

Human Rights
ASPECTS OF THAILAND'S
DRAFT ASSEMBLY ACT

เอกสารวิเคราะห์

แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของ
ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

AMNESTY
INTERNATIONAL



เอกสารวิเคราะห์ แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

ต่อไปนี้เป็นบทวิเคราะห์แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (ร่างพรบ.ฯ) ที่ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดส่งให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาและจะส่งมอบให้ทางคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในลำดับต่อไป

ในแต่ละส่วนของบทวิเคราะห์จะประกอบด้วยข้อเสนอแนะขนาดสั้น ภายใต้เงื่อนไขด้านกฎหมายในปัจจุบันของไทย แอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนลไม่อาจมั่นใจได้ว่าการแก้ไขร่างพรบ.ฯ ฉบับนี้เพียงอย่างเดียว จะช่วยคุ้มครองสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ทางหน่วยงานจึงมีข้อเสนอแนะบางส่วนในเรื่องข้อกฎหมาย และมาตรการอื่นนอกเหนือไปจากร่างพรบ.ฯ ฉบับนี้

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเหล่านี้เป็นผลมาจากข้อกังวลหลักของแอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล และอาจไม่ครอบคลุมเนื้อหาในทุกมาตรา หรือไม่ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนทุกด้านของร่างพรบ.ฯ

1. กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญ

1.1. กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ รวมทั้งสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคมและการแสดงออกซึ่งเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด เป็นหลักประกันที่ได้รับการคุ้มครองตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นรัฐภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)

ข้อ 21 ของ ICCPR กำหนดว่า

สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในจดหมายที่องค์การสหประชาชาติได้รับเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2557 รัฐบาลไทยได้แจ้งต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติว่า ตามการอ้างอำนาจในข้อ 4 ของกติกา ICCPR¹ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 เพื่อเลี่ยงพันธกรณีตามสนธิสัญญา โดยมีการชะลอการบังคับใช้ หรือการจำกัดสิทธิหลายประการที่กำหนดไว้ในกติกา ICCPR รวมถึงสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบ²

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลต้องการย้ำว่า ตามข้อ 4 ของกติกา ICCPR ในภาวะฉุกเฉินนั้น รัฐบาลอาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้ “เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์” ดังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของกติกาฯ นี้อธิบายว่า “...การเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณี ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ และจะต้องสะท้อนถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการเลี่ยงพันธกรณีและการใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิใดๆ นอกจากนั้น จากข้อเท็จจริงที่ว่า การเลี่ยงพันธกรณีทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดบางประการ อาจกระทำได้โดยอ้างเหตุฉุกเฉินของสถานการณ์นั้น อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการแสดงให้เห็นถึงเหตุแห่งความฉุกเฉินของสถานการณ์นั้นด้วย”³ คณะกรรมการฯ ยังเน้นย้ำว่า “มาตรการซึ่งเป็นการเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกติกา ต้องมีลักษณะที่เป็นเหตุยกเว้นและเป็นมาตรการชั่วคราวเท่านั้น”⁴

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเห็นว่า การจำกัดสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่การประกาศใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทย รวมทั้งการจำกัดสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออกและการสมาคมที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น มาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นอยู่มีลักษณะกระทำโดยพลการ และใช้อำนาจอย่างกว้างขวางมากเกินไปทั้งในแง่ของขอบเขตและเนื้อหาสาระ จนไม่อาจถือได้ว่ามีสัดส่วนเหมาะสมหรือเป็นมาตรการที่เป็นข้อยกเว้นได้ นอกจากนั้นการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ยาวนานกว่าห้าเดือน ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นมาตรการ “ชั่วคราว” เช่นกัน

¹ ข้อ 4 กำหนดว่า ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐบาลที่แห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้ ICCPR ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่นๆ ของตน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

² จดหมายจากผู้แทนถาวรประเทศไทยที่มีต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ รับไว้โดยสหประชาชาติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2557

³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, General comment no. 29: States of emergency (ข้อ 4), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), ย่อหน้า 5

⁴ อ้างแล้ว, ย่อหน้า 2

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลสนับสนุนความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของกติกาฯ นี้ ที่ว่า การจำกัดสิทธิตามข้อ 21 นั้นเพียงพอแล้ว จึงไม่มีเหตุผลมากเพียงพอที่จะต้องเลียงพันธกรณีแม้ใน ภาวะฉุกเฉิน⁵

