมหรือส่วนบุคคลก็ตาม

- (4) ก่อนการอนุญาตให้จัดการชุมนุมตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจะต้องเรียกให้บุคคลผู้ดำเนินการชุมนุมมาพบและรับฟังทัศนคติของผู้จัดการชุมนุม ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนนี้ไม่บังคับใช้กับกรณีที่บุคคลไม่สามารถมาพบคณะกรรมการได้
- (5) ถ้าคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะประกาศว่าได้อนุญาตให้มีการชุมนุม หรือยกเลิกการอนุญาตตามวรรคสาม การประกาศดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลโดยละเอียด ต้องถูกแจ้งไปยังสภาเทศบาลทันที”⁸⁵

⁸⁵ Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954, Article 6:

1. Upon receiving an application for permission under Article 4, the public safety commission shall grant permission except in cases where it is obvious that the implementation of the outdoor assembly, marching or demonstration is likely to cause a direct threat to the life, person or property of the public. However, necessary conditions concerning the following matters may be imposed.
 - (1) Prevention of obstruction of performance of duties of government offices.
 - (2) Prevention of danger through regulation of the carrying of firearm, weapon or any other dangerous articles.
 - (3) Maintenance of traffic order.
 - (4) Maintenance of order of the assembly, marching or demonstration.
 - (5) Maintenance of peace at night.
 - (6) Change of the route, place or date of the action when it is inevitable for preventing a direct threat to the life, person or property of the public.
2. Having granted permission under the preceding paragraph, the public safety commission shall fill in the fact on one copy of the application form, and unless there are special circumstances, shall provide the copy, at least 24 hours before the date on which the outdoor assembly, march or demonstration is scheduled, for the person who organizes the action or person in charge of liaison.
3. Notwithstanding the provisions of the preceding two paragraphs, the public safety commission may revoke permission or change the conditions thereon if it becomes obvious that there is urgent need to prevent a direct threat to the life, person or property of the public.
4. Before turning down an application for permission under Paragraph 1, the public safety commission shall, in principle, at least 24 hours before the scheduled date of action, request the person who organizes the action to appear before the commission and shall hear the person's opinion. However, this shall not apply when the person fails to make appearance.
5. If the public safety commission has turned down an application for permission in accordance with the preceding paragraph or revoked permission in accordance with Paragraph 3, it shall immediately notify the municipal assembly of the fact, with detailed reasons.

เห็นได้ว่า ถึงแม้หลักการในการขออนุญาตจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ก็มีความเห็นที่แต่ละท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดแตกต่างกันไปได้ เช่น การชุมนุมในเกียโตไม่มีข้อกำหนดให้ต้องขออนุญาตล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หรือการมีข้อกำหนดให้ผู้จัดกิจกรรมต้องมาแสดงทัศนคติต่อกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้จะสามารถสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ในการชุมนุมและขออนุญาตจะคล้ายกันในเรื่องที่ต่างๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสรภาพพอสมควรในการกำหนดรายละเอียดบางประการให้แตกต่างกันออกไปได้

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากระเบียบขั้นตอนในการขออนุญาตชุมนุมแล้ว บทบาทที่สำคัญของท้องถิ่นอีกประการต่อการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม คือ บทบาทการสนับสนุน ซึ่งบทบาทดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) มาตรา 244 ที่พิจารณาไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ ในชั้นรายละเอียดในทางปฏิบัติสามารถศึกษาได้จาก ข้อบัญญัติเมืองอิซุมิซาโน ว่าด้วยการใช้งานหอประชุมเมืองอิซุมิซาโน (Izumizano City Ordinance No. 27 of 1963) ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติในการอนุญาตหรือปฏิเสธการสนับสนุนสถานที่ชุมนุมแก่ผู้ชุมนุม กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อความ ดังนี้

“มาตรา 7 นายกเทศมนตรีอาจปฏิเสธการขออนุญาตใช้หอประชุมหากพบว่า ผู้ขออนุญาตมีพฤติกรรมดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อการใช้หอประชุมมีแนวโน้มจะรบกวนความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ
- (2) เมื่อการใช้หอประชุมมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อาคารและอุปกรณ์ในอาคาร
- (3) เมื่อพบว่าการใช้หอประชุมอาจมีเหตุขัดข้องอื่นๆ เนื่องจากการบริหารจัดการหอประชุม”⁸⁶

⁸⁶ Izumizano 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.

จากข้อบัญญัติข้างต้น นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการไม่อนุญาตให้บุคคลใช้หอประชุมเพื่อการจัดการชุมนุมก็ได้ ถ้าการชุมนุมนั้นอาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่สาธารณชน หรือเป็นกิจกรรมที่จะทำให้ห้องประชุมเสียหาย หรือมีเหตุขัดข้องในทางการบริหารจัดการ เช่น จำนวนที่นั่งของหอประชุมไม่เพียงพอสำหรับกิจกรรม ห้องประชุมไม่ว่างเนื่องจากต้องจัดกิจกรรมอื่น เป็นต้น ซึ่งการมีข้อกำหนดเช่นนี้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นข้อยกเว้นกฎหมายการปกครองท้องถิ่น มาตรา 244 ที่กำหนดห้ามท้องถิ่นปฏิเสธการขอใช้งานสาธารณูปโภค หากเทียบนัยตามประเด็นการชุมนุมย่อมหมายความว่า โดยหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของประชาชน แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถออกข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวได้ โดยพิจารณาจากสภาพการใช้งานสาธารณูปโภคส่วนรวมและความปลอดภัยของสาธารณชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 12

นอกจากกฎหมายระดับท้องถิ่นจะสามารถกำหนดข้อยกเว้นกฎหมายของรัฐบาลประการแล้ว สำหรับการชุมนุมบางลักษณะ กฎหมายระดับท้องถิ่นสามารถออกแบบเงื่อนไขรายละเอียดของการชุมนุมได้ตามสภาพและบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น ที่เมืองฮิโรชิมามีกฎหมายที่ออกมาควบคุมการชุมนุมของแก๊งมอเตอร์ไซด์ โดยกำหนดรายละเอียดของการชุมนุมถือถือว่าเป็นแก๊งมอเตอร์ไซด์ไว้หลายประการ ในกฎหมายชื่อว่า ข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมารณีกาการจัดแก๊งมอเตอร์ไซด์ (Hiroshima City Ordinance on Elimination of Motorcycle Gangs-Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002)

กฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ใน มาตรา 16, 17 และ 19 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษทางอาญา ความเป็น

“มาตรา 16 บุคคลห้ามกระทำการดังต่อไปนี้

- (1) รวมตัวกัน หรือปักหลักเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยปราศจากความยินยอมหรือการอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้จัดการสถานที่ ในลักษณะที่น่าจะทำให้สาธารณะรู้สึกกลัวหรือไม่ปลอดภัย”⁸⁷

⁸⁷ 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

“มาตรา 17 ถ้าเกิดมีการกระทำตามวรรคหนึ่ง อนุมาตราหนึ่งของมาตราข้างต้น ในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งบริหารจัดการโดยเทศบาลเมือง ประกอบกับบุคคลเหล่านั้นได้แสดงความเข้มแข็งและก้าวร้าว หรือการแสดงออกอื่นในลักษณะเดียวกัน ด้วยเครื่องแต่งกายของกลุ่ม ด้วยการปิดบังใบหน้าทั้งหมดหรือบางส่วน การรวมตัวเป็นวงกลม หรือการประดับธงสัญลักษณ์ใดใด นายกเทศมนตรีอาจสั่งการให้บุคคลเหล่านั้นยุติการกระทำและออกจากพื้นที่สาธารณะดังกล่าว”⁸⁸

“มาตรา 19 บุคคลที่ละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเทศมนตรีตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกและทำงานสาธารณะไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนเยน”⁸⁹

โดยสรุป บทบัญญัติสามมาตรานี้ ห้ามไม่ให้บุคคลรวมตัวกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ดูแลสถานที่ในลักษณะที่ทำให้สาธารณชนเกิดความหวาดกลัว โดยแสดงความเข้มแข็งและก้าวร้าว การแต่งกายด้วยเครื่องแต่งกายประจำกลุ่ม มีการปิดบังใบหน้าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการประดับธงสัญลักษณ์ประจำกลุ่ม และจะมีโทษหากได้ชุมนุมกันในสถานที่สาธารณะอันอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมือง เมื่อนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ยุติการชุมนุมดังกล่าวแล้วไม่ยุติการชุมนุม ในที่นี้จะเห็นได้ว่า การลงโทษนั้นไม่ได้เกิดจากการชุมนุม แต่เกิดเมื่อ

⁸⁸ 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 hoisting a flag, the city mayor may order the person who conducts the said act to discontinue that act or leave the said place.

⁸⁹ 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.

มีการขัดคำสั่งนายกเทศมนตรีที่ให้เลิกชุมนุม ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีจะมีคำสั่งดังกล่าวได้ ต่อเมื่อผู้ที่มาชุมนุมนั้นมีการแสดงความเข้มแข็งและก้าวร้าวด้วยเครื่องแต่งกายที่ดี ด้วยสัญลักษณ์ที่ดี ในทำนองที่จะทำให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยแก่สาธารณชน ดังนั้นพิจารณาจากกฎหมายของเมืองฮิโรชิมาแล้ว ท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายยกเว้นเสรีภาพในการชุมนุมได้เช่นกัน แต่ต้องทำอยู่บนเงื่อนไขที่จำกัด และมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

จากการพิจารณาศึกษากฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ และระดับกฎหมายท้องถิ่น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่วางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนอ้างถึงและใช้ประโยชน์เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางกฎหมายได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติมีทั้งข้อกำหนดที่ล่งโทษและคุ้มครองการชุมนุมจนไม่อาจพิจารณาได้อย่างเด็ดขาดว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้นรับรองหรือจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สรุปได้จากการศึกษากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ได้สร้างความเสียเปรียบหรือความได้เปรียบแก่กลุ่มใดโดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมก็ตาม ในขณะที่กฎหมายระดับท้องถิ่นเป็นการวางหลักการในทางปฏิบัติและเงื่อนไขการพิจารณาความชอบธรรมของการชุมนุมเกือบทั้งหมด ซึ่งประเด็นนี้จะชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อศึกษาลงไปถึงคำพิพากษาของศาลสูงและบทบาทของศาลในการรับรองความชอบธรรมของข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ

5.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลในการกำกับการชุมนุม

ศาลสูงของญี่ปุ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตีความรัฐธรรมนูญ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเน้นที่คำพิพากษาของศาลสูงญี่ปุ่น โดยใช้วิธีการพิจารณาข้อเท็จจริงเชิงคดีอย่างละเอียด เพื่อทำความเข้าใจบทบาทของศาลสูงญี่ปุ่นที่มีต่อปัญหาการชุมนุมและเพื่ออภิปรายประเด็นดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ 2) บทบาทของศาลในข้อพิพาทระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายระดับท้องถิ่น 3) บทบาทศาลในข้อพิพาทระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ และ 4) บทบาทของสถาบันตุลาการต่อสิทธิในการชุมนุม

5.4.1 บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

แน่นอนว่าในรายละเอียดมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมมากมาย

แต่ส่วนสำคัญอาจเริ่มได้จากการพิจารณาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการทั่วไปของการชุมนุมก่อน ซึ่งพบได้ในคำพิพากษาศาลสูงหมายเลข 1960 (A) No. 112⁹⁰ คำพิพากษาต่อกรณีการกระทำผิดข้อบัญญัติมหานครโตเกียว เกี่ยวกับการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออก ศาลพิพากษาว่าข้อบัญญัติมหานครโตเกียวนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 21 โดยอธิบายหลักการทั่วไปของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสำคัญว่า เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม รวมถึงเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 21 เป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญและไม่อาจล่วงละเมิดได้อีกทั้งยังเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นหลักประกันสูงสุดของการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่บ่งชี้ว่าการปกครองแบบใดเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนี้ก็ไม่ได้แตกต่างจากสิทธิมนุษยชนรูปแบบอื่นที่บุคคลไม่สามารถอ้างเสรีภาพโดยปราศจากขอบเขต ในกรณีนี้ขอบเขตดังกล่าว คือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ในการใช้เสรีภาพของตนโดยพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณะ กล่าวคือ ศาลต้องการปกป้องเสรีภาพในการแสดงออกพร้อมไปกับการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพในทางที่มิชอบ รวมถึงการสร้างความกลมกลืนและเส้นแบ่งระหว่างเสรีภาพกับประโยชน์ของสาธารณชน ในกรณีของข้อบัญญัติมหานครโตเกียวว่าด้วยการชุมนุมที่มีข้อพิพาทนี้ มีวัตถุประสงค์ให้การชุมนุมมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ศาลสูงญี่ปุ่นอธิบายในคำพิพากษาต่อไปอีกว่า การเคลื่อนไหวของมวลชนหรือกิจกรรมกลุ่ม ที่นอกเหนือจากการปิกนิกหรือการศึกษา มักต้องการแสดงออกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ แรงงาน และโลกทัศน์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีการชุมนุมนั้นมีความแตกต่างจากการแสดงความคิดเห็นด้วยการพูดหรือการเขียนอยู่บ้าง กล่าวคือ การแสดงออกด้วยการชุมนุมนั้นนอกจากจะนำพาประเด็นความคิดแล้ว ยังนำพาอำนาจความฮึกเหิมรวมหมู่ของผู้คนจำนวนมาก อีกนัยหนึ่งคือการชุมนุมเป็นการนำพากำลังกายภาพแฝงมาพร้อมกับความคิดที่นำเสนอด้วย ซึ่งกำลังกายภาพนี้ย่อมเปราะบางต่อการเกิดความรุนแรงหากถูกกระทบกระเทือนไม่ว่าจากภายนอกหรือภายในที่ชุมนุม และความเปราะบางนี้สามารถเปลี่ยนผู้ชุมนุมจากผู้ชุมนุมโดยสงบเพื่อแสดงออกทางความคิดกลายเป็นการชุมนุมที่จลาจลและใช้ความรุนแรงได้ไม่ยาก

⁹⁰ (online), Available from: <http://www.courts.go.jp/english/judgments/text/1960.07.20-1960-A-No.112.html>

ยิ่งไปกว่านั้น ศาลยังย้ำว่า ทั้งผู้ควบคุมการชุมนุม ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ และระบบกฎหมายต้องควบคุมการชุมนุมให้ได้ เพราะจากความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยามวลชน และประสบการณ์ในอดีต ทำให้เราต้องยอมรับความจริงที่เจ็บปวดว่า เป็นกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดมาตรการขั้นต้นที่จำเป็น คือ การบัญญัติให้ “คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ” เป็นผู้มีหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยไว้ล่วงหน้า ในขณะที่คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะดังกล่าวก็หาได้มีอำนาจเด็ดขาดไม่ได้ มีหน้าที่ต้องอนุญาตให้จัดการชุมนุมจนกว่าจะเห็นพฤติกรรมที่เกรงว่าจะเกิดอันตรายเท่านั้น ดังนั้น ศาลจึงพิจารณาว่าข้อบัญญัติมหานครโตเกียว เรื่องการชุมนุม นั้นไม่เป็นกฎหมายที่ขัดต่อเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21

คำอธิบายของศาลสูงญี่ปุ่นเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามนัยของคำพิพากษานี้ ได้อธิบายเหตุผลในเชิงหลักการประกอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างละเอียด โดยเน้นลักษณะเฉพาะของการสื่อสารด้วยวิธีการชุมนุมว่า ไม่เพียงแต่เป็นการนำเสนอข้อมูลและความคิดเห็นเท่านั้น แต่โดยสภาพการชุมนุมเป็นการนำพาความฮึกเหิมของคนจำนวนมากมาด้วย ซึ่งอาจนำไปสู่ความรุนแรงที่ไม่คาดคิดได้ แม้ว่าผู้ชุมนุมจะชุมนุมอย่างสงบและบริสุทธิ์ใจก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น คำพิพากษาของคดีนี้ได้แถลงจุดยืนของศาลต่อประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมอย่างตรงไปตรงมาด้วยว่า ศาลต้องผสมผสานเสรีภาพกับประโยชน์สาธารณะ และต้องขีดเส้นแบ่งระหว่างการชุมนุมกับความโกลาหล เพื่อรักษาทั้งเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในสังคมประชาธิปไตย และความสงบเรียบร้อยของสังคม

ถึงแม้ศาลจะไม่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ เพราะการชุมนุมมีแนวโน้มสูงขัดต่อกฎหมายระดับท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่สามารถด่วนสรุปศาลในแง่ร้ายได้ เพราะหากพิจารณาไกลต่างๆ ของญี่ปุ่นอย่างเป็นระบบ ในกรณีนี้ ญี่ปุ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการการชุมนุม ตั้งแต่การอนุญาตให้จัดการชุมนุม กำหนดเงื่อนไข รวมถึงตัดสินใจจัดการชุมนุม ฯลฯ เพราะท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ หรือสูญเสีย “ประโยชน์สาธารณะ” สูงสุด ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก นอกจากนี้ ข้อบัญญัติมหานครโตเกียวใน ค.ศ. 1960 เป็นบรรทัดฐาน คำพิพากษาของศาลสูงว่า กฎหมายระดับท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขขั้นตอน หรือจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในบางกรณีนั้นสามารถทำได้ ซึ่งสะท้อนลักษณะสำคัญของระบบการเมืองญี่ปุ่นที่ให้ความไว้วางใจต่อการตัดสินใจขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมาก จนกลายเป็นกลไกสำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เช่นใน ข้อบัญญัติเมืองเกียวโต หมายเลข 10 ค.ศ. 1954 ว่าด้วยการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออกทางการเมือง (Kyoto City Ordinance on Assembly, Marching and Demonstration- Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954) ตามคำพิพากษาศาลสูง 1965 (A) No. 1187

อย่างไรก็ตาม ประเด็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือศาลสูงเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางทั้งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการชุมนุมนั้นสมควรต้องพิจารณาคำพิพากษาศาลสูงอีกจำนวนหนึ่งที่เป็นข้อพิพาทโต้แย้งกันระหว่างฝ่ายที่อ้างรัฐธรรมนูญและฝ่ายที่อ้างกฎหมายท้องถิ่น

5.4.2 บทบาทศาลในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างสิทธิในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายระดับท้องถิ่น

เมื่อมีการจัดการชุมนุมขึ้น การรวมตัวของบุคคลจำนวนมากย่อมต้องใช้พื้นที่ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของทั้งประโยชน์และผลเสียที่เกิดจากการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะการชุมนุมจะเกิดประโยชน์ก็ต่อเมื่อมีรัฐและบุคคลอื่นรับรู้การชุมนุมนั้นทำให้ประเด็นสาธารณะย่อมเคลื่อนไปได้ ในขณะที่ความวุ่นวายที่เป็นผลกระทบจากการชุมนุมนั้นย่อมเกิดกับพื้นที่โดยรอบการชุมนุมนี้ยิ่งกว่าพื้นที่อื่น ด้วยเหตุนี้การที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเน้นถึง “ประโยชน์สาธารณะ” (Public welfare) ในกรณีการชุมนุมจึงเป็นประโยชน์สาธารณะของผู้คนที่อยู่แวดล้อมพื้นที่การชุมนุมนั้นมากที่สุด ขณะที่บุคคลที่อยู่ในพื้นที่ไกลออกไปย่อมได้รับผลกระทบน้อยลงไปเป็นลำดับ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่การชุมนุมจึงกลายเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม

ความสัมพันธ์เชิงผลกระทบอันใกล้ชิดระหว่างท้องถิ่นที่เกิดการชุมนุมกับการชุมนุมเป็นเหตุที่พึงศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมและกฎหมายท้องถิ่นญี่ปุ่น โดยเริ่มจากคำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 1965 (A) No. 1187 เป็นคำพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบัญญัติเมืองเกียวโต หมายเลข 10 ค.ศ. 1954 เกี่ยวกับการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออกทางการเมือง (Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954 on Assembly, Marching and Demonstration) ข้อสรุปของคดี คือ การออกข้อบัญญัติเมืองเกียวโตดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ซึ่งในคดีนี้ผู้ร้องได้อ้างว่า ข้อบัญญัติเมืองเกียวโตว่าด้วยการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออกนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่ฝ่ายผู้ถูกร้องโต้แย้ง โดยที่ศาลสูงญี่ปุ่นเองก็เห็นพ้องว่า ข้อบัญญัติเมืองเกียวโตดังกล่าวกำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุม หรือเดินขบวนบนถนน หรือสถานที่กลางแจ้งอันเป็นที่สาธารณะอื่นๆ ต้องได้รับอนุญาตจะคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมหรือกระทำรวมหมู่ไว้ล่วงหน้า โดยที่คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ มีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุมได้ เมื่อเข้าข่ายเป็นการคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณะโดยตรง ดังนั้น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจึงมีอำนาจจำกัดเป็นกรณีเฉพาะในการไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม เช่นเดียวกับคำพิพากษาที่ 1960 (A) No. 112 ซึ่งเป็นกรณีของข้อบัญญัติมหานครโตเกียว หมายเลข 44 ค.ศ.1950 (Tokyo Metropolitan Ordinance No. 44 on Assembly, Marching and Demonstration) ที่มีประเด็นแห่งคดีใกล้เคียงกันมาก ทั้งนี้ ศาลไม่เห็นความจำเป็นต้องพิพากษาเป็นอย่างอื่น

จากคำพิพากษาข้างต้น ศาลได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติมหานครโตเกียว ค.ศ. 1960 เป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลสูงว่า กฎหมายระดับท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขขั้นตอน หรือข้อจำกัดบางกรณีในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นสามารถทำได้ ซึ่งสะท้อนลักษณะสำคัญของระบบการเมืองญี่ปุ่นที่ให้ความไว้วางใจต่อการตัดสินใจของท้องถิ่นมาก จนกลายเป็นกลไกสำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

ในทำนองเดียวกันกับ คำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 1989 (O) No. 762 ที่พิจารณาวินิจฉัยความหมายของ “ที่ซึ่งการใช้หอประชุมเป็นไปในทางที่รบกวนความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ” ตามมาตรา 7 อนุมาตรา (i) ของข้อบัญญัติการใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโน (the Ordinance of the Izumisano City Community Hall-Izumisano City Ordinance No. 27 of 1963) ที่วางระเบียบในการใช้หอประชุมซึ่งเป็นสาธารณูปโภคนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Local Autonomy Act) มาตรา 244

ในคดีมีข้อโต้แย้งกันระหว่างผู้ขออนุญาตหรือผู้ร้อง ในนามของ “คณะกรรมการบริหารออลคันไซ” (All Kansai Executive Committee) กับผู้ถูกร้อง นายกเทศมนตรีเมืองอิซุมิซาโนโดยผู้ร้องได้ขอใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโน (Izumizano City Communitu Hall) เพื่อจัดงาน “สมัชชาแห่งชาติต่อต้านสนามบินคันไซ” (National General Rally Against the New Kansai Airport) ในวันที่ 3 มิถุนายน

1984 โดยขออนุญาตต่อนายกเทศมนตรีเมืองอิซุมิซาโน เมื่อวันที่ 2 เมษายน 1984⁹¹ โดยหอประชุมดังกล่าวก่อตั้งโดยเทศบาลเมืองอิซุมิซาโน เพื่อพัฒนาด้านวัฒนธรรมและการศึกษาแก่ประชาชนในเมือง โดยหอประชุมดังกล่าวตั้งอยู่บริเวณหัวมุมถนนด้านหน้าสถานีรถไฟอิซุมิซาโน และบริเวณโดยรอบหอประชุมได้รวมไปถึงถนนคนเดินที่มีร้านค้าประมาณ 250 ร้าน ซึ่งเป็นย่านการค้าและบันเทิงที่ใหญ่ที่สุดในเมือง ทั้งนี้หอประชุมมีที่นั่งทั้งหมด 816 ที่นั่ง

ประเด็นของคดีมีอยู่ว่า ผู้กำกับฝ่ายกิจการทั่วไปซึ่งมีอำนาจบริหารจัดการและตัดสินใจการอนุญาตใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโนในนามของนายกเทศมนตรีพิจารณาว่าการขอใช้หอประชุมเพื่อกิจกรรมการชุมนุมของคณะกรรมการบริหารออกคันไซนั้น จะเป็นการกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ และด้วยเหตุเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจกรรมของหอประชุม ตามข้อบัญญัติว่าด้วยการใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโน มาตรา 7(1), (3) จึงได้ปฏิเสธการขออนุญาตดังกล่าว

ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงได้ความว่า ถึงแม้การประชุมจะจัดขึ้นในนามคณะกรรมการบริหารจัดการออกคันไซ แต่แท้จริงแล้วมีกลุ่มชาคาคุฮา (Chakaku-ha: Japan Revolutionary Communist League) ซึ่งเป็นกลุ่มหัวรุนแรงที่ก่อให้เกิดเหตุระเบิดหลายครั้ง ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 1984 หลังจากการยื่นเอกสารขอใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโน นอกจากนี้ ยังมีการยื่นข้อเรียกร้องจากประชาชนหลายกลุ่ม เช่น สหพันธ์การค้าเมืองอิซุมิซาโน (Izumizano Federation of Commerce) ว่า ไม่ควรอนุญาตให้ฝ่ายซ้ายหัวรุนแรงใช้หอประชุมดังกล่าวเพื่อจัดกิจกรรม ด้วยเหตุนี้ศาลจึงพิจารณาว่า การใช้หอประชุมเพื่อจัดการชุมนุมอาจตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะ เพราะเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจประเมินได้ว่าการชุมนุมและการเดินขบวนตามที่ขออนุญาตนั้นมีความเสี่ยงต่อความสงบสุขในชีวิตของผู้นคนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบหอประชุมว่าจะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร

นอกจากนี้ศาลยังฟังได้ความว่า ถึงแม้ในขั้นตอนการขออนุญาตจะระบุว่าผู้จัดการชุมนุมคาดว่าจะมีผู้เข้าร่วมประมาณ 300 คน แต่พิจารณาได้ว่าการชุมนุมนี้จะกลายเป็นการชุมนุมระดับชาติ ความน่าเชื่อถือของจำนวนผู้เข้าร่วมยังมีความน่าสงสัยอยู่ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการรองรับจำนวนคนของหอประชุม อันเป็นเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่สามารถจะปฏิเสธการขออนุญาตของผู้ร้องได้

⁹¹ คำพิพากษาศาลสูงญี่ปุ่น หมายเลข 1989 (O) No. 762

เช่นกัน อีกประการหนึ่ง คือ ผู้ขออนุญาตยังสร้างความสับสนวุ่นวายในการประชุมชี้แจงของสนามบินนิวคัสเซิลใน ค.ศ.1981 โดยที่กลุ่มชาคาคุ-ฮา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการที่แท้จริงของการชุมนุมครั้งนี้ ได้มีความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นๆ และจนกระทั่งใน ค.ศ. 1983 สมาชิกบางส่วนของกลุ่มชาคาคุ-ฮา ได้หันไปเข้าร่วมกับกลุ่มคู่แข่งอื่นๆ ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้เชื่อว่าจะเสี่ยงต่อการเกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในการชุมนุม ไม่เพียงเฉพาะในหอประชุมเท่านั้น แต่อาจเกิดความโกลาหลแก่พื้นที่โดยรอบด้วย

จากข้อเท็จจริงของคดี ศาลวินิจฉัยว่า กลุ่มชาคาคุ-ฮานั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมและขออนุญาตใช้หอประชุมในครั้งนี้อย่างแท้จริง หรือแม้กลุ่มชาคาคุ-ฮา จะไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมก็ตามก็พิจารณาได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือผู้จัดงานมากพอที่จะมีการขึ้นากิจการของผู้จัดการชุมนุมได้ ซึ่งหากให้มีการจัดการชุมนุมแล้ว ก็มีโอกาสมากที่กลุ่มคู่แข่งของชาคาคุ-ฮาจะเข้ามาสร้างความสับสนวุ่นวายภายในและภายนอกหอประชุมในกรณีเช่นนี้ การตัดสินใจไม่อนุญาตให้ใช้หอประชุมของผู้กำกับฝ่ายกิจการภายในของเมืองอูมิซึนาโงที่นำไปโดยอ้างข้อบัญญัติเมืองอูมิซึนาโง มาตรา 7 (1) ว่า การใช้หอประชุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่สาธารณชนเป็นดุลพินิจโดยชอบแล้ว และรวมถึงการอ้างอำนาจตามมาตรา 7 (3) ว่าที่นั่งในหอประชุมอาจไม่เพียงพอต่อการจัดการชุมนุมก็สมเหตุสมผลเช่นกัน

ถึงแม้ฝ่ายผู้ขออนุญาตจะอ้างว่า มาตรา 7 ของข้อบัญญัติการใช้หอประชุมเมืองอูมิซึนาโง จะเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง และขัดต่อกฎหมายการปกครองตนเอง มาตรา 244 (Local Autonomy Act) ที่กำหนดหน้าที่ห้ามท้องถิ่นปฏิเสธการขออนุญาตการใช้สาธารณูปโภคโดยปราศจากเหตุผลอันควรนั้น ศาลให้ความเห็นว่า เหตุผลที่ผู้กำกับฝ่ายกิจการภายในให้เพื่อประกอบคำสั่งไม่อนุญาตนั้นเพียงพอแล้ว เพราะกลุ่มชาคาคุ-ฮา ซึ่งเป็นผู้จัดที่แท้จริงมีประวัติการก่อความรุนแรงมาแล้วหลายครั้ง หรืออย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นไปได้อย่างมากว่าจะต้องมีกลุ่มคู่แข่งที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกลุ่มชาคาคุ-ฮา มาก่อวุ่นเป็นจำนวนมากซึ่งมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการปะทะกัน แม้ว่ากลุ่มผู้จัดจะมีความบริสุทธิ์ใจในการจัดการชุมนุมก็ตาม

คำพิพากษาคดีการใช้หอประชุมข้างต้น แสดงให้เห็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งของศาลสูงในการรับรองการตัดสินใจของท้องถิ่น โดยศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงจำนวนมาก ทำให้เห็นว่าแนวคำวินิจฉัยและวิธีคิดในการวินิจฉัยของศาลค่อนข้างเปิดกว้างและรับข้อเท็จจริงหลายประการเพื่อพิจารณาว่าโจทก์มีสิทธิขอใช้

หอประชุมของเมืองหรือไม่ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขออนุญาตใช้สถานที่กับกลุ่มการเมืองต่างๆ ประวัติการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มที่ขอใช้สถานที่ สถานการณ์ปัจจุบันและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ตลอดจนสภาพของพื้นที่ที่ขอใช้จัดกิจกรรม รวมถึงการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นหากมีการใช้หอประชุมเพื่อการชุมนุม ทั้งนี้ เป็นการสะท้อนไปพร้อมกันว่าประเด็นการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความละเอียดอ่อน การวินิจฉัยปัญหาการเมืองจึงต้องเปิดรับข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์ได้ ซึ่งคำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างที่ดีของการพิจารณาและแถลงเหตุผลของคำตัดสินที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องทำโดยละเอียดรอบคอบ

อีกคดีหนึ่งที่เป็นตัวอย่างสำคัญเพื่อแสดงให้เห็นบทบาทของท้องถิ่นในการบริหารจัดการการชุมนุมร่วมกับศาล คือ คำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 2005 (A) No. 1819 ซึ่งเป็นการพิจารณาเรื่องขอเบเขตของ “การชุมนุม” ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1 ของข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมา กรณีการก่อกำจัดแก๊งมอเตอร์ไซด์ (Hiroshima City Ordinance No. 39 of 2002) นิยามความหมายของแก๊งมอเตอร์ไซด์ คือ กลุ่มบุคคลที่จัดตั้งและชุมนุมกันเพื่อขับขี่มอเตอร์ไซด์โดยไม่ใช้ความระมัดระวัง (Reckless riding) เช่น ขับขี่อย่างผาดโผน และการทำผิดกฎจราจรเป็นนิจลิน เป็นต้น ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มนี้สามารถพิจารณาได้จากอัตลักษณ์ร่วมของคนกลุ่มนี้ ทั้งจากเครื่องแต่งกาย เครื่องประดับ ธงสัญลักษณ์ หรือพฤติกรรมที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมา มาตรา 16 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1 มาตรา 17 และมาตรา 19 ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ทำให้กฎหมายระดับท้องถิ่นมีลักษณะที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่า จำเลย ผู้อยู่ในฐานะ “ผู้ดูแล” (caretaker) ของแก๊งมอเตอร์ไซด์ พร้อมด้วยสมาชิกจำนวน 40 คน รวมด้วยกลุ่มที่เรียกว่า คานโนน-เรนโก (Kan’non-Rengo) ได้รวมตัวกันที่จัตุรัสเมืองฮิโรชิมาชิ-ชินเทชิ (Hiroshima City Nishi-Shinteshi Public Square) ในเวลาประมาณ 10:31 นาฬิกา ของวันที่ 23 พฤศจิกายน 2002 ซึ่งจัตุรัสดังกล่าวอยู่ในเขตนาคา-คุ (Naka-ku) เมืองฮิโรชิมา อันเป็นเขตภายใต้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองฮิโรชิมา ทั้งนี้ จำเลยและพวกมิได้ขออนุญาตจากนายกเทศมนตรี ด้วยพฤติการณ์ของการรวมตัวที่น่าจะเป็นที่หวาดกลัวแก่ประชาชน เพราะมีการแสดงความเข้มแข็งและก้าวร้าวโดยสวมเครื่องแต่งกายของหน่วยจูโชมพิเศษ เรียกว่า “โทคโค-ฟุคุ” (tokko-fuku) ซึ่งชื่อดังกล่าวเป็นชื่อแก๊งมอเตอร์ไซด์ของพวกเขาจำเลย นอกจากนี้ยังมีการปิดบังใบหน้า

ทั้งหมดหรือบางส่วน และมีการรวมตัวกันเป็นวงกลมเพื่อสร้างกำลังใจ รวมถึงการประดับธงสัญลักษณ์กลุ่มอีกด้วย หลังจากนั้นในเวลา 10:35 นาฬิกา จำเลยได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่เมืองฮิโรชิมาในนามของนายกเทศมนตรีให้ยุติการชุมนุมและออกจากพื้นที่ แต่จำเลยไม่ได้ปฏิบัติตามกลับชุมนุมต่อไปจนถึงเวลาประมาณ 10:41 นาฬิกา จึงเป็นการละเมิดคำสั่งของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายความเรียบร้อยแห่งเมืองฮิโรชิมา⁹²

ศาลพิจารณาว่า คานโนน-เรนโก และกลุ่มอื่นๆ ที่มาร่วมชุมนุมที่จัตุรัสนั้นมิได้เป็นอะไรอื่น นอกเสียจากเป็นกลุ่มอาชญากรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขับชื้ออย่างประมาทโดยอ้างอิง มาตรา 2 ของข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมาว่า “แก๊งมอเตอร์ไซด์คือ กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับชื้ออย่างประมาท มีการรวมตัวเพื่อแสดงความเข้มแข็งและก้าวร้าวในที่สาธารณะ โดยสวมเครื่องแต่งกายที่มีลักษณะเฉพาะ หรือประดับด้วยชื่อของกลุ่ม ซึ่งทำให้สาธารณชนรู้สึกหวาดกลัว”

จากนิยามดังกล่าว จำเลยได้โต้แย้งว่าคำนิยาม “แก๊งมอเตอร์ไซด์” ตามข้อบัญญัติฮิโรชิมา มาตรา 16, 17 และ 19 นั้น สามารถตีความได้กว้างขวางเกินไป ทำให้การสมาคมและชุมนุมของคนบางกลุ่มที่อาจไม่เป็น “แก๊งมอเตอร์ไซด์” ต้องรวมอยู่ในความหมายตามนิยามนี้ และถูกจำกัดสิทธิในการสมาคมและชุมนุมไปด้วย นิยามตามข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมาจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญศาลสูงญี่ปุ่นได้อธิบายว่า ข้ออ้างที่จำเลยอ้างนั้นเป็นจริงที่นิยามตามข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมานี้สามารถตีความได้กว้างขวางให้รวมความไปถึงกลุ่มที่ไม่ใช่แก๊งมอเตอร์ไซด์ด้วย แต่ด้วยเหตุที่ข้อบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีในการพิจารณาและห้ามปราม ซึ่งเป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้กลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ใช่แก๊งมอเตอร์ไซด์ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ การลงโทษใดๆ แก่บุคคลตามข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมาตาม มาตรา 19 ก็ทำได้เฉพาะต่อเมื่อได้มีการละเมิดคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ได้พิจารณาตามกฎหมายและพฤติกรรมแล้วว่าการรวมตัวของคนกลุ่มใดมีลักษณะเป็นแก๊งมอเตอร์ไซด์ที่ทำให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ เพียงการรวมตัวและชุมนุมกันจึงยังไม่เป็นความผิด แต่จะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อไม่ยุติการชุมนุมเมื่อได้รับคำสั่งจากนายกเทศมนตรีแล้ว ข้อบัญญัติฮิโรชิมาจึงไม่เป็นข้อบัญญัติที่ห้ามการชุมนุมอย่างเด็ดขาด จึงไม่เป็นกฎหมายที่มีใจความขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 21 บรรคหนึ่งที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกทั้งมวล

⁹² ข้อเท็จจริงปรากฏในคำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 2005 (A) No. 1819

ศาลพิจารณาว่า จำเลยได้ “ทำให้สาธารณชนรู้สึกหวาดกลัว” โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ประกอบการกระทำ (การรวมกลุ่ม, การชุมนุม) ที่แสดงความเป็นกลุ่มก้อน แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและก้าวร้าว เช่น การมีเครื่องแต่งกายประจำกลุ่มที่พยายามแสดงตัวตนของกลุ่ม แต่ทำให้บุคคลอื่นรู้สึกอึดอัดต่อสถานการณ์นั้น ในทำนองเดียวกันกับ การปิดบังใบหน้า การประดับธงสัญลักษณ์ การเรียกขวัญกำลังใจของกลุ่มด้วย “การบูม” เป็นต้น

แม้ว่าตามข้อเท็จจริงของคดีนี้จำเลยและพวกรวมตัวกันบนที่สาธารณะประมาณ 10 นาทีเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ปรากฏมีร่องรอยความเสียหายใดๆ แก่สาธารณชนตามที่รายงานในคำพิพากษา ซึ่งพิจารณาตามมาตรฐานทั่วไปแล้วย่อมไม่เพียงพอที่จะก่อความวุ่นวายหรือสร้างความโกลาหลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งเรื่องนี้สะท้อนหลักการสำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องละเอียดอ่อนต่อเรื่องความน่าเกรงกลัว ความวิตกกังวลที่บุคคลทั่วไปต้องประสบจากการชุมนุม ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะกระทำโดยแก๊งมอเตอร์ไซด์หรือไม่ก็ตาม

ในคดีเดียวกันนี้ มีการให้ความเห็นเพิ่มเติมของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะหลายท่านที่สามารถใช้สะท้อนทัศนะโดยรวมของศาลได้พอสมควร เช่น ทัศนะของผู้พิพากษาโฮริโกเมะ ยูคิโอะ (Justice HORIGOME Yukio) ที่ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อคดีว่า จำเลยได้ทำผิดต่อข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิม่าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบสุขของสาธารณะในท้องถิ่นโดยปราศจากความยำเกรง ดังนั้น ผู้พิพากษาโฮริโกเมะจึงคิดว่าสาธารณชนย่อมรู้สึกไม่พอใจ หากจำเลยพ้นความรับผิดชอบไปเพียงเพราะกฎหมายที่กำหนดโทษนั้นไม่ชัดเจนหรือตีความได้กว้างเกินไป เพราะโฮริโกเมะเห็นว่า เป็นเรื่องปกติที่ถ้อยคำในกฎหมายระดับท้องถิ่นหรือจังหวัดจะคลุมเครือไม่ชัดเจนเมื่อเทียบกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การพิจารณาปัญหาในคดีนี้จึงต้องเริ่มจากการนิยามตามทัศนะของคนหมู่มากก่อนว่า การชุมนุมที่ข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิม่าห้ามนั้นได้แก่กรณีใด หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย แทนที่จะพิจารณาแต่จากถ้อยคำในกฎหมายนั้นโดยลำพัง ซึ่งในกรณีของจำเลยย่อมเห็นได้ชัดว่าการกระทำของจำเลยเป็นการชุมนุมที่ทลายความสงบสุขของสาธารณะตามทัศนะของคนทั่วไป⁹³

⁹³ Ibid.

ในทำนองเดียวกัน ผู้พิพากษา ทาฮาระ มุซึโอะ (Justice TAHARA Mutsuo) มีความเห็นว่า การพิจารณาว่ากฎหมายใดละเมิดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาจากเพียงถ้อยคำเท่านั้น เช่น ในกรณีที่กำลังจะอ้างถึงคำว่า “congregating” (การรวมตัวกัน) และ “holding an assembly” (การรวมตัวกันโดยมีเป้าหมายเฉพาะเจาะจง เพื่อแสดงออกทางความคิดด้วยการใช้มวลชน) แม้คำแรกจะมีความหมายคลุมเครืออยู่ แต่ไม่ใช่ประเด็นของคดีที่ศาลต้องใช้พิจารณาตามปกติ ความคลุมเครือของคำดังกล่าวจึงไม่มีนัยสำคัญต่อการพิจารณาว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตรงกันข้ามการพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาจาก “คุณค่าอันดีงาม” (Good moral) ของกฎหมายนั้น ในกรณีนี้ คือ ความปลอดภัยของสาธารณชน ซึ่งผู้พิพากษาทาฮาระไม่พบว่าข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิม่ามีความบกพร่องแต่ประการใด⁹⁴

ทัศนะของผู้พิพากษาทั้งสองท่านช่วยให้ภาพของความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับศาลในคดีการชุมนุมมีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ศาลมีแนวโน้มที่จะตระหนักถึงคำพิพากษาจำเป็นต้องพึ่งพาความนิยมจากประชาชนโดยเฉพาะในคดีการเมืองและความนิยมของสาธารณชนที่ได้รับผลกระทบนั้นสัมพันธ์กับความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ศาลจึงวินิจฉัยออกมาในลักษณะที่มีความย้อนแย้งในตัวเอง คือ ในคดีเดียวกันนี้ศาลให้เหตุผลไปสองทาง คือ ทางที่หนึ่ง ลงโทษจำเลยเพราะไม่เลิกการชุมนุมภายในห้าวันที่ตามที่กฎหมายกำหนด (การให้ความสำคัญกับถ้อยคำในตัวบทกฎหมายว่ามีคำสั่งให้ยุติการชุมนุม แต่ไม่ยอมยุติทันทีที่ส่งกลับถ่วงเวลาไปอีกห้าวันที่โดยที่ไม่มีรายงานความเสียหายอื่นๆ) ทางที่สอง การปฏิเสธที่จะยกฟ้องจำเลยโดยที่รู้และเห็นด้วยว่ากฎหมายฉบับเดียวกันที่ลงโทษจำเลยนั้นปราศจากความชัดเจน (คือให้ความสำคัญกับ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” มากกว่าถ้อยคำของกฎหมาย แต่เป็นผลของการตีความถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนนั้นเป็นผลร้ายต่อจำเลย)

บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่นสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เพราะศาลตระหนักดีว่าคดีเสรีภาพในการชุมนุมเป็นคดีการเมืองที่มีความละเอียดอ่อนหลายประเด็น เช่น พฤติการณ์ที่หวาดกลัวแก่สาธารณชน เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ กับผู้ขออนุญาตชุมนุม สภาพพื้นที่ของสถานที่จัดการชุมนุม ฯลฯ และเกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้เสียมากที่สุด เมื่อเกิดข้อพิพาท

⁹⁴ Ibid.

ระหว่างการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการรักษาประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น โดยทั่วไปศาลสูงก็ยืนยันตามความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสมเหตุสมผลเพราะหากศาลจะอ้างถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 12 แล้ว ย่อมไม่มีวิธีการใดเหมาะสมไปกว่าการยืนยันความเห็นตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียมากที่สุด บนเงื่อนไขว่าโครงสร้างการปกครองและโครงสร้างสังคมญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง และมีกระบวนการทางการเมืองที่ชัดเจนในการกำกับความเห็นต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การมีคำสั่งยุติการชุมนุมต้องมีการรายงานเหตุผลอย่างละเอียดต่อสภาท้องถิ่นทันที เป็นต้น

นอกจากบทบาทในการตีความกฎหมายระดับท้องถิ่นแล้ว ศาลยังใช้กฎหมายอาญาในการกำหนดทิศทางของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกด้วย ซึ่งสามารถศึกษาได้ในหัวข้อถัดไป

5.4.3 บทบาทของศาลในข้อพิพาทระหว่างเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

เสรีภาพในการชุมนุมมีความสัมพันธ์กับกฎหมายหลายระดับ โดยระดับกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องมาก คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก คำพิพากษาศาลสูง เลขที่ 2008 (A) No. 1132⁹⁵ เป็นคำพิพากษาที่ศาลพิจารณาว่า ความรับผิดทางอาญาอันเนื่องมาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 234 ในความขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลัง ประทุษร้าย (Crime of forcible obstruction of business)

ในคดีนี้ โรงเรียนมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan high school) โดยได้รับอนุญาตจากประธานกรรมการการศึกษาแห่งมหานครโตเกียว ในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ให้จัดพิธีสำเร็จการศึกษาโดยเชิญนักเรียน บุคคลตามการเชิญของนักเรียน และผู้ปกครองเข้าร่วมงานได้ ในวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2004 เวลา 10:00 นาฬิกา ในที่นี้ จึงพิจารณาเพิ่มเติมได้ว่ากิจกรรมการพิธีสำเร็จการศึกษา

⁹⁵ ข้อเท็จจริงปรากฏในคำพิพากษาศาลสูง 2008 (A) No. 1132, (online), Available from: <http://www.courts.go.jp/english/judgments/text/2011.07.07-2008-A-No..1132.html>

ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการสมาคมแม้จะไม่ได้มีหรือเน้นความหมายทางการเมืองก็ตาม

ฝ่ายจำเลย ซึ่งเป็นอดีตอาจารย์ของโรงเรียน ได้รับเชิญให้เข้าร่วมพิธีในฐานะที่เป็นอาคันตุกะของโรงเรียน อย่างไรก็ตาม จำเลยได้เข้าไปในโรงพลศึกษา ซึ่งเป็นสถานที่จัดพิธีจบการศึกษาในเวลา 9:30 นาฬิกา และก่อนพิธีการจะเริ่มจำเลยได้แจกใบปลิวที่เป็นเนื้อเพลงในงานพิธีในบริเวณที่ผู้ปกครอง เมื่อผู้จัดงานได้รับแจ้งว่าจำเลยกระทำการดังกล่าว จึงได้แจ้งแก่จำเลยให้ยุติการแจกใบปลิวดังกล่าว ทั้งนี้ จำเลยไม่ยอมยุติการกระทำที่ผู้จัดงานห้ามปราม แต่กลับเดินไปบริเวณตรงกลางของที่นั่งผู้ปกครอง ในเวลา 9:42 นาฬิกา แล้วตะโกนแก่ผู้ปกครองด้วยเสียงดังว่า พิธีการศึกษานี้ได้จัดขึ้นอย่างผิดปกติ และผู้จัดงานสมควรได้รับโทษหากผู้เข้าร่วมพิธีไม่สามารถร้องเพลงชาติอย่างถูกต้องได้ ทำให้ผู้จัดงานเรียกร้องให้จำเลยออกจากโรงพลศึกษา ในที่สุดจำเลยได้ออกจากโรงพลศึกษาในเวลาประมาณ 9:45 นาฬิกา อย่างไรก็ตาม จำเลยมิได้หยุดกระทำการอันเป็นการต่อต้านผู้จัดงาน โดยจำเลยได้แสดงพฤติกรรมขัดขวางกิจกรรมในบริเวณระเบียงของอาคารซึ่งสามารถสังเกตเห็นได้จากในโรงพลศึกษา ผู้จัดงานจึงเรียกร้องให้จำเลยออกจากบริเวณโรงเรียน ตอนแรกจำเลยไม่ได้ทำตามจนในที่สุดอาจารย์ประจำชั้นได้เริ่มพานักเรียนที่สำเร็จการศึกษา มาในพิธี จำเลยจึงจากไป จากนั้นพิธีการสำเร็จการศึกษาจึงเริ่มขึ้นในเวลา 10:02 นาฬิกา ซึ่งสายกว่ากำหนดการไปสองนาที

ประเด็นของคดีเป็นที่ชัดเจนว่า จำเลยซึ่งตะโกนด้วยเสียงดังซึ่งเป็นการขัดขวางทำให้การดำเนินพิธีสำเร็จการศึกษาโดยที่พิธีจบการศึกษาเป็นกิจกรรมที่โรงเรียนได้จัดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์ผู้จัดงานไม่ได้รับความสะดวกราบรื่นในการประกอบกิจกรรม การกระทำของจำเลยจึงเป็นการกระทำที่เป็นการรบกวนกิจกรรมของบุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม ฝ่ายจำเลยได้โต้แย้งว่าการกระทำของตนเป็นการแสดงออกโดยใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (1) จึงไม่ควรถูกต้องรับโทษตามมาตรา 234 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ศาลวินิจฉัยว่า ถึงแม้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตย แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ก็มิได้รับรองสิทธินี้ไว้อย่างเด็ดขาดหรือปราศจากเงื่อนไข โดยยอมรับให้มีการจำกัดสิทธิในการแสดงออกได้ หากเป็นไปด้วยเหตุจำเป็นหรือความสมเหตุสมผลต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรวมไปถึงวิธีการที่ใช้แสดงออกด้วย กล่าวคือ หากการแสดงออกเป็นไปด้วยวิธีการที่กระทบสิทธิของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม การแสดงออกนั้นย่อมไม่อาจอ้างเสรีภาพในการแสดงออกได้ ทั้งนี้ จำเลยได้กระทำ

การไปในลักษณะอาการที่ไม่เหมาะสม (inappropriate manner) และไม่สอดคล้องกับกาลเทศะ (unsuitable to the occasion) กลายเป็นการขัดขวางการดำเนินการของพิธีจบการศึกษาที่สมควรจะเกิดขึ้นในบรรยากาศที่สงบ ซึ่งอาการของจำเลยดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในสังคมว่าเป็นการกระทำอันไม่เหมาะสมและจำเลยไม่มีสิทธิกระทำการดังกล่าว จำเลยจึงไม่สามารถอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 เพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 234 ได้

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ศาลญี่ปุ่นสามารถใช้กฎหมายอาญาเพื่อคุ้มครองกิจกรรมของผู้ชุมนุมได้ โดยพิจารณาว่าจำเลยได้รับกวนกิจกรรมสมาคมที่ผู้จัดงานจัดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการก่อกวนผู้จัดด้วยกิริยาที่ไม่เหมาะสม แม้ว่าจะสามารถประเมินว่าจำเลยทำไปด้วยเจตนาดีและไม่เกิดผลกระทบมากนักต่อพิธีสำเร็จการศึกษาก็ตาม กล่าวคือ ทำให้เวลาการจัดงานเคลื่อนไปเพียงสองนาทีก่อนหน้านั้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้จำเลยพ้นความรับผิดชอบได้ ซึ่งในกรณีของการชุมนุม หากผู้จัดได้ขออนุญาตจัดการชุมนุมตามขั้นตอนกฎหมายแล้วนั้น นอกเสียจากจะทำให้การชุมนุมนั้นได้รับการวางแผนอย่างรัดกุมขึ้นแล้ว⁹⁶ ยังทำให้การชุมนุมได้รับการคุ้มครองจากการก่อกวนของบุคคลอื่น เพราะผู้ที่มา ก่อกวนนั้นย่อมเข้าข่ายการกระทำความผิดฐานขัดขวางกิจการของบุคคลอื่น อันเป็นมาตรการคุ้มครองการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายอาญาด้วย

ก่อนจะเข้าสู่หัวข้อถัดไป สามารถสรุปบทบาทของคำพิพากษาในการกำหนดทิศทางเสรีภาพการชุมนุมโดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ศาลสูงไม่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการชุมนุมได้โดยลำพังหากแต่เป็นบทบาทร่วมกันของศาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลมีบทบาทในการสร้างคำอธิบายทางกฎหมายที่สมเหตุสมผลและสามารถจูงใจให้บุคคลทั่วไปเชื่อถือ ตลอดจนการอธิบายในเชิงหลักการนามธรรม แต่องค์กร

⁹⁶ การขออนุญาตจัดการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Commission) ผู้ขออนุญาตจะต้องอธิบายแผนการจัดการชุมนุมแก่คณะกรรมการอย่างละเอียด และคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ มีหน้าที่ต้องรับฟังและวิพากษ์วิจารณ์แผนการจัดการดังกล่าว โดยคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ อาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตไปแก้ไขแผนการจัดการบางส่วนที่ยังบกพร่อง และมาขออนุญาตอีกครั้งก็ได้ หมายความว่า การขออนุญาตจัดการชุมนุมต่อคณะกรรมการความปลอดภัยเป็นการบังคับให้ผู้จัดกิจกรรมต้องร่วมวางแผนกิจกรรมกับคณะกรรมการความปลอดภัย ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายละเอียดดูได้ในเนื้อหาเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม หัวข้อ 4.4

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการวินิจฉัยและตัดสินใจในปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งการแบ่งงานลักษณะดังกล่าวอยู่บนเหตุผลว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะที่สามารถจะเข้าใจเงื่อนไขของพื้นที่และบรรยากาศที่แวดล้อมการชุมนุมได้มากกว่าองค์กรอื่นๆ ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสัมพันธ์กับ “ประโยชน์สาธารณะ” มากที่สุด เพราะการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความละเอียดอ่อนในหลายมิติ ตั้งแต่ความรู้สึกหวาดกลัวไปจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดกับกลุ่มการเมืองอื่นๆ

ประการที่สอง ศาลตีความกฎหมายแต่ละลำดับชั้นด้วยเป้าหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ ศาลใช้รัฐธรรมนูญเพื่ออธิบายหลักการทั่วไป โดยเปิดกว้างให้ประชาชนสามารถใช้รัฐธรรมนูญเป็นอาวุธทางกฎหมายได้อย่างสะดวก ในขณะที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และศาลใช้กฎหมายและอำนาจระดับท้องถิ่นในการกำหนดขั้นตอน วิธีการ รายละเอียด ตลอดจนจำกัดและลงโทษผู้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในทางที่มีขอบ

ประการที่สาม เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความรุนแรงแฝงอยู่ในมวลชนเสมอจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงอย่างละเอียด ตั้งแต่ ท่าทางกริยา การรักษาความเป็นระเบียบ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย ธงสัญลักษณ์ ความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนแต่ยังไม่ถูกพิจารณากับการชุมนุมในประเทศไทย

5.5 ระเบียบของเสรีภาพการชุมนุมญี่ปุ่น

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นบทสรุปสำหรับการศึกษาเสรีภาพในการชุมนุมของสังคมญี่ปุ่น ซึ่งการทำความเข้าใจ “ระเบียบเสรีภาพในการชุมนุม” นั้นต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่ผูกโยงสัมพันธ์กัน ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่นแสดงออกมาในรูปลักษณะหนึ่ง ในงานศึกษาชิ้นนี้ พิจารณาว่าปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ บริบททางสังคม การเมือง (เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม) รูปแบบกิจกรรมทางการเมืองของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายระดับต่างๆ เกี่ยวกับการชุมนุม และคำพิพากษาและบทบาทของศาลสูงในการกำหนดทิศทางของการชุมนุม

เริ่มจากการพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองของญี่ปุ่น กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นมีกลไก การปกครองตนเองในท้องถิ่นเข้มแข็งมาก คือ มีฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและตัดสินใจเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการชุมนุม และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ทำหน้าที่ควบคุมความชอบธรรมของฝ่ายบริหาร

อีกทอดหนึ่งด้วยกลไกทางการเมืองระบบสภาท้องถิ่นและการออกกฎหมาย โดยที่ทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจทางการเมืองมาก กล่าวคือสามารถดำเนินนโยบายและออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นตนเองได้อย่างอิสระ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นเวทีที่สามารถผลักดันนโยบายสาธารณะของประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้จริง จึงเห็นได้ว่าปลายทางของกลุ่มเคลื่อนไหวภาคประชาชนจำนวนไม่น้อยต้องการผลักดันให้สมาชิกของตนเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อผลักดันประเด็นสาธารณะของตน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านผู้บริโภค ล้วนแต่มีประวัติการส่งสมาชิกไปนั่งในตำแหน่งต่างๆ ทั้งสิ้น⁹⁷

โครงสร้างทางการเมืองเน้นหมู่คณะของท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับโครงสร้างสังคมที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า สังคมญี่ปุ่นเป็นสังคมอิงกลุ่ม พร้อมๆ กับการมีวัฒนธรรมแบบกลุ่มในการแสดงความคิดเห็นระหว่างกัน เช่น ผู้น้อยสามารถแสดงความไม่เห็นด้วยกับผู้ใหญ่ได้อย่างเต็มที่ในการประชุมนอกรอบ ซึ่งมีส่วนช่วยลดทอนความแหลมคมของความขัดแย้งทางความคิดระหว่างภายในกลุ่มเองและกลุ่มต่างๆ ได้มาก ในขณะที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจก็นำพาผู้คนออกจากความขัดแย้งทางการเมืองได้บางส่วน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องปากท้อง เกษตรกร และแรงงาน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่นอกจากปัญหาการเมืองแล้ว ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนของภาคประชาชน ทั้งนี้ เงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่เน้นการแสดงความคิดเห็นภายในกลุ่ม และการมีลำดับชั้นในการสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญให้การเมืองภาคประชาชนในญี่ปุ่นขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ไม่เน้นการเผชิญหน้าโดยตรงทางสาธารณะอย่างการชุมนุม เพราะเท่ากับเป็นการนำปัญหาออกไปสู่ที่สาธารณะ แทนที่จะแก้ไขกันไปตามระบบวัฒนธรรมของตน ในประเด็นนี้ต้องเน้นด้วยว่าความชื่นชมที่คนญี่ปุ่นมีต่อวัฒนธรรมกลุ่มของตนมิใช่เรื่องมง่าย เพราะว่าแนวทางวัฒนธรรมแบบกลุ่มได้พิสูจน์ตนเองในเวที การแข่งขันเศรษฐกิจระดับโลกแล้ว

เมื่อสังคมญี่ปุ่นไม่นิยมการชุมนุม ช่องทางการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนญี่ปุ่นหลักๆ จึงอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นการทำงานโดยตรงมากกว่าการรณรงค์ และการแก้ไขปัญหาด้วยระบบภายในกลุ่ม สอดคล้องกับประสบการณ์ของญี่ปุ่นที่มีการชุมนุมใหญ่เพียงไม่กี่ครั้ง เช่น การชุมนุม

⁹⁷ รายละเอียดในประเด็นนี้ ดูได้ในข้อ 4.2 เรื่องรูปแบบการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มการเมืองภาคประชาชนต่างๆ ในญี่ปุ่น

ของนักศึกษาในช่วง ค.ศ. 1967-1970 แต่กลับมีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งในประเด็นนี้หากดูตัวอย่างจาก คำพิพากษาศาลสูงย่อมเห็นได้ว่า การชุมนุมที่ศาลพิจารณาว่าเป็นที่นำเกรงกลัวแก่ สาธารณชนนั้นมีผู้เข้าร่วมชุมนุมเพียง 40 คนบ้าง 300 คนบ้าง เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการชุมนุมในญี่ปุ่นจึงไม่ใช่อาวุธอันทรงอานุภาพของภาคประชาชน แต่เป็นเพียงวิธีการหนึ่งในวิธีการหลากหลาย และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อน หรือเรียกร้องให้รัฐหรือเอกชนเกิดการจัดการเชิงนโยบายสาธารณะ แต่มีเพื่อเป็นการ แสดงออกเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น

เนื่องจากการชุมนุมไม่มีความสำคัญมากมายในญี่ปุ่น กฎหมายของญี่ปุ่นจึง ไม่ได้ให้น้ำหนักความสำคัญกับการชุมนุมมากนัก รัฐธรรมนูญรับรองสิทธินี้เพียงเป็น หลักการทั่วไปที่อาจยกเว้นด้วย “ประโยชน์สาธารณะ” และให้แต่ละองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดการใช้เสรีภาพไปตามการตีความ “ประโยชน์ สาธารณะ” และความนิยมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายระดับท้องถิ่น ก็เน้นให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะมากกว่าคุณค่าของเสรีภาพ ในการชุมนุมในฐานะที่เป็นเสรีภาพทางการเมือง เห็นได้จากกฎหมายญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการรักษาความเป็นระเบียบในการจราจร ความสงบในยามค่ำคืน ฯลฯ ถึงขั้นที่ใช้เป็นเหตุในการมีคำสั่งยุติการชุมนุมได้ แทนที่จะเรียกร้องให้สาธารณชน ต้องมีขันติธรรม (tolerance) หรือมีกฎหมายลงโทษกลุ่มบุคคลที่เพียงชุมนุม โดยสวมเครื่องแต่งกายประจำกลุ่มและประดับธงสัญลักษณ์ ทั้งที่มีการชุมนุมทั้งสิ้น ประมาณสิบนาทีเท่านั้น กล่าวได้ว่า คนญี่ปุ่นมีความละเอียดอ่อนต่อความสงบเรียบร้อย ของสาธารณะมากกว่าจะขบซึ่งความจำเป็นของการชุมนุม ทั้งนี้ เพราะคนญี่ปุ่น สำนึกว่ามีช่องทางในการเรียกร้องทางการเมืองที่ได้ผลและเกิดความวุ่นวายน้อยกว่า การชุมนุม คือ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การสนับสนุนให้องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPO) ดำเนินกิจกรรมนั้นด้วยตนเอง เป็นต้น

ในด้านการบริหารจัดการการชุมนุม ประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการอย่าง ชาญฉลาด ด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระในการตัดสินใจทางการเมือง อย่างเต็มที่เกี่ยวกับการชุมนุม ตั้งแต่การอนุญาต วางแผน ป้องกันความรุนแรง ไปจนถึงสั่งยุติการชุมนุม ในขณะที่หน้าที่ของศาลมีเพียงแต่การวินิจฉัยตามกฎหมาย เท่านั้น ซึ่งเป็นการลดความแหลมคมของประเด็นการเมืองที่จะเกิดขึ้นแก่ศาลมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในอำนาจได้ด้วยการเลือกตั้งจากประชาชน

จึงหมายความว่าสุดท้ายแล้วประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาก และศาลก็สามารถวางตัวอย่างจำกัดในการตัดสินใจทางการเมืองได้ ผลของวิธีการนี้คือ การชุมนุมได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดขึ้นโอกาสในการเกิดเหตุร้ายแรงมีน้อยลง อีกประเด็นหนึ่ง ดังที่พิจารณาไปแล้วว่าการที่ศาลยืนยันตามการตัดสินใจของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เพราะศาลมีข้ออ้างเดียวในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ การชุมนุมนั้นขัดต่อประโยชน์สาธารณะ และผู้ที่ตอบปัญหาว่าการชุมนุมขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น คือประชาชนในท้องถิ่นผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

คำพิพากษาของศาลสูงส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดที่ยกมาในงานศึกษาชิ้นนี้ จึงเป็นไปในทางที่ตีความกฎหมายไปในทางสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ และทำให้เสรีภาพในการชุมนุมใช้ได้ยากขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่าประเทศญี่ปุ่นไม่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุม แต่ต้องเข้าใจว่า นอกจากเงื่อนไขทางโครงสร้างการเมืองและวัฒนธรรมที่ทำให้คนญี่ปุ่นไม่นิยมการเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยการชุมนุม

ดังที่พิจารณาไปข้างต้น สามารถสรุปข้อสรุปได้สามประเด็นสำคัญ ได้แก่

5.5.1 “หัวใจ” ของกลไกการบริหารเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

แน่นอนว่า การบริหารจัดการเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่นเกิดจากการประสานงานของหลายองค์กร แต่ที่เด่นที่สุด คือการทำงานร่วมกันระหว่างศาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลทำหน้าที่แสวงหาคำอธิบายทางกฎหมายเพื่อรับรองความชอบธรรมในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการชุมนุม ตลอดจนการอนุญาตหรือยกคำร้องการขอจัดการชุมนุมก็ได้ และยังรวมไปถึงอำนาจในการกำกับชุมนุมในชั้นปฏิบัติการ คือ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสั่งยุติการชุมนุมได้ตามดุลพินิจของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ กล่าวได้ว่า ในแง่การใช้และจำกัดสิทธิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หัวใจ” ของเสรีภาพในการชุมนุม แต่ในแง่การรับรองความชอบธรรมและการอธิบายเชิงนามธรรม ศาลสูงเป็นหัวใจของเสรีภาพในการชุมนุม อย่างไรก็ตามต้องเน้นไว้ด้วยว่า โครงสร้างการจัดการลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ เพราะโครงสร้างทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นอยู่ในฐานะที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญ และรัฐบาลกลางก็ให้ความไว้วางใจ

5.5.2 วิธีการบริหารจัดการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

การจัดการชุมนุมในญี่ปุ่นเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือหลักการว่าคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะต้องอนุญาตแก่ผู้มาขออนุญาต เว้นแต่จะมีเหตุอันควรที่เกี่ยวเนื่องกับ “ประโยชน์สาธารณะ” และความปลอดภัยของประชาชน จากตัวอย่างคดีย่อมนเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตีความ “ประโยชน์สาธารณะ” อย่างกว้าง โดยออกกฎหมายระดับท้องถิ่นมาประกอบด้วย เช่น การตีความว่าการแต่งกายเป็นยูนิฟอร์ม การปิดบังใบหน้า การใช้เสียงดังเกินควร การชุมนุมในเวลากลางคืน สามารถอยู่ในขอบเขตของ “ประโยชน์สาธารณะ” ได้ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการขออนุญาตชุมนุม คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีอำนาจให้ผู้จัดอธิบายแผนการจัดการชุมนุมโดยละเอียด โดยคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะสามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัยประกอบคำสั่งอนุญาตได้เช่น ต้องจัดแถวเป็นกึ่งแถว เดินขบวนตามถนนเส้นไหน ฯลฯ จึงหมายความว่า คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะสามารถมีส่วนสำคัญในการวางแผนและจัดรูปแบบการชุมนุมได้

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีสิทธิขาดในการสั่งให้ยุติการชุมนุม แม้ว่าจะได้ให้การอนุญาตการชุมนุมนั้นไปแล้วก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นพฤติการณ์ที่ผิดไปจากแผนการชุมนุมหรือไม่ก็ตาม แต่มีเงื่อนไขว่าเมื่อคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะใช้อำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุมจะต้องเสนอเหตุผลอย่างละเอียดต่อสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ในทางหลักการอำนาจในการสั่งยุติการชุมนุมต้องใช้บนฐานว่า การชุมนุมนั้นจัดไปโดยผิดแปลกจากแผนการที่ขออนุญาต หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าอาจเกิดความรุนแรงขึ้น

ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่นจึงมีแนวโน้มเป็นการใช้เสรีภาพในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การชุมนุมต้องมีการขออนุญาตและคำอนุญาตนั้นสามารถถอนได้เสมอตามดุลพินิจของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ถึงแม้ตัวบทบัญญัติจะกำหนดว่าคณะกรรมการความปลอดภัยต้องให้การอนุญาตเสมอจนราวกับเป็นการจัดการชุมนุมโดย “แจ้งให้ทราบ” ก็ตาม อย่างไรก็ตาม กฎหมายญี่ปุ่นมีกลไกในการคุ้มครองกิจกรรมของผู้ขออนุญาตจัดการชุมนุมโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือ ผู้ชุมนุมอาจอ้างความผิดฐานขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย ต่อบุคคลที่ก่อกวนการชุมนุมก็ได้ โดยการก่อกวนนั้นไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่กิจกรรมก่อนอีกด้วย

5.5.3 ตำแหน่งแห่งที่ของศาลในกลไกการจัดการเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

ศาลญี่ปุ่นโดยหลักการย่อมมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกรณีใดได้หรือไม่ โดยที่ศาลสามารถพิจารณาได้ทั้งประเด็นข้อกฎหมายและประเด็นข้อเท็จจริง แต่ในทางปฏิบัติ ศาลญี่ปุ่นจำกัดบทบาทของตนให้อยู่ในการวินิจฉัยปัญหากฎหมายเป็นหลัก และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาไปตามดุลพินิจของตนว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมลักษณะใดที่ขัดต่อ “ประโยชน์สาธารณะ” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดจากการชุมนุมในที่สาธารณะ

ยิ่งไปกว่านั้น แนวโน้มการวินิจฉัยของศาลสูงญี่ปุ่น ซึ่งมีการวินิจฉัยตามความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลให้ความสำคัญอย่างมากต่อการอธิบายประเด็นทางกฎหมายเพื่อให้คำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชอบธรรมในทางกฎหมายจึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายและการปกครองของญี่ปุ่นเป็นการแบ่งงานกันทำและได้กระจายภาระในการตัดสินใจทางการเมืองให้กับองค์กรต่างๆ โดยที่ศาลไม่ได้วางตนเป็นผู้ตัดสินใจทางกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความเป็นระเบียบและความชอบธรรม

โดยสรุป ระบอบการชุมนุมของญี่ปุ่นนั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ใช้เป็นครั้งคราว เน้นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ และไม่ต้องการกีดกันให้เกิดนโยบายใดๆ จากภาครัฐและเอกชนโดยตรง ทั้งนี้ องค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในนามของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมากกว่าคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ตั้งแต่ออกกฎหมายควบคุมการชุมนุม ตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยเพื่อพิจารณาตามกฎหมายควบคุมการชุมนุม ร่วมกับแกนนำผู้ชุมนุมในการวางแผนการชุมนุม เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและความปลอดภัย อำนวยความสะดวกในการชุมนุม รวมถึงการสั่งยุติการชุมนุมด้วย ในขณะที่ศาลเน้นจำกัดบทบาทของตนเองให้อยู่ในการพิจารณาว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำกับดูแลปัญหาการชุมนุมในที่สาธารณะอยู่นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปมักยืนตามคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพในการชุมนุมจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับเกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับท้องถิ่นมากกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ซึ่งกฎหมายระดับท้องถิ่นใช้การได้มากหรือน้อยนั้นสัมพันธ์โดยตรงและใกล้ชิดกับโครงสร้างทางการเมืองและวัฒนธรรมสังคมของญี่ปุ่นด้วย

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- “Country Paper: Japan” [Online], United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available from: 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.
- 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.

เอกสารภาษาไทย

- โกสุมภ์ ธรรมนิธย์. การเมืองการปกครองญี่ปุ่น. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ความเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2553.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520
- เบน แอนเดอร์สัน. ชุมชนจินตกรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. “ประเทศญี่ปุ่น” [ระบบออนไลน์], วิกีพีเดีย, ที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศญี่ปุ่น> (7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. Japanization. กรุงเทพฯ: openbook, 2553.

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 MOTORCYCLE 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

ภาคผนวก

ที่มา : <http://www.courts.go.jp/english/judgments/text/1960.07.20-1960-A-No.112.html>

Date of the judgment	1960.07.20
Case number	1960 (A) No.112
Title	Judgment upon case of the Metropolitan Ordinance [Violation of Metropolitan Ordinance No. 44 of 1950 concerning Public Meetings, Mass Parade and Mass Demonstration]
References	(Related important Articles of Law, etc.) THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 12. 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. Article 16. Every person shall have the right of peaceful petition for the redress of damage, for the removal of public officials, for the enactment, repeal or amendment of laws, ordinances or regulations and for other matters, nor shall any person be in any way discriminated against for sponsoring such a petition. Article 20. Freedom of religion is guaranteed to all. No religious organization shall receive any privileges from the State nor exercise any political authority. 2. No person shall be compelled to take part in any religious act, celebration, rite or practice. 3. The State and its organs shall refrain from religious education or any other religious activity. Article 21. Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed.

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

Article 44. The qualifications of members of both Houses and their electors shall be fixed by law. However, there shall be no discrimination because of race, creed, sex, social status, family origin, education, property or income.

THE PENAL CODE

Article 96-3. (Damage to Auctions and Collusive Acts) A person who by means of a trick or threat commits an act injurious to a public auction or a tender of a bid, shall be punished with imprisonment at forced labor for not more than two years or a fine of not more than 5,000 yen.

Article 233. (Damage to Credit: Obstruction of Business) A person who injures the credit of another or obstructs his business by circulating false reports or by the use of fraudulent means shall be punished with imprisonment at forced labor for not more than three years or a fine of not more than 1,000 yen.

Article 234. (Forcible Obstruction of Business) A person who obstructs the business of another by the exercise of power shall be dealt with in the same way as provided in the preceding Article.

THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE

Article 405. Jokoku appeal may be lodged against a judgment in the first or second instance rendered by a High Court in the following cases:

- (1) On the ground that there is a violation of the Constitution or an error in construction, interpretation or application of the Constitution;
- (2) On the ground that a judgment has been formed incompatible with the judicial precedents formerly established by the Supreme Court.

(3) In cases for which there exist no judicial precedents of the Supreme Court, on the ground that a judgment has been formed incompatible with the judicial precedents formerly established by the former Supreme Court (Dai Shin In) or by the High Court as the court of Jokoku appeal or, after the enforcement of this Code, by the High Court as the court of Koso appeal.

Article 410. The court of Jokoku appeal shall quash the original judgment, by means of a judgment, if it finds out that there exists any of the grounds for quashing provided by each item of Article 405. However, this shall not apply, if the existence of the ground does not affect the judgment at all.

Article 412. When the original judgment is to be quashed on the ground that the court illegally considered itself competent, the case shall, by means of a judgment, be transferred to the competent court of Koso appeal or competent court of the first instance.

Article 413. When the original judgment is to be quashed on any ground other than the grounds mentioned in the preceding Article the case shall be either sent back to the original court or the court of the first instance, or transferred to another court in the same class as these courts, by means of a judgment. However, if the Court of Jokoku appeal recognizes that it may immediately render a judgment on the basis of record and evidences already made and examined by the original court of the first instance, it may render the judgment for the case.

THE RULES OF CRIMINAL PROCEDURE

Article 247. In respect to a case regarding which Koso appeal has been instituted on the sole ground that there is a violation of the Constitution or an error in construction, interpretation or application of the Constitution, the court of Koso appeal may, if it deems appropriate, transfer the case to the Supreme Court by a ruling, considering the opinions of the parties connected with the suit.

