

การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้
รัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง :
การศึกษาแนวทางการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิ
การชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนิน
นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ
Participatory Democracy Model Design under a
Constitution for Political Crime Control:
A Study for the Design of a Procedure for
Implementing the Right to Public Assembly of
the Individuals Personally Affected by State
Social and Economic Policy

วรรณพร เตชะโกศิยวานิช *

Wanaporn Techagaisiyavanit

* ดร., อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
Dr., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่การมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก ประเทศไทยได้เผชิญกับความท้าทายในการนำเอา รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาปฏิบัติใช้ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมของประชาชนอันถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยได้ให้การรองรับ การให้ความคุ้มครองในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเสมือนเครื่องมือป้องกันตัว สำหรับประชาชนที่ถูกหิบบกขึ้นใช้ในการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และได้กลาย มาเป็นเครื่องมือที่ใช้ต่อรองอำนาจทางการเมืองที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นของประชาชน กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การแสดง ข้อเรียกร้องและการมี ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนบนท้องถนนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาปากท้องมักอยู่บน พื้นฐานของความรุนแรงและความมือคดตีส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อ ความมั่นคงของประเทศและรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของไทยในอนาคต

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ เกิดจากการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนิน นโยบายของรัฐ 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของ ประชาชนกับการควบคุมอาชญากรรมทางการเมือง 3) เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการรองรับ การเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย ของรัฐในประเทศอื่น ๆ และ 4) เพื่อวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุม ของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกนโยบายด้านเศรษฐกิจและ สังคมของรัฐ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน และแม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งครอบคลุมถึงกรณีการชุมนุมของ ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมี วัตถุประสงค์ที่มุ่งกำกับกระบวนการชุมนุมเคลื่อนไหวในที่สาธารณะของประชาชน โดยมีได้มีการ กำหนดกระบวนการรองรับที่จะนำไปสู่การตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชนผู้ชุมนุม แต่อย่างไรก็ตาม

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการตรวจสอบแนวคิดจากการสัมภาษณ์นักวิชาการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ เพื่อสรุปผลการศึกษา โดยจากผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีการปรับปรุงและสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อใช้สำหรับการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อให้สามารถรองรับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การแจ้งการชุมนุม (ระยะเวลา) การอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม การระบุนิติของผู้อนุมัติ การประสานงานกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์ผลการพิจารณา

คำสำคัญ : การชุมนุมสาธารณะ, การมีส่วนร่วมของสาธารณะ, สิทธิการชุมนุมทางการเมือง, อาชญากรรมการเมือง

Abstract

Since its first Constitution was founded, Thailand's democracy has long faced challenges in terms of its implementation, especially on the issue concerning the exercise of the people's political assembly right, which is regarded as one of the very fundamental freedoms protected under the Thai Constitution. The guarantee of such a right is thus seen as a political tool that protects people against the government's abuse of power as well as leveraging the political power of the people and other interested groups. However, in practice, history has shown that political participation in the form of street protest, especially by individuals personally affected by the state's social and economic policies, have often turned into violence and hatred affecting not only the country's economic and social order, but also most important of all the political culture of the people upon which the country's internal security and its future democracy depend.

This research therefore aims 1) to examine the issues of political crime caused by public assembly of the individuals personally affected by state social and economic policy, 2) to explore the relationship between participatory models of democracy and political crime control, 3) to provide a comparative perspective of the procedures and practices in other countries, and finally 4) to design a procedure for implementing the right to public assembly of those who are personally affected by the state's social and economic policies, which is currently lacking within Thailand's legal framework. Although the Public Assembly Act (B.E. 2558) which is currently being enforced is also applicable to the case of public demonstration by individuals personally affected by the state's social and economic policies, such legislation is mainly intended to regulate public protest without providing any specific channel to address people's grievances.

This qualitative research uses content analysis based on the review of literature, concepts, theories, and relevant laws and regulations. Its final model was verified by academic scholars and government officials. The results show that important elements to consider adjusting and reincorporating into the Public Assembly Act (B.E. 2558) for its future amendment, in order to implement the public assembly right of the affected individuals or groups more effectively, are the timeframe for public assembly's notification, the review process for the denial of public assembly, the rights of assemblers and organizers, and a coordination process with public safety authorities, whereas the Regulations of the Office of the Prime Minister on a Public Hearing (B.E. 2548) should be required to have a more elaborated procedure, namely a mediation process with the concerned government agencies, and a decision-making and appellate process to be operated in connection with the Public Assembly Act.