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล:

- ถอนการประกาศเลียงพันธกรณีตามกติกา ICCPR

1.2. ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ในเบื้องต้น แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลต้องการย้ำว่า เช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนหลักอื่นๆ สิทธิมนุษยชนในการชุมนุมโดยสงบจะได้รับการคุ้มครองอย่างดีที่สุดในประเทศ เมื่อมีข้อกำหนดเป็น กฎหมายเฉพาะและเป็นกฎหมายพื้นฐานเช่นในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีข้อกำหนดหลายประการเพื่อคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน รวมทั้งข้อกำหนดที่คุ้มครองสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบเป็นการเฉพาะ⁶ และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ สิทธิที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก⁷ ในทางตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ที่ประกาศใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2557 และมีผลบังคับใช้อยู่ใน ปัจจุบัน⁸ ไม่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิเหล่านี้ แม้มาตรา 4 จะให้ความคุ้มครองโดยรวม โดยระบุว่า

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ

⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, General comment no. 29: States of emergency (ข้อ 4), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), ย่อหน้า 5

⁶ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 63 เช่นจากที่ <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/index.html>

⁷ มาตรา 36, 45, 46, 56 และ 57

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ตราไว้เมื่อ 22 กรกฎาคม 2557 [แปลอย่างไม่เป็นทางการ] [http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Kingdom_of_Thailand_\(Interim\),_Buddhist_Era_2557_\(2557\)#](http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Kingdom_of_Thailand_(Interim),_Buddhist_Era_2557_(2557)#)

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

ดังที่แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเคยตั้งข้อสังเกตไว้⁹ ทางองค์การฯ กังวลว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่อ่อนแอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า นอกจากนี้จะไม่มีเนื้อหาที่ชัดเจนถึงสิทธิหลักที่ต้องได้รับการคุ้มครองแล้ว การกำหนดให้การคุ้มครองตาม มาตรา 4 อยู่ “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หมายความว่าสิทธิมนุษยชนและพันธกรณี ระหว่างประเทศของไทยตกอยู่ในสถานะเป็นรองเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐไม่อาจอ้างกฎหมายในประเทศ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา¹⁰

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

- นำข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนกลับคืน มาในรัฐธรรมนูญที่จะทำการจัดทำต่อไป
- ประกันว่ากฎหมายในประเทศทุกฉบับมีเนื้อหาสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชนของไทย

2. ข้อกังวลหลักเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในร่างพรบ.ฯ

2.1. แม้แต่การคุ้มครองอย่างจำกัดตามร่างพรบ.ฯ ก็ไม่อาจกระทำได้ภายใต้กฎอัยการศึก

มาตรา 4 ของร่างพรบ.ฯ กำหนดว่า “การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการ หาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

⁹ โปรดดู ประเทศไทย การปรับทัศนคติ: 100 วันภายใต้กฎอัยการศึก (Thailand: Attitude Adjustment - 100 Days

Under Martial Law), AI Index: ASA 39/011/2557, กันยายน 2557, น. 16-17

<http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA39/011/2557/en>

¹⁰ สนธิสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties), A/CONF.39/27

(1969) รับรองเมื่อ 22 พฤษภาคม 2512 มีผลบังคับใช้เมื่อ 23 พฤษภาคม 2523 ย่อหน้า 27 สนธิสัญญาดังกล่าวถือว่า สะท้อนหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐภาคีต่อสนธิสัญญาที่ เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม

หมายความว่า แม้จะมีการรับรองร่างพรบ.ฯ แล้ว ก็ะยังไม่มีผลบังคับใช้ทันทีจนกว่าจะยกเลิกกฎอัยการศึก ในปัจจุบันตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 7/2557 นับแต่เดือนพฤษภาคม 2557 ระบุว่า “ห้ามมิให้มั่วสุม หรือชุมนุมทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป” และ “หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”¹¹

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) คำสั่งคสช.ฉบับนี้และทุกฉบับจะยังคงอยู่ และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย¹² กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ร่างพรบ.ฯ จะไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในทางปฏิบัติ จนกว่าจะมีการยกเลิกกฎอัยการศึกหรือประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 7/2557 เสียก่อน

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล:

- ยกเลิกข้อกำหนดใดๆ ที่ประกาศตามกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบในทางเสียหายต่อสิทธิมนุษยชน
- ยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทุกฉบับที่จำกัดสิทธิมนุษยชนโดยรวม และจำกัดสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นการเฉพาะ

2.2. นิยามซึ่งให้อำนาจอย่างกว้างขวางต่อทางการในการสั่งห้ามการชุมนุมโดยสงบ

มาตรา 7 ของร่างพรบ.ฯ มีเนื้อหาบางส่วนดังนี้

การชุมนุมสาธารณะใดมีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ

¹¹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 7/2557 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมือง ประกาศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 47.