	Article 248. The ruling under the preceding Article shall be rendered with the permission of the Supreme Court. 2. The permission mentioned in the preceding paragraph shall be applied for in writing. 3. The document mentioned in the preceding paragraph shall be accompanied by a copy of the original document of judgment and a copy of the statement of reasons for Koso appeal. Article 249. In case a ruling under Article 247 has been rendered, Jokoku appeal is deemed to have been lodged on the ground stated in the statement of reasons for Koso appeal at the time when Koso appeal was instituted. THE LAW FOR THE PUNISHMENT OF ACTS OF VIOLENCE, ETC. (Law No. 60 of 1926) Article 1. When a person uses violence against another in demonstrating a power of an organization or a large number of people, in demonstrating a power by assuming the guise of an organization or of a large number of people, in demonstrating any deadly weapon or two or more persons conjointly commit a crime under Paragraph 1, Article 208, Article 222 or Article 261 of the Penal Code shall be punished with imprisonment at forced labor for not more than three years or a fine of not more than 500 yen THE NATIONAL PROPERTY LAW (Law No. 73 of 1948) Article 13. When property is to be acquired for the purpose of making it public welfare property or Imperial Household property, or when national property other than public welfare property and Imperial Household property is to be changed to such property, it shall be done with the decision of the Diet. The same shall apply to cases where utilization of public welfare property or Imperial Household property is to be abolished.
--	---

	THE METROPOLITAN ORDINANCE NUMBER 44 OF 1950, ENTITLED PUBLIC MEETINGS, MASS PARADE AND MASS DEMONSTRATION (July 30, 1950) Amended Ordinance Number 55 of July, 1954, 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. . (partial amendment, Ordinance Number 55 of 1954) 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. 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. 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. 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.
--	--

Main text of the judgment	That part of the judgment by the Original Court relating to the accused shall be quashed. The case shall be remanded to the Tokyo District Court.
Reasons	Concerning the first reason for the Jokoku appeal submitted by Mr. Kaku Okazaki as proxy for Chief Prosecutor of the Tokyo District Public Prosecutor's Office: There is no need to dwell upon the fact that the freedom of assembly and association, as well as the freedom of speech, press and all other forms of expression provided for in Article 21 of the Constitution of Japan, belongs to eternal and inviolate rights, the basic human rights and that the absolute guarantee of the above is one of the fundamental rules and characteristics of democratic form of government which distinguishes democracy from totalitarianism. However, this freedom is not at all different from other types of human rights, which the people are not permitted to abuse. People must always be responsible for exercising their rights with due consideration for the public welfare. (Ref. Article 12 of the Constitution of Japan) Pursuant to this fundamental Constitutional concept, the court is assigned the mission of protecting the freedom of expression, preventing its abuse, maintaining harmony with the public welfare, and of drawing a line which would provide a reasonable demarcation between the freedom of the individuals and the welfare of the public with regard to concrete individual cases. The solution of the problem whether or not the provisions of the Metropolitan Ordinance Number 44 of 1950, entitled Public Meetings, Mass Parade and Mass Demonstration (hereinafter referred to as the Ordinance) violated the Constitution rests in the end, in the determination of whether this Ordinance unreasonably restricted freedom of expression guaranteed by the Constitution or went beyond the requirement of maintenance of welfare of the public and the prohibition of abuse.

	The object of the Ordinance involved in this instance is meeting or mass parade on streets or other public places, and mass demonstration irrespective of places (hereinafter referred to as mass movements). Whether such a mass movement should be left without any control to take its own course, or should be subjected to some sort of legal restrictions for the sake of welfare of the public--in this case maintenance of public peace--is the question which looms as a paramount problem.
	A mass movement or group activity, with the exception of picnics or educational trips of students and pupils and functions such as the procession and ceremonies of coming of age, marriage, funeral, ancestral worship, etc., usually involve manifestation of some kind of thought, opinion or sentiment, etc., concerning politics, economics, labor, or world views, intended to appeal to the general public. In this respect, mass movement naturally contains an important element which should be guaranteed by the Constitution as freedom of expression. However, expression of thoughts differs materially from mere expression of ideas by speech or publication in that it is characterized by a collective might of many people, that is, it is supported by a sort of physical force hidden under the surface. This type of latent force can, by its very nature, be easily set in motion sometimes according to previously arranged plans and sometimes by stimulation or instigation which may suddenly strike from within or without. In such a case, even a peaceful and orderly assembly can be engulfed in a maelstrom of excitement and agitation, and in an extreme situation, it may, in an instant, turn into a riotous mob and by the force of circumstances, trample down upon law and order by force, and not even the leader of the mass movement or the police force would be able to control it. Such has been the painful truth according to the law of mob psychology and actual experiences of the past. In the final analysis, therefore, it may be inevitable for the local public entities to take necessary and minimum measures in advance,

by means of the so-called “Public Safety Ordinance” to provide for unforeseen eventualities and to maintain law and order, taking into consideration regional conditions and various other circumstances. Thus a local entity may be justified in imposing certain restrictions with respect to the freedom of expression, involving group demonstration notwithstanding the clear prohibition of pre-control, the censorship of publications, etc. which may be called the expression in the genuine sense of the words, contained in Paragraph 2, Article 21 of the Constitution.

If that be so, what is the extent of measures that can be approved as necessary and minimal? The necessary conditions to be prescribed in the Public Safety Ordinance for the control of mass activities should not be adjudged by concept or words only. The basic condition required is whether it should be a “permissive system” or “notification system”. Also in adjudging such, we should not be swayed by certain defects in legislative techniques. We must take into consideration the intent and spirit permeating throughout the Ordinance, in its substance and organic composition.

Now, in examining this Ordinance, we find that a permission of the Public Safety Commission is required in order to engage in a mass movement. (Article 1.) However, the Public Safety Commission is required to give permission unless “the conduct of the mass movement is recognized as clearly and directly dangerous to the maintenance of public peace”. (Article 3.) Under this concept, granting of permission is almost imperative, and rejection, under strict restriction only under very rare circumstances. Therefore, although this Ordinance in its text has adopted a permissive system, in its substance and in operation, it differs little from a notification system. Consequently, in effect it makes little difference whether the condition of the mass movement is placed on a permissive system or a notification system. The important thing is that the Ordinance does not unreasonably restrict the freedom of expression. Needless to

say that when “the conduct of the mass movement is clearly recognized as directly dangerous to the maintenance of public peace” permission will not be granted. However, such a restriction is unavoidable in view of the fact that a local public entity is responsible to its inhabitants on matters of maintenance of law and order. The determination of the existence of the pertinent facts for the purpose of granting or rejecting the permission is a matter within the discretionary power of the Public Safety Commission. This is only natural inasmuch as it is a matter which requires a close scrutiny by taking into consideration various attending circumstances. We cannot immediately adjudge that this Ordinance is unconstitutional and invalid on the supposition that under certain circumstances refusal to grant permission may be improper, or for the reason that it provided for no recourse in the event that the determination of granting or rejection of the permission is deferred until the scheduled date of the projected demonstration. This Ordinance does not provide that in the event the Public Safety Commission fails to declare its intention of rejection prior to certain given time, the mass movement may be conducted without further ado. For this reason, the original court interpreted that in such an event the conduct of the movement is prohibited, and that if the organizers proceeded to carry out the demonstration, they would be punished; drawing inference that therefore the Ordinance prohibited the mass movement in a general way, and concluded that this Ordinance is unconstitutional. However, the conclusion of the original judgment which perorates that this Ordinance is unconstitutional in its entirety, because by embodying the permissive system it intended to restrict the freedom of expression, since it lacked recourse provision, cannot be said to be a proper decision. It places the cart before the horses.

Next, with regard to the places where a mass movement is to be conducted, which apparently is the basic objective of the Ordinance, the original judgment criticizes that the limitation in this Ordinance is lacking in concreteness and is indistinct, because

the limitation with respect to the “roads or other public places” with regard to assemblies or mass parades, and “at any places” with regard to mass demonstration is too general. However, if it is at all necessary to legally restrict mass movements, it is unavoidable that a mention be made of the places where such activities can be conducted in general terms to some extent or impose restriction irrespective of places. It is not reasonable to declare that this Ordinance is unconstitutional and invalid only because it failed to provide for a little more detailed standard such as the ones we see in other ordinances—for example, “roads, public parks and other places where the public may have free access”. Even if the mass demonstration is restricted generally “irrespective of places”, it would not serve any useful purpose to discuss this aspect of control, because we are unable to imagine that such activities will be conducted at places which have no relationship with the use by the public.

In short, the mass movements, especially mass demonstration which are the object of this Ordinance, go beyond the limit of the peaceful and orderly exercise of the authentic freedom of expression, disturb peace and involve dangerous propensity for physical force which is capable of developing into violence. Under these circumstances, we are unable to say that it is not necessary to provide legal control to some extent. It goes without saying that a state and the community must respect freedom of expression to the maximum extent, but we must also recognize the fact that it is probably unavoidable for them to anticipate that a mass movements conducted on pretext of freedom of expression or movements may disturb peace and order, and find it necessary to provide for unforeseen circumstances and make it possible to take proper steps. Naturally we can not say with any certainty that even the present Ordinance presently under consideration, does not absolutely involve the risk of violating the freedom of expression guaranteed under Article 21 of the Constitution, depending on the method of

application. It is a matter of course that the Public Safety Commission should exercise utmost precaution so as not to place undue burden on peaceful and orderly mass movements on the pretext of maintaining public safety, and abuse its authority in the application of this Ordinance. However, it is not proper to adjudge that this Ordinance is unconstitutional only because there are some possibilities of such abuse.

In view of the above-mentioned reasons, the contention of the appellant has merits, and the original judgment which declared this Ordinance unconstitutional and invalid shall be quashed.

Accordingly decision is given as stated in the text, in accordance with the Provisions of Paragraph 1, Article 410, Article 405--(1) and Article 413 of the Code of Criminal Procedure.

This judgment is concurred in by all Justices of this Court except Justice Hachiro Fujita and Justice Katsumi Tarumi who submitted their dissenting opinions.

The dissenting opinion by Justice Hachiro Fujita is as follows:

The fact that the full guarantee of the freedom of expression provided in Article 21 of the Constitution is one of the most important basic principles of democratic form of government, and that the state and the community must respect freedom of expression to the maximum is as stated in the majority opinion. Furthermore, the fact that freedom of expression guaranteed by the new Constitution is different from that under the old Constitution and that it can not be restricted even by legislation is as shown in decisions rendered by this Court heretofore. The basic objective of the present Ordinance is to impose certain restriction on mass activities when it stated that "assemblies or mass parades on the road or other public places and mass demonstration movements irrespective of places". It is undeniable that such a restriction affects the freedom of expression guaranteed by the Constitution, and this fact is well recognized by the majority opinion. (The guarantee of "freedom of assembly"

	is clearly and unequivocally expressed in the text of Article 21 of the Constitution and needs no further interpretation, and further, this case is one related to the so-called mass movement and the question of “freedom of assembly” as such is not directly related thereto. Consequently, a discussion as to whether the system of giving permission to the “freedom of assembly” stipulated in the Constitution is constitutional or not is hereby omitted.) Nevertheless, since people may not abuse the basic human rights guaranteed by the Constitution, but are under obligation at all time to exercise the same in the interest of public welfare, it seems clear that even the freedom of expression under the new Constitution must be regulated in the interest of public welfare. This is clearly shown in the precedents established by this Court. In view of this probably “it is unavoidable that the local public entities take necessary and the minimum measures in advance by means of the so-called Public Safety Ordinance in order to maintain law and order paying due regard to the local circumstances and other various conditions. So, in final analysis, dissolution of the issue presented in this case rests in the determination of whether or not the measures provided in the Metropolitan Ordinance can be permitted as a “necessary and the minimum control” over freedom of expression guaranteed by the Constitution. The Grand Bench of the Supreme Court has in the case of the Niigata Prefectural Ordinance, affirmed the constitutionality of the ordinance by a unanimous rule of all fifteen justices in the following words “Naturally the people are free to conduct mass parades or mass demonstration movements as long as they do not resort to unreasonable means or for illegal purposes against the public welfare. Consequently it would be proper to decide, although there is no objection to establishing a system of mere notification, establishment of a general permissive system which would impose restraint before the fact would go against the purpose of the Constitution and can not be allowed”
--	--

thus setting forth the fundamental rule of law pertaining to this type of freedom and regulatory measures regarding the same. (Case Number (A) No. 3188 of 1951. The Grand Bench Decision on November 24, 1954). It is to be understood that this decision is designed to indicate that this type of freedom of expression can be realized only through an administrative process called the permission of the administrative offices, keying the overt manifestation of such freedom to the general permission issued by the administrative offices, and that the system which provides for punishment for failure to obtain such permission is illegal and runs counter to the real substance of the freedom of expression, and can not be allowed under the Constitution. On the contrary, the system of notification does not presuppose actions of administrative offices,—it only requires an action of notification by the person who desires to assert himself. It does impair the substance of freedom of expression, and since various measures to prevent occurrence of unexpected circumstances can be taken in advance, based upon prior notification. The said decision was designed to convey that a control to this extent is unavoidable under the present circumstances. (The Grand Bench of the Supreme Court previously rendered a decision on the constitutionality of the Law concerning Control of Loans, etc. and advanced a reason that since any person is permitted to engage in the business of money-lending freely only if he submits notification, even though a person engages in the business without submitting the required notice and is punished under the punitive provisions of the law, we can not say that such requirement unreasonably restricts the freedom of choice of occupations. Case Number (A) No. 853 of 1951. The Grand Bench Decision, on November 24, 1954.)

We must strictly adhere to the fundamental principle related to the freedom and its limitation pronounced in the precedence established by the Grand Bench in the case involving the Niigata Prefectural Ordinance. This of course must be based on the

substantial understanding of the fundamental human rights guaranteed by the Constitution. This principle should not be rejected as a mere question of abstract idea or a matter of semantics. This must be the reason why the legislations of the West Germany, France and Italy equally adopted the system of notification with regard to this type of restriction and did not subscribe to the permissive system. It may also be conjectured that herein lies the basis for the Supreme Court of the United States, which repeatedly rendered judgments regarding various activities related to the freedom of expression through many years to the effect that statutes and city ordinances of the various States which adopted the permissive system violated the Constitution of the United States. We do not believe that even the majority opinion had any intention of changing the fundamental principle expressed in the decision of the Grand Bench on the Niigata Prefectural Case at this time.

Nevertheless, the majority opinion, referring to Article 3 of the Metropolitan Ordinance, states, “the Public Safety Commission is required to give permission unless the conduct of the mass movement is recognized as clearly and directly dangerous to the maintenance of public peace. That is to say, rendering of the permission is imperative, and the rejection shall be rendered under strict restriction. Therefore although this ordinance has adopted a permissive system, according to the text of provisions, this system does not differ from notification system in substance.” But probably there is no need to dwell upon the fact that we can not say that this system of permission is not substantially different from the system of notification only because giving of the permission is mandatory and the cases of rejection are strictly restricted. Even if we are to lay aside the question of ideas related to the essence of the freedom, it is only natural that we cannot immediately treat it on the same bases as the notification, as long as the Public Safety Commission is entrusted with the discretionary power to give or

not to give permission. The majority opinion also states that it is an argument which “mistakes the means for the end” to say that “this ordinance does not provide that in the event the Public Safety Commission fails to declare its intention of rejection prior to certain given time the mass movement may be conducted without further ado”, or “on the belief that the purpose of this ordinance in embodying the permissive system was to restrict the freedom of expression because it is lacking in the recourse provision.” However, on the whole, in judging whether or not the content of a regulation violates the Constitution, it is, of course, necessary to consider generally the purport of the regulation and examine the meaning of every article which constitutes the regulation; and the existence of such provision does constitute one of the important elements in considering whether or not the adoption of the permissive system does or does not differ in substance from the notification system. One important reason why the majority opinion of the Grand Bench in the case of the Niigata Prefectural Ordinance adjudged that it was constitutional even though it adopted the system of permission, lay in the fact that it had such provisions, and that such provisions were “considered as the organic integration”. This reasoning can easily be understood if we study the majority opinion in conjunction with the supplementary opinions. In order to treat the system of permission on the same basis as the system of notification, at least the existence of this sort of provisions should be considered as a minimal necessity. In the case of the Tokyo-to Ordinance now under consideration, there is no such provision.

Furthermore, in this ordinance the criteria to be used in granting the permission is whether or not the projected plan directly and obviously endangers the maintenance of public peace. It does not stem from the viewpoint of road traffic control nor from the necessity of management, etc. of buildings related to public places, etc., (with regard to such matters separate control regulations are enacted). The use of such criteria indicates that

	the ordinance was designed chiefly for the purpose of maintaining public peace, and the determination as to whether or not obvious and imminent danger exists is left to the discretion of the Public Safety Commission. The freedom of action as a result would be affected prior to its execution until, at least 24 hours before the contemplated event. Under these circumstances it cannot be said that under such a system there is no fear of control before the fact. The majority opinion further states, “even the present ordinance under consideration does not absolutely involve the risk of violating the freedom of expression guaranteed under Article 21 of the Constitution depending on method of application.” It also states, “However, it is not proper to adjudge that this ordinance is unconstitutional only because there are some possibilities of such abuse”. A judgment whether any certain statute is constitutional or not depends greatly on whether or not it contains in itself sufficient provision to prevent abuse. In any statute which restricts freedom of expression, it goes without saying that the greatest care must be taken to see that the substantive provisions of the law itself contain sufficient safeguard against abuse. To leave the propriety of the law to the method of application would amount to ignoring of the normative nature of the law. As long as the ordinance at hand adopts the system of prior permission, it can not be said that this ordinance has paid the greatest consideration to the prevention of abuse. Furthermore, it can hardly be said that because this ordinance provides for such a standard, the system of permission, in substance, is not different from the system of notification. (Many other points in the original judgment related to the reasons that the system of permission of this regulation can not easily be considered the same as the system of notification are sufficiently convincing.)
--	--

	For the reasons stated above, I can not but concur with the opinion of the original judgment that the system of permission embodied in this ordinance can not be recognized as unavoidable minimum control on freedom of expression and that therefore it does not agree with the purport of the Constitution. The majority opinion also places an emphasis on the danger which might give rise to an unexpected disaster since the type of activities under consideration can easily be instigated. However, we should not be so engrossed with the thought of necessity of control so as to lose sight of the substance of the freedom guaranteed by the Constitution. It is inexcusable to neglect consideration for the just and righteous cause guaranteed by the Constitution and to lapse into the comfort of control. Justice Roberts of the Supreme Court of the United States states in the decision in the case of the Hague, Mayor, et al. v. Committee for Industrial Organization et al. (1939) that “unrestricted restraint of the privilege of expression of opinions by the authorities shall not be allowed to be substituted for the duties of the authorities to maintain social order in time of confusion which will be caused by exercise of the rights of expression of opinions.” Also in the case of Saia v. New York (1947) the majority opinion has stated, “in deciding the constitutional effect of regulations which has nature such as in this case, various social benefits must be weighed. However, in the process of such, we must always pay special attention to give priority to the rights of freedom in pursuance of Amendment I”. It behooves us to keep these matters in mind. Even if this is considered only from the viewpoint of maintenance of public peace, no useful result can be expected from the ordinance when such ordinance contains doubts in itself. I am of the belief that it is a pressing need of today to enact into law constitutionally more sound provisions in order to cope with the situation.
--	---

The dissenting opinion expressed by Justice Katsumi Tarumi is as follows:

(1) It is my opinion that the provisions of the Ordinance under consideration which establishes a permissive system for the conduct of mass demonstration and provide for punishment of the leaders who conduct demonstration without a permission or in a manner contrary to the conditions of permission is unconstitutional and violates Paragraph 1, Article 21 of the Constitution, so long as the words “irrespective of places” relating to mass demonstration movements in Article 1 of this Ordinance are not omitted, and a provision such as the one contained in Article 4 of the Niigata Prefectural Ordinance is adopted. I am referring to that Provision of the Niigata Ordinance which states, “if the Public Safety Commission which received the application does not declare its intention to reject or to give permission with conditions 24 hours before the scheduled time of the parade or mass demonstration, it is presumed that the permission has been granted.”

I think that the expression, “irrespective of places” should be construed to mean such places as parks, etc. “established for the use of the public” or roads “used for the general traffic.” Other than these, it should be limited only to such private land (for example, parking places, vacant land, etc.) contiguous to the places so prescribed. It is not entirely clear whether it is the purport of the majority opinion that when the action to grant or reject the permission is not taken by a given time, the applicant and his group may carry out the mass demonstration movement (as stated in the written application), but if it is so, it is not necessarily incomprehensible. However, since this ordinance has no such clear provision, the general public would most likely give up the undertaking as long as they do not receive the permission. On the other hand, if any demonstration is conducted without permission in such a case, there is no guarantee that the police would not take measures to enforce the Ordinance as unlawful demonstration, arrest the responsible persons, and take such other action to control the activities.

To give some salient examples, on June 1, 1957, permissions were actually granted by the Tokyo-to Public Safety Commission under the provision of Article 44 of the Metropolitan Ordinance of 1950, in the following cases; a convivial meeting of members of a movie association of a certain Fire Insurance Company at the Ginza Service Station of the Tokyo Electric Company; a movie premiere under the auspices of the Tokyo Welfare Education in the precinct of a certain temple; a class reunion meeting of the 8th graduates, class III-D of a certain high school at the Tokyo Service Station; a course in dietetics at a certain man's home under the auspices of the Honjo Health Office; a movie evening at a certain man's garden under the auspices of a certain person of a certain friendship association. (These facts were established by evidence submitted in the case of Shiokawa, one of the accused in the instant case and one other, tried before the 4th Criminal Division of the Tokyo District Court, and decided on October 13, 1959). (Shiokawa was given a verdict of not guilty).

Is there anyone who would not be astonished at this? Indeed, we can not overlook such an array of precedents.

If a roadway appears to be blocked when seen by ordinary people, many people will probably refrain from passing. It is not fair to say afterward to the people who gave up that they could have passed. It would merely mislead the general public. Once the planned mass movement has missed the opportunity, there is no use taking the case to the court to contest the legality of inaction on the part of the authority. Outcome of such litigation would most likely end in a rejection as we have seen in the judgment of the Grand Bench (Case number (O) No. 1150 of 1952, the Grand Bench Decision on December 23, 1953, page 1561, Vol. 7, No. 13 of the Supreme Court Reports.); namely the suit for the revocation of the disposition of rejection for the use of the Imperial Palace Outer Garden for May Day Meeting on May 1, 1952 was dismissed for the reason that the time has already lapsed and there is no legal benefit to be derived from

such litigation. Thus, there is no relief for the case of this nature. Under the circumstances of the case it may be more proper to interpret the provisions of this Ordinance as permitting suppression of the freedom of demonstration by adopting an indistinct criteria, thus violating Article 21 of the Constitution. The reason why the leaders of the mass demonstration are not punished for conducting a demonstration when neither the permission nor rejection has been declared within the given time is because, according to my view, the Ordinance itself is defective and it is against the Constitution. As long as it relates to the control of freedom of expression, it seems highly improper to render construction in such a way as to make it constitutional as it was done in the majority opinion. It is imperative that the subject ordinance which controls freedom of expression be immediately amended and provide for control in a clear and unambiguous expression.

However what seems to me to be a more important consideration than the above is whether or not the majority opinion is subject to criticism that it might possibly have abandoned the standard of “cases clearly recognized as directly endangering the maintenance of public peace,” and has newly established a more freer, abstract and general standard through expanded interpretation. The meaning shown in the majority opinion, “against unforeseen and unexpected circumstances,” probably this means unthought of and unpredictable) has a much wider concept than “cases clearly recognized as directly endanger.” The expressions such as “necessary to maintain law and order” and “movements which damage peace and order or have such a tendency” also seem to render larger connotation. The majority opinion probably would not admit that it has adopted such a new standard. Nevertheless, if such an enlarged version of the criteria is to be applied, the freedom of mass expression can be controlled to any extent by law or regulation, and the majority opinion may deviate from Article 21 of the Constitution and

	may even approach the Meiji Constitution which provided “freedom of speech, writing, publication, assembly as well as organization within the limits of the law shall be guaranteed.” I shall be very happy if I am laboring under misapprehension concerning the majority opinion or unnecessarily concerned about the same. As the majority opinion states “people must always be responsible for exercising the freedom and rights guaranteed by the Constitution for the public welfare” (Article 12 of the Constitution). However, the freedom of expression must not be restricted by such an abstract standard as “for the public welfare.” The scope of freedom of expression or the different type of expression, such as expression by mass movement must be controlled by a reasonable and clearly expressed standard suitable for the type of expression involved. The freedom of expression possesses an important constitutional quality which is greatly different from any other kind of freedom and rights. I construe that the provisions of this regulation related to mass demonstration movements are contrary to Paragraph 1, Article 21 of the Constitution, and therefore the judgment of the first instance which decided that the subject ordinance in final analysis violates the Constitution is correct; that the ordinance has no application to the accused Ito, Matsunaga, Shiokawa and Ogawa, and consequently, they are not guilty; and that jokoku appeal in this case has no merit. I would like at this time, to state the reason why I arrived at this conclusion. (2) Basic standpoint Everyone is able to engage in mental or physical labor according to one’s nature and ability and earn enough mental pabulum and material livelihood, but he is not allowed to eat without working, exploiting products of labor of others, and no person should be left to perish in misery and dire poverty. These tenets are formulated as a principle of mankind in all of the Constitutions of the world today and in the International
--	---

Declaration of Human Rights. However, it may only be natural even for the people who are awakened to the fact that an individual is inviolable and august, to regard the society not worthwhile place to live in though sufficient material happiness (nay even a certain kind of mental happiness) is given if they are deprived of freedom, especially the mental freedom or political freedom. The spirit that the freedom of expression is the most important element and is inviolate and that no individual should be deprived of the same permeates throughout our Constitution. Then, what is the spirit which is so important and inviolable? Existence of an individual is an august and proud thing. Every individual is capable of thinking freely of what is true, good and beautiful through his concept in the fields of religion, creed, morale, sciences, the world, and human existence; or in his respective fields of endeavor in society, such as in politics, economics, culture and arts. He is capable of expressing what he thinks or understands, and of learning the different ideas of other persons, through exchange of free speech or artistic medium. He is capable of accomplishing all these without resorting to physical force. In this way he is not only able to lead a noble life and develop his intellectual faculties, but also will be able to give one's synthetic result of his experience as inheritance to this posterity and render services to all human races. If law and the government do not exercise control over speech, and permit free competition of expression, truth would finally prevail, and it may even be possible for all the varieties of flowers to bloom in profusion and bear fruits in amity. A complete unanimity of mind should be rejected. If free competition of speech or expression is repressed and controlled, it would bring about the same result as the world of sports where all competitive sports are forbidden. There can be no new athletic records. People's morale itself will completely be molded into an orthodox form and eventually become atrophied. All individuals of a nation are entitled to be

informed publicly of daily happenings and the real truth. It is only when the nation hears the real inward feeling of the majority of people, and heed the bitter counsel or sad news of the facts that a clean politics which will meet actual circumstances and the will of the people is possible. Where there is not enough information, people will easily be influenced by rumors and false reports. If the people are to be given only restricted news such as those reported in the Official Gazette, they will soon become deaf and blind. If the system is such that no discussion at a conference can be conducted actively, they will become mute who will blindly follow the dictates of another. The people should also know the truth with regard to history, and are entitled to be informed of the same. No control should be exercised in such a way as to select materials, present only a partial fact, omit or emphasize certain portion only from the viewpoint of one ideology. At the same time, another important element must be pointed out. That is a person has a freedom not to express, not to hear and not to see certain things. That is why under our Constitution it is generally free to believe in any religion or creed, or profess any belief, even anarchism which advocates abolition of the existing Constitution, or communism, despotism or that of inequality of man and woman. This is one of the weak points of the liberal Constitution, but actually therein lies the strength of such a constitution. This is the reason why this freedom is constitutionally guaranteed, and not even the government, the Diet or the local assembly, whatever their ideology or plank may be, cannot deprive or restrict by their legislative or administrative means. In the event such an oppression takes place, such an act will be declared unconstitutional by the Court.

Communism or communist socialism, in its essence may probably embody the following concepts: confiscation of all important means of production, such as the transportation and communication facilities from the private individuals and placing

them all under the ownership of the Society; placing of production under the control, not of individual, but of the people to be carried out through the labor of all people according to plans; and even the distribution of products, materials and spiritual livelihoods to each individual to be made according to plans and to one's due; the ultimate aim is the realization of such a social structure for the entire world, and the rejection of the idea of communism for each individual country; individual nation is doomed to be dissolved some day in the due course of the history of mankind, even as the feudalism is now a thing of the past; however in a nation under the capitalistic system of today, the labor and proletariat classes are exploited by the capitalist class; since there is no likelihood that the capitalists would consent to the confiscation of their own properties (even if done according to a constitutional amendment), the only way to accomplish confiscation and to socialize or at least nationalize such properties is by a Bolschevic revolution performed by the oppressed classes (which would include seizure and destruction of lives, bodies, freedom and almost all important properties of great many people); once this type of revolution is completed throughout the world there will be established a society in which there is no individual state where lasting peace without class strife or war will prevail; the force which strives for such lasting peace is the progressive and peace-loving one which will open up the destiny of progress of mankind, one which is against reactionism; any war led by the capitalist classes (regardless of whether they provoked it or not) is an aggressive war; the peace-loving force would not lay down its arms before the realization of the world revolution is completed and the anti-revolutionary influence is suppressed. Such a peace-loving force should take every opportunity to ferment revolution even before the revolution, and utilize every means available to discredit the existing legal system and powers of the authorities under capitalism. Assuming that the

aim of the Communism is such, it will greatly run counter to the spirit of the Constitution of our country, but the freedom to advocate and profess such ideas and to listen to the expression of such an idea is guaranteed by our Constitution. People may listen to such a talk to their heart's content. Such is the tolerance of thought embodied in the liberal Constitution.

However if in the society to be established after the revolution a rigid control over the speech and thought is to be innovated and the freedom of religion, learning, assembly, organization, speech, publication, freedom from human bondage and all other forms of freedom, and though it may be less objectionable, freedom of occupation and freedom of residence or movement are to be deprived, and furthermore if there is going to be no freedom of speech at conferences and the people are not permitted to know the truth, how is it possible for a nation consisting of many people who are awakened to the spirit of independence and self-respect, find such a society worthwhile copying with? It would certainly be a great thing if all people can suffer poverty together equally or rejoice equally in the abundance of materials, but if they are to be deprived of freedom of expression and to be riveted down to an iron rule (which may easily be turned into an iron chain), and be forced to obey the political judgment or measures of numerous lower class leaders (as they are human beings they may be subjected to many frailties) (apart from the excellent leaders at the highest level), would they not crave for the free world on the opposite side of the communistic world? Be it as it may, no Constitution can be amended or disregarded unless due legal formalities for the amendment are complied with. The people of our country, especially the judges must abide by our liberalistic Constitution in the same manner as the judges of the countries having a different ideologies are required to conform to their basic charters. It is natural that the majority opinion did not dwell upon these points, but the reason why

	I stated my opinion here is not because I contemplated some differences in views, but because I wanted to show the starting point where our views parted. (3) Restriction on freedom of expression by the powers of the authorities. The object of Article 20 of the Constitution which prescribes that “no religious organization shall receive any privilege from the State.--The State and its organs shall refrain from religious education or any other religious activity,” and of Paragraph 2, Article 21 which provides, “No censorship shall be maintained” is to elucidate that the State or its organs and the authorities should refrain from supporting or checking any particular religion or conduct censorship of expression of thoughts before the fact. On the contrary, they were designed to guarantee the right of individual to accept or reject any religion or to establish any private schools to undertake religious education. (While the Constitution approves the legislation which refuses to franchise the minors, etc. (Article 44) I do not believe that it approves in the same way the freedom to deny the ideals of the existing Constitution, the spirit of democratic freedom or the provisions of the Constitution in teaching to the younger generation what is truth, good and beauty at the public schools.) Therefore it follows that a newspaper office, a magazine company or a broadcasting station as a private person is free to investigate the contents of articles or broadcasting in advance and select and publish at its discretion only what is desirous. This is not “censorship”. In short, infringement of the freedom of expression of individuals must be refrained as much as possible, even by law or regulation which is the expression of the collective will of the people, let alone by a mere discretion of the authorities. Otherwise, as a natural course of event, there will be created a society where freedom will be oppressed at the arbitrary discretion of the authorities (even though such discretion is not based on malicious intent). Such is the true intent of Article 21
--	--

of the Constitution. This does not mean that the Diet or the Public Safety Commission cannot be trusted. It only means that freedom of expression is so important that it must be guaranteed in such a way that there will be no mistake. Generally, it seems clear that in a constitutional system the human rights and freedom of individual is protected from the acts of the State, its organs or the authorities by regulating the conduct of the officials through law, just as in our judicial system the judges are made responsible to law. The Constitution is not satisfied merely with the fact that there is no abuse of civil rights by the authorities with regard to the freedom of expression. It calls for promulgation of regulations by application of rational and definite standards to such an extent as to guarantee that there will be no errors committed in fact or law. This is quite understandable since in a democratic and politically free society where individual citizens have the law and regulations tailored to meet their needs and wishes, and where they, together with the administrative organs and the authorities, try to abide by the law, such a state of affairs cannot be expected if the freedom of expression is curtailed.

(4) What is mass movements ?

As a rule, the terms, “assembly”, “speech” and “all other forms of expression” mentioned in Article 21 of the Constitution refer to those which are to be conducted peacefully without other elements. This is the same as the “petition” mentioned in Article 16 of the Constitution is to be submitted “peacefully.” In conducting discussion on the subject of mass movements, one must first predicate his premise on this cognizance. (The First Amendment to the Constitution of the United States provides “the right of the people peaceably to assemble and to petition--” Article 8 of the Constitution of the Federal Republic of Germany provides, “the right of the people peaceably to assemble without arms,” and Article 17 of the Constitution of Italy provides, “the right of the people peacefully to assemble without arms.”). Some people may take a position that trespass,

injuries, violence, obstruction of passage of trains and electric cars, etc., the use of violence against public officials in the performance of their duties, unlawful entries into premises and the like are a part and parcel of a proper demonstration movement and are rightful “use of force”, while some others, on the contrary, may think that all such activities must be controlled. They are both mistaken. Of course, we cannot immediately say that a meeting is not peaceful just because it happens to be “noisy and boisterous”. (This point is obvious when we compare it with noises of festivals or cheering for sports.)

Conducting of business transactions, search for employment and advertising campaigns at a market place or city plaza are economic activities and as such they are to be excluded from the term, “expression” mentioned in Article 21 of the Constitution. Economic freedom may be controlled more severely than freedom of expression. Generally speaking, assembling of a group of people to meet or see off others, gathering of people in preparation for a trip or attending school, athletic meets, amusement, meetings, or on the training assemblage such as a fire drill are not to be included in the term, “expression.” On the contrary such gatherings as concerts, dramatic performances or movie meetings for art’s sake would be included in the “expression”.

In short, the term, “assembly” as used in the Constitution means gathering of many people for the purpose of exchanging among themselves or appeal to a large audience certain religious creeds, knowledge, sentiments, opinions, demands, or thoughts. The expressions “mass demonstration movement” and “mass parade” as mentioned in the subject ordinance also naturally connote expression of thoughts by peaceable means in the same way as the assembly. However, such expression no longer connotes exchange of thoughts among members of the mass, but one which expresses to the outsiders a unanimous consensus of opinions on a concrete matter. It is designed to

present some demands, oppositions, protests, or agreements or the actual state of affairs to the State, people, or to a part of such, or to some specified person or persons in an attempt to appeal to the government, various circles or to the public at large and thereby realize the desires of the mass so demonstrating. Mass demonstration may be carried out while standing still at a certain place, but in most instances it is carried on in the same manner as a mass parade by marching through places for public uses or places used for general traffic such as parks, open spaces or roads. In these demonstrations or parades, the participants usually display placards, flags, etc. or raise their voices, and in some cases they use loud speakers. Parades are carried out on foot, by cars and sometimes on horseback or by ship. In this connection, what we should take note of is the meaning of the word "demonstration". The Japanese character "i" in the word "jii", "demonstration movement" means showing of authority or influence, and it is different from the words "power" used in Article 234 of the Penal Code, "threat" used in Article 96-3 of the same or "intimidation" used in Article 1 of the Law for the Punishment of Acts of Violence, etc.

So long as the mass demonstration movements or mass parades denote intentions as described above, it is only natural that they are conducted in places where they easily attract the eyes and ears of the general public, such as in parks or public roads. It is conceivable that other types of mass demonstrations having different intentions may also be conducted at the same places at the same time, which may provoke antipathy of many third parties and by standers.

A mass is a collection of people (crowd of people or waves of people) which is a living thing with volume, weight and energy, capable of using physical force, either rightfully or subversively, according to prior arrangements and under the guidance of leaders systematically, concentrically, and effectively. Further, it can not be said that there is absolutely no fear, in abstract

sense, that it might give rise to destruction of life, persons, freedom, or properties in the end since the demonstration “can easily be set in motion by stimulation or agitation which may suddenly strike from within or without and often be engulfed in a mealstrom of excitement and agitation” as pointed out in the majority opinion and may fall into utter confusion beyond control. If mass demonstrations are to be carried out using many motor-cars, the chaos may be magnified even more.

Thus, when a mass, upholding a claim or demand, employing a great physical force, and occupy or march through parks or roads where general public may freely enter or pass, may, depending on the scope, purposes, method of execution, and other circumstances, give rise to destruction of life, persons, freedom or properties (including possible disasters or accidents causes of which may remain unknown). In an abstract sense, we are unable to say that things of that nature will never happen. The same thing can be said about the assemblies. It is indeed this aspect of the thing that characterizes the mass action which differs from the so-called “expression” through the medium of newspapers, publications or radio broadcasting which do not utilize public properties such as parks or roads, or from so-called “non-expression” type of activities such as school excursions, advertising parades or funeral ceremonies. This state of affairs may give rise to a very unambiguous situation in that some may question, when people march in a procession of a long train of motor-cars, for sight-seeing purpose it is enough just to abide by traffic laws and regulations, but if it is for the purpose of demanding amendment to a law, it is necessary to obtain permission in addition to the above. Only because it is an “expression” it would seem that an additional burden is imposed. However, it is obvious from both a common sense and logical standpoint that a mass movement may not be permitted to be carried out at any time and at any place freely by thousands of people. Herein lies the reason for imposing a restriction by instituting a system of notification or permission, fixing rational and clear standards.

	In short, mass movements are usually carried out peacefully in a natural manner. However, there is a strong probability that it may erupt outwardly with a violent destructive power, or from the exterior, to the interior of the mass, depending upon the mental conditions or the exterior conditions of the mass. From this point of view it is not only not contrary to Article 21 of the Constitution but also necessary for the welfare of the public to establish on a rational and clear basis, for a system of notification or permission; define by law what constitute “clear and imminent danger or leave the determination to a public authority whether there actually exists such a danger; and if and when such a determination is made, projected mass demonstration may be restricted or prohibited in advance. (5) The limitations as to places (1) Places reserved for the use of the public. The expression, “the public property which is put to public use or decided to be put to public use as a park or open space”, mentioned in Article 13 of the National Property Law refers to the places under the administration of the Finance Minister (or of an agency to which the function is delegated.) Among the various types of the “roads” “which are put to the traffic use of the general public” as mentioned in Articles 2 and 3 of the Road Law, the national roads are placed under the control of the Construction Minister or local governors; the To, Do, Fu or Prefectural roads under the care of the To, Do, Fu or Prefecture; and the city, town or village roads are placed under the care of the concerned city, town or village (Articles 12 to 16). However, since in all cases, they are open to public for general use, it is natural to permit reasonable control by legislation in conformity with the situations or ideals of the inhabitants as long as such control does not lose sight of the purpose for which the roads, parks, etc. are created. Such a control would not violate the right of management. The only matter of concern under Article 21 of the Constitution is the method of control and the scope of limitations to be imposed. Under the Local Autonomy Law,
--	--

“the ordinary local public bodies.....maintain local public order and safety, health and welfare of inhabitants and sojourners” (Item 1, Paragraph 3, Article 2), and may administer the business of “control of the right of establishment, management and the use of parks, play-grounds, open spaces, green belt zones, roads, bridges, rivers, canals, ponds, etc.” (Item 2 of the same Article). *Of course, if the above expression includes parks, play-grounds, roads, etc. which are not open to use of general public (such as recreational grounds without any restriction, there is a limit to the extent of control that could be imposed on the mass movements. In such a case, the situation may be about the same as in the case of private lands which will be discussed below.*

(2) Private lands.

Is it proper to carry out mass movements on lands, buildings (in offices, factories, department stores, private schools, hospitals, gymnasiums, or on the roof of these buildings and parking places) which are used by private individuals for private purpose ? With regard to this, the owners or those who have the right to use are entitled to decide for themselves, (control of mass movements of the employees on the premises should not infringe on laborers’ rights), and even when mass movements are opened to the public, to control such by regulations and restrict such by a system of permission, would mean ignoring of the right of the private individuals and is an excessive act. In making disposition either by granting permission or rejection the same, one should not go against the intention of those who have the right of use. In these places the public at large has no right or freedom of use.

In this connection it should be remembered that what we should pay attention to is that the premises of private schools, hospitals, or department stores are not generally used by the public nor opened for the traffic of the general public. (This is a question of fact or legal question which must be decided on the case by case basis.) Access to these premises is permitted

to all those who have official or private business to these places, and a department store is open even to those who come only to see the goods, but this does not include the expression of intentions that any outsiders may carry out any games, meetings or singings in such premises. Unlike the public roads or parks, these premises may be closed at any time or for any length of time by those who have the right to use, and such closing does not violate the right or freedom of the general outsiders.

Roads owned by private individuals and not used for traffic of the general public are to be included in the above category even though the public actually uses them for traffic.

(3) Premises of government and public offices.

It is a matter of common knowledge that buildings and premises of the Diet, court, government and public offices, government or public schools whose ownership or the right of use belongs to the State or local public entities are not put to public use or opened to general traffic. It is an infringement of the right of management and use to hold meetings, put up posters, bills, etc. or to carry out mass movements on these premises without permission, and therefore it is proper for the caretakers or custodians of the public buildings to prohibit such use without recourse to any special regulation. The posters, bills, etc. which were put up without permission may be taken off and returned to those who put them up; unauthorized meetings or mass movements may constitute unlawful entry or trespass. The power to permit mass movements at such places vests with the caretakers or custodians, but not with the local public entities who are not the caretakers. It is enough for the Public Safety Commission just to inform those who apply for permission to carry out mass movements. (By this I do not intend to imply that if no notice is given either way, the applicants may proceed to carry out the demonstration as they please.)

	(4) Special characteristics of parks and roads. Parks or open spaces mentioned above, reserved for the general public, are established so that the members of the public may, either singly or in a group, go in and enjoy the use peacefully and pleasantly for sight-seeing, recreation, meetings, social intercourse, talking, or discussion. By the same token, roads which are used for ingress and egress by the public exist for the use of the people either singly or in groups. It is elementary that these places must be used for the purposes for which they are created. To destroy flower-beds or to trample down on the tennis courts in parks would naturally injure and interfere with the use by the general public, and we are unable to say that it is all right to destroy property in order to conduct a demonstration since the freedom of expression is more important than the property rights. Presence of a group of people in a park or roadway may interfere with a similar use by others, but such is an appropriate use of the parks or roadways. The use of these places must be of passing nature, and it is obvious that any attempt by any specific group of people in a large mass to occupy and use a wide area of park or road exclusively for a prolonged period of time may rationally be prohibited or restricted. However, this reasoning is not limited only to cases of mass movements. It is proper to say that it applies equally to cases of gatherings for seeing off or meeting people, procession of a long train of buses or trucks, school excursions, and to funeral services and freight traffic. (It is the same in all cases whether such be the expression of thought or not, where physical movements of the mass is involved). Nevertheless, we are unable to say that mass movements designed to promote expression of thoughts can be controlled just by application of traffic laws and regulations. I will dwell more on this point later.
--	---

(5) Expression, “Irrespective of places.”

Article 1 of the Metropolitan Ordinance in this case stipulates that, “when a group demonstration is to be undertaken irrespective of places,” permission of the Public Safety Commission is required. Even if the Chichibu Tama National Park (29,000 hectares, belonging to Tokyo-to) comes within the term, “Park” mentioned in the Ordinance, no one would desire to conduct demonstration at such a remote place, and if some one is desirous of utilizing such a place, in all likelihood permission would be granted and the person would not be punished. Control of demonstration conducted at a private parking place facing a roadway or on the roof of private buildings in the areas where many commercial buildings, shops or living quarters stand close together, would, as a matter of rule, be maintained by the owner in the same manner as discussed above. Since the passersby have no right to use such roofs or parking places, there can be no deprivation of their freedom. Of course, demonstration at such places may be boisterous, noisy and may disturb those who are engaged in their public or private pursuits, and it may even spill out into public places. In the former situation, where appropriate, Articles 5 and 6 of the Law concerning the Execution of Duties of Police Officials may apply and the police officials should be able to maintain control or make disposition as may be necessary under the provisions of the Regulations related to the Noise Abatement of the Metropolitan Ordinance No. 1 of 1954. In the later case where the demonstration extends into public places, it may be disposed of as a mass demonstration conducted without prior notice. Rivers, the water surface of the lakes, or lands belonging to the state or public, (such as bathing resorts or safe open spaces on rivers and embankments) which are actually been used by the public for a long time, may be considered such other places used by the public, as contradistinguished from the parks and roads mentioned hereinbefore. Under the Ordinance now under consideration, it is permissible for a large

	number of boats to assemble together for a meeting or to sail together in a convoy, but it would be necessary for them to obtain permission if a demonstration is to be conducted. The administrator of the port or harbor mentioned in the Port and Harbor Law is the Local Public Entity or the Port and Harbor Bureau established by the Entity. Such an agency may promulgate measures necessary to control the use of the water area and facilities, (Item 2, Paragraph 4, Article 12), and it is thought that such control over the use and management peculiar to ports and harbors is not contrary to, but is compatible with Article 1 of the Metropolitan Ordinance in this case. The expression, “irrespective of places” cannot be construed to include such places as interior of public or private buildings or outdoor private baseball grounds, etc. which are beyond the right of management of Tokyo-to. I can not agree with the majority opinion related to this expression. Additional Remark: In our country, it is less than 100 years since the innovation of the idea that the parks, open spaces, or roads are to be used delightfully and enjoyed as a place of scenic appreciation, recreation, meetings, social intercourse, friendly conversation, publication of one’s political views, etc. Before that time, since the Kamakura Shogunate Period (1194 A.D.) it was very rare for the people to publicly express their views at open places, since the country was placed under an absolute control of the feudal-military government of the Shogun, and it was useless for people to appeal to the public. The only recourse opened to them was a petition secretly submitted to the public officials. Unlike the countries of the Western Europe, where open squares and plaza have been used for centuries before Christ, for social intercourse or as a place for making public of their views in our country today there are many people who do not follow the creeds of Buddha, Christ, Confucius, Mencius or
--	---

others, and who have had no pleasure of experiencing the use of open places for themselves while respecting the freedom or personal secrets (privacy) of others. More especially, there are many people in Japan, who are wanting in public spirit and act unlawfully and disorderly, and move blindly as directed by the upper classes without thinking for themselves, (this may be due to the influence of the defeat in the war). When we take these matters into consideration, we can appreciate the proposition that disorderly conduct must be strictly controlled; however, when the matter relates to the control of freedom of expression, we must abide by the supreme order of the Constitution which demands that such control must be limited to the minimum. If this cardinal principle is disregarded, there is a grave danger of legislative, judicial and executive functions falling into a totalitarian system.

(6) Rational and clear standard.

(a) A law or ordinance (with regard to the latter, at places where local public entities have power to establish regulations) designed to control certain specific location such as "in a park or open place which is put to use of the public" (Article 13 of the National Property Law), "on roads which are put to the traffic of the general people" (Article 2 of the Road Law), or "in ports and harbors" (the Port and Harbor Law) as already stated in Paragraph (5) above, at a specific time, and the manner in which a demonstration may be conducted would not violate Article 21 of the Constitution so long as such control is reasonable.

(b) It is also my considered opinion that if the law or ordinance is enacted in such a way as to establish a notification or permissive system, setting forth the time, place and matter of the collective activities, refuse to grant permission if the danger to public safety is obvious and imminent, it would not contravene the said provision of the Constitution. (It is my conviction that this is basic principle underlying the judgment of the Grand Bench, pronounced on November 24, 1954 in the Case (A) No. 3188 of 1951).

Similar provisions in the legislation of other countries are such as, the one in England which states in pertinent section, "It is declared illegal to call a meeting of more than 50 persons or to assemble more than 50 persons on roads or open places in Westminster city, that is less than a mile away from the gate of the House of the Parliament on the very day when the Parliament is begun, convoked or suspended or at a place less than a mile away from the Westminster Hall on the very day when the Lord Chancellor's Court or King's Bench Court is to sit in for the purpose of or on the pretext of consideration or presentation of a protest, declaration or others to the King or one House demanding alternation of matters related to the church or the State" (Article 23 of the Subversive Meeting Law of 1817, England), or the one in West Germany which states "The limits of the restricted zone referred to by the Federal Legislative Organ shall be the Kaiser Street from Waver Street in the city of Bonn to the over-pass crossing of the Roiter Street.....". (Article 1, Restrictive Zone Law of 1955, West Germany) or the one in France which provides "Meetings shall not be opened on public roads and meetings shall not be continued after eleven o'clock at night" (Article 6 of the Law concerning Public Meetings of 1881, France). There are others, but they all seem very reasonable, and there is almost no room for controversy.

I consider it constitutional to impose certain prohibition, by law or ordinance, such as prohibition of demonstration from midnight to four o'clock in the morning to assure peaceful sleep; requirement that a parade on a road where there is no sidewalk be conducted in such a way as to leave a space of so many meters along the road for pedestrians and vehicular traffic; restriction on the weight of the concentrated vehicular traffic across the bridge whose capacity is limited to certain weight; or prohibition out right of any demonstration intended to be conducted in public places or places contiguous to the railroad stations, wharfs, airfields, roads, communication facilities,

	electric generators or transmission stations and the like, or of demonstration occupy the place for over four hours, or block the traffic, or prevent the use, by the general public, of places by snake-march, etc. for over 40 minutes by conducting snake-march or other similar impeding activities. There is no reason why the general public which has the right to freely use the parks, open places or roads, or the people who engage in work, business or recreation at government or public offices, commercial companies or shops, sacrifice their right for the mass demonstration. Oftentimes members of the mass or spectators faint, or a member of some shop keepers adjacent to the demonstration becomes ill suddenly but an ambulance car or a physician is unable to pass through the throng. In some instances even the fire engines were unable to go through because of the demonstrators. Indeed such a state of affairs cannot be permitted to prevail. It is constitutional to impose prohibition by establishing a law or ordinance, clearly defining the standards as discussed above in order to prevent destruction of the life, limb, health, freedom or property of the general public, including those of the members who participate in the unsavory demonstration. It is admittedly difficult for the police to determine when “there is a clear and imminent danger to the public” inasmuch as such determination involves estimation of ever-shifting natural (such as typhoon and flood) and social phenomena, as well as the constantly moving minds of the mass and the ephemeral psychological reaction of the bystanders. In view of this, I believe it to be quite constitutional even if the term “clear and imminent danger” is not clearly defined. This may probably be unavoidable. However, to be more concrete, such offenses as the offense against the safety of the State; crimes relating to external war or national intercourse; crimes relating to the use of violence against public official in the performance of their duties; the offense of interference with public trial; crimes relating to
--	---

unlawful taking away of prisoners detained or imprisoned; crime of sedition; crime of arson or fire by negligence; crime of inundation; crime of destruction of and damage to means of communication; crime of violation of domicile; crimes relating to disrespectful acts against the places of worship; complicity in malversation; crime of homicide or wounding; crimes relating to illegal arrest or imprisonment; crime of intimidation; crime of kidnapping or abduction; offence of defamation (injuries to one's individual dignity); crime of robbery, larceny, or intimidation; crime of destruction or damage of buildings, or destruction of official documents or important property which are prescribed in the Penal Code and crime of violation of the Law for the Punishment of Acts of Violence, etc. are all infringements of civil liberties, and therefore if it is recognized that there exists clear and imminent danger that a mass activity might bring about such an unlawful act, the police may step in and establish necessary control to reject or prohibit such mass movements. There is no doubt that imposition of such prohibition by the police is constitutional.

Some of the offenses inumerated above are not crimes of negligence. However, if there is any possibility that an unlawful result may be brought about by negligence, such an act may also be restricted. The same thing can be said where there is a clear and imminent danger that a death or injury may result from a confusion and melee of a mass, though specific culprit cannot be identified (such as the holocaust of the Yahiko Shrine Incident, the Nijubashi Case, or the Popular Song Grand Meeting Case, etc. in which innumerable persons were killed or injured). If the parks, public plaza or the roads are to be utilized only for the purpose of violence, destruction or lopsided public demonstration before the people have the chance to learn the joy and pleasantness of peaceful use of these places, the sublime ideals of the people embodied in the Constitution may be lost forever.

	It may be reinterested here with that any use of public places and other areas mentioned above for a group activities must be commensurate with the purpose for which such places are created. The use of such places by thousands of people may cause great damage to the lawns and litter the place with wastes and rubbish, but such is of no reason for prohibiting the use. It may however be pointed out that the destruction of flower beds, tennis courts, plants or fences cannot be called a proper use of the place. Such an act would be tantamount to trampling down of the people's will and the sentiments of the inhabitants who established such places, and such a thoughtless conduct would certainly give rise to a claim for compensation for damage. However, whether a request for permission to engage in a mass activity should be rejected for such a reason still leaves room for further consideration. In the presence of Prosecutors, Tomokazu Murakami, Daikichi Imoto, Mitsusada Yoshikawa, and Tetsuo Nakamura.
Presiding Judge	Justice Kotaro Tanaka Justice Katsushige Kotani Justice Tamotsu Shima Justice Yusuke Saito Justice Hachiro Fujita Justice Matasuke Kawamura Justice Toshio Irie Justice Katsumi Tarumi Justice Daisuke Kawamura Justice Masuo Shimoizaka Justice Ken-ichi Okuno Justice Kiyoshi Takahashi Justice Tsuneshichi Takagi Justice Shuichi Ishizaka Justice Katsu Ikeda is unable to affix his signature and seal as he is in a foreign country on an official trip.

บทที่ 6

เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ประเทศเกาหลีใต้หรือสาธารณรัฐเกาหลี (The Republic of Korea) ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของคาบสมุทรเกาหลี โดยมีเส้นขนานที่ 38 กั้นระหว่างสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) ซึ่งแต่เดิมสาธารณรัฐเกาหลี ถูกปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และถูกปกครองโดยประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ ค.ศ. 1910-1945 จนกระทั่งเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้เข้าปกครองสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่ ค.ศ. 1945-1948 และมอบอำนาจในการบริหารประเทศให้แก่รัฐบาลใหม่ในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1948 และถือเป็นวันชาติตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลี ปกครองในระบบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เรียกว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดี (President) ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประมุขของประเทศ และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การศึกษาเสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี นอกจากจะให้ความสำคัญกับตัวบทกฎหมายแล้ว จะพยายามทำความเข้าใจบริบททางการเมืองรูปแบบ และบทบาทของฝ่ายต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมที่เกิดขึ้น ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. การชุมนุมภายใต้บริบททางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ
2. รูปแบบการชุมนุม
3. กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม
4. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม
5. สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเรื่องเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมาย

6.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

นับจากมีการก่อตั้งประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ การชุมนุมของประชาชนมากประเทศหนึ่งในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ การชุมนุมเรียกร้องค่าแรง และสวัสดิการแรงงานที่ไม่เป็นธรรม การทำความเข้าใจในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศเกาหลี จึงต้องพิจารณาจากบริบททางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจและแวดล้อมที่เกิดขึ้น ณ ห้วงเวลานั้นควบคู่ไปด้วย เนื่องจากการชุมนุมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อให้เห็นพัฒนาการและปัจจัยของชุมนุมในประเทศเกาหลีให้มากขึ้น จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง โดยพิจารณาจากบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ที่มีผลต่อการชุมนุมที่เกิดขึ้นในประเทศเกาหลีแต่ละช่วงเวลา รวมถึงกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการชุมนุมในช่วงต่างๆ ที่เกิดขึ้นดังนี้

6.1.1 ช่วงที่ 1 ค.ศ. 1948-1959 การชุมนุมเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ

6.1.2 ช่วงที่ 2 ค.ศ. 1960-1979 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงานจากรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยไม่มีการรวมกลุ่ม

6.1.3 ช่วงที่ 3 ค.ศ. 1980-1986 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงานจากรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยมีการรวมกลุ่ม

6.1.4 ช่วงที่ 4 ค.ศ. 1987-2007 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องสวัสดิการแรงงาน โดยขบวนการแรงงาน

6.1.1 ช่วงที่ 1 ค.ศ. 1948-1959 การชุมนุมเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้อง ประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ

เนื่องจากสาธารณรัฐเกาหลีเพิ่งเริ่มก่อตั้งประเทศใหม่และมีรัฐบาลปกครองประเทศเองเป็นครั้งแรก ประกอบกับการเกิดสงครามระหว่างสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศประสบความทุกข์ยากภายหลังสงครามเกาหลีสิ้นสุดลง การชุมนุมในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลเผด็จการ รัฐบาลจึงมัก

ควบคุมการชุมนุมโดยใช้กฎอัยการศึกเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมการชุมนุมโดยตรง

ซึ่งในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1948-1960 นายชิง มั่น รี ได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนแรก และปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นสภาเดียวในนามสมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) และเป็นองค์กรทำหน้าที่เลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีขึ้นบริหารประเทศ (Presidential system) มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี สมัชชาแห่งชาติได้เลือก นายชิง มั่น รี ขึ้นเป็นประธานาธิบดี แต่ภายหลังจากได้รับเอกราชไม่นาน ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1950 สาธารณรัฐเกาหลีต้องเผชิญกับการโจมตีโดยเกาหลีเหนือในสงครามเกาหลี สงครามเกาหลีดำเนินอยู่เป็นระยะเวลา 3 ปี ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศเป็นอย่างมากสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ทำให้ประธานาธิบดี ชิง มั่น รี สามารถรวบรวมอำนาจในการปกครองมาไว้ที่ตนเองโดยอ้างการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นเหตุผลสำคัญ

ในขณะที่เกิดสงครามเกาหลีใน ค.ศ. 1952 ประธานาธิบดีชิง มั่น รี ประกาศให้รัฐสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกโดยตรงจากประชาชน และให้มีระบบสองสภาแต่ข้อเสนอของเขาไม่ผ่านสมัชชาแห่งชาติ ต่อมา นายชิง มั่น รี จึงได้ประกาศกฎอัยการศึกโดยอ้างว่าประเทศอยู่ในภาวะสงครามและบังคับให้สมัชชาแห่งชาติหรือรัฐสภายอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ¹ ขณะเดียวกันก็ให้รัฐบาลทำการจับกุมสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านด้วยข้อหาคอมมิวนิสต์ จนทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จ จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้นาย ชิง มั่น รี ได้กลับมามีตำแหน่งประธานาธิบดีอีกครั้ง

ใน ค.ศ. 1954 ประธานาธิบดีชิง มั่น รี ได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่สอง โดยมีจุดประสงค์เพื่อยกเลิกการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญเดิมกำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ วาระละ 4 ปี แม้การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะเสร็จลงได้ แต่นายชิง มั่น รี ก็ประสบกับการถูกกล่าวหาเรื่องปัญหาคอร์รัปชัน การไม่สนใจกับปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนจากภาวะสงคราม อันเป็นผลทำให้ความนิยมของ

¹ พิเชษฐ เมาลานนท์ และคณะ, สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตยในเกาหลี, 2552).

ประชาชนลดลง แต่นายชิง มั่น รี ก็ยังชนะการเลือกตั้งในวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 1956 โดยกลับมามีตำแหน่งเป็นวาระที่ 3 เนื่องจากผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีจากพรรคฝ่ายค้านเสียชีวิตกะทันหัน

การดำรงตำแหน่งในวาระที่ 3 นายชิง มั่น รี ประสบปัญหาต่างๆ มากมาย ประชาชนไม่พอใจการทำงานของรัฐบาลและการอยู่ในอำนาจที่ยาวนานของ นายชิง มั่น รี โดยทางฝ่ายรัฐบาลเชื่อว่าความไม่พอใจที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่ สื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล รัฐบาลจึงเพิ่มมาตรการในการควบคุมสื่อมวลชน โดยการแก้ไขกฎหมายความมั่นคงภายในที่มีความเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามพลังประชาธิปไตยในเวลาต่อมา² ความไม่พอใจในการทำงานของรัฐบาลส่งผลต่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีวาระที่ 4 ของนายชิง มั่น รี ที่จะมาถึงในวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1960 โดยนายชิง มั่น รี ได้ดำเนินการหลายอย่าง เพื่อให้เป็นผลดีต่อตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นก่อนกำหนด การโกง การเลือกตั้งโดยการใส่บัตรเลือกตั้งผี การข่มขู่คนมาลงคะแนน ความไม่พอใจต่อการจัดการเลือกตั้ง นำไปสู่การชุมนุมที่นำโดยนักเรียน นักศึกษา ในสถาบันการศึกษาที่รัฐ เข้าไปแทรกแซงการจัดการเรียนการสอน จนในที่สุดก็นำไปสู่การชุมนุมประท้วง ในกรุงโซลและตามเมืองใหญ่ๆ เช่น ปูซาน แดเจิน ในระหว่างวันที่ 10-14 มีนาคม ค.ศ. 1960 เพื่อต่อต้านการกระทำของนายชิง มั่น รี

อย่างไรก็ตาม นายชิง มั่น รี ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1960 โดยถูกกล่าวหาว่าโกงการเลือกตั้งทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงนับตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้ง เพื่อเรียกร้องให้ประกาศการเลือกตั้งเป็นโมฆะ รัฐบาลจึงใช้กำลัง ตำรวจในการเข้าจัดการกับผู้ชุมนุม จนทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต หลังจากนั้นก็ยังมีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นประปราย จนเกิดเหตุการณ์ใหญ่ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1960 เพื่อทำการโค่นอำนาจของประธานาธิบดีชิง มั่น รี เรียกว่า “การปฏิวัติเดือนเมษายน” (April Revolution) ระหว่างการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ นายชิง มั่น รี ได้ประกาศ งดเว้นการศึกษาและห้ามออกนอกบ้านในยามวิกาล เพื่อควบคุมประชาชน นักเรียน นักศึกษาที่ออกมาเรียกร้องความยุติธรรมให้กับผู้เสียชีวิตจากการสลายการชุมนุมในวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1960 การชุมนุมประท้วงในครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก แต่ทหารผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการศึกษาได้หันไปเข้าข้างนักศึกษา โดยไม่ทำการ

² ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์ (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษา การพัฒนาประชาธิปไตย, 2555), หน้า 13.

จับกุมนักศึกษาตามกฎอัยการศึก จนในที่สุตนายซิง มั่น รี ได้ลาออกจากตำแหน่ง หลังจากทำการปกครองประเทศมากกว่า 12 ปี

การประชุมประท้วงครั้งใหญ่ภายหลังการก่อตั้งสาธารณรัฐเกาหลีนั้น แม้จะเริ่มจากการประท้วงการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ แต่สาเหตุส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากสาธารณรัฐเกาหลีอยู่ในภาวะสงครามซึ่งรัฐบาลทุ่มทรัพยากรของประเทศไปกับการทำสงคราม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงเริ่มขึ้นภายหลังจากสงครามสิ้นสุด ชาชนบทเข้ามาทำงานในเมืองเพิ่มมากขึ้น จำนวนนักศึกษาเพิ่มมากขึ้น 15 เท่า³ ทำให้มีการรวมกลุ่มของนักศึกษา ซึ่งเป็นผู้มืบทบาทหลักในการชุมนุมประท้วงรัฐบาลเผด็จการที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานอย่างนายซิง มั่น รี ลงได้ในที่สุด

ในช่วงนี้สาธารณรัฐเกาหลีต้องเผชิญกับเผด็จการที่มาจากรัฐบาลพลเรือน รวมถึงเกิดการชุมนุมประท้วงทางการเมืองที่นำไปสู่ความรุนแรง โดยรัฐบาลได้ใช้กฎอัยการศึกในการเข้าปราบปรามผู้ชุมนุม และเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลที่เป็นเผด็จการเป็นส่วนใหญ่

6.1.2 ช่วงที่สอง ค.ศ. 1960-1979 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงานจากรัฐบาลเผด็จการทหาร

การชุมนุมในช่วงนี้ปรากฏทั้งการเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลีรวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงาน เนื่องจากช่วงนี้เป็นที่มีการเร่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ไปสู่ยุคอุตสาหกรรม ทำให้ประชาชนเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้ามาสู่เมืองมากขึ้น นอกจากนี้ ภายหลังการปฏิวัติในเดือนเมษายน ขบวนการแรงงานได้เติบโตมากขึ้น เห็นได้จากการเริ่มการจัดตั้งสหพันธ์ครูอาจารย์เมืองแดกู เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1960 จนนำไปสู่การจัดตั้งสันนิบาตสหพันธ์ครูเกาหลีแห่งชาติเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1960

หลังจากการลาออกของนายซิง มั่น รี รัฐบาลรักษาการได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ และประธานาธิบดีเป็นเพียงผู้นำประเทศและผู้นำกองทัพเท่านั้น ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญ นายยุน โบ ซอน ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีคนต่อไป มีรัฐบาลพลเรือนที่นำโดยนายกรัฐมนตรีชาง เมียน (Chang Myun) เป็นผู้มือำนาจ

³ ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 35.

ในการบริหารประเทศ แต่รัฐบาลพลเรือนของนายชาง เมียง ก็ประสบปัญหาในการปกครองประเทศ เนื่องจากประชาชนไม่พอใจที่รัฐบาลดำเนินล่าช้ากับผู้ที่เกี่ยวข้อง การเลือกตั้งและทุจริตคอร์รัปชันนอกจากนี้ ในระหว่างการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีชาง เมียง ยังมีการประท้วงเพื่อคัดค้านการออกกฎหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ และการออกกฎหมายควบคุมการประท้วงโดยขบวนการนักศึกษา อีกทั้งยังมีการขยายการเดินขบวนไปสู่การเรียกร้องสนับสนุนการรวมประเทศ ซึ่งเป็นการเดินขบวนอย่างสงบโดยปราศจากความรุนแรง

อย่างไรก็ดี นายพลปัก จุง ฮี ได้ก่อการรัฐประหารในวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 ด้วยการให้เหตุผลว่าเพื่อขจัดคอร์รัปชัน ต่อต้านคอมมิวนิสต์เร่งรัดพัฒนาประเทศและสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทัพ คณะรัฐประหารได้จัดตั้งสภาสูงสุดเพื่อการฟื้นฟูบูรณชาติ (Supreme Council for National Reconstruction-SCNR) ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด โดยมีนายพลปัก จุง ฮี เป็นประธาน และให้ประธานาธิบดียุน โบ ซอน ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การยึดอำนาจของกองทัพ และภายหลังมีการลงประชามติเห็นชอบในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1962 ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนไปเป็นระบอบประธานาธิบดีเช่นเดิม ต่อมานายพลปัก จุง ฮี ได้ลาออกจากกองทัพเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี⁴ นายพลปัก จุง ฮี ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1963 และใน ค.ศ. 1967 นายปัก จุง ฮี ได้รับชัยชนะอีกครั้ง เป็นวาระที่สองในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1967

ความต้องการกลับมาดำรงตำแหน่งเป็นวาระที่ 3 ของนายปัก จุง ฮี เป็นผลให้เกิดความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานาธิบดีสามารถต่ออายุได้ไม่โดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และนำไปสู่การชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นต่อมายุหลังทั้งการชุมนุมโดยการเดินขบวนบนท้องถนน การชุมนุมประท้วงหมุนเวียนไปตามเมืองต่างๆ จนนำไปสู่ความรุนแรงหลายครั้ง รัฐบาลใช้กำลังทหารในการเข้าปราบปรามการชุมนุมของผู้ประท้วง แต่ในที่สุดก็มีการลงประชามติซึ่งให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้งครั้งต่อมาใน ค.ศ. 1971 นายคิม แด จุง คู่แข่งของนายพลปัก จุง ฮี ได้กล่าวหาว่ารัฐบาลโกงการเลือกตั้ง การต่อต้านรัฐบาลได้แพร่ระบาดไปยังหมู่นักศึกษา

⁴ วิเชียร อินทะสี, “สองทศวรรษการพัฒนาประชาธิปไตยในเกาหลีใต้: ปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค”, วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (ม.ค. - มี.ย. 2555): 67-108.

ปัญญาชนและนักบวชทั่วประเทศ จึงมีการเดินขบวนเพื่อขับไล่รัฐบาลตามเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) ห้ามการเดินขบวน⁵ ยกเลิก รัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับยูชิน (Yushin Constitution) ในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1972 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเป็นคราวละ 7 ปี และสามารถต่ออายุได้ไม่จำกัด ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่นี้การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะกระทำโดยองค์กรใหม่ที่ว่า สภาเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแห่งชาติ⁶ (National Conference for Unification) และมีการเลือกนายปัก จุง ฮี กลับมาเป็นประธานาธิบดีในวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1972 รัฐธรรมนูญฉบับยูชินนี้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการใช้มาตรการภาวะฉุกเฉินที่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ และไม่อนุญาตให้มีการคัดค้านหรือต่อต้านใดๆ การวิจารณ์ใดๆ ต่อระบอบยูชินไม่สามารถกระทำได้

ภายใต้ระบอบยูชินได้เกิดการชุมนุมประท้วงขึ้นเป็นอย่างมาก เป็นการชุมนุมประท้วงเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญยูชิน โดยเริ่มจากนักศึกษาเป็นหลัก รัฐบาลได้ใช้พระราชกฤษฎีกาฉุกเฉินในการปราบปรามผู้ชุมนุมจนนำไปสู่การจับกุม การลงโทษประหารชีวิต ผู้ดำเนินการต่อต้านรัฐบาล การปราบปรามโดยใช้กำลังที่รุนแรงของรัฐบาลนอกจากจะไม่สามารถตัดทอนการต่อต้านระบอบยูชินได้แล้ว ยังส่งผลให้พลังประชาธิปไตยที่ทำการต่อต้านระบอบยูชินมีความเข้มแข็งมากขึ้น การต่อต้านขยายตัวจากพลังนักศึกษา นักกิจกรรม ผู้สื่อข่าว วงการนักเขียนวรรณกรรม กลุ่มประชาสังคมอื่นๆ จนกระทั่งเกิดการจัดตั้งสภาแห่งชาติเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตย (National Council for Democracy Restoration) ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางต่อต้านระบอบยูชินอันประกอบไปด้วยผู้แทนจากพรรคการเมือง กลุ่มแคทอลิก กลุ่มโปรเตสแตนต์ กลุ่มพุทธ สื่อมวลชน นักวิชาการ นักเขียน นักกฎหมาย กลุ่มสตรี ทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยที่เคยกระจัดกระจายมีความเข้มแข็งมากขึ้น

เมื่อรัฐบาลใช้กำลังปราบปรามผู้ชุมนุมด้วยความรุนแรง ทำการจับกุมและกวาดล้างแกนนำการชุมนุมหลายครั้ง รวมถึงการควบคุมสื่อมวลชน ทำให้นักศึกษาไม่รับรู้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยอื่น รูปแบบการชุมนุมของนักศึกษาและนักกิจกรรมจึงเปลี่ยนไป จากเดิมที่เป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ เปลี่ยนเป็นการ

⁵ ดำรง ฐาติ, *สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี*. (แก้ไขปรับปรุงใหม่ทั้งเล่ม) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 28.

⁶ ลิเมียงชิก, *ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี*, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 60.

แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารผ่านใบปลิว และมีการศึกษาด้านทฤษฎีที่ก้าวหน้าและยุทธศาสตร์ต่างๆ เพื่อเป็นการติดอาวุธด้านการศึกษาให้กับตนเอง ในทางตรงข้ามกับนักศึกษา กลุ่มเคลื่อนไหวอื่นๆ เช่น กลุ่มศาสนาและปัญญาชนได้ดำเนินการต่อสู้อย่างแข็งขัน

ภายใต้รัฐธรรมนูญยูนีคนอกจากจะสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนแล้วยังสร้างความไม่พอใจต่อคนงานหญิง เนื่องจากการปราบปรามคนงานสตรีที่รวมตัวเป็นสหภาพแรงงานโรงงานทอผ้าตองกิล แต่ผู้หญิงก็ได้รับเลือกให้เป็นประธานสหภาพแรงงานโรงงานทอผ้าตองกิลคนแรก สร้างความไม่พอใจให้แก่สำนักงานใหญ่สหภาพแรงงานจึงปลดกรรมการบริหารสหภาพแรงงานตองกิลออกทั้งหมด รัฐบาลจึงเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรับปากว่าจะอนุญาตให้กรรมการบริหารสหภาพกลับเข้าทำหน้าที่ได้ แต่ก็ไม่ได้ทำตามสัญญาจนนำไปสู่การรวมตัวเพื่อคัดค้านการทำลายสหภาพแรงงานอิสระ ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างขบวนการประชาธิปไตยกับขบวนการแรงงานขึ้น นอกจากขบวนการแรงงานแล้วยังมีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยค่าปลุกพืชด้วย ผู้ชุมนุมขอให้รัฐบาลหยุดการคุกคามสมาคมเกษตรกรจนเกิดการก่อตั้งเป็นคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อสิทธิมนุษยชนเกษตรกร ทั้งยังเกิดเป็นความสัมพันธ์อันดีระหว่างขบวนการประชาธิปไตยและขบวนการแรงงาน ทำให้วงการศาสนา กลุ่มสิทธิสตรี และนักศึกษาได้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวต่อสู้ร่วมกันระหว่าง นักศึกษา แรงงานและเกษตรกร⁷

เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงระบอบยูนีคนำไปสู่การเดินขบวนคัดค้านโดยนักศึกษามหาวิทยาลัยแห่งชาติปูซานเพื่อให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับยูนีคน และขยายไปสู่ประชาชนทั่วไปเป็นการชุมนุมปิดกั้นถนนและเดินขบวนไปยังย่านกลางเมือง การชุมนุมที่ขยายวงกว้างทำให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้แทนกลุ่มสังคมต่างๆ ในชื่อสภาแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National Council for Democracy) โดยทำหน้าที่ต่อจากสภาแห่งชาติเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตย (National Council for Democratic Restoration) ซึ่งเป็นการรวมตัวเป็นพันธมิตรแบบถาวรขององค์กรต่างๆ ที่ทำการต่อต้านระบอบยูนีคน ไม่ว่าจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย นักหนังสือพิมพ์ นักเขียน นักศึกษา การบริหารประเทศของนายพลปัก จุง ฮี มาถึงจุดวิกฤติเมื่อแรงงานผู้หญิงของโรงงานทอผ้าวาย เอช (YH Corporation) ได้นัดหยุดงานและรวมตัวกันที่หน้าสำนักงานใหญ่ของพรรคฝ่ายค้าน เพื่อประท้วงการเลิกจ้างแรงงานครั้งใหญ่

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

รัฐบาลได้ให้ตำรวจปราบจลาจลเข้าสลายการชุมนุมมีผลให้แรงงานหญิงหนึ่งคนเสียชีวิต และมีคนที่ถูกทำร้ายร่างกายอีกนับสิบคน การใช้กำลังเข้าปราบปรามแรงงานผู้หญิงที่ทำการประท้วงอย่างสันติได้แสดงให้เห็นว่าสาธารณชนเริ่มตระหนักถึงความโหดร้ายของรัฐบาล

เมื่อเหตุการณ์การชุมนุมทวีความรุนแรงมากขึ้น จนนำไปสู่การเดินขบวนคัดค้านจากนักศึกษามหาวิทยาลัยแห่งชาติปูซานโดยเป็นการชุมนุมประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัด และขยายไปสู่ประชาชนทั่วไปในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1979 และนำไปสู่การชุมนุมประท้วงในเมืองมาซานด้วยเหตุการณ์ครั้งนี้เรียกว่า “การต่อสู้ที่เมืองปูมา” (Pu-Ma Struggle)⁸ เพื่อต่อต้านระบอบยิวซิน รัฐบาลได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามการเดินขบวนดังกล่าวและประกาศภาวะฉุกเฉิน ประธานาธิบดีปึก จุง ฮี ถูกสังหารโดยผู้อำนวยการหน่วยสืบราชการลับ (KCIA) ในวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1979 อันเป็นการสิ้นสุดการครองอำนาจเผด็จการอันยาวนานกว่า 18 ปี

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ยุคของนายปึก จุง ฮี ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของสาธารณรัฐเกาหลี ทำให้ประเทศก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมโดยเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-substitution) มาเป็น “การผลิตเพื่อการส่งออก” (Export-oriented strategy)⁹ และให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากประเทศญี่ปุ่นด้วย ทำให้เกิดการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศญี่ปุ่นที่เคยเป็นเจ้าอาณานิคมมาก่อน โดยการส่งนายคิม จอง อิล ในฐานะทูตพิเศษของรัฐบาลทหารเพื่อเจรจาลับกับรัฐบาลมิตรต่างประเทศของประเทศญี่ปุ่น การฟื้นฟูความสัมพันธ์ในครั้งนี้ก่อให้เกิดเสียงคัดค้านจากฝ่ายค้านและสาธารณชน จนนำไปสู่การเดินขบวนต่อต้านโดยนักศึกษาในกรุงโซล การเดินขบวนในครั้งนี้ไม่มีการปะทะและนักศึกษาอ้างว่าไม่ได้ต่อต้านรัฐบาลและทางการอนุญาตให้เดินขบวนได้¹⁰ เมื่อการเดินขบวนครั้งนี้แผ่ขยายไปทั่วประเทศ รัฐบาลได้เรียกตัวนายคิม จอง อิล กลับมากะทันหัน ทำให้การเจรจาต้องยุติลงและการประท้วงก็ลดลง แต่ก็เกิดการประท้วงอีกครั้งในเดือนพฤษภาคม นำโดยนักศึกษาและคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติกรุงโซล ผู้ประท้วงแสดงออกโดยการอดอาหารประท้วง

⁸ สติธ ธนาธิโชติ, การสร้างความปรองดองแห่งชาติ: กรณีศึกษาเกาหลีใต้ (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2555).