Keywords : Public assembly, Public participation, Political assembly right, Political crime

บทนำ

สิทธิและเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของประชาชนถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้การปกครองประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประชาชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา การแสดงข้อเรียกร้องและการมีส่วนร่วมทางการเมืองบนท้องถนนของประชาชนมักอยู่บนพื้นฐานการใช้อารมณ์ ความรุนแรง ความมีอคติ และขาดการเปิดใจที่จะทำความเข้าใจต่อสถานการณ์อย่างรอบด้าน และถูกขับเคลื่อนโดยการปลุกเร้า ทำให้บ่อยครั้งการชุมนุมอันถูกต้องภายใต้กรอบกฎหมายกลายเป็นการกระทำผิดขั้นร้ายแรง ซึ่งได้ถูกยึดเป็นแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยวิธีไทย (งานเสวนา “พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ สิทธิโดยชอบหรือกรอปป้าจำกัด” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) โดยปัญหาอาชญากรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือเยียวยาหรือสิทธิในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคม อาทิ การเลี้ยงชีพ สิ่งแวดล้อม แรงงาน สุขอนามัย รวมไปถึงการเรียกร้องการถูกละเมิดสิทธิโดยกลไกของรัฐ โดยการชุมนุมดังกล่าวมักเป็นไปในลักษณะของผู้ชุมนุม ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกัน ปิดถนน เผาทำลายทรัพย์สินราชการและส่วนบุคคล กีดขวางเส้นทางหรือพื้นที่สาธารณะ เพื่อจูงใจให้เกิดความเดือดร้อน เพื่อเป็นการกดดันให้รัฐบาลออกมาดำเนินการแก้ไขวิกฤติปัญหาตามที่เรียกร้อง แต่ผลของการชุมนุมเรียกร้องมักตามมาด้วยการปะทะกัน และการใช้กำลังระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ชุมนุมจนมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ทำให้บางครั้งการชุมนุมเพื่อปากท้องของประชาชนถูกเชื่อมโยงหรือใช้เป็นเครื่องมือโจมตีระหว่างกันของฝ่ายการเมือง อาทิ เหตุการณ์การสลายการชุมนุมของเกษตรกรสวนยางและสวนปาล์มในจังหวัดนครศรีธรรมราชเมื่อปี 2556 (วลีษฐ เดชกุญชร, 2556) เหตุการณ์การรวมตัวชุมนุมประท้วงของชาวนาในหลาย ๆ จังหวัดอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2556-2557 (มติชนรายวัน, 2557)

แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งครอบคลุมกรณีการชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้มีวัตถุประสงค์มากไปกว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเคลื่อนไหวกว่าในที่สาธารณะของประชาชน โดยไม่มีกระบวนการรองรับที่จะนำไปสู่การตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชนผู้ชุมนุม นอกจากการกำหนดกระบวนการใน

การแจ้งและขออนุญาตการประชุม นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนชนในการดำเนินโครงการของรัฐยังขาดขั้นตอนในการตอบสนองต่อข้อคิดเห็นข้อเรียกร้องของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐที่ชัดเจน รวมถึงกระบวนการที่จะนำไปสู่การอุทธรณ์ผลการพิจารณา และในขณะเดียวกัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 แม้จะเป็นกฎระเบียบที่มุ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับภาครัฐในการจัดการเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน ได้วางเงื่อนไขของการเสนอคำร้องทุกข์ไว้อย่างจำกัด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีความต้องการให้รัฐปรับทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมให้สอดคล้องกับความประสงค์ของกลุ่มตนมากกว่าความต้องการที่จะได้รับเพียงการเยียวยาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่รวมถึงอำนาจการบริหาร

งานวิจัยฉบับนี้จึงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองควบคู่กับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง ในกรณีของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ ซึ่งปัจจุบันยังขาดกระบวนการทางกฎหมายรองรับที่ชัดเจน เพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยและลำดับของการก่ออาชญากรรมเพื่อให้สามารถกำหนดกระบวนการที่จะช่วยควบคุมและบรรเทาปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ (Objectives)

1. เพื่อศึกษาปัญหาการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เกิดจากการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Democracy) กับการควบคุมอาชญากรรมทางการเมือง
3. เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการรองรับการเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในประเทศอื่นๆ

4. เพื่อวิเคราะห์และออกแบบแนวคิดกระบวนการรองรับการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

วิธีการวิจัย (Research Methodology)

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งแบบปฐมภูมิ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของไทยที่ได้เคยประกาศใช้และทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ บทความ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางการเมือง แนวคิดและการออกแบบรัฐธรรมนูญ วัฒนธรรมทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับระบอบประชาธิปไตย รวมถึงรูปแบบของกระบวนการรองรับสิทธิในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศอื่นๆ

โดยแบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็นสองขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวทางในการควบคุมปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง โดยการศึกษาปัญหาการขาดกระบวนการดังกล่าว แนวคิดทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมือง หลักการประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ และขั้นตอนที่ 2 เป็นการเสนอแนวคิดและสร้างรูปแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากการดำเนินนโยบายของรัฐโดยการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการดังกล่าวของต่างประเทศ โดยใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายเพื่อให้เห็นโครงสร้าง แนวคิด และองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าว และโดยการตรวจสอบรูปแบบโดยนักวิชาการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