แม้ว่ากติกา ICCPR จะอนุญาตให้สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ รวมทั้งสิทธิอื่นๆ บางประการ (เช่น เสรีภาพในการสมาคมและเสรีภาพในการแสดงออก) อยู่ใต้ข้อจำกัดบางประการ แต่ข้อจำกัดดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อในประการแรกคือมีกฎหมายกำหนดเอาไว้ ประการที่สอง คือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน) หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และประการที่สาม เมื่อเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสามารถพิสูจน์ได้¹³ การจำกัดสิทธิใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับทุกองค์ประกอบดังกล่าว หรือที่เรียกว่า “บททดสอบสามประการ” (“three-part test”) ย่อมถือเป็นการละเมิดสิทธินี้¹⁴

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลกังวลอย่างยิ่งว่ามาตรา 7 ให้อำนาจทางการอย่างกว้างขวางในการสั่งห้ามการชุมนุมประท้วงอย่างสงบ ซึ่งอำนาจดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้น เรามีข้อกังวลโดยเฉพาะในเนื้อหาของมาตรานี้ที่ระบุว่า การชุมนุมโดยสงบอาจ “ไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ” และเป็นเหตุนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีและการใช้กำลังของตำรวจได้ เพียงเพราะการชุมนุมนั้นเป็นเหตุให้มีการ “กีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติ...” กรณีที่เป็นการชุมนุมขนาดเล็กอย่างสงบ เช่น การชุมนุมบนถนนหรือตามจัตุรัสในเมืองนั้น “การขัดขวางการใช้ประโยชน์ตามปกติ” เป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ข้อกำหนดเช่นนี้ย่อมเปิดโอกาสให้ทางการสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมได้หากไม่พอใจแม้จะเป็นการชุมนุมโดยสงบก็ตาม ในทำนองเดียวกัน คำว่า “การขัดขวาง” มีความหมายที่กว้างมาก และอาจถูกใช้โดยพลการเพื่อปราบปรามการชุมนุมโดยสงบ

มาตราอื่น ๆ ที่ใช้คำว่า “ความสะดวก” นั้นเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจโดยพลการ เพื่อจำกัดการชุมนุมโดยสงบ (“ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ” มาตรา 12(1) และในทำนองเดียวกันในมาตรา 18(1))¹⁵

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

- เปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา 7 และมาตราอื่น ๆ ทั้งหมดที่จำกัดสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยให้เหลือเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเท่าที่กระทำได้ตามข้อ 21 ของกติกา ICCPR

¹³ โปรดดู ข้อ 21 ของกติกา ICCPR ข้างแล้วข้างต้น

¹⁴ โปรดดู อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, General comment No. 34, ข้อ 19: เสรีภาพด้านความเห็นและการแสดงออก, UN Doc. CCPR/C/GC/34 (2011), ย่อหน้า 27 คณะกรรมการชี้แจงว่าความเห็นทั่วไปฉบับนี้กำหนดแนวทางในการตีความองค์ประกอบของสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ – โปรดดู Communication no 1790/2008 *Govsha, Syritsa, and Mezyak v. Belarus*, มีการรับรองความเห็นเมื่อ 27 กรกฎาคม 2555, ย่อหน้า 9.4

¹⁵ และโปรดดู นิยามของคำดังกล่าวและคำอื่น ๆ เพื่อการอภิปรายด้านล่าง

- ประกันว่า โดยการประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งใด ๆ การจำกัดสิทธิเหล่านี้ต้องได้รับการตีความอย่างแคบทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ และเป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน

2.3. ข้อกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องขออนุญาต

มาตรา 11 ของร่างพรบ.ฯ กำหนดว่า

ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมนั้นอาจจะกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

มาตราดังกล่าวยังกำหนดเพิ่มเติมว่า “หนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ จะต้องมียละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