⁹ ดำรง ฐานดี, สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี, หน้า 36.

¹⁰ ลีเมียงซิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 41.

อ่านบทกวี เล่นละคร แสดงละครท้องถิ่น¹¹ พร้อมกับบุกเข้าโจมตีสถานีตำรวจ และบุกไปยังที่ทำการประธานาธิบดี จนในที่สุดนายปัก จุง ฮี ก็ประกาศกฎอัยการศึกเพื่อยุติเหตุการณ์ทั้งหมด

การรื้อฟื้นความสัมพันธ์ของสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นนำมาสู่การประชุมประท้วงอีกหลายครั้งในสมัยของนายปัก จุง ฮี จนรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาส่งทหารเข้าประจำมหาวิทยาลัยต่างๆ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจของนายปัก จุง ฮี ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 2 ฉบับ ของนายปัก จุง ฮี นั้นผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของเกาหลีเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก แต่การพัฒนาเศรษฐกิจของนายปัก จุง ฮีทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมากจากชนบทเข้าสู่เมือง การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาด้านแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการกดค่าจ้างแรงงาน สภาพโรงงานขาดบรรยากาศการทำงานที่ถูกสุขลักษณะ มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ทำงานบ่อยๆ โดยไม่ค่อยได้รับค่าทดแทน ความไม่พอใจเริ่มแสดงออกมาเมื่อ ชุน แทอิล (Chun Tae-il) คนงานโรงงานทอผ้าที่ตลาดเปียงวาในกรุงโซลได้จุดไฟเผาตัวเองในวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1970 พร้อมกับร้องตะโกนว่า “เรามีใช้เครื่องจักร” และ “จงทำตามกฎหมายแรงงาน”¹² ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของสภาพแวดล้อมการทำงานที่เสื่อมโทรมภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว

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

6.1.3 ช่วงที่ 3 ค.ศ. 1980-1986 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย การรวมชาติของสองเกาหลี รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงานจากรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยมีการรวมกลุ่ม

นับจากการจัดก่อตั้งประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีได้เผชิญกับรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ ทั้งเผด็จการโดยรัฐบาลพลเรือน และเผด็จการโดยรัฐบาลที่มาจากการ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

¹² จรรยา ยิ้มประเสริฐ, *ไม้ขีดก้านเดียวที่เปลี่ยนสังคมเกาหลี: เกาหลีเปลี่ยนแล้ว เมืองไทยทราบแล้วเปลี่ยน?*, [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/01/32602> (30 มกราคม 2557)

รัฐประหาร เมื่อมีการล้มเผด็จการคนสำคัญอย่างนายปัก จุง ฮี ที่ครองอำนาจมายาวนานกว่า 18 ปี สาธารณรัฐเกาหลีก็ยิ่งพบบททดสอบทางในการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยอีกเช่นเดิม

ภายหลังการโค่นล้มระบอบยูซินลง ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1980 คนงานเหมืองถ่านหินตองวอน จังหวัดกังวอน 30 คน ได้ประท้วงคัดค้านข้อเสนอเรื่องค่าแรงต่ำราวได้บุกเข้าสลายการประท้วง ทำให้ผู้ประท้วงไม่พอใจจนนำไปสู่การประท้วงบนถนน ในเวลากลางคืนคนงานที่ประท้วงได้บุกโจมตีบ้านของผู้บริหารบริษัทและเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานฝ่ายนายจ้าง การประท้วงขยายตัวมากขึ้น โดยมีชุมนุมนับพันคนและมีการปะทะกับตำรวจอย่างรุนแรง จนมีผู้เสียชีวิต 1 คน คนงานยอมสลายการชุมนุมในที่สุด แต่สุดท้ายก็มีการจับกุมตัวผู้ร่วมประท้วงนำขึ้นฟ้องศาลทหาร แม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ขบวนการแรงงานจะถูกปราบปรามอย่างมากแต่ความพยายามต่อสู้เพื่อสภาพแวดล้อมและความเป็นธรรมที่ดีกว่า ทำให้สหภาพแรงงานอิสระจำนวนมากถูกตั้งขึ้น และขบวนการแรงงานที่เคยถูกกดทับไว้ภายใต้ระบอบยูซินเติบโตอย่างรวดเร็ว

หลังจากการสังหารนายพลปัก จุง ฮี แล้ว นายชอย คิว ฮา (Choi Kyu-hah) ได้รับการเลือกจากที่ประชุมแห่งชาติเพื่อการรวมประเทศ (National Congress for Unification - NCU) ให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำประเทศในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1979 จากนั้น นายพลชุน ดู ฮวาน (Chun Doo-Hwan) ได้ทำการรัฐประหาร ในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1979 โดยให้นายชอย คิว ฮา ยังคงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเช่นเดิม¹³ ภายหลังจากการรัฐประหารได้มีการประกาศกฎอัยการศึกและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับยูซินในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1979 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การรัฐประหารดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวเกาหลีได้เป็นอย่างมาก ความวุ่นวายทางการเมืองยังคงดำเนินต่อไปโดยผู้นำพรรคฝ่ายค้าน คือ นายคิม เด จุง และ นายคิม ยัง แซม ได้เรียกร้องมีการใช้รัฐธรรมนูญและให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว รวมทั้งเรียกร้องให้ปลดปล่อยนักโทษการเมืองที่เหลือทั้งหมดแต่การเรียกร้องไม่เป็นผล ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยทั่วประเทศ นักศึกษานับแสนได้ออกเดินขบวนเรียกร้องให้นายพลชุน ดู ฮวาน ลาออกและยกเลิกกฎอัยการศึก การเดินขบวนครั้งนี้ได้มีการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารจึงประกาศขยายการประกาศกฎอัยการศึกไปทั่วประเทศในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1980 และมีการไต่สวน

¹³ พิเชษฐ เมาลานนท์ และคณะ, สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี.

ผู้นำทางการเมืองคนสำคัญหลายคน ในเวลาต่อมา มหาวิทยาลัยถูกสั่งปิด รัฐสภาถูกยุบ และห้ามการแสดงกิจกรรมทางการเมืองใดๆ แต่นักศึกษาในเมืองกวางจูไม่เชื่อฟังและได้นำการเดินขบวนประท้วงการกระทำของทหาร รวมทั้งเรียกร้องให้ยกเลิกกฎอัยการศึก ต่อมาเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและนักศึกษาถูกยิงตาย ทำให้คนทั้งเมืองเข้าร่วมการประท้วงโดยมีประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนเพิ่มขึ้นมากกว่า 200,000 คนในคืนวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1980¹⁴ ผู้ประท้วงบางส่วนได้แจกใบปลิวและจดหมายข่าวแจกจ่ายไปทั่วเมือง นอกจากนี้คนขับรถแท็กซี่ได้เข้าร่วมการประท้วงโดยการเปิดไฟหน้ารถและบีบแตรเป็นสัญญาณ การชุมนุมทวีความรุนแรงขึ้น นายพลซุน ดู ฮวาน จึงสั่งให้ทหารเข้าใช้กำลังควบคุมสถานการณ์ และเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดในประวัติศาสตร์เกาหลี เนื่องจากการใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมอย่างดุเดือด ที่เมืองกวางจูมีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บและสูญหายเป็นจำนวนมาก โดยรู้จักกันนาม “การสังหารหมู่ที่กวางจู” (Gwangju Massacre) การชุมนุมที่กวางจูในครั้งนี้ปราศจากผู้นำที่เด่นชัด¹⁵ แต่เมื่อมีความรุนแรงมากขึ้น จึงมีการตั้งคณะกรรมการเจรจาหาข้อยุติ แต่คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้เป็นผู้ดำเนินการชุมนุมที่ชัดเจนแต่อย่างใด การชุมนุมประท้วงที่กวางจูเป็นส่วนหนึ่งที่จะสะท้อนการชุมนุมที่นำโดยประชาชนและมีร่วมกันจัดการเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการจัดพิธีศพให้แก่ผู้เสียชีวิต การประชาสัมพันธ์ แสดงถึงความร่วมมือร่วมใจกันของผู้ชุมนุม

เหตุการณ์การปราบปรามผู้ชุมนุมที่กวางจู จบลงด้วยการใช้ความรุนแรงของทหารโดยมีผู้เสียชีวิต ผู้สูญหาย ผู้บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ประธานาธิบดีนายชอย คิว ฮา ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1980 ที่ประชุมแห่งชาติเพื่อการรวมประเทศ (NCU) จึงเลือกนายพลซุน ดู ฮวาน ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทนเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1980 ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งของนายพลซุน ดู ฮวาน ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาเหมือนรัฐธรรมนูญชินและผ่านการลงมติในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1980 โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้วาระละ 7 ปี แต่สามารถดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว และให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยคณะเลือกตั้งและมีการตั้งสภาร่างกฎหมายเพื่อความมั่นคงแห่งชาติขึ้นในวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1980

¹⁴ สติธ ธนาธิโรติ, การสร้างความปรองดองแห่งชาติ: กรณีศึกษาเกาหลีใต้.

¹⁵ ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 99.

ซึ่งสถานะนี้ได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับที่เป็นส่วนหนึ่งการปราบปรามการชุมนุม เช่น กฎหมายปกป้องสังคม ซึ่งให้อำนาจคุมขังผู้กระทำความผิดซ้ำโดยไม่มีกำหนด กฎหมาย สื่อมวลชนพื้นฐานซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสื่อมวลชน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งควบคุมจำกัดการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน¹⁶

การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งผลให้นายพลซุน ตู ฮวาน ได้รับเลือกจาก คณะเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมีวาระ 7 ปี ใน ค.ศ. 1981 นายพล ซุน ตู ฮวาน ได้ประกาศเป้าหมายของชาติคือ การทำให้เกาหลีใต้กลายเป็น “สังคม ประชาธิปไตยสวัสดิการ” (Democratic Welfare Society) ซึ่งหมายถึงสังคม ที่ประชาชนมีความมั่งมีศรีสุขโดยถ้วนหน้า ได้รับบริการทางสังคมและการปกป้อง จากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทุกคนจะมีงานทำในสังคมอุตสาหกรรมยุคใหม่ มีส่วนร่วม ในกระบวนการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเฉกเช่นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าทั้งหลาย¹⁷ โดยยังคงเน้นให้เกาหลีเป็นสังคมอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับสมัยของ นายพลปัก จุง ฮี อย่างไรก็ตาม นายพลซุน ตู ฮวาน ได้ใช้รัฐธรรมนูญที่อนุญาตให้ ประธานาธิบดีใช้สิทธิพิเศษ เช่น การควบคุม การแสดงออกทางการเมืองและตรวจสอบ การเสนอข่าวของสื่อมวลชนอย่างเคร่งครัด การเดินขบวนถือว่าเป็นกิจกรรมทาง การเมืองที่ผิดกฎหมาย หากมีการเดินขบวนขึ้น ตำรวจจะเข้าสลายฝูงชนด้วยกำลัง และจับกุมผู้ร่วมประท้วงทันที

ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของนายพลซุน ตู ฮวาน การชุมนุมประท้วงเกิดขึ้น เป็นระยะๆ โดยขบวนการนักศึกษาและขบวนการแรงงาน แต่เดิมที่ขบวนการ นักศึกษาที่จำกัดอยู่เพียงแค่นิเวศมหาวิทยาลัยก็ได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในการร่วมกัน เรียกร้องความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของแรงงาน และมีความพยายามในการก่อตั้งองค์กร ระดับประเทศเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของขบวนการมากกว่าการทำกิจกรรม เฉพาะเรื่อง โดยได้รวมกันเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่น อันประกอบไปด้วยองค์กร เยาวชนเพื่อขบวนการประชาธิปไตย กลุ่มแรงงาน วัฒนธรรม ศิลปิน สื่อมวลชน และกลุ่มทางสังคมอื่นๆ นอกจากการรวมกลุ่มทางสังคมที่มีความหลากหลายแล้วยังมีการจัดตั้งสภาแรงงานแห่งชาติเกาหลีเพื่อเป็นองค์กรนำของขบวนการแรงงาน จำนวนสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ใน ค.ศ. 1984 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

¹⁷ ดำรงค์ ฐานดี, “พฤติกรรมทางการเมือง : กรณีศึกษาของเกาหลีใต้”, วารสารรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์, (2547): 99-168.

การเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ จำเป็นต้องมีการตั้งสภาแห่งขบวนการเพื่อประสานงานและเป็นเอกภาพ จึงมีการประกาศจัดตั้งสภาแห่งขบวนการเพื่อประชาธิปไตยของประชาชนเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1984 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างขบวนการเคลื่อนไหวมวลชนที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ

ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา พรรครัฐบาลได้รับเลือกเพียง 148 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านที่สำคัญคือ พรรคประชาธิปไตยใหม่ (New Democratic Party) ได้รับเลือกถึง 102 ที่นั่ง ทำให้รัฐบาลเริ่มผ่อนคลายการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองลงบ้าง นักศึกษาและนักการเมืองฝ่ายค้านก็สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้บ้าง มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเกิดการรวมตัวกันของขบวนการประชาชนต่างๆ โดยสภาแห่งขบวนการประชาธิปไตยประชาชนและสมัชชาเพื่อประชาธิปไตยและการรวมประเทศ ร่วมกันจัดตั้งองค์กรใหม่ชื่อ “พันธมิตรเพื่อการรวมประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและขบวนการประชาชน” (Coalition for Democratic Reunification and the People’s Movement)¹⁸ ในขณะเดียวกันภายใต้นโยบายผ่อนปรนของรัฐบาล ขบวนการแรงงานได้ขยายตัวไปอย่างมาก มีการประสานกับกลุ่มประชาธิปไตยอื่นๆ ทำให้รัฐบาลเริ่มหันมาปราบปรามผู้นำแรงงานที่เคลื่อนไหวเรียกร้องค่าแรง และรัฐบาลได้จับกุมผู้นำสหภาพแรงงานโรงงานเดวูไป ทำให้สมาชิกสหภาพแรงงานอื่นๆ นัดหยุดงานเพื่อแสดงการสนับสนุน และสหภาพแรงงานในเขตอุตสาหกรรมอื่นๆ ก็เคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิแรงงานมากขึ้น จนเกิดการนัดหยุดงานอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ ค.ศ. 1960 โดยกลุ่มประชาสังคมอื่นๆ เช่น กลุ่มศาสนา กลุ่มนักศึกษาได้สนับสนุนการเคลื่อนไหวของแรงงาน

ในช่วง ค.ศ. 1985 รัฐบาลซุน ดู ฮวาน ได้ปราบปรามผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างมาก มีความพยายามในการควบคุมการชุมนุมผ่านกฎหมายสร้างความสงบในสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษต่อนักศึกษาที่ก่อการประท้วงที่รุนแรงกว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนที่บังคับใช้อยู่ ในด้านของขบวนการแรงงานมีการพัฒนาการต่อสู้โดยการประสานกับกลุ่มประชาธิปไตยอื่นๆ ทำให้รัฐบาลเริ่มปราบปรามผู้นำแรงงานด้วยความรุนแรง การกวาดล้างจับกุมผู้นำสหพันธ์เยาวชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้เกิดการรวมตัวเพื่อร่วมกันต่อสู้เพื่อให้มีการแก้ไข

¹⁸ ลีเมียงชิก, ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี, แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์, หน้า 110.

รัฐธรรมนูญขึ้น และโดยวิธีการเดินขบวนเรียกร้องตามท้องถนน ขบวนการนักศึกษาประชาชนภายใต้ชื่อ “National Movement Headquarters to Win a Democratic Constitutional” ได้จัดการเดินขบวนเรียกร้องไปตามท้องถนนในกรุงโซลและเมืองอื่นๆ มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายพลชุน ดู ฮวาน ซึ่งรัฐบาลตอบโต้ด้วยการใช้กำลังปราบปราม จนกระทั่งเกิดการประท้วงครั้งสำคัญใน ค.ศ. 1987 ที่รู้จักกันในนาม “การลุกขึ้นสู้ในเดือนมิถุนายน” (June Uprising หรือ June Struggle) ซึ่งเริ่มจากการรวมตัวกันของนักศึกษาซึ่งเป็นพันธมิตรกับศูนย์บัญชาการการเคลื่อนไหวแห่งชาติ จนกลายเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการจัดการชุมนุมในวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1987 โดยในวันนั้นตำรวจได้ใช้แก๊สน้ำตาสลายการชุมนุมจนเป็นเหตุให้นักศึกษาเสียชีวิต การชุมนุมประท้วงดำเนินไปตามเมืองใหญ่ๆ รวมทั้งปูซานและกวางจูโดยเป็นการชุมนุมโดยสงบ จนกระทั่งเกิดการชุมนุมครั้งใหญ่ในวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1987 มีประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมกว่า 1.5 ล้านคน ใน 33 เมือง ซึ่งเป็นการชุมนุมครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศเกาหลี ตำรวจใช้แก๊สน้ำตาในการปราบปรามผู้ชุมนุม อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในครั้งนี้นี้มีความรุนแรงมาก¹⁹ จนนายพลชุน ดู ฮวาน ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี และนายพลโรห์ แท วู ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนและได้ประกาศการปฏิรูปทางการเมืองที่เรียกว่า “June 29 Declaration 1987” โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลง นายพลโรห์ แท วู ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การชุมนุมประท้วงในยุคของนายชุน ดู ฮวาน เป็นการชุมนุมโดยเกิดเป็นองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา กลุ่มผู้ใช้แรงงาน องค์กรทางศาสนา และองค์กรทางสังคมอื่นๆ ซึ่งนอกจากรวมตัวกันเป็นองค์กรเพื่อร่วมกันเรียกร้องแล้ว ในช่วงเวลานี้ยังเกิดการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ เพื่อเพิ่มพลังและความมีระบบในการจัดการชุมนุม และเพื่อให้การชุมนุมแต่ละครั้งมีพลังมากขึ้นกว่า รวมถึงเกิดการร่วมมือร่วมใจกันต่อสู้ในเป้าหมายที่ไม่ใช่ของกลุ่มตนเอง เช่น กลุ่มนักศึกษาที่ร่วมกันต่อสู้กับขบวนการแรงงานเพื่อเรียกร้องค่าแรง ซึ่งเป็นพัฒนาการของการชุมนุมที่มีทิศทางที่ดีและแตกต่างจากการเคลื่อนไหวในช่วงก่อนหน้านี้

¹⁹ พิเชษฐ เมาลานนท์ และคณะ, สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี.

6.1.4 ช่วงที่ 4 ค.ศ. 1987-2007 การชุมนุมเพื่อเรียกร้องสวัสดิการแรงงาน โดยขบวนการแรงงาน

หลังจากการลงจากอำนาจของนายพลชุน ดู ฮวาน ได้ดำเนินการพัฒนาประชาธิปไตย โดยคาดหวังว่าการรัฐประหารคงไม่อาจเกิดขึ้นได้อีก และเป็นช่วงที่เปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลเผด็จการทหารสู่รัฐบาลพลเรือน การพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงนี้มีความก้าวหน้ามาก มีการจัดตั้งสหภาพครูอาจารย์และนักศึกษา และการเกิดขึ้นของกลุ่มประชาสังคมต่างๆ มากมาย รายงานการสำรวจการสำรวจใน 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 เสียง ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2002

เป้าหมายสำคัญของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เปลี่ยนจากการเรียกร้องประชาธิปไตยและแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องด้านสิทธิแรงงานของขบวนการแรงงานเป็นหลัก ใน ค.ศ. 1987 สาธารณรัฐเกาหลีมีกรณีนัดหยุดงานร่วมกันตามย่านอุตสาหกรรมทั่วประเทศ โดยมีสถิติการนัดหยุดงานใน ค.ศ. 1987 จำนวน 3,458 ครั้ง²⁰ การชุมนุมในยุคนี้จึงเป็นชุมนุมของขบวนการแรงงานเป็นส่วนใหญ่ โดยการชุมนุมจะเป็นการนัดหยุดงานและมีการชุมนุมร่วมกันเพื่อเรียกร้องรัฐบาลตามข้อเรียกร้องที่ต้องการ

6.2 รูปแบบในการชุมนุม

จากบริบททางสังคม การเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี ทั้ง 4 ยุค จะพบพัฒนาการของการชุมนุมที่เริ่มจากนักศึกษาเป็นหลักในชุมนุมประท้วง แล้วจึงปรากฏบทบาทของกลุ่มสังคมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการแรงงาน ขบวนการทางศาสนา สื่อสารมวลชน โดยในแต่ละกลุ่มจะเข้าร่วมการประท้วงที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน และมีพัฒนาการจนมีการรวมกลุ่มเพื่อให้การเรียกร้องมีพลังมากยิ่งขึ้น รวมถึงประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การประท้วงก็มีความหลากหลาย

²⁰ จรรยา ยิ้มประเสริฐ, ไม้ขีดก้านเดียวที่เปลี่ยนสังคมเกาหลี: เกาหลีเปลี่ยนแล้ว เมืองไทยทราบแล้วเปลี่ยน?, [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/01/32602> (30 มกราคม 2557)

6.2.1 กลุ่มทางสังคมในการชุมนุมประท้วง

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

ตารางที่ 6.1 Social Groups Participating in Protest Events (1970-1992)

Social Group	Frequency	Percent
Students or youths	1116	33.54
Laborers	714	21.46
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

Social Group	Frequency	Percent
Military personnel	6	0.18
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 ,Sookyoung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007) p.19

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นกลุ่มทางสังคมที่หลากหลายที่มีส่วนร่วมในการประท้วงของสาธารณรัฐเกาหลี โดยกลุ่มที่เข้าร่วมการประท้วงมากที่สุด คือ นักศึกษา ทั้งนี้จะพบว่า กลุ่มที่มีการเข้าร่วมในการประท้วงหลักๆ มีดังนี้²¹

1) ขบวนการนักศึกษา (Students or youths) เป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและมีบทบาทสำคัญในการประท้วง เนื่องจากนักศึกษาเป็นกลุ่มที่ได้รับความนิยม และประชาชนให้การสนับสนุน โดยเป็นขบวนการที่เริ่มจากความไม่พอใจต่อรัฐเผด็จการ และต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ดี นักศึกษายังเป็นกลุ่มที่ถูกรัฐใช้กำลังปราบปรามมากที่สุดกลุ่มหนึ่งด้วย ทั้งนี้นักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการประท้วงมากที่สุดในช่วง ค.ศ. 1970-1992 โดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 30-35 ของจำนวนการประท้วงที่เกิดขึ้นทั้งหมด

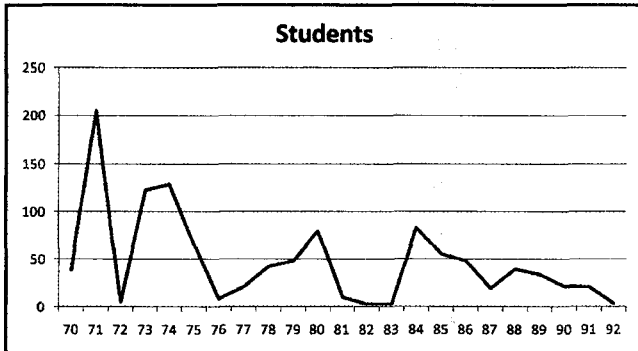
เหตุที่นักศึกษาจะทำการต่อต้านหรือประท้วงรัฐบาลจะเกิดขึ้นในกรณีที่ถูกจำกัดเสรีภาพ ซึ่งการประท้วงโดยนักศึกษาเกิดขึ้นครั้งแรกในทศวรรษ 1970 ในรัฐบาลนายปัก จุง ฮี โดยนายปัก จุง ฮี จะทำการลงสมัครประธานาธิบดีในสมัย 3 และได้ทำการเพิ่มชั่วโมงในการฝึกทหารของนักศึกษามากขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือ

²¹ Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee ,Sookyoung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007), pp. 22-41.

ในการควบคุมนักศึกษา แต่มาตรการดังกล่าวกลับเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นักศึกษาลุกขึ้นมาต่อต้าน นอกจากนี้ใน ค.ศ. 1973 การประท้วงโดยนักศึกษามีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก และมีการออกกฎศึกษาเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินใน ค.ศ. 1974 เพื่อห้ามการชุมนุมประท้วงของนักศึกษา ทั้งยังมีการมีการจับกุมนักศึกษาอย่างกว้างขวางเพื่อเป็นการป้องกันการประท้วงดังกล่าว ซึ่งการออกกฎศึกษาเป็นผลให้จำนวนการประท้วงของนักศึกษาลดลงใน ค.ศ. 1974 – 1976 แต่ทั้งนี้ใน ค.ศ. 1977 เมื่อนายชุน ดู ฮวาน เข้ามาสู่ตำแหน่งประธานาธิบดี นักศึกษาก็ทำการเรียกร้องให้มีเสรีภาพและประชาธิปไตยมากขึ้นในมหาวิทยาลัย และขอให้นักศึกษาที่เคยถูกไล่ออกโดยกฎศึกษาสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถกลับเข้ามาเรียนใหม่ได้ รวมถึงขอให้รัฐบาลประกาศยกเลิกกฎอัยการศึก และการบังคับให้นักศึกษาเป็นทหาร

ต่อมาใน ค.ศ. 1980 เกิดการประท้วงรุนแรงโดยนักศึกษาขึ้นอีกครั้งระหว่างนักศึกษากับรัฐบาลที่เมืองกวางจูทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก กระทั่งรัฐบาลออกมาตรการต่างๆ มาจัดการกับผู้ประท้วงทั้งหมด ไม่ใช่เพียงแค่นักศึกษาเท่านั้น ผลของมาตรการครั้งนี้ทำให้การชุมนุมลดลงในช่วง ค.ศ. 1980-1984 ซึ่งจะเห็นว่า ค.ศ. 1981-1983 นั้น แทบไม่มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นเลย จนหลัง ค.ศ. 1984 รัฐบาลก็ลดความเข้มงวดในการจำกัดการชุมนุมลง โดยมีเหตุผล 2 ประการ คือ 1. จะเกิดการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1985 และจะมีการจัดกีฬาโอลิมปิกใน ค.ศ. 1988 2. รัฐบาลมีความเชื่อว่าสามารถควบคุมสังคมได้ เนื่องจากมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และมีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น แต่ปรากฏว่าหลัง ค.ศ. 1984 นักศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆ เริ่มมีเสรีภาพมากขึ้น และเป็นไปในทางการเมืองมากขึ้น

จากกราฟด้านล่างจะเห็นว่าในช่วง ค.ศ. 1970-1980 บทบาทของขบวนการนักศึกษามีความเด่นชัดและเป็นขบวนการที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันทั้งทางการเมืองและสังคม โดยบทบาทของนักศึกษาค่อยๆ ลดหลัง ค.ศ. 1980 เนื่องจากการถูกปราบปราม และมีบทบาทเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งใน ค.ศ. 1984 และลดลงเรื่อยๆ



แผนภาพที่ 6.1

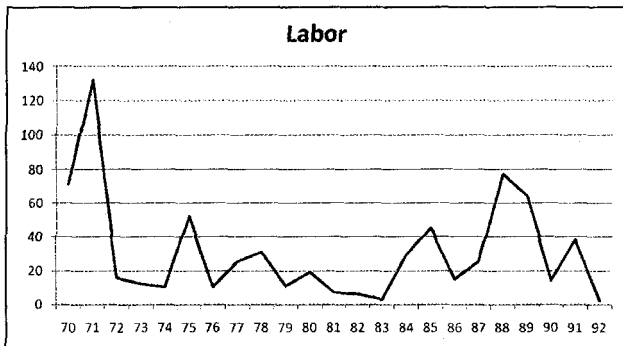
แสดงปริมาณการประท้วงของนักศึกษาช่วง ค.ศ. 1970–1992

ที่มา : Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee, Sookyoung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007), p. 24.

2) ขบวนการแรงงาน (Laborers) เป็นกลุ่มที่สำคัญในการชุมนุมประท้วงกลุ่มหนึ่งของสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งมาจากขบวนการนักศึกษา เนื่องจากในยุคของนายปัก จุง ฮี ที่ถือได้ว่าเป็นเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการพัฒนาสาธารณรัฐเกาหลีจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม การพัฒนาดังกล่าวทำให้เกิดชนชั้นแรงงานจำนวนมาก และทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยในช่วง ค.ศ. 1970 เป็นช่วงที่กลุ่มแรงงานเริ่มเข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องประชาธิปไตยและสิทธิต่างๆ โดยการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานเริ่มมาจากการประท้วงของ นายซอน เท อิน ที่พยายามเรียกร้องให้มีกฎหมายแรงงานขั้นพื้นฐาน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ นายซอน เท อิน จึงทำการเผาตัวเองเพื่อเป็นการเรียกร้องครั้งสุดท้าย การตายของ ซอน เท อิน ได้เป็นการปลุกกระแสการเรียกร้องของชนชั้นแรงงานขึ้นมาจนใน ค.ศ. 1970 เริ่มมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น และเรียกร้องให้มีให้มีเสรีภาพในการตั้งสหภาพให้มีอัตราค่าจ้างมากขึ้น และเรียกร้องให้มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น ส่งผลให้ใน ค.ศ. 1970 มีการตั้งสหภาพแรงงานจำนวน 3,063 สหภาพ และเพิ่มเป็น 4,394 สหภาพใน ค.ศ. 1979

ใน ค.ศ. 1980 มีการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานแห่งชาติ (labor unions and national federations of unions) ซึ่งการต่อสู้หลักๆ ของสหภาพแรงงานในช่วงนี้ เป็นการเรียกร้องด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน อัตราค่าจ้าง โดยเป็นการเรียกร้องต่อนายจ้างเป็นหลัก เมื่อเกิดการประท้วงมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ทำการกวาดล้างและควบคุมขบวนการแรงงาน รวมถึงมีการสลายสหภาพแรงงาน 118 สหภาพ และมีการบังคับให้ผู้นำสหภาพกว่า 191 คน ลาออก ทำให้ในช่วง ค.ศ. 1981-1983 มีจำนวนการประท้วงลดลง

การประท้วงของขบวนการแรงงานในทศวรรษ 1970 นั้น ขบวนการแรงงานจะทำการต่อสู้เพื่อให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่ในทศวรรษ 1980 จะเป็นการต่อสู้กับนายจ้างเพื่อให้สวัสดิการที่ดีขึ้น เช่น เงินเดือน สภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้น จนกระทั่งหลัง ค.ศ. 1985 ขบวนการแรงงานมีการจัดระบบที่ดีขึ้น และมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนการเรียกร้องจากนายจ้าง มาเป็นการเรียกร้องจากรัฐบาล



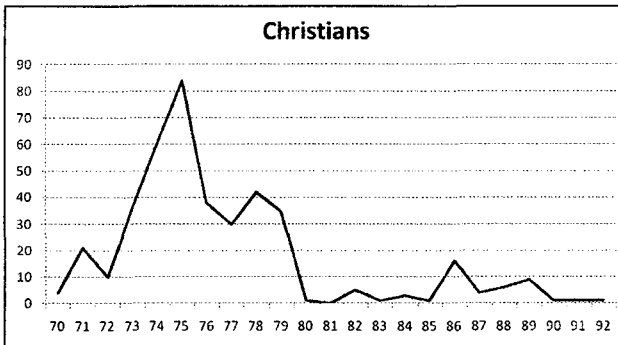
แผนภาพที่ 6.2

แสดงปริมาณการประท้วงของขบวนการแรงงานช่วง ค.ศ. 1970-1992

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. 28.

3) กลุ่มคริสเตียน (Christians) เป็นกลุ่มหนึ่งที่สำคัญในการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยของสาธารณรัฐเกาหลีในช่วงทศวรรษ 1970 โดยผู้นำที่สำคัญในการเคลื่อนไหวด้านประชาธิปไตยบางครั้งเป็นพระในคริสต์ศาสนา โดยกลุ่มคริสเตียน

จะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนกลุ่มอื่นๆ ในการประท้วง โดยใน ค.ศ. 1974 การเคลื่อนไหวของนักศึกษาที่มีจำนวนน้อยลง แต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มคริสเตียนกลับเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งใน ค.ศ. 1975-1978 กลุ่มคริสเตียนเป็นกลุ่มที่มีการประท้วงมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และในช่วงที่มีการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงกลุ่มอื่นอย่างรุนแรง กลุ่มคริสเตียนเป็นผู้ที่มีบทบาทเข้ามาเป็นผู้นำการชุมนุมประท้วงแทน และในช่วงที่กลุ่มคริสเตียนเข้ามามีบทบาทในการประท้วงที่เพิ่มขึ้นนี้เอง รัฐบาลได้ออกกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 9 เพื่อปราบปรามการประท้วงของชาวคริสเตียน ต่อมาใน ค.ศ. 1980 รัฐบาลมีความเข้มงวดในการปราบปรามผู้ประท้วงทุกกลุ่ม ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มอื่นๆ รวมถึงคริสเตียนลดลง รวมถึงกลุ่มคริสเตียนเห็นว่าการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงของกลุ่มแรงงานและนักศึกษาไม่ใช่ทางแนวทางของศาสนาคริสต์ นอกจากนี้การเคลื่อนไหวของพระในคริสต์ศาสนานั้น เมื่อไปร่วมกับกลุ่มอื่นๆ เช่น นักศึกษา ขบวนการแรงงาน ก็จะถูกมองว่าเป็นกลุ่มนั้นๆ ไป ทำให้บทบาทของกลุ่มคริสเตียนลดลง และกลายเป็นกลุ่มที่อยู่ในฐานะผู้สนับสนุนกลุ่มอื่นๆ แทน



แผนภาพที่ 6.3

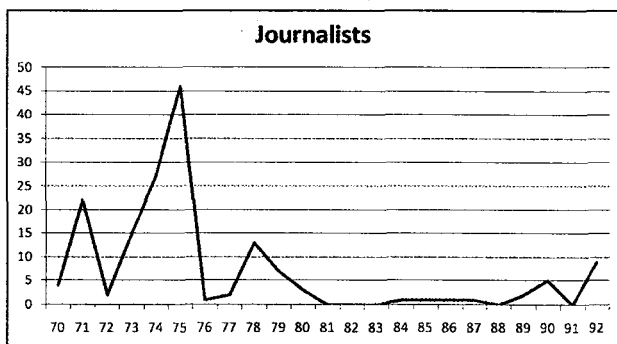
แสดงปริมาณการประท้วงของกลุ่มคริสเตียน ช่วง ค.ศ. 1970-1992

ที่มา : Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee, Sookyoung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007), p. 34.

4) กลุ่มสื่อมวลชน (Journalists) การจำกัดเสรีภาพของนักข่าวเริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1963 รัฐบาลได้ออก Media Law ขึ้น โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ โดยในการประท้วงของนักศึกษา ค.ศ. 1971

สื่อได้พยายามติดตามเสนอข่าว ทำให้รัฐบาลเพิ่มมาตรการในการควบคุมเสรีภาพของสื่อมากขึ้น เมื่อสื่อถูกควบคุมในการเสนอข่าวมากขึ้น จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการประท้วง จนกระทั่งเกิดความสัมพันธ์ระหว่างนักศึกษาและสื่อมวลชน โดยนักข่าวได้นำเสนอข่าวการประท้วงของนักศึกษา ส่วนนักศึกษาก็นำเสนอประเด็นการถูกควบคุมการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนมาเป็นประเด็นหนึ่งในการประท้วง จนกระทั่ง ค.ศ. 1973 ได้มีการแก้ไข Media Law โดยมีการแก้ไขใน 2 เรื่อง คือ 1. ให้อำนาจประธานาธิบดีในการเซ็นเซอร์ก่อนและหลังการพิมพ์ของสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง รวมถึงข่าวที่ถูกนำเสนอทางโทรทัศน์ 2. รัฐบาลบังคับให้หนังสือพิมพ์มารวมกลุ่มกัน เพื่ออำนวยความสะดวก ภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้สื่อมวลชนก็ได้ทำการต่อต้าน และหนังสือพิมพ์ Donga Ilbo ได้ออกประกาศยืนยันที่จะมีการเคลื่อนไหวต่อไป เพื่อให้มีเกิดเสรีภาพของสื่อ และจะนำเสนอข่าวการกวาดล้างผู้ชุมนุมทั้งกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มอื่นๆ ต่อไป รัฐบาลมีความพยายามในการลงโทษโดยตัดรายได้ของ หนังสือพิมพ์ Donga Ilbo โดยห้ามไม่ให้มีการซื้อโฆษณา และบังคับให้เล่นักข่าวที่เคยร่วมต่อต้านเรียกร้องใน ค.ศ. 1975 โดยนักข่าว 135 ถูกไล่ออก แต่เมื่อรัฐบาลปราบปรามหนังสือพิมพ์ Donga Ilbo กลับทำให้สื่ออื่นๆ ออกมารวมสนับสนุนกับ หนังสือพิมพ์ Donga Ilbo มากขึ้น จนใน ค.ศ. 1974 มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของนักข่าวขึ้น เพื่อเป็นสื่อกลางในการเรียกร้อง แต่อย่างไรก็ตามใน ค.ศ. 1980 ยังคงมีการปราบปรามสื่อมวลชนอย่างรุนแรง ทำให้มีการเคลื่อนไหวลดลงเช่นเดียวกับกลุ่มอื่นๆ

ดังนั้น บทบาทของนักข่าวจึงมิได้เป็นผู้ประท้วงโดยตรงแต่เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในสาธารณรัฐเกาหลี เป็นกลุ่มที่สามารถเสนอข้อเท็จจริงสู่สาธารณะได้ ทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมในเครื่องมือที่ใช้สื่อสารต่อสาธารณะ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ โดยสื่อมวลชนสามารถกระจายเหตุการณ์ประท้วงประเด็นปัญหา สถานการณ์ที่เกิดขึ้นออกสู่กลุ่มทางสังคมอื่นๆ รวมถึงการสื่อสารกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสื่อมวลชนยังเป็นกลุ่มที่สำคัญในการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงอีกด้วย เช่น การชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านระบอบยิวซินันั้น มีการควบคุมสื่อมวลชน ทำให้นักศึกษาไม่รู้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยอื่น ทำให้รูปแบบการชุมนุมของนักศึกษาเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ ไปเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านใบปลิว



แผนภาพที่ 6.4

แสดงปริมาณการประท้วงของกลุ่มสื่อมวลชน ช่วง ค.ศ. 1970-1992

ที่มา : Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee, Sookyoung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007), p. 40.

6.2.2 ปัญหาที่นำไปสู่การชุมนุม

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นมากมาย โดยการชุมนุมในแต่ละช่วงเวลานั้นจะขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นปัญหาในทัศนะของผู้ชุมนุมในขณะนั้น โดยจากงานของ Shorenstein Asia Pacific Research Center, Stanford University แสดงให้เห็นประเด็นปัญหาและจำนวนครั้งที่เกิดขึ้นของการชุมนุมในสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

ตารางที่ 6.2 Specific Issues Raised in Protest Events (1970-1992)

Specific Issues	Frequency	Percent
Anti-repression	1105	24.27
Labor conditions, rights, etc.	748	16.43
Educational freedom	291	6.39
Constitution	254	5.58
Anti-censoring, freedom of press, or critique of media	243	5.34
Return to democracy	238	5.23

Specific Issues	Frequency	Percent
Critique of Chun gov.	140	3.07
Anti-military training in school	119	2.61
Critique of PCH regime	118	2.59
Solidarity with other activists	100	2.2
Reunification or NK issues	94	2.06
Anti-repressive laws	84	1.84
Critique of Roh gov.	76	1.67
Critique of individuals	73	1.6
Election corruption	69	1.52
Anti Japanese policy	57	1.25
US-Korea relations	56	1.23
Anti-corruption	53	1.16
Reinstatement of students	52	1.14
Current situation	50	1.1
Human Rights	47	1.03

ที่มา: Gi-Wook Shin, Paul Y. Chang, Jung-eun Lee, Sookyoung Kim, South Korea's Democracy Movement (1970-1993): Stanford Korea Democracy Project Report (California: Stanford University, 2007), pp. 50-51.

จากตาราง พบว่า สาเหตุของการประท้วงมีความหลากหลายมากขึ้น การประท้วงมีทั้งเรื่องการท่องเที่ยว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เสรีภาพของสื่อ เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชนที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ประเด็นในการชุมนุมในช่วง ค.ศ. 1970 และ ค.ศ. 1980 มีความแตกต่างกัน โดยในช่วง ค.ศ. 1970 การชุมนุมประท้วงการปราบปรามการชุมนุมมีจำนวนมากที่สุด และในช่วง ค.ศ. 1980 การชุมนุมประท้วงเรื่องแรงงาน เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้ในช่วง ค.ศ. 1980-1987 ประเด็นในการชุมนุมประท้วงที่สำคัญที่สุด คือ ประเด็นทางการเมือง²²

²² Ibid, pp. 53-55.

6.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและการจำกัดสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม

6.3.1 การรับรองสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 21 ดังนี้

“สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จะจำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ทั้งนี้ สิทธิในการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเป็นสิทธิที่อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย แต่ต้องเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย เพื่อความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน และเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยที่ปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันแล้วกว่า 166 ประเทศ²³ สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีการลงนามและให้สัตยาบันในกติการะหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) โดยมิได้ตั้งข้อสงวนในมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติรับรองการชุมนุมไว้ ทำให้สาธารณรัฐเกาหลีสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนได้ภายใต้ มาตรา 21 ของ ICCPR คือ สามารถออกกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

²³ 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)

6.3.2 การรับรองสิทธิ เสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลีมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกถูกประกาศเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1948 ภายหลังจากการก่อตั้งประเทศเป็นสาธารณรัฐในปีเดียวกัน และมีการแก้ไขมาทั้งสิ้น 9 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในค.ศ. 1987 โดยในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมีการบัญญัติถึงการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน โดยมีการบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก และมีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวทั้งหมด 6 ครั้ง

บทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 13²⁴ บัญญัติว่า

“เสรีภาพของพลเมืองในการพูด การพิมพ์ การชุมนุม และการสมาคม จะไม่ถูกจำกัด เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะพบว่า มีการให้เสรีภาพแก่พลเมือง โดยเสรีภาพดังกล่าวจะถูกจำกัดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งต่อมาเมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมครั้งที่ 1 ในรัฐธรรมนูญที่แก้ไขในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1960 ได้มีการคงมาตรา 13 ไว้ และได้มีเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 28 (2)²⁵ ที่กำหนดว่า

“สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอาจจะถูกจำกัดได้ เมื่อมีความจำเป็นในการรักษาประโยชน์และสวัสดิการสาธารณะตามกฎหมาย แต่การจำกัดดังกล่าวต้องไม่ละเมิดต่อสาระสำคัญของสิทธิ เสรีภาพ และไม่เป็นการควบคุมให้มีการขออนุญาตและตรวจสอบก่อนการพูด การพิมพ์ การชุมนุมและการสมาคม”

²⁴ Article 13: The citizens' freedom of speech, the press, assembly and association shall not be restricted unless pursuant to the law.

²⁵ Article 28

(2): Citizens' freedom and rights may be restricted when it is deemed necessary for the public order and welfare under the law. However, the restriction shall not harm the essence of the freedom and rights and it shall not regulate the permit and pre-censorship of speech, the press, assembly and association. (June15, 1960 Revised Constitution)

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1960 กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้สามารถจำกัดสิทธิ เสรีภาพได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และสวัสดิการสาธารณะ และต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ไม่ได้มีรายละเอียดในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของพลเมืองที่กฎหมายสามารถบัญญัติไว้ได้

หลังจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1960 การแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมครั้งที่ 2 เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1962 ในมาตรา 18²⁶ โดยสาระสำคัญของมาตราอยู่ที่การเพิ่มข้อบัญญัติในเรื่อง เวลา และสถานที่ในการชุมนุมภายนอกที่อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมครั้งที่ 3 เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1972 โดยมีการแก้ไขมาตรา 18²⁷ (December 27, 1972 Revised Constitution) ให้กลับไปใช้บทบัญญัติเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้การจำกัดเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การชุมนุมและการสมาคมสามารถทำได้ภายใต้กฎหมาย แต่ในการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมครั้งที่ 4 ในมาตรา 20²⁸ (October 27, 1980 Revised Constitution) มีการตัดข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพของพลเมืองออกไป โดยกำหนดให้พลเมืองสามารถใช้เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การชุมนุมและการสมาคมได้

การแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดคือ ค.ศ. 1987 (October 29, 1987 Revised Constitution) โดยบัญญัติ

²⁶ Article 18

- (1) All citizens shall enjoy freedom of speech, the press, assembly and association.
- (2) Permit and pre-censorship of speech, the press, assembly and association shall not be allowed. Yet, the pre-censorship of movie and entertainment may be allowed for the purpose of the public morals and societal ethics.
- (3) (omitted)
- (4) The time and place of outdoor assembly may be regulated by law. (December 26, 1962 Revised Constitution)

²⁷ Article 18: Citizens' freedom of speech, the press, assembly and association shall not be restricted unless pursuant to law.

²⁸ Article 20 (1) All citizens shall enjoy freedom of speech, the press, assembly and association.

ถึงการรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในเรื่องการชุมนุมไว้ ใน มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้²⁹

“(1) ประชาชนทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด และการพิมพ์ รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม

“(2) การกำหนดให้ขออนุญาตหรือให้นำข้อความหรือข่าวไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจ ก่อนนำไปเผยแพร่ การกำหนดให้ขออนุญาตรวมตัวชุมนุมและการสมาคม จะกระทำไม่ได้”

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจึงพบว่า เสรีภาพในการชุมนุมของพลเมืองไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ภายใต้การบัญญัติของกฎหมาย และมีได้มีการจำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้ ดังนั้น สาธารณรัฐเกาหลีจึงมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ รัฐบัญญัติว่าด้วย การชุมนุมและการเดินขบวนสาธารณะ ค.ศ. 1960 แก้ไขครั้งล่าสุด ค.ศ. 2007 โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาในการกำหนดถึงขอบเขตและเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชน

6.3.3 การชุมนุมภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน³⁰ (The Assembly and Demonstration Act)

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีปรากฏขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1960 ต่อมา มีการยกเลิกกฎหมายนี้ทั้งฉบับ และมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่

²⁹ Article 21

- (1) All citizens shall enjoy freedom of speech and the press, and freedom of assembly and association.
- (2) Licensing or censorship of speech and the press, and licensing of assembly and association shall not be permitted.
- (3) The standard of news service and broadcast facilities and matters necessary to ensure the functions of newspapers shall be determined by Act.
- (4) Neither speech nor the press shall violate the honor or rights of other persons nor undermine public morals or social ethics. Should speech or the press violate the honor or rights of other persons, claims may be made for the damage resulting therefrom.

³⁰ แปลจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ภาษาเกาหลี แปลโดย อาจารย์ณริศรา ไตรบุตร หัวหน้าสาขาวิชาภาษาเกาหลี ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตูรายละเอียดยในภาคผนวก

เมื่อ ค.ศ. 2007 (กฎหมายฉบับที่ 8424 วันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2007) และมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยกฎหมายฉบับที่ 8733 วันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2007

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการชุมนุมและการเดินขบวน โดยเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงคำนิยาม บทบาทและหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมและการเดินขบวน รวมถึงบัญญัติถึงบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนตามที่รัฐบัญญัติกำหนด

วัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน

มาตรา 1 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ไว้ว่า

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อสร้าง “ความสมดุลอย่างเหมาะสม” ระหว่างการประกันสิทธิและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการชุมนุมและการเดินขบวน โดยการคุ้มครองพลเมืองจากการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้หลักประกันอย่างสูงสุดในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำนิยามตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน กำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 2 โดยกำหนดคำนิยามไว้ 6 คำ ดังนี้

1. การชุมนุมในพื้นที่โล่ง (Outdoor assembly) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ที่ไม่มีหลังคาหรือสิ่งปิดกั้นทั้งสี่ด้าน

คำนิยามของ “พื้นที่เปิดโล่ง” เป็นการแสดงถึงลักษณะทางกายภาพมากกว่าลักษณะทางกฎหมาย ดังนั้น การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งตามกฎหมายจึงครอบคลุมทั้งการชุมนุมในที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ ตราบใดที่พื้นที่นั้นไม่มีหลังคาหรือสิ่งปกคลุม หรือในที่เปิดโล่งที่ไม่มีผนังห้อมล้อม³¹

2. การเดินขบวน (Demonstration) หมายถึง การกระทำที่กลุ่มบุคคลรวมตัวด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน, แสดงพลังหรือเจตนารมณ์ หรือการเดินขบวนในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าไปได้ เช่น ถนน, ลานสาธารณะ, สวนสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นการกระทำที่ส่งอิทธิพลต่อความเห็นของประชาชนทั่วไป

³¹ 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)

3. **ผู้จัด (Organizer)** หมายถึง บุคคลหรือองค์กรที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนในนามและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบุคคลหรือองค์กรนั้น ทั้งนี้ ผู้จัดสามารถแต่งตั้งผู้ดูแล (supervisor) เพิ่มมา เพื่อมอบหมายการบริหารจัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวน ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ดูแลเป็นผู้จัดในขอบข่ายงานที่ได้รับมอบหมายนั้น

ดังนั้น การที่บุคคลหลายคนมาชุมนุมเรียกร้องหรือคัดค้านในเรื่องเดียวกัน ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันโดยมิได้มีการบริหารจัดการหรือตกลงกันมาก่อน จึงไม่ถือเป็นผู้จัดการชุมนุม แต่หากต่อมามีการร่วมกันชุมนุมเรียกร้องหรือคัดค้าน และมีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในระหว่างกันก็จะเข้าลักษณะเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้

4. **ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน (order maintainer)** หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดให้ช่วยในการจัดระเบียบการชุมนุมหรือการเดินขบวน

5. **เขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อย (boundary for the maintenance of order)** หมายถึง การที่หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการสถานีประจำเขต กำหนดเครื่องหมายแสดงเขตแนว เช่น แถบเชือก อุปกรณ์กีดขวาง เส้นจราจร เป็นต้น โดยติดตั้งบริเวณเขตที่เดินขบวนหรือสถานที่ที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน เพื่อคุ้มครองการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และเพื่อความคล่องตัวทางจราจร

6. **สถานีตำรวจ** หมายถึง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม มาตรา 2 ไม่มีการบัญญัติถึงคำนิยามของ “การชุมนุม” (Assembly) แต่กลับมีคำนิยามของคำว่า “การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง” (Outdoor assembly) แทน นอกจากนี้ยังไม่มีข้อกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้ชุมนุมที่จะเข้าลักษณะเป็นการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญว่าด้วย การชุมนุมและการเดินขบวนนี้ แต่หากพิจารณาจากคำนิยามของการเดินขบวน (Demonstration) จะมุ่งพิจารณาที่จุดประสงค์ของกลุ่มคนที่มาร่วมกันว่ามีจุดประสงค์เพื่อเรียกร้องในเรื่องเดียวกัน³²

³² จันทริกา เอี่ยมยุรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

ข้อห้ามในการขัดขวางการชุมนุมและการเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน กำหนดข้อห้ามมิให้ขัดขวางการชุมนุมและเดินขบวนไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

- 1) ห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบต่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติ ด้วยการใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น
- 2) ห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับของกฎหมายนี้ ด้วยการใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น
- 3) หากผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนมีเหตุผลอันควรที่กล่าวว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติอาจถูกรบกวน สามารถแจ้งและร้องขอความคุ้มครองได้ที่สถานีตำรวจในเขตอำนาจ ในกรณีนี้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจไม่สามารถปฏิเสธการร้องขอความคุ้มครองโดยที่ไม่มีเหตุอันเหมาะสมได้

การห้ามการเข้าร่วมของบุคคลบางคน

มาตรา 4 กำหนดว่า ผู้จัดและผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสามารถยับยั้งบุคคลหรือองค์กรใดในการเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า ผู้จัดและผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องเปิดให้องค์กรสื่อสารมวลชนเข้าไปในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่ผู้สื่อข่าวต้องแสดงบัตรประจำตัวและติดปลอกแขนผู้สื่อข่าวในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมหรือเดินขบวน

การห้ามการชุมนุมและการเดินขบวนตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน

มาตรา 5 กำหนดห้ามการชุมนุมและเดินขบวน ดังนี้

1. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดตามสนับสนุนการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้
 - 1.1 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
 - 1.2 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่แสดงอย่างชัดเจนว่า ก่อให้เกิดการคุกคามโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยการใช้อำนาจรุนแรง หมู่อการคุกคาม การทำลาย การลงวางเพลิง เป็นต้น
2. ห้ามมิให้ผู้ใดทำการยุยงหรือโฆษณาชวนเชื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ต้องห้ามตามข้อที่ 1

การชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนนี้

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

การยกเว้นดังกล่าว เป็นการยกเว้นตามรัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนนี้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ต้องทำการแจ้งและจัดทำรายงานการจัดการชุมนุมและการเดินขบวน ข้อจำกัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในด้านเวลา สถานที่ และด้านสภาพการจราจรบนถนนสาธารณะสายสำคัญ

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากคำนิยาม วัตถุประสงค์ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนจะพบว่า การจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด (Indoor Assembly)³³ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญตีนี้ เว้นแต่ผู้จัดการชุมนุมจะทำการเชิญชวนให้บุคคลภายนอกสนใจและเข้าร่วมการชุมนุม รวมทั้งการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงจากภายในที่ชุมนุมสื่อสารออกไปภายนอก ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวก็จะกลายเป็นการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด (Outdoor Assembly)³⁴

การแจ้งการชุมนุมในพื้นที่โล่งและการเดินขบวน

มาตรา 6 กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินขบวนต้องแจ้งและยื่นรายงานการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต่อหัวหน้าสถานีตำรวจ ซึ่งมีเขตอำนาจควบคุมดูแลพื้นที่ที่จัดการชุมนุม เป็นเวลาตั้งแต่ 720 ถึง 48 ชั่วโมง ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ในกรณีที่สถานที่ชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือสถานที่เดินขบวนอยู่ภายใต้อำนาจของสถานีตำรวจตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งต่อทางผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขตในเขตอำนาจนั้น

³³ การชุมนุมในสถานที่ปิด หมายถึง การชุมนุมในพื้นที่ที่มีผนังหรือกำแพงกัน แบ่งผู้ชุมนุมออกจากประชาชนภายนอกทั่วไป.

³⁴ จันทริกา เอี่ยมบุร่า, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

โดยมีรายละเอียดในการแจ้ง ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน
2. วันและเวลา (นับเวลาเป็นชั่วโมง)
3. สถานที่จัดการชุมนุมหรือเส้นทางการเดินขบวน
4. รายละเอียดเกี่ยวกับผู้จัด (กรณีผู้จัดเป็นองค์กรให้หมายรวมถึงผู้แทนขององค์กรนั้นด้วย) ผู้ประสานงานและผู้ดูแล ดังนี้
 - 1) ที่อยู่
 - 2) ชื่อ-สกุล
 - 3) อาชีพ
 - 4) ข้อมูลสำหรับการติดต่อ
5. องค์กรที่จะเข้าร่วมและจำนวนผู้ชุมนุมโดยประมาณ
6. วิธีการเดินขบวน รวมทั้งแผนที่และเส้นทางเดินขบวน

เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจหรือผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขต (ต่อจากนี้จะเรียกว่า “หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจ”) ได้รับใบแจ้งตามวรรคที่หนึ่งแล้ว ต้องทำการออกใบรับแจ้งแก่ผู้แจ้งทันทีโดยระบุวันและเวลาที่ได้รับแจ้ง (มาตรา 6 (2))

หากหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจพบความไม่สมบูรณ์ในรายการข้างต้นของใบแจ้งตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง ให้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจแจ้งผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนทราบเพื่อทำการแก้ไขให้สมบูรณ์ ภายใน 12 ชั่วโมงนับตั้งแต่การออกใบรับแจ้ง การแจ้งการแก้ไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุอย่างชัดเจนถึงรายการที่จะต้องทำการแก้ไขให้สมบูรณ์ และผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากได้รับแจ้ง (มาตรา 7)

ในกรณีที่ผู้จัดการการชุมนุมหรือเดินขบวนไม่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามที่ได้แจ้งไว้ ผู้จัดการการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องทำหนังสือแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตอำนาจถึงการตัดสินใจไม่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ก่อนถึงกำหนดวันเวลาที่แจ้งไว้ในหนังสือ (มาตรา 6(3))

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจได้รับหนังสือแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ว่าจะมีการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในสถานที่และในวันเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันมากกว่าหนึ่งกลุ่ม โดยที่วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ขัดแย้งกัน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมี

การแทรกแซงรบกวนการชุมนุมหรือเดินขบวนระหว่างกัน ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนไปยังผู้จัดการชุมนุมที่แจ้งที่หลัง พร้อมทั้งแจ้งเหตุดังกล่าวให้ทราบด้วย ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้รับคำสั่งต้องชะลอการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนออกไปจนกว่าคำสั่งห้ามจะสิ้นสุดลง ในกรณีที่มีการชะลอการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนออกไปเป็นเหตุให้เลยวันและเวลาที่ได้แจ้งไว้เดิม ผู้จัดการการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจกำหนดวันและเวลาที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้แจ้งไว้วันขึ้นใหม่และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน³⁵

การประกาศจำกัดหรือห้ามการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวน

มาตรา 8 กำหนดว่า หากการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนที่ถูกแจ้งเข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามข้อห้าม ให้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจที่ได้รับใบแจ้งตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง ต้องแจ้งต่อผู้จัดการชุมนุมถึงการห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนภายใน 48 ชั่วโมง นับตั้งแต่ได้รับใบแจ้ง โดยประกาศห้ามหรือจำกัดการชุมนุมหรือเดินขบวนให้ทำเป็นหนังสือ และระบุเหตุผลในการห้ามหรือจำกัดที่ชัดเจน และส่งไปยังผู้จัดหรือผู้ประสานงาน ข้อห้ามในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนดังนี้

1. การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนนั้น เข้าข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน 3 เรื่อง

1.1 ขัดต่อมาตรา 5 (1) อันได้แก่

1) การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2) การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่แสดงอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดการคุกคามโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยการใช้ความรุนแรงหมู่ การคุกคาม การทำลาย การลงวาทะเพ่ง เป็นต้น

3) การชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีการโฆษณาชวนเชื่อหรือยุยงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีลักษณะต้องห้ามข้างต้นด้วย

³⁵ จันทริกา เอี่ยมยุรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

อย่างไรก็ดี หากการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของสาธารณะ เพราะมีการยุยงส่งเสริมให้มีการร่วมกันใช้ความรุนแรง การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง เป็นต้น ให้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจประกาศให้ผู้จัดทราบถึงการห้ามจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้แม้จะเกินระยะเวลา 48 ชั่วโมง นับแต่ได้รับแจ้งไปแล้ว

1.2 ขัดต่อมาตรา 10 ที่ห้ามจัดการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตก ทั้งนี้ ผู้จัดได้ทำการแจ้งล่วงหน้าถึงสาเหตุความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบล่วงหน้าว่าตนมอบหมายให้บุคคลใดเป็นผู้ดูแลทั่วไปสำหรับการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการให้การอนุญาตการจัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือพระอาทิตย์ตกได้ โดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย

1.3 ขัดต่อมาตรา 11 ที่ห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนภายในรัศมี 100 เมตร จากขอบเขตของอาคารสำนักงานหรือสถานที่พำนักดังต่อไปนี้

- 1) อาคารรัฐสภา อาคารศาลทุกระดับ และอาคารศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) ที่พำนักของประธานาธิบดี และที่พำนักอย่างเป็นทางการของประธานรัฐสภา ประธานศาลสูงสุด และประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) ที่พำนักอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี ยกเว้นกรณีการเดินขบวนเพื่อการเฉลิมฉลองหรือการศาสนา
- 4) สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตในสาธารณรัฐเกาหลี หากการชุมนุมหรือการเดินขบวนในกรณีที่เข้าข่ายลักษณะดังต่อไปนี้สามารถกระทำได้ แต่ต้องได้รับการรับรองว่าจะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือความปลอดภัยของสถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูต

ก. การชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีได้มุ่งหมายโดยตรงที่จะจัดขึ้น ณ สถานที่ทำการทางทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตนั้น

ข. การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นไม่อาจขยายเป็นการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก

ค. การชุมนุมหรือเดินขบวนที่จัดขึ้นในวันหยุดทำการของสถานเอกอัครราชทูต

2. ในกรณีที่รายการที่แจ้งไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 7 (1) ดังกล่าวในช่วงต้น

3. ในกรณีที่สันนิษฐานได้ว่า การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 อันได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนบนถนนสายหลักในเมืองที่ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนตามที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี (Presidential Decree) และการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อความสะดวกในการจราจรในถนนนั้นและถนนอื่นในบริเวณใกล้เคียง และก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการจราจรอย่างมาก อย่างไรก็ตาม หากหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจสามารถออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดโดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อรักษาความเป็นระเบียบทางจราจรได้ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการจราจรได้ตามที่เห็นสมควร

4. ในกรณีที่มีการแจ้งการชุมนุมหรือเดินขบวนมากกว่า 2 รายการ ในสถานที่และวันเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน หลังจากพิจารณาวัตถุประสงค์และรับรองแล้วว่าก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความวุ่นวายระหว่างกัน ในการจัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ได้รับแจ้งนี้ สามารถประกาศห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นๆ ได้

5. ในกรณีที่ผู้มีถิ่นพำนักในบริเวณที่กำหนดหรือผู้ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกดังต่อไปนี้ ร้องขอให้มีการคุ้มครองสถานที่พำนักหรือสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะประกาศจำกัดหรือห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน ณ สถานที่นั้นหรือสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นก็ได้ (มาตรา 8 (3))

5.1 ในกรณีสถานที่ชุมนุมหรือเดินขบวนเป็นที่พำนักอาศัยของบุคคลอื่นหรือสถานที่อื่นที่คล้ายคลึงกัน และการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวก หรือปรากฏชัดว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพในการดำเนินชีวิต

5.2 กรณีเมื่อสถานที่แจ้งเป็นพื้นที่โดยรอบบริเวณสถานศึกษาตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (Elementary and Secondary Education Act) และการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นปรากฏชัดเจนว่ามีความเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนต่อสิทธิทางการศึกษา (rights of learning)

5.3 กรณีเมื่อสถานที่แจ้งเป็นพื้นที่โดยรอบบริเวณกรมทหาร (military installation) ตามมาตรา 2 วรรคย่อยที่สอง แห่งกฎหมายคุ้มครองฐานทัพและกรมทหาร และการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นปรากฏชัดว่าก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อกรมทหารหรือการปฏิบัติการทางทหาร

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

การอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน (มาตรา 9)

ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ออกตามมาตรา 8 ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกคำสั่งห้ามดังกล่าวภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งห้ามนั้น

ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนออกใบรับอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์ทันที โดยระบุวันและเวลารับแจ้งต่อผู้แจ้ง และต้องมีคำวินิจฉัยภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่ได้รับอุทธรณ์นั้น ถ้าไม่มีคำวินิจฉัยเป็นหนังสือภายใน 24 ชั่วโมง ให้ถือว่าคำสั่งห้ามนั้นไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น (มาตรา 9 (2))

ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งห้ามนั้นได้รับการวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือคำสั่งห้ามนั้นไม่มีผลมาแต่ต้น ผู้อุทธรณ์สามารถจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ตามที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่ต้น ในกรณีที่เลยกำหนดเวลาที่เคยแจ้งไว้ เนื่องด้วยการประกาศห้าม จำเป็นต้องทำการกำหนดวันและเวลาใหม่โดยแจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนมีการเริ่มการชุมนุมหรือการเดินขบวน จึงจะสามารถจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

ช่วงเวลาที่ย่ำห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน มาตรา 10 ห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตก เว้นแต่ว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอนุญาตให้จัดชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลัง

จากพระอาทิตย์ตกได้ หากเป็นการชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนเวลาดังกล่าวโดยกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนปฏิบัติ ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้แจ้งถึงการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนั้นให้ทราบเป็นการล่วงหน้า และผู้จัดการชุมนุม ได้จัดให้มีผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนทำการควบคุมดูแลการชุมนุม ในช่วงเวลาดังกล่าวให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย³⁶

การติดตั้งเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อย

มาตรา 13 กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจที่ได้รับแจ้งตามมาตรา 6 บรรคที่หนึ่ง หากพิจารณาแล้วเห็นถึงความจำเป็น สามารถทำการติดตั้งเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยกำหนดขอบเขตอย่างน้อยเพื่อคุ้มครองการชุมนุมและการเดินขบวน และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ และหัวหน้าสถานีตำรวจทำการติดตั้งเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว จำเป็นต้องแจ้งเรื่องต่อผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ประสานงานให้รับทราบด้วย

การจำกัดการใช้เครื่องขยายเสียง (มาตรา 14)

มาตรา 14 กำหนดห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อความรบกวนทางเสียงอย่างรุนแรงต่อผู้อื่นจากการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือ อาทิ เช่น ลำโพง กลอง ฆ้อง ฆ้องขนาดใหญ่ (ในมาตราต่อไปนี้จะเรียกว่า “เครื่องเสียง”) โดยก่อให้เกิดเสียงรบกวนสูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นโดยใช้เสียงที่สูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการสั่งลดระดับเสียงให้ต่ำตามมาตรฐาน หรือหยุดการใช้เครื่องเสียงนั้นได้ ทั้งยังมีอำนาจในการใช้มาตรการอื่นที่จำเป็น เช่น การยึดเครื่องเสียงไว้เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม (มาตรา 16)

ผู้จัดการชุมนุมนอกจากมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนแล้ว ยังมีหน้าที่อีก 5 ประการ ดังนี้

1. ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวน

³⁶ 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)

2. ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสามารถมอบหมายให้บุคคลที่มีอายุมากกว่า 18 ปีขึ้นไป ทำหน้าที่ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้เพื่อช่วยในการรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวน³⁷

3. หากผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยตามข้อ 1 ได้ จำเป็นต้องทำการประกาศยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้น

4. ห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนกระทำการที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

4.1 ครอบครองหรือใช้เครื่องมือที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือเป็นภัยต่อชีวิตผู้อื่น เช่น ปืน วัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก ท่อนไม้ ก้อนหิน เป็นต้น หรือกระทำการบังคับให้ผู้อื่นครอบครองหรือใช้เครื่องมือเหล่านี้

4.2 ดำเนินการชุมนุมหรือเดินขบวนในลักษณะที่อาจก่อความไม่สงบเรียบร้อย เช่น ความรุนแรง การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง เป็นต้น

4.3 การกระทำที่ปรากฏชัดเจนว่าไม่ปฏิบัติตามข้อมูลดังที่ได้แจ้งไว้ทั้งวัตถุประสงค์ วันและเวลา สถานที่ วิธีการ เป็นต้น

5. ผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่ปิดต้องไม่กระทำการชักนำผู้ที่อยู่ภายนอกรอบๆ บริเวณสถานที่ชุมนุม เช่น การติดตั้งใช้เครื่องขยายเสียง เป็นต้น

หน้าที่ของผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน (มาตรา 17)

มาตรา 17 กำหนดหน้าที่ของผู้ช่วยจัดการชุมนุม ไว้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนมีหน้าที่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุมหรือเดินขบวนตามแนวทางที่ผู้จัดกำหนด

2. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องไม่กระทำการตามที่ห้ามมิให้ผู้จัดกระทำ

3. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องทำการสวมปลอกแขน หมวก สายคาดไหล่ หรือเสื้อคลุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถสังเกตได้ง่ายว่าเป็นผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน

4. หัวหน้าสถานีตำรวจเขตอำนาจ มีอำนาจในการหารือกับผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนและปรับเปลี่ยนจำนวนผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นไปตามความเหมาะสมได้

³⁷ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน กำหนดต่ออายุของผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน แต่มิได้มีการกำหนดอายุของผู้จัดการชุมนุมไว้แต่อย่างใด

5. กรณีที่มีการปรับเปลี่ยนจำนวนผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามข้อที่ 4 ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องแจ้งรายชื่อของผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีการปรับเปลี่ยนแล้วต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจก่อนที่จะทำการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน

หน้าที่ของผู้ชุมนุมหรือเดินขบวน

มาตรา 18 กำหนดให้ผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนมีหน้าที่ดังนี้

1. ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องปฏิบัติตามแนวทางของผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย
2. ต้องไม่ครอบครองหรือใช้เครื่องมือที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือเป็นภัยต่อชีวิตผู้อื่น อาทิ เช่น ปืน วัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก ท่อนไม้ ก้อนหิน เป็นต้น หรือกระทำการบังคับให้ผู้อื่นครอบครองหรือใช้เครื่องมือเหล่านี้
3. ต้องไม่ก่อความไม่สงบเรียบร้อย เช่น ความรุนแรง การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง เป็นต้น

การเข้าไปในพื้นที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

มาตรา 19 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีสิทธิเข้าไปยังสถานที่ที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ โดยต้องแจ้งต่อผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้รับทราบ และแต่งกายด้วยเครื่องแบบ ส่วนการเข้าไปในสถานที่ชุมนุมในสถานที่ปิด จะกระทำได้เฉพาะสามารถกระทำการได้เฉพาะกรณีเร่งด่วนในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น และให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน หรือผู้ดูแลทั่วไป ต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

การยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวน

มาตรา 20 กำหนดการยุติการชุมนุมหรือเดินขบวน ในกรณีต่อไปนี้

1. กรณีที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนเข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการขอให้ทำการยกเลิกการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ในระยะเวลาที่กำหนด แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการสั่งยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

1.1 การชุมนุมหรือเดินขบวนที่ขัดต่อมาตรา 5 วรรคที่หนึ่ง มาตรา 10 หรือ มาตรา 11

1.2 การชุมนุมหรือเดินขบวนที่ไม่มีการแจ้งรายงานการชุมนุมหรือ

เดินขบวน มาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง หรือที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนตามมาตรา 8 หรือมาตรา 12

1.3 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ปรากฏชัดว่าก่อให้เกิดอุปสรรคโดยตรงต่อการรักษาความเรียบร้อย เช่น ความสะดวกในการจราจร เป็นต้น ในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อการจำกัดตามมาตรา 8 วรรคที่สาม ข้อกำหนดมาตรา 10 หรือเงื่อนไขตามมาตรา 12

1.4 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ประกาศยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามมาตรา 16 วรรคที่สาม

1.5 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยได้ โดยกระทำการที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมาตรา 16 วรรคที่สี่

2. เมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้รับคำสั่งยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามข้อที่ 1 ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องเลิกการชุมนุมหรือการเดินขบวนในทันที

3. ลักษณะของการประกาศขอให้ทำการยกเลิกหรือออกคำสั่งยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามข้อที่ 1 นั้น เป็นไปตามการกำหนดในกฎประธานาธิบดี

คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวน (Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations) (มาตรา 21)

เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและเสรีภาพของการชุมนุมและการเดินขบวน สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมหรือการเดินขบวน ในการให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจประจำสถานีตำรวจในแต่ละระดับเกี่ยวกับลักษณะดังต่อไปนี้

1. การออกประกาศห้ามหรือการจำกัดการชุมนุมหรือเดินขบวน (ตามมาตรา 8)
2. การวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามมาตรา 9 วรรคที่สอง
3. สอบสวนคดีเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน
4. ดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการจัดการดำเนินงานของการชุมนุมหรือการเดินขบวน

ทั้งนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวนไม่เกิน 7 คน คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ซึ่งให้หัวหน้าสถานีตำรวจในแต่ละระดับเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคัดสรรจากบุคคลดังต่อไปนี้ โดยพิจารณาจาก

ความเป็นมืออาชีพและความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้คณะกรรมการให้มาจาก นักกฎหมาย (Lawyers) ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย (Professors) ผู้ซึ่งได้รับ คำแนะนำจากองค์กรภาคสังคม (NGOs) และผู้แทนประชาชนที่มีเขตพำนักในเขต อำนาจนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ วาระและการพ้นจาก ตำแหน่งของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี

บทลงโทษ

มาตรา 22 กำหนดโทษทางอาญาทั้งจำคุก กักขัง และปรับ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนนี้ ดังนี้

1. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 3 วรรคที่หนึ่ง หรือวรรคที่สอง โดยขัดขวางหรือก่อให้เกิด ความไม่เป็นระเบียบต่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติ ด้วยการใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น หรือขัดขวางผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการ เดินขบวนระหว่างการปฏิบัติตามหน้าที่ตามข้อบังคับของกฎหมายนี้ ด้วยการ ใช้ ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 3,000,000 วอน แต่ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นทหาร พนักงานอัยการ หรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

2. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคที่หนึ่ง โดยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อโต้แย้ง คำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ หรือที่ปรากฏอย่างแจ้งชัดว่าเป็นการ คุกคามโดยตรงต่อความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณะ หรือยุยงส่งเสริม ให้มีการใช้ความรุนแรง ชูเชื้อ ทำให้เสียหาย วางเพลิง หรือฝ่าฝืนมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง โดยจัดการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนโดยมิได้แจ้งการชุมนุมหรือ เดินขบวนนั้นต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือฝ่าฝืนมาตรา 8 โดยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจประกาศห้ามเดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 2,000,000 วอน

3. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคที่สอง โดยโฆษณาชวนเชื่อหรือยุยงส่งเสริมให้ ประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5 วรรคที่หนึ่ง หรือฝ่าฝืนมาตรา 16 วรรคที่สี่ โดยมีหรือใช้ หรือเรียกร้องให้ผู้อื่นมี หรือใช้ ปืน วัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก ท่อนไม้ ก้อนหิน เป็นต้น ที่อาจใช้ ก่อให้เกิดอันตรายหรือทำร้ายความปลอดภัยในชีวิตหรือร่างกายของบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นโดยใช้ความรุนแรง การข่มขู่ การทำลาย วางเพลิง