1. ความหมายและคำนิยามอาชญากรรมทางการเมือง

การนิยามคำจำกัดความของอาชญากรรมทางการเมือง (Political Crime) ถือเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากคำว่าเมืองเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ดังนั้น หากมองโดยผิวเผิน อาจกล่าวได้ว่าการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองถือเป็นอาชญากรรมทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งอาจไม่ใช่การนิยามที่ถูกต้องนัก เนื่องจากความเข้าใจดังกล่าวจะทำให้ความหมายและความสำคัญของการ

อาชญากรรมทางการเมืองถูกปิดเปื้อนและบั่นทอนลง และอาจครอบคลุมไปถึงการกระทำผิดของนักการเมือง ซึ่งมีเหตุจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง

ด้วยลักษณะเฉพาะของอาชญากรรมทางการเมืองที่มีความแตกต่างจากรูปแบบของอาชญากรรมทั่วไป ซึ่งเจตนาของผู้กระทำมิได้เป็นไปเพื่อมุ่งประสงค์ร้าย แต่เหตุแห่งการกระทำผิดของผู้กระทำผิดมาจากแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งแรงจูงใจทางการเมืองอาจหมายรวมถึงการดำเนินนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของชุมชน องค์กร และสังคม จึงทำให้แนวคิดในเรื่องการป้องกันและปราบปรามเป็นไปอย่างจำกัด และปรากฏหลักการดังกล่าวในความตกลงระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับไม่ว่าจะเป็นภายใต้สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition Treaty) (Petersen, 1992) สนธิสัญญาด้านความร่วมมือกระบวนการทางอาญา (Mutual Legal Assistance Treaty) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งให้การคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิดทางการเมืองในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น *

การให้คำนิยามและการกำหนดขอบเขตของอาชญากรรมทางการเมืองยังถือว่ามีขอบเขตที่กว้างและมีความหลากหลายในวงวิชาการ ซึ่งอาจหมายรวมได้ตั้งแต่การละเมิดที่เกิดขึ้นในระหว่างการพยายามประท้วง แสดงออกทางความคิดเห็นที่ต่อต้านโครงสร้างอำนาจทางสังคม (Clinard & Quinney, 1967) ไปจนถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบและการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าปราบปราม ซึ่งเป็นการกำหนดคำนิยามตามรูปแบบของการกระทำผิด (Criminal Act) มากกว่าประเภทของอาชญากรรม (Class of Crime) (Proal, 1898) หรืออาจหมายถึง การละเมิดในลักษณะของการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือรัฐบาลหรือระบบการเมืองการปกครอง (Ross, 2000) แม้การให้คำนิยามที่แน่นอนจะเป็นข้อถกเถียงในหมู่นักอาชญาวิทยาและสังคมวิทยา แต่องค์ประกอบหลักที่ล้วนบ่งชี้ถึงการเป็น

* อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองอาชญากรรมทางการเมืองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศยังคงเป็นไปอย่างจำกัด โดยไม่รวมถึงการกระทำผิดขั้นร้ายแรง การก่อการร้าย การสังหารผู้นำและประมุขของรัฐ เนื่องจากการให้คำจำกัดความภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงปัจจัยการเมือง สังคม วัฒนธรรมเป็นสำคัญซึ่งถือเป็นเรื่องอ่อนไหวของแต่ละประเทศ (Schafer, 1971) (sharing the view of many analysts concerning "political crime" under extradition treaty as "a kind of supra legal category" beyond the descriptive ability of the law, and can only be defined as "the analogue of the interests of any given political power")

อาชญากรรมทางการเมือง คือรัฐและการละเมิดบรรทัดฐานทางสังคมที่ถูกกำหนดขึ้น โดยผู้ที่ต่อต้านหรือแสดงความเป็นปฏิปักษ์ โดยมีเหตุจูงใจทางการเมืองเป็นสำคัญ (Political Motivation) ซึ่งคำนิยามดังกล่าว **ทำให้ไม่รวมถึง** การกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ อันถือเป็นอาชญากรรมรัฐ “State Crime” ซึ่งมีความหมายที่กว้างและการออกแบบมาตรการควบคุมมีลักษณะที่แตกต่างออกไป และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดคำนิยามของอาชญากรรมการเมืองไว้ โดยหมายถึง การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐโดยการละเมิดกฎหมาย ข้อบังคับที่ตั้งขึ้นจากบรรทัดฐานของผู้ปกครอง อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ใช้อำนาจในการบริหารปกครอง ถูกมองว