มาตรา 12 กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจตามมาตรา 11 ซึ่งรวมถึงกรณีที่ “ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ”

แม้ว่าข้อจำกัดตามมาตรา 11 และ 12 จะสอดคล้องกับเนื้อหาของข้อ 21 ของกติกา ICCPR แต่ร่างพรบ.ฯ ฉบับนี้ยังกำหนดเพิ่มเติมให้ประหนึ่งเหมือนต้องขออนุญาตในการจัดการชุมนุม ในกรณีที่การชุมนุม “อาจกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ”¹⁶ ดังที่ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คำว่า “ความสะดวก” เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางและคลุมเครือ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลกังวลว่าการกำหนดให้ประหนึ่งเหมือนต้องขออนุญาตการชุมนุม ในกรณีที่เพียงอาจเป็นไปได้ (“อาจจะ”) ว่าการชุมนุมอาจจะกระทบต่อ “ความสะดวก” ของสาธารณะ เป็นเงื่อนไขที่บังคับให้การชุมนุมสาธารณะโดยสงบทุกครั้งต้องได้รับการอนุญาตจากทางการเสียก่อน

ผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคมระบุว่า เราควรสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ชุมนุมมีเจตนาที่จะชุมนุมโดยสงบ¹⁷ ผู้รายงานพิเศษฯ ย้ำว่าไม่ควร

¹⁶ และโปรดดูมาตรา 12(1) ในทำนองเดียวกัน ดังที่ตั้งข้อสังเกตข้างต้น

¹⁷ โปรดดู รายงานผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 เมษายน 2556, ย่อหน้า 25

กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตเพื่อการชุมนุมโดยสงบ¹⁸ การใช้สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบควรถูกควบคุมอย่างมากที่สุดด้วยเงื่อนไขให้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเท่านั้น ซึ่งไม่ควรให้เป็นภาระมากเกินไป โดยเหตุผลที่ต้องแจ้งล่วงหน้าก็เพื่อให้ทางการสามารถอำนวยความสะดวกต่อการใช้สิทธิดังกล่าว และใช้มาตรการเพื่อประกันความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ¹⁹ ผู้รายงานพิเศษฯ มีข้อเสนอแนะว่า ข้อกำหนดให้ต้องแจ้งล่วงหน้าควรเป็นไปตามการประเมินตามสัดส่วนที่เหมาะสม และควรเป็นข้อกำหนดเฉพาะเมื่อเป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ หรือกรณีที่เชื่อว่าอาจมีการสร้างความปั่นป่วนวุ่นวายในระดับหนึ่ง²⁰

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

- เปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา 11 เพื่อตัดเงื่อนไขที่กำหนดให้ประหนึ่งเหมือนต้องขออนุญาตก่อนจัดการชุมนุม
- จำกัดเงื่อนไขของผู้จัดการชุมนุมให้เหลือเพียงการแจ้งล่วงหน้า กรณีที่การชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในระดับหนึ่ง

2.4. การเอาผิดทางอาญากับการจัดการชุมนุมโดยสงบ

มาตรา 30 ของร่างพรบ.ฯ กำหนดว่า

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระหน่ำต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งมีได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 11 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁸ โปรดดู รายงานผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 เมษายน 2556, ย่อหน้า 51

¹⁹ อ้างแล้ว

²⁰ โปรดดู รายงานผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 พฤษภาคม 2555, ย่อหน้า 28

ร่างพรบ.๙ ยังกำหนดอัตราโทษหลายประการให้กับผู้จัดการชุมนุม ผู้ให้ความช่วยเหลือ และยักรวมถึงผู้เข้าร่วมในบางกรณี เมื่อมีการละเมิดข้อกำหนดตามร่างพรบ.๙ รวมทั้งมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึง 10 ปี และโทษปรับตั้งแต่ 1,000 บาทจนถึง 200,000 บาท²¹