หรือกระทำการที่ชัดเจนว่าไม่ปฏิบัติตามข้อมูลที่ได้แจ้งไว้ ทั้งวัตถุประสงค์, วันและเวลา สถานที่ วิธีการ เป็นต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 วอน

4. ผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญโดยรู้วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 วอน ในการนี้ ศาลจะลงโทษกักขังแทนจำคุกก็ได้

5. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 โดยชุมนุมระหว่างพระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนมาตรา 11 โดยชุมนุมในรัศมี 100 เมตร ของอาคารหรือสถานที่พำนักที่กำหนด หรือฝ่าฝืนมาตรา 12 ที่ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนในถนนที่ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน หรือชุมนุมหรือเดินขบวนในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการจราจรอย่างมาก โดยมีโทษดังนี้

5.1 ผู้กระทำความผิดเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 วอน

5.2 ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 วอน โดยศาลจะลงโทษกักขังแทนจำคุกก็ได้

5.3 ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ชุมนุมซึ่งรู้วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 วอนหรือกักขัง

6. ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 วอน ทั้งนี้ ศาลจะลงโทษกักขังแทนจำคุกก็ได้ (มาตรา 24)

6.1 ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนทั้งที่จัดเป็นบุคคลที่ผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นห้ามมิให้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามมาตรา 4

6.2 ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง

6.3 ผู้ที่เพิกเฉยต่อคำเตือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ติดตั้งขึ้นตามมาตรา 13 โดยรุกล้ำเข้าไปในเขตแนวเป็นเวลานานพอสมควรและไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือกระทำการที่ทำให้เขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น ทำลาย ปกปิด เคลื่อนย้าย รื้อถอน เป็นต้น

6.4 ผู้ที่ขัดขวาง ปฏิเสธการปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 14 วรรคที่สอง

6.5 ผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่ที่มีหลังคาคลุมหรือมีผนังล้อมรอบซึ่งกระทำการอันเป็นการดึงดูดให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมการชุมนุมตามมาตรา 16 วรรคที่ห้า หรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนมาตรา 17 วรรคที่สอง หรือมาตรา 18 วรรคที่สอง โดยมีหรือใช้หรือเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหรือใช้อาวุธัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก ท่อนไม้ ก้อนหินหรือสิ่งอื่นใดที่อาจใช้ก่อให้เกิดอันตรายหรือทำร้ายความปลอดภัยในชีวิตหรือร่างกายของบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นโดยใช้ความรุนแรง การข่มขู่ การทำลาย วางเพลิงหรือกระทำการที่ชัดเจนว่าไม่ปฏิบัติตามที่ตนได้แจ้งไว้ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ วันเวลา สถานที่ วิธีการหรือผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เลิกการชุมนุมหรือเดินขบวนตามมาตรา 20 วรรคที่สอง

กรณีที่ต้องจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้ถือว่าตัวแทนองค์กรนั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนและต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ (มาตรา 25)

การชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี แม้เป็นเสรีภาพที่ได้รับ การรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ แต่อาจกล่าวได้ว่าการออกรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน เป็นส่วนหนึ่งของการจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานและการแจ้งการจัดการชุมนุม และเดินขบวนที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ การห้ามการชุมนุมและเดินขบวน ในสถานที่เปิดในเวลากลางคืน การห้ามการชุมนุมในสถานที่ที่กำหนด หรือการห้าม การชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อโต้แย้งคำสั่งยุบพรรคของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้วนเป็น ส่วนหนึ่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชนทั้งสิ้น

6.3.4 การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้กฎอัยการศึก³⁸

กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐเกาหลี บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด ลักษณะจำเป็นในการประกาศ และการบังคับใช้ และการยกเลิกกฎอัยการศึก

ประเภทและการประกาศกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกมี 2 ประเภท คือ

³⁸ แปลจากกฎอัยการศึก แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ที่ประกาศใช้ ณ วันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2013 ภาษาเกาหลี แปลโดย อาจารย์นริศรา ไตรบุตธ หัวหน้าสาขาวิชาภาษาเกาหลี ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตูรยละเอียดในภาคผนวก

1) กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน (emergency martial law) ประกาศเพื่อปฏิบัติตามความจำเป็นทางทหาร หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ในสถานการณ์สงคราม สถานการณ์ฉุกเฉิน การเกิดจลาจล หรือในกรณีที่น่าจะปรากฏอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนการปกครองและการดำเนินคดีจนก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม

2) กฎอัยการศึกภาวะความมั่นคง (security status martial law) ประกาศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถให้ความมั่นคงด้านความสงบของสาธารณะได้ จนก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคมสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ยึดตามการเกิดสงคราม การเกิดจลาจล

ทั้งนี้ ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจประกาศ เปลี่ยนแปลงประเภทของกฎอัยการศึก โดยจะต้องผ่านการพิจารณาจากการประชุมของคณะรัฐมนตรี โดยการประกาศกฎอัยการศึกนั้น ประธานาธิบดีจะต้องระบุเหตุผล ประเภท วันที่ บังคับใช้ พื้นที่บังคับใช้ และแต่งตั้งผู้บัญชาการกฎอัยการศึก เมื่อประธานาธิบดีทำการประกาศกฎอัยการศึก จำเป็นต้องรายงานต่อรัฐสภาโดยเร็วที่สุดและหากอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ประธานาธิบดีจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาโดยเร็วที่สุด เพื่อแจ้งเรื่องการประกาศกฎอัยการศึกให้รัฐสภาทราบ

ผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก

เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจได้ดังนี้

1. ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจเข้าควบคุมดูแลการดำเนินการทางปกครองและการดำเนินคดีในพื้นที่ที่บังคับใช้กฎอัยการศึก

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

3. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการเกณฑ์หรือระดมพลได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและในกรณีที่จำเป็น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการสั่งสืบสวน จดทะเบียนและห้ามส่งออกสิ่งของที่จะเตรียมใช้เป็นอาวุธ

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

อำนาจของศาลทหารภายใต้กฎอัยการศึก

ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีบุคคลที่กระทำความผิดอาญา หรือตามที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกรณีต่อไปนี้ แต่ในกรณีที่จำเป็นผู้บัญชาการกฎอัยการศึกสามารถมอบอำนาจให้ศาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ทำการพิจารณาพิพากษาคดีได้

1. ความผิดฐานก่อความไม่สงบ
2. ความผิดเกี่ยวกับการรุกรานของต่างประเทศ
3. ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีทางการทูต
4. ความผิดฐานมุ่งร้ายต่อความสงบสุขของประชาชน
5. ความผิดเกี่ยวกับการกระเบิดทำลาย
6. ความผิดเกี่ยวกับการก่อความวุ่นวายต่อกิจการรัฐ
7. ความผิดฐานลอบวางเพลิง
8. ความผิดเกี่ยวกับเงินตรา
9. ความผิดฐานฆาตกรรม
10. ความผิดฐานชิงทรัพย์
11. ความผิดตามบัญญัติในกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ
12. ความผิดตามบัญญัติในกฎควบคุม อาวุธปืน ดาบ และวัตถุระเบิด
13. ความผิดตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามความจำเป็นทางทหาร

กรณีทีในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกไม่มีศาลหรือการจราจรระหว่างศาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่นั้นได้รับการกีดขวาง ถึงแม้จะเข้าข่ายตามข้างต้น แต่ให้ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีทั้งหมด

เมื่อมีการประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกอำนาจในการปกครองและการดำเนินคดีต่างๆ ให้กลับสู่สภาวะปกติ และให้อำนาจในการพิจารณาคดีให้กลับไปอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม เว้นแต่ประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็น ให้ศาลทหารยังคงอำนาจพิจารณาคดีโดยมีกำหนด 1 เดือน

การประกาศกฎอัยการศึก เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย เนื่องจากภายใต้กฎอัยการศึกจะเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในทุกด้าน หากเกิดการชุมนุมหรือเดินขบวนเกิดขึ้นอาจเป็นเหตุให้ทหารหรือตำรวจมาตรวจการพิเศษในการปราบปรามผู้ชุมนุมได้

6.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม

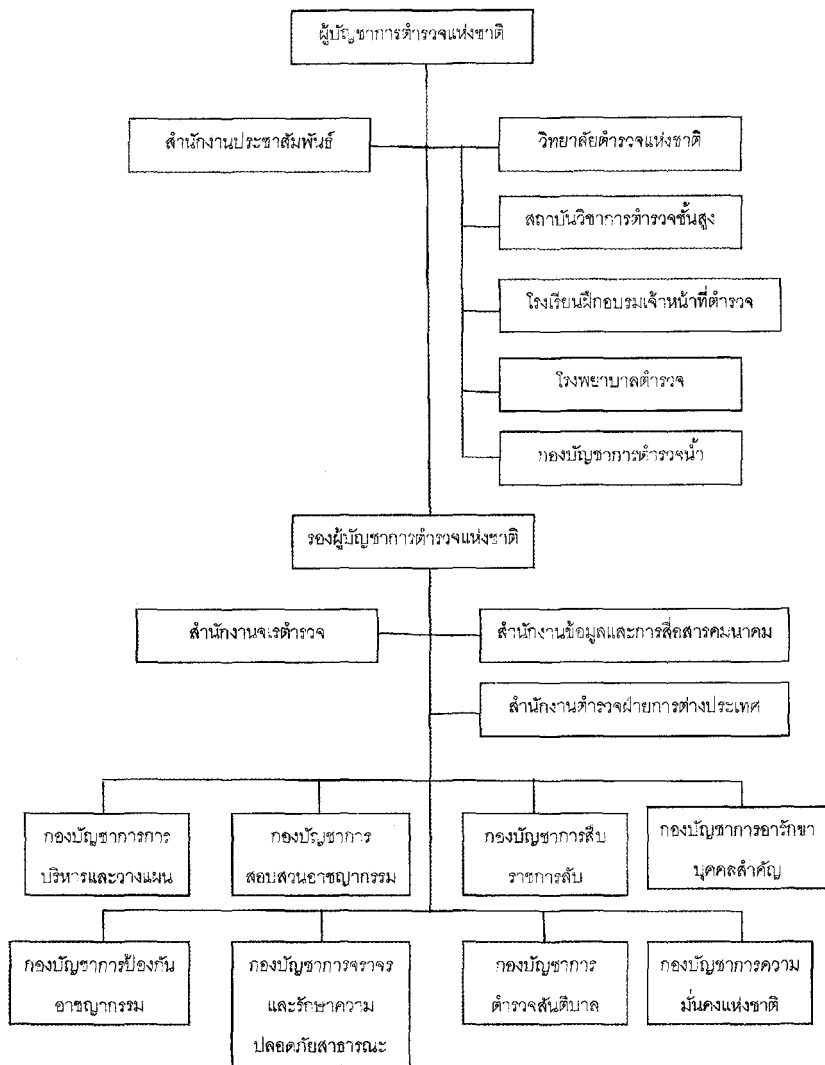
บทบาทและหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน โดยตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงอำนาจ หน้าที่ของตำรวจในการพิจารณาว่าอะไรที่สามารถทำได้ และอะไรไม่สามารถทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ต่อจากนั้นจะเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีที่มีผู้ละเมิดต่อข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ส่วนศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการพิจารณาตามคำร้องว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในข้อใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

6.4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญว่าด้วย การชุมนุมและการเดินขบวน

องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน มี 2 องค์กร คือ

1) ตำรวจ

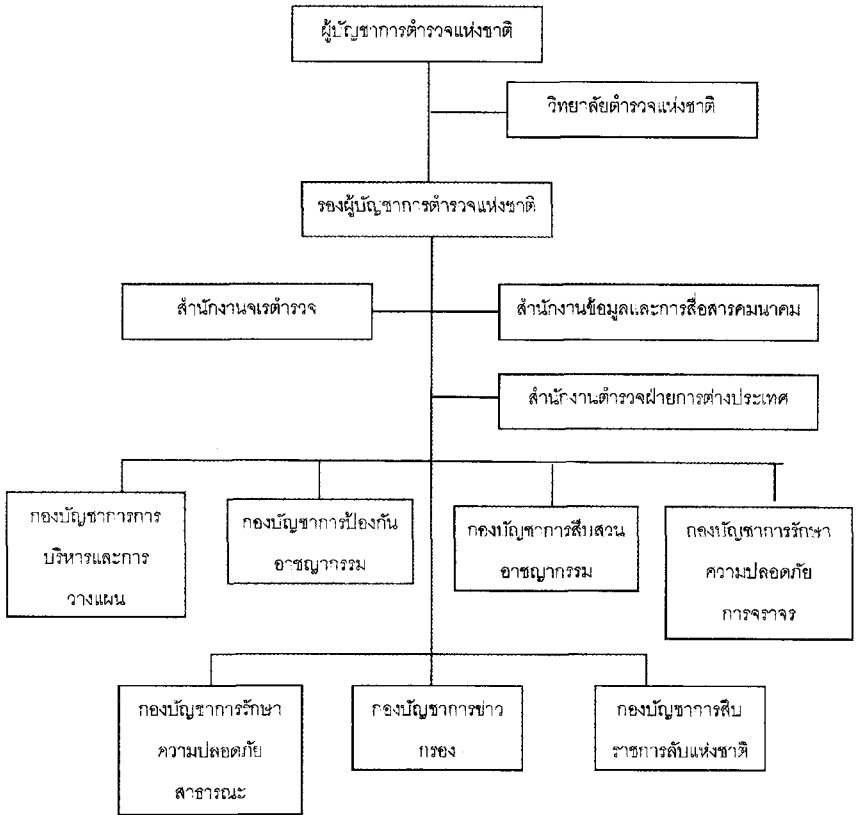
โครงสร้างองค์กรตำรวจของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกาหลี (The Korea National Police Agency: KNPA) เป็นหน่วยงานระดับชาติ ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดคือ ตำรวจจังหวัด (Provincial or District Police Agency) สถานีตำรวจ และป้อมยาม (Police Boxes) สำนักงานตำรวจแห่งชาติเกาหลีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารปกครองและกิจการภายใน โดยมีคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการและบริหารกิจการตำรวจ



แผนภาพที่ 6.5

แสดงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี

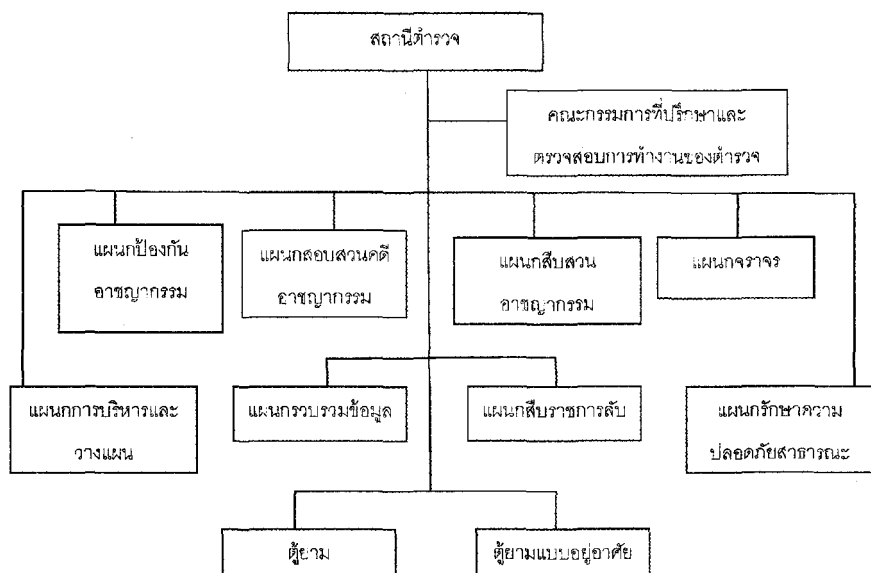
ที่มา : ดองโบ แอ, ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารองค์กรและการจัดสวัสดิการของตำรวจไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 54.



แผนภาพที่ 6.6

แสดงโครงสร้างของตำรวจนครบาลกรุงโซล

ที่มา : ดองโบ แอ, ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารองค์กรและการจัดสวัสดิการของตำรวจไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 56.



แผนภาพที่ 6.7 แสดงโครงสร้างการบริหารสถานีดตำรวจ

ที่มา : ดอง โบ แช, ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารองค์กรและการจัดสวัสดิการของตำรวจไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 57.

สำหรับหน่วยงานตำรวจในระดับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่นและจังหวัด เช่น กรุงโซลจะเป็น Seoul Metropolitan District Police Agency องค์กรตำรวจท้องถิ่นจะมีสถานีดตำรวจและป้อมยามของตนเอง โดยมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุม³⁹ องค์กรตำรวจของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นการบริหารงานแบบพลเรือนไม่มีชั้นยศ ใช้ระบบตำแหน่งในการควบคุมบังคับบัญชา โดยองค์กรตำรวจในระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยอิสระและรวดเร็ว⁴⁰

ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน ค.ศ. 2007 กำหนดให้มีการวินิจฉัยว่าจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน เข้าข้อห้ามตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน กำหนดหรือไม่ หากเข้าข้อห้ามให้หัวหน้าสถานีดตำรวจที่รับแจ้ง

³⁹ ดอง โบ แช, ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารองค์กรและการจัดสวัสดิการของตำรวจไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 53-60.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-104

ทำการแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมทราบภายใน 48 ชั่วโมง โดยระบุเหตุผลในการห้ามการจัดการชุมนุมดังกล่าว⁴¹ ซึ่งหัวหน้าสถานีตำรวจที่รับผิดชอบจะเป็นองค์กรแรกที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการชุมนุมและเดินขบวนนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ หากผู้จัดการชุมนุมต้องการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการจัดการชุมนุมและเดินขบวน ให้สามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป โดยผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปจะเป็นผู้มีหน้าที่วินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมและเดินขบวนดังกล่าวนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าการชุมนุมและการเดินขบวนหรือไม่⁴²

2) คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวน

คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวน อาจมิได้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องการชุมนุมและเดินขบวนโดยตรง แต่ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าสถานีตำรวจทุกแห่งที่มีการจัดการชุมนุม ตามการร้องขอของหัวหน้าสถานีตำรวจ โดยจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาถึงการวินิจฉัยการห้ามหรือการจำกัดการชุมนุมและเดินขบวน และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมและเดินขบวน

อย่างไรก็ดี ทั้ง 2 องค์กรข้างต้น จะเป็นผู้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนกำหนด ซึ่งตำรวจจะเป็นหน่วยงานแรกที่มีบทบาทในการวินิจฉัยความชอบตามกฎหมายของการชุมนุมและเดินขบวนแต่ละครั้ง โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวนเป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

6.4.2 ศาลยุติธรรม

ระบบศาลยุติธรรมในสาธารณรัฐเกาหลีมี 3 ระดับ⁴³ คือ

1) ศาลฎีกา (Supreme Court) ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่มีผู้ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินของศาลสูงและศาลชั้นต้น รวมถึงทำหน้าที่ในการเขียนคำร้องไปยังรัฐสภาเพื่อให้ออกกฎหมายหากเห็นว่าจำเป็น

2) ศาลสูง (High Court) ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์ต่อศาลสูง ซึ่งคำตัดสินของศาลสูงนั้นอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับศาลชั้นต้นก็ได้

⁴¹ ตามมาตรา 8 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน ค.ศ. 2007

⁴² ตามมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน ค.ศ. 2007

⁴³ Supreme Court of Korea, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/introduction.jsp> (15 กุมภาพันธ์ 2557)

3) ศาลประจำเมือง (District Court) ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีทั่วไป ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

นอกจากทั้ง 3 ศาลดังกล่าวยังมีศาลเฉพาะ คือ ศาลครอบครัว ศาลปกครอง และศาลทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งจะทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเฉพาะของแต่ละศาล โดยศาลทรัพย์สินทางปัญญาจะเทียบเท่าศาลสูง ส่วนศาลครอบครัวและศาลปกครอง จะเท่าศาลประจำเมือง

ในกรณีที่เกิดการละเมิดตามกฎหมายเกิดขึ้น และมีการฟ้องคดีขึ้นสู่ศาล ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้พิจารณาคดีที่เกิดขึ้น แต่ในกรณีที่มิข้อสงสัยว่าบทบัญญัติตามกฎหมาย อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นสำคัญ ต่อการพิจารณาคดี ศาลหรือคู่กรณีในคดีอาจร้องขอให้มีการนำประเด็นดังกล่าว ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นๆ หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ขึ้นสู่การพิจารณาไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมก็สามารถใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่คดีที่เกิดขึ้นได้เลย แต่ถ้าหาก ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ให้กฎหมายนั้นหมดสภาพบังคับนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษา รวมถึง บทบัญญัติที่เป็นบทลงโทษของบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ให้หมดสภาพบังคับ ด้วยเช่นกัน⁴⁴

6.4.3 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

ตามรัฐธรรมนูญของเกาหลีได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน⁴⁵ มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และมีประสบการณ์ในการเป็นผู้พิพากษา อัยการหรือทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับทนายความทำงานด้านกฎหมายในหน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่รัฐบาลร่วมลงทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือเป็น บุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับทนายความและเป็นอาจารย์ด้านกฎหมายดำรงตำแหน่ง เทียบเท่าหรือสูงกว่าตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่รัฐรับรอง

⁴⁴ Supreme Court of Korea, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/introduction.jsp> (15 กุมภาพันธ์ 2557)

⁴⁵ นำพงษ์ ไกยเดช, การกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการสรรหากับความเป็นอิสระของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช, 2554).

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมี 3 หน่วยงาน ได้แก่ สภาแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกจำนวน 3 คน ประธานาธิบดีคัดเลือกจำนวน 3 คน และศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือก 3 คน รวมทั้งหมด 9 คน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอ ซึ่งกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยสภาแห่งชาติ (The National Assembly) ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และเกษียณเมื่ออายุ 65 ปี

ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกฎหมายอื่นๆ โดยทำหน้าที่ตรวจสอบมิให้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภามีความขัดแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กระบวนการนี้จะกระทำโดยผ่านทางกรณิฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องของศาลหรือตามคำร้องของพรรคการเมืองที่ไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีที่ประชาชนร้องขอโดยตรงได้ 2 กรณีคือ กรณีที่หนึ่ง เมื่อสิทธิส่วนบุคคลขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ถูกล่วงละเมิดโดยฝ่ายบริหาร กรณีที่สอง เมื่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลถูกละเมิดโดยกฎหมาย ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน หากบุคคลหรือคณะใดไม่พอใจคำตัดสินของศาลชั้นต้นในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นเรื่องร้องทุกข์โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายได้⁴⁶

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) มีอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ 5 ประการ⁴⁷ ได้แก่

1. วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องขอศาล
2. ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
3. ยุบพรรคการเมือง

⁴⁶ ดำรง ฐานดี, สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี, หน้า 307-308.

⁴⁷ Article 111

(1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

- 1) The constitutionality of a law upon the request of the courts;
- 2) Impeachment
- 3) Dissolution of a political party
- 4) Competence disputes between State agencies, between State agencies and local governments, and between local governments; and
- 5) Constitutional complaint as prescribed by Act.

4. วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

5. การร้องเรียนทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

โดยสรุป ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นโมฆะ

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ หากศาลยุติธรรมยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความชอบตามรัฐธรรมนูญ⁴⁸ เช่น กรณีสิทธิในการชุมนุมและเดินขบวนสาธารณะที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) แต่ตามรัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ทำให้เกิดปัญหาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติดังกล่าว เช่น กรณีการแจ้งและการขออนุญาตก่อนการจัดการชุมนุมและเดินขบวนสาธารณะ การห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความขัดแย้งต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อศาลยุติธรรมหรือคู่กรณีในคดียื่นคำร้องขอให้พิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ (The Unconstitutionality of Law upon the Request of the Supreme Courts)

6.4.4 คดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้

1) คดีห้ามการชุมนุมภายในรัศมี 100 เมตร จากสถานที่ที่กฎหมายกำหนดได้เกิดคดีที่มีข้อพิพาทว่า การชุมนุมหรือเดินขบวนภายในรัศมี 100 เมตรจากสถานที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตในสาธารณรัฐเกาหลี ทูตสถานิตบัญญัติ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว มีการนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 2 กรณี โดยทั้ง 2 กรณี ศาลมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกัน ดังนี้

⁴⁸ [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/introduction.jsp> (15 กุมภาพันธ์ 2557)

1.1) คดี Prohibition of Assembly in the Vicinity of Diplomatic Institutions⁴⁹

คดีนี้เป็นการพิจารณาถึงข้อพิพาทในการห้ามการชุมนุมในบริเวณใกล้สถานทูต ซึ่งเป็นคดีที่ศาลปกครองกรุงโซลนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าการห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนในภายในรัศมี 100 เมตรจากเขตรั้วของสถานเอกอัครราชทูตของประเทศต่างๆ ที่อยู่ในเกาหลีใต้ตามมาตรา 11⁵⁰ แห่ง The Act on Assembly and Demonstration⁵¹ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 21 (2) หรือไม่ ข้อพิจารณาในประเด็นนี้คือ เสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อผู้ชุมนุมและเดินขบวนสามารถเลือกเวลา สถานที่ วิธีการ และวัตถุประสงค์ ของชุมนุมและเดินขบวนได้ 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

⁴⁹ Case No. 2000Hun-Ba67, Case name: Prohibition of Assembly in the Vicinity of Diplomatic Institutions, Decision Date: 2003/10/30.

⁵⁰ 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 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.

⁵¹ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนฉบับเดิม ก่อนที่จะมีการแก้ไขทั้งฉบับในปี 2007 เลขมาตรา มีความแตกต่างจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ในปัจจุบัน

ในคดีนี้ศาลแสดงให้เห็นว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุม ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนนั้นเป็นสิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ แต่ต้องมีข้อยกเว้นให้สามารถทำได้ภายใต้ข้อยกเว้นนั้นๆ จึงจะถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในกรณีนี้มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งคือ ใน ค.ศ. 2007 ได้มีการแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนทั้งฉบับ โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการห้ามชุมนุมและเดินขบวนในรัศมี 100 เมตร จากสถานทูตของประเทศต่างๆ ที่อยู่ในเกาหลีใต้ โดยมีการบัญญัติข้อยกเว้นที่สามารถให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนในรัศมี 100 เมตรได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่ง The Assembly and Demonstration Act 2007⁵² ดังนี้

“มาตรา 11 ห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนภายในรัศมี 100 เมตร จากขอบเขตของอาคารสำนักงานหรือสถานที่พำนัก ดังต่อไปนี้

- 1) อาคารรัฐสภา อาคารศาลทุกระดับ และอาคารศาลรัฐธรรมนูญ
-
- 4) สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตในสาธารณรัฐเกาหลี เว้นแต่การชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้น ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานหรือการรักษาความปลอดภัยของสถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูต
 - ก. การชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีได้มุ่งหมายโดยตรงที่จะจัดขึ้น ณ สถานที่ทำการทางทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตนั้น
 - ข. การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นไม่อาจขยายเป็นการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก
 - ค. การชุมนุมหรือเดินขบวนที่จัดขึ้นในวันหยุดทำการของสถานเอกอัครราชทูต”

ทั้งนี้ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ที่ใช้พิจารณาในคดีนี้ ไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ แต่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 มีการเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้สามารถชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ซึ่งหากการ

⁵² revised by Act No. 8424 on May 11, 2007

ชุมนุมหรือการเดินทางวนนั้นเข้าข่ายยกเว้นก็สามารถทำการชุมนุมหรือเดินทางวนได้ และหากพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาล บทบัญญัติที่มีการแก้ไขใหม่ก็ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นไว้

1.2) Case on Prohibition of Assemblies near the National Assembly⁵³

คดีนี้เป็นการพิจารณาถึงข้อพิพาทในการชุมนุมในบริเวณใกล้ที่ทำการรัฐสภาภายในรัศมี 100 เมตร ตามมาตรา 11⁵⁴ แห่ง The Assembly and Demonstration Act⁵⁵ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 21 (2) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การห้ามการชุมนุมและเดินทางวนในรัศมี 100 เมตร จากเขตรั้วที่ทำการรัฐสภาไม่ขัดต่อสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองไว้ ศาลพิจารณาโดยใช้หลักความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพที่ถูกกลืนรอง เนื่องจากศาลเห็นว่า ข้อห้ามดังกล่าวเป็นการป้องกันการรบกวน การข่มขู่ หรือขัดขวางการทำงานของสมาชิกรัฐสภา โดยมาตรการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัย เนื่องจากการประชุมของรัฐสภาเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ และเพื่อให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปได้อย่างดี นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดแค่สถานที่ ซึ่งผู้ชุมนุมหรือเดินทางวนยังสามารถชุมนุมหรือเดินทางวนได้ในระยะที่มากกว่า 100 เมตรขึ้นไป และไม่มีวิธีการใดที่จะขัดต่อสิทธิเสรีภาพน้อยกว่าวิธีนี้แล้ว มาตรานี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

⁵³ Case No. 2006Hun-Ba20 59 (consolidated), Case on Prohibition of Assemblies Near the National Assembly, Decision Date: 2009/12/29.

⁵⁴ Article 11 (Prohibited Place of Outdoor Assembly and Demonstration)

No person may hold any outdoor assembly or stage any demonstration anywhere within a 100-meter radius from the boundary of the following office buildings or residences:

(1) 1. The National Assembly building, all levels of courts, and the Constitutional Court;

.....

⁵⁵ later revised by Act No. 7123 on Jan. 29, 2004 and wholly revised by Act No. 8424 on May 11, 2007

จาก 2 คดีข้างต้นจะเห็นว่า ในคดีแรกศาลเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนในรัศมี 100 เมตร จากเขตรั้วของสถานที่ โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากมีการกำหนดข้อยกเว้นในบางกรณีให้สามารถชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ก็จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จนมีการแก้ไขมาตราดังกล่าวให้มีข้อยกเว้นให้สามารถชุมนุมหรือเดินขบวนได้ในเวลาต่อมา ในคดีที่ 2 ศาลกลับเห็นว่าการห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในรัศมี 100 เมตร จากเขตรั้วของรัฐสภาไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลมิได้ให้ความสำคัญกับข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งในคดีที่ 2 ศาลเห็นว่าประโยชน์ของสาธารณะเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกถูกลิดรอนลงไป

2) คดีการแจ้งรายงานการจัดการชุมนุม

คดีนี้ชื่อคดี Advance Report Duty for Outdoor Assembly Case⁵⁶ เป็นการพิจารณาเรื่องการจัดทำรายงานการจัดการชุมนุม ตามตรา 6 (1)⁵⁷ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2004⁵⁸ (เหตุที่ใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนฉบับ ค.ศ. 2004 เนื่องจากขณะที่เกิดคดีพิพาทเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน

⁵⁶ Case No. 2007Hun-Ba22, Case name Advance Report Duty for Outdoor Assembly Case, Decision Date: 2009/05/28.

⁵⁷ Article 6 (Report, etc. on Outdoor Assembly and Demonstration)

Any person who desires to hold an outdoor assembly or demonstration shall submit to the superintendent of the competent police station, forty-eight hours before the assembly or demonstration is held, a report stating the object, date, time (including the required hours) and place of the assembly or demonstration; the name, address of occupation of the promoter (including the representative in the case of an organization); the person responsible for liaison and the order keeper; the name, address, occupation and subject of speech of the speaker; the organizations expected to participate therein; the estimated number of participants, and the method of demonstration (including the course and route map): Provided, That if the assembly or demonstration is under the jurisdiction of two or more police stations, it shall be agency submitted to the commissioner of the competent local police agency, and if the demonstration is under the jurisdiction of two or more local police agencies, it shall be submitted to the commissioner of the competent local police agency having the jurisdiction over the place where it is held.

⁵⁸ revised by Act No. 7123 on January 29, 2004 and before wholly revised by Act No. 8424 on May 11, 2007.

ค.ศ. 2007) ประกอบกับ มาตรา 19 (2)⁵⁹ กำหนดให้การชุมนุมและการเดินขบวน ต้องทำรายการแจ้งการชุมนุมและเดินขบวนก่อนเวลาชุมนุม 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 720 ชั่วโมง หากจัดการชุมนุมและการเดินขบวนโดยไม่มีการแจ้งมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 2,000,000 วอน ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือไม่ ประเด็นการพิจารณาตามคดีนี้คือ การต้องแจ้ง การชุมนุมหรือเดินขบวนตามมาตรา 6 (1) ก่อนจะมีการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 6 (1) นั้นไม่ขัดต่อหลักเสรีภาพ ในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) โดยศาลให้เหตุผลว่า การจัดทำรายงาน การแจ้งการชุมนุมและเดินขบวนเป็นแต่เพียงการแจ้งไม่ได้เป็นการขออนุญาต จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 21 (2) เนื่องจากศาลเห็นว่า การจัดทำรายงานเป็น การสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องของการจัดการชุมนุมเพื่อให้ การชุมนุมเป็นไปได้ด้วยดี และการจัดทำรายงานดังกล่าวไม่ใช่เรื่องยากในการจัดทำ รายงานแต่อย่างใด นอกจากนี้ ศาลยังเห็นว่าการจัดทำรายงานเป็นการรักษาความ สมดุลระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับเสรีภาพของการชุมนุม ซึ่งไม่มีมาตรการ อื่นที่กระทบต่อเสรีภาพของผู้ชุมนุมน้อยกว่านี้แล้ว ดังนั้น การกำหนดให้มีการ จัดทำรายงานจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตในคดีนี้จะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมาตรา 20 (2) การกำหนดให้ขออนุญาตหรือให้นำข้อความหรือข่าวไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไป เผยแพร่ การกำหนดให้ขออนุญาตรวมตัวชุมนุมและการสมาคมจะกระทำไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังตีความว่าภายใต้รัฐธรรมนูญด้วยการชุมนุม และการเดินขบวน ค.ศ. 2007 การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก่อนการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน มิฉะนั้น จะถือว่าการจัดการชุมนุมดังกล่าว ผิดกฎหมาย มีโทษปรับและจำคุก ทั้งที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งโดยทั่วไปหากการชุมนุมมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาลมัก

⁵⁹ Article 19 (Penal Provisions)

(2) Any person who violates the provisions of Article 5 (1) or 6 (1), or who sponsors an assembly or demonstration against which a notice on prohibition has been issued under Article 8 above shall be punished by imprisonment for not more than two years, or a fine not exceeding two million won.

ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเจ้าของท้องที่แต่่มักจะได้รับจากผู้บัญชาการตำรวจที่สูงขึ้นไปและโดยการอุทธรณ์ของผู้จัดการชุมนุมตรงกันข้ามกับการชุมนุมที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายการทำงานของรัฐบาลที่จะได้รับอนุญาตเสมอ⁶⁰

3) การห้ามการชุมนุมในเวลากลางคืน

คดีนี้ชื่อคดี Nighttime Outdoor Assembly Ban Case⁶¹ เป็นคดีที่สำคัญมาก คดีหนึ่งของเกาหลีใต้เป็นการพิจารณาเรื่องการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งในเวลากลางคืน ตามมาตรา 10⁶² ประกอบมาตรา 23⁶³ แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุม และการเดินขบวน ค.ศ. 2007 เป็นคดีที่มีการพิจารณาถึงความชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (2) โดยศาลแขวงกลางแห่งกรุงโซล (The Seoul Central District Court) เป็นผู้นำสู่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ในคดีนี้เป็นเหตุการณ์ที่สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์การเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ ค.ศ. 2008 ที่ชาวเกาหลีนับล้านคนออกมาชุมนุมเดินขบวนประท้วงรัฐบาลประธานาธิบดีลี มุง บัค ที่ได้ทำความตกลงทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับใหม่แทนฉบับ ค.ศ. 2006 ซึ่งอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาส่งเนื้อวัวแช่แข็งพร้อมกระดูกและเครื่องในวัวเข้ามาจำหน่ายในประเทศ โดยไม่สามารถวางมาตรการด่านสุขอนามัยเพื่อตรวจสอบเนื้อวัวมีไหม้เชื้อโรคคว่ำบาเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้ เช่นเดียวกับความตกลงทางการค้าฉบับ ค.ศ. 2006 ที่ให้หลักประกันไว้ ซึ่งได้มี

⁶⁰ จันทรจิรา เอี่ยมยุมรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

⁶¹ Case No.2008Hun-Ka25, Case name: Nighttime Outdoor Assembly Ban Case, Decision Date: 2009/09/24.

⁶² Article 10 (Hours Prohibited for Outdoor Assembly and Demonstration) No one may hold any outdoor assembly or stage any demonstration either before sunrise or after sunset: Provided, That the head of the competent police authority may grant permission for an outdoor assembly to be held even before sunrise or even after sunset along with specified conditions for the maintenance of order if the organizer reports the holding of such assembly in advance with moderators assigned for such occasion as far as the nature of such event makes it inevitable to hold the event during such hours.

⁶³ Article 23 (Penal Provisions) Any person who violates the main sentence of Article 10 or, shall be punished according to the following classification of offenders:

1. The organizer shall be punished by imprisonment for not more than one year, or by a fine not exceeding one million won;

การชุมนุมในเวลากลางคืนผู้ชุมนุมได้ร่วมจุดเทียนเดินขบวน (candlelight rallies) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังปราบปรามสลายการชุมนุม มีประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีประมาณ 1,500 คน ด้วยข้อกล่าวหาว่าทำการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนก่อนเวลาพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ตก ทั้งนี้ ก่อนหน้าคดีนี้ใน ค.ศ. 1994 ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เคยวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 6⁶⁴ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 1962 และศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลว่า “มีความเป็นไปได้สูงมากที่เดียวที่การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ตกจะทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง” และ “กลุ่มผู้ชุมนุมมีแนวโน้มใช้ความรุนแรงยิ่งขึ้นในเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ตก” การรวมตัวชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืนจึงมักถูกหลีกเลี่ยงไปเป็นการจัดกิจกรรมเชิงสังคมและวัฒนธรรมแทน เช่น การจุดเทียนเดินขบวนต่อต้านรัฐบาล เป็นต้น⁶⁵

เมื่อเกิดคดี Candlelight vigils จึงมีการเสนอเรื่องต่อศาลแขวงกลางแห่งกรุงโซล (The Seoul Central District Court) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 10⁶⁶ ในกรณีการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งในเวลากลางคืน ระหว่างเวลา 19.35 น. - 21.47 น. (Seoul Central District Court, 2008Go-Dan3949) โดยมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่า การบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน มาตรา 10 ที่ห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตก ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

⁶⁴ 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.

⁶⁵ จันทริจา เอี่ยมยุธา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf (25 ธันวาคม 2557)

⁶⁶ โดยบทบัญญัติตามมาตรา 10 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 มีพัฒนาการมาจากมาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 1962 (December 31, 1962 Revised “ADA”) ซึ่งกำหนดในมาตรา 6 ว่าห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตก จนกระทั่งมีการแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ใน ค.ศ. 1989 (March 29, 1989 Revised “ADA”) โดยมีการกำหนดข้อยกเว้นในการชุมนุมและเดินขบวน ในกรณีที่ตำรวจผู้มีอำนาจอนุญาตให้จัดได้ หากเป็นการชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนเวลาดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2009 ศาลได้กลับคำพิพากษาเดิมโดยมีคำพิพากษาว่าบทบัญญัติมาตรา 10 ที่เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (unconstitutionality) โดยให้แจ้งให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตราดังกล่าวให้เป็นไปตามคำพิพากษากภายในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2010 หากพ้นจากเวลาดังกล่าวให้ถือว่าบทบัญญัติมาตรานี้เป็นอันใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้รวมถึงบทบัญญัติที่ว่าด้วยการลงโทษตามมาตรา 10 ให้หมดสภาพบังคับไปด้วยเช่นกัน⁶⁷

จากคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น โดยมีแนวโน้มที่ศาลจะพิจารณาความชอบโดยซึ่งนำพหุนัยระหว่างประโยชน์สาธารณะกับเสรีภาพของผู้ชุมนุม หากบทบัญญัติใดที่ก่อประโยชน์กับสาธารณะมากกว่าบทบัญญัตินั้นมีแนวโน้มที่จะไม่ขัดต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชนสามารถถูกลิดรอนได้

6.5 ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน

6.5.1 การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนตามบทบัญญัติของกฎหมาย

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในบางครั้งเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ชุมนุม และเกิดเหตุการณ์ปะทะรุนแรงหลายครั้ง เช่น เหตุการณ์ที่กวางจูใน ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีผู้บาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก จากสถานการณ์การปราบปรามผู้ชุมนุมที่รุนแรงจากฝ่ายรัฐบาล อาจดูเหมือนว่าสาธารณรัฐเกาหลีมีการจำกัดเสรีภาพของประชาชนและถูกปราบปรามอย่างรุนแรง แต่ในความเป็นจริง สาธารณรัฐเกาหลีได้มีระบบกฎหมายที่ออกมารับรองและคุ้มครองเสรีภาพ ในการชุมนุมของประชาชนจะเว้นแต่ในกรณีที่ประเทศมีการปฏิวัติ รัฐประหาร หรืออยู่ภายใต้การประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น

สาธารณรัฐเกาหลีได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1948 และมีการแก้ไข

⁶⁷ Supreme Court, Decision 2008Do7562 Decided June 23, 2011

บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาทั้งหมด 6 ครั้ง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีแต่ละฉบับ จะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนที่คล้ายคลึงกัน คือ เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม จะไม่ถูกจำกัด เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้ ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะพบว่า เสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนของประชาชนชาวเกาหลีได้ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งไม่ได้จำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอีกด้วย

นอกจากการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแล้ว สาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อให้รับรอง และจำกัดสิทธิในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชนไปในเวลาเดียวกัน โดยมีการตรารัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้ ประกาศใช้ครั้งแรกใน ค.ศ. 1960 ต่อมา มีการยกเลิกกฎหมายนี้ทั้งฉบับและมีการตราขึ้นใหม่ใน ค.ศ. 2007 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการตรารัฐบัญญัติฉบับนี้ คือ สร้างความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างการประกันสิทธิและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการชุมนุมและการเดินขบวน โดยการคุ้มครองพลเมืองจากการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้การประกันอย่างสูงสุดในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขอบเขตในการชุมนุมและเดินขบวน ที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับเสรีภาพ และจำกัดเสรีภาพของประชาชนไปในเวลาเดียวกัน ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมและประชาชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับชุมนุม ทั้งนี้ การตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวน แต่อีกด้านหนึ่งยังมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอีกด้วย เนื่องจากในรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนมีบทบัญญัติหลายมาตราที่มีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการห้ามจัดการชุมนุมเพื่อคัดค้านคำตัดสินยุบพรรคการเมืองของศาล การห้ามการชุมนุมในเวลากลางคืน การห้ามการชุมนุมในรัศมี 100 เมตร จากอาคารรัฐสภา สถานเอกอัครราชทูต เป็นต้น องค์การที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมและเดินขบวน ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม ศาล ตำรวจ จะใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนเป็นกฎหมายหลักในการจัดการ

ชุมนุมและเดินขบวนที่จะเกิดขึ้น ในกรณีที่มีการชุมนุมเป็นไปตามข้อห้ามการจัดการชุมนุม รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนจะเป็นกฎหมายที่เอาผิดต่อผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการลงโทษตามรัฐบัญญัติมีทั้งโทษปรับ กักขัง และจำคุก โดยสรุป จะพบว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี จะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี แต่ก็ยังถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการชุมนุมและเดินขบวน

6.5.2 ระบบการจัดการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี

ระบบการจัดการชุมนุมและเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น จากการศึกษาจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า สาธารณรัฐเกาหลีใช้ระบบการจัดการชุมนุมแบบแจ้งเพื่อทราบ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนนั้น การจัดการชุมนุมและเดินขบวนในแต่ละครั้ง ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งรายละเอียดการจัดการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีเขตอำนาจ หากการชุมนุมและเดินขบวนที่จะเกิดขึ้นไม่เข้าข้อห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้จัดการชุมนุมและเดินขบวนก็สามารถจัดการชุมนุมได้เลย แต่หากการจัดการชุมนุมดังกล่าวมีลักษณะเข้าข้อห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจมีคำสั่งห้ามการจัดการชุมนุมและเดินขบวนได้

อย่างไรก็ตาม แม้ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน จะกำหนดให้การจัดการชุมนุมและเดินขบวนเป็นเพียงการแจ้งเพื่อทราบเท่านั้น และศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการจัดการชุมนุมและเดินขบวนตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน เป็นเพียงการแจ้งไม่ใช้การขออนุญาต และหากไม่เข้าข้อห้ามบทบัญญัติตามรัฐบัญญัติ ก็สามารถจัดการชุมนุมได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจมีแนวโน้มในการใช้อำนาจตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยตีความว่าภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน การชุมนุมในสถานที่สาธารณะและการเดินขบวนต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อน มิฉะนั้นจะถือว่าการจัดการชุมนุมและเดินขบวนดังกล่าวกระทำความผิดรัฐบัญญัติ และหากการชุมนุมหรือเดินขบวนมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดค้านนโยบายรัฐบาลก็มักจะไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่อาจได้รับการอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจที่สูงขึ้นไป โดยการอุทธรณ์ของผู้จัดการชุมนุม⁶⁸

⁶⁸ มานะชัย แก้วพงษ์ชา, *มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ*, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 54-55.

6.5.3 แนวโน้มการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีการละเมิดรัฐธรรมนูญด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน เกิดขึ้น จะมีการฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งศาลจะพิจารณาตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลจะพิจารณาลงโทษตามบทกำหนดโทษของกฎหมาย แต่ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าบทบัญญัติตามกฎหมายอาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการพิจารณาคดี ศาลหรือคู่กรณีในคดีอาจร้องขอให้มีการนำประเด็นดังกล่าวขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาความชอบตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ขึ้นสู่การพิจารณาไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมก็สามารถใช้กฎหมายนั้นในการพิจารณาคดีได้เลย แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้กฎหมายนั้นหมดสภาพบังคับนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษา

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ที่มีปัญหาถึงความชอบตามรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรมได้นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นสำคัญ คือ

1. การห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนในรัศมี 100 เมตร จากอาคารรัฐสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การประชุมของรัฐสภาเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ และเพื่อให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปได้อย่างดี และการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดแค่สถานที่ ซึ่งผู้ชุมนุมยังสามารถชุมนุมในระยะที่มากกว่า 100 เมตรได้
2. การแจ้งรายงานการจัดการชุมนุม ก่อนดำเนินการจัดการชุมนุม ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเพียงการแจ้ง ไม่ใช่การขออนุญาต และเป็นการสื่อสารกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากแนวคำวินิจฉัยของคดีข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มในการพิจารณาถึงขอบเขตการชุมนุมหรือเดินขบวนของประชาชน โดยพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งหากบทบัญญัติมีแนวโน้มเกิดประโยชน์สาธารณะ มากกว่ากระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม ศาลจะพิจารณาให้บทบัญญัตินั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่ในกรณีที่เกิดคดีการชุมนุมในเวลากลางคืน ที่ศาลแขวงนำขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการชุมนุมในเวลากลางคืนที่ไม่ได้รับอนุญาตจากตำรวจ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติห้ามการชุมนุมหลังพระอาทิตย์และก่อนพระอาทิตย์ขึ้น เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขมาตรา

ดังกล่าวตามเวลาที่กำหนด หากไม่แก้ไขตามเวลาที่กำหนดให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากว่า หากประชาชนไม่สามารถจัดการชุมนุมในเวลากลางวันได้แล้ว ก็ไม่สามารถใช้สิทธิในการชุมนุมได้เลย ซึ่งเป็นการกระทบถึงสาระสำคัญของสิทธิในการชุมนุมของประชาชน แต่สภานิติบัญญัติไม่ได้ดำเนินการแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งควรส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ เจ้าหน้าที่ตำรวจยังคงยึดตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน โดยยังคงห้ามการชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืนอยู่เช่นเดิม

จากแนวทางการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาถึงความชอบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และให้การรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มการพิจารณาโดยให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีแนวโน้มการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด

บรรณานุกรม

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. บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ทอง โบ แอ. ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารองค์กรและการจัดสวัสดิการของตำรวจไทยกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548.

ดำรง ฐานดี. สังคมและวัฒนธรรมเกาหลี. (แก้ไขปรับปรุงใหม่ทั้งเล่ม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

ดำรง ฐานดี. “พฤติกรรมทางการเมือง : กรณีศึกษาของเกาหลีใต้”. วารสารรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์, 2547: 99-168.

นำพงษ์ ไกยเดช. การกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการสรรหากับความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

พิเชษฐ เมลาณนทและคณะ. สถาบันตุลาการกับกระบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี. กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตยในเกาหลี, 2552.

ลีเมียงชิก. ประวัติขบวนการประชาธิปไตยเกาหลี แปลโดย กุลชีพ วรพงษ์. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2555.

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

สตียร ธนาธิโชติ. การสร้างความปรองดองแห่งชาติ: กรณีศึกษาเกาหลีใต้. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ฐานข้อมูลออนไลน์

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

จันทริจรา เอี่ยมยุรา. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศ
สาธารณรัฐเกาหลี. [ระบบออนไลน์] ที่มา: [http://ppvoice.thainhf.org/docu-
ment/article/article_857.pdf](http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf) (25 ธันวาคม 2557)

ปกรณ์ นิลประพันธ์. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. [ระบบ
ออนไลน์] 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)

ภาคผนวก

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี⁶⁹

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน

กฎหมายฉบับที่ 8733

ผู้ร่าง: รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี

การบังคับใช้: 22 กันยายน 2008 การแก้ไขครั้งสุดท้าย: 21 ธันวาคม 2007

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ข้อมูล แผนก 4) 02-3150-2484

บทบัญญัติ (แก้ไข)

มาตรา 1 (วัตถุประสงค์)

กฎหมายนี้บัญญัติวัตถุประสงค์คือเพื่อสร้าง “ความสมดุลอย่างเหมาะสม” ระหว่างการประกันสิทธิและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการชุมนุมและการเดินขบวน โดยการคุ้มครองพลเมืองจากการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการประกันอย่างสูงสุดในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 2 (บทนิยาม)

นิยามความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในกฎหมายนี้ ได้แก่

1. “การชุมนุมในพื้นที่โล่ง” หมายถึงการชุมนุมในสถานที่ที่ไม่มีหลังคาหรือสิ่งปิดกั้นทั้งสี่ด้าน
2. “การเดินขบวน” หมายถึงการกระทำที่กลุ่มบุคคลรวมตัวด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน แสดงพลังหรือเจตนารมณ์ หรือการเดินขบวนในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าไปได้ เช่น ถนน ลานสาธารณะ สวนสาธารณะ เป็นต้น การกระทำการบังคับหรือส่งอิทธิพลต่อความเห็นของประชาชนทั่วไป
3. “ผู้จัด” หมายถึง บุคคลหรือองค์กรที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนในนามและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบุคคลหรือองค์กรนั้น ทั้งนี้ผู้จัดสามารถแต่งตั้งผู้ดูแล (supervisor) เพิ่มมา เพื่อบริหารจัดการ

⁶⁹ แปลจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ภาษาเกาหลี แปลโดย อาจารย์นริศรา ไตรบุตร หัวหน้าสาขาวิชาภาษาเกาหลี ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตูยละเอียดในภาคผนวก

การชุมนุมหรือการเดินขบวน ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ดูแลเป็นผู้จัดในขอบข่ายงานที่ได้รับมอบหมายนั้น

4. “ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน”(order maintainer) หมายถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดให้ช่วยในการจัดระเบียบการชุมนุมหรือการเดินขบวน
5. “เขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อย”(boundary for the maintenance of order) หมายถึงการที่หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการสถานีประจำเขตกำหนดเครื่องหมายแสดงเขตแนว เช่น แถบเชือก อุปกรณ์กีดขวางเส้นจราจร เป็นต้น โดยติดตั้งบริเวณเขตที่เดินขบวนหรือสถานที่ที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน เพื่อคุ้มครองการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และเพื่อความปลอดภัยทางจราจร
6. “สถานีตำรวจ” หมายถึง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มาตรา 3 (ห้ามการขัดขวางการชุมนุมและการเดินขบวน)

1. ห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบต่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติ ด้วยการใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น
2. ห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนระหว่างการปฏิบัติตามหน้าที่ตามข้อบังคับของกฎหมายนี้ ด้วยการใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น
3. หากผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนมีเหตุผลอันควรที่กลัวว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติอาจถูกรบกวน สามารถแจ้งและร้องขอความคุ้มครองได้ที่สถานีตำรวจในเขตอำนาจ ในกรณีนี้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจไม่สามารถปฏิเสธการร้องขอความคุ้มครองโดยที่ไม่มีเหตุอันเหมาะสมได้

มาตรา 4 (ห้ามการเข้าร่วมของบุคคลบางคน)

ผู้จัดและผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสามารถยับยั้งบุคคลหรือองค์กรใดในการเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ อย่างไรก็ตามผู้สื่อข่าวขององค์กรสื่อสารมวลชนต้องได้รับการประกันในการเข้าไปในการชุมนุมหรือการเดินขบวน และในกรณีนี้ผู้สื่อข่าวต้องแสดงบัตรประจำตัวและสวมปลอกแขนผู้สื่อข่าว

มาตรา 5 (ห้ามการชุมนุมและการเดินขบวน)

1. ห้ามมิให้ผู้ใดก็ตามสนับสนุนการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้
 - 1.1 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
 - 1.2 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่แสดงอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดการคุกคามโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยการสร้างความรุนแรงหมู่ การคุกคาม การทำลาย การลงวางเพลิง เป็นต้น
2. ห้ามมิให้ผู้ใดทำการยุยงหรือโฆษณาชวนเชื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ต้องห้ามตามวรรคที่ 1

มาตรา 6 (การแจ้งการชุมนุมในพื้นที่โล่งและการเดินขบวน)

1. ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินขบวนต้องแจ้งรายละเอียดข้อมูลดังต่อไปนี้ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจเป็นเวลาตั้งแต่ 720 ชั่วโมงถึง 48 ชั่วโมงก่อนที่จะเริ่มการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินขบวน ทว่ากรณีที่สถานที่ชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือสถานที่เดินขบวนอยู่ภายใต้อำนาจของสถานีตำรวจตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ต้องแจ้งต่อทางผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขตในเขตอำนาจนั้น และกรณีที่อยู่ภายใต้อำนาจของสถานีตำรวจประจำเขตตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ต้องแจ้งต่อทางผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขตที่มีอำนาจในพื้นที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นๆ
 1. วัตถุประสงค์
 2. วันและเวลา (นับเวลาเป็นชั่วโมง)
 3. สถานที่
 4. รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับผู้จัด(กรณีที่เป็นองค์กร ให้รวมถึงผู้แทนขององค์กรนั้นด้วย) ผู้ประสานงาน ผู้ดูแล ดังต่อไปนี้
 - ที่อยู่
 - ชื่อ-สกุล
 - อาชีพ
 - ข้อมูลสำหรับการติดต่อ

5. องค์กรที่จะเข้าร่วมและจำนวนผู้ชุมนุมโดยประมาณ
6. กรณีการเดินทาง วิธีกรเดินทาง (รวมถึงแผนที่และเส้นทางการเดินทาง)
2. เมื่อหัวหน้าสถานีดำรวจในเขตอำนาจหรือผู้บัญชาการสถานีดำรวจประจำเขต (ต่อจากนี้จะเรียกว่า “หัวหน้าสถานีดำรวจในเขตอำนาจ”) ได้รับใบแจ้งตามวรรคที่หนึ่งแล้ว ต้องทำการออกใบรับแจ้งแก่ผู้แจ้งทันทีโดยระบุวันและเวลาที่ได้รับแจ้ง
3. กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินทางมิได้ทำการแจ้งตามวรรคที่หนึ่ง จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงนี้ต่อหัวหน้าสถานีดำรวจในเขตอำนาจก่อนที่จะทำการระบุนและเวลาการชุมนุมลงในใบแจ้ง
4. กรณีที่การชุมนุมหรือการเดินทางมีใบประกาศห้าม (prohibition notice) ตามมาตราที่ 8 วรรคที่สอง หัวหน้าสถานีดำรวจในเขตอำนาจที่ได้รับใบแจ้งตามวรรคที่สาม จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงตามวรรคที่สาม ต่อผู้ที่ได้รับใบประกาศห้าม (prohibition notice) นั้นทันที
5. ผู้จัดที่ได้รับใบแจ้งตามวรรคที่สี่ สามารถจัดการชุมนุมหรือการเดินทางที่มีใบประกาศห้าม (prohibition notice) นั้นได้ตามที่มีการแจ้งในครั้งแรก ทว่าในกรณีที่เลยกำหนดเวลาที่เคยแจ้งไว้ด้วยเพราะใบประกาศห้าม (prohibition notice) จำเป็นต้องทำการกำหนดวันและเวลาใหม่และยื่นใบแจ้งต่อหัวหน้าสถานีดำรวจในเขตอำนาจเป็นเวลา 24 ชั่วโมงก่อนที่จะเริ่มมีการชุมนุมหรือการเดินทาง จึงจะสามารถจัดการชุมนุมหรือการเดินทางได้

มาตรา 7 (ส่วนเพิ่มเติมของใบแจ้ง)

1. หากหัวหน้าสถานีดำรวจในเขตอำนาจพบความไม่สมบูรณ์ในรายการข้างต้นของใบแจ้งตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง ภายใน 12 ชั่วโมง นับตั้งแต่งการออกใบรับแจ้ง สามารถแจ้งต่อผู้จัดเพื่อทำการแก้ไขรายการข้างต้นนั้นให้สมบูรณ์โดยมีกำหนดเวลา 24 ชั่วโมง
2. การแจ้งเพื่อทำการแก้ไขให้สมบูรณ์ตามวรรคที่หนึ่ง จะต้องนำส่งผู้จัดหรือผู้ประสานงานโดยต้องมีการระบุอย่างชัดเจนถึงรายการที่จะต้องทำการแก้ไขให้สมบูรณ์

มาตรา 8 (การประกาศจำกัดหรือห้ามการชุมนุมและการเดินขบวน)

1. หากการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนที่ถูกแจ้งเข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจที่ได้รับใบแจ้งตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง จำเป็นต้องแจ้งต่อผู้จัดถึงการห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนภายใน 48 ชั่วโมง นับตั้งแต่ได้รับใบแจ้ง ทว่าในกรณีที่มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อให้เกิดอันตรายโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ เช่น ความรุนแรงหมู่ การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง เป็นต้น ให้จัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นตามช่วงเวลาที่เหลืออยู่ และในกรณีที่ยังอยู่ภายใน 48 ชั่วโมง นับตั้งแต่ที่ได้รับแจ้ง สามารถประกาศห้ามได้เช่นกัน
 - 1.1 เมื่อรับรองว่าเป็นการละเมิดตามมาตรา 5 วรรคที่หนึ่ง ด้วยมาตรา 10 หรือมาตรา 11
 - 1.2 เมื่อรายการข้างต้นของใบแจ้งไม่ได้รับการแก้ไขใหม่ให้สมบูรณ์ตามมาตรา 7 วรรคที่หนึ่ง
 - 1.3 เมื่อรับรองว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะได้รับคำสั่งห้ามตามมาตรา 12
2. กรณีที่หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจได้รับแจ้งเรื่องเวลาและสถานที่ที่มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนทับซ้อนกันมากกว่า 2 รายการขึ้นไป หลังพิจารณาวัตถุประสงค์และรับรองแล้วว่าก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความวุ่นวายระหว่างกัน ในการจัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ได้รับแจ้งนี้ สามารถประกาศห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่แจ้งทีหลังโดยใช้ตามวรรคที่หนึ่ง
3. กรณีที่ผู้พักอาศัยหรือผู้ดูแลนั้นได้ร้องขอความคุ้มครองเรื่องสถานที่พำนักหรือสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกรณีต่อไปนี้ สามารถประกาศจำกัดหรือห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ โดยในกรณีนี้ยึดตามวรรคที่หนึ่ง เพื่อใช้จัดการการประกาศห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวน (แก้ไข 21 ธันวาคม 2007)
 - 3.1 กรณีเมื่อสถานที่ที่ระบุในใบแจ้งของมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง (ต่อจากนี้ จะเรียกว่า “สถานที่แจ้ง”) เป็นเขตพื้นที่พำนักอาศัยของบุคคลอื่นหรือเป็นสถานที่คล้ายคลึงกัน และการชุมนุมหรือการเดินขบวนนี้เสี่ยงที่จะ

- ก่อความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวก หรือปรากฏชัดว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพในการดำเนินชีวิต
- 3.2 กรณีเมื่อสถานที่แจ้งเป็นพื้นที่โดยรอบบริเวณสถานศึกษาตาม มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (Elementary and Secondary Education Act)] และการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นปรากฏชัดเจนว่ามีความเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนต่อสิทธิทางการศึกษา (rights of learning)
- 3.3 กรณีเมื่อสถานที่แจ้งเป็นพื้นที่โดยรอบบริเวณกรมทหาร (military installation) ตามมาตรา 2 วรรคย่อยที่สอง แห่งกฎหมายคุ้มครองฐานทัพและกรมทหาร และการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นปรากฏชัดว่าก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อกรมทหารหรือการปฏิบัติการทางทหาร
4. การประกาศจำกัดหรือห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวน ต้องมีการระบุเหตุผลที่ปรากฏชัดเจน และนำเสนอต่อผู้จัดหรือผู้ประสานงานเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร

มาตรา 9 (การออกฤทธิ์ประกาศห้ามการชุมนุมและการเดินขบวน)

1. ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของสถานีตำรวจชั้นเหนือขึ้นไปกว่าสถานีตำรวจที่ออกคำสั่งห้ามดังกล่าวภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการประกาศห้ามตามมาตรา 8
2. ผู้บังคับบัญชาของสถานีตำรวจที่ได้รับการอุทธรณ์ตามวรรคที่หนึ่ง ต้องออกใบรับแจ้งโดยระบุวันและเวลารับแจ้งต่อผู้แจ้งโดยพลัน และต้องมีคำวินิจฉัยภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่ได้รับแจ้ง กรณีที่ไม่นำเสนอเอกสารคำวินิจฉัยภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าการประกาศห้ามของหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจนั้นไม่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่นั้น
3. กรณีที่การประกาศห้ามตามวรรคที่สอง ได้รับการวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุผลอันควร หรือไม่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่นั้น ผู้ยื่นอุทธรณ์สามารถจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามที่แจ้งไว้ตั้งแต่แรกได้ ทว่าในกรณีที่เลยกำหนดเวลาที่เคยแจ้งไว้เนื่องด้วยการประกาศห้าม จำเป็นต้องทำการกำหนดวันและเวลาใหม่โดยแจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนจะมีการเริ่มการชุมนุมหรือการเดินขบวน จึงจะสามารถจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

มาตรา 10 (ช่วงเวลาห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวน)

ห้ามมิให้ผู้ใดก็ตามทำการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือพระอาทิตย์ตก ทว่ากรณีที่ได้ผู้จัดได้ทำการแจ้งล่วงหน้าถึงสาเหตุความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้และแจ้งเรื่องการมอบหมายหน้าที่ให้กับผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการให้การอนุญาตการจัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือพระอาทิตย์ตกได้โดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

[รัฐธรรมนูญที่แยกออก (Constitutional Nonconformity) 2008 บทบัญญัติ 25 มาตรา วันที่ 24 กันยายน 2009 มีการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน (แก้ไขเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2007 กฎหมายฉบับที่ 8424) มาตรา 10 ในส่วนของ “การชุมนุมในพื้นที่โล่ง” และ มาตรา 23 วรรคย่อยที่หนึ่งในส่วน “การชุมนุมในพื้นที่โล่งของตัวบทมาตรา 10” นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้นมีผลบังคับใช้เรื่อยไปจนกว่าสมาชิกรัฐบัญญัติจะทำการแก้ไขโดยมีกำหนดระยะเวลาถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2010]

มาตรา 11 (สถานที่ห้ามการชุมนุมและการเดินขบวน)

ห้ามมิให้ผู้ใดก็ตามจัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือเดินขบวนในรัศมี 100 เมตรจากขอบเขตของอาคารสำนักงานหรือสถานที่พำนักตามลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

1. อาคารรัฐสภา อาคารศาลทุกระดับ ศาลรัฐธรรมนูญ
2. ที่พำนักของประธานาธิบดี ที่พำนักของประธานรัฐสภา ที่พำนักของประธานศาลสูงสุด ที่พำนักของประธานศาลรัฐธรรมนูญ
3. ที่พำนักของนายกรัฐมนตรี ยกเว้นกรณีการเดินขบวนเพื่อการเฉลิมฉลองหรือการศาสนา
4. สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูต
 ทว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนในกรณีที่เขาข่ายลักษณะดังต่อไปนี้สามารถกระทำได้ แต่ต้องได้รับการรับรองว่าจะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือความปลอดภัยของสถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูต
 - กรณีที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่ได้มุ่งเป้าที่สถานเอกอัครราชทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตนั้น

- กรณีที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่เสี่ยงต่อการขยายจำนวนผู้เข้าร่วมให้เพิ่มมากขึ้นได้
- กรณีที่การจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนจัดขึ้นในวันหยุดทำการของสถานเอกอัครราชทูต

มาตรา 12 (การจำกัดเพื่อความสะดวกในการจราจร)

1. ในการจัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนสายหลักในเมืองที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี (Presidential Decree) หากหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีการรับรองว่ามีความจำเป็นต่อความสะดวกในการจราจร สามารถออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดโดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อรักษาความเป็นระเบียบทางจราจรได้
2. กรณีเมื่อผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนมอบหมายหน้าที่ต่อผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนและทำการเดินขบวนบนถนน ไม่สามารถออกคำสั่งห้ามได้ตามวรรคที่หนึ่ง ทว่าหากการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สะดวกอย่างมากต่อการจราจรและเป็นอุปสรรคต่อความสะดวกในการจราจรบนถนนดังกล่าวและถนนในบริเวณใกล้เคียง สามารถออกคำสั่งได้ตามวรรคที่หนึ่ง

มาตรา 13 (การติดตั้งเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อย)

1. หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจที่ได้รับแจ้งตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง หากพิจารณาแล้วเห็นถึงความจำเป็นสามารถทำการติดตั้งเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยกำหนดขอบเขตอย่างน้อยเพื่อคุ้มครองการชุมนุมและการเดินขบวน และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ
2. เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจทำการติดตั้งเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวรรคที่หนึ่ง จำเป็นต้องแจ้งเรื่องต่อผู้จัดหรือผู้ประสานงานให้รับทราบด้วย

มาตรา 14 (การจำกัดการใช้เครื่องเสียง)

1. ห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อความรบกวนทางเสียงอย่างรุนแรงต่อผู้อื่นจากการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือ อาทิ เช่น ลำโพง กลอง ฆ้อง ฆ้องขนาดใหญ่ (ในมาตราต่อไปนี้จะเรียกว่า “เครื่องเสียง”) โดยก่อให้เกิดเสียงรบกวนสูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี

2. กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น โดยใช้เสียงที่สูงเกินกว่ามาตรฐานตามวรรคที่หนึ่ง หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการสั่งลดระดับเสียงให้ต่ำตามมาตรฐาน หรือหยุดการใช้เครื่องเสียงนั้นได้ ทั้งยังมีอำนาจในการใช้มาตรการอื่นที่จำเป็น เช่น การยึดเครื่องเสียงไว้เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

มาตรา 15 (การยกเว้นการบังคับใช้)

การชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ศิลปะ กีฬา ศาสนา พิธีการ การส่งเสริมความร่วมมือ ความบันเทิง งานพิธีสำคัญ (พิธีบรรลุนิติภาวะ พิธีแต่งงาน งานศพ พิธีไหว้บรรพบุรุษ) วันหยุดแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่มาตรา 6 ถึงมาตรา 12

มาตรา 16 (หน้าที่ปฏิบัติของผู้จัด)

1. ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวน
2. ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนสามารถมอบหมายให้บุคคลที่มีอายุมากกว่า 18 ปีขึ้นไป ทำหน้าที่ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ เพื่อช่วยในการรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวน
3. หากผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยตามวรรคที่หนึ่งได้ จำเป็นต้องทำการประกาศยุติการชุมนุม หรือการเดินขบวนนั้น
4. ห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนกระทำการที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้
 - 4.1 ครอบครองหรือใช้เครื่องมือที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือเป็นภัยต่อชีวิตผู้อื่น อาทิ เช่น ปืน วัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก, ท่อนไม้ ก้อนหิน เป็นต้น หรือกระทำการบังคับให้ผู้อื่นครอบครองหรือใช้เครื่องมือเหล่านี้
 - 4.2 ก่อความไม่สงบเรียบร้อย เช่น ความรุนแรง การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง เป็นต้น
 - 4.3 การกระทำที่ปรากฏชัดเจนว่าไม่ปฏิบัติตามข้อมูลดังที่ได้แจ้งไว้ทั้งวัตถุประสงค์ วันและเวลา สถานที่ วิธีการ เป็นต้น

5. ผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่ปิดต้องไม่กระทำการชักนำผู้ที่อยู่ภายนอกรอบๆ บริเวณสถานที่ชุมนุม เช่น การติดตั้งใช้เครื่องขยายเสียง เป็นต้น

มาตรา 17 (หน้าที่ปฏิบัติของผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน)

1. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามแนวทางของผู้จัด
2. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องไม่กระทำการเข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งในมาตรา 16 วรรคที่สี่
3. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องทำการสวมปลอกแขน หมวก สายคาดไหล่ หรือเสื้อคลุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถสังเกตได้ง่ายว่าเป็นผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน
4. หัวหน้าสถานีตำรวจเขตอำนาจ มีอำนาจในการหารือกับผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนและปรับเปลี่ยนจำนวนผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นไปตามความเหมาะสมได้
5. กรณีที่มีการปรับเปลี่ยนจำนวนผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามวรรคที่สี่ ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องแจ้งรายชื่อของผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีการปรับเปลี่ยนแล้วต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจก่อนที่จะทำการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน

มาตรา 18 (หน้าที่ปฏิบัติของผู้ชุมนุมหรือเดินขบวน)

1. ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องปฏิบัติตามแนวทางของผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย
2. ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องไม่กระทำการใดที่เข้าข่ายมาตรา 16 วรรคที่สี่ วรรคย่อยที่หนึ่ง และวรรคย่อยที่สอง

มาตรา 19 (การเข้าไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจ)

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจมีสิทธิเข้าไปยังสถานที่ที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ โดยต้องแจ้งต่อผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้รับทราบและแต่งกายด้วยเครื่องแบบ ทว่าการเข้าไปยังการชุมนุมในพื้นที่โล่งนั้นสามารถกระทำการได้เฉพาะกรณีเร่งด่วนในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

2. ผู้จัด ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน หรือผู้ดูแลทั่วไป ต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

มาตรา 20 (การยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวน)

1. กรณีที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนเข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการขอให้ทำการยกเลิกการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ในระยะเวลาที่กำหนด แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจมีอำนาจในการสั่งยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้
 - 1.1 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ละเมิดมาตรา 5 วรคที่หนึ่ง ตัวบทมาตรา 10 หรือ มาตรา 11
 - 1.2 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ไม่ทำการแจ้งตามมาตรา 6 วรคที่หนึ่ง หรือได้รับคำสั่งห้ามตามมาตรา 8 หรือมาตรา 12
 - 1.3 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ปรากฏชัดว่าก่อให้เกิดอุปสรรคโดยตรงต่อการรักษาความเรียบร้อย เช่น ความสะดวกในการจราจร เป็นต้น ในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อการจำกัดตามมาตรา 8 วรคที่สาม ข้อกำหนดมาตรา 10 หรือเงื่อนไขตามมาตรา 12
 - 1.4 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ประกาศยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามมาตรา 16 วรคที่สาม
 - 1.5 การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยได้ โดยกระทำการที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมาตรา 16 วรคที่สี่
2. เมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้รับคำสั่งยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามวรรคที่หนึ่ง ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องเลิกการชุมนุมหรือการเดินขบวนในทันที
3. ลักษณะของการประกาศขอให้ทำการยกเลิกหรือออกคำสั่งยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามวรรคที่หนึ่งนั้น เป็นไปตามการกำหนดในกฎประธานาธิบดี

มาตรา 21 (คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมหรือการเดินขบวน)

1. เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและเสรีภาพของการชุมนุมและการเดินขบวน สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมหรือการเดินขบวน (ในมาตราต่อไปนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการ”) ในการให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจประจำสถานีตำรวจในแต่ละระดับเกี่ยวกับลักษณะดังต่อไปนี้
 - 1.1 การประกาศจำกัดหรือห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามมาตรา 8
 - 1.2 การวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามมาตรา 9 วรรคที่สอง
 - 1.3 การสอบสวนคดีเกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวน
 - 1.4 กิจกรรมอื่นที่จำเป็นเกี่ยวเนื่องกับการจัดการดำเนินงานของการชุมนุมหรือการเดินขบวน
2. คณะกรรมการต้องประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ 1 คน, กรรมการอื่นมากกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน (นับรวมประธานกรรมการ)
3. หัวหน้าสถานีตำรวจในแต่ละระดับเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคัดสรรจากบุคคลดังต่อไปนี้โดยพิจารณาจากความเป็นมืออาชีพและความยุติธรรม เป็นต้น
 - 3.1 นักกฎหมาย
 - 3.2 ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย
 - 3.3 ผู้ที่ได้รับการแนะนำจากองค์กรภาคสังคม
 - 3.4 ผู้แทนประชาชนที่มีเขตพำนักในเขตอำนาจนั้น
4. หลักเกณฑ์สำคัญต่างๆ อาทิ เช่น โครงสร้างหรือการดำเนินการของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี

มาตรา 22 (บทกำหนดโทษ)

1. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 3 วรรคที่หนึ่ง หรือวรรคที่สอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามล้านบาท⁷⁰ หว่ากกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นทหาร พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

⁷⁰ ประมาณ 95,328 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2557)

2. ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคที่หนึ่ง หรือมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง หรือได้รับคำสั่งห้ามตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองล้านบาท⁷¹
3. ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคที่สอง หรือมาตรา 16 วรรคที่สี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท⁷²
4. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคที่หนึ่ง โดยรู้ข้อเท็จจริงนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท⁷³ โดยศาลมีอำนาจลงโทษกักขังแทนการจำคุกได้

มาตรา 23 (บทกำหนดโทษ)

ผู้ฝ่าฝืนตัวบทมาตรา 10 หรือมาตรา 11 ผู้ฝ่าฝืนการห้ามตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษแยกตามข้อดังต่อไปนี้

1. ผู้จัดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท⁷⁴
2. ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท โดยศาลมีอำนาจลงโทษกักขังแทนการจำคุกได้
3. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่รู้ข้อเท็จจริงอยู่แล้วต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือกักขัง

[รัฐธรรมนูญที่แยกออก (Constitutional Nonconformity) 2008 บทบัญญัติ 25 มาตรา วันที่ 24 กันยายน 2009 มีการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน (แก้ไขเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2007 กฎหมายฉบับที่ 8424) มาตรา 10 ในส่วนของ“การชุมนุมในพื้นที่โล่ง”และ มาตรา 23 วรรคย่อยที่หนึ่งในส่วน “การชุมนุมในพื้นที่โล่งของตัวบทมาตรา 10”นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้นมีผลบังคับใช้เรื่อยไปจนกว่าสมาชิกนิติบัญญัติจะทำการแก้ไขโดยมีกำหนดระยะเวลาถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2010]

⁷¹ ประมาณ 63,552 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2557)

⁷² ประมาณ 31,776 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2557)

⁷³ ประมาณ 15,888 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2557)

⁷⁴ ประมาณ 31,776 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2557)

มาตรา 24 (บทกำหนดโทษ)

ผู้ใดที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนวอน⁷⁵ โดยศาลมีอำนาจลงโทษกักขังแทนการจำคุกได้

1. ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินทางทั้งที่จัดเป็นบุคคลที่ผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินทางนั้นห้ามมิให้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินทางตามมาตรา 4
2. ผู้ที่จัดการชุมนุมหรือการเดินทางโดยแจ้งความเท็จตามมาตรา 6 วรรคที่หนึ่ง
3. ผู้ที่เพิกเฉยต่อคำเตือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับเขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ติดตั้งขึ้นตามมาตรา 13 โดยรุกล้ำเข้าไปในเขตแนวเป็นเวลานานพอสมควรและไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือกระทำการที่ทำให้เขตแนวการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ อาทิเช่น ทำลาย ปกปิด เคลื่อนย้าย รื้อถอน เป็นต้น
4. ผู้ที่ขัดขวาง ปฏิเสธการปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 14 วรรคที่สอง
5. ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 16 วรรคที่ห้า มาตรา 17 วรรคที่สอง มาตรา 18 วรรคที่สอง หรือมาตรา 20 วรรคที่สอง

มาตรา 25 (การใช้บทกำหนดโทษต่อตัวแทนขององค์กร)

กรณีที่ต้องจัดการชุมนุมหรือการเดินทางให้ถือว่าตัวแทนองค์กรนั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินทางและต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนี้

***อัตราแลกเปลี่ยนได้ทำการอ้างอิงจาก**

[http://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&query=%ED%99%98%EC%9C%A8&sm=top_tsw&fbm=1&ie=utf8]

⁷⁵ ประมาณ 15,888 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2557)

กฎอัยการศึก⁷⁶

[การบังคับใช้ 23 มีนาคม 2013] [กฎหมายฉบับที่ 11690, 23 มีนาคม 2013, การแก้ไขตามกฎหมายอื่น]

กระทรวงกลาโหมแห่งชาติ (กรมความร่วมมือกิจการพลเรือน)

มาตรา 1 (วัตถุประสงค์)

กฎหมายนี้บัญญัติวัตถุประสงค์คือเพื่อกำหนดลักษณะจำเป็นในการประกาศ และการบังคับใช้ และการยกเลิกกฎอัยการศึก

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 2 (ประเภทและการประกาศของกฎอัยการศึก)

1. กฎอัยการศึกแบ่งออกเป็นกฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน (emergency martial law) และกฎอัยการศึกภาวะความมั่นคง (security status martial law)
2. กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน (emergency martial law) ประธานาธิบดีประกาศเพื่อปฏิบัติตามความจำเป็นทางทหารหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ในสถานการณ์สงครามและสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ยึดตาม การเกิดสงคราม การเกิดจลาจล หรือในกรณีที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนการปกครองและส่วนตุลาการจนก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม
3. กฎอัยการศึกภาวะความมั่นคง (security status martial law) ประธานาธิบดีประกาศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในกรณีที่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐทั่วไปนั้นไม่สามารถให้ความมั่นคงด้านความสงบทางสาธารณะได้ จนก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคมสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ยึดตาม การเกิดสงคราม การเกิดจลาจล
4. ประธานาธิบดีมีอำนาจเปลี่ยนแปลงประเภทของกฎอัยการศึก พื้นที่บังคับใช้ หรือผู้บัญชาการกฎอัยการศึกได้

⁷⁶ แปลจากกฎอัยการศึก แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ที่ประกาศใช้ ณ วันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2013 ภาษาเกาหลีแปลโดย อาจารย์นริศรา ไตรบุตร หัวหน้าสาขาวิชาภาษาเกาหลี ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตูรายละเอียดในภาคผนวก

5. เมื่อประธานาธิบดีจะทำการประกาศหรือเปลี่ยนแปลงกฎอัยการศึกต้องผ่านการพิจารณาจากการประชุมคณะรัฐมนตรี
6. ในกรณีที่เกิดเหตุภายในวาระที่สอง และวาระที่สาม รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติหรือรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงและการบริหารรัฐกิจ (The Ministry of Security and Public Administration (MOSPA)) สามารถทำการยื่นเสนอการประกาศกฎอัยการศึกต่อประธานาธิบดีโดยผ่านนายกรัฐมนตรีได้

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 3 (การแถลงการณ์ประกาศกฎอัยการศึก)

เมื่อประธานาธิบดีทำการประกาศกฎอัยการศึก จำเป็นต้องแถลงการณ์ถึงเหตุผล ประเภท วันที่บังคับใช้ พื้นที่บังคับใช้ และผู้บัญชาการกฎอัยการศึกด้วย

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 4 (การรายงานการประกาศกฎอัยการศึก)

1. เมื่อประธานาธิบดีทำการประกาศกฎอัยการศึก จำเป็นต้องรายงานต่อรัฐสภาโดยเร็วที่สุด
2. ในกรณีของวาระที่หนึ่ง เมื่อรัฐสภาอยู่ระหว่างภาวะปิดประชุม ประธานาธิบดีจำเป็นต้องดำเนินการเรียกประชุมรัฐสภาโดยเร็วที่สุด

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 5 (การแต่งตั้งผู้บัญชาการกฎอัยการศึก (martial law commander) และการตั้งกองบัญชาการกฎอัยการศึก)

1. ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติทำการเสนอชื่อโดยเลือกจากเจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงที่เข้าประจำการเต็มเวลาโดยผ่านการพิจารณาจากการประชุมคณะรัฐมนตรีและได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี
2. ตั้งกองบัญชาการกฎอัยการศึกเพื่อการปฏิบัติงานกฎอัยการศึกของผู้บัญชาการกฎอัยการศึก ในกรณีนี้ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกจึงดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองบัญชาการกฎอัยการศึก
3. ในกรณีที่ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกขยายพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป (รวมถึง นครพิเศษ มหานครและจังหวัดปกครอง

- ตนเองพิเศษ) สามารถตั้งกองบัญชาการกฏอัยการศึกเขตพื้นที่ในการช่วยงานของกองบัญชาการกฏอัยการศึกเขตการปกครอง (แขวง) และกองบัญชาการกฏอัยการศึกเขตการปกครอง (แขวง) ที่จะช่วยงานนั้นๆ
4. การจัดองค์การของกองบัญชาการกฏอัยการศึกให้เป็นไปตามการกำหนดในกฎประธานาธิบดี
- [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 6 (การบัญชาการ การบริหารที่เกี่ยวข้องกับผู้บัญชาการกฏอัยการศึก)

1. ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกได้รับการบัญชาการ การบริหารจากรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติที่ว่าด้วยการบังคับใช้ของกฏอัยการศึก แต่จะได้รับการบัญชาการบริหารจากประธานาธิบดีในกรณีที่ประกาศพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึกทั่วประเทศและกรณีที่ประธานาธิบดีจำเป็นต้องทำการบัญชาการบริหารโดยตรง
 2. ในลักษณะที่มีผลเกี่ยวโยงกับนโยบายประเทศนั้น เมื่อผู้บัญชาการกฏอัยการศึกทำการบัญชาการบริหารตามวรรคที่หนึ่ง จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากการประชุมคณะรัฐมนตรี
- [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 7 (ลักษณะหน้าที่รับผิดชอบของผู้บัญชาการกฏอัยการศึก)

1. ขณะที่มีการประกาศกฏอัยการศึก ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกมีหน้าที่รับผิดชอบงานส่วนการปกครองและส่วนตุลาการทั้งหมดในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึก
 2. ขณะที่มีการประกาศกฏอัยการศึก ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกมีหน้าที่รับผิดชอบงานส่วนการปกครองและส่วนตุลาการที่ว่าด้วยการทหารในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึก
- [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 8 (การบัญชาการ การบริหารของผู้บัญชาการกฏอัยการศึก)

1. หน่วยงานของรัฐ (ต่อจากนี้หมายรวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านสารนิเทศและความมั่นคง) และหน่วยงานตุลาการในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึก จำเป็นต้องได้รับการบัญชาการ การบริหารจากผู้บัญชาการกฏอัยการศึกโดยเร็วที่สุด

2. เมื่อผู้บัญชาการกฏอัยการศึกทำการบัญชาการบริหารหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานตุลาการในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึก ในกรณีที่พื้นที่นั้น อยู่ภายใต้อำนาจเขตปกครอง 1 แห่ง จำเป็นต้องดำเนินการผ่านผู้ดูแล รับผิดชอบสูงสุดของเขตนั้น และในกรณีที่อยู่ภายใต้อำนาจเขตการปกครอง ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป จำเป็นต้องดำเนินการผ่านผู้ดูแลรับผิดชอบสูงสุดหรือ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ในกรณีของศาลคือรัฐมนตรี กระทรวงกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (Minister of the National Court Administration)) ของเขตอำนาจนั้น

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 9 (อำนาจมาตรการพิเศษของผู้บัญชาการกฏอัยการศึก)

1. ในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน เมื่อผู้บัญชาการกฏอัยการศึก มีความจำเป็นทางทหาร สามารถใช้มาตรการพิเศษทางการจับกุม การกักขัง การริบทรัพย์สิน การค้น การเข้าพักอาศัย การย้าย สื่อสารมวลชน สิ่งพิมพ์เผยแพร่ การประชุม สมาคม หรือกิจกรรมหมู่ โดยในกรณีนี้ ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกจำเป็นต้องแถลงการณ์ล่วงหน้าถึงเนื้อหา มาตรการนั้นๆ
2. ในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกมี อำนาจในการเกณฑ์หรือระดมพลได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและ ในกรณีที่จำเป็น ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกมีอำนาจในการสั่งสืบสวน จัดทะเบียนและห้ามส่งออกสิ่งของที่เตรียมใช้เป็นอาวุธ
3. ในพื้นที่บังคับใช้กฏอัยการศึก กรณีที่ไม่สามารถกระทำการหลีกเลี่ยง ทางยุทธศาสตร์ได้นั้น ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกมีอำนาจในการทำลายหรือ เผาทรัพย์สินของประชาชนได้

ในกรณีที่ผู้บัญชาการกฏอัยการศึกจะทำลายหรือเผาทรัพย์สินของประชาชน ตามวรรคที่สาม จำเป็นต้องทำการแจ้งหรือแถลงการณ์ล่วงหน้าถึงลักษณะจำเป็น เช่น เหตุผล พื้นที่ เป้าหมายนั้นต่อหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบตำแหน่งที่ตั้งของ ทรัพย์สินนั้นๆ และเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นๆ

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 9-2 (การชดเชยในการทำลายหรือเผาทรัพย์สิน)

1. จำเป็นต้องทำการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างเหมาะสมต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 9 วรรคที่สาม ยกเว้นในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นในสถานการณ์สงคราม
2. รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติจำเป็นต้องแถลงการณ์ล่วงหน้าถึงลักษณะจำเป็นในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เช่น ระยะเวลาและขั้นตอนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยกำหนดระยะเวลาตั้งแต่ 10 วันขึ้นไป
3. เมื่อทำการกำหนดการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติจำเป็นต้องนำส่งหนังสือแจ้งการจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่อผู้รับสินไหมทดแทนโดยเร็วที่สุด
4. ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐในเขตอำนาจจำเป็นต้องเก็บรักษาสันติเอกสารหลักฐาน เช่น รายงานการสืบสวน เอกสารยืนยัน รูปถ่ายจำเป็นเพื่อใช้เป็นส่วนในการพิจารณาค่าเสียหายที่มีผลมาจากการทำลายหรือเผาทรัพย์สิน
5. ลักษณะจำเป็นในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่อยู่นอกเหนือลักษณะที่บัญญัติในกฎหมายนี้ให้เป็นไปตามการกำหนดในกฎประธานาธิบดี [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 9-3 (เกณฑ์การชดเชย)

1. การชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 9-2 วรรคที่หนึ่ง จำเป็นต้องจ่ายด้วยเงินสด โดยยกเว้นกรณีที่มีข้อบังคับพิเศษในกฎหมายอื่น
2. การคิดคำนวณค่าเสียหายให้เป็นไปตามเกณฑ์ของฐานภาษี ณ ขณะที่ทรัพย์สินถูกทำให้เสียหายโดยมีผลมาจากการทำลายหรือการเผา
3. ฐานภาษีตามวรรคที่สอง ให้เป็นไปตามการกำหนดในกฎประธานาธิบดี [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 9-4 (การยกเว้นการชดเชย)

ในกรณีทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายโดยมีผลมาจากการทำลายหรือเผานั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติ ถึงแม้ว่าจะเข้าข่ายตามมาตรา 9-2 วรรคที่หนึ่ง แต่ถือว่าไม่จำเป็นต้องทำการชดเชย

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 9-5 (การฝากทรัพย์สิน)

รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติจำเป็นต้องกระทำการนำฝากค่าสินไหมทดแทนที่ศาลแขวงหรือหน่วยงานศาลในเขตอำนาจตามตำแหน่งที่พิกัดภัยของผู้รับค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ไม่สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่อผู้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

1. กรณีที่ผู้รับค่าสินไหมทดแทนปฏิเสธการรับค่าสินไหมทดแทน
2. กรณีที่ไม่กระทำการตอบหนังสือแจ้งการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9-2 วรรคที่สาม ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี

มาตรา 9-6 (การสิ้นสุดอายุความของสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน)

สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสิ้นสุดความสมบูรณ์ของอายุความหากไม่มีการปฏิบัติดำเนินการเป็นระยะเวลา 5 ปีตั้งแต่วันครบกำหนดของระยะเวลาแจ้งตามมาตรา 9-2 วรรคที่สอง ยกเว้นในกรณีที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงเรื่องการแจ้งให้คำนวณตั้งแต่วันที่รู้ข้อเท็จจริงนั้น

[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 10 (อำนาจศาลทหารภายใต้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน)

1. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉินศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีบุคคลที่กระทำความผิดอาญาตามมาตรา 14 หรือตามที่เข้าข่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกรณีต่อไปนี้ แต่ในกรณีที่จำเป็นผู้บัญชาการกฎอัยการศึกสามารถมอบอำนาจให้ศาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ทำการพิจารณาพิพากษาคดีได้

- 1) ความผิดฐานก่อความไม่สงบ
- 2) ความผิดเกี่ยวกับการรุกรานของต่างประเทศ
- 3) ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีทางการทูต
- 4) ความผิดฐานมุ่งร้ายต่อความสงบสุขของประชาชน
- 5) ความผิดเกี่ยวกับการกระเบิดทำลาย
- 6) ความผิดเกี่ยวกับการก่อความวุ่นวายต่อกิจการรัฐ
- 7) ความผิดฐานลอบวางเพลิง
- 8) ความผิดเกี่ยวกับเงินตรา
- 9) ความผิดฐานฆาตกรรม

- 10) ความผิดฐานชิงทรัพย์
 - 11) ความผิดตามบัญญัติใน [กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ]
 - 12) ความผิดตามบัญญัติใน [กฎควบคุม อาวุธปืน ดาบ วัตถุระเบิด]
 - 13) ความผิดตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามความจำเป็นทางทหาร
2. กรณีที่ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกไม่มีศาลหรือการจราจรระหว่างศาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่นั้นได้รับการกีดขวาง ถึงแม้จะเข้าข่ายตามวรรคที่หนึ่ง แต่ให้ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีทั้งหมด
- [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 11 (การยกเลิกกฎอัยการศึก)

1. กรณีที่สถานการณ์กฎอัยการศึกตามมาตรา 2 วรรคที่สอง หรือวรรคที่สาม กลับเข้าสู่สภาวะปกติหรือรัฐสภาเรียกร้องให้ทำการยกเลิกกฎอัยการศึก ประธานาธิบดีจำเป็นต้องทำการยกเลิกกฎอัยการศึกและแถลงการณ์เรื่องนี้โดยเร็วที่สุด
 2. กรณีที่ประธานาธิบดีจะกระทำการยกเลิกกฎอัยการศึกตามวรรคที่หนึ่ง จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากการประชุมคณะรัฐมนตรี
 3. กรณีที่สถานการณ์กฎอัยการศึกตามมาตรา 2 วรรคที่สอง หรือวรรคที่สาม กลับเข้าสู่สภาวะปกติ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแห่งชาติหรือรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงและการบริหารรัฐกิจ (The Ministry of Security and Public Administration (MOSPA)) สามารถทำการยื่นเสนอการยกเลิกกฎอัยการศึกต่อประธานาธิบดีโดยผ่านนายกรัฐมนตรีได้
- [การแก้ไข 23 มีนาคม 2013]

มาตรา 12 (ภาวะปกติของงานส่วนการปกครอง ส่วนตุลาการ)

1. งานส่วนการปกครองและงานส่วนตุลาการทั้งหมดกลับเข้าสู่สภาวะปกติตั้งแต่วันที่ประกาศยกเลิกกฎอัยการศึก
2. เขตอำนาจของคดีการพิจารณาที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของศาลทหารตามมาตรา 10 ในช่วงระหว่างการบังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉินนั้น เมื่อมีการประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉินให้อยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม (Ordinary Court) แต่หากประธานาธิบดีพิจารณาเห็นสมควรถึงความ

จำเป็น สามารถให้ศาลทหารคงอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีได้โดย
มีกำหนด 1 เดือน
[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 13 (ความคุ้มกันจากการจับกุมของสมาชิกรัฐสภา)

ในช่วงระหว่างการบังคับใช้กฎหมายการศึกษา สมาชิกรัฐสภาได้รับการยกเว้น
ในกรณีเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยไม่ถูกจับกุมหรือกักขัง
[การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

มาตรา 14 (บทกำหนดโทษ)

1. ผู้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายนี้ด้วยความเท็จหรือวิธีที่ขัดต่อ
กฎหมาย หรือผู้ที่รู้ข้อเท็จจริงนั้นอยู่แล้วแต่กระทำการจ่ายค่าสินไหมทดแทน
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 30 ล้านบาท แต่เมื่อ
จำนวนเงิน 3 เท่าของค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเกินกว่า 30 ล้านบาท⁷⁷
สามารถกำหนดโทษปรับมากถึงจำนวนเงินที่เกินได้
 2. ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามการบัญชาการของผู้บัญชาการกฏอัยการศึกตามมาตรา 8
วรรคที่หนึ่ง หรือมาตรการของผู้บัญชาการกฏอัยการศึกตามมาตรา 9
วรรคที่หนึ่ง หรือวรรคที่สอง หรือฝ่าฝืนลักษณะดังกล่าวเหล่านี้
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี
 3. ต้องระวางโทษในการพยายามกระทำความผิดทางอาญาที่บัญญัติในวรรคที่หนึ่ง
 4. สามารถกำหนดระวางโทษได้ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับของวรรคที่หนึ่ง
- [การแก้ไขกรณีพิเศษ 9 มิถุนายน 2011]

⁷⁷ ประมาณ 960,307 บาทไทย (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 8 กรกฎาคม 2557) *อัตราแลกเปลี่ยนได้ทำการ
อ้างอิงจาก [http://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&query=%ED%99
%98%EC%9C%A8&sm=top_tsw&fbm=1&ie=utf8]

บทที่ 7

เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย

การศึกษาเสรีภาพของการชุมนุมในประเทศไทย ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอออกเป็น 5 ส่วน คือ 1) บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่เกี่ยวข้อง 2) พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม 4) แนวโน้มในการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ และ 5) บทสรุป

7.1 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศไทย

บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทยนั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มคนต่างๆ เป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของการเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเปิดโอกาสประชาชนหรือกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมสามารถแสดงออกทางการเมืองได้ ในยุคที่การเมืองการปกครองของไทยถูกปกครองด้วยระบบเผด็จการทหาร ประชาชนไม่สามารถแสดงออกทางการเมืองได้โดยการชุมนุม หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษอย่างรุนแรง ในยุคที่การเมืองการปกครองของไทยมีรัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นไปอย่างกว้างขวางในหลายระดับ ในหลายพื้นที่ ไม่มีการห้ามแสดงออกทางการเมืองใดๆ นอกจากนี้ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในแต่ละครั้งเป็นผลให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มทางสังคมที่เคลื่อนไหว แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา บริบททางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองบ่อยครั้ง และทำให้เกิดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างมาก และมีการพัฒนารูปแบบ เทคนิค วิธีการ ในการชุมนุมอย่างหลากหลาย จนทำให้มีผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก ต่อเนื่อง ยาวนาน

นอกจากบริบททางการเมืองที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมแล้ว บริบททางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนกลุ่มทางสังคมต่างๆ ต้องออกมาชุมนุมเรียกร้องเพื่อให้ช่วยเหลือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตร ปัญหาการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ปัญหาค่าแรงขั้นต่ำ สวัสดิการของแรงงาน ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน เป็นต้น โดยประสบความสำเร็จบ้าง ไม่ประสบความสำเร็จบ้าง แล้วแต่กรณีๆ ไป

เพื่อให้เป็นภาพของบริบททางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมให้ชัดเจนมากขึ้น จึงขอแบ่งหัวข้อในการอธิบายเป็น 2 หัวข้อ คือ 1. บริบททางการเมือง 2. บริบททางเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1.1 บริบททางการเมืองไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่อำนาจที่แท้จริงก็ยังไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แต่อยู่กับชนชั้นนำของประเทศ โดยกนกศักดิ์ ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อชีวิตทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งยังถูกกีดกันออกไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย¹ โดยการเกิดรัฐประหารบ่อยครั้ง มีการแย่งชิงอำนาจกันแต่ในระดับบน โดยไม่คำนึงถึงประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

บริบททางการเมืองในช่วง 25 ปี หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นช่วงที่ระบอบประชาธิปไตยกำลังสถาปนาลงสู่สังคมการเมืองไทย และเป็นช่วงของการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างชนชั้นนำของไทย โดยมีรัฐธรรมนูญใช้รวม 6 ฉบับ ถ้าไม่นับรวมรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ที่มีอายุยาวที่สุด 14 ปีแล้ว แต่ละฉบับมีอายุเพียง 2 ปีเศษ เท่านั้น นอกจากนี้มีรัฐบาลมากถึง 26 ชุด ซึ่งหากยกเว้นชุดที่ 4-10 ต่อเนื่องกันของรัฐบาลชุดพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมกว่า 10 ปีแล้ว รัฐบาลแต่ละชุดมีเวลาในการบริหารประเทศเพียง 9 เดือนเศษ เท่านั้น อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดเหตุการณ์กบฏและรัฐประหารอย่างน้อยถึง 12 ครั้ง² โดยในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีการเมืองการปกครองที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัด คือ การที่มีผู้นำที่เข้มแข็ง และดำเนินนโยบายชาตินิยมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทางด้านทางการเมืองได้มีการปลุกระดมค่านิยมความรักชาติ มีการประกาศสงครามกับประเทศฝรั่งเศส และยกกองกำลังทหารเข้ายึดดินแดนลาวและกัมพูชา ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาล

¹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน *เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย*, นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2542), หน้า 26-27.

² เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2549), หน้า 121.

ได้เวนคืนธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมากมาเป็นของรัฐ ส่วนทางด้านวัฒนธรรม รัฐบาลมุ่งเน้นปรับปรุงวัฒนธรรมและประเพณีต่างๆ ของไทย³

ต่อมาบริบทการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2500-2516 เป็นช่วงที่ถูกปกครองด้วยอำนาจเผด็จการเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีการเลือกตั้งและมีพรรคการเมืองมาสลับอยู่บ้างช่วงสั้นๆ ระหว่าง พ.ศ. 2512-2514 เท่านั้น โดยการปกครองด้วยอำนาจเผด็จการในช่วง 16 ปีนี้ อยู่ภายใต้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร โดยในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นช่วงที่รัฐบาลมีเสถียรภาพมาก ผู้ที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล หรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลถูกปราบปรามอย่างรุนแรง อำนาจรัฐทุกด้านถูกรวมศูนย์อยู่ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่เพียงผู้เดียว ทำให้การดำเนินงานพัฒนาด้านต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาลเป็นไปอย่างคล่องตัว ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาเพื่อให้เร่งพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นปรการในการสกัดกั้นอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ภายในภูมิภาค โดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ขนาดใหญ่ สถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค และโครงการอื่นๆ อีกมากมาย⁴

ภายหลังการถึงแก่กรรมของจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้สืบทอดโครงการต่างๆ ที่จอมพลสฤษดิ์ ได้ริเริ่มไว้ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง และพรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด จึงทำให้ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป แต่ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจกลับย่ำแย่ลงเรื่อยๆ ประเทศขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงเกิดการโจมตีรัฐบาลโดยนักการเมืองฝ่ายค้านและประชาชนทั่วไป จอมพลถนอมจึงทำรัฐประหารตนเอง แต่ก็ไม่สามารถปราบปรามกลุ่มฝ่ายตรงข้ามได้ เช่น สมัยจอมพลสฤษดิ์ ในขณะที่ประเทศก็ถูกภัยคอมมิวนิสต์เข้าคุกคามด้วย ประกอบกับเป็นช่วงที่ขบวนการนิสิตนักศึกษาภายใต้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นและมีพลังในการขับเคลื่อนสังคม โดยสังคมเริ่มไม่ยอมรับอำนาจเผด็จการทหาร จึงก่อให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในเวลาต่อมา⁵

³ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 60.

⁴ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*, (กรุงเทพฯ: โครงการรัฐศาสตร์ศึกษา ภาควิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า 78.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

โดย ลิขิต อีร์เวคินได้สรุประบอบเผด็จการทหารว่า ภายใต้ระบบนี้อำนาจทางการเมืองนั้นผูกขาดโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ ซึ่งต่อมาได้เป็นนายกรัฐมนตรีจอมพลสฤษดิ์ ได้อำนาจอย่างเด็ดขาดโดยการได้อำนาจจากมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ การปกครองแห่งราชอาณาจักร ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถเข้ามาตราการเด็ดขาด เช่น การสั่งประหารผู้ต้องหา เช่น นักวางเพลิง นักค้ายาเสพติด ผู้ต้องสงสัยคอมมิวนิสต์ ได้ทันที ไม่มีการเลือกตั้งในระบบนี้ ไม่มีการประกันสิทธิมนุษยชน บุคคลอาจถูกกักขังในข้อหาอันธพาล โดยยึดหลักความสงบสุขและการพัฒนาแห่งชาติ⁶

ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึง เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ประเทศไทยมีบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมาก การชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยคนหลากหลายกลุ่ม ซึ่งในช่วงระบอบเผด็จการทหารไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ ถูกปราบปรามอย่างรุนแรง เรียกได้ว่าหลังจาก 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นการปลดปล่อยความตึงเครียดทางการเมืองที่สะสมไว้อย่างหนักของกลุ่มต่างๆ เช่น นักศึกษา แรงงาน ชาวนาชาวไร่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระแสที่คนเรียกกันว่าภัยคอมมิวนิสต์ทำให้เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ที่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันของกลุ่มขวาจัดและกลุ่มซ้ายจัดอย่างรุนแรง จนทำให้นักศึกษาประชาชน ถูกยิงกราดเข้าไปในที่ชุมนุมภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์ครั้งนั้น ทำให้ประชาชนนักศึกษาต้องหนีเข้าป่าไปเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์เป็นจำนวนมาก

บริบทการเมืองของไทยในช่วง พ.ศ. 2519-2531 ถูกเรียกกันว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ เนื่องจากว่าแม้ว่าประเทศจะมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง มีพรรคการเมือง แต่ก็ถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของทหารตลอด โดยลิขิต ได้ให้นิยามของคำว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบไว้ว่า เป็นอุบายของรัฐบาลที่ครองอำนาจอยู่โดยกำหนดในรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะอยู่ครองอำนาจต่อไปให้นานที่สุด โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีไม่ต้องผ่านการรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. กับข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งประจำและตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกันได้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าว ลิขิต ถือว่าระบบแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเมืองในลักษณะของความเป็นจริง โดยการผสมของเผด็จการทหารและข้าราชการพลเรือนเข้ากับของใหม่คือการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง โดยระบบประชาธิปไตยแบบ

⁶ ลิขิต อีร์เวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 225.

ครึ่งใบ ดังกล่าวได้ทำให้สามารถเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่จำเป็นต้องลงไปแข่งกับคนอื่นในการเลือกตั้งทั่วไป เช่น การเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หรือการเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ บุคคลทั้งสองต่างเป็นทหาร อันเข้ากับวัฒนธรรมและค่านิยมเก่าของสังคมไทย โดยการมีผู้มีอำนาจมาครองตำแหน่งและบุคคลเหล่านี้ก็ได้อำนาจมาจากการได้รับเชิญ นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่เป็นนายทหารที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อเป็นการแบ่งอำนาจและเพื่อเอาใจกลุ่มคนหลายกลุ่มที่ต้องการอำนาจและศักดิ์ศรีในสังคมไทย รวมไปถึงการให้รางวัลทางการเมืองเพื่อซื้อตัวพวกที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองกับรัฐบาล ซึ่งลักษณะทั้งหมดที่กล่าวมา ลีชิต สรุปลไว้ อย่างน่าสนใจว่าเป็นการจัดการที่เหมาะสมซึ่งทำให้พวกที่มีอำนาจมาก่อนคือ ข้าราชการพลเรือนและทหาร และพวกมีอำนาจใหม่ คือ กลุ่มอำนาจต่างๆ ที่ขึ้นมาใหม่⁷

ระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบสิ้นสุดลง หลังจากการที่พลเอกเปรม ภิเศกซึ่งจะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปหลังการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2531 พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังคงมาจากคณะรัฐมนตรีชุดเดิมของพลเอกเปรมอยู่ แต่สิ่งที่แตกต่างกันออกไปจากเดิมคือ พรรคการเมืองเริ่มเข้ามา มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบอยู่ จึงทำให้ทหารในฐานะที่เป็นกลุ่มอำนาจเก่าพยายามสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ทั้งจากการวิพากษ์วิจารณ์ การกดดันผ่านวุฒิสภาสมาชิกสายทหาร⁸ กระทั่งในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่มี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้นำ ร่วมกับผู้บัญชาการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ รวมถึงอธิบดีกรมตำรวจ โดยอ้างว่ารัฐบาลคอร์รัปชันแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง รัฐบาลเป็นเผด็จการรัฐสภา ทำลายสถาบันทหาร บิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยมีการเชิญนายอานันท์ ปันยารชุน มาเป็น

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 218-219.

⁸ หาญณรงค์ คำทรัพย์, “เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยขบวนการแรงงานไทย” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 134.

นายกรัฐมนตรี ช่วงต้นเดือนมีนาคม หลังจากนั้นก็มีกรร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในปีเดียวกันและกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ภายหลังการเลือกตั้งพรรคสามัคคีธรรมเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรค แต่ไม่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ด้วยเหตุมีรายชื่ออยู่ในบัญชีดำของทางการสหรัฐอเมริกา ที่มีความใกล้ชิดกับพ่อค้ายาเสพติด ด้วยเหตุดังกล่าว พรรคร่วมรัฐบาลจึงร่วมกันเชิญพลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในเวลาต่อมา⁹

บริบททางการเมืองหลัง พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ประภาส ปิ่นตบแต่งได้ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ระบบการเมืองปกติ คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน และกลไกปกติของระบอบราชการ ไม่สามารถตอบสนองการเข้าถึงทรัพยากรของสังคมและการปกป้องวิถีชีวิตปกติของชุมชนท้องถิ่น¹⁰ เนื่องจากว่าระบบการเมืองปกติทำให้ชุมชนท้องถิ่นถูกกันออกไปจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่อาศัยช่องทางสำคัญผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นเพียงมายาภาพหรือเป็นการบังคับให้ยอมจำนน หรือเป็นหลุมพรางที่บอกว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมแล้ว ประชาธิปไตยแบบตัวแทนของสังคมไทยจึงมีข้อจำกัดไม่สามารถรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจกับชุมชนท้องถิ่นจากข้อจำกัดดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขที่มีความจำเป็นให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ผลักดันให้รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นและช่วยเหลือเยียวยาปัญหาได้

บริบททางการเมืองหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 สถาบันทางการเมืองไทยล้วนมีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งมากขึ้น ที่เห็นได้เด่นชัดคือการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แต่เดิมมีที่มาจากการแต่งตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตจังหวัด นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยมีพรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอบัญชีรายชื่อไว้ตามลำดับ โดยให้ประชาชนเลือกพรรคการเมือง นอกเหนือจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ด้วยการออกแบบสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้เกิดพรรคการเมือง

⁹ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ, หน้า 88-91.

¹⁰ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 125-126.

ขนาดใหญ่ขึ้นมา โดยพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ได้คะแนนความนิยมจากประชาชนเป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 377 จาก 500 คน หรือกว่าร้อยละ 75 ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินด้วยโดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่พรรคนี้นำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น เช่น การฆ่าตัดตอนผู้ค้ายาเสพติดกว่า 3,000 คน กรณีการใช้ความรุนแรงที่มีสียึดกรือเซะ และที่ตากใบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดข้อกล่าวหาว่าคอร์รัปชันในหลายๆ กรณีอีกด้วย

บริบททางการเมืองของไทยในช่วงนี้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน ทั้งการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารตั้งแต่การรัฐประหารใน 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการชุมนุมเนื่องจากการปกครองโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจที่สำคัญคือเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ประธานสภาและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาแห่งชาติ และคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังสามารถประชุมร่วมกับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ด้วย โดยทำหน้าที่เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี 4 เดือน ตลอดเวลาดังกล่าวมีการห้ามการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย

หลังจากนั้นบทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่นๆ มีมากขึ้น ทั้งการตัดสินยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคสมัครไทย โดยตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคด้วย 5 ปี การตัดสินให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุของการจัดรายการทำอาหาร ซิมไปบนไป และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้ง ที่มีคำครหาว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง

7.1.2 บริบททางเศรษฐกิจ

ทางด้านบริบททางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มบุคคลต่างๆ ต้องใช้เสรีภาพในการชุมนุม เรียกร้องแก้ไขปัญหอันเป็นผลกระทบจากการพัฒนาประเทศ โดยรัฐมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งการสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก และส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า รวมถึงรัฐได้เลือกใช้นโยบายร่วมมือกับทุนเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและยังมีการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นสาธารณูปโภคสำหรับอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิด

การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างมากทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น¹¹ ซึ่งนโยบายต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ชี้ให้เห็นว่า บริบททางเศรษฐกิจในช่วงหลัง พ.ศ. 2520 มีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐในทศวรรษที่ 20 เป็นสาเหตุของความขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นในชนบทหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจากเดิมรัฐเพียงแค่เข้าไปส่งเสริมให้ชาวบ้านขยายพื้นที่การผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก โดยเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นบุกเบิกที่ดินในเขตป่าเพื่อปลูกมันสำปะหลัง ปอ อ้อย แต่ภายหลังท่ามกลางการสะสมทุนในยุทธศาสตร์ใหม่ที่ประเทศมีนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐและภาคธุรกิจได้เข้าไปแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นที่เคยใช้อยู่แต่เดิมเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบแก่ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ไม้ยูคาลิปตัส และอุตสาหกรรมกระดาษ สืบเนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวภาครัฐและภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ได้เข้าไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อันเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแหล่งพึ่งพิงในการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญ¹² จึงทำให้เกิดกลุ่มประชาชนในหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว เข้ามาใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในช่วงหลัง พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา และรวมตัวกันเป็นสมัชชาคนจนในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ รัฐยังได้พัฒนาประเทศโดยเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกทำให้ผลผลิตทางการเกษตรบางอย่างกลายเป็นสินค้า เช่น ข้าว อ้อย เป็นต้น และกลายเป็นที่มาของรายได้ทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องขยายพื้นที่ทางการเกษตร บางรายภูหนี้ยืมสินมาเมื่อราคาผันผวนหรือสภาพภูมิอากาศแปรปรวนทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่สามารถใช้คืนเงินที่กู้ยืมได้ทำให้สูญเสียที่ดินลงไป นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดการโยกย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จำนวนกรรมกรก็เพิ่มมากขึ้นตามและยังให้สิทธิพิเศษแก่ภาคอุตสาหกรรมหลายประการ แต่ไม่มีนโยบายด้านสิทธิแรงงานเพื่อลดต้นทุนให้ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้กรรมกรเกิดความเดือดร้อนทั้งสภาพการจ้าง ค่าจ้างขั้นต่ำ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-91.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-116

นอกจากบริบททางเศรษฐกิจในภาพรวมดังที่กล่าวไปแล้ว เอกพล เสียงตั้ง ยังชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความเดือดร้อน ที่ขบวนการคนจนฯ เผชิญอยู่ แบ่งตามลักษณะ พื้นที่ปัญหาทางกายภาพ ได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) ปัญหาของขบวนการคนจนฯ ในชนบท อาทิเช่น การอนุรักษ์ธรรมชาติกับการพัฒนาพื้นที่ป่าเพื่อความมั่นคงของชาติ ด้วยการจัดโครงการส่งเสริมการปลูกป่า โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวน เสมอไทร (คจก.) โครงการอีสานเขียว โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ฯลฯ การแย่งชิงสิทธิในการครอบครองที่ดินระหว่างชาวบ้านกับนายทุน ความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ และการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ เป็นต้น และ 2) ปัญหาของขบวนการคนจนฯ ในเมือง¹³ ดังเช่น การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การกดขี่แรงงาน ปัญหาค่าจ้างและสวัสดิการแรงงาน ฯลฯ

โดยเอกพล ยังได้วิเคราะห์ว่าปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้น มีสาเหตุส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐ ตามแนวทางการบริหารจัดการอำนาจ แบบรัฐรวมศูนย์ (centralization) ที่มุ่งพัฒนาประเทศ ไปสู่ระบบทุนนิยม ด้วยการมองว่าสถานะดั้งเดิมตามธรรมชาติ เป็นความป่าเถื่อนและล้าหลัง ดังนั้นจึงต้องเปลี่ยนแปลงสถานะดังกล่าว ด้วยการพัฒนาให้เป็นสังคมเมือง (urbanization) และสังคมอุตสาหกรรม (industrialization) ทำให้วิถีชีวิตของชาวบ้าน ทั้งชนบทและเมืองแปรเปลี่ยนไปจากเดิม นับวันชาวบ้านมีแต่จะห่างออกจากสถานะตามธรรมชาติดั้งเดิม ไปเรื่อยๆ จนกระทั่งก่อให้เกิดความลักลั่นระหว่างชนบทกับเมือง กล่าวคือ รัฐได้ขูดรีดทรัพยากรที่มีอยู่ในชนบท เข้าสู่เมือง ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ (สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น ดิน ป่าไม้ น้ำ ฯลฯ) และทรัพยากรมนุษย์ (ชาวบ้านในชนบท พากันอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง) จนกระทั่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ ที่ขบวนการคนจนฯ จะต้องเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น

7.2 พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้บริบททางเศรษฐกิจสังคมการเมือง

แม้ว่าประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในความเป็นจริงก็ยังมีได้เกิดขึ้นทันที

¹³ เอกพล เสียงตั้ง, “ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจในสังคมไทยตั้งแต่ปี 2531-2549” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 89.

แต่มีพัฒนาการมาตลอดระยะเวลา 80 ปี ผ่านความยากลำบาก ทั้งถูกจับกุม คุมขัง คุกคาม ล้อมปราบ ลอบยิง ประหารชีวิต ฯลฯ และผ่านความสำเร็จ ทั้งล้มรัฐบาล ยุบสภา ยกเลิกโครงการ แก้อิทธิพลเผด็จการ ฯลฯ จนกระทั่งในปัจจุบันสามารถเห็นภาพข่าวของการชุมนุมได้ไม่เว้นแต่ละวัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถอธิบายเป็นช่วงระยะเวลาเป็นสามช่วงดังต่อไปนี้

7.2.1 ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2516-2530 : นักศึกษา ขาวนา กรรมกร 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ

แม้จะเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ยังไม่ปรากฏการชุมนุมมากนัก ในระยะแรก การชุมนุมมาปรากฏชัดในช่วง พ.ศ. 2516-2519 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนไทยในช่วงเวลานี้ พบว่า ในภาพรวมมีจำนวนครั้งของการชุมนุมถือได้ว่าเป็นจำนวนน้อยที่สุดจากสามช่วงที่ผู้เขียนได้แบ่งไว้ แม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานที่สุดก็ตามถึง 55 ปี อย่างไรก็ตาม ใน 55 ปี ดังกล่าว มีประมาณ 4 ปี คือ ช่วง พ.ศ. 251-2519 ที่มีจำนวนครั้งการชุมนุมมากที่สุดแตกต่างจากช่วงก่อนหน้าและภายหลังอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการชุมนุมใหญ่ที่จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีออกนอกประเทศไปเป็นหมุดหมายของเสรีภาพในการชุมนุมของไทยที่สำคัญยิ่ง โดยเป็นช่วงที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมเฟื่องฟูมาก แต่ก็สะดุดหยุดลงภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา

กลุ่มบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมมากที่สุดคือ กลุ่มนักศึกษา กลุ่มขาวนา ชาวไร่ และกลุ่มกรรมกร โดยมีลักษณะของข้อเรียกร้องแตกต่างกันไป กลุ่มนักศึกษาส่วนใหญ่จะเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง เช่น การคัดค้าน การเลือกตั้งที่สกปรก ใน พ.ศ. 2500 การเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การประท้วงต่อต้านการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ส่วนกลุ่มชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่จะเรียกร้องเกี่ยวกับความอยู่รอดของตนเอง ครอบครัว และชุมชน โดยสัมพันธ์กับปัจจัยการผลิตด้านที่ดินมากที่สุด เช่น ปัญหานายทุนโกงที่นา การจัดสรรที่ดินทำกิน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ส่วนกลุ่มกรรมกรก็เช่นเดียวกันที่เรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาการทำมาหากิน โดยจะเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการจ้างงาน การใช้อำนาจตามอำเภอใจของนายจ้าง โดยมีการนัดหยุดงาน

บริบททางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการจัดเสรีภาพในการชุมนุมคือ บทบาทของทหารในทางการเมือง ทั้งในยุคเชื้อผู้นำชาติพันธุ์ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุคพ่อขุนอุทัยมัย สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ยุคเผด็จการทหาร สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งทั้งสี่ยุคดังกล่าว อยู่ภายใต้สถานการณ์สงครามเย็นที่เกิดขึ้นในระดับโลก โดยประเทศไทยอยู่ฝ่ายเสรีนิยมซึ่งสหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำโดยทำให้รัฐบาลทุกชุดมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ และใช้นโยบายนี้ทำลายนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและทำลายผู้ที่เป็นแกนนำการชุมนุม โดยการแจ้งข้อหาคอมมิวนิสต์และจับขังคุกหลายต่อหลายคน นอกจากนี้ยังเกิดการรัฐประหารหลายต่อหลายครั้งทำให้ประเทศอยู่ภายใต้คณะรัฐประหารเป็นระยะเวลายาวนาน การชุมนุมเรียกร้องจึงเกิดขึ้นได้ยากและมีความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามอย่างมากในยุคเผด็จการทหารนี้คำว่า “คอมมิวนิสต์” ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐในการปราบปรามประชาชนและคำจูนความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครองได้เป็นอย่างดี ขณะที่ปัญหาสังคมตลอดจนช่องว่างทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวออกไประหว่างสังคมผู้บริโภคมั่งคั่งของเมืองกับชนบทที่ยากจน¹⁴ ได้ขยายตัวออกมากขึ้น

กนกศักดิ์ ได้สรุปไว้ว่าอำนาจรัฐเผด็จการของชนชั้นปกครองเป็นปัจจัยสำคัญที่ปิดกั้นการแสดงออกถึงการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนและชาวนาไทย ทั้งนี้จะเห็นได้จากหลายครั้งหลายคราที่มีบรรยากาศทางการเมืองเปิดกว้างก็จะมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเพื่อประโยชน์ของตนเองอยู่เสมอ และมักจะจบลงด้วยการใช้กำลังปราบปราม ด้วยเหตุนี้เองทำให้ความขัดแย้งภายในระบบที่มีอยู่ตลอดมาสะสมมากขึ้นรอการระเบิดออกมา ฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ขึ้น ความแตกร้าที่เกิดขึ้นตามมาในสังคมไทยนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์กับคนทุกหมู่เหล่ารุนแรงมากที่สุดเท่าที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์ของบ้านเมือง¹⁵

ในส่วนของบริบททางสังคม สังคมไทยยังคงเป็นช่วงที่ต่อเนื่องมาจากยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีความเฉื่อยชาทางการเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์

¹⁴ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน *เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย* นฤมล ทับจุมพล, นิตริรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 30.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ทำให้คนส่วนใหญ่ใช้ช่องทางเดิมๆ ในการแก้ไขปัญหา เช่น การร้องขอ การร้องเรียน การถวายฎีกา เป็นต้น¹⁶ และยังขาดการสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพอย่างจริงจังทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ความตระหนักรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้จึงเกิดขึ้นในคนที่อยู่ในภาคเมืองก่อน เช่น นักวิชาการ นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ กรรมกร อันอยู่ใกล้ศูนย์กลางของอำนาจมากกว่าคนที่อยู่ในภาคชนบท จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าใช้เสรีภาพในการชุมนุมก่อนคนที่อยู่ในภาคชนบท

ในบริบททางด้านเศรษฐกิจ รัฐได้พัฒนาประเทศโดยเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรบางอย่างกลายเป็นสินค้า เช่น ข้าว อ้อย เป็นต้น และกลายเป็นที่มาของรายได้ทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องขยายพื้นที่ทางการเกษตร บางรายกู้หนี้ยืมสินมา เมื่อราคาผันผวนหรือสภาพภูมิอากาศแปรปรวนทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่สามารถใช้คืนเงินที่กู้ยืมได้ทำให้สูญเสียที่ดินลงไป นอกจากนั้นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดการโยกย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จำนวนกรรมกรก็เพิ่มมากขึ้นตามและยังให้สิทธิพิเศษแก่ภาคอุตสาหกรรมหลายประการแต่ไม่มีนโยบายด้านสิทธิแรงงานเพื่อลดต้นทุนให้ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้กรรมกรเกิดความเดือดร้อนทั้งสภาพการจ้างค่าจ้างขั้นต่ำ

1) ปริมาณการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

ประกาศ ป้นตบแต่ง ได้ศึกษารวบรวมข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวัน ในพ.ศ. 2491, 2500 และ 2510 ถึงปริมาณการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยในช่วง 2475 – ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีรายละเอียดดังตารางข้างล่างนี้

¹⁶ ประกาศ ป้นตบแต่ง, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2542), หน้า 14.

ตารางที่ 7.1 แสดงการเดินทางชมชุมนุมประท้วง ช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ประเด็นการเดินทาง	2491	2500	2510
1. ประเด็นแรงงาน	1	2	-
2. ข้าราชการทุจริต	2	-	-
3. ที่ดินทำกิน	1	1	-
4. ราคาผลผลิตการเกษตร (ชาวไร่อ้อย)	1	-	-
5. พ่อค้าแม่ค้า	1	3	-
6. การแสดงมติมหาชน	5	16	-
7. นักศึกษา นักเรียน	1	3	-
รวม	12	25	-

ที่มา : ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัยชาคนจน และประวัติศาสตร์ การเดินขบวน
ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541),
หน้า 18

จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่า จำนวนการชุมนุมในช่วง พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2500
ยังมีจำนวนที่น้อย ในขณะที่ พ.ศ. 2510 ไม่พบว่ามี การชุมนุมที่ปรากฏเป็นข่าวใน
หนังสือพิมพ์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของประธาน สุวรรณมงคล ได้พบว่าในช่วง พ.ศ. 2518-
2519 โดยยังไม่นับรวมการประท้วงของกรรมกร การประท้วงส่วนใหญ่เกิดขึ้นใน
กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนถึง 105 ครั้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวน 17 ครั้ง
ภาคใต้ 16 ครั้ง และภาคกลาง 1 ครั้ง นอกจากนี้ประธาน ยังแยกเป็นกลุ่มอาชีพ
พบว่า นักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีการประท้วงมากที่สุดคือ 54 ครั้ง ตามมาด้วย ชาวนา
ชาวไร่ จำนวน 15 ครั้ง¹⁷ ส่วนทางด้านของกรรมกร สหกรณ์ สหกรณ์ได้ศึกษา
และพบว่า ใน พ.ศ. 2516 มีการนัดหยุดงาน 501 ครั้ง พ.ศ. 2517 มีการนัดหยุดงาน
357 ครั้ง พ.ศ. 2518 มีการนัดหยุดงาน 241 ครั้ง พ.ศ. 2519 มีการนัดหยุดงาน
133 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีข้อพิพาทแรงงานที่ไม่ถึงขั้นการนัดหยุดงานใน พ.ศ. 2516

¹⁷ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี
สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 48.

จำนวน 76 ครั้ง พ.ศ. 2517 จำนวน 120 ครั้ง พ.ศ. 2518 จำนวน 219 ครั้ง พ.ศ. 2519 จำนวน 209 ครั้ง

นอกจากนี้ ประภาสยังรวบรวมจากการรายงานข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ “มติชนรายวัน” พบว่า ใน พ.ศ. 2521 มีการชุมนุม รวม 42 ครั้ง พ.ศ. 2525 มีการชุมนุม รวม 61 ครั้ง ดังรายละเอียดในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 7.2 แสดงการเดินขบวนของประชาชนในยุครัฐบาลอำนาจนิยม
หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

ประเด็นในการเดินขบวน	2521	2525
1. ปัญหาด้านแรงงานโดยกรรมกรผู้ใช้แรงงาน	17	14
2. เรียกร้องให้รัฐมีมาตรการเกี่ยวกับราคาผลผลิต (โดยชาวไร่อ้อย, นาเกลือ, ขาวนา)	6	8
3. ประท้วงข้าราชการทุจริต	2	11
4. ปัญหาในสถานศึกษา (นักเรียน นิสิต นักศึกษา)	4	6
5. ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า มลภาวะ	4	7
6. ข้าราชการเรียกร้องเงินเดือน สวัสดิการ	2	1
7. พ่อค้าแม่ค้าถูกไล่ที่	4	5
8. ประเด็นสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี	1	3
9. มือบอนับสนุน	1	2
10. กลุ่มอาชีพ (พ่อค้าหมู สิบล้อ สนามม้า ฯลฯ)	1	4
รวม	42	61

ที่มา : ประภาส ปันตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัยชาคนจน และประวัติศาสตร์ การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 27

2) กลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุม

กลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้บริบททางสังคมการเมืองยุคนี้ที่สำคัญมีสามกลุ่มคือ นักศึกษา ขาวนาชาวไร่ และกรรมกร ซึ่งทั้งสามกลุ่มดังกล่าวต่างมีความสัมพันธ์กันหลายๆ ด้าน เช่น กรรมกรกลุ่มหนึ่งร่วมกับนักศึกษาก่อตั้ง “ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นองค์กรกลางของคนงาน โดยมีกิจกรรมสำคัญคือ การสร้างคำขวัญ บทเพลง และบทกวีต่างๆ เพื่อ “ชนชั้น

กรรมาชีพ”¹⁸ นักศึกษาหลายๆ กลุ่ม จัดทำโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยรวมแล้ว มีจำนวนกว่า 5,000 คน เดินทางออกไปหาชาวบ้านที่เป็นชาวนาชาวไร่เพื่ออธิบายความหมายของประชาธิปไตยและเพื่อพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองของชาวนาให้สูงขึ้นด้วย¹⁹ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกลุ่ม “สามประสาน” ระหว่างชาวนาชาวไร่นักเรียนนักศึกษา และกรรมกร มีการช่วยเหลือกันและป้องกันตนเองในการชุมนุม²⁰

กลุ่มนักศึกษา

กลุ่มนักศึกษา ส่วนใหญ่เป็นมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น โดยอาจเริ่มมีการรวมกลุ่มกันในระหว่างนักศึกษาด้วยกัน เช่น เครือข่ายนิสิตนักศึกษา 5 สถาบัน ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เป็นต้น

การชุมนุมครั้งสำคัญของกลุ่มนักศึกษาคือ กรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นเหตุการณ์ที่นักศึกษาและประชาชนในประเทศไทย มากกว่า 5 แสนคนได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากรัฐบาลเผด็จการของจอมพล ถนอม กิตติขจร นำไปสู่การใช้กำลังของรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีผู้เสียชีวิต 77 ราย บาดเจ็บ 857 ราย และสูญหายอีกจำนวนมาก เหตุการณ์ดังกล่าวเริ่มจากคนกลุ่มเล็กๆ ที่เรียกร้องประชาธิปไตยเรียกร้องรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลตอบโต้โดยการจับกุมแกนนำทำให้แกนนำนิสิตนักศึกษาที่มีแนวคิดเดียวกันออกมาเคลื่อนไหวให้นักศึกษาหยุดการเรียนการสอนเพื่อชุมนุมประท้วงปรากฏว่า มีนักเรียนนักศึกษาเข้าร่วมชุมนุมมากขึ้น และมีการเดินขบวนครั้งใหญ่ที่ถนนราชดำเนินในวันที่ 13 ตุลาคม โดยมีคนเข้าร่วมเดินขบวนไม่ต่ำกว่า 500,000 คน เรียกได้ว่าเป็นการชุมนุมครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ต่อมาในช่วงเช้าของวันที่ 14 ตุลาคม มีการปราบปรามอย่างรุนแรงจากฝ่ายทหาร ทำให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมก่อจลาจลขึ้น เหตุการณ์บานปลายไปยังสถานที่ต่างๆ ในที่สุดจอมพลถนอม

¹⁸ สังคีต พิริยะรังสรรค์, “การฟื้นตัวของขบวนการสหภาพแรงงานไทย พ.ศ. 2501-2519” ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับผู้ศึกษาศึกษารวม (กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, 2541), หน้า 323.

¹⁹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย, นฤมล หับจุมพล, นิติรัตน์ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 36.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

กิตติขจร (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ก็แถลงลาออกจากตำแหน่งและได้มีการตั้งรัฐบาลรักษาการเพื่อร่างรัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่²¹

กลุ่มชาวนาชาวไร่

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มชาวนาชาวไร่เป็นไปอย่างเข้มข้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยใน พ.ศ. 2517 มีการชุมนุมของชาวนาหลายครั้ง เช่น ช่วงเดือนมีนาคม ชาวนาภาคกลางหลายร้อยคนมาชุมนุมที่ท้องสนามหลวง เสนอให้รัฐบาลประกันข้าวเปลือก เดือนพฤษภาคมชาวนาหลายร้อยคนมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องนายทุนโกงที่นาและให้ช่วยไถ่ถอนหนี้สิน เดือนมิถุนายน ชาวนาจำนวนหลายพันคนจาก 11 จังหวัดมาชุมนุมใหญ่ที่ท้องสนามหลวง และมีการตั้งตัวแทนจากแต่ละจังหวัดขึ้นเจรจากับรัฐบาลพร้อมด้วยข้อเสนอง 6 ข้อ การชุมนุมครั้งนี้ใช้เวลา 6 วัน ต่อมาเดือนพฤศจิกายน ชาวนาชาวไร่จากภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคอีสาน จำนวนประมาณ 1,200 คน ชุมนุมที่สนามหลวงอีกครั้ง และยื่นข้อเสนองอีก 9 ข้อให้รัฐบาล ในช่วงเวลาเดียวกันชาวนาในภาคเหนือจากเชียงใหม่ และลำพูนประมาณ 2,000 คน มาชุมนุมกันที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ด้วย ในที่สุดรัฐบาลก็ยังไม่สามารถทำตามข้อเสนองได้ ชาวนาชาวไร่จึงรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นมาใช้ชื่อว่า “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” มีนายไข่ วังตะกู เป็นประธาน และมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่ และเผยแพร่ให้ชาวนาชาวไร่เข้าใจ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา²²

ผลลัพธ์ของการชุมนุมดังกล่าวของชาวนาชาวไร่คือ การให้ตัวแทนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยระดับจังหวัดได้เข้าเป็นกรรมการคณะกรรมการสอบสวนปัญหานี้สินของชาวนาชาวไร่ (กสส.) ระดับจังหวัด การออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาใน พ.ศ. 2517 และการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518²³

²¹ วิทยากร เชียงกุล, *วิเคราะห์และสรุปบทเรียนจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, มปป), หน้า 2.

²² กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน *เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย*, นฤมล ทับจุมพล, นิตริรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 41.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ก็มีการชุมนุมครั้งใหญ่อีก 2 ครั้ง คือ เดือนเมษายน ชาวนาชาวไร่กว่าหมื่นคนจาก 12 หมู่บ้าน ในอำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง มีการเดินขบวนมาที่ศาลากลางจังหวัดลำปาง พร้อมยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ซึ่งที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการจัดงานวันกรรมกร กลุ่มชาวนาชาวไร่ก็ได้เข้ามาร่วมชุมนุมกันที่สนามหลวงประมาณพันกว่าคน จาก 19 จังหวัด และยังมีการชุมนุมกันตามจังหวัดต่างๆ อีกด้วย คือ สุรินทร์ ชัยภูมิ ขอนแก่น อุตรธานี เชียงใหม่ โดยการชุมนุมครั้งนี้ ได้มีการยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลตอบกลับภายในวันอังคารที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 เวลา 14.00 น. แต่รัฐบาลขณะนั้น ภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ปฏิเสธอย่างสิ้นเชิง และในระหว่างที่ชาวนาชาวไร่เดินทางกลับบ้านภายหลังการชุมนุม ผู้นำชาวนาจากภาคเหนือซึ่งมีบทบาทสำคัญในสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยได้ถูกลอบสังหารโดยมือปืนท้องถิ่นโดยที่ตำรวจไม่สามารถจับฆาตกรได้ นอกจากนั้นผู้นำชาวนาชาวไร่อีกหลายคนก็ถูกลอบสังหารอย่างโหดเหี้ยมเช่นกัน สามารถรวมได้ทั้งสิ้น 48 คน ในระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2518-2522 พร้อมๆ กับการสลายตัวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา²⁴

กลุ่มกรรมกร

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มกรรมกรเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงแรกๆ ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีการขยายตัวของการประท้วง การนัดหยุดงาน และการถวายฎีกาในหมู่คนงานรถราง รถไฟมีกะสัน ปูนซีเมนต์ โรงสี โรงเลื่อย กรรมกรรถลาก คนขับรถแท็กซี่ คนถีบสามล้อ คนแจวเรือจ้าง ช่างตัดผม คนงานโรงพิมพ์ ตลอดจนคนว่างงาน โดยมีการหยุดงานครั้งสำคัญหลายหน เช่น การหยุดงานของคนงานรถไฟมีกะสัน การหยุดงานเกือบสองเดือนของคนงานโรงสีหัวท้องแม่น้ำเจ้าพระยา การหยุดงานและถวายฎีกาของคนงานบริษัทปูนซีเมนต์ เป็นต้น²⁵

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดการเรียกร้องกฎหมายแรงงานเกิดขึ้น โดยการนำของสหอาชีพกรรมกรและกรรมกร 16 หน่วย ซึ่งมีเป้าหมายที่จะใช้อำนาจของกฎหมายเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

²⁴ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: การเคลื่อนไหวของชาวนาไทย ยุคประชาธิปไตยเบิกบาน” วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 2, 4 (เม.ย.-มิ.ย. 2526): 23.

²⁵ กรรณชญา พูนพินิจ, “ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทย ยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500” ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร, (กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2541), หน้า 120-121.

และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการทำงาน และการต่อสู้ให้สหภาพแรงงาน เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย โดยเป็นการสร้างหลักประกันให้คนงานมีอำนาจในการเจรจาต่อรองเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงาน ซึ่งในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้มีการออกกฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2499 อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปีถัดมา²⁶

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดการนัดหยุดงานขึ้นบ่อยครั้ง โดยฝ่ายนายจ้างมีการตอบโต้กลับ เช่น การเลิกจ้างตัวแทนคนงาน เปิดรับสมัครงานใหม่ ใช้อินทพาล ใช้ตำรวจในการทำงานการชุมนุมนัดหยุดงาน เป็นต้น ทางฝ่ายคนงานมักจะใช้การเดินขบวนไปร้องทุกข์ต่ออธิบดีกรมแรงงานหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้มาเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย หากเสียงไม่ได้ก็จะชุมนุมายจ้างด้วยการตัดไฟฟ้า ตัดโทรศัพท์ หรือยึดโรงงานในท้ายที่สุด²⁷

7.2.2 ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2530-2549 : NGO ขนชั้นกลาง คนจน

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนไทยในช่วงเวลานี้ พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครั้งของการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ภายหลังจากนั้นได้ปรากฏ จำนวนการชุมนุมมากอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2544 มีจำนวนเฉลี่ยปีละประมาณ 797.5 ครั้ง หรือมีการชุมนุมประมาณวันละ 2 ครั้ง²⁸

กลุ่มบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในช่วงนี้มีความหลากหลายมากทั้งที่เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองหรือมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จัดตั้ง ขนชั้นกลางในเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน โดยประเด็นที่เรียกร้องก็มีหลายหลายเช่นเดียวกัน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน น้ำ ป่า มลพิษ ชุมชนแออัด แรงงาน การสร้างเขื่อน ราคาพืชผลการเกษตร หนี้สิน กฎหมายชายชาติ เป็นต้น โดยกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในช่วงเวลานี้คือ กลุ่มชนชั้นกลางที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการล้มรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อ พ.ศ. 2535 และกลุ่มสมัชชาคนจน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124-125.

²⁷ สังคีต พิริยะรังสรรค์, “การฟื้นตัวของขบวนการสหภาพแรงงานไทย พ.ศ. 2501-2519” ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกึ่งศตวรรษกรรมกร, หน้า 320.

²⁸ สรุปข้อมูลจากตารางที่ 7.3, 7.4, 7.5

บริบททางการเมืองในช่วงนี้ สถาบันทางการเมืองไทยล้วนมีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งมากขึ้น ที่เห็นได้เด่นชัดคือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แต่เดิมมีที่มาจากการแต่งตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตจังหวัด นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยมีพรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอบัญชีรายชื่อไว้ตามลำดับ โดยให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองนอกเหนือจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ด้วยการออกแบบสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้นมา โดยพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ได้คะแนนความนิยมจากประชาชนเป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 377 คน จาก 500 คน หรือกว่าร้อยละ 75 ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินด้วยโดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่พรรคนี้นำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น เช่น การฆ่าตัดตอนผู้ค้ายาเสพติดกว่า 3,000 คน กรณีการใช้ความรุนแรงที่มีสียดกรือเซะ และที่ตากใบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดข้อกล่าวหาว่าคอร์รัปชันในหลายๆ กรณีอีกด้วย

ทางด้านบริบททางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มบุคคลต่างๆ ต้องใช้เสรีภาพในการชุมนุม เรียกร้องแก้ไขปัญหอันเป็นผลกระทบจากการพัฒนาประเทศ โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้และสืบเนื่องต่อมาจากปลายของช่วงที่แล้ว รัฐมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก และส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า รวมถึงรัฐได้เลือกใช้นโยบายร่วมมือกับทุนเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและยังมีการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นสาธารณูปโภคสำหรับอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม อย่างมากทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น²⁹ ซึ่งนโยบายต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

²⁹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย”, หน้า 90-91.

1) ปริมาณการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

ปริมาณการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในช่วง พ.ศ. 2533 สมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ประชาชนได้ศึกษาโดยจำแนกเป็นประเด็นปัญหาเป็น ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า กับประเด็นอื่นๆ ในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.3 แสดงการเดินขบวน ชุมนุมประท้วง
ในช่วงรัฐบาลชาติชาย พ.ศ. 2533

ประเด็นปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า		
1. ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง	2	1.1
2. ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ	10	5.8
3. ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า	24	14.1
4. คัดค้านโครงการขนาดใหญ่	15	8.8
5. ด้านมลพิษอุตสาหกรรม ขยะจากเมือง	7	4.1
รวม	58	34.1
ประเด็นอื่นๆ		
1. ยกป้ายสนับสุนน “มือบะชีย์ร์”	22	12.9
2. เรียกร้องกดดันให้รัฐมนตรีโยกย้าย/มาตรการที่เอื้อแก่กลุ่ม	11	6.4
3. ผู้ใช้แรงงานและสหภาพแรงงานวิสาหกิจ	21	12.3
4. ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่/ขัดแย้ง/ขับไล่เจ้าหน้าที่	5	2.9
5. การชุมนุมเรียกร้องในมิติประชาธิปไตย	12	7
6. ผลผลิตราคาพืชผลการเกษตร หนี้สิน	17	10
7. สิทธิมนุษยชน	6	3.5
8. ครู/นักเรียน/พระ	14	8.2
9. ความขัดแย้งทางศาสนา	4	2.3
รวม	112	65.8
รวมทั้งหมด	170	100

ที่มา : ประชาชน ปันตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัยชานคนจน และประวัติศาสตร์ การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 30

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 การชุมนุมก็มีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ใน พ.ศ. 2537 มีถึง 739 ครั้ง และใน พ.ศ. 2538 มีถึง 754 ครั้ง ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 7.4 แสดงจำนวนการเดินขบวนของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ พ.ศ. 2537, 2538

ประเด็นปัญหา	2537		2538	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า				
1. ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง	63	8.5	33	4.4
2. ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ	31	4.2	58	7.7
3. ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า	126	17.1	137	18.3
4. คัดค้านโครงการขนาดใหญ่	36	4.9	41	5.4
5. ด้านมลพิษอุตสาหกรรม ขยะจากเมือง	20	2.7	65	8.6
รวม	276	37.4	334	44.4
ประเด็นอื่นๆ				
1. ยกป้ายสนับสนุน	38	5.1	65	8.6
2. เรียกร้องให้รัฐสร้าง/ซ่อมแซมสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ ฯลฯ	55	7.4	57	7.5
3. เรียกร้องกดดันให้รัฐมีนโยบาย/มาตรการที่เอื้อแก่กลุ่ม	81	11.0	87	11.5
4. กรณีพิพาทแรงงาน	46	6.2	53	7.0
5. ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่/ขัดแย้ง/ขับไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐ	147	19.9	110	14.7
6. กรณีพิพาทแรงงาน	20	2.7	13	1.7
7. ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่/ขัดแย้ง/ขับไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐ	49	6.6	19	2.5
8. การชุมนุมเรียกร้องในมิติประชาธิปไตย	27	3.7	16	2.1
9. ผลผลิตราคาพืชผลการเกษตร หนี้สิน	443	59.9	420	55.6
10. อื่นๆ				
รวม				
รวมทั้งหมด	739	100	754	100.0

ที่มา : ประภาส ปันตบแต่ง, การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 56

หากพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนการชุมนุมระหว่าง พ.ศ. 2537, 2538 และการชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลังนับตั้งแต่ พ.ศ. 2539-2544 จะพบว่าจำนวนการชุมนุมยังคงมีแนวโน้มที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ตามจำนวนการชุมนุมที่ปรากฏขึ้นตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7.5 แสดงจำนวนการชุมนุมร้องเรียนของประชาชน
ระหว่าง พ.ศ. 2539-2545³⁰

ประเด็น	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545 (มค- มิย)
1. ที่ดินทำกิน	89	58	66	77	73	74	31
2. การเกษตร	40	100	66	78	88	49	12
3. กลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มอาชีพ)	218	242	219	206	80	84	30
4. ความขัดแย้งระหว่าง ประชาชนกับ เจ้าหน้าที่รัฐ	156	157	147	188	126	128	17
5. แรงงาน	69	102	100	113	69	13	14
6. สิ่งแวดล้อม	44	36	40	41	39	43	3
7. คัดค้านโครงการของ รัฐ	68	32	30	35	83	110	43
8. การเมืองและอื่นๆ	70	88	41	140	358	296	94
รวม	772	815	709	878	916	797	224

ที่มา : กองการข่าวสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2) กลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุม

กลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในช่วงเวลานี้มี 3 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มชนชั้นกลางกับกลุ่มสมัครพรรคพวก กลุ่มแรงงาน ดังมีรายละเอียดดังนี้

³⁰ ไพโรจน์ พลเพชร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 347.

กลุ่มชนชั้นกลาง

การชุมนุมของกลุ่มชนชั้นกลางที่สำคัญคือ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งสามารถขับไล่รัฐบาลที่นำโดย พลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นผลสำเร็จ โดยผู้ชุมนุมส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางในเมือง เป็นนักธุรกิจหรือบุคคลวัยทำงาน ประกอบกับเทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือที่เพิ่งเข้ามาในประเทศไทย และใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการติดต่อสื่อสารในครั้งนั้น เนื่องจากว่าสื่อมวลชนทั้งหมดไม่สื่อสารเหตุการณ์ความรุนแรงที่ทหารทำต่อผู้ชุมนุมได้ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬนี้จึงได้ชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “มือถือถือ” ซึ่งมีเหตุการณ์โดยสังเขปดังนี้

เริ่มด้วยภายหลังการยึดอำนาจ พ.ศ. 2534 พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ให้สัมภาษณ์หลายครั้งว่าตนและสมาชิกในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะไม่รับตำแหน่งทางการเมืองใดๆ แต่ภายหลังได้มารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การรับตำแหน่งดังกล่าว นำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของประชาชน รวมถึงการอดอาหารประท้วงของร้อยตรีฉลาด วรฉัตร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง (หัวหน้าพรรคพลังธรรมในขณะนั้น) โดยมีข้อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง และเสนอว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง หลังการชุมนุมต่อเนื่องกันตั้งแต่เดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม รัฐบาลเริ่มระดมทหารเข้ามารักษาการณ์ในกรุงเทพมหานคร และเริ่มมีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารในบริเวณถนนราชดำเนินกลาง ทำให้สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้นเรื่อยๆ

ตั้งแต่คืนวันที่ 17-19 พฤษภาคม มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกับทหาร มีการสลายการชุมนุม ทหารมีการใช้กระสุนจริง และยังคงควบคุมตัวแกนนำการชุมนุม พลตรีจำลอง ศรีเมือง รัฐบาลยังมีออกประกาศจับแกนนำและมีการควบคุมตัวประชาชนจำนวนมากขึ้นรถบรรทุกทหารไปควบคุมไว้ ผู้ชุมนุมเริ่มมาชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ ฝ่ายผู้ชุมนุมก็ตอบโต้กลับโดยการ บุกเผาสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง การทุบทำลายป้อมจราจรและสัญญาณไฟจราจร

การสลายการชุมนุมดังกล่าว ได้ทำให้เกิดผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บหลายคน จนกระทั่งวันพุธที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ นำพลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าและให้พระราชดำรัสบุคคลดังกล่าว ซึ่งโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย นำเทปบันทึกภาพเหตุการณ์ดังกล่าว ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั้ง 5 ช่อง หลังจากนั้นประมาณ 1 สัปดาห์ พลเอกสุจินดา

จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมอบหมายให้มีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาราชการแทนเป็นการชั่วคราว³¹

กลุ่มสมัชชาคนจน

สมัชชาคนจนเป็น “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม” ของกลุ่มคนยากจนที่มีบทบาทสำคัญและได้รับความสนใจอย่างมากในช่วง พ.ศ. 2530-2540 ทั้งนี้เนื่องจากมีกิจกรรม/การเคลื่อนไหวที่โดดเด่น โดยเฉพาะเรื่องการชุมนุม เดินขบวนเพื่อเรียกร้องกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือที่เรียกกันในเวลาต่อมาว่า “การเมืองบนท้องถนน” จนได้รับการยอมรับ เป็นที่รู้จักหรือกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ทั้งจากสื่อมวลชนและนักวิชาการ³² สำหรับเครือข่ายที่เข้ามาร่วมกับก่อตั้งและเคลื่อนไหวในชื่อสมัชชาคนจนในช่วงแรกนั้นมีการเคลื่อนไหวมาก่อน เช่น เครือข่ายเชื่อนหรือสมัชชาเชื่อน เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ เครือข่ายสลัม 4 ภาค กรณีการคัดค้านโรงไฟฟ้าพลังขยะ - ลิกไนต์ อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ กรณีการคัดค้านการก่อสร้างศูนย์ราชการโพธิ์เขียว จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น

การใช้เสรีภาพการชุมนุมครั้งสำคัญคือ การชุมนุมยกที่ 2 “99 วันบนท้องถนน” โดยมีเหตุการณ์ ดังนี้ สมัชชาคนจนจัดการชุมนุมใหญ่อีกครั้งในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2540 โดยมีกลุ่มปัญหาเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 กลุ่ม คือ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก และประมงขนาดเล็กภาคใต้ (นับเป็น 1 กรณีปัญหา) รวมเป็น 6 กลุ่มปัญหา และมีกลุ่มข้อเสนอเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงกฎหมายและนโยบายเพิ่มขึ้นมานอกเหนือจากการแก้ไขเฉพาะรายกรณีปัญหาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมชุมนุมกว่า 20,000 คน โดยมีกรณีปัญหาเพิ่มขึ้นเป็น 125 ปัญหา และขยายพื้นที่ปัญหาออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ กว้างขวางมากยิ่งขึ้นเป็น 35 จังหวัด³³

การชุมนุมครั้งนี้เป็นการชุมนุมที่ยืดเยื้อถึง 99 วัน ผลลัพธ์ของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมคือ ได้ข้อตกลงจากการเจรจาเป็นมติคณะรัฐมนตรี ทุกกรณี ภายหลังจากการชุมนุมเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 จนสิ้นสุดรัฐบาลชวนลิต (6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540) คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นได้ประชุมอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถแก้ไขปัญหาได้จนบรรลุผล 18 กรณี ส่วนที่เหลืออยู่ในขั้นตอนการ

³¹ วิกีพีเดีย, พฤษภภาพมิต, [ระบบออนไลน์], ที่มา: th.wikipedia.org/wiki/พฤษภภาพมิต

³² สถาบันพระปกเกล้า, สมัชชาคนจน, [ระบบออนไลน์], ที่มา: www.kpi.ac.th/wiki/index.php/สมัชชาคนจน

³³ เรื่องเดียวกัน

ดำเนินการ ซึ่งมีความคืบหน้าต่างระดับกันไป กล่าวคือ มีความก้าวหน้าในการดำเนินการ 90 กรณี และดำเนินการล่าช้า 17 กรณี³⁴

กลุ่มแรงงาน

กลุ่มแรงงาน เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิแรงงาน โดยถือได้ว่าในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา กลุ่มแรงงานประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายหลายเรื่อง เช่น เรื่องประกันสังคม สิทธิลาคลอด 90 วัน ความปลอดภัยในการทำงานภายหลังเหตุการณ์ไฟไหม้ โรงงานเคเดอร์ นอกจากนั้นยังมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องต่างๆ อีก เช่น เรื่อง ค่าแรงขั้นต่ำ เรื่องต่อต้านรูปแบบการจ้างงานชั่วคราว ทางรัฐวิสาหกิจเคลื่อนไหว เรื่องการปรับโครงสร้างเงินเดือนและเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ในส่วนของการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานยังคงกระจุกตัวอยู่บริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เท่านั้น ส่วนพื้นที่อุตสาหกรรมในต่างจังหวัดยังมีอยู่น้อย ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการเป็นแรงงานนอกระบบและมีแรงงานข้ามชาติอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่มีสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน³⁵

7.2.3 ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2549-2556 : เหลือง-แดง

การชุมนุมในช่วงนี้ที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน คือ การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดคือ กลุ่มคนเสื้อเหลืองกับกลุ่มคนเสื้อแดง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะพิเศษหลายๆ อย่างที่ถือได้ว่ามีพัฒนาการมาหลายด้าน เช่น มีการชุมนุมของคนเป็นจำนวนมาก และใช้วิธีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานและเดินขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ ในรูปแบบดาวกระจาย การมีสื่อที่เผยแพร่แนวคิดของกลุ่มตนเองทั้งโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม สื่อวิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ นอกจากนี้ มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายเสื้อเหลืองกับฝ่ายเสื้อแดง มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมทั้งการยิงลูกระเบิด M79 เข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม การลอบยิง เสธ.แดง พลตรีชิตติยะ สวัสดิผล กลางที่ชุมนุม การใช้อาวุธสงครามลอบยิง นายสนธิ ลิ้มทองกุล แกนนำเสื้อเหลืองคนสำคัญ ซึ่งไม่สามารถจับผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้การชุมนุมในแต่ละครั้งยังได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำของสังคม เช่น รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองทุกระดับ ทหาร นักวิชาการ

³⁴ เรื่องเดียวกัน

³⁵ นภาพร อดิวนิชยพงศ์, 4 ทศวรรษแรงงานไทย ใน ย้ายยุค รุกสมัย เฉลิมฉลอง 40 ปี 14 ตุลา, (กรุงเทพฯ: fong tong enterprise, 2556), หน้า 160-161.