แม้ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยรวม รัฐอาจเอาผิดทางกฎหมายกับการกระทำบางประการ รวมทั้งการกระทำที่รุนแรงโดยผู้ประท้วง แต่แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลกังวลอย่างยิ่งว่า การเอาผิดทางกฎหมายกับผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออกและการสมาคมที่เกี่ยวข้องกัน ทางหน่วยงานมีข้อสังเกตว่า มาตรา 30 ของร่างพรบ.๙ กำหนดบทลงโทษแม้ในกรณีเพียงไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าให้ทางการทราบว่าจะมีการชุมนุม รวมถึงยังมีข้อกังวลว่าการชุมนุม “อาจกระทบ” ต่อ “ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” การอ้างเหตุผลที่อาจเป็นเพียงความเป็นไปได้เช่นนี้ เมื่อรวมกับการอ้างคำว่า “ความสะดวก” ของสาธารณะตามข้อสังเกตข้างต้น เท่ากับเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางกับทางการที่จะจับกุมและดำเนินคดีกับผู้จัดการชุมนุมอย่างสงบโดยพลการ

ผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคมย้ำว่า “กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถแจ้งให้ทางการทราบ ก็ไม่ควรเป็นเหตุให้มีการสลายการชุมนุมโดยอัตโนมัติ และไม่ควรเป็นเหตุให้ผู้จัดต้องได้รับโทษทางอาญาหรือทางปกครอง ทั้งที่เป็นค่าปรับหรือโทษจำคุก”²²

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

- ให้ตัดเนื้อหาใด ๆ ที่มีข้อกำหนดให้ลงโทษทางอาญาหรือทางปกครอง ทั้งที่เป็นโทษจำคุกหรือค่าปรับ กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุม
- ให้ตัดเนื้อหาใด ๆ ที่มุ่งเอาผิดทางอาญากับผู้จัดและผู้ประท้วง โดยคำนึงว่าควรใช้กฎหมายอาญาทั่วไปกับผู้ประท้วง เช่นเดียวกับที่ใช้กับบุคคลอื่น ๆ

²¹ มาตรา 31 ของร่างพรบ.๙

²² รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 เมษายน 2556, ย่อหน้า 51

สรุป

ในปัจจุบัน มีการควบคุมจำกัดอย่างมากต่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยเฉพาะการชุมนุมทางการเมือง และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลยินดีที่ทางการพยายามจัดทำร่างกฎหมายเพื่อกำหนดให้การชุมนุมโดยสงบสามารถเกิดขึ้นได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฉบับปัจจุบัน ยังมีข้อบกพร่องและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยที่มีต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในข้อ 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องด้านเสรีภาพในการแสดงออก (ข้อ 19) และการสมาคม (ข้อ 22)

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลกังวลอย่างยิ่งว่า ร่างพรบ.ฯ ฉบับนี้มีคำนิยามซึ่งเป็นการมอบอำนาจอย่างกว้างขวางให้กับทางการในการสั่งห้ามการชุมนุมโดยสงบ เช่น กำหนดให้ผู้จัดประหนึ่งเหมือนต้องขออนุญาตก่อนที่จะจัดการชุมนุมโดยสงบ และการเอาผิดทางอาญากับผู้จัดและผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ เมื่อกระทำการบางอย่างที่มีการนิยามหรือใช้ถ้อยคำอย่างคลุมเครือในกฎหมายฉบับนี้

ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังได้รับการพิจารณา ในช่วงที่มีความกังวลอย่างยิ่งต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น รวมทั้งการออกกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในไทย และการควบคุมสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นการเฉพาะ รัฐบาลไทยได้แจ้งในจดหมายเพื่อขอเสียงพันธกรณีโดยอ้างข้อ 21 ของกติกา ICCPR และทางกองทัพได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญพ.ศ.2550 ที่มีมาตรการอย่างกว้างขวางเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งยังมีการบังคับใช้กฎอัยการศึก และการออกคำสั่งที่จำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด แม้ว่าร่างพรบ.ฯ ฉบับนี้จะผ่านออกมาเป็นกฎหมายก็ตาม

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเรียกร้องให้ทางการไทยปรับปรุงร่างพรบ.ฯ ฉบับนี้ ทั้งนี้เพื่อประกันให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ดังที่กล่าวถึงในเอกสารฉบับนี้ ทางองค์การฯ ยังเรียกร้องให้ทางการไทยยกเลิกข้อจำกัดใดๆ ต่อการใช้สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะให้ถอนจดหมายที่ขอเสียงการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติกา ICCPR รวมถึงให้นำข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนกลับมาใช้ใหม่ และให้ยกเลิกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการชุมนุมโดยสงบ รวมทั้งกิจกรรมทาง “การเมือง” อื่น ๆ ได้ตามกฎหมาย

AMNESTY
INTERNATIONAL