บริบททางการเมืองของไทยในช่วงนี้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน ทั้งการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารตั้งแต่การรัฐประหารใน 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการชุมนุมเนื่องจากการปกครองโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจที่สำคัญคือเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ประธานสภาและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังสามารถประชุมร่วมกับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ด้วย โดยทำหน้าที่เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี 4 เดือน ตลอดเวลาดังกล่าวมีการห้ามการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย

หลังจากนั้นบทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่นๆ มีมากขึ้น ทั้งการตัดสินยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคสมัครไทย โดยตัดสินทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคด้วย 5 ปี การตัดสินให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุของการจัดรายการทำอาหาร ซิมไปโป๊³⁶ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้งที่มีคำครหาว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง

ในด้านเศรษฐกิจ ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งมีการใช้ระยะเวลายาวนาน และมีการเดินขบวนไปย่านธุรกิจที่สำคัญๆ หลายแห่ง และยังมีการปิดสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งทำให้ภาคธุรกิจได้รับผลกระทบมาก

บริบททางสังคม คนในสังคมเกิดความแตกแยกทางความคิดเป็นฝักเป็นฝ่าย เกิดอคติกันหากอยู่คนละขั้วทางการเมือง ขาดการฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน บางทีไม่ยอมรับความแตกต่างทางความคิดจนกระทั่งมีการทะเลาะกันในระดับบุคคล ทำร้ายร่างกายกันด้วยเหตุความคิดเห็นทางการเมืองต่างกัน

1) ปริมาณความรุนแรงอันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมในแต่ละครั้ง มักจะมีความรุนแรงกันถึงขั้นเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บหลายกรณีก็มีผู้สูญหาย รายละเอียดดังตารางข้างล่างนี้

³⁶ ในประเด็นความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 267 เพราะเหตุนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งในบริษัท เพช มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว

**ตารางที่ 7.6 แสดงความรุนแรงของการปะทะกันทางการเมืองในสังคมไทย
นับแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2514 ถึง 2553³⁷**

เหตุการณ์	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	สูญหาย
14 ตุลาคม พ.ศ. 2516	70	n.a.	n.a.
6 ตุลาคม พ.ศ. 2519	41	n.a.	n.a.
17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535	52	696	175
กรณีกรือเซะ 28 เมษายน พ.ศ. 2547	106 (32 คน เสียชีวิต ในมัสยิด)	n.a.	n.a.
กรณีตากใบ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547	85 (75 คน เสียชีวิต ในระหว่างถูกนำตัว ไปค่ายทหาร)	n.a.	n.a.
กรณีการชุมนุม 192 วัน ของพันธมิตรประชาชน 25 พฤษภาคม – 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551	7	ประมาณ 500	-
7 ตุลาคม พ.ศ. 2551	2	443	n.a.
11-14 เมษายน พ.ศ. 2551	-	130	-
10 เมษายน – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2553	92	ประมาณ 2000	48

หมายเหตุ: n.a. หมายถึง ไม่มีข้อมูล

2) กลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุม

กลุ่มประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในช่วงเวลานี้มี 2 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มเสื้อเหลืองกับกลุ่มเสื้อแดง ดังมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มเสื้อเหลือง

การชุมนุมของขบวนการเสื้อเหลือง เริ่มต้นในปลาย พ.ศ. 2548 ก่อตัวขึ้นจากรายการโทรทัศน์ชื่อ “เมืองไทยรายสัปดาห์” ของนายสนธิ ลิ้มทองกุล และใน พ.ศ. 2549

³⁷ บัณฑิต จันทรโรจนกิจ และกลุ่มมรสมชายขอบ, เอกสารข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ระหว่างวันที่ 13-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 (ม.ท.ป, 2554), หน้า 26.

ได้พัฒนาไปสู่ การเป็น “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” การชุมนุมของ ขบวนการเสื้อเหลืองดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่ไม่เคยเกิดขึ้นในการชุมนุมในหลายๆ ด้าน เช่น การที่มีสื่อทีวีผ่านดาวเทียมของตนเองโดยมีการรายงานความเคลื่อนไหวของการชุมนุมตลอด 24 ชั่วโมง รูปแบบของเวทีชุมนุมมีการแสดงสลับกับการอภิปรายทางการเมือง มีการบริจาคเงินและให้เงินบริจาคจำนวนมากเฉลี่ยคืนละ 1 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายของการชุมนุมสูงมากตามไป มีการเดินขบวนในรูปแบบของการดาวกระจาย ไปบุกยึดสถานที่ราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำเนียบรัฐบาลและสนามบินนานาชาติ ซึ่งถือได้ว่าเน้นการเผชิญหน้ากับอำนาจรัฐมากกว่าการประนีประนอม มีการละเมิดกฎหมายและสิทธิของประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางภายใต้ข้ออ้างของการกระทำอารยะขัดขืน³⁸

การชุมนุมครั้งสำคัญของเสื้อเหลือง คือ ใน พ.ศ. 2551 ซึ่งในช่วงเดือนมีนาคม ถึงเดือนพฤษภาคมเริ่มมีการประชุมกำหนดแนวทางการเคลื่อนไหว จัดกิจกรรม อภิปราย เสวนา ที่เกี่ยวกับการต่อต้านรัฐบาล ต่อมาในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือน สิงหาคม กลุ่มคนเสื้อเหลืองเริ่มมีการชุมนุมตามสถานที่ต่างๆ และปิดล้อมทำเนียบในวันที่ 29 สิงหาคม ภายหลังจากนั้น 3 วัน มีการปะทะกันกับกลุ่มเสื้อแดงจนกระทั่ง มีการเสียชีวิตและบาดเจ็บ ในวันที่ 9 กันยายน นายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช พ้นไปจากตำแหน่งด้วยเหตุการณ์วินิจัยของศาลรัฐธรรมนูญ แม้กระนั้น การชุมนุม ก็ดำเนินเรื่อยมา ในวันที่ 7 ตุลาคม กลุ่มผู้ชุมนุมมีเจตนาขัดขวางการแถลงนโยบายของ รัฐบาลโดยการเข้าปิดล้อมรัฐสภาจนมีการปะทะกับตำรวจ หลังจากนั้นก็มี การชุมนุม ต่อเนื่องมาถึงการใช้วิธีการยึดสนามบินดอนเมืองในวันที่ 24 พฤศจิกายน วันถัดมาไป ยึดที่สนามบินสุวรรณภูมิ กระทั่งในวันที่ 2 ธันวาคม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ให้ยุบพรรครัฐบาลจึงเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ต้องพ้นจาก ตำแหน่ง ผู้ชุมนุมจึงประกาศชัยชนะและยุติการชุมนุมในเวลาต่อมา³⁹

กลุ่มเสื้อแดง

กลุ่มคนเสื้อแดงหรือ นปช. ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อต้น พ.ศ. 2550 โดยมี วัตถุประสงค์หลักที่จะเคลื่อนไหวต่อต้านการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน

³⁸ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, รายงานการวิจัยเรื่อง สุนทรีศาสตร์กับการเมืองภาคประชาชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 42.

³⁹ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเฉพาะกรณี การปฏิบัติทางควบคุมฝูงชนของตำรวจ พ.ศ. 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552), หน้า 4-6.

พ.ศ. 2549 โดยใช้ชื่อว่า “แนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.)” หลังการจัดตั้ง นปก. ได้รับการสนับสนุนทั้งจากกลุ่มผู้มีความนิยมชมชอบ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มผู้รักความเป็นประชาธิปไตยไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหาร ทำให้ฐานมวลชนของ นปก. ขยายใหญ่ขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยผู้สนับสนุนจะประกอบด้วยทั้งชนชั้นล่าง ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ ชนชั้นกลางที่รักในความเป็นประชาธิปไตย และนักคิด นักวิชาการ ต่อมาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2550 นปก. จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.)” โดยแนวทางในการเคลื่อนไหวส่วนใหญ่มีที่ทาสันนิษฐาน พ.ต.ท.ทักษิณ อดีตนายกรัฐมนตรี โดยกลุ่มนปช. ใช้ “เสื้อแดง” เป็นสัญลักษณ์ ในการเคลื่อนไหว⁴⁰

การชุมนุมของคนเสื้อแดงที่สำคัญคือ ใน พ.ศ. 2553 โดยมีการชุมนุมต่อเนื่องกันประมาณสองเดือนตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ซึ่งสามารถแบ่งช่วงการชุมนุมได้ 3 ระยะ⁴¹ คือ

ช่วงก่อตั้ง ระหว่างวันที่ 6-14 มีนาคม โดยมีกระบวนการเริ่มจาก แกนนำ นปช. ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเริ่มจัดให้มีการชุมนุมในพื้นที่ต่างๆ เพื่อเผยแพร่แนวคิด ชักจูงแนวทางปฏิบัติ และมีการกำหนดนัดหมายการรวมตัวกันที่สะพานผ่านฟ้า ในวันที่ 14 มีนาคม เป็นต้นมา

ช่วงยกระดับ ระหว่างวันที่ 15 มีนาคม – 13 เมษายน โดยเริ่มต้นเดินขบวนไปกอดต้นไม้ในที่ต่างๆ เช่น ศูนย์อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน การเทเลียดหน้าทำเนียบรัฐบาล หน้าทำการพรรคประชาธิปัตย์ หน้าบ้านพักนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หน้าบ้านพักพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ที่บ้านไร่กังวลจังหวัดนครราชสีมา นอกจากนี้ยังกดดันให้ทหารถอนกำลังจากรอบพื้นที่ชุมนุมบริเวณสะพานผ่านฟ้า ต่อมาผู้ชุมนุมได้ยึดพื้นที่แยกราชประสงค์ เป็นเวทีชุมนุมแห่งที่สอง และยังปิดล้อมรัฐสภา ภายหลังแกนนำให้ย้ายผู้ชุมนุมจากสะพานผ่านฟ้าไปที่ราชประสงค์ทั้งหมด

ช่วงแตกหัก ระหว่างวันที่ 14 เมษายน – 20 พฤษภาคม เป็นช่วงที่ฝ่ายรัฐบาลเริ่มตอบโต้กลุ่มผู้ชุมนุม โดยเริ่มจากการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์จาก

⁴⁰ ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, บทเรียนการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ ปี พ.ศ. 2553, (กรุงเทพ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ม.ป.ป), หน้า 9-10.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-34.

รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการทหารบก โดยฝ่ายตำรวจต้องเรียกกำลังมาปฏิบัติงานถึง 115 กองร้อย มีการปรับการจัดหน่วยร่วมกับฝ่ายทหาร และมีการสั่งการให้หน่วยกำลังติดอาวุธด้วย เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจที่มีแนวโน้มที่รุนแรง หลังจากนั้นมีการเจรจากันระหว่างแกนนำกับรัฐบาลจนได้แผนปรองดอง โดยฝ่ายผู้ชุมนุมมีเงื่อนไขให้นายกรัฐมนตรีไปรับทราบข้อกล่าวหากรณีการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 10 เมษายน แต่นายกรัฐมนตรีไม่ได้ไป ผู้ชุมนุมจึงประกาศไม่ยุติการชุมนุม

ต่อมานายกรัฐมนตรีประกาศให้ นปช. คืนพื้นที่ราชประสงค์และให้สลายการชุมนุมใน 12 พฤษภาคม หลังจากนั้นในวันที่ 13 พฤษภาคม ฝ่ายทหารก็เริ่มส่งกำลังเข้ามาวางปิดล้อมพื้นที่ชุมนุม และเริ่มปฏิบัติการ “กระชับวงล้อม” ครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม และดำเนินการต่อเนื่องถึงวันที่ 16 พฤษภาคม และในวันที่ 17 พฤษภาคม 2553 ฝ่ายทหารประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ราชประสงค์ภายในเวลา 15.00 น. และสุดท้ายวันที่ 19 พฤษภาคม ฝ่ายทหารก็สามารถกระชับวงล้อมได้จนถึงเวทียอภิปราบย์ แกนนำ นปช. ส่วนใหญ่ยอมมอบตัวต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ บางส่วนก็หลบหนีการจับกุม เหตุการณ์เผชิญหน้าระหว่าง นปช. กับฝ่ายรัฐบาล ยุติลงโดยผู้เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ทั้งทหาร ตำรวจ และประชาชน เสียชีวิตจำนวน 88 ราย บาดเจ็บ 1,885 ราย

สามารถสรุปได้ว่า พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดภายหลัง พ.ศ. 2530 โดยส่วนมากเป็นการชุมนุมเรียกร้องให้ยกเลิกโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น การชุมนุมเรียกร้องราคาผลผลิตทางการเกษตร ที่ดินทำกิน โดยมีชาวบ้านร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ชุมนุมเรียกร้องหลัก ต่อมาในช่วงหลัง พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา เกิดการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่หลายครั้งจากหลายขั้วทางการเมือง ทั้งพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะพิเศษหลายด้าน เช่น มีทีวีดาวเทียมถ่ายทอดสดการชุมนุมตลอดเวลา มีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนาน มีการเดินขบวนไปตามสถานที่ต่างๆ มีผู้ชุมนุมจำนวนมาก เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการชุมนุมอยู่คู่ชีวิตประจำวันของคนไทยไปแล้ว

7.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

การชุมนุมในประเทศไทยนั้น ในรอบทศวรรษที่ผ่านมามีแนวโน้มและทิศทางที่เพิ่มมากขึ้นในหลายๆ ด้าน ทำให้มีความซับซ้อนของปัญหาและการแก้ไขปัญหาในการชุมนุมเป็นไปได้อย่างมากขึ้น ดังการชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2551 การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของ นปช. ใน พ.ศ. 2553 ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทั้งยุทธวิธีของกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความหมั่นหมะกับการกระทำผิดกฎหมายหลายบทหลายมาตรา หรือการตั้งข้อกล่าวหาของฝ่ายรัฐที่มากเกินไปจากความเป็นจริง หรือกระทำการใช้กำลังทหารเข้ามายุ่งยงกับการชุมนุม ซึ่งทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็นในการสำรวจตรวจสอบกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นอย่างยิ่ง

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือกฎหมายที่รับรองและส่งเสริมในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง ซึ่งมีทั้งกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมการชุมนุม และจัดการกับผู้ชุมนุม นอกจากนี้ยังมีแนวคิดในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อจัดระบบการชุมนุมขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายออกมาใช้อย่างเป็นทางการ

ในบทนี้จะแบ่งการพิจารณากฎหมายออกเป็น 4 ประเด็น คือ ประเด็นแรก กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม ประเด็นที่สอง กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ประเด็นที่สาม กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม และประเด็นสุดท้าย จะทำการพิจารณาถึงร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ได้เคยมีการเสนอขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.3.1 กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทย จากการศึกษาปรากฏอยู่แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ ยังไม่พบว่า มีการรับรอง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมแต่อย่างใด ซึ่งในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 18 ฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่า มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน 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 ฉบับที่ไม่ปรากฏเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการมีรัฐประหาร สามารถดูรายละเอียดได้ในตารางที่ 7.7 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 7.7 แสดงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุม
ในกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	ไม่ปรากฏ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475	ม.14 ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	ม.14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490	ม.23 บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492	ม.37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495	ม.26 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	ไม่ปรากฏ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	ม.35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515	ไม่ปรากฏ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517	ม.43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519	ไม่ปรากฏ
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520	ไม่ปรากฏ

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	ม.36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534	ไม่ปรากฏ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534	ม.42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	ม.44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549	ไม่ปรากฏ

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	ม.63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

หมายเหตุ : ชัดเส้นโดยผู้เขียน

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

นอกจากนี้ยังกำหนดหลักการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ดังกล่าวจะกระทำมิได้เฉพาะเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ภายใต้ 2 วัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และ 2) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

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

7.3.2 กฎหมายที่ห้ามการชุมนุม

กฎหมายที่ห้ามการชุมนุม ปรากฏในกฎหมาย 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

1) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่บัญญัติตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยกฎอัยการศึกจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะกระทำได้เมื่อประเทศชาติอยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้นในที่แห่งใด โดยกฎหมายกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือผู้บังคับบัญชาทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ ซึ่งสามารถประกาศเฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุมคือ มาตรา 11 (1) กำหนดว่าการห้ามนั้นให้มีอำนาจที่จะห้ามมิให้ชุมนุมกัน 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

จึงห้ามมิให้มิวสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใดๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”⁴²

⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 124 ฉบับพิเศษ หน้า 11 18 พฤศจิกายน 2514

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

“ตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เวลา 21.05 น. เป็นต้นไป แล้วนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหา และอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก จึงห้ามมิให้มั่วสุม ประชุมทางการเมือง ณ ที่ใดๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁴³

การบังคับให้เป็นไปตามกฎอัยการศึกเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหาร โดยมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายพลเรือน รวมถึงสามารถตั้งศาลอาญาศึกได้ และยัง มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามที่กำหนดได้ อันมี ลักษณะของการโอนอำนาจในการพิจารณาคดีในบางประเภทจากศาลพลเรือนไปยัง ศาลทหารได้

2) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นกฎหมาย ที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยจะมีผลบังคับตามกฎหมาย ก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะสามารถกระทำได้ ในเวลาที่ ประเทศชาติอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบ หรืออาจจะกระทบต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือ ส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ ก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้อง มีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและ บุรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัย ของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก หน้า 9 20 กันยายน 2549

ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง โดยในกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องประกาศพื้นที่และจะหมดอายุภายใน 3 เดือน

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

“ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะแดง....

เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา 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 หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงาน

เจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้...”⁴⁴

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน แต่สามารถสั่งใช้กำลังทหารได้โดยให้นายกรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาประกอบ การปฏิบัติหน้าที่ของกำลังทหารด้วย

3) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มักถูกรัฐบาลใช้บริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีมีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้

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

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 6 14 เมษายน 2552

7.3.3 กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม

กลุ่มกฎหมายที่อธิบายไปหัวข้อข้างต้น มีความแตกต่างจากกลุ่มกฎหมายในหัวข้อนี้ กล่าวคือ เป็นกลุ่มกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า เมื่อประกาศกฎอัยการศึกหรือประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้ตามกฎหมายและกำหนดว่าการชุมนุมเป็นการผิดกฎหมายโดยตรงและมีบทลงโทษชัดเจน แต่กลุ่มกฎหมายในหัวข้อนี้ เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่างชัดเจน แต่มักถูกหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมเป็นประจำ

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม เป็นกลุ่มของกฎหมายที่แกนนำและผู้ชุมนุมถูกตั้งข้อกล่าวหาในความผิดอาญาประเภทต่างๆ โดยจากการศึกษาสามารถจัดแบ่งได้ เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดตามกฎหมายอื่นๆ

1) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร

ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักรที่ผู้ชุมนุมถูกดำเนินคดีคือ ความผิดฐานเป็นกบฏ ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชม โดยสุจริต โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1) ความผิดฐานเป็นกบฏ

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 113 ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อ (1) ล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (2) ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือ (3) แบ่งแยกราชอาณาจักรหรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ	ระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต

กฎหมายในมาตรานี้เคยใช้กับแกนนำชุมนุมกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.)⁴⁵ และแกนนำผู้ชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.)⁴⁶

1.2) ความผิดฐานก่อการร้าย

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้ (1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ (2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (3) การกระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐบาลหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อมอันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท	ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

⁴⁵ มติชนออนไลน์, “ศาลอาญาออกหมายจับ “สุเทพ” ผิด ม.113 ข้อหา” กบฏ” ศอ.รส. ชี้โทษถึงขั้นประหาร หรือจำคุกตลอดชีวิต”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1385983556&srpid=&catid=01&subcatid=0100 (9 กุมภาพันธ์ 2557)

⁴⁶ ข่าวสดออนไลน์, “อัยการสั่งฟ้อง 9 แกนพันธมิตรฯ ชุมนุมปี 51 มั่วสุมก่อความวุ่นวาย-เป็นกบฏแผ่นดินไทยถึงประหาร”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNM056YzFPVfExTWc9PQ== (9 กุมภาพันธ์ 2557)

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
การกระทำให้การเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือ หรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐาน ก่อการร้าย	

กฎหมายในบทมาตรานี้ เคยถูกใช้กล่าวหา กับแกนนำผู้ชุมนุมของกลุ่ม พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.)⁴⁷ และกลุ่มคนเสื้อแดง⁴⁸

1.3) ความผิดฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่ เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชม โดยสุจริต

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 116 ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วย วาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำ ภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อ แสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต (1) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย แผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลัง ประทุษร้าย (2) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้าง กระเดื่องในหมู่ประชาชน ถึงขนาดที่จะก่อความ ไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ (3) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมาย แผ่นดิน	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

⁴⁷ ครอบครัวข้าว “พันธมิตรฯ 36 คน พบตำรวจตามหมายเรียก ยืนยันไปเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหา”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: www.krobkruakao.com/ข่าวการเมือง/5656/พันธมิตรฯ-36-คน-พบตำรวจตามหมายเรียก-ยืนยันไปเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหา.html (9 กุมภาพันธ์ 2557)

⁴⁸ โอเคเนชั่น, “DSI หมายหัว 9 แกนนำเสื้อแดง กฎหมายอาญาม. 135/1 และ ม.1350/2 ฐานก่อการร้าย โทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: www.oknation.net/blog/print.php?id=593261 (9 กุมภาพันธ์ 2557)

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 117 ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจ กับบุคคลใดๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าวและเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการ ร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้างหรือการร่วมกันไม่ยอมค้า ขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือทำให้หวาดกลัวด้วยประการ ใดๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิด งานงดจ้างหรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับ บุคคลใดๆ นั้น	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายในมาตราดังกล่าว เคยใช้กับ นายจักรพันธ์ บริรักษ์ หรือ “ดีเจหนึ่ง” เป็นจำเลยในข้อหาปลุกปั่นยุยงให้ประชาชนล้วงละเมิดกฎหมายของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 จากการออกอากาศวิทยุชุมชนของกลุ่มรักเชียงใหม่ 51 คลื่นความถี่ 92.5 MHz กรณีที่มีกลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงปิดถนนที่บริเวณสามแยกดอยติ จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2552 ศาลได้พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 แต่วินิจฉัยว่าเนื่องจากไม่ปรากฏชัดเจนว่าเหตุการณ์การปิดถนนมาจากการกระทำของจำเลยโดยตรง หรือมาจากเหตุอื่นๆ อีกทั้งศาลเห็นว่าการลงโทษทางอาญาทันทีในคดีนี้มีมูลเหตุทางการเมือง ไม่ใช่หนทางเยียวยาแก้ไขปัญหา ศาลจึงให้รอการกำหนดโทษจำเลยไว้ เป็นเวลา 3 ปี และให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมความประพฤติ 9 ครั้ง ในเวลา 2 ปี และให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณะประโยชน์ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมง⁴⁹

⁴⁹ สำนักข่าวประชาไท, “ศาลพิพากษาคดีดีเจหนึ่ง ผิด ม.116 แต่ให้รอการกำหนดโทษ 3 ปี”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: prachatai.com/journal/2013/09/48576 (9 กุมภาพันธ์ 2557)

นอกจากนี้ยังมีการใช้ตั้งข้อกล่าวหานายสุเทพ เทือกสุบรรณ จากการนำชุมนุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวหาว่า นายสุเทพ กระทำความผิด 2 ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 (3) ฐานกระทำการให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือ วิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือ มิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชม โดยสุจริต เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน และ มาตรา 117 ฐานยุยงให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน ปิดงานต้งจ้าง หรือร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือข่มขู่ประชาชน โดยทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน และใช้กำลังประทุษร้ายขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือทำให้หวาดกลัวด้วยประการใดๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนหรือมีส่วนในการเข้าร่วมกันหยุด⁵⁰

2) ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 215 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁵⁰ เดลินิวส์ออนไลน์, “รอลุ้นศาลอนุมัติหมายจับ “เทพเทือก” แกนนำม็อบต้านรัฐบาล หรือไม่ หลัง รองผบ.น.-ตำรวจบางซื่อ หอบหลักฐานยื่นศาล 4 ข้อหา มาตรา 116-117-215-365 พาม็อบชุมนุมเวทีราชดำเนิน ประกาศนัดหยุดงาน – ปิดล้อม ก.คลัง”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: dailynews.co.th/Content/crime/197692/index.html (9 กุมภาพันธ์ 2557)

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการ กระทำความผิดนั้น	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ
มาตรา 216 เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มีส่วนร่วมเพื่อกระทำความผิด ตามมาตรา 215 ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

ในกฎหมายมาตราดังกล่าว ถูกใช้กรณีกลุ่มผู้ชุมนุมนำโดยสุเทพ เทือกสุบรรณ บุกยึดกระทรวงการคลัง โดยทาง สน.บางซื่อ ได้รับคำร้องทุกข์ไว้ตามคดีอาญาที่ 2496/2556 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ในข้อหา “กระทำความผิดวิธีอื่นใด เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 มั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 ผู้ที่กระทำการมั่วสุม ตามมาตรา 215 เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแล้วไม่เลิก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 216 และร่วมกันบุกรุก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 365 ประกอบมาตรา 362⁵¹

3) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน

ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานกระทำความประการใดๆ ให้ทางสาธารณ ประตุน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นส่วนของทางสาธารณหรือที่ขึ้นลงของอากาศยาน อยู่ในลักษณะ อันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจร

⁵¹ ข้าราชการ, “ศาลอนุมัติหมายจับ “สุเทพ” ผิดป.อาญาม.365,215 นำมวลชนยึดกระทรวงการคลัง”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNN5UUTFNeIF4TXc9PQ== (9 กุมภาพันธ์ 2557)

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 229 ผู้ใดกระทำให้ด้วยประการใดๆ ให้ทางสาธารณะ ประตุน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นส่วนของทางสาธารณะ หรือที่ชั้นลงของ อากาศยาน อยู่ในลักษณะ อันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจร	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา 217 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์สินของผู้อื่น	ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท
มาตรา 218 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์สินดังต่อไปนี้ (1) โรงเรือน เรือ หรือแพที่คนอยู่อาศัย (2) โรงเรือน เรือหรือแพอันเป็นที่เก็บหรือที่ทำสินค้า (3) โรงมหรสพหรือสถานที่ประชุม (4) โรงเรือนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นสาธารณสถาน หรือเป็นที่สำหรับประกอบพิธีกรรมตามศาสนา (5) สถานีรถไฟท่าอากาศยานหรือที่จอดรถหรือเรือสาธารณะ (6) เรือกลไฟ หรือรถยนต์ อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไปอากาศยานหรือรถไฟที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะ	ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี

ในมาตรา 229 เคยใช้กับแกนนำการชุมนุมปิดถนนพหลโยธิน เพื่อคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหนองแขง-บ่อขยะ โดยจำเลย 5 คน ถูกกล่าวหาว่าเป็นแกนนำการชุมนุมปิดถนนพหลโยธิน เพื่อคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหนองแขง-บ่อขยะ ดำรวจตั้งข้อหาก่อให้เกิดอันตรายกับประชาชน กีดขวางทางหลวง และใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลมีคำพิพากษาว่าเสรีภาพการชุมนุมต้องไม่ละเมิดกฎหมายอื่น จำเลยมีความผิดให้รอลงอาญา⁵² และยังใช้ตั้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรชาวสวนยางปิดทางเข้าออกสนามบินสุราษฎร์ธานี อีกด้วย⁵³

ในกรณีความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินนั้น เคยดำเนินคดีกับคนเสื้อแดง กรณีเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของกลุ่มคนเสื้อแดงเชียงใหม่ ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 มีคนร้ายหลายคนใช้ก้อนหินขว้างเข้าไปในอาคารและวางเพลิง ทำให้

⁵² โอโลว์, “การชุมนุมคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าหนองแขง-บ่อขยะ”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://freedom.ilaw.or.th/case/493> (9 กุมภาพันธ์ 2557)

⁵³ สำนักข่าวไทย, “ตร.เตรียมออกหมายจับผู้ชุมนุมสวนยางปิดถนน”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://www.mcot.net/site/UvSja2K5w2A> (9 กุมภาพันธ์ 2557)

ป้อมยามบริเวณทางเข้าสถานีวิทยุกระจ่ายเสียงแห่งประเทศไทย สำนักประชาสัมพันธ์ เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่เสียหาย โดยศาลอุทธรณ์ภาค 5 กำหนดโทษเสียใหม่โดยพิพากษาแก้เป็นให้จำคุก 6 เดือน แต่มีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 จึงลดโทษกึ่งหนึ่ง คงจำคุก 3 เดือน ไม่ปรับ ไม่รอกการลงโทษจำคุก และไม่คุมความประพฤติ แต่เนื่องจากนายนิกรถูกคุมขังตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 จนกระทั่งได้รับปล่อยตัวชั่วคราวโดยใช้หลักประกันของกองทุนยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 รวมระยะเวลาคุมขัง 4 เดือน 14 วัน เกินว่าโทษที่ศาลอุทธรณ์กำหนด นายนิกรจึงได้รับการปล่อยตัวทันที⁵⁴

4) ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง

ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียงที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานข่มขืนใจให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายจนผู้ถูกข่มขืนใจต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจำยอมต่อสิ่งนั้น ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นหรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 309 ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใดหรือจำยอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเอง หรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายจนผู้ถูกข่มขืนใจต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้น หรือจำยอมต่อสิ่งนั้น	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน หกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
ถ้าความผิดตามวรรคแรกได้กระทำโดยมีอาวุธ หรือโดยร่วมกระทำ ความผิดด้วยกันตั้งแต่ห้าคน ขึ้นไป หรือได้กระทำเพื่อให้ผู้ถูกข่มขืนใจ ทำอันตรายให้เสียหาย หรือทำลายเอกสารสิทธิอย่าง	ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁵⁴ สำนักข่าวประชาไท, “ศาลอุทธรณ์ลดโทษให้จำเลยเสื้อแดงกรณี 19 พฤษภาคม 53 เชียงใหม่”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2012/03/39663> (9 กุมภาพันธ์ 2557)

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
ผู้ใดกระทำ ถ้ากระทำโดยอ้างอำนาจอันชอบหรือ ช่องโหว่ ไม่ว่าอ้างหรือช่องโหว่นั้นจะมีอยู่หรือไม่ ผู้กระทำ	ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึง เจ็ดปีและปรับ ตั้งแต่สองพันบาทถึง หนึ่งหมื่นสี่พันบาท
มาตรา 310 ผู้ใดหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น หรือ กระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพใน ร่างกาย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้ง จำทั้งปรับ

ความผิดฐานหมิ่นประมาท

ประมวลกฎหมายอาญา	อัตราโทษ
มาตรา 326 ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิด ฐานหมิ่นประมาท	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือ ปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา 328 ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำ โดยการโฆษณา ด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏด้วยวิธี ใดๆ แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือ บันทึกอักษร กระทำโดยการกระจายเสียง หรือการ กระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วย วิธีอื่น	ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท
มาตรา 329 ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใด โดยสุจริต (1) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกัน ส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม (2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตาม หน้าที่ (3) ดิชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใด อันเป็นวิสัย ของประชาชนย่อมกระทำ หรือ (4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรม เรื่องการ ดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท	

บทกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาท เคยถูกใช้กับกรณีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นโจทก์ ยืนฟ้อง นายจตุพร พรหมพันธุ์ แกนนำ นปช. เป็นจำเลยในความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้อื่นโดยการโฆษณา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 และ 328 ในเหตุการณ์เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2552 เวลา 14.00 น. และ 22.00 น. นายจตุพร พรหมพันธุ์ แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เตรียมดำเนินการใส่ร้ายป้ายสีคนเสื้อแดง โดยให้คนต่างด้าว 5,000 คน แฝงตัวชุมนุมกลุ่มคนเสื้อแดง ไปทำลายพระบรมฉายาลักษณ์ บริเวณถนนราชดำเนิน

โดยศาลอุทธรณ์ ตรวจสำนวนประชุมปรึกษาหารือแล้ว เห็นว่า ขณะนั้น นายสุเทพ โจอ๊ก ได้แถลงข่าวระบุว่า รัยรายงานจากสำนักข่าวกรองว่า จะมีคนต่างด้าวเข้ามาชุมนุมร่วมกับมือ นปช. ซึ่งต่อมาจำเลยก็ได้แถลงข่าวตอบโต้ว่า ฝ่ายรัฐบาลจะเกณฑ์คนต่างด้าวมาชุมนุมก่อความวุ่นวายและทำลายพระบรมฉายาลักษณ์เพื่อใส่ร้ายคนเสื้อแดง ประกอบกับ พล.ต.ต.วิชัย สังข์ประไพ ผบ.ก.น 1. พยานในฐานะผู้เจรจาต่อรองกับแกนนำกลุ่มคนเสื้อแดง เบิกความว่า ทางกรข่าวมีรายงานว่า กลุ่มต่างด้าวได้มาร่วมชุมนุมกับกลุ่มคนเสื้อแดง ซึ่งการสร้างสถานการณ์ดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้จากทั้งสองฝ่าย ซึ่งภายหลังมีการจับกุมคนต่างด้าว 2-3 คน ช่วงที่มีการชุมนุม เมื่อขณะนั้นโจทก์ เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุม จำเลยจึงได้แสดงความคิดเห็นแถลงข่าวตามความจริงที่ตนรับทราบมา ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์ตรวจสอบการทำหน้าที่ของโจทก์ จึงเป็นการแสดงความเห็นโดยสุจริต ที่ศาลชั้นต้นพิพากษานั้น ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยอุทธรณ์โจทก์ฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน⁵⁵

5) ความผิดตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ

ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁵⁵ แนวหน้า, “ตุ๋ม ศาลอุทธรณ์ยกฟ้องสุเทพ คดีพาดังต่าง 5 พันแฟ้มมือแดง”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://www.naewna.com/politic/64087> (9 กุมภาพันธ์ 2557)

5.1) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522	อัตราโทษ
มาตรา 108 ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร	ปรับไม่เกิน 500 บาท
มาตรา 109 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร	ปรับไม่เกิน 500 บาท
มาตรา 114 ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยืน หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำความผิดด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น	ปรับไม่เกิน 500 บาท

5.2) กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493	อัตราโทษ
มาตรา 4 ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้	ปรับไม่เกิน 200 บาท

5.3) กฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	อัตราโทษ
มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท
มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว	ปรับไม่เกิน 2,000 บาท

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	อัตราโทษ
การติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะโดยมิได้ มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งปลด หรือ รื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นละเลย เพิกเฉย นอกจาก มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดี ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป	

5.4) กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม พ.ศ. 2490	อัตราโทษ
มาตรา 8 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องมีติดตัวเมื่อมีเหตุจำเป็นและเร่งด่วน ตามสมควรแก่พฤติการณ์ ไม่ว่ากรณีใด ห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไป ในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อมีสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด	ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและ ปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาท ถึงหนึ่งหมื่นบาท

7.3.4 ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

1) พัฒนาการของการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

แม้ว่าประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ
โดยตรงบังคับใช้ก็ตาม แต่ในอดีตที่ผ่านมามีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วย
การชุมนุมสาธารณะ 4 ครั้ง คือ พ.ศ. 2498, พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2554

ใน พ.ศ. 2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดที่จะ
ตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมาบังคับใช้และได้มอบหมายให้คณะกรรมการ

กฎหมายร่าง “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” โดยได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2499 แต่ทั้งนี้ไม่ได้นำเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยในร่างดังกล่าวบรรจุบทตราจำนวน 16 มาตรา กำหนดหลักการว่าการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนการเดินทางต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากไม่แจ้งหรือไม่ขออนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย⁵⁶

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ. 2535 คณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกและกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้ยก “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” เสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยเป็นการกำหนดหลักการทางกฎหมายว่าให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง และจำกัดเวลาในการชุมนุมในที่สาธารณะ ประกอบกับให้หัวหน้าสถานีตำรวจประจำท้องที่มีอำนาจสั่งให้เลิกชุมนุมหากปรากฏพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา⁵⁷

ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 44/2550 โดยการนำเสนอของ พลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.” มีจำนวน 20 มาตรา โดยร่างกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ และให้ผู้ที่จะจัดการชุมนุม

⁵⁶ เรวดี มีวันดี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 99-103.

⁵⁷ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 122.

ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อนทุกครั้ง หากไม่ยื่นคำขอ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ภายหลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2554 ก็มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีก 5 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายสถาพร มณีรัตน์กับคณะ พระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรี และ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. โดยนายพิรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะ นอกจากนี้ยังมีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ และการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ

ภายหลังจากการนั้น เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2554 สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานสภา ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็นเหตุให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้ อีกทั้งมีรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งตามกฎหมาย รัฐบาลใหม่ต้องยืนยันร่างกฎหมายเดิมภายใน 60 วัน แต่เข้ามาเป็นรัฐบาล ภายหลังจากการเลือกตั้งไม่ได้ยืนยันร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ตามกรอบเวลา ทำให้ร่างกฎหมายตกไป

2) ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2554 มีร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ปรากฏออกมาสู่สาธารณะและการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รวมแล้วจำนวน 6 ร่างด้วยกัน ดังนี้ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดย นายจุมพฏ 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. โดยนายพิรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2554

5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรีสมัยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ผ่านมติเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร

6. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ 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 กำหนดว่าการชุมนุมต้องมีการแจ้งตามระยะเวลาและรายละเอียดที่กำหนดไว้ การกำหนดระยะห่างของสถานที่ต้องห้ามของการชุมนุม เช่น พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง พระตำหนัก โรงพยาบาล โรงเรียน สถานทูต ศาสนสถาน หรือการห้ามปิดสถานที่ราชการต่างๆ ทำอาภาศยาน ท่าเรือ เป็นต้น การกำหนดห้ามอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการพกพาอาวุธหรือวัตถุอันตรายเข้าไปในที่ชุมนุม การกำหนดห้ามก่อความวุ่นวายหรือความไม่สงบในบ้านเมือง หรือรบกวนการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร เป็นต้น การกำหนดให้ภาครัฐสามารถออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษกรณีผู้ชุมนุมฝ่าฝืนไม่แจ้งก่อนการชุมนุม ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนข้อห้ามต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะมีโทษทางอาญาทั้งปรับและจำคุก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะทั้งหมด นอกจากหลักการร่วมกันที่กล่าวมาแล้ว ก็สังเกตเห็นความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ที่ถูกกำหนดออกมา ดังมีรายละเอียดรายฉบับดังต่อไปนี้

ร่างกฎหมายของ สภาพร มณีรัตน์ กับร่างกฎหมายของ ผ่องศรี ชารานุมิ มีสาระสำคัญและบทบัญญัติคล้ายคลึงกันมาก โดยมีหลักการทางกฎหมายร่วมกัน ดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง จากร่างกฎหมายอื่นๆ เป็นอย่างมากคือ พบว่า ในมาตราสุดท้ายกำหนดว่าผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมีหรือพกพา อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดต้องระวางโทษเพิ่มเป็นสองเท่าของความผิดที่กฎหมาย กำหนดไว้ (มาตรา 12, 14 ตามลำดับ) หากไปตรวจดูกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม จะพบว่าในมาตรา 8 ทวิ ได้กำหนดว่าห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อนมัสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด มีการกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท ดังนั้นตามร่างกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะมีบทลงโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

นอกจากนี้ยังพบว่า ร่างกฎหมายของ พิรพันธุ์ พาลุสุข กับร่างกฎหมายของ ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน โดยมีหลักการทางกฎหมาย ร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมาย ที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ เป็นอย่างมากดังต่อไปนี้

1) ในคำนิยาม มีการให้ความหมายของ การอำพรางตน การบังคับทาง ปกครอง (มาตรา 3, 3)

2) ในบททั่วไป มีการกำหนดถึงหลักการคุ้มครองตัวแทนหนังสือพิมพ์หรือ สื่อมวลชนในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ บันทึกภาพหรือเสียง และรายงานสถานการณ์ โดยให้แจ้งชื่อและองค์กรที่ตนเองสังกัดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีหน้าที่แสดง บัตรประจำตัวและสวมปลอกแขนสื่อมวลชนตลอดเวลา (มาตรา 7, 7) มีการกำหนด ห้ามการกระทำใดๆ เพื่อขัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทาง (มาตรา 8, 8) มีการกำหนดห้ามผู้สวมเครื่องแบบราชการหรือลักษณะเช่นเดียวกันเข้าร่วมการ ชุมนุมเพื่อการเรียกร้องทางการเมือง (มาตรา 9, 9) มีการกำหนดห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุม กระทำการอำพรางตน (มาตรา 10, 10) มีการกำหนดว่าการชุมนุมหรือการเดินทาง ที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยทางหลวง กฎหมายว่าด้วย การจราจรทางบก และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด (มาตรา 12, 13)

3) การจัดให้มีอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม ต้องแจ้งรายชื่อและจำนวน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครมีหน้าที่ใส่ปลอกแขนอาสาสมัครตลอดเวลา การชุมนุม (มาตรา 16, 17)

4) กำหนดให้อำนาจผู้จัดการชุมนุมในการห้ามบุคคลเข้าร่วมชุมนุมและให้ออกจากการชุมนุมทันที ในกรณีพกพาอาวุธเข้ามา กรณีแต่งกายเครื่องแบบราชการ กรณีอำพรางตนเข้ามา (มาตรา 18, 20)

5) กำหนดหมวดว่าด้วยการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ประกอบด้วยส่วนที่ 1 มาตรการบังคับทางปกครอง และส่วนที่ 2 ขั้นตอนการบังคับทางปกครอง แต่ในร่างกฎหมายของจันทจิรา มีส่วนที่ 3 การบังคับทางปกครองโดยตรง และส่วนที่ 4 การบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วนด้วย โดยในหมวดนี้เป็นการกำหนดว่าการสลายการชุมนุมเป็นการบังคับทางปกครอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไข และข้อห้ามต่างๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการสลายการชุมนุม โดยในร่างกฎหมายของ จันทจิรา ได้กำหนดข้อห้ามใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดในการดำเนินการสลายการชุมนุม (มาตรา 35) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา 48)

6) ในบทกำหนดโทษ ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ มีการใช้โทษค่าปรับทางปกครอง 50,000 ถึง 100,000 บาท โดยไม่มีโทษทางอาญา

ส่วนร่างกฎหมายของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ คือ ไม่มีการกำหนดหลักการแจ้ง แต่ใช้หลักการอนุญาตในการชุมนุม โดยการชุมนุมในแต่ละครั้งต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตการชุมนุมในที่สาธารณะพิจารณา โดยในกรุงเทพมหานคร มีผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นประธาน ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจปฏิบัติการพิเศษ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนในต่างจังหวัดคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นรองประธาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัยการจังหวัด นายอำเภอที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม เป็นกรรมการและปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 8)

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เกินกว่าเหตุหรือไม่เกินความจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 16)

ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ผ่านมิตีเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร มีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ (มาตรา 10)

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

3) ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะกับข้อวิพากษ์วิจารณ์

การมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันประเทศไทยมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านปริมาณคนเข้าร่วม ด้านจำนวนครั้งที่เกิดขึ้น ด้านระยะเวลาการชุมนุม รวมถึงในด้านพื้นที่ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งมีความแตกต่างหลากหลายของข้อเสนอ ข้อเรียกร้อง การรณรงค์ อันทำให้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงสร้างผลกระทบให้กับประชาชนทั่วไป บ้านเรือน ร้านค้า ที่อยู่ใกล้พื้นที่ชุมนุม นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปควบคุมตัว จับกุม ดำเนินคดีความกับผู้ชุมนุมในข้อหาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มากมายหลายต่อหลายคดี จากปรากฏการณ์การชุมนุมที่สังเกตเห็นได้ในสื่อสารมวลชนในปัจจุบัน สามารถเห็นปัญหาได้ทั้งสองด้าน คือ ทั้งด้านผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ ทั้งด้านการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเกินขอบเขตตามกฎหมาย จึงทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างมากในปัจจุบันที่จะมีหลักเกณฑ์อะไรบางอย่างที่เป็นข้อตกลงร่วมให้การชุมนุมไม่กระทบต่อสาธารณะมากเกินไป

จากสภาพการณ์ดังกล่าวได้เกิดแนวคิดในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในช่วง พ.ศ. 2536 พ.ศ. 2550 พ.ศ. 2554 (รายละเอียดปรากฏในหัวข้อ 7.3.4) ซึ่งสังเกตเห็นว่ามักจะเป็นช่วงหลังจากการเกิดการชุมนุมขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบให้กับสาธารณะมากๆ โดยในแต่ละร่างกฎหมายที่ถูกเผยแพร่เข้าสู่สาธารณะและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในแต่ละครั้งก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อตัวร่างกฎหมายมากมายหลายประเด็น ซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะประเด็นสำคัญที่นำขึ้นมาถกเถียงกันเพื่อให้มุมมองต่างๆ ต่อกฎหมายว่าเป็นไปในทิศทางใด ดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ต้องห้ามเข้าไปชุมนุม/ห้ามกีดขวางทางเข้าออก

สำหรับสถานที่ที่ต้องห้ามชุมนุมห้ามกีดขวางทางเข้าออก เท่าที่ตรวจสอบจากร่างกฎหมายต่างๆ จะเห็นว่ามี 5 ส่วนคือ 1) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการ 2) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ 3) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ 4) โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน และ 5) สถานที่หรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หากพิจารณาจากสถานที่ดังกล่าว จะเห็นว่าเป็นสถานที่ที่หากไปชุมนุมแล้วจะสร้างผลกระทบ 3 ส่วนที่สำคัญคือ ในข้อ 1) สร้างผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ส่วนในข้อ 2) - 4) สร้างผลกระทบต่อสาธารณชน ส่วนข้อ 5) สร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในข้อ 2) เป็นสถานที่ที่ซึ่งปกติผู้ชุมนุมมักจะไปชุมนุมเรียกร้องอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นสถานที่สำคัญที่เป็นที่อยู่ของบุคคลที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ที่อาจจะมีความเกี่ยวข้องกับชุมนุม หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ชุมนุมตามข้อเรียกร้อง หากบัญญัติออกมาในลักษณะดังกล่าว จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้

(2) ระบบการแจ้งการชุมนุม

หลักการแจ้งการชุมนุมนั้น ร่างกฎหมายฯ กำหนดว่าผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมงบ้าง 72 ชั่วโมงบ้าง หากมีความจำเป็นอาจใช้เวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงบ้าง หากไม่แจ้งต้องระวางโทษไว้เช่น ปรับไม่เกิน 1,000 บาท เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการว่าการจัดการชุมนุมต้องแจ้ง กำหนดวิธีการแจ้งคือ ทำเป็น

หนังสือ กำหนดระยะเวลาในการแจ้งไม่เกินกี่ชั่วโมงๆ รวมถึงการปรับเป็นตัวเงิน หากไม่แจ้ง การกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นหนึ่งเป็นการจัดระบบระเบียบของการชุมนุม รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลสำหรับการบริหารสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ ในอีกด้านหนึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมยิ่งวิธีการแจ้งที่ให้แจ้งเป็นหนังสือ ด้วยแล้ว หากมีรายละเอียดแบบฟอร์มในการกรอกยิ่งมากยิ่งขึ้นไปอีก อันอาจจะเป็นข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไปด้วยในตัว มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายแนะนำว่าควรมีหลายๆ ช่องทางในการแจ้งเช่น โทรศัพท์ จดหมาย อิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ ประกอบกับการกำหนดให้มีค่าปรับเพียงไม่เกิน 1,000 บาท อาจจะทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมในการแจ้งได้ โดยยอมเสียค่าปรับเมื่อเทียบกับการเสียเวลาเดินทางไปกรอกแบบฟอร์มเป็นหนังสือ แล้วส่งให้กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

(3) การจัดระบบกลุ่มผู้ชุมนุม

ในร่างกฎหมายในหลายๆ ฉบับ ได้จัดระบบกลุ่มผู้ชุมนุมไว้โดยแบ่งแยกเป็นประเภทๆ เช่น ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม (การ์ดอาสา) โดยมีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละประเภทไว้เช่น ผู้จัดการชุมนุม มีหน้าที่อยู่ร่วมการชุมนุมตลอดระยะเวลา ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยความสงบ และปราศจากอาวุธ ประกาศเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงาน เป็นต้น ส่วนผู้ชุมนุม มีหน้าที่ไม่พกพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ปิดบังอำพรางตน ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ไม่บุกรุกหรือทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหาย ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม มีหน้าที่ช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมหรือเคลื่อนขบวน โดยต้องสวมปลอกแขนอาสาสมัครตลอดเวลาการชุมนุม หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีบทกำหนดโทษเป็นโทษปรับหรือจำคุกในบางกรณีหากมีการฝ่าฝืน ในแง่หนึ่งเห็นได้ว่าเป็นการจัดระเบียบของการชุมนุมให้มีความชัดเจนมากขึ้น ง่ายต่อการประสานงานของเจ้าหน้าที่ และสามารถแยกความรับผิดชอบในแต่ละส่วนได้ชัดเจน นอกจากนี้เป็นการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นว่า การชุมนุมโดยสงบมีขอบเขตเช่นไร เช่น ไม่บุกรุกหรือทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหาย ไม่ปิดบังอำพรางตน ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมมีความรู้สึกว่ามีข้อบังคับต่อตนเองมากขึ้นและอาจจะได้รับโทษอีกด้วยหากฝ่าฝืน จึงอาจจะเป็นข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดหน้าที่เพื่อให้การชุมนุม

เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจจะมีหน้าที่บางข้อที่อาจจะมีมากเกินไป เช่น การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็มีโทษ สำหรับข้อหลังเป็นการให้ดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่มากเกินไป ซึ่งถ้าดูจากเนื้อหาแล้วเทียบการชุมนุมทั่วไปก็ผิดตามข้อนี้ไปทั้งหมด

(4) หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุม

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมนั้น ในร่างกฎหมายหลายฉบับก็ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดูแลการชุมนุมตั้งแต่การรับแจ้งว่าจะมีการชุมนุม ประสานงานกับกลุ่มผู้ชุมนุม การประกาศห้ามการชุมนุม ควบคุมการชุมนุม กำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ออกคำสั่งให้กลุ่มผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม การสั่งให้ยุติการชุมนุม การสลายการชุมนุม เป็นต้น นอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ร่างกฎหมายบางฉบับ ยังกำหนดให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย ในส่วนของเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการชุมนุม ร่างกฎหมายได้กำหนดให้มีความเชี่ยวชาญ หรือได้รับการฝึกทักษะมาก่อน ทั้งทางด้านจิตวิทยามวลชน การใช้กำลัง การใช้อุปกรณ์ต่างๆ เช่น ก๊าซน้ำตา กระบอง โล่ เป็นต้น

หากเกิดกรณีที่เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ตรงตามหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ร่างกฎหมายก็กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสลายการชุมนุมได้โดยให้ดำเนินการตามแผนหรือแนวทางปฏิบัติตามที่ได้รับการรับรองจากคณะรัฐมนตรี เป็นขั้นเป็นตอนจากขั้นเบาที่สุดจนถึงขั้นสูงสุด ในแง่หนึ่งก็สามารถทำให้การสลายการชุมนุมสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งหากตำรวจไม่กระทำการตามลำดับขั้นตอนที่ปรากฏในแผนหรือแนวทางปฏิบัติ ก็อาจจะถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองบ้างแล้วที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมเป็นจำนวนหลายล้านบาท แต่อย่างไรก็ตาม ในร่างกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดของแผนหรือแนวทางปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร มีเนื้อหาอย่างไร การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องยึดหลักใดบ้าง เช่น พอสมควรแก่เหตุ หลักความได้สัดส่วน เป็นต้น ซึ่งทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมไม่ทราบแผนหรือแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ อันทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละครั้งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร

7.3.5 แนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมดูแลบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะเท่าที่ผ่านมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการโดยใน พ.ศ. 2553 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกคู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายสำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ 3 ประการ⁵⁸ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การสกัดกั้นกลุ่มผู้ชุมนุม หรือที่ตำรวจเรียกกันว่า แนวเจรจา ขั้นสุดท้าย ที่ตำรวจจะไม่ยินยอมให้กลุ่มผู้ชุมนุมผ่านสถานที่ใดสถานที่หนึ่งนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักการ การป้องกันพอสมควรแก่เหตุ จากภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสาธารณชนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายโดยกลุ่มผู้ชุมนุม ในความผิดฐานก่อเหตุความวุ่นวายในบ้านเมืองตามมาตรา 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือการก่อกวนอันตรายโดยการไปละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นในการเข้าออก สถานที่ที่มีการชุมนุมปิดล้อม อันเป็นการป้องกันตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บทบัญญัติของกฎหมายนี้ทำให้ตำรวจมีอำนาจตามกฎหมายโดยชอบธรรมในการป้องกันตนเองจากภัยอันตรายที่เกิดจากการละเมิดต่อกฎหมายนั้นได้ แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจควรจะต้องมีการพิจารณาถึง “เจตนาพิเศษ” ของกลุ่มผู้ชุมนุมที่ไม่ได้มีเจตนาธรรมดาที่จะกีดขวางการจราจร แต่มีพยานหลักฐานที่แสดงถึง “เจตนาพิเศษ” ของกลุ่มผู้ชุมนุมที่จะไปทำความผิดกฎหมายที่มีความรุนแรงกว่า พระราชบัญญัติการจราจรทางบก เช่น มีการเดินทางไปปิดล้อมที่ทำงานของทางราชการ ซึ่งมีโทษหนักกว่าการทำผิด พระราชบัญญัติจราจรทางบก และเจ้าหน้าที่ตำรวจควรจะต้องใช้ความอดทนอดกลั้นในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำอย่างสุภาพและเหมาะสมกับภัยอันตรายที่คาดว่าจะกลุ่มผู้ชุมนุมจะก่อให้เกิดขึ้น

โดยในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจควรจะต้องกำหนดจุดหรือแนวเจรจาลับสุดท้าย และมีการจัดรูปขบวนกองร้อยควบคุมฝูงชนแบบแถวหน้ากระดานและมีเครื่องกีดขวางปิดกั้นไว้ มีระยะปลอดภัย หรือระยะห่างจากกลุ่มผู้ชุมนุมมายังแถวหน้ากระดานรูปขบวนควบคุมฝูงชนของตำรวจอย่างน้อยไม่ควรต่ำกว่า 25 เมตร

⁵⁸ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายสำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2554), หน้า 59-62.

หรือตามระยะการยิงที่ปลอดภัยจากอุปกรณ์เคมี เช่น แก๊สน้ำตา การใช้สิ่งกีดขวาง
 อย่างอื่น เช่น รถยนต์ แนวลวดหนาม หรือแท่งคอนกรีตกันถนนอาจจะนำมาใช้เพื่อ
 สกัดกัน หรือกำหนดช่องทางการเดินของกลุ่มผู้ชุมนุม หรือเป็นเครื่องหมายแสดงถึง
 เจตนาพิเศษของกลุ่มผู้ชุมนุมที่จะบุกรุกแนวป้องกันสถานที่ราชการของหน่วยตำรวจ
 ถ้ากลุ่มผู้ชุมนุมบุกรุกก็ถือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่ยืนยันถึงเจตนาพิเศษที่จะล่วงล้ำ
 แนวเข้ามาปิดล้อมหรือยึดสถานที่ราชการ อันเป็นความผิดทางอาญา โดยมีการ
 ถ่ายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหวไว้เป็นหลักฐานประกอบหากมีการดำเนินคดี

จากแนวทางปฏิบัติดังกล่าว จะเห็นได้หลายกรณีในภาพข่าวทางโทรทัศน์
 หรือหนังสือพิมพ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีการนำแท่งปูนหรือรั้วลวดหนามมากั้นทางเข้า
 ทำเนียบรัฐบาลหรือสำนักงาน หน่วยงานภาครัฐต่างๆ หลายครั้งหลายครา และจึง
 มีการใช้แก๊สน้ำตาในภายหลัง

ประการที่สอง แนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการพกพา การใช้
 อาวุธสำหรับการรักษาความปลอดภัยที่ตั้งหน่วย และสถานที่สำคัญ รวมทั้งการปฏิบัติ
 ณ จุดตรวจ/ด่านตรวจและสายตรวจเคลื่อนที่

ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้พกพาอาวุธและประเภทของอาวุธ มี 2 ประเภท คือ
 1) กำลังพลที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานป้องกันและปราบปราม สืบสวน และจราจร เพื่อดูแล
 รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อำนาจความสะดวกด้านการจราจรที่เป็น
 ภารกิจหลักของตำรวจ 2) กำลังพลที่ ตำรวจจัดให้มาปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบ
 เรียบร้อยในกรณีการชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งประกอบกำลังเป็นกองร้อยควบคุมฝูงชน
 ให้มีผู้ได้รับอนุญาตให้พกพาอาวุธได้ประกอบด้วย 1) ผบ.ร้อย 1 นาย 2) รอง ผบ.ร้อย
 1 นาย 3) ผบ.หมวด 3 นาย 4) รอง ผบ.หมวด 3 นาย 5) ผบ.หมู่ 12 นาย ตามอัตรา
 การจัดกองร้อยควบคุมฝูงชน ส่วนอาวุธที่อนุญาตให้พกพา อนุญาตเฉพาะปืนพก
 ประจำกายเท่านั้น สำหรับอาวุธหรือวัตถุระเบิด ชนิดอื่นๆ นั้น ตำรวจจะพิจารณา
 สั่งการเป็นกรณีไป

สำหรับแนวทางการปฏิบัตินั้นมีรายละเอียด 3 ประการ ดังนี้ (1) แนวทาง
 การปฏิบัตินี้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย
 ที่ตั้งหน่วย และสถานที่สำคัญ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่บริเวณจุดตรวจ/ด่านตรวจ และ
 สายตรวจเคลื่อนที่ ซึ่งอนุญาตให้กำลังพลสามารถใช้อาวุธปืนพกได้ตามความจำเป็น
 ของสถานการณ์ (2) ในการจัดวางกำลังเพื่อปฏิบัติการกิจของกำลังตามข้อ 1.2
 จะต้องแยกระหว่างกำลังที่ได้รับอนุญาตให้พกพาอาวุธกับกำลังพลที่ไม่ได้รับอนุญาต
 ให้พกพาอาวุธให้ชัดเจน โดยกำลังที่ได้รับอนุญาตให้พกพาอาวุธ จะต้องอยู่ด้านหลัง

ในลักษณะระงับป้องกันให้กับกำลังพลที่ไม่ได้พกพาอาวุธ (3) การใช้อาวุธในการป้องกันตนเอง และรักษาความปลอดภัยฯ ต้องเป็นการกระทำเพื่อป้องกันสิทธิของตน หรือของผู้อื่นเพื่อให้ออกจากอันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย และเป็นอันตรายที่ใกล้จะถึง และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชน ต้องมีความอดทนอดกลั้นต่อสิ่งยั่วยุต่างๆจากผู้ชุมนุมในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดสติหรือด้วยโทสะ เพราะหากการใช้กำลังหรืออาวุธในการระงับเหตุหรือสลายการชุมนุมกระทำด้วยความโกรธหรือบันดาลโทสะก็ย่อมไม่อาจอ้างเหตุการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายได้

ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ควบคุมฝูงชน จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและควรเป็นไปตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในแผนรักษาความสงบ (กรกฎ/52) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผนวก ค อนุผนวก 2 เรื่องกฎการใช้กำลัง ซึ่งได้วางขั้นตอนและวิธีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าคลี่คลายสถานการณ์การชุมนุมหรือป้องกันตนเอง จากเบาไปหนักตามหลักสากล ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางตาม คดีหมายเลขดำ ที่ 1605/2551 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2551 คดีระหว่าง นายดนัย ดังคุณธรรม ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกรวม 6 คน กับ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 กับพวก เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งที่ว่า “...การกระทำของ เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุม จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน...” การดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ จึงควรเป็นไปตามลำดับดังนี้ 1. การแสดงกำลังของตำรวจ 2. การใช้คำสั่งเตือน 3. การใช้มือเปล่าจับกุม 4. การใช้มือเปล่าจับล็อกบังคับ 5. การใช้เครื่องพันธนาการ ปืนยิงตาข่าย 6. การใช้คลื่นเสียง 7. การใช้น้ำฉีด 8. อุปกรณ์เคมี เช่น แก๊สน้ำตา สเปรย์พริกไทย 9. กระบองหรืออุปกรณ์ที่ใช้ตี และ 10. อาวุธที่ไม่เป็นอันตรายถึงตาย อื่นๆ เช่น กระสุนยาง อุปกรณ์ช็อตไฟฟ้า

ประการที่สาม การจับแกนนำและการจับกุมขนาดใหญ่ กรณีเมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมเริ่มจะกระทำความผิดจะต้องมีการประกาศสถานการณ์เป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 กรณีการชุมนุมปกติไม่มีเหตุรุนแรง แจ้งเตือนให้กลุ่มผู้ชุมนุมตามกฎหมายไม่ให้ใช้ความรุนแรงหรือก่อความวุ่นวายขึ้น โดยใช้เครื่องขยายเสียงและประกาศ

เตือนให้ทราบว่าการกระทำดังกล่าวอาจเป็นความผิดฐานใด มีโทษอย่างไร ขั้นตอนที่ 2 กรณีผู้ชุมนุมเริ่มก่อความรุนแรง ก่อกวนและกระทำความผิดทั้งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ควรมีการประกาศเตือนว่า หากมีการกระทำผิดกฎหมายจะมีการจับกุมดำเนินคดี แต่ทั้งนี้ควรย้ำเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ใช้ความอดทนอดกลั้นให้ถึงที่สุด ไม่ใช่กำลังหรือทำร้ายกลุ่มผู้ชุมนุมอันจะทำให้สถานการณ์รุนแรงหรือบานปลายจนถึงขั้นจลาจล ไม่อาจยับยั้งได้ ขั้นตอนที่ 3 กรณีเกิดสถานการณ์รุนแรงขึ้น มีการใช้กำลังผลักดันขวางปาสิ่งของใส่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประกาศเตือนว่าจะจับกุมหากมีการกระทำผิด โดยย้ำเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ถือปฏิบัติตามแนวขั้นตอนที่ 2 ให้ถึงที่สุด ขั้นตอนที่ 4 ประกาศเตือนให้เลิกการชุมนุมตามเวลา และควรชี้แจงว่าการที่เจ้าพนักงานสั่งให้เลิกการชุมนุมแล้วไม่เลิกจะเป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 216 จะสลายการชุมนุมและเข้าจับกุม และขั้นตอนที่ 5 กรณีเกิดความรุนแรง มีการบุกรุกเข้ายึดเขตพื้นที่หวงห้าม หรือฝ่าแนวเจรจาขั้นสุดท้ายเข้ามาแล้วและต้องทำการสลายการชุมนุม ประกาศเตือนให้เลิกการชุมนุมตามเวลาจะสลายการชุมนุมและจับกุมอย่างเด็ดขาด

การแจ้งเตือนให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบและควรมีเวลาในการเตรียมการและปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานที่อาจใช้อำนาจสั่งให้เลิกการชุมนุมในกรณีที่มีการก่อความวุ่นวายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 โดยเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกการชุมนุมตามมาตรา 216 โดยจะมีการจับกุมแกนนำ หรือการจับกุมผู้ที่ชุมนุมกีดขวางเส้นทางเข้า-ออกสถานที่สำคัญ โดยต้องเป็นคำสั่งหรือการแสวงขอตกลงใจในการใช้ยุทธวิธี โดยระดับผู้บัญชาการเหตุการณ์ขึ้นไป ไม่พึงกระทำโดยพลการในการจับกุมเว้นแต่เป็นความผิดซึ่งหน้าที่มีลักษณะจะเป็นภัยอันตรายต่อชีวิตในทันทีทันใดนั้น เช่น การรื้อของของผู้ชุมนุมจะใช้คันธงที่มีปลายแหลมแทงตำรวจ ถ้าไม่จับกุมในทันทีก็จะถูกแทงถึงแก่ชีวิตได้ หรืออาจได้รับอันตรายสาหัส

ในส่วนของการจับกุมขนาดใหญ่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดำเนินการโดยใช้ชุดจับกุมที่ได้รับการฝึกมาเฉพาะมิใช่การจับกุมโดยตำรวจแต่ละคน หรือต่างคนต่างจับ โดยไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ อาจทำให้เกิดความวุ่นวายสับสน โดยจะต้องพึงระลึกว่าเจ้าพนักงานตำรวจผู้เข้าจับกุมจะต้องไปเบิกความต่อศาล ดังนั้น ในการเข้าจับกุมจะต้องมีการบันทึกภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวของผู้ถูกจับ การต่อสู้ขัดขวางหรือการใช้อาวุธกับเจ้าหน้าที่ไว้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินคดี โดยสามารถยืนยันว่าชุดจับกุมได้จับกุมผู้ใดบ้าง จะต้องมีการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจแบ่งเป็นชุดว่า

จะจับผู้ใดบ้าง และจะต้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจดจำผู้ต้องหาที่ตนเองเข้าจับกุม เมื่อไปเบิกความในศาลจะได้สามารถยืนยันต่อศาลได้ว่าตนเป็นผู้จับกุมผู้ต้องหาคนใด ในขณะนั้นผู้ต้องหาดังกล่าวกระทำการอะไร อย่างไร เพื่อผลในการพิจารณาคดีในชั้นศาล สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าจับกุมควรแบ่งกันจับกุมใคร ก็คน จับอย่างไร ควรมีการซักซ้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติให้มีความเข้าใจในยุทธวิธีในการเข้าจับกุมด้วย มิใช่ปล่อยเจ้าหน้าที่ตำรวจต่างคนต่างจับจนเกิดความโกลาหลวุ่นวายหรือซุลมุนกันขึ้น และควรมีตำรวจอีกชุดที่คอยระวังป้องกันอาวุธต่างๆ จากผู้ที่ถูกจับกุม จะต้องมีการคุมมือไว้ให้ พอเพียงเพื่อควบคุม และต้องคอยระวังป้องกันการต่อสู้ขัดขวางหรือขัดขืนและยอมให้จับแต่โดยดี นอกจากนี้จะต้องคิดถึงแนวทางในการนำตัวผู้ที่ถูกจับได้แล้วรีบนำขึ้นรถยนต์ควบคุมผู้ต้องหาทันที โดยมีรถยนต์สายตรวจหรือกองปราบปราม คอยนำขบวนและปิดท้ายขบวนแล้วรีบเคลื่อนตัวนำผู้ถูกจับกุมออกจากสถานที่เกิดเหตุโดยเร็ว เพื่อป้องกันการแย่งชิงตัวผู้ต้องหาหรือการทุบรถยนต์ควบคุมผู้ต้องหา ทั้งนี้ต้องมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนอีกส่วนหนึ่งคอยระวังป้องกันมิให้กลุ่มผู้ชุมนุมเข้าใกล้รถยนต์ควบคุมผู้ต้องหาเพื่อแย่งชิงตัวผู้ถูกจับกุมด้วย

นอกจากนี้ ในการจับกุมขนาดใหญ่หากเป็นไปได้ในกรณีที่มีการนั่งหรือนอนขวางเส้นทางให้ดำเนินการจับกุมอย่างนิ่มนวล ต้องไม่ใช้วิธีการที่รุนแรงหรือทำให้ผู้ถูกจับได้รับบาดเจ็บ ไม่ควรใช้แรง เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกจับกุมขัดขืนเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้วิธีการเท่าที่จำเป็นตามยุทธวิธีในการจับกุม จะต้องมีการบันทึกรายชื่อผู้ถูกจับทั้งหมด แจ้งสิทธิและเตรียมการแจ้งข้อกล่าวหาและสอบสวนที่คุมขังมีเพียงพอหรือไม่ การพบทนายความและการเยี่ยมญาติจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1 และจะต้องรีบระดมพนักงานสืบสวนสอบสวนตามที่มิคำสั่งแต่งตั้งไว้รับมาทำการสอบสวน จัดเจ้าหน้าที่พิมพ์มือผู้ต้องหา และจะกำหนดสถานที่ควบคุมของสถานีดำรวจแต่ละแห่งไว้ให้พร้อมเพื่อให้พอเพียงกับจำนวนผู้ถูกจับกุมด้วย

จะเห็นได้ว่า คู่มือดังกล่าวค่อนข้างเขียนให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังการใช้อำนาจเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากบทเรียนการใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม พ.ศ. 2551 ที่มีเหตุสืบเนื่องจนถึงกระบวนการของศาลปกครอง เนื่องจากการสลายการชุมนุมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จนกระทั่งศาลปกครองมีคำพิพากษาเห็นว่าให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานกฤษฎีกา ต้องร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ชุมนุม ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงินหลายล้านบาท

7.4 แนวโน้มในการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ

จากการศึกษาแนวโน้มในการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ในการชุมนุม พบว่า มีศาลอยู่ 3 ประเภทที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยมีแนวโน้มการวินิจฉัยแตกต่างกันไปตามแต่เขต อำนาจของศาลแต่ละประเภท โดยมีรายละเอียด 2 ส่วนที่สำคัญคือ 1) สถิติคดีความ ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล 2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

7.4.1 สถิติคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

สถิติคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุม จากการศึกษากฎหมายต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุม ในหัวข้อที่ 7.3 ประกอบการขอข้อมูลจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม ทำให้พบว่ามีสถิติความที่ขึ้นสู่ศาลต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ

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

ตารางที่ 7.8 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพ ในการชุมนุมของศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ.	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
2545	1	-
2546	-	-
2547	-	-
2548	-	-
2549	1	-
2550	-	-
2551	-	-
2552	2	-

พ.ศ.	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
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

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลปกครอง ในรอบ 14 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.9 แสดงจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง

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

พ.ศ.	ศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสูงสุด
2553	7	2
2554	1	-
2555	2	-
2556	9	-
2557*	4	-

ที่มา : สำนักงานศาลปกครอง

*หมายเหตุ : ข้อมูลสิ้นสุด ณ เดือนพฤษภาคม

จากตารางจะเห็นว่าข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลปกครองส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมาที่มีจำนวนมากกว่าช่วงก่อนหน้านี้เห็นได้ชัด

(3) ศาลยุติธรรม

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ในรอบ 11 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2556 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.10 แสดงจำนวนคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม

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

พ.ศ.	ข้อหาที่ขึ้นสู่การพิจารณา			
	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ม.215 - ม.216 ตามประมวลกฎหมายอาญา	ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ม.113 - ม.129 ตามประมวลกฎหมายอาญา
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 เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อปราบปราม การชุมนุมของแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการแห่งชาติหรือ นปช. และมีการ ฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก แต่การฟ้องร้องดำเนินคดี ตามความผิดเกี่ยวกับการ ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ม.215-ม.216 มีแนวโน้มลดน้อยลง ซึ่งสวนทาง กับการชุมนุมที่มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

7.4.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ 13 ประการ คือ

1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดวิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

1.1) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ กฎหมาย ในกรณีที่ร่างกฎหมายใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือถือว่าให้ความ เห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (มาตรา 262) ในกรณี ต่อไปนี้

(1) อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอความเห็นเช่นนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี และประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

(2) อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอความเห็นเช่นนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี และประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

(3) อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดแย้งหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่สาระสำคัญ เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป

1.2) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ภายหลังที่มีการประกาศใช้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลส่งความเห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ศาลใช้บังคับกับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลอาจเห็นเองหรือคู่ความในคดีได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขที่ว่าจะต้องยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น (มาตรา 264)

2) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ความสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 96)

3) อำนาจในการวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา 216 และมาตรา 96)

4) อำนาจในการวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองว่า ขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือ ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามคำร้องขอของสมาชิกพรรคการเมือง และ กรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา 47 วรรคสาม)

5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์จากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรค (มาตรา 118)

6) อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลและพรรคการเมืองเลิกกระทำการ อันมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือการกระทำใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ อาจสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าวได้ (มาตรา 63)

7) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ การเลือกตั้ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ร้องขอประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาได้ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 142)

8) อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ส่งให้พิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีหลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันหรือ คล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็จะเป็นอันตกไป (มาตรา 177)

9) อำนาจในการวินิจฉัยว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการธิการ มีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำเช่นนั้น ก็จะเป็นผลให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวนั้นสิ้นผลไป (มาตรา 180)

10) อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้ง ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 198)

11) อำนาจในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยสาธารณะหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นมีได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และประธานสภาได้ส่งความเห็นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 219)

12) อำนาจในการวินิจฉัยในกรณีที่มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

13) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 295)

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ 9 ประการ คือ 1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2) การวินิจฉัย

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 4) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ กระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ 5) การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป 6) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 7) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการเลือกตั้ง 8) การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ และ 9) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

หากพิจารณาจากข้อพิพาทหรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยในประการที่ 1 ประการที่ 2 และประการที่ 6 โดยมีรายละเอียดของข้อพิพาทและคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

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

ในคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา 29 และมาตรา 44 ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็น

บทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และวรรคสองซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายเฉพาะออกมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประการใช้กฎอัยการศึก ศาลรัฐธรรมนูญได้สรุปในตอนท้ายว่า การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้

ในส่วนของผู้ประณามที่ปรากฏในคำร้อง คือ มาตรา 20 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 46/1 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “มาตรา 46/1 ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุม โดยให้เหตุผลไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการวางหลักห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงได้เป็นข้อยกเว้น และยังได้พิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ตามมาตรา 3 ของร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น เห็นว่ามีความหมายกว้างขวางและมีขอบเขตเกินไปกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้สัญจรไปมาของประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน

ประการที่สอง การบัญญัติให้อำนาจการอนุญาตให้มีการชุมนุมในเขตทางหลวงได้ เป็นอำนาจของผู้บริหารทางหลวงหรือผู้ได้รับมอบหมาย และการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวง

ประการที่สาม ปัจจุบันในเรื่องของการชุมนุม มีกฎหมายอื่นบัญญัติห้ามไว้ อยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 372 กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก มาตรา 108 -109 และกฎหมายว่าด้วยทางหลวง มาตรา 39

2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้อินิจฉัยกฎหมาย 2 ฉบับที่ อาจขัดหรือแย้งหลักการเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 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

ในคำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2553 เป็นการพิจารณา 2 เรื่องไปพร้อมกัน กรณีที่ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันตำรวจโท ไวยจน์ อารณรัตน์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 1288/2552 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 211 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 มาตรา 39 และมาตรา 63 หรือไม่ กับกรณีที่ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้ง ของจำเลย (นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 1627/2552 เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 211 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 9 (2) มาตรา 11 (1) และมาตรา 18 ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 36 มาตรา 39 มาตรา 45 มาตรา 63 และมาตรา 87 (3) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 มาตรา 39 และมาตรา 63 โดยแยกการวินิจฉัยได้ 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการ ชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบ เรียกร้อยตามมาตรา 9 (2) และประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและ ควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 (1) นั้น เป็นมาตรการหรือเครื่องมือที่สำคัญของ

ฝ่ายบริหารที่พระราชกำหนดให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติตามมาตรา 9 (2) นั้น พระราชกำหนดได้กำหนดเงื่อนไขไว้แล้วคือ จะต้องกำหนดเงื่อนไขเวลาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

ประเด็นที่สาม การจับกุมและควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยตาม มาตรา 11 (1) เป็นเพียงขั้นตอนในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง อีกทั้งการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานตำรวจ ที่คุมขัง หักทาสถานหรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ประเด็นสุดท้าย บทบัญญัติมาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1) แม้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือระงับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกระทำเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ในคำวินิจฉัยที่ 44-45/2554 วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2554 เรื่องประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 มาตรา 215 และมาตรา 216 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 39 มาตรา 45 และมาตรา 63 หรือไม่ โดยศาลจังหวัดพิทยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย รวม 2 คำร้อง เพื่อขอศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 211 กรณีแรก สำนักงานอัยการจังหวัดพิทยาเป็นโจทก์ฟ้องนายอริสมันต์ พงศ์เรืองรอง นายณพพร นามเชียงใต้ พันตำรวจโทไวพจน์ อภรณ์รัตน์ และนายสมบุญสุข พรหมภาเป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพิทยา ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 3537/2552 กรณีที่สอง สำนักงานอัยการจังหวัดพิทยาเป็นโจทก์ ฟ้องนางสาวจิตาภา ธนหัตถชัย นางสาวสำรวย แสงประภา และนางสาวเสาวลักษณ์ สานุวิทย์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดพิทยา ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 3232/2552

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 โดยแยกการวินิจฉัยได้ 5 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก บทบัญญัติทั้งสามมาตราไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 39 เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำอันเป็นมูลฐานแห่งคดีนี้ มิใช่กฎหมายที่ย้อนหลังให้ต้องรับผิดชอบหรือให้ต้องรับโทษทางอาญาแก่บุคคล และมีได้เป็นบทสันนิษฐานความผิดทางอาญาไว้ล่วงหน้าว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดหรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติทั้งสามมาตราไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 45 วรรคสอง เนื่องจากการจำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่สามารถกระทำได้ กล่าวคือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ประเด็นที่สาม บทบัญญัติทั้งสามมาตราไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 29 เนื่องจากการเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และได้เพียงเท่าที่จำเป็น และเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ประเด็นที่สี่ บทบัญญัติทั้งสามมาตราไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 เนื่องจากไม่ใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ประเด็นที่ห้า บทบัญญัติทั้งสามมาตรานี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 28 เนื่องจากไม่ได้ทำให้บุคคลไม่สามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตน และไม่ได้ทำให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่สามารถยกบทบัญญัติเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้

3) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีพิจารณาคำร้องที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง ปรากฏในคำสั่งที่ 41/2556 และคำสั่งที่ 44/2556 โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในคำสั่งที่ 41/2556 เรื่องพิจารณาที่ 56/2556 วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กรณีที่นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ เป็นผู้ร้อง นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นผู้ถูกร้องที่ 1 พรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้ถูกร้องที่ 2 กรณีที่ทั้งสองได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาการชุมนุมและการปราศรัยของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และ พรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยให้เหตุผลว่าเป็นการชุมนุมและการปราศรัยที่สืบเนื่องมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.

นอกจากนี้ยังพิจารณาต่อว่าการปราศรัยในการชุมนุมของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ที่กล่าวว่าจัดตั้งศาลประชาชนเป็นเพียงการเสนอแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น โดยไม่ปรากฏ ขั้นตอนการกระทำอย่างเป็นรูปธรรม และข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏมูลกรณี เพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยเนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง

ในคำสั่งที่ 44/2556 เรื่องพิจารณาที่ 57/2556 วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กรณีที่ นายสมศักดิ์ ล้อเพชรรุ่งเรือง กับ นายมาลัยรักษ์ ทองชัย เป็นผู้ร้อง พลเอกปรีชา เอี่ยมสุพรรณ กับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ เป็นผู้ถูกร้อง กรณีที่ผู้ถูกร้องดังกล่าวได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า การที่พลเอกปรีชา เอี่ยมสุพรรณ กับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ อ่านประกาศปฏิวัติยึดอำนาจโดยประชาชน ด้วยการให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหยุดพักงาน และให้ผู้บัญชาการทหารทุกเหล่าทัพ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงไปพบเสนาธิการร่วมกองทัพบกประชาชนโค่นระบอบทักษิณ ภายใน 4 ชั่วโมง หากไม่ปฏิบัติตามจะนำประชาชนไปยิงกระทรวงต่างๆ และการที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ ได้ประกาศบนเวทีปราศรัยซึ่งถ่ายทอดภาพและเสียงไปยังเวทีต่างจังหวัดทั่วประเทศว่า ให้นายกรัฐมนตรีและภาคเอกชนหยุดงานในวันที่ 13-14 พฤศจิกายน และให้นักธุรกิจ ห้างร้านเอกชน ชะลอการชำระภาษีกลางปี รวมทั้งให้ประชาชนใช้นกหวีด เป่าใส่บุคคลในคณะรัฐมนตรี การกระทำทั้งหมดดังที่กล่าวมานี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เป็นเพียงการปราศรัยในที่ชุมนุม โดยในขณะยื่นคำร้องยังไม่ปรากฏการกระทำที่เป็นรูปธรรม และข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏมูลกรณีเพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่า เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยเนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง

(2) ศาลปกครอง

ศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 9 มีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ คือ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่ใช่อำนาจหรือนอกเหนือ

อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

บทบาทของศาลปกครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพจากการชุมนุม ที่ได้จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครอง จะพบว่า มีลักษณะของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม โดยเป็นการวินิจฉัยการกระทำทางปกครองในการสลายการชุมนุมของตำรวจว่าเป็นการละเมิดหรือไม่ ศาลปกครองได้วินิจฉัย 2 กรณี คือ กรณีเจ้าพนักงานตำรวจสลายการชุมนุมกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย กรณีตำรวจสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ล้อมสภา โดยทั้งสองกรณีศาลวินิจฉัยว่า การกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดของคำพิพากษาแต่ละคดี ดังต่อไปนี้

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555 วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ผู้ฟ้องคดี กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดี

ในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้ระบุถึงความสำคัญของการใช้เสรีภาพการชุมนุม การวินิจฉัยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมว่าสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่

การสลายการชุมนุมของตำรวจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพียงใด โดยมีรายละเอียดดังนี้

ความสำคัญของการใช้เสรีภาพการชุมนุม ศาลได้อธิบายว่าเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจน ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ

การวินิจฉัยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมว่าสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มประชาชนผู้คัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้รวมตัวกันเพื่อเดินทางไปยื่นหนังสือ เสนอข้อเรียกร้องให้มีการทบทวนโครงการดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่จะเดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ณ โรงแรม เจ.บี. อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางมาถึง อ.หาดใหญ่ ในเวลา 20.00 น. โดยมีรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนำขบวนมาตามถนนเพชรเกษม กระทั่งถึงทางเข้าถนนจตุอนุสรณ์ บริเวณวงเวียนน้ำพุ แต่ไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจจัดวางกำลังและแผงเหล็กตั้งขวางขวางกัน ขบวนกลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดอยู่บนถนนจตุอนุสรณ์ บริเวณเชิงสะพานจตุบุญสูงอุทิศ และมีการเจรจากันระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจกับผู้ชุมนุม โดยเจ้าพนักงานตำรวจต้องการให้กลุ่มผู้ชุมนุมเปลี่ยนสถานที่ชุมนุมจากที่เคยตกลงกันไว้เดิมแต่การเจรจาไม่เป็นผล โดยในระหว่างนั้นกลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนนั่งล้อมวงอยู่หลัง แผงเหล็ก และบางส่วนของนับถือศาสนาอิสลามก็ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา โดยไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าจะใช้ความรุนแรง หรือมีการฝ่าแนวแผงเหล็กของเจ้าพนักงานตำรวจแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ดำเนินการชุมนุมในลักษณะยั่วยุหรือส่งเสริมให้เกิดความรุนแรงหรือก่อให้เกิดการจลาจล รวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตร่างกายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบ แต่ภายหลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งแถวเพื่อผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมจนเกิดความวุ่นวายขึ้น และดำเนินการสลายการชุมนุมจนกลุ่มผู้ชุมนุมต้องสลายตัวไปในที่สุด

ส่วนกรณีว่าปราศจากอาวุธหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากลุ่มแกนนำของผู้ชุมนุมได้มีการเตรียมหรือกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งให้มีการระดมอาวุธหรือวางแผนที่จะใช้กำลังในการชุมนุมแต่อย่างใด ส่วนอาวุธของกลางที่เจ้าพนักงานตำรวจยึดได้นั้น ปรากฏว่ามีเพียงหนึ่งสติก ด้ามไม้จำนวน 7 อัน พร้อมลูกตะกั่วถ่วงอวน จำนวน 82 ลูก และมีดสปาด้าจำนวน 1 เล่ม เท่านั้น ที่เป็นอาวุธโดยสภาพ ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคน ในกลุ่มผู้ชุมนุม จึงเชื่อได้ว่าเป็นการพกพาอาวุธมาโดยส่วนตัวเท่านั้น มิได้เกิดจากการเห็นพ้องต้องกันของแกนนำและผู้ชุมนุมส่วนใหญ่ ส่วนกรรไกร จำนวน 1 เล่ม และไม้ไผ่คันธง จำนวน 175 อัน มิใช่อาวุธโดยสภาพ และปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมใช้ ไม้ไผ่เป็นคันธงเพื่อถือนำขบวนมาชุมนุม มิใช่เพื่อประโยชน์ที่จะเป็นอาวุธตั้งแต่แรก แต่ได้ใช้เป็นอาวุธภายหลังจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ใช้กำลังเข้าผลักดันเพื่อสลาย การชุมนุมแล้ว จึงเป็นเจตนาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นของผู้ชุมนุมแต่ละคนเท่านั้น จึงเป็นการชุมนุมสาธารณะที่สงบและปราศจากอาวุธ

การสลายการชุมนุมของตำรวจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องชุมนุมกันอยู่บนถนนจุดอนุสรณ์ เป็นเพราะ ไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดไว้ กลุ่มผู้ชุมนุม จึงไม่มีเจตนาที่จะปิดกั้นการจราจร และการที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลาย การชุมนุมดังกล่าว เพียงเพื่อเปิดเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าการสลายการชุมนุมนั้นเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชน ที่จะใช้ทางสาธารณะ ตามมาตรา 44 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อีกทั้งยังมีเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ได้อีกหลายทาง การที่เจ้าพนักงาน ตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายการชุมนุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เกินแก่ความจำเป็น นอกจากนี้ การเข้าสลายการชุมนุมของ เจ้าพนักงานตำรวจไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ ในการสลายการชุมนุมของประชาชน หรือมีลำดับขั้นตอนจากเบาไปหาหนักตามที่ ระบุในแผนรักษาความสงบในการชุมนุมครั้งนี้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงาน ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการสลายการชุมนุม ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ เสียหาย โดยไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมต่อไปได้ อันถือเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1-24

การกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพียงใด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลเพียงคนเดียวไม่อาจก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะได้ แต่จะต้องเกิดจากการที่บุคคลหลายๆ คนมารวมตัวกัน การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม จึงเป็นคนละส่วนกันและแตกต่างจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซึ่งถูกระทำละเมิดเป็นรายบุคคลได้ ดังนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม ในครั้งนี้ จึงเป็นการเยียวหาความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1-24 เป็นเงินรวมกัน จำนวนรวมทั้งสิ้น 100,000 บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี

ในคดีหมายเลขดำที่ 1569/2552 ระหว่างนายชิงชัย อุดมเจริญกิจ กับพวก รวม 250 คน ฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 2 กรณีเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ได้มีคำสั่งสลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ที่บริเวณหน้าอาคารรัฐสภา และหน้ากองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อเปิดทางให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นสามารถเข้าแถลงนโยบายต่อสภาได้จนเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิต⁵⁹

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 นับแต่เวลา 05.00-24.00 น. ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำอาวุธปืน วัตถุระเบิด ชนิดต่างๆ ที่มีอันตรายโดยสภาพมาใช้ในการสลายการชุมนุม โดยมีได้ปฏิบัติตามหลักการมาตรฐานของสากล ที่ต้องเริ่มจากการเจรจาต่อรอง หากไม่เป็นผลจึงจะใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก แต่การสลายการชุมนุมดังกล่าว ใช้อาวุธปืนยิงและขว้างระเบิดแก๊สน้ำตาตรงเข้าไปยังผู้ชุมนุมโดยตรงมีการยิงใส่เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ รถพยาบาลโดยไม่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมในการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่แพทย์ พยาบาลที่เข้าไปช่วยเหลือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ อันแสดงให้เห็นว่า แผนกรกฎ 48 ที่นำมาใช้เป็นเพียงการอ้างหลักการตามมาตรฐานสากล แต่การปฏิบัติการจริงหาได้เป็นไปตามหลักการให้ความเมตตาต่อผู้มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างดังที่เขียนไว้ในแผนปฏิบัติการแต่อย่างใด

⁵⁹ ผู้จัดการออนไลน์, “ศาลปกครองพิพากษา “สตช.-สำนักนายกฯ” ละเมิดกรณีสั่งสลาย พธม. 7 ตุลา 51”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://www.manager.co.th/crime/viewnews.aspx?NewsID=9550000122322> (20 กุมภาพันธ์ 2557)

ในประเด็นของระยะเวลาในการสลายการชุมนุม ศาลปกครองกลางเห็นว่ามีความต่อเนื่องยาวนานต่อเนื่องถึง 4 ช่วงรวม 18 ชั่วโมง ตั้งแต่เช้าจรดค่ำ ทั้งที่การสลายการชุมนุมมีเป้าประสงค์เพื่อเปิดทางให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา เข้าประชุมและเดินทางกลับออกจากรัฐสภาได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า รัฐสภาปิดการประชุมตั้งแต่วันที่ 11.30 น. สมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีออกจากสภาแล้วเสร็จตั้งแต่วันที่ 18.00 น. จึงไม่มีเหตุที่ต้องสลายการชุมนุมในช่วงเวลา 18.00-24.00 น. แต่กลับยังมีการใช้อาวุธระเบิดชนิดต่างๆ ยิ่งเข้าไปสู่ผู้ชุมนุมในเวลากลางคืน เป็นเหตุให้มีผู้ถึงแก่ความตาย และบาดเจ็บสาหัส เมื่อพิจารณาผลกระทบจากการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบแล้วเห็นว่า การสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นการกระทำโดยจงใจกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ชุมนุม

การกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพียงใด ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักนายกรัฐมนตรี จึงต้องร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้รับความเสียหายนั้นตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2555 เรื่องข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมให้การเยียวยาและฟื้นฟูเหยื่อ และผู้เสียหายตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งศาลเห็นควรให้ผู้ถูกร้องทั้ง 2 ชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องที่ 1 เป็นเงิน 5,190,964.80 บาท, ผู้ฟ้องที่ 2 จำนวน 2,250,650 บาท, ผู้ฟ้องที่ 3 จำนวน 100,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 4 จำนวน 160,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 5 เป็นเงิน 256,435 บาท, ผู้ฟ้องที่ 6 จำนวน 3,711,894 บาท, ผู้ฟ้องที่ 7 จำนวน 30,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 8 จำนวน 3,053,363 บาท, ผู้ฟ้องที่ 9 จำนวน 3,303,540 บาท, ผู้ฟ้องที่ 10 จำนวน 165,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 11 จำนวน 120,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 12 จำนวน 524,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 13 จำนวน 75,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 14-19 และ 22 รวม 7 ราย ๆ ละ 50,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 20 จำนวน 155,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 21 จำนวน 70,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 23 จำนวน 300,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 24-25 รายละ 120,000 บาท, ผู้ฟ้องที่ 28 จำนวน 1,942,710 บาท, ผู้ฟ้องที่ 29 จำนวน 120,840 บาท

ส่วนผู้ฟ้องที่ 26-27, 30-32, 33-44, 46-54, 55-133, 135-250 และผู้ร้องสอด ซึ่งเป็นผู้เสียหายด้วยอีก 5 ราย ๆ ละ 50,000 บาท และผู้ฟ้องที่ 134 จำนวน

8,900 บาท รวมเป็นเงินจำนวน 32,378,296.80 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 จนกว่าจะทำการชำระเสร็จ โดยให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันคดีถึงที่สุด หากผู้ฟ้องและผู้ร้องสอดใดๆ ได้รับเงินทดแทนเยียวยาความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2555 ไปแล้ว ยังให้มีสิทธิรับค่าทดแทนส่วนที่เหลือตามคำพิพากษาได้และหากภายใน 2 ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษา ผู้ฟ้องหรือผู้ร้องสอดรายใดยังต้องรักษาตัวอย่างต่อเนื่อง ศาลยังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานี้เพิ่มเติมได้

ส่วนนายประเสริฐ แก้วระโทก ผู้ฟ้องที่ 45 ซึ่งอ้างว่า ได้รับบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมนั้น ข้อเท็จจริงจากมูลนิธียามเฝ้าแผ่นดินระบุว่าผู้ฟ้องถูกกลุ่มเสื้อแดงดักทำร้ายขณะรถติดไฟแดงที่ถนนวิภาวดีชอย 3 ด้วยอาวุธไม้ท่อนทุบตี และใช้มีดฟันมือ เบื้องต้นมูลนิธิได้จ่ายค่ารักษาให้จำนวน 90,000 บาท เมื่อกรณีไม่ได้ถูกกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาลจึงไม่กำหนดค่าเสียหายให้และพิพากษาให้ยกฟ้อง

นอกจากนี้ยังมีในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการชุมนุมอีกคือ การวินิจฉัยเพิกถอนคำวินิจฉัยและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติถูกชี้มูลความผิดว่าการสลายการชุมนุมเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ในคำสั่งที่ 264/2553 และยังมีกรณีวินิจฉัยการที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ชุมนุม ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่าการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

(3) ศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติในมาตรา 218 ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมมีสามชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญกรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัด ศาลแขวง ส่วนศาลอุทธรณ์ ได้แก่

ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าศาลอื่นๆ มาก

บทบาทของศาลยุติธรรมในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ในยุคของความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศ โดยมีการบทบาทในด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยการสั่งให้ฝ่ายรัฐชดใช้เงินให้ผู้ชุมนุมกรณีละเมิดอันเนื่องจากการสลายการชุมนุม โดยการสั่งห้ามรัฐดำเนินการบางอย่างต่อกลุ่มผู้ชุมนุม โดยการยกฟ้องในหลายกรณี และยังมีบทบาทในด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม โดยการพิพากษาลงโทษกลุ่มผู้ชุมนุมตามความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง เช่น ฐานก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ฐานปิดกั้นทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตราย ฐานจ่อรถกีดขวางจราจร เป็นต้น

1) บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ศาลยุติธรรมได้ดำเนินการต่างๆ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยมีรายละเอียดในคำพิพากษาต่างๆ ดังต่อไปนี้

การสั่งให้ฝ่ายรัฐชดใช้เงินให้ผู้ชุมนุมกรณีละเมิดอันเนื่องจากการสลายการชุมนุม เช่น จากเหตุการณ์สลายม็อบ นปช. เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 มีผู้ร่วมชุมนุมได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก ต่อมานายไสว ทองอุ่ม และนายสนอง พานทอง ผู้ร่วมชุมนุมที่ได้รับบาดเจ็บจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นโจทก์ที่ 1-2 ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งให้ดำเนินคดีจำเลย 5 ราย ได้แก่ จำเลยที่ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 2 กองบัญชาการกองทัพบกไทย จำเลยที่ 3 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จำเลยที่ 4 พล.อ.ทรงกิตติ จักกาบาตร์ และจำเลยที่ 5 กองทัพบก ในข้อหาละเมิด เรียกค่าเสียหาย 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 1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป กับให้จำเลยที่ 2 และที่ 5 ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ทั้งสอง ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก⁶⁰

⁶⁰ ข่าวสดออนไลน์, คำพิพากษาศาลแพ่ง สั่งทง.ชดใช้ชนปช. เหยื่อปราบม็อบ, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01ERTJNVEI6TURnMU5BPT0= (20 กุมภาพันธ์ 2557)

โดยศาลได้พิเคราะห์รายละเอียดว่า เมื่อฟังประกอบข้อเท็จจริงว่าฝ่ายจำเลยที่ 2 และที่ 5 มีคำสั่งให้กองกำลังทหารซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาและสังกัดของตนตามลำดับชั้นเข้าปฏิบัติการกิจเพื่อยึดคืนพื้นที่และเปิดผิวการจราจรในบริเวณที่เกิดเหตุในยามวิกาล ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยหลักสากล แม้จะได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งอนุญาตให้ใช้อาวุธจริงได้ในการปฏิบัติการกิจ

แต่เมื่อโจทก์ทั้งสองยืนยันว่า โจทก์ทั้งสองไม่มีอาวุธ และฝ่ายจำเลยมิได้โต้แย้ง ทั้งยังเบิกความตอบคำถามค้านรับว่าไม่เห็นกลุ่มผู้ชุมนุมถืออาวุธปืนไม่ว่าชนิดใด โจทก์ทั้งสองจึงมิใช่บุคคลที่จะเป็นเป้าหมายให้ฝ่ายทหารใช้กำลังอาวุธประจำกายต่อโจทก์ทั้งสองได้ เพราะตามกฎหมายการใช้กำลังของกองทัพไทยตามเอกสารหมาย ล.12 หมวด จ.ข้อ 5.8 ทหารที่ปฏิบัติการปราบจลาจลจะใช้กำลังได้เฉพาะเพื่อป้องกันตนเอง หรือป้องกันชีวิตผู้อื่นจากอันตรายใกล้จะถึงจากกลุ่มบุคคลที่มีอาวุธเท่านั้น

การปฏิบัติการกิจดังกล่าวโดยใช้กำลังทหารติดอาวุธ โดยสภาพย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะการใช้วิธีการดังกล่าวย่อมเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ชุมนุมโดยสุจริตได้ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังทหารในบังคับบัญชาตามคำสั่งและในสังกัดของจำเลยที่ 2 และที่ 5 ได้ก่อผลให้โจทก์ที่ 1 และที่ 2 ได้รับความอันตรายสาหัส การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยละเมิดสิทธิของโจทก์ทั้งสอง

เมื่อฟังได้ว่าบุคคลในกองกำลังทหารที่ออกปฏิบัติการกิจในวันเกิดเหตุซึ่งพยานจำเลยที่ 2 และที่ 5 รับว่ามีเฉพาะกองกำลังทหารบกเป็นผู้ยิงโจทก์ทั้งสอง และโจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเพราะการนั้น จึงเป็นการเพียงพอที่จำเลยที่ 2 และที่ 5 ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดตามลำดับชั้นต้องรับผิดชอบจากผลแห่งการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ในส่วนของการสั่งห้ามรัฐดำเนินการบางอย่างต่อกลุ่มผู้ชุมนุม เช่น กรณีที่นายถาวร เสนเนียม แกนนำ กปปส. เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรี และ รมว.กลาโหม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รักษาการรมว.แรงงาน ในฐานะ ผอ.ศรส. และ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผบ.ตร. ในฐานะ รอง ผอ.ศรส. เป็นจำเลยที่ 1-3 เรื่องละเมิด จากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ในบางอำเภอ เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22

มกราคม พ.ศ. 2557 และออกข้อกำหนดตาม พระราชกำหนดบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 และ 11 เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2557 โดยมีขอบและยังไม่มีเหตุจำเป็น โดยการออกประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็น เครื่องกีดกันการใช้สิทธิของโจทก์ในการชุมนุมรวมทั้งเมื่อจำเลยที่ 1 มีการประกาศ ยุบสภาแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 จึงได้เป็นเพียงรักษาการณ์ ประกอบกับ เมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งจำเลยเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยย่อมได้รับประโยชน์ ทับซ้อน จึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการประกาศพระราชกำหนดบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และห้ามใช้กำลังสลายการชุมนุม⁶¹

ศาลได้พิเคราะห์ว่า เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนพยานหลักฐานปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่าการชุมนุมของโจทก์และผู้ชุมนุมเป็นไป โดยสงบปราศจากอาวุธแล้ว โจทก์และผู้ชุมนุมก็ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ประกาศและข้อกำหนดที่ออกมาเช่นการห้ามเข้า อาคาร สถานที่ การใช้ยานพาหนะและเส้นทางจราจร รวมทั้งการอพยพจากพื้นที่ การชุมนุม ย่อมเป็นการละเมิดและกระทบต่อสิทธิของโจทก์และผู้ชุมนุมตาม รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้นประกาศและข้อกำหนดดังกล่าว จึงไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และผู้ชุมนุม

โดยเมื่อโจทก์และประชาชนได้ชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยไว้แล้ว จำเลยที่ 1 จึงไม่อาจใช้กำลังหรืออาวุธสลายการชุมนุมได้ เมื่อปรากฏ ข้อเท็จจริงในขณะนั้นว่า มีการสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมากเข้ามาในกรุงเทพมหานคร เพื่อเข้าสลายการชุมนุมของโจทก์และประชาชน ศาลจึงเห็นควรมีคำพิพากษาเพื่อ คุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ศาลได้พิพากษาว่า ห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความ ร้ายแรงมาใช้บังคับ เพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดตามพระราชกำหนดบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้ข้อบังคับตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าว ไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และประชาชนนับแต่วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 รวมทั้งไม่ให้ จำเลยทั้งสามกระทำการดังต่อไปนี้ รวม 9 ข้อ

⁶¹ โสสุทธิเดช, “คำพิพากษาลบเลือนศาลไม่ถอน พรก. แต่ห้ามสลายม็อบ”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: [www.posttoday.com/การเมือง/279039/คำพิพากษาลบเลือนศาลไม่ถอนพรก-แต่ห้ามสลายม็อบเปิดคำพิพากษาศาลแพ่งฉบับเต็ม ไม่เพิกถอนพรก.ฉุกเฉิน แต่สั่งห้ามนำประกาศ-ข้อกำหนดตามพรก.9 ข้อมาบังคับใช้กับผู้ชุมนุม \(20 กุมภาพันธ์ 2557\)](http://www.posttoday.com/การเมือง/279039/คำพิพากษาลบเลือนศาลไม่ถอนพรก-แต่ห้ามสลายม็อบเปิดคำพิพากษาศาลแพ่งฉบับเต็ม ไม่เพิกถอนพรก.ฉุกเฉิน แต่สั่งห้ามนำประกาศ-ข้อกำหนดตามพรก.9 ข้อมาบังคับใช้กับผู้ชุมนุม (20 กุมภาพันธ์ 2557))

1. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามใช้หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้กำลังและหรืออาวุธเข้าสลายการชุมนุมของโจทก์และประชาชน ที่ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63 วรรคหนึ่ง
2. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามมีคำสั่งยึดหรืออายัดสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใดที่ใช้หรือจะใช้นั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนของโจทก์และประชาชน
3. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวางของโจทก์และประชาชน
4. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ให้การซื้อขาย ใช้ หรือมิไว้ในครอบครอง ซึ่งสินค้าเวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจใช้ในการชุมนุมของโจทก์และประชาชน
5. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ห้ามกระทำการอย่างใดๆ ที่เป็นการปิดการจราจร ปิดเส้นทางคมนาคม หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจใช้เส้นทางคมนาคมได้ตามปกติในทุกเขตพื้นที่ที่โจทก์และประชาชนใช้ในการชุมนุม
6. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามประกาศกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมีการชุมนุมของโจทก์และประชาชนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป
7. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะของโจทก์และประชาชนในการชุมนุม
8. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามโจทก์และประชาชนใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ใดๆ
9. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามให้อพยพโจทก์และประชาชนออกจากพื้นที่การชุมนุม และห้ามมิให้ออกคำสั่งห้ามโจทก์และประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

การยกฟ้องในหลายกรณี เช่น กรณีคนงานโทรอัมพ์ฯ ชุมนุมหน้ารัฐสภา⁶²

ศาลอาญารัชดา ได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ในคดีที่พนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง น.ส.จิตรา คชเดช น.ส.บุญรอด

⁶² สำนักข่าวประชาธรรม, “ศาลยกฟ้อง-กรณีลูกจ้างโทรอัมพ์ฯ ชุมนุมหน้ารัฐสภา” 52 เตรียมฟ้องกลับ จนท.”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2013/07/47634> (12 กุมภาพันธ์ 2557)

สายวงศ์ และนายสุนทร บุญยอด ผู้นำแรงงาน ในความผิดฐานมั่วสุมกันก่อการวุ่นวายในบ้านเมือง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 และ 216 ว่าด้วยการชุมนุมมั่วสุมตั้งแต่สิบคนขึ้นไป จากกรณีที่คนงานสหภาพแรงงานไทรอัมพ์ชุมนุมประท้วงหน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2552

พนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาฟ้องผู้นำแรงงานว่า ชุมนุมปิดถนน ปิดประตูทำเนียบ ทางออกที่ 4 ปิดทางเข้ารัฐสภา ปิดช่องทางเดินรถหลายช่องทาง ไม่ให้รถผ่าน ทำให้การจราจรติดขัด ส่งผลให้ประชาชนเดือดร้อน ก่อให้เกิดความวุ่นวาย ซึ่งเป็นการก่อความไม่สงบ

ศาลได้พิจารณาแยกเป็นประเด็นดังนี้

กรณีที่ฟ้องว่า จำเลยปิดช่องทางจราจร ซึ่งในคดีมีการกล่าวหาว่าผู้ชุมนุมได้นำแผงเหล็กมากั้นนั้น พยานโจทก์ที่เป็นตำรวจเบิกความว่า แผงเหล็กที่ถนนตำรวจเอามาเอง ศาลพิจารณาแล้วน่าจะเชื่อว่าแผงเหล็กนี้เป็นของตำรวจมากกว่าของลูกจ้าง ซึ่งตำรวจเอามาเพื่อจำกัดขอบเขตการชุมนุม เพื่อรักษาความปลอดภัย

ประเด็นที่ฟ้องว่า มีการปิดช่องทางจราจร ศาลพิจารณาจากเอกสารภาพถ่ายพบว่า ผู้ชุมนุมมีจำนวนมากกว่า 300 คน การใช้ช่องทางหลายช่องทางเกิดจากการรวมตัวกันตามสภาพ และจากภาพถ่าย ผู้ชุมนุมไม่ได้ใช้ช่องทางทั้งหมด และยังมีช่องทางจราจรที่ใช้ได้

ส่วนการที่มายื่นหนังสือ แม้ว่าจะส่งผลต่อการจราจรก็ถือเป็นการใช้วิธีที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ยังไม่ถือเป็นการก่อความวุ่นวาย และดูที่เจตนาว่ามายื่นหนังสือถึงผู้มีอำนาจให้เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหา โดยก่อนหน้านี้เคยมายื่นหนังสือแล้วไม่คืบหน้า ผู้ชุมนุมเลยเดินทางมาเพื่อขอทราบความคืบหน้า และเมื่อยื่นเสร็จแล้วก็กลับ ไม่ได้มีการทำร้ายร่างกาย ไม่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา 215 ศาลพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งสาม

2) บทบาทในด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม โดยการพิพากษาลงโทษกลุ่มผู้ชุมนุมตามความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง เช่น ฐานก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ฐานปิดกั้นทางหลวง ในลักษณะที่อาจเกิดอันตราย ฐานจ่อรถกีดขวางจราจร เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีคดีนักพัฒนาเอกชนป็นรั้วเข้าไปในอาคารรัฐสภาเพื่อเรียกร้องให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) หยุดการออกกฎหมายแบบเร่งด่วน

จากการชุมนุมเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งมีประชาชนหลายร้อยคนชุมนุมหน้ารัฐสภา เรียกร้องให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ยุติการออกกฎหมายแบบเร่งด่วน โดยมีประชาชนกว่าร้อยคนป็นรั้วรัฐสภาเข้าไปนั่งหน้าห้องประชุม ต่อมา นักพัฒนาเอกชน 10 คนถูกฟ้องฐานยุยงให้ประชาชนกระตือรือร้นกระตือรือร้น มั่วสุมก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง และบุกรุกโดยใช้กำลังประทุษร้าย

ศาลอาญารัชดา ตัดสินว่าจำเลยมีความผิดฐานชุมนุมมั่วสุม บุกรุก ใช้กำลังประทุษร้าย ส่วนข้อหาบกฏ ล้มล้างขัดขึ้นไม่ให้มีการออกกฎหมายนั้นให้ยกฟ้อง 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 และเนื่องจากจำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนและการกระทำความผิดครั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมือง ให้รอการลงโทษ 2 ปี⁶³

ศาลได้พิพากษาโดยมีรายละเอียดดังนี้

ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 ศาลพิพากษาว่า จำเลยทั้ง 10 ไม่ได้กระทำความผิด เนื่องจากผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมและแสดงความเห็นโดยสันติวิธี แม้ต่อมาจะมีการป็นรั้วอาคารรัฐสภาและเข้าไปชุมนุมหน้าห้องประชุมสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ โดยจำเลยที่ 1-6, 8-10 ร่วมในปฏิบัติการดังกล่าวด้วย แต่ไม่ได้มีพยานระบุชัดว่าจำเลยยุยง สั่งการให้ผู้ชุมนุมป็นรั้วเข้าไปในอาคารรัฐสภา และจากหลักฐานวิชีตีไม่ปรากฏภาพเหตุการณ์ว่ามีการปราศรัยดังกล่าว อีกทั้งโจทก์ ไม่มีพยานหลักฐานว่าจำเลยทั้ง 10 เตรียมบันไดและเหล็กครอบกันเหล็กแหลมเพื่อป็นรั้วรัฐสภา แต่เป็นเหตุการณ์เฉพาะหน้า และเป็นการตัดสินใจของผู้ชุมนุม อีกทั้งมีผู้ชุมนุมจำนวนมากที่ไม่ได้ป็นเข้าไปในรัฐสภา

ในข้อกล่าวหาว่ามั่วสุมตั้งแต่สิบคนขึ้นไปก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง เข้าไปในเคหะสถานโดยไม่มีเหตุอันควร และใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่ว่าจะประทุษร้ายนั้น ศาลพิจารณาวา แม้การชุมนุมจะเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ที่เปิดให้มีการชุมนุมอย่างสงบ ปราศจากอาวุธ อยู่ในกรอบของกฎหมาย และไม่ละเมิดสิทธิของ

⁶³ สำนักข่าวประชาไท, จำคุก 2 ปี-รอลงอาญา คดีนักกิจกรรมป็นสภา ด้าน กม.สนช. ฐานชุมนุมมั่วสุม-บุกรุก-ใช้กำลังประทุษร้าย, [ระบบออนไลน์], ที่มา: <http://prachatai.com/journal/2013/03/45996> (20 กุมภาพันธ์ 2557)

บุคคลอื่น โดยการใช้สิทธิเสรีภาพต้องสมดุลกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วยการชุมนุมดังกล่าวถือเป็นการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งต้องไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น แต่การที่ผู้ชุมนุมใช้โศลัมประตุ มีผู้ชุมนุมกว่า 100 คน ปีนบันไดเข้ามาบริเวณอาคารรัฐสภา และมีการผลักดันกับเจ้าหน้าที่รัฐสภาเพื่อเข้าไปหน้าห้องประชุม นั้นถือเป็นการใช้กำลังประทุษร้ายอยู่แล้วในตัว อีกทั้งการเข้าออกรัฐสภาซึ่งเป็นสถานที่ราชการต้องขออนุญาต ไม่ใช่สถานที่ที่จะทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ การเข้าเป็นในรัฐสภาของผู้ชุมนุมจึงถือเป็นการละเมิดสิทธิครอบครองพื้นที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบอีกต่อไป เพราะเป็นการใช้สิทธิละเมิดผู้อื่นเกินสมควร

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมเบิกความว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นไปเพื่อยับยั้งการออกกฎหมาย 11 ฉบับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้พยายามคัดค้านในทุกวิถีทางแล้วไม่ประสบผล ศาลเห็นว่า การพิจารณากฎหมายย่อมมีผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และผู้ชุมนุมมีเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเสนอข้อเรียกร้องต่อสาธารณะ สื่อมวลชน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้รับทราบ แต่จะเห็นด้วยหรือทำตามหรือไม่นั้นเป็นสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งผู้ชุมนุมได้แสดงออกแล้วไม่จำเป็นต้องป็นรัฐสภา การป็นรัฐเข้าไปในอาคารรัฐสภาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำตามความเห็นนั้นเป็นการใช้สิทธิเกินสมควร ละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการทำให้รัฐปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องใช้สิทธิทางศาลไม่ใช่ใช้กำลังโดยพลการ

ส่วนประเด็นที่ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วย ข้าราชการทหาร ตำรวจ และนักธุรกิจ และมีส่วนน้อยที่มาจากภาคประชาชนจะไม่ใส่ใจในการพิจารณาออกกฎหมาย และพิจารณาผ่านกฎหมายโดยไม่ครบองค์ประชุม ศาลพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่และประชุมสภานัดแรก การพิจารณาว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการพิจารณาผ่านกฎหมายโดยครบองค์ประชุมหรือไม่นั้นศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จำเลยที่ 1-6 และ 8-10 ต้องเข้าไปในรัฐสภา

โดยสรุป ศาลยุติธรรมมีแนวโน้มการวินิจฉัยคดีไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีทั้งที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดี และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดี อย่างไรก็ตาม การที่ศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีอาญาต่อผู้ชุมนุมแม้ว่าภายหลังจะยกฟ้อง ได้สร้างผลกระทบให้กับผู้ชุมนุมทั้งเวลาและทรัพย์สิน ยิ่งผู้ที่ไม่สามารถประกันตัวเองได้ก็ยิ่งประสบความยากลำบาก

7.4.3 บทบาทขององค์กรอื่นๆ

นอกจากองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยแล้ว ยังมีองค์กรอื่นๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น โดยส่วนมากจะเข้ามาทำหน้าที่ในลักษณะของการศึกษา รวบรวมข้อมูล ตรวจสอบข้อเท็จจริง และมักจะมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตาม ซึ่งคณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภา มีบทบาทหลักในลักษณะนี้ ปรากฏจากรายงานการศึกษาถึง 5 ฉบับ กล่าวคือ 1) รายงานการพิจารณาศึกษากรณี เหตุการณ์การทำร้ายร่างกายกลุ่มประชาชนผู้ชุมนุมทางการเมืองในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา 2) รายงานผลการศึกษาเรื่อง ผู้บริโภคร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีการบินไทยยกเลิกเที่ยวบินเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองและการปิดสนามบินสุวรรณภูมิ โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา 3) รายงานการศึกษาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรณี เหตุการณ์ความรุนแรงจากการชุมนุมทางการเมืองจนเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2551 โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา 4) รายงานผลการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล กรณีเหตุการณ์การสลายกลุ่มผู้ชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา 5) รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ผลการศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้แก๊สน้ำตาสลายกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 โดยคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

นอกจากคณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กรณี เหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553

รวมถึงองค์กรเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาคือคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553 - กรกฎาคม 2555 อีกด้วย

7.5 บทสรุป

7.5.1 การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามระบบกฎหมายไทย

การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามระบบกฎหมายไทยนั้น จากการศึกษากฎหมายภายในประเทศทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายท้องถิ่น พบว่าด้วยความที่การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไทยยังไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีแนวคิดในการร่างกฎหมายเพียงเท่านั้น และข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไว้อย่างชัดเจน

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

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อยกเว้นในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพียง 3 กรณี ดังที่กล่าวมาเท่านั้น แต่จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม พบว่า มีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง หรือ พระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดอันสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนอกเหนือจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ชุมนุมถูกรัฐใช้ฟ้องร้องกล่าวโทษในหลายกรณี ในหลายพื้นที่ ซึ่งการเป็นคดีอาญาทำให้ผู้ชุมนุม

ต้องถูกจับและกักขัง หากไม่สามารถประกันตัวได้ก็ต้องอยู่ในสถานที่กักขังจนกว่าจะตัดสินใจคดีความ และยังตัดสินใจมีความผิดด้วยแล้ว ก็ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลา ยาวนานอีกด้วย

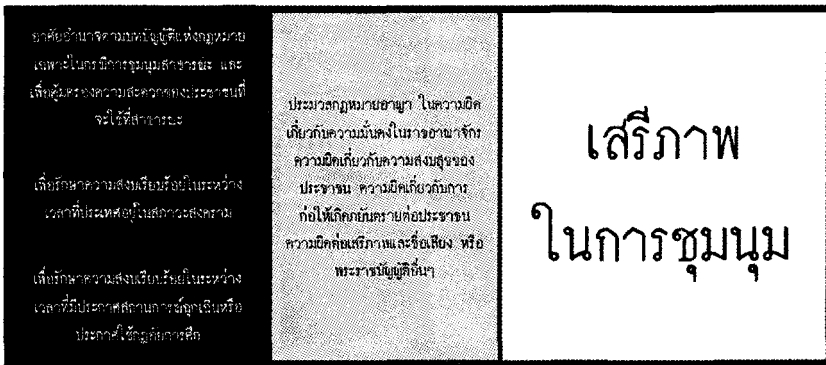
อย่างไรก็ตาม แม้ข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่าที่ผ่านมาในประเทศไทย ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เช่น 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 คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งปัญหาของการใช้กฎหมายฉบับนี้ที่สำคัญคือ มีลักษณะเช่นเดียวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการใช้กฎหมายฉบับนี้ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ใน 3 จังหวัดภาคใต้

นอกจากปัญหาการประกาศใช้ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ยังพบว่า การใช้กฎหมายพิเศษสำหรับการจัดการกับผู้ชุมนุม 3 ฉบับ ดังที่กล่าวมาข้างต้น มักจะมีการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่างๆ ภายใต้กฎหมาย

ดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำเรื่องฟ้องเป็นคดีปกครองได้ จากเหตุนี้ทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้อีกด้วย แต่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถนำเรื่องดังกล่าวฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายของไทยเป็นแผนภาพได้ตามภาพที่ 7.1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ดังนี้



แผนภาพที่ 7.1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าในส่วนสีดำเป็นข้อจำกัดที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนสีขาวคือเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่เหลืออยู่ ซึ่งส่วนของสีดำได้อธิบายไว้แล้วในตอนต้น ข้อจำกัดของการชุมนุมในส่วนที่เป็นสีเทานั้นยังมีความคลุมเครือบางบทมาตรายังคงถูกบังคับใช้กับผู้ชุมนุมอยู่แม้ว่าจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์และองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายก็ตาม ส่วนสีขาวที่เป็นเสรีภาพในการชุมนุมขอบเขตในปัจจุบันจึงเหลือน้อยเท่าที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดทั้งสีดำและสีเทา ซึ่งการจะเพิ่มขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนนั้น จำเป็นต้องทำให้ข้อจำกัดในส่วนของสีเทามีความชัดเจนทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่จะไม่ใช้บทบัญญัติมาบังคับใช้กับบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ หรือใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้นโดยคำนึงถึงหลักเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน

7.5.2 ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทย

ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาระบบกฎหมายไทย แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ และการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ พบว่า ประเทศไทยใช้ระบบการบริหารจัดการชุมนุมแบบควบคุมภายหลัง กล่าวคือ การชุมนุมในแต่ละครั้งของกลุ่มผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐทราบ และไม่ต้องขออนุญาตต่อหน่วยงานภาครัฐใดๆ ก่อนที่จะมีการชุมนุมเกิดขึ้นโดยสามารถอ้างสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ทันที เนื่องด้วยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้กลุ่มผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม ดังนั้นเมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้น ณ สถานที่ใดๆ สถานที่ตำรวจที่ดูแลท้องที่นั้นๆ จึงค่อยเข้าไปบริหารจัดการชุมนุม ทั้งทางด้านการจราจร ความสงบเรียบร้อยในพื้นที่การชุมนุม และบริเวณโดยรอบ รวมถึงการทำแนวป้องกันสถานที่ราชการสำคัญ ที่คาดว่าจะกลุ่มผู้ชุมนุมจะบุกยึด หรือปิดล้อม หากเกิดความจำเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงดำเนินการสลายการชุมนุม นอกจากสถานที่ตำรวจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะไปบริหารจัดการด้านความสะอาดและสิ่งแวดล้อม เช่น การบริการรถสุขาเคลื่อนที่ การทำความสะอาดภายหลังการชุมนุม เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมโดยไม่กระทำการตามลำดับขั้นตอนที่ปรากฏในแผนหรือแนวทางปฏิบัติและทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ หรือทรัพย์สินเสียหาย ก็จะถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองบ้างแล้ว ที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมเป็นจำนวนหลายล้านบาท ในประเด็นนี้ทำให้ช่วงหลังๆ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมักจะนำเสนอให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือประกาศใช้กฎหมายบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ไม่ต้องรับผิดชอบปกครอง หรือขึ้นศาลปกครองภายหลังการสลายการชุมนุม

7.5.3 แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทย

แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยนั้น จากการศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการไทยทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม พบว่า แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีทั้งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยรับรองเสรีภาพในการชุมนุม แต่จากสถิติคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนที่

น้อยมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากที่สุด คือ 2 คดี ต่อปี ส่วนศาลปกครองมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากที่สุดแค่ 9 คดีต่อปีเท่านั้น เทียบไม่ได้กับศาลยุติธรรมที่มีคดีความที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นจำนวนหลายร้อย ต่อปี ซึ่งศาลยุติธรรมเองก็มีแนวโน้มการวินิจฉัยทั้งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดี และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดีเช่นเดียวกัน จึงทำให้ไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่ามีแนวโน้มไปทางใดทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามการที่ศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีอาญาต่อผู้ชุมนุมแม้ว่าภายหลังจะยกฟ้อง ได้สร้างผลกระทบให้กับผู้ชุมนุมทั้งเวลาและทรัพย์สิน ยิ่งผู้ที่ไม่สามารถประกันตัวเองได้ก็ยิ่งประสบความยากลำบาก

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทย ไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การขาดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หน่วยงานรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ บทลงโทษไว้อย่างชัดเจน

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเด็ก, 2542.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยยุคประชาธิปไตยเบิกบาน” **วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง** 2, 4 (เม.ย.-มิ.ย. 2526).
- กรรณชญา พูนพนิช. “ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทย ยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500” ใน **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกึ่งศตวรรษีกรรมกร**. กรุงเทพฯ : พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2541.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. **รายงานการวิจัยเรื่อง สุนทรียศาสตร์กับการเมืองภาคประชาชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- บัณฑิต จันทโรจกิจ และกลุ่มมรสมุขยขอบ. เอกสารข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ระหว่างวันที่ 13-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2553, 2554.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย”. **วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2540.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. **การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, 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: พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2541.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. รายงานการศึกษาเฉพาะกรณี การปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของ ตำรวจ พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมโดย ฝ่าฝืนกฎหมายสำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ตำรวจ, 2554.

ฐานข้อมูลออนไลน์

ข่าวสดออนไลน์. คำพิพากษาศาลแพ่ง สั่งทบ.ชดใช้ชนปช. เพื่อย่อปราบม็อบ. [ระบบออนไลน์] ที่มา: http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01ERTJN-VEI6TURnMU5BPT0= (20 กุมภาพันธ์ 2557).

ผู้จัดการออนไลน์. “ศาลปกครองพิพากษา “สตช.-สำนักนายกฯ” ละเมิดกรณีสั่งสลาย พรม. 7 ตุลา 51”. [ระบบออนไลน์] ที่มา: <http://www.manager.co.th/crime/viewnews.aspx?NewsID=9550000122322> (20 กุมภาพันธ์ 2557).

โพสต์ทูเดย์. “คำพิพากษาลบข้อห้ามศาลไม่ถอนพรก.แต่ห้ามสลายม็อบ”. [ระบบออนไลน์] ที่มา: www.posttoday.com/การเมือง/279039/คำพิพากษาลบข้อห้ามศาลไม่ถอนพรก-แต่ห้ามสลายม็อบเปิดคำพิพากษาศาลแพ่งฉบับเต็ม ไม่เพิกถอนพรก.ฉุกเฉิน แต่สั่งห้าม นำประกาศ-ข้อกำหนดตามพรก.9 ข้อมาบังคับใช้กับผู้ชุมนุม (20 กุมภาพันธ์ 2557).

วิกิพีเดีย. พฤษภาทมิฬ. [ระบบออนไลน์] ที่มา: th.wikipedia.org/wiki/พฤษภาทมิฬ
สถาบันพระปกเกล้า. สมัชชาคนจน. [ระบบออนไลน์] ที่มา: www.kpi.ac.th/wiki/index.php/สมัชชาคนจน

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

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

กฎหมาย

- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457
- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 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.

บทที่ 8

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบเสรีภาพในการชุมนุมของ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยแต่ละประเทศต่างก็ได้ยอมรับให้การชุมนุมให้เป็นเสรีภาพประการหนึ่งในระบบกฎหมายของตน ซึ่งอาจมีการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพ เช่น ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) เป็นต้น

ความสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมก็เป็นวิถีทางในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนออกมาสู่สาธารณะ ซึ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นการแสดงความคิดเห็นนับเป็นคุณลักษณะสำคัญที่ต้องได้รับการประกันว่าประชาชนจะสามารถกระทำได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน การถกเถียง การแสวงหาความเห็นร่วมกันของคนในสังคม การชุมนุมจึงมิใช่เพียงการอนุญาตให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันได้แต่เพียงอย่างเดียว หากต้องหมายรวมถึงการมีเสรีภาพในด้านอื่นๆ ติดตามมาด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของสื่อมวลชน เป็นต้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นส่วนหนึ่งที่สัมพันธ์กับเสรีภาพทางด้านอื่นๆ ที่มีความสำคัญกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไม่อาจแยกจากกันได้

อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนก็สามารถมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นๆ หรือสังคมส่วนรวมได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะที่จะต้องส่งผลกระทบกับฝ่ายอื่นๆ ที่มีผู้ใช้ร่วมการชุมนุม โดยผลกระทบนั้นอาจปรากฏตั้งแต่ในระดับที่ต่ำไปจนกระทั่งถึงในระดับที่รุนแรง การสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมอย่างรอบด้าน เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตยแล้วย่อมไม่อาจเป็นเหตุผลให้นำไปสู่การละเมิดหรือคุกคามต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ได้ตามใจชอบ เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่นๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิ

และเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน แต่การจะจัดวางเสรีภาพในการชุมนุมกับสังคมส่วนรมนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความยากลำบากไม่น้อย เนื่องจากการนิยามความหมาย ขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมเป็นประเด็นที่มีแง่มุมต่างๆ เข้ามาพิจารณาประกอบอย่างกว้างขวาง

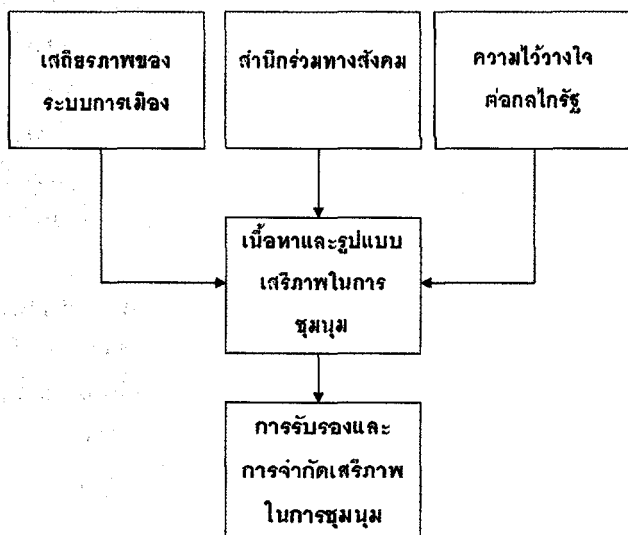
หากพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในการวิจัยครั้งนี้ จะพบว่า มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมที่เกิดขึ้นใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำนึกร่วมทางสังคม และความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ

โดยความเสถียรภาพของระบบการเมือง หมายความว่า ความเห็นพ้องต่อสถาบันการเมืองในห้วงเวลานั้นๆ ของผู้คนในสังคมว่ามีความยอมรับต่อระบบการเมืองมากหรือน้อยเพียงใด หากยังไม่มี การยอมรับเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแล้ว ก็อาจมีการโต้แย้งต่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่ เสถียรภาพของระบบการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำก็สามารถส่งผลต่อการชุมนุมอย่างมาก อันทำให้การชุมนุมอาจเป็นทั้งที่อยู่ภายในระบบการเมืองหรือมุ่งเปลี่ยนระบบการเมือง

สำหรับสำนึกร่วมทางสังคม จะเป็นการแสดงออกทรงชนะของประชาชนภายในสังคมว่ามีความรู้สึกร่วมหรือมีการแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากจุดยืนในทางการเมืองซึ่งอาจปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น ระหว่างฝ่ายสนับสนุนระบอบกษัตริย์/ฝ่ายสนับสนุนสาธารณรัฐ ฝ่ายสนับสนุนระบบการเมืองจากการเลือกตั้ง/ฝ่ายสนับสนุนระบบการเมืองแบบต่อต้านการเลือกตั้ง เป็นต้น หรืออาจเป็นทรงชนะต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมว่ากลุ่มเหล่านั้นได้รับการยอมรับและมีความเป็นกลุ่มร่วมกับคนกลุ่มอื่นหรือไม่ ซึ่งอาจปรากฏขึ้นในกรณีของชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น หากสังคมใดมีระดับสำนึกร่วมทางสังคมในระดับต่ำ โดยไม่ยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันหรือมีความเกลียดชังระหว่างกันสูงก็อาจส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมอย่างสำคัญ

และความไว้วางใจต่อกลไกของรัฐ หมายถึง ระดับความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับมือกับการชุมนุมว่ามีความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง สามารถถูกตรวจสอบได้ มากน้อยหรือไม่ จะพบว่า หากความไว้วางใจต่อกลไกรัฐมีอยู่ในระดับสูงก็จะส่งผลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมยอมรับความเห็น คำสั่งหรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ถ้าประชาชนมีความไว้วางใจต่อกลไกรัฐในระดับต่ำ ก็อาจทำให้เปลี่ยนการชุมนุมไปเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยง่าย และอาจทำให้การชุมนุมเปลี่ยนไปสู่ความรุนแรงอันส่งผลกระทบต่อติดตามมา

แผนภาพที่ 8.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม



ด้วยปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดรูปแบบและเนื้อหาของการชุมนุมที่แตกต่างกันไปและมีผลอย่างสำคัญการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างไรก็ตาม สำหรับการวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นศึกษาถึงเสรีภาพของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเป็นหลัก

ซึ่งในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจให้การรับรองกับเสรีภาพในการชุมนุมในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศได้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างสมบูรณ์ ขณะที่บางประเทศอาจมีการจำกัดการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเพื่อนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่ให้ส่งผลกระทบรุนแรงบังเกิดขึ้น รวมทั้งระบบกฎหมายในการจัดการกับการชุมนุมก็อาจมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งระบบแต่อย่างใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว การให้ความหมายต่อเสรีภาพในการชุมนุมจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน ด้วยการยอมรับว่าการรวมตัวกันของกลุ่มคนในการแสดงความเห็นทางการเมืองอย่างสงบถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังปรากฏทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่ยืนยันถึงความสำคัญในการให้การรับรองและให้การปกป้องต่อเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่าความนิยามความหมายการให้การรับรองในระบบกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด

โดยแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเด็น ดังนั้น ในการพิจารณาถึงประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมไม่อาจใช้รูปแบบจากประเทศใดประเทศหนึ่งมาต้นแบบได้อย่างสมบูรณ์ หากต้องพิจารณาถึงประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปด้วย แต่ทั้งนี้ควรต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ย่อมวางอยู่บนหลักการของความพยายามในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวมให้ดำเนินควบคู่กันไปอย่างได้สมดุล

8.1 รูปแบบของการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมที่ปรากฏขึ้นในแต่ละประเทศ จะพบว่า ความหมายของการชุมนุมนั้นจะมีลักษณะที่ร่วมกันคือ เป็นการกระทำที่เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลและสัมพันธ์กับพื้นที่สาธารณะอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้อาจเป็นการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทรงสนทนากับประเด็นปัญหาต่างๆ หรืออาจเป็นการชุมนุมโดยมีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามบังเกิดขึ้น ในบางประเทศอาจไม่มีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้ อย่างชัดเจนว่าความหมายของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเป็นอย่างไร การกระทำแบบใดซึ่งถือว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยต่อสังคมส่วนรวมที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย แต่ในบางประเทศได้มีความพยายามในการจำแนกรูปแบบของการชุมนุมเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า เสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความหมายอย่างไร ขอบเขตของการชุมนุมมีอยู่มากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้การนิยามความหมายดังกล่าวก็อาจมีความแตกต่างกันไปได้

ในฝรั่งเศส ได้มีการจำแนกระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง โดยการชุมนุมสาธารณะ (reunion publique) คือ การรวมตัวของบุคคลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อรับฟังแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือเพื่อปกป้องประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการประท้วง (manifestation) หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มคนในช่วงระยะเวลาหนึ่งบนทางสาธารณะทั้งแบบเคลื่อนที่หรืออยู่กับที่ เพื่อแสดงออกถึงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องร่วมกันโดยสงบ โดยข้อแตกต่างระหว่าง การชุมนุมสาธารณะกับการประท้วง คือ พื้นที่ของการชุมนุมเนื่องจากตามกฎหมายฝรั่งเศสจะห้ามการชุมนุมบนทางสาธารณะ หรือในสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งมีการจำแนกการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง (outdoor assembly) ที่ต้องได้รับการตรวจสอบ ซึ่งทำให้แยกออกจากการ

ชุมนุมในพื้นที่ปิด (indoor assembly) ที่สามารถกระทำได้อย่างเสรี แต่การจำแนกความแตกต่างดังกล่าวนี้แต่อาจไม่มีการแบ่งอย่างชัดเจนเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศส รวมทั้งการชุมนุมและการประท้วงก็อาจไม่ได้มีความหมายเฉพาะที่แตกต่างกันแต่อย่างใด

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ จะมุ่งพิจารณาเสรีภาพใน “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นสำคัญ อันมีความหมายถึงการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของกลุ่มตนซึ่งอาจเป็นการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะหรือทางสาธารณะก็ได้ และไม่ได้มีการจำแนกระหว่างการชุมนุมกับการประท้วงออกจากกันเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการชุมนุมที่กฎหมายในประเทศต่างๆ ให้การรับรองไว้นั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการชุมนุมที่ได้รับการรับรองเอาไว้อย่างสมบูรณ์ และประเภทที่สอง เป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้แต่มีเงื่อนไขบางประการกำกับการชุมนุมเอาไว้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุมได้

สำหรับการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์มักจะเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้เปิดกว้างให้กับบุคคลใดก็ได้ที่จะเข้าร่วม ไม่ได้อยู่ในพื้นที่สาธารณะ โดยธรรมชาติของการชุมนุมในลักษณะนี้ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะกระทำในพื้นที่สาธารณะหรือมีการเดินขบวนแต่อย่างใด จึงทำให้เป็นการกระทำที่ไม่ได้มีผลกระทบกับบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของส่วนรวมโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งการรับรองไว้ในลักษณะสมบูรณ์จะปรากฏขึ้นใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ แบบที่หนึ่ง เป็นการบัญญัติรับรองเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร กับ แบบที่สอง เป็นการรับรองในเชิงปฏิเสธ โดยการรับรองในลักษณะนี้แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองเอาไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีกฎหมายมากำหนดให้การชุมนุมบางประเภทต้องมีการถูกควบคุมหรือตรวจสอบ เช่น การกำหนดให้การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการชุมนุมในช่วงเวลากลางคืน ให้ถือเป็นการชุมนุมที่ต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่ก่อน เป็นต้น เพราะฉะนั้น สำหรับการชุมนุมที่ไม่เข้าข่ายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็ย่อมเป็นเสรีภาพของบุคคลที่สามารถจะกระทำได้โดยไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

สำหรับในกรณีของการชุมนุมที่มีเงื่อนไขบางประการกำกับเอาไว้ จะเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” อันหมายความว่า การชุมนุมในลักษณะที่สามารถสร้างผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือภายใต้เงื่อนไขอื่นที่เป็นการคำนึงถึงแง่มุมของสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่

สามารถกระทำได้ ดังในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้ยอมรับว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสามารถกระทำได้ด้วยเหตุผล 5 ประการ คือ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง (public order) เพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน (public safety) เพื่อปกป้องสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน (protection of health and morals) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (protection of fundamental rights and freedoms) และเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ (national security) ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเสรีภาพดังกล่าวไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ หากเป็นสิ่งที่สามารถถูกจำกัดได้หากส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือต่อส่วนรวม

ในหลายประเทศได้เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่สาธารณะอันอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นๆ ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ หรือการชุมนุมดังกล่าวอาจเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเช่นกัน จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการบางประการกับการชุมนุมประเภทนี้ อันเป็นความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมนั้นๆ ดังตัวอย่างในฝรั่งเศส หากเป็นการชุมนุมโดยทั่วไปจะไม่สามารถกระทำในที่สาธารณะได้ การชุมนุมที่กระทำในพื้นที่สาธารณะจะถูกเรียกว่า “การประท้วง” ซึ่งเมื่อเป็นการประท้วงก็จะต้องอยู่ภายใต้ระบบ “การแจ้งเพื่อทราบ” ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่หลักในการจัดการชุมนุมต้องแจ้งเกี่ยวกับลักษณะของการชุมนุมให้แก่ทางเจ้าหน้าที่รัฐทราบก่อนล่วงหน้าตามระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

ทั้งนี้เงื่อนไขที่จะนำมาสู่การจำแนกประเภทของการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุมหรือตรวจสอบ มีประเด็นสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

ประการแรก สถานที่ของการชุมนุม

โดยทั่วไปสถานที่ของการชุมนุมที่จะถูกควบคุมหรือตรวจสอบมักจะเป็นพื้นที่สาธารณะ เช่น บนทางสาธารณะ สวนสาธารณะ เป็นต้น แต่สำหรับในพื้นที่ที่เป็นของเอกชนมักจะได้รับ การคุ้มครองให้สามารถกระทำได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตามในห้วงเวลาปัจจุบันที่การชุมนุมมีรูปแบบหลากหลายมากขึ้นทำให้สามารถแบ่งสถานที่ของการชุมนุมได้เป็นพื้นที่สาธารณะ (public space) และพื้นที่เอกชน (private space)

โดยในส่วนของพื้นที่สาธารณะซึ่งมักจะเป็นสถานที่ของการชุมนุมก็สามารถแบ่งออกได้ คือ แบบแรก พื้นที่สาธารณะแบบเปิดกว้างซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยมีข้อจำกัดในระดับต่ำ เช่น สวนสาธารณะ ห้องถนน เป็นต้น แบบที่สอง พื้นที่สาธารณะที่จำกัดการเข้าถึง พื้นที่เหล่านี้โดยทั่วไปสามารถให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้แต่จะมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น หากจะมีการใช้พื้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย หอประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แบบที่สาม พื้นที่สาธารณะซึ่งมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม เช่น รัฐสภา สนามบิน สถานีทูต สถานที่พักของประมุขประเทศ เป็นต้น พื้นที่ดังกล่าวนี้มักจะถูกห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่โดยรอบและรวมถึงในบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็นทั้งต่อภาครัฐหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีดังกล่าวนี้ในหลายประเทศได้มีการจำแนกไว้เป็นกรณีพิเศษซึ่งการชุมนุมไม่สามารถจะดำเนินการได้ หากมีการจัดการชุมนุมขึ้นหรือการเคลื่อนขบวนไปยังพื้นที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถสั่งห้ามได้รวมทั้งอาจเป็นผลให้การชุมนุมนั้นถือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ประการที่สอง ลักษณะการเข้าร่วม

ซึ่งจะพิจารณาว่าเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้อย่างเสรีหรือเป็นการเจาะจงตัวผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยทั่วไปสำหรับการชุมนุมสาธารณะนั้นมักจะเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลสามารถเข้าร่วมได้อย่างเสรี กรณีนี้นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝรั่งเศสได้นำมาเป็นเงื่อนไขที่เรียกว่า “การเจาะจงตัวผู้ชุมนุม” โดยหากผู้เข้าร่วมการชุมนุมมิใช่เป็นการระบุดับบุคคลแต่เปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้แล้วก็ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุม สำหรับในประเทศอื่นแม้อาจไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงแต่ก็อาจมีลักษณะใกล้เคียงกัน เมื่อพิจารณาจากปัจจัยอื่นประกอบ เช่น การใช้พื้นที่ของการชุมนุมเป็นปัจจัยในการจัดแบ่ง ดังชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง (outdoor) กับพื้นที่ปิด (indoor) เฉพาะการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งที่จะถือว่าง่าต้องมีการควบคุม

ประการที่สาม ช่วงระยะเวลาของการจัดการชุมนุม

ช่วงเวลาของการชุมนุมอาจจะเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาจำกัด หรืออาจเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาต่อเนื่องที่ยาวนานหรือเป็นเวลากลางคืน การจัดการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้อาจมีความเสี่ยงต่อการทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคารสถานที่หรือความสูญเสียกับบุคคลเกิดขึ้นได้

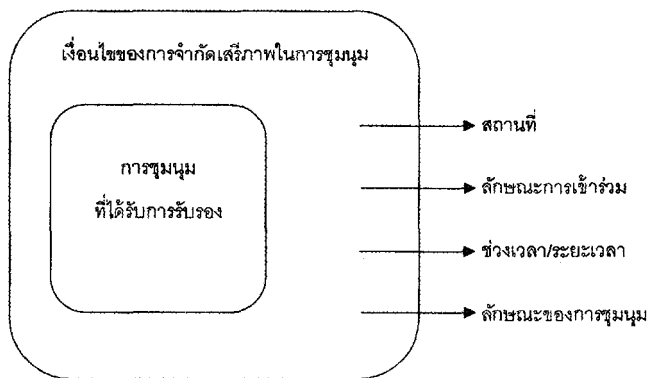
ประการที่สี่ ลักษณะของการชุมนุม

ตามปกติสามารถแบ่งได้เป็นการชุมนุมแบบอยู่กับที่ (sit and still) กับการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่ (public procession) สำหรับการชุมนุมแบบอยู่กับที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง โดยอยู่ในพื้นที่สาธารณะแต่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม ส่วนการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกัน แต่จะมีการเคลื่อนที่ไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั้งในพื้นที่สาธารณะหรือเอกชน การชุมนุมแบบเคลื่อนที่จะถูกพิจารณาว่าสามารถส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม เพราะอาจรบกวนหรือกีดขวางต่อชีวิตประจำวันของประชาชนในการเดินทางตามปกติ จึงควรที่จะต้องมีการระบวนการในการตรวจสอบในการชุมนุมเกิดขึ้น

นอกจากนั้นในปัจจุบันยังปรากฏลักษณะของการชุมนุมในรูปแบบของการยึดครอง (occupy) การชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นการเข้ายึดครองสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นระยะเวลานาน เฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ การเมืองหรือในด้านอื่นใด โดยมีเป้าหมายไม่เพียงการแสดงความเห็นหรือความต้องการของฝ่ายตนเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการขัดขวางหรือทำให้ระบบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสถานที่นั้นๆ ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ตามปกติ ดังการชุมนุมของกลุ่ม Occupy Wall Street ในสหรัฐอเมริกา หรือการชุมนุมของกลุ่มเสื้อสีต่างๆ ในการยึดสถานที่ราชการเป็นระยะเวลานานเพื่อขัดขวางไม่ให้มีการปฏิบัติงานเกิดขึ้นตามปกติ อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในรูปแบบของการยึดครองมักจะมีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบรุนแรงมากกว่าการชุมนุมแบบอยู่กับที่หรือแบบที่มีการเคลื่อนย้าย ดังนั้น การชุมนุมแบบยึดครองจึงไม่ได้รับการยอมรับให้การชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในหลายประเทศ¹ และย่อมถือเป็นการกระทำที่มีความผิดต่อกฎหมายซึ่งต้องได้รับการดำเนินคดีไปตามกระบวนการของระบบกฎหมาย

¹ กรณีของการชุมนุมแบบยึดครองจึงอาจกระทำที่ดำเนินไปในลักษณะของการดื้อแพ่งต่อกฎหมาย (civil disobedience) อันหมายถึงการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเพื่อเป้าหมายทางการเมืองบางประการ ซึ่งแตกต่างไปจากเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสำคัญเพราะเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ อยู่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้อยู่นอกเหนือการพิจารณาของงานวิจัยครั้งนี้จึงจะไม่ได้ทำการอภิปรายในรายละเอียด

แผนภาพที่ 8.2 ภาพแสดงถึงเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม



อย่างไรก็ตาม สำหรับการชุมนุมบางประเภทที่มักจะเข้าเงื่อนไขของการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุม แต่โดยทั่วไปก็จะมีบทบัญญัติเพื่อยกเว้นให้กับกิจกรรมที่ต้องมีการชุมนุมที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองอย่างชัดเจน เช่น การเดินขบวนเฉลิมฉลองในวาระสำคัญของชุมชนหรือของท้องถิ่น การจัดพิธีกรรมในทางศาสนาที่ต้องใช้พื้นที่สาธารณะหรือมีระยะเวลายาวนาน พิธีกรรมตามจารีตประเพณี เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปภายในสังคมนั้นๆ ซึ่งสามารถที่จะมีความแตกต่างกันไปได้ในแต่ละสังคมขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เนื่องจากเห็นได้ชัดเจนว่า กิจกรรมในลักษณะนี้มีใช้การชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยตรง จึงไม่นับรวมว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด

8.2 กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

การชุมนุมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนั้นมีทั้งการชุมนุมส่วนตัวและสาธารณะ สำหรับในที่นี้จะมุ่งพิจารณาไปยังการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งอาจเรียกว่าการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง การเดินขบวน หรือการประท้วง แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยรวมหมายถึง การชุมนุมอันเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในรูปแบบที่สัมพันธ์กับพื้นที่ของสาธารณะหรือเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าร่วมได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในรูปแบบที่อยู่กับที่หรือเป็นการเดินขบวน

8.2.1 กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมใน 5 ประเทศ พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมเป็นการรับรองในลักษณะทั่วไป รวมถึงจะมีบทบัญญัติกล่าวถึงเหตุที่อนุญาตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนว่าจะสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด ซึ่งเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะให้ความสำคัญกับประโยชน์ของส่วนรวม หรือสวัสดิภาพของสาธารณะเป็นสำคัญ การรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญถือเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการยืนยันถึงเสรีภาพดังกล่าวของบุคคล ทั้งนี้ อาจมีการรับรองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง หรือเป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมควบคู่ไปกับเสรีภาพอื่นๆ โดยมีได้มุ่งเฉพาะเจาะจงถึงเสรีภาพในการชุมนุมก็ได้

นอกจากการรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศก็สามารถมีผลต่อการรับรองเสรีภาพภายในของรัฐได้เช่นเดียวกัน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลในทางกฎหมายกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาฉบับนี้ จะต้องเป็นประเทศที่ยอมรับให้กฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ทันทีตามแนวความคิดแบบเอกนิยม (Monism) โดยไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมารองรับก่อน จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีผลใช้บังคับต่อประเด็นเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้ แต่สำหรับประเทศที่ใช้แนวความคิดแบบทวินิยม (Dualism) ซึ่งจะต้องมีการอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศก่อน ดังนั้น แม้จะได้ให้สัตยาบันกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ ก็จะไม่ยังมีผลบังคับโดยทันทีแต่อย่างใด

สำหรับกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะปรากฏในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏใน 2 รูปแบบสำคัญ

ประการแรก เป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของการชุมนุม กระบวนการ ขั้นตอนและขอบเขตของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากบุคคลใดต้องการที่จะจัดการชุมนุมก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดเอาไว้ กฎหมายลักษณะนี้จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน

ในประเทศที่ใช้ระบบการบริหารจัดการก่อน นอกจากนั้นก็จะมีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองกับเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการกำหนดให้การกระทำที่เป็นการขัดขวางต่อการชุมนุมเป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษเอาไว้

ซึ่งกฎหมายในลักษณะนี้นอกจากจะเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติแล้วสำหรับบางประเทศก็ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญ ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมในขั้นต้น

ประการที่สอง เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยอ้อม โดยกฎหมายประเภทนี้จะมีได้มีความมุ่งหมายในการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง แต่บทบัญญัติของกฎหมายจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมและมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมไม่น้อย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจราจร ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

ตารางที่ 8.1 กฎหมายที่มีผลต่อการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของแต่ละประเทศ

	กฎหมาย	ระหว่างประเทศ	รัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ	กฎหมายอื่นๆ
ฝรั่งเศส	✓		✓		
สหรัฐอเมริกา		✓		✓	
ญี่ปุ่น		✓	✓	✓	
เกาหลีใต้		✓	✓	✓	
ไทย		✓		✓	

8.2.2 รูปแบบของการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม จะพบว่า โดยทั่วไปมี 2 รูปแบบสำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลังโดยระบบการบริหารจัดการก่อนเป็นรูปแบบในการตรวจสอบเสรีภาพการชุมนุมโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการก่อนที่จะได้มีการชุมนุมเกิดขึ้น ขณะที่ระบบการควบคุมภายหลังเป็นรูปแบบในการตรวจสอบที่เน้นการตรวจสอบภายหลังจากการที่ชุมนุมได้เกิดขึ้นแล้ว ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ระบบการบริหารจัดการก่อน มี 2 รูปแบบ คือ ระบบการขออนุญาต และระบบการแจ้งเพื่อทราบ

1.1) ระบบการขออนุญาต

สำหรับระบบการขออนุญาตเป็นระบบที่มีความเข้มงวดในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยหากกลุ่มบุคคลใดต้องการที่จะจัดให้มีการชุมนุมเกิดขึ้นก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อให้ได้รับอนุญาตจัดการชุมนุมขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้สามารถมีการชุมนุมเกิดขึ้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวางในการที่จะใช้ดุลพินิจไม่ให้มีการชุมนุมเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเบื้องต้นประกอบไปด้วยองค์กร 2 ประเภทด้วยกัน คือ ประเภทแรก เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่าจะกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว แต่เพื่อให้มีการตรวจสอบถึงการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐว่าเป็นไปอย่างรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ ก็ได้มีการวางข้อกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องพิจารณาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เช่น ต้องพิจารณาภายใน 24 ชั่วโมง เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีระบบการอุทธรณ์เพื่อให้บุคคลที่ถูกปฏิเสธหรือไม่ได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุมสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของหน่วยงานรัฐนั้นๆ อันเป็นการเพิ่มกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น หากการชุมนุมที่จัดขึ้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ได้รับอนุญาตก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจเกี่ยวข้องสามารถออกคำสั่งหรือดำเนินการกับผู้ชุมนุมด้วยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ การชุมนุมภายใต้ระบบการขออนุญาตจึงถือเป็นการ “ควบคุมก่อน” ซึ่งจะทำให้สามารถจำแนกการชุมนุมที่เป็นไปตามกฎหมายและการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายได้

มีข้อสังเกตว่าในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งก็มักจะมิพบปัญหาในการทำหน้าที่นี้ เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ดังนั้น นอกจากการคำนึงถึงในด้านของเสรีภาพแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะพิจารณาถึงผลกระทบที่จะบังเกิดขึ้นแก่ประชาชนคนอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย การตัดสินใจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่จึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย

1.2) ระบบการแจ้งเพื่อทราบ

การชุมนุมในประเทศที่ใช้ระบบแจ้งเพื่อทราบจะเป็นระบบที่ให้เสรีภาพกับประชาชนในการชุมนุมในระดับที่สูง โดยสำหรับกลุ่มบุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุมสามารถที่จะดำเนินการได้แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแจ้งให้กับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุม ตามระบบนี้การชุมนุมจะเป็นเสรีภาพที่ประชาชนสามารถกระทำได้ การแจ้งให้หน่วยงานรัฐได้รับทราบเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพและลดระดับผลกระทบของฝ่ายอื่นๆ ที่อาจเป็นผลมาจากการชุมนุม เช่น ประชาชนที่มีความจำเป็นในการเข้าไปในพื้นที่ใกล้เคียงกับการชุมนุมจะสามารถหลีกเลี่ยงได้ และในขณะเดียวกันก็เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถปฏิบัติการเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งแก่ฝ่ายที่ชุมนุมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ภายใต้แนวความคิดดังกล่าวนี้จึงจะไม่มี “การชุมนุมที่ได้รับอนุญาต” อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถสั่งห้ามได้ในกรณีที่คาดหมายได้ว่าการชุมนุมที่กำลังจะดำเนินการนั้นอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสงบของสังคมอย่างชัดเจน แต่อำนาจในการสั่งห้ามในระบบแจ้งเพื่อทราบนี้ต้องเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในระบบการบริหารจัดการก่อนหน้านี้ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นการบริหารหรือตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่รัฐเฉพาะก่อนหน้าการชุมนุมเท่านั้น หากยังรวมไปถึงช่วงเวลาในระหว่างการชุมนุม โดยหากมีการกระทำใดที่ปรากฏให้เห็นว่าจะนำไปสู่ผลกระทบที่รุนแรงให้เกิดขึ้นติดตลามา เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมทั้งหมดหรือบางส่วน การออกข้อกำหนดบังคับการกระทำบางอย่างที่อาจนำมาซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้ได้ เช่น การสั่งให้มีการตรวจตราอาวุธ การสั่งห้ามบุคคลบางคนเข้าร่วมในการชุมนุม การสั่งห้ามการชุมนุมในบางพื้นที่ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบระหว่างระบบการขออนุญาตกับระบบการแจ้งเพื่อทราบจะพบว่าระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นขั้นตอนที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนกว้างขวางกว่าระบบการขออนุญาต โดยระบบขออนุญาตเป็นระบบที่การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะสามารถกระทำได้ ขณะที่ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นเพียงกระบวนการในการให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะได้เตรียมการในด้านต่างๆ รวมทั้งลดผลกระทบที่จะอาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม ทั้งนี้ หลายประเทศในระยะเริ่มต้นได้ใช้ระบบการขออนุญาตแต่ในภายหลังต่อมาได้เปลี่ยนเป็นระบบแจ้งทราบ อันสะท้อนให้เห็นการยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่มากขึ้น

2) ระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะของการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน โดยอาจมีเพียงบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและกำหนดเงื่อนไขจำกัดการชุมนุมไว้ เป็นการทั่วไป ในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับการชุมนุมได้เกิดขึ้น ภายหลังจากการชุมนุมว่าจะเป็นการชุมนุมที่สอดคล้องกับกฎหมายที่รับรองไว้หรือไม่ ซึ่งกระบวนการทางศาลเป็นกลไกสำคัญในระบบควบคุมภายหลัง ทั้งนี้อาจปรากฏได้ ใน 2 ลักษณะสำคัญ คือ ประการแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐฟ้องผู้ชุมนุมเป็นจำเลย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชุมนุมนอกขอบเขตที่กฎหมายได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ ประการที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ชุมนุมฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำเลยโดยเห็นว่าการกระทำที่ เกี่ยวข้องกับ การชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นการสลายการชุมนุม การควบคุมการชุมนุม เป็นการ ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

ตารางที่ 8.2 ระบบกฎหมายในการรับรองและจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมในประเทศต่างๆ

	ระบบการบริหารจัดการก่อน		ระบบการควบคุม ภายหลัง
	ขออนุญาต	แจ้งเพื่อทราบ	
ฝรั่งเศส		✓	✓
สหรัฐอเมริกา			✓
ญี่ปุ่น		✓	✓
เกาหลีใต้		✓	✓
ไทย			✓

อย่างไรก็ตาม ในการจำแนกรูปแบบการควบคุมการชุมนุมเป็นระบบการ บริหารจัดการก่อนและหลังนั้น ไม่ได้หมายความว่า ในแต่ละประเทศจะได้มีการใช้ เพียงระบบใดระบบหนึ่งโดยแยกขาดจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ในหลายประเทศได้ เลือกใช้ทั้งสองระบบในการควบคุมการชุมนุมควบคู่กัน โดยในเบื้องต้นจะได้มีการ จำแนกรูปแบบของการชุมนุมที่ได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์กับการรับรองแบบมี เงื่อนไข และหลังจากนั้นก็จะมีการปรับใช้ระบบควบคุมแต่ละประเภทกับการชุมนุม

แต่ละรูปแบบ แต่ทั้งนี้ในบางประเทศซึ่งไม่ได้มีการจำแนกรูปแบบของการชุมนุมก็อาจมีเพียงระบบการควบคุมการชุมนุมโดยอาศัยแต่เพียงระบบใดระบบหนึ่งเท่านั้น

8.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

8.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในระบบการบริหารจัดการก่อน

สำหรับในระบบการบริหารจัดการก่อนไม่ว่าจะเป็นระบบการขออนุญาตหรือการแจ้งเพื่อทราบ จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ใน 2 องค์กร คือ องค์กรลำดับแรก เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ และองค์กรลำดับที่สอง ซึ่งส่วนมากจะเป็นองค์กรตุลาการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรแรกอีกครั้งหนึ่ง

องค์กรลำดับแรกนั้นโดยมากจะมีใช้ฝ่ายตุลาการ แต่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม องค์กรประเภทนี้ส่วนใหญ่มักได้แก่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และต้องมึบทบาทเกี่ยวข้องกับการชุมนุมอย่างใกล้ชิดจึงควรเป็นองค์กรที่มีความรู้และความสามารถในการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมได้ แต่ในบางประเทศก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรัฐหรือจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยต่อการสั่งห้ามหรืออนุญาตการชุมนุม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย รวมทั้งในบางแห่งตำรวจก็สังกัดอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีอำนาจในการสั่งการดังกล่าว

ส่วนฝ่ายตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจในการสั่งการขององค์กรลำดับแรกนั้น จะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีเหตุผลที่มากเพียงพอหรือไม่ในการสั่งการที่เกิดขึ้น ระบบการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการจึงทำให้องค์กรลำดับแรกต้องใช้อำนาจโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการสั่งการใดๆ ก็ต้องมีการใช้เหตุผลที่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน อันเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจตอบสนองต่อฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายใดๆ ได้ตามใจชอบ

กระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรลำดับแรกนั้นจะมีความสำคัญในการป้องกันไม่ให้องค์กรดังกล่าวกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับทางฝ่ายผู้ชุมนุม

8.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในระบบการควบคุมภายหลัง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมักจะจำกัดอยู่ในการวินิจฉัยข้อประเด็นปัญหาของการชุมนุมที่เกิดขึ้นและกลายเป็นข้อโต้แย้งว่าเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออาจเป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ชุมนุมที่ได้ฝ่ายกระทำในระหว่างการชุมนุม หรืออาจเป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นบทบาทในการวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นข้อพิพาทภายหลังจากการชุมนุมขึ้น และจะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งกัน หากประเด็นใดไม่ได้ถูกโต้แย้งขึ้นบทบาทของศาลก็จะจำกัดไม่อาจเข้าไปวินิจฉัยในประเด็นอื่นๆ ได้

8.4 สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเรื่องเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

8.4.1 ปัญหาเรื่องเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม

1) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ ซึ่งการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอาจเป็นไปทั้งในลักษณะที่เป็นการรับรองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะเจาะจง หรือเป็นการรับรองในลักษณะที่ควบคู่ไปกับการรับรองเสรีภาพด้านอื่นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลต่อเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งอาจเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการชุมนุมโดยตรงหรือกฎหมายนั้นอาจไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เป็นกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจะนำมาบังคับใช้กับการชุมนุมได้ ดังนั้น การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่อาจจำกัดไว้เพียงบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว

2) สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการชุมนุม โดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรง ก็จะมีปัญหาในเรื่องความชัดเจนของการชุมนุมว่าจะมีอยู่อย่างกว้างขวางเพียงใด ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายของไทยที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุม แต่ยังไม่มีความหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุม “โดยสงบและปราศจากอาวุธ” อันนำมาซึ่งการใช้เป็นเหตุผลสำหรับการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ หรืออาจเป็นการชุมนุมที่ไม่มีการประกาศกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด เป็นต้น และหลายครั้งเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการเข้าควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุมได้ การปราศจากความชัดเจนในขอบเขตของการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อฝ่ายต่างๆ ที่อาจต้องเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือสังคมส่วนรวมซึ่งต้องเผชิญกับผลของการชุมนุมที่เกิดขึ้น

3) สำหรับในประเทศที่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการเนื้อหาของชุมนุมไว้อย่างชัดเจนนั้น ในแต่ละประเทศอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างแตกต่างกัน บางประเทศได้มีการจำแนกระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสมบูรณ์กับเสรีภาพในการชุมนุมแบบมีเงื่อนไข บางประเทศอาจไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็อาจมีลักษณะบางอย่างที่ใกล้เคียงกันและลักษณะบางอย่างที่แตกต่างกันไป ซึ่งก็เป็นผลจากบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้น ในการทำความเข้าใจเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องตระหนักถึงเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ประกอบ อันจะช่วยให้สามารถเข้าใจได้ถึงลักษณะสำคัญที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของแต่ละประเทศ

8.4.2 ปัญหาเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องการชุมนุมก็คือ ระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับประชาชนหรือสังคมส่วนรวมที่จะได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ในขณะเดียวกันการใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ก็ต้องไม่เป็นการละเมิดหรือทำลายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ไปในเดียวกัน ทั้งนี้ จะพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ สามารถจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เป็นสถานการณ์ปกติกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

1) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ สำหรับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ โดยทั่วไปมีความหมายถึงว่าในห้วงเวลานั้น มีสถานการณ์บางอย่างซึ่งอาจคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของสังคม เช่น การจลาจล สงคราม ภัยธรรมชาติที่มีระดับความรุนแรงมาก เป็นต้น ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ก็จะมีความหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างเด็ดขาดในการสั่งห้ามการชุมนุมทุกประเภท ดังเช่นกฎหมายอัยการศึกหรือกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีกฎหมายในลักษณะนี้บัญญัติเอาไว้เพื่อเป็นการรับมือกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่มีระดับความเสี่ยงต่อความมั่นคงของสังคมโดยรวมซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในบางช่วงเวลาหรือสถานการณ์ เช่น สงครามจลาจล เป็นต้น

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่รัฐควรมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ที่อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความสำคัญประการหนึ่งก็คือว่า การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกตินั้นมักจะมีแนวโน้มในการคุกคามเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่จำกัดไว้เพียงเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น ซึ่งในหลายประเทศการจะบังคับใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ที่ไม่ปกติจะมีเงื่อนไขและกระบวนการในการตรวจสอบอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้เกิดการประกาศและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างพร่ำเพรื่อตามความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานทางด้านความมั่นคง ปัญหาเบื้องต้นของการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกติกับเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการเปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศที่เปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ไม่ปกติได้อย่างง่ายดาย ก็มีแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจในการละเมิดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ในลักษณะเช่นเดียวกัน

2) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพการชุมนุมในสถานการณ์ปกติ

สำหรับในสถานการณ์ปกติได้มีการจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อน และระบบการควบคุมภายหลัง ทั้ง 2 ระบบ ก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

2.1) ระบบการบริหารจัดการก่อน (prior management system)

แม้ว่าระบบการบริหารจัดการก่อนในด้านหนึ่งอาจช่วยให้มีการตรวจสอบการชุมนุมก่อนการดำเนินการจริง แต่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการ

ก่อนนั้นประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ ระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบ ซึ่งระบบการแจ้งเพื่อทราบถือเป็นระบบที่ยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนมากกว่าระบบการขออนุญาต อย่างไรก็ตาม ในกรณีแม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอาจมีลักษณะของระบบการแจ้งเพื่อทราบด้วย การกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งแก่หน่วยงานรัฐ แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงจะพบว่า ในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจไปในลักษณะของระบบการขออนุญาตด้วยการบังคับใช้การสั่งห้ามเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง อันเป็นผลให้ระบบการแจ้งเพื่อทราบในทาง “นิตินัย” กลายเป็นระบบการขออนุญาตในการ “ปฏิบัติจริง” กรณีเช่นนี้จะพิจารณาว่าในประเทศใดใช้ระบบการขออนุญาตหรือระบบแจ้งเพื่อทราบ จึงไม่อาจที่จะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาถึงทิศทางในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีแนวโน้มไปในรูปแบบของการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมหรืออำนาจรัฐในการควบคุมการชุมนุม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มในการใช้อำนาจตามระบบขออนุญาตก็อาจส่งผลให้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนลง แม้ว่าจะเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบก็ตาม

2.2) ระบบการควบคุมหลัง

โดยปกติระบบการควบคุมหลังใช้สำหรับการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ โดยถือว่า ผู้ชุมนุมจะเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะบังคับใช้ควบคู่ไปกับระบบการบริหารจัดการก่อน กับการชุมนุมที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสาธารณะ อันทำให้ การชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมจะมีการตรวจสอบก่อนซึ่งจะเป็นผลในการคุ้มครองต่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ อย่างไรก็ดี ถ้าในประเทศใดใช้ระบบการควบคุมภายหลังแต่เพียงอย่างเดียวอาจเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ เนื่องจากจะไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการชุมนุม

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการที่ติดตามจากระบบการควบคุมภายหลังก็คือ ไม่สามารถเป็นระบบที่ใช้ป้องกันหรือควบคุมความเสียหายที่บังเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นระบบการจัดการในภายหลัง อันทำให้ผลกระทบบางประการซึ่งอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถจะดำเนินการได้แต่อย่างใด หากต้องปล่อยให้มีการละเมิดต่อกฎหมายหรือผลกระทบต่อสาธารณะเกิดขึ้นก่อนจึงจะดำเนินการได้ภายใต้ระบบนี้

8.4.3 ปัญหาในเรื่องการตีความของฝ่ายตุลาการ

หากพิจารณาบทบาทของฝ่ายตุลาการในกรณีเสรีภาพในการชุมนุม ในเบื้องต้นจะพบว่าความแตกต่างของระบบกฎหมายมีผลต่ออำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และในขณะเดียวกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมมีใน 2 ลักษณะสำคัญด้วยกัน คือ เป็นการทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทเมื่อมีข้อโต้แย้งหรือประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก ความแตกต่างของระบบศาลในประเทศที่ใช้ Common Law และ Civil Law

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการจะมีบทบาทสำคัญต่อการวางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยและผูกพันให้องค์กรของรัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาของกฎหมายประเภทหนึ่ง แต่ในระบบ Civil Law คำวินิจฉัยของศาลจะถือเป็นเพียงการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อพิพาทในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็น การเฉพาะเท่านั้น ดังนั้นฝ่ายตุลาการในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จึงสามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในการวางหลักการในทางกฎหมายทั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือทางฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถปฏิบัติตามเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

ประการที่สอง การทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับบทบาทดังกล่าวนี้ จะพบว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนั้น ในด้านหนึ่งจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยต่อการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม เพราะฉะนั้น จึงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากจะทำให้ การใช้ดุลพินิจขององค์กรดังกล่าวต้องกระทำไปบนพื้นฐานของการใช้อำนาจทางกฎหมาย อันถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ในเบื้องต้นว่าจะต้องดำเนินไปด้วยการใช้เหตุผลและเงื่อนไขตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาตัวอย่างในประเทศจะพบว่า โดยทั่วไปฝ่ายตุลาการมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันกับความเห็นขององค์กรที่ทำหน้าที่อนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม ด้วยการยอมรับในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายดังกล่าว

เนื่องจากต้องเป็นการประเมินจากสถานการณ์เฉพาะหน้าและความจำเป็นในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการชุมนุมมากกว่า แต่ฝ่ายตุลาการก็อาจมีความเห็นที่แตกต่างออกไปได้ ในกรณีที่เราเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอรองรับ

อย่างไรก็ตาม แต่ในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในส่วนนี้ก็จะพบว่า อาจมีทิศทางของการวินิจฉัยซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองในการให้ความสำคัญกับความสงบสุขของสังคมหรือเสรีภาพของการชุมนุมของปัจเจกชนบุคคลมากกว่ากันได้ เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมก็ได้มีการวางหลักการเพิ่มมากขึ้นในการพิจารณาสั่งห้ามการชุมนุม ซึ่งจากเดิมอาจจะเป็นเพียงการตรวจสอบขั้นต่ำ อันเป็นการพิจารณาถึงผลกระทบที่จะติดตามมาต่อความสงบของสังคมหรือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญต่อการสั่งห้ามการชุมนุม แต่ในภายหลังได้ใช้แนวทางการตรวจสอบขั้นสูงเข้ามาเป็นหลักในการพิจารณา อันหมายความว่า นอกจากประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแล้วก็ต้องมีการพิจารณาถึงมาตรการที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาใช้นั้นมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ หรือมีมาตรการอื่นใดที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อทดแทนการสั่งห้ามการชุมนุมหรือไม่ ทั้งนี้ การสั่งห้ามการชุมนุมจะบังเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นหนทางสุดท้ายที่เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวดของหน่วยงานรัฐและไม่มีทางเลือกอื่นที่สามารถจะกระทำได้ โดยลำพังเพียงการคาดหมายถึงผลกระทบที่จะบังเกิดขึ้นจะยังไม่เป็นเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้

ประการสุดท้าย การวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมว่ามีอยู่มากนักน้อยเพียงใด

ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยฝ่ายตุลาการนั้น มักจะเป็นข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยในประเด็นนี้มักจะเป็นปรากฏอยู่ในระบบการควบคุมภายหลังที่ได้เกิดกรณีพิพาทขึ้นก่อนแล้ว และฝ่ายตุลาการจะเข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาด ซึ่งอาจปรากฏปัญหาจากการวินิจฉัยได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือ ความคงเส้นคงวาของแนวทางการวินิจฉัย เนื่องจากการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมมักจะเป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะ

เฉพาะของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ทำให้อาจมีการให้ความสำคัญกับรายละเอียดที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีแตกต่างกันไปได้ อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรงก็มักจะเป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะนามธรรมทั่วไป เช่น ผลกระทบต่อความสงบสุขของส่วนรวม การกระทำที่ขัดต่อประโยชน์ของสาธารณะ เป็นต้น อันเปิดโอกาสให้ฝ่ายตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง เพราะฉะนั้นจึงอาจเป็นผลให้แนวทางคำวินิจฉัยของศาลอาจไม่มีความคงเส้นคงวาต่อการตีความเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมเกิดขึ้น ในกรณีดังกล่าวนี้จึงอาจทำให้ขอบเขตของการชุมนุมไม่มีความชัดเจนอย่างเพียงพอทั้งสำหรับฝ่ายผู้จัดการชุมนุมและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งต้องรับผิดชอบ

ประเด็นที่สอง การวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ไม่มีความชัดเจนมากเพียงพอ

ดังจะพบว่า คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้มีความพยายามของฝ่ายตุลาการในการวางหลักเกณฑ์ที่นำมาปรับใช้สำหรับคดีว่ามีเหตุผลและแนวความคิดอย่างไร ซึ่งโดยทั่วไปแนวความคิดดังกล่าวก็อาจนำไปสู่การปรับใช้ในคดีอื่นๆ ที่เกิดขึ้นได้เช่นกัน เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (common law) ที่ยึดถือว่าคำพิพากษาเป็นบ่อเกิดของกฎหมายประเภทหนึ่ง แม้ว่าในด้านหนึ่ง การวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยอาจช่วยให้สามารถเข้าใจว่า ฝ่ายตุลาการใช้แนวความคิดหรือเหตุผลเช่นไรในการวินิจฉัย แต่ในการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มักจะเป็นการให้ความหมายในลักษณะทั่วไป เช่น ในคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาได้ให้เหตุผลว่า ในการที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้นั้น จะต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งอันตรายที่เห็นได้อย่างชัดเจนในห้วงเวลาปัจจุบัน (the clear and present danger test) หรือเป็นการกระทำที่สร้างความรุนแรงในสังคม (crime of breach of the peace) หากการชุมนุมดังกล่าวยังไม่ปรากฏลักษณะดังกล่าวก็จะถือว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การวางหลักเกณฑ์ในแต่ละคดีนั้นก็ยังคงมีลักษณะเป็นนามธรรมที่ต้องอาศัยการตีความอีกเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้มีการประเมินถึงผลที่จะเกิดขึ้นแตกต่างกันไปในระหว่างฝ่ายตุลาการในแต่ละคดี

บทที่ 9

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของเสรีภาพการชุมนุม แนวทางการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุม ในประเทศไทย

9.1 สภาพปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เจเนอซีของเสรีภาพในการชุมนุม

9.1.1 ข้อสังเกตในเชิงบริบทที่มีต่อเสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งในสังคมไทยโดยเฉพาะในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิดความยุ่งยากติดตามมาเป็นอย่างมาก ดังจะพบได้ว่า แม้เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแต่ก็อาจเป็นการชุมนุมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางให้บังเกิดขึ้น ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่าย นำมาซึ่งการชุมนุมที่ทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงเป็นอย่างมาก รวมทั้งในการชุมนุมหลายครั้งก็ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมของการชุมนุมขึ้นในหลายด้าน เช่น เป้าหมายของการชุมนุมเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ พื้นที่ของการชุมนุมซึ่งเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมในมิติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นชุมนุมที่ปราศจากระยะเวลาอันชัดเจนหรือเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลายาวนาน หรือการยึดพื้นที่ของหน่วยงานรัฐหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญของส่วนรวมโดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามปกติ ลักษณะของการชุมนุมที่สามารถสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังการเคลื่อนขบวนของผู้ชุมนุมไปยังสถานที่ต่างๆ ทั้งที่มีการประกาศไว้ล่วงหน้าหรือไม่มีการประกาศเป้าหมายในสาธารณะได้มีโอกาสรับรู้ รวมไปถึงการใช้ความรุนแรงของผู้เข้าร่วมการชุมนุมบางส่วนต่อประชาชนกลุ่มอื่นๆ ซึ่งอาจมีในหลายระดับ โดยที่ไม่ปรากฏผู้กระทำหรือรับผิดชอบอย่างชัดเจน

ซึ่งการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนับตั้งแต่ความขัดแย้งทางการเมืองก่อนหน้าการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเป็นรูปแบบของการชุมนุมที่แตกต่างไปอย่างมากจากการชุมนุมโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นในห้วงเวลา

ก่อนหน้านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2530 มาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2540 ที่การชุมนุมส่วนใหญ่จะประกอบด้วยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาหรือการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐในพื้นที่ชนบท อันเป็นการเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรของตนเองเป็นส่วนมาก หรือเป็นการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องระบบการจ้างงานที่เป็นธรรม ซึ่งรูปแบบของการชุมนุมในห้วงเวลาดังกล่าวก็มีความแตกต่างเป็นอย่างมากทั้งในแง่ของจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา พื้นที่การชุมนุม เป้าหมายหรือข้อเรียกร้องของการชุมนุม ดังเช่น การชุมนุมของสมาชิกคนจน การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้มีการเปิดเขื่อนปากมูล การชุมนุมเพื่อให้ยุติการขับไล่ผู้คนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การชุมนุมของผู้ใช้แรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิในการลาออกระบบประกันสังคม เป็นต้น

แม้การชุมนุมที่กล่าวมาจะปรากฏขึ้นบ่อยครั้งแต่ก็เป็นการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมที่มีขอบเขตจำกัด อันเนื่องมาจากจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา แม้ว่าบางครั้งอาจมีการชุมนุมเป็นระยะเวลานานแต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อส่วนรวม ดังการชุมนุมของสมาชิกคนจนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยลงในห้วงเวลาที่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่าย ได้ทวีความเข้มข้นขึ้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ซึ่งสำหรับประชาชนที่เผชิญกับปัญหาเหล่านี้การชุมนุมเป็นวิธีการที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหของตน และประเด็นนี้นับเป็นสิ่งที่จะต้องตระหนักถึงเป็นอย่างมากในกรณีที่ต้องมีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทย เพราะหากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมีความเข้มงวดก็อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนบางกลุ่มซึ่งจำเป็นต้องใช้การชุมนุมเป็นเครื่องมือในการแสดงความเห็นหรือเรียกร้องกับหน่วยงานรัฐที่มีความรับผิดชอบ ดังนั้น หากจะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะจึงควรให้ความสำคัญกับการจัดการกับการชุมนุมที่มุ่งเน้นในประเด็นทางการเมืองเป็นสำคัญ เพราะเป็นการชุมนุมที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างสำคัญ

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากปัจจัยที่จะส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาของการชุมนุมใน 3 ปัจจัย คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำเนียงร่วมทางสังคมและความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ ก็จะสามารถให้คำอธิบายได้ในเบื้องต้นว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้การชุมนุมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากเป็นผลมาจากสังคมไทยประสบปัญหาทั้ง 3 ด้าน อย่างรุนแรง

ในด้านของเสถียรภาพของระบบการเมือง จะพบว่ามี การความไม่มั่นคงและการโต้แย้งต่อความชอบธรรมของระบบการเมืองในระดับสูง ระบบรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถสถาปนาความชอบธรรมในทางการเมืองได้ มีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านรัฐบาล รัฐสภา รวมทั้งการพยายามปรับแก้ระบบการเมืองให้เป็นไปตามความต้องการของตน ระบบการเมืองที่ยังปราศจากเสถียรภาพเป็นผลอย่างสำคัญให้การชุมนุมสามารถที่จะกลายไปเป็นรูปแบบและเนื้อหาที่ทั้งเป็นการสันคลอนตัวระบบการเมืองในขณะนั้น

ในด้านของสำนึกร่วมทางสังคม ความแตกแยกระหว่างกลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เกิดขึ้นอย่างไพศาลซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการเมืองที่มองไปยังบุคคลซึ่งอยู่ในฝ่ายที่แตกต่างไปจากตนให้กลายเป็นศัตรู จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือยอมรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคตามระบอบประชาธิปไตย การขาดสำนึกร่วมกันทางสังคมในฐานะพลเมืองแห่งรัฐย่อมทำให้การแสดงออกทางการเมือง เช่น การชุมนุมสามารถกระทำไปด้วยการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้

ในด้านของความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ ในหลายประเทศได้พยายามออกแบบให้การใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมให้สามารถถูกตรวจสอบหรือทบทวน เพื่อทำให้การใช้อำนาจของหน่วยงานนั้นๆ มีความน่าเชื่อถือและทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ แต่สำหรับสังคมไทยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ได้มีการให้ความสำคัญในการสร้างกลไกในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านตำรวจจะถูกมองว่าเป็นบทบาทที่มีได้มีความเป็นกลาง หากต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลด้วยปัจจัยแวดล้อมในลักษณะเช่นจึงทำให้กลไกรัฐในสังคมไทยแปรสภาพไปเป็นฝ่ายตรงข้ามของผู้ชุมนุม

ปัจจัยทั้ง 3 ด้าน จะส่งอย่างสำคัญต่อการรับรองและจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในสังคมที่มีปัจจัยทั้งสามด้านมีทิศทางไปในด้านบวกก็จะส่งผลให้รูปแบบการชุมนุมสามารถได้ดำเนินไปได้พร้อมกับการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวม (ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการชุมนุมเกิดขึ้น) แต่ถ้าหากปัจจัยต่างๆ เป็นไปในทางลบก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผลให้การชุมนุมที่เกิดขึ้นนำไปสู่ผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมา

หากพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 3 ด้าน จะพบว่าสังคมไทยอยู่ภายใต้ของบริบทของความเสี่ยงอย่างรุนแรง เพราะในการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งหมดจะพบว่าล้วนมีทิศทางไปในทางด้านลบเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถเป็นคำตอบได้ว่าเพราะเหตุใดในการเคลื่อนไหวในรอบทศวรรษ 2540 สืบเนื่องมาถึงทศวรรษ 2550 จึงกลายเป็นการชุมนุมที่ได้สร้างความยุ่งยากให้กับสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ต้องตระหนักว่าในการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้เป็นเพียงการพิจารณาในระบบกฎหมายเชิงเปรียบเทียบ โดยความคาดหวังว่าหากสามารถเป็นบทเรียนที่จะช่วยให้สามารถสร้างระบบที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการชุมนุมที่เกิดขึ้น รวมทั้งทำให้เสรีภาพในการชุมนุมสามารถมีผลในทางปฏิบัติในทิศทางที่ไม่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นหรือสังคม และวางอยู่บนการเคารพต่อระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสำคัญควบคู่พร้อมกันไปด้วย

9.1.2 ปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพในการชุมนุม

เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในรัฐธรรมนูญของไทยมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญแบบถาวร ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 63 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน¹ แม้อาจจะมีข้อยกเว้นให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองการใช้ที่สาธารณะหรือในกรณีที่เป็นช่วงสถานการณ์ที่ไม่ปกติ แต่กระทั้งปัจจุบันก็ยังไม่มีการบัญญัติ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ถูกยกเลิกไปภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งอยู่ในระหว่างการวิจัยครั้งนี้และก็ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับที่จะร่างขึ้นใหม่ก็จะต้องมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้โดยไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญแต่อย่างใด

เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบังเกิดขึ้น การชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสำคัญ โดยไม่มีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมหรือสาธารณะแต่อย่างใด บทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการกับการชุมนุมโดยตรง จึงทำให้ไม่อาจปรับใช้กับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

โดยที่การรับรองเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดไว้แต่เพียงเนื้อหาของการชุมนุมว่าจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทำให้การชุมนุมภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็มีอยู่ปรากฏในมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ² ซึ่งกำหนดให้การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายใช้กับกรณีการชุมนุมเป็นการเฉพาะเจาะจง หากต้องการบังคับใช้กับการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยรวม จึงอาจไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างไร

ซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ หากไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือละเมิดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐก็มีความยุ่งยากในการที่จะเข้าควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุม เพราะอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เสรีภาพในการชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบันจึงยังขาดความชัดเจนถึงการจำแนกการชุมนุมที่ต้องได้รับการตรวจสอบหรือการห้าม ผลที่ติดตามมาก็คือผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวมไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง และการชุมนุมหลายครั้งที่แม้จะเริ่มต้นด้วยการชุมนุมอย่างสงบแต่ก็ได้สร้างความเสียหายหรือผลกระทบอย่างรุนแรงกับบุคคลอื่นเป็นอย่างมาก

หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของหลายประเทศจะพบว่า บทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะไม่ได้เพียงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมแต่เพียงฝ่ายเดียวหากยังมีการคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะหรือบุคคลอื่นๆ ที่อาจ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ได้รับผลกระทบติดตามมาจากการชุมนุม อันเป็นแสดงให้เห็นการตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของทุกฝ่ายในสังคมร่วมกัน แม้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิ่งที่สำคัญในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย แต่เสรีภาพในการชุมนุมก็เป็นสิ่งที่ต้องควบคู่ไปกับการเคารพถึงเสรีภาพและสิทธิพื้นฐานของบุคคลอื่นๆ รวมทั้งประโยชน์ของส่วนรวมด้วยเช่นกัน

ซึ่งในหลายประเทศก็ได้มีบทบัญญัติจำแนกให้มีการชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างเสรีและการชุมนุมที่มีเงื่อนไขจะต้องปฏิบัติก่อนบางประการ สำหรับการชุมนุมที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดกำกับก็จะเป็นการชุมนุมที่กระทำขึ้นในลักษณะเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้กระทำขึ้นในพื้นที่สาธารณะ แต่สำหรับการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมก็จะเป็นการชุมนุมที่ทางฝ่ายผู้ชุมนุมต้องดำเนินการก่อนที่จะได้มีการชุมนุม

ดังนั้น ประเด็นเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาประเด็นเสรีภาพของการชุมนุมในระบบกฎหมายไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการจำแนกการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบหรือมีความเป็นไปได้น้อยที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวม การจำแนกการชุมนุมออกเป็นสองประเภทนี้ ในด้านหนึ่งเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนว่าการชุมนุมที่จะบังเกิดขึ้นเป็นการชุมนุมในลักษณะใด และหากเป็นการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมแล้ว ในอีกด้านหนึ่งก็เพื่อเป็นการคุ้มครองกับสิทธิของบุคคลอื่นๆ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้องตระหนักว่าการจำแนกการชุมนุมทั้ง 2 รูปแบบนี้ อาจมีความเปลี่ยนแปลงไปได้ในระหว่างการชุมนุม ดังการชุมนุมที่สงบและปราศจากผลกระทบต่อส่วนรวมในระยะเริ่มต้นก็อาจกลายเป็นการชุมนุมที่สร้างผลกระทบให้เกิดอย่างรุนแรงในภายหลังได้ จึงจำเป็นที่จะต้องการสร้างเกณฑ์ในการจำแนกการชุมนุมที่มีความยืดหยุ่นและสามารถสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างทันทั่วถึง

โดยการจำแนกประเภทของการชุมนุมจะทำให้มีมาตรการบางประการติดตามมาสำหรับทางฝ่ายผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม อันเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบต่อการชุมนุมที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นระบบการควบคุมก่อนซึ่งสามารถเป็นไปได้ทั้งรูปแบบของการแจ้งเพื่อทราบและการขออนุญาต

9.2 แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

9.2.1 สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในปัจจุบัน การรับรองเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้น ปรากฏว่ามีเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน³ รวมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะหรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงได้รับการบัญญัติขึ้น แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีความพยายามในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมเกิดขึ้นหลายครั้งก็ตาม

สำหรับกฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับเกี่ยวกับการชุมนุมในห้วงเวลาปัจจุบัน จึงเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง ดังจะปรากฏในกฎหมายที่มี 2 รูปแบบสำคัญ คือ

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

สำหรับกฎหมายในกลุ่มแรกจะเป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ดังการตกอยู่ในสภาวะสงคราม จลาจล สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงต่อรัฐ หรือเป็นสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เมื่อเกิดสถานการณ์ดังที่กล่าวมาก็อาจมีการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับในการควบคุมสถานการณ์อันจะเป็นผลต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันรวมถึงการห้ามเสรีภาพในการชุมนุมด้วย ซึ่งจะพบว่า ได้มีการใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อเกิดการชุมนุมขึ้นในสังคมไทยหลายครั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการเข้าควบคุม

³ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในรัฐธรรมนูญของไทยได้ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และภายหลังจากนั้นมาก็ได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นสืบเนื่องต่อมาตราละเลียดในหัวข้อ 7.3.1

หรือสั่งการกับผู้ชุมนุม แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ในการควบคุมการชุมนุมมีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นการบังคับใช้เมื่อสถานการณ์โดยรวมของประเทศหรือในบางพื้นที่ต้องเผชิญสถานการณ์ที่ไม่ปกติ และเห็นได้ชัดเจนว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในการห้ามการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงบทลงโทษตามกฎหมายเหล่านี้ก็จะเป็บบทลงโทษทางอาญาที่มีความรุนแรง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดภายใต้กฎหมายนี้จะถูกมองว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ เมื่อนำมาปรับใช้กับเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นการลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง รูปแบบของวิธีการในการปฏิบัติการตามกฎหมายเหล่านี้จะเป็นการใช้กำลังทั้งหน่วยงานของตำรวจและรวมถึงทหาร ซึ่งโดยปกติจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของประเทศในการป้องกันการรุกรานหรือทำหน้าที่ในการรบในสงคราม แต่กลับถูกนำมาปฏิบัติการในเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างไปจากหน้าที่หลักของหน่วยงาน จึงย่อมไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ อันอาจนำมาซึ่งการสูญเสียหรือความเสียหายเกิดขึ้นอย่างรุนแรงให้บังเกิดขึ้นได้

ประการที่สาม การตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมในการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการชุมนุมมีข้อจำกัดตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายบางฉบับได้ยกเว้นให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องมีความรับผิดชอบในปฏิบัติการของตน ทำให้เมื่อเกิดความเสียหายหรือความสูญเสียขึ้นอันเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐแต่กลับไม่ต้องมีความรับผิดชอบเกิดขึ้น

รูปแบบที่สอง กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม กฎหมายประเภทนี้เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่างชัดเจนแต่มีกฎหมายหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง อันประกอบไปด้วยความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดตามกฎหมายอื่นๆ ซึ่งความผิดเหล่านี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ. 2490

การนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมทำให้มีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายเหล่านี้มุ่งควบคุมการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายแต่ละประเภทโดยตรง เช่น การจอดรถกีดขวางทางจราจร การทิ้งขยะลงบนถนน หรือการใช้เครื่องขยายเสียงในการจัดงานต่างๆ ซึ่งการกระทำเหล่านี้แตกต่างไปจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมถือว่าอันเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ อันอาจทำให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นสืบแต่ก็จะ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังการใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมก็เป็นความจำเป็นของทางฝ่ายผู้ชุมนุมที่จะต้องสื่อสารกับผู้ชุมนุมหากเป็นการชุมนุมที่มีคนเข้าร่วมจำนวนมาก หรือการปิดถนนในบริเวณที่ได้จัดให้มีการชุมนุมเกิดขึ้น เป็นต้น หากมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้กับบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุมแล้ว ก็ย่อมจะทำให้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้ไม่มีผลในความเป็นจริงแต่อย่างใด เฉพาะอย่างยิ่งกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในที่สาธารณะซึ่งจะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายเป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง ในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพบว่า มีความไม่สม่ำเสมอปรากฏขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐอาจตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่ม ด้วยบางข้อหา ในขณะที่ไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่ม ดังจะพบได้ในกรณี ที่ผู้ชุมนุมเป็นกลุ่มของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน กลุ่มคนในชนบท จะพบว่า มีการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมหรือบุคคลที่เป็นแกนนำด้วยข้อหาเหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่มักจะไม่พบการตั้งข้อหาด้วยกฎหมายเหล่านี้ในการชุมนุมกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในยุคของความขัดแย้งระหว่างสี/ฝ่าย มากเท่าใด

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายทั้ง 2 รูปแบบ ก็พบว่า เป็นกฎหมายที่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมิได้เป็นกฎหมายที่มีได้ถูกออกแบบมาบังคับสำหรับการชุมนุมเป็นการเฉพาะ ในการบังคับใช้ก็จะมีการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง

ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่มีความเข้าใจถึงลักษณะของการใช้เสรีภาพในชุมนุมพร้อมกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่จะต้องได้รับการปกป้องไปพร้อมกัน

9.2.2 แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น มีประเด็นเสนอดังต่อไปนี้

ประการแรก จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่เป็นการรับรองในเชิงหลักการทั่วไปที่จำเป็นต้องมีการกำหนดถึงรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น และรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ไม่มี ความสอดคล้องกับลักษณะของการชุมนุม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้กับสถานการณ์อื่นๆ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมิได้คำนึงถึงหลักการของเสรีภาพในการชุมนุม และการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เพิ่มมากขึ้น จึงควรที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาโดยตรง เพื่อให้การชุมนุมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสามารถดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ บนพื้นฐานของการยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมและการตระหนักถึงสิทธิของสังคมส่วนรวมที่ต้องได้รับการปกป้องไปพร้อมกัน

ประการที่สอง ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการชุมนุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น ดังปรากฏในหลายประเทศที่ได้มีการจำแนกประเภทของการชุมนุมให้มีความชัดเจนขึ้น แต่ในระบบกฎหมายของไทยยังไม่มี การจำแนกการชุมนุมดังกล่าวเกิดขึ้นจึงทำให้เกิดความยุ่งยาก เมื่อการชุมนุมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ดังการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างต่อเนื่องและยาวนานของผู้ชุมนุมหรือการเข้ายึดสถานที่ราชการด้วยการอั้งการชุมนุม “โดยสงบและปราศจากอาวุธ” และเป็นปัญหาอย่างมากในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐว่าจะมีขอบเขตหน้าที่หรือสามารถดำเนินการได้เพียงใด

ทั้งนี้ สำหรับการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือสาธารณะควรที่จะต้องนำเอาระบบการควบคุมก่อนเข้ามาเป็นกระบวนการในการตรวจสอบ ซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมว่าจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือไม่ สามารถ

นำปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มาพิจารณาประกอบ คือ สถานที่ บุคคลผู้เข้าร่วม ระยะเวลา ลักษณะของการชุมนุม เป็นต้น

ประการที่สาม โดยรูปแบบที่จะมีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้ในสังคมไทย คือ ระบบการแจ้งเพื่อทราบ เนื่องจากระบบการขออนุญาตนั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งไปในทิศทางที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่ง การชุมนุมในสังคมไทยในห้วงเวลาปัจจุบันมักเป็นการชุมนุมที่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐ อันอาจเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐตัดสินใจไปในทิศทางที่สอดคล้องกับรัฐบาลในขณะนั้น แต่เป็นการปิดกั้นต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสำหรับระบบการแจ้งเพื่อทราบนั้นผู้ชุมนุมไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการชุมนุม แต่ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการต่างๆ ในการรับมือกับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสมและหลีกเลี่ยงผลกระทบที่อาจจะบังเกิด รวมทั้งบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมก็จะได้เตรียมการล่วงหน้าด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ระบบการแจ้งเพื่อทราบนี้สามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีเหตุผลหรือมีความชัดเจนอย่างเพียงพอว่า การชุมนุมที่นั้นจะทำให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบดุลพินิจและมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบในทางนิตินัยแต่เป็นระบบขออนุญาตในทางปฏิบัติจริง

สำหรับการชุมนุมที่ได้มีการแจ้งกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุมแล้วก็ต้องมีการให้ความคุ้มครองกับการชุมนุมที่จะได้เกิดขึ้น ด้วยการบัญญัติให้การกระทำใดๆ ที่เป็นการคุกคามหรือขัดขวางการชุมนุมเป็นความผิดที่ต้องได้รับการลงโทษ กรณีเช่นนี้จะทำให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพที่ได้รับการปกป้องจากกฎหมาย

ประการที่สี่ ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ แม้ในระบบของการแจ้งเพื่อทราบจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีความชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบให้บังเกิดขึ้นต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งในกรณีที่ฝ่ายผู้ที่จะจัดการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถมีได้ 2 ระดับ คือ ระดับแรก เป็นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน

ภายในที่มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบหรือทบทวนคำวินิจฉัยคำสั่งห้าม ระดับที่สองเป็นการอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อให้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดถึงผลบังคับของคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญก็คือ ต้องให้การอุทธรณ์ต่อคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นสามารถกระทำได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วเพื่อให้เกิดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้การออกคำสั่งห้ามการชุมนุมมาเป็นเครื่องมือในการกีดขวางการชุมนุมของประชาชน

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

9.3 สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมและแนวทางแก้ไข

9.3.1 สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

ดังที่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมในระบบกฎหมายของไทย นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม “โดยสงบและปราศจากอาวุธ” แล้วปรากฏว่า ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายอีกหลายฉบับที่ทั้งให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหรือกฎหมายที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่จะเป็นอุปสรรคสำหรับการชุมนุม กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ก็จะถูกนำมาบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่รัฐในต่างกรรมต่างวาระซึ่งก็อาจกลายเป็นข้อพิพาทมาสู่การวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่เกิดขึ้นในกรณีข้อขัดแย้งเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งสามารถเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่การวินิจฉัยขององค์กรตุลาการทั้งในศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ขึ้นอยู่กับ

ประเด็นปัญหาข้อพิพาทในแต่ละคดี และการดำเนินคดีของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องอยู่กับการชุมนุม เฉพาะอย่างยิ่งทางด้านของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับการชุมนุมและการจัดการกับการชุมนุมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมแล้วจะพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ไม่สามารถมีบทบาทในเชิงป้องกันผลกระทบล่วงหน้า

เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมจะเป็นรูปแบบของการควบคุมภายหลัง ทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทได้เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้น รวมทั้งกลายเป็นประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้นว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หน้าที่ขององค์กรตุลาการจึงเป็นไปได้เฉพาะเพียงการวินิจฉัยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว แต่จะไม่สามารถมีบทบาทในเชิงของการป้องกันล่วงหน้าในกรณีที่มีเหตุผลรองรับเพียงพอว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมาต่อสังคม

ประการที่สอง ข้อจำกัดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

หากพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลก็จะเป็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ โดยประเด็นข้อพิพาทสำคัญก็คือ ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ในขณะที่ข้อโต้แย้งกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็คือว่า การออกคำสั่ง ปฏิบัติการหรือการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีความเหมาะสมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ ขณะที่สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบหรือความสงบเรียบร้อยของฝ่ายอื่นๆ จะไม่ได้รับการคำนึงมากเพียงพอในการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะฉะนั้น ภายใต้ระบบการควบคุมภายหลังในระบบกฎหมายของไทย ประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ดังจะปรากฏให้เห็นจากข้อเท็จจริงในสังคมไทยว่า ข้อพิพาทในคดีแทบทั้งหมดจะเป็นการโต้แย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ขณะที่บุคคลอื่นๆ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมทั้งในด้านเศรษฐกิจ การใช้ชีวิตประจำวัน การศึกษา ฯลฯ จะไม่ได้รับการตระหนักถึงแต่อย่างใด

ประการที่สาม ปัญหาในด้านของกระบวนการวิธีพิจารณาที่ไม่มีระยะเวลาอันชัดเจน

เนื่องจากข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม จะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีตามขอบเขตของหน่วยงานตน และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาอันชัดเจน ทำให้การพิจารณาข้อพิพาทในประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมก็จะจะเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลแต่ละประเภท ซึ่งคดีที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมบางประเภทนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาอาจไม่เป็นประเด็นสำคัญของคดีแต่อย่างใด เช่น การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุมอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

แต่ในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการชุมนุมบางแง่มุมนั้นมีความสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน เช่น การชุมนุมที่ได้มีการจัดขึ้นนั้นถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ หรือเป็นการชุมนุมที่อยู่ภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ข้อพิพาทในกรณีเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนให้ทันกับสถานการณ์ ทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองต่อบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุมในกรณีที่มีการชุมนุมนั้นอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือความมั่นคงของสังคม ในกรณีที่พบว่าเป็นการชุมนุมที่มีการใช้ความรุนแรงเป็นปัจจัยสำคัญประกอบในการชุมนุม และเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการต่อไปได้ในการให้ออกคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุม การไม่มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนจึงจะสร้างปัญหาต่อการวินิจฉัยข้อพิพาทในการชุมนุมเป็นอย่างมาก แม้ว่าในศาลบางประเภทอาจมีการใช้มาตรการให้การคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่เราเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของศาลในแต่ละคดีไป ซึ่งอาจทำให้ต้องขึ้นอยู่กับรายละเอียดของแต่ละคดี รวมทั้งความเห็นของผู้พิพากษาในคดีนั้นๆ ว่าจะมีมุมมองอย่างไรกับการชุมนุมที่เกิดขึ้น กรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สี่ จะสามารถวินิจฉัยได้เฉพาะประเด็นที่พิพาทแต่ประเด็นที่ไม่เป็นข้อพิพาทก็จะยังคงมีความคลุมเครือ

ข้อจำกัดประการหนึ่งของระบบการควบคุมภายหลัง คือ หากมีประเด็นเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลก็จะมีวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งกัน อันจะเป็นการทำให้เกิดความกระจ่างต่อข้อสงสัยในข้อพิพาทของคู่กรณี และอาจรวมไปถึงความรับผิดชอบที่จะติดตามมาหากการกระทำที่เกี่ยวกับการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีกระบวนการ ขั้นตอนและรายละเอียดต่างๆ เป็นจำนวนมาก

ซึ่งหากประเด็นเหล่านี้ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นข้อโต้แย้งในการวินิจฉัยของศาลก็จะทำให้เป็นความคลุมเครือว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ นั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ เช่น การจัดวางหน่วยรักษาความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและการตรวจตราบุคคลที่เข้าไปในบริเวณใกล้เคียง การใช้ผ้าปิดหน้าอำพรางตนเองในการชุมนุม การปิดกั้นการจราจรในขณะที่ต้องมีการเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ การเข้าไปปิดกั้นทางเข้าออกของหน่วยงานราชการ การติดตามและรบกวนบุคคลซึ่งตกเป็นเป้าหมายของฝ่ายผู้ชุมนุมในลักษณะต่างๆ การไปใช้สถานที่ของหน่วยงานรัฐเป็นที่ชุมนุมโดยเปิดให้ยังคงสามารถทำงานได้ เป็นต้น

ตัวอย่างเหล่านี้นับเป็นประเด็นที่ทำให้ต้องเกิดการตั้งคำถามว่า เป็นการกระทำที่ผู้ชุมนุมสามารถจะกระทำได้โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่ หรือเป็นการกระทำที่จัดว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย การทำความเข้าใจในตัวอย่างที่กล่าวมานั้นนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนของการชุมนุมจะส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หากประเด็นเหล่านี้ไม่กลายเป็นข้อพิพาทที่ชัดเจนก็จะมีไม่มีการวินิจฉัยว่าเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้หรือไม่

ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่สร้างความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากเมื่อไม่ได้เป็นข้อพิพาทเพื่อให้มีการวินิจฉัยในกระบวนการหรือปฏิบัติการเหล่านั้น การชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลังก็อาจใช้รูปแบบหรือวิธีการในลักษณะเดียวกันกับที่ได้เคยเกิดขึ้น ยิ่งหากเป็นการกระทำที่มีผลกระทบอย่างมาก ก็ยังเท่ากับว่าเสรีภาพในการชุมนุมได้กลายเป็นสิ่งที่กำลังสั่นคลอนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ร่วมในสังคมลงไป

9.3.2 แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

จากการพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม จะพบว่า ปัญหาสำคัญที่ปรากฏขึ้นในการวินิจฉัยชี้ขาดของฝ่ายตุลาการนั้นเป็นผลมาจากการขาดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรง อันเป็นผลการทำงานที่ของตุลาการจึงเป็นการชี้ขาดเป็นกรณีๆ ไปอันนำมาซึ่งปัญหาและความยุ่งยากทั้งต่อผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ สังคมส่วนรวม นอกจากนี้ปัญหาอีกส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยในแต่ละคดี เพราะฉะนั้น ในการพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงจะออกแบ่งเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะหนึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงเกิดขึ้น

สำหรับการแก้ไขปัญหาลักษณะหนึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง จะต้องเป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยที่ไม่ขัดแย้งกับอำนาจที่มีตามกฎหมายในปัจจุบัน ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนอกจากการคำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมแล้ว ก็ยังควรต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี เพื่อให้เกิดการเคารพอย่างเท่าเทียมทั้งต่อเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของบุคคลอื่นๆ หรือประโยชน์สาธารณะ เพราะการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมหรือประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้านใดด้านหนึ่งจนมากเกินไปก็อาจนำมาซึ่งผลเสียได้ทั้งสิ้น จึงควรต้องมีการถ่วงดุลระหว่างการชุมนุมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

ซึ่งในส่วนของการใช้อำนาจวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการ ในด้านหนึ่งต้องมีการตรวจสอบและควบคุมเสรีภาพในการชุมนุมว่าจะต้องดำเนินไปภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม และไม่กระทบถึงประโยชน์หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวมจนเกินขนาด ดังที่บทบัญญัติในมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้รับรองไว้ ซึ่งการชุมนุมที่ได้รับการคุ้มครองต้องเป็นการชุมนุมที่เป็นอย่างสงบและเปิดเผย หากการชุมนุมที่เกิดขึ้นหรือส่วนใดของการชุมนุมเป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่นๆ ก็ต้องมีมาตรการในการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นสู่การพิจารณา ฝ่ายตุลาการต้องให้ความสำคัญต่อระยะเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งต่อการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม การพิจารณาคดีที่รวดเร็วจะช่วยให้ประเด็นปัญหาเรื่องการชุมนุมในบางแง่มุมสามารถยุติลงได้ และจะทำให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะสามารถทราบถึงขอบเขตในการดำเนินการของตนว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น จึงไม่ควรให้คดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการชุมนุมที่กำลังดำเนินการอยู่ถูกพิจารณาอย่างล่าช้า

ประการที่สอง แนวทางแก้ไขปัญหในระยะยาว

สำหรับแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในระยะยาวนั้น เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการออกแบบระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวก็ควรจะต้องประกอบด้วย การควบคุมหรือการตรวจสอบการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเสรีภาพของการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการชุมนุม เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้สั่งห้ามการชุมนุม อันจะเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการในลักษณะเช่นนี้ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของหลายประเทศ อันจะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแนวทางการปฏิบัติทั้งของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น

บทที่ 10

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

10.1 บทสรุป

10.1.1 บริบทที่ส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาการชุมนุม

โดยทั่วไปแล้วแนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ จนกลายเป็นเสรีภาพที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบททางสังคมการเมืองที่แตกต่างกันจะเป็นเงื่อนไขอย่างสำคัญที่ทำให้การพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความแตกต่างกันไปได้

รูปแบบและเนื้อหาของการชุมนุมในแต่ละประเทศจะเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ด้าน คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำนึกร่วมทางสังคม และความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ และปัจจัยเหล่านี้ก็จะมีผลสืบเนื่องต่อไปถึงการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมที่ปรากฏในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ หากในสังคมใดมีปัจจัยเหล่านี้อยู่ในระดับสูงก็จะทำให้แนวโน้มของการชุมนุมสามารถดำเนินไปพร้อมกับการตระหนักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นและสังคม รวมถึงการสร้างระบบของการชุมนุมให้เกิดขึ้นและกลายเป็นบรรทัดฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามกัน หากปัจจัยเหล่านี้อยู่ในระดับต่ำก็อาจส่งผลให้การชุมนุมมีแนวโน้มที่จะละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นรวมทั้งส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงอย่างกว้างขวางได้

หากพิจารณาถึงปัจจัยดังกล่าวในสังคมไทยจะพบว่าอยู่ในระดับต่ำทั้งในด้านของความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำนึกร่วมทางสังคมและความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ การชุมนุมก็มีแนวโน้มที่จะละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือสังคมเกิดขึ้นได้โดยง่าย การพิจารณาถึงการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่จะสามารถทำให้เกิดผลขึ้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ พร้อมกันไป โดยที่ระบบกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่จะทำให้เกิดการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นอย่างเหมาะสมได้

10.1.2 ระบบกฎหมายในการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในหลายฉบับ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 เป็นต้น แต่บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กับประเทศต่างๆ โดยจะสามารถมีผลได้โดยตรงเฉพาะในประเทศที่มีแนวคิดแบบเอกนิยม (Monism) แต่ในหลายประเทศที่ใช้ระบบทวินิยม (Dualism) ยังไม่สามารถมีผลในทางกฎหมายโดยตรง ดังนั้น กฎหมายภายในของแต่ละประเทศจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องการรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมาก

สำหรับในระดับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ จากการศึกษาถึงระบบกฎหมายของฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย จะพบว่า ก็ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้โดยถือเป็นเสรีภาพที่ต้องได้รับการประกันไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ “การชุมนุมสาธารณะ” นั้นอาจส่งผลกระทบต่อสังคมหรือส่วนรวม จึงได้มีการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะพร้อมกันไป ดังนั้น นอกจากการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วก็จะมีการคำนึงถึงการจำกัดเสรีภาพติดตามมาด้วยเช่นกัน ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมมิใช่เสรีภาพอันสมบูรณ์ที่ไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใด ดังจะพบว่า ได้มีประเด็นสำคัญที่นำมาสู่การพิจารณาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ดังนี้

ประการแรก มีการจำแนกรูปแบบของเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะ กับการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ สำหรับการชุมนุมประเภทแรกนั้น จะได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์โดยที่รัฐไม่สามารถเข้าไปจำกัดหรือห้ามมิให้เกิดการชุมนุมได้ ซึ่งสำหรับการชุมนุมในลักษณะนี้มักจะเป็นการชุมนุมในพื้นที่ส่วนบุคคล ไม่ได้เปิดกว้างให้บุคคลสามารถเข้าร่วมได้ทั่วไป

แต่สำหรับการชุมนุมในประเภทที่สอง จะมีการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถเข้าจำกัดการใช้เสรีภาพได้ การชุมนุมในลักษณะนี้มักจะถูกพิจารณาว่าอาจส่งผลกระทบต่อสังคมหรือส่วนรวมได้ โดยเงื่อนไขที่จะมีการนำมาพิจารณาในการจำแนกการชุมนุมทั้ง 2 ประเภท มีดังต่อไปนี้คือ พื้นที่ของการชุมนุม ลักษณะการเข้าร่วมของผู้ชุมนุม ช่วงเวลาของการจัดการชุมนุม และลักษณะของการชุมนุม เป็นต้น แต่เงื่อนไข

ในการจำแนกประเภทของการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมในแต่ละประเทศ ก็ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมที่ไม่จำเป็นต้องเป็นปัจจัยในรูปแบบเดียวกันไปทั้งหมด แต่อย่างใด และในการพิจารณาถึงการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็มีใช้เพียงในห้วงเวลาของการเริ่มต้นการชุมนุมเท่านั้น เพราะในการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายก็สามารถแปรไปสู่การชุมนุมที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายหรือกระทบต่อส่วนรวมในภายหลังได้ ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในช่วงเวลาก่อนและขณะที่มีการชุมนุม

ทั้งนี้ประเด็นสำคัญสำหรับประเทศที่ไม่มีการจำแนกรูปแบบการชุมนุมก็อาจทำให้เกิดปัญหาว่า การชุมนุมซึ่งจัดขึ้นนั้นอาจเป็นการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะอย่างรุนแรง ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เพราะไม่มีความชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าวขัดต่อกฎหมายหรือไม่ หรือในระยะเริ่มต้นเป็นการชุมนุมที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่ต่อมาก่อเป็นการชุมนุมที่สร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้น ก็ล้วนเป็นความยุ่งยากของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการกับการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้

ประการที่สอง รูปแบบของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะมี 2 รูปแบบสำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับระบบการบริหารจัดการก่อนจะเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้มาตรการในการบริหารและตรวจสอบการชุมนุมที่จะจัดขึ้นได้ก่อนมีการชุมนุม ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ระบบย่อย คือ ระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบ โดยระบบการขออนุญาตจะมีระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบค่อนข้างมาก โดยผู้ที่จัดการชุมนุมต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐและต้องได้รับการอนุญาตก่อนจึงจะสามารถจัดการชุมนุมได้ ขณะที่ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นเพียงมาตรการที่ผู้จัดการชุมนุมต้องดำเนินการในเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจ้งรายละเอียดให้ทางหน่วยงานรัฐรับทราบ แต่ไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด ซึ่งหลายประเทศจะใช้ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นหลัก

ส่วนระบบการควบคุมภายหลัง เป็นระบบที่ไม่มีการตรวจสอบล่วงหน้าในการจัดการชุมนุม แต่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมจะสามารถถูกดำเนินคดีผ่านกระบวนการทางศาลในภายหลัง หากมีการกล่าวหาหรือโต้แย้งว่าการกระทำความผิดเป็นการกระทำที่มีขอบหรือทำให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจถูกดำเนินคดีหากถูกโต้แย้งว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเช่นเดียวกัน

แม้ว่าระบบการบริหารจัดการก่อนจะเป็นระบบที่ดูเหมือนจะให้การคุ้มครองต่อเสรีภาพในการชุมนุมควบคู่ไปกับการตระหนักถึงความสงบสุขหรือประโยชน์ของส่วนรวมและหลายประเทศก็ได้ใช้ระบบดังกล่าว แต่ก็มีข้อสังเกตว่าในการใช้ดุลพินิจขององค์กรในการสั่งห้ามการชุมนุมนั้นหากให้ความสำคัญกับมั่นคงของสังคมมากกว่าเสรีภาพในการชุมนุมก็อาจกลายเป็นระบบ การอนุญาตในทางพฤตินัยได้ สำหรับระบบการควบคุมหลังจะเป็นระบบที่มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำหน้าที่ในเชิงป้องกันล่วงหน้า อันอาจทำให้มีการชุมนุมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสังคม รวมทั้งบทบาทของฝ่ายตุลาการในระบบนี้ก็มักจะเป็นวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ จึงอาจทำให้ประโยชน์ของสังคมอาจถูกละเลยหรือไม่ได้รับการตระหนักถึงได้

แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าต้องเป็นการเลือกนำเอาระบบการบริหารจัดการก่อนหรือการควบคุมหลังมาใช้แต่เพียงระบบเดียวเท่านั้น ในหลายประเทศก็ได้มีการใช้ทั้งสองระบบควบคู่กันไป โดยพิจารณาถึงข้อจำกัดและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากทั้งสองระบบประกอบกัน

10.1.3 บทบาทของฝ่ายตุลาการและองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ 2 ประเภทด้วยกัน คือ ฝ่ายตุลาการและองค์กรอื่นๆ ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในประเด็นเสรีภาพในการชุมนุม

โดยองค์กรอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้จะปรากฏในประเทศที่ใช้ระบบการบริหารจัดการก่อน ซึ่งจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุม อันประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ องค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นองค์กรลำดับแรกในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุม และถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากจะเป็นองค์กรแรกในการต้องใช้อำนาจรัฐในการสั่งห้าม หากเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวจะสร้างผลกระทบที่รุนแรง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกและเครื่องมือที่จะทำให้การตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ดำเนินไปบนหลักของการใช้เหตุผลและความเป็นกลาง

สำหรับฝ่ายตุลาการจะพบว่า มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่อนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม

อันถือได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งว่า ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประการที่สอง เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างทางฝ่าย ผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในประเด็นว่า การชุมนุมที่ได้ดำเนินการนั้นเป็นการชุมนุม ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และประเด็นว่า ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการชุมนุมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยข้อโต้แย้ง ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อการปกป้องหรือจำกัด เสรีภาพในการชุมนุมในแต่ละประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าในบางประเทศฝ่ายตุลาการ มีแนวความคิดที่เน้นความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมและไม่ไว้วางใจต่อเสรีภาพในการชุมนุม แนวโน้มคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการก็จะจะเป็นไปในทิศทางที่จำกัดเสรีภาพ เป็นสำคัญ แต่ถ้าหากศาลมีแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพการชุมนุมก็จะมี คำวินิจฉัยที่เปิดกว้างต่อเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ความพยายามแนวทางในการนำระบบการตรวจสอบชั้นต่ำและการตรวจสอบชั้นสูง ดังที่ปรากฏในฝรั่งเศส ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยประสานให้เกิดความสมดุลระหว่าง ความสำคัญทั้งของเสรีภาพในการชุมนุมและประโยชน์ของสังคมที่อาจนำมาปรับใช้ได้

10.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในระบบกฎหมายของไทย จะพบว่า ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนรวมทั้งเงื่อนไขที่จะจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่จะพบว่ายังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรงขึ้น บังคับใช้ ซึ่งก็นับว่าได้เป็นปัญหาอย่างสำคัญทั้งในด้านของทางฝ่ายผู้ที่ต้องการใช้ เสรีภาพในการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งต้องดูแลจัดการการชุมนุม รวมทั้งสังคมหรือ ส่วนรวมที่อาจได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปัญหา สำคัญที่เกิดขึ้นกับการชุมนุมซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองในรอบทศวรรษที่ผ่านมา

โดยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญของไทยวางอยู่บนหลักของ การชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธเท่านั้น ซึ่งกลายเป็นเหตุผลในการจัดการ ชุมนุมที่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่ไม่มีความชัดเจนว่าการชุมนุมในหลายลักษณะนั้น จะสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใด ดังการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะเป็นระยะเวลานาน การเข้าครอบครองพื้นที่ของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น การขาดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการชุมนุมจึงมีส่วนอย่างสำคัญต่อปัญหาของการชุมนุมที่เกิดขึ้นใน สังคมไทย

10.2.1 ข้อเสนอในเชิงหลักการ

จากการศึกษาวิจัยถึงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในงานชิ้นนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นข้อเสนอเพื่อให้มีการจำแนกประเภทของการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมให้มีความชัดเจน ซึ่งสามารถพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ของการชุมนุมที่จะส่งผลกระทบต่อสังคม เช่น พื้นที่ ลักษณะของผู้เข้าร่วม ระยะเวลา และรูปแบบของการชุมนุม รวมทั้งการสร้างระบบในการตรวจสอบการชุมนุมที่อาจมีผลในลักษณะดังกล่าวให้เกิดขึ้น เนื่องจากในบางครั้งการชุมนุมในระยะเริ่มต้นอาจดำเนินไปในลักษณะที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมหรือส่วนรวม แต่การชุมนุมก็สามารถที่จะเปลี่ยนไปเป็นการชุมนุมที่สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นอย่างรุนแรงได้ ดังนั้นจึงจำเป็นมีการจำแนกการชุมนุมในแต่ละรูปแบบออกจากกันเพื่อให้ทั้งทางฝ่ายผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งสาธารณชนสามารถเข้าใจถึงขอบเขตของการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญกับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียม

โดยประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาก็คือ สถานที่ของการชุมนุมและลักษณะของการชุมนุม โดยในส่วนของสถานที่จะต้องมีการแยกระหว่างพื้นที่สาธารณะทั่วไป พื้นที่สาธารณะแบบจำกัดการเข้าถึง และพื้นที่สาธารณะที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะจะสามารถกระทำได้ในพื้นที่สองแบบแรก ส่วนพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษควรได้รับการคุ้มครองและห้ามมิให้มีการชุมนุมเกิดขึ้นในสถานที่เหล่านั้น

สำหรับลักษณะของการชุมนุม ซึ่งโดยทั่วไปการชุมนุมแบบอยู่กับที่และการเคลื่อนที่ เป็นสิ่งที่ควรต้องถือว่าเป็นเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ก็ต้องมีการตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับฝ่ายต่างๆ ด้วยเช่นกัน ขณะที่การชุมนุมแบบยึดครองเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งไม่ใช่พื้นที่สาธารณะทั่วไปก็ควรต้องมีการจำกัดไว้ เนื่องจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้จะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสังคมส่วนรวม

นอกจากนี้ปัญหาของการชุมนุมในสังคมไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการชุมนุมในทางการเมืองเป็นสำคัญดังที่ปรากฏขึ้นในห้วงทศวรรษที่ผ่านมา การจำแนกการชุมนุมจึงควรให้ความสำคัญกับการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นสำคัญเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในการชุมนุมของประชาชนในกรณีปัญหาอื่นๆ ที่มีลักษณะแตกต่างออกไป เช่น การชุมนุมกรณีทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน เป็นต้น

ประการที่สอง ควรมีการนำระบบการบริหารจัดการก่อนมาปรับใช้ในระบบกฎหมายของไทยเพื่อให้เกิดกระบวนการในการตรวจสอบก่อนที่จะมีการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยต้องมีการบัญญัติถึงกระบวนการ กรอบดุลพินิจ ระยะเวลา ที่มีความชัดเจนเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าใจได้ถึงขอบเขตอำนาจของตน สำหรับการควบคุมภายหลังก็จะเป็นกระบวนการในการตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการชุมนุมขึ้น อันจะช่วยทำให้การชุมนุมเกิดขึ้นโดยประโยชน์ของสังคมส่วนรวมต้องเป็นประเด็นที่ต้องถูกให้ความสำคัญมากขึ้น ไม่น้อยไปกว่าเสรีภาพของผู้ชุมนุมหรืออำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงเท่านั้น

และเนื่องจากในระบบการบริหารจัดการก่อนจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาหรือวินิจฉัยในเบื้องต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกลไกหรือมาตรการเพื่อทำให้การทำหน้าที่ดำเนินไปอย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ดังนั้น กลไกหรือมาตรการต่างๆ จึงต้องถูกสร้างขึ้นไปพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อองค์กรที่ต้องทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้น เป็นต้น เพื่อจะทำให้การใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องพิจารณาในลำดับแรกนี้มีได้ถูกผูกขาดไว้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น อันอาจจะทำให้การใช้อำนาจขององค์กรเป็นเครื่องมือในทางการเมืองของรัฐบาลหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งจะทำให้แปรสภาพขององค์กรรัฐไปเป็นฝ่ายตรงข้ามของผู้ชุมนุม

ประการที่สาม เป็นข้อเสนอต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยประเด็นเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งประกอบไปด้วยแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากับแนวทางแก้ไขปัญหายาว

สำหรับการแก้ไขปัญหายเฉพาะหน้าในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง การดำเนินบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนอกจากการคำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมแล้ว ก็ยังควรต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี เพราะการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมหรือประโยชน์ของสังคมส่วนรวมจนมากเกินไปก็นำมาซึ่งผลเสียหลายได้ทั้งสิ้น จึงควรต้องมีการถ่วงดุลระหว่างการชุมนุมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

ในส่วนของกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุม ฝ่ายตุลาการต้องให้ความสำคัญต่อระยะเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งต่อการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและ

ประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม การพิจารณาคดีที่รวดเร็วจะช่วยให้ประเด็นปัญหาเรื่องการชุมนุมในบางแง่มุมสามารถยุติลงได้ และจะทำให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะสามารถทราบถึงขอบเขตในการดำเนินการของตนว่าจะสามารถกระทำได้เพียงใด

สำหรับแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในระยะยาวนั้น เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการออกแบบระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวก็จะประกอบด้วย การควบคุมหรือการตรวจสอบการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเสรีภาพของการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการชุมนุมเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้สั่งห้ามการชุมนุม อันจะเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการในลักษณะเช่นนี้ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของหลายประเทศ อันจะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแนวทางการปฏิบัติทั้งของฝ่ายผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น

10.2.2 ข้อเสนอต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

จากงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตสิทธิของบุคคลผู้ชุมนุมและอำนาจหน้าที่ของทางเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในหลายกรณีศึกษาก็ได้นำมาซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบสุขและประโยชน์ของส่วนรวม จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนทั้งในด้านของเสรีภาพในการชุมนุมและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมว่าจะมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด จึงควรที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาโดยตรง เพื่อให้การชุมนุมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสามารถดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้บนพื้นฐานของการยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมและการตระหนักถึงสิทธิของสังคมส่วนรวมที่ต้องได้รับปกป้องไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ มีประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการชุมนุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น

ดังปรากฏในหลายประเทศที่ได้มีการจำแนกประเภทของการชุมนุมให้มีความชัดเจนขึ้น แต่ในระบบกฎหมายของไทยยังไม่มี การจำแนกการชุมนุมดังกล่าว โดยการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือสาธารณะควรที่จะต้องนำเอากระบวนการควบคุม ก่อนเข้ามาเป็นกระบวนการในการตรวจสอบ ซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมว่าจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือไม่ สามารถนำปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ มาพิจารณาประกอบ คือ สถานที่ บุคคลผู้เข้าร่วม ระยะเวลา ลักษณะของการชุมนุม เป็นต้น

ประการที่สอง รูปแบบควรนำมาปรับใช้ในสังคมไทยคือ ระบบการบริหาร จัดการก่อน เนื่องจากระบบการขออนุญาตนั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งไปใน ทิศทางที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมใน สังคมไทยในห้วงเวลาปัจจุบันมักเป็นการชุมนุมที่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือ หน่วยงานรัฐ อันอาจเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐตัดสินใจไปในทิศทางที่สอดคล้องกับ รัฐบาลในขณะนั้น แต่เป็นการปิดกั้นต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสำหรับระบบ การแจ้งเพื่อทราบนั้นผู้ชุมนุมไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการชุมนุม แต่ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมเพื่อให้ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการต่างๆ ในการรับมือกับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสมและ หลีกเลี่ยงผลกระทบที่อาจจะบังเกิด รวมทั้งบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการ ชุมนุมก็จะได้เตรียมการล่วงหน้าด้วยเช่นกัน

อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ระบบการแจ้งเพื่อทราบนี้สามารถสั่งห้ามการ ชุมนุมได้ ในกรณีที่มีเหตุผลหรือมีความชัดเจนอย่างเพียงพอว่า การชุมนุมที่นั้นจะ ทำให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อำนาจในการสั่งห้ามการ ชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบดุลพินิจและมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพื่อมิให้ เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวาง

ประการที่สาม ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ แม้ในระบบของการแจ้งเพื่อทราบจะให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีความชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าว อาจสร้างผลกระทบให้บังเกิดขึ้นต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมี ระบบการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งในกรณีที่ ฝ่ายผู้ที่จะจัดการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว

ซึ่งระบบการตรวจสอบคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถมีได้ 2 ระดับ คือ ระดับแรก เป็นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ

หรือทบทวนคำวินิจฉัยคำสั่งห้าม ระดับที่สอง เป็นการอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อให้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดถึงผลบังคับของคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญก็คือ ต้องให้การอุทธรณ์ต่อคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นสามารถกระทำได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วเพื่อให้เกิดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

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

ประการที่ห้า เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก ไม่ใช่เพียงบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลที่มีบทบาทในการชุมนุมที่ไม่ได้จำกัดเพียงการเคลื่อนไหวในทางการเมืองเท่านั้น กลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่นจำนวนมากที่ได้ใช้การชุมนุมเป็นกลไกในการเรียกร้องกับสังคมก็จะต้องได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ดังนั้นในด้านของกระบวนการในการบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นที่จะต้องมีการระดมความคิดเห็น ในการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูล จากกลุ่มต่างๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงผลกระทบ เงื่อนไข และข้อจำกัดที่จะติดตามมาจากการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ อย่างรอบด้าน หากการพิจารณากฎหมายเป็นไปโดยมิได้มีการเปิดกว้างในการรับฟังข้อถกเถียงก็อาจทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่ได้จัดการกับปัญหาและความยุ่งยากอันเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

www.constitutionalcourt.or.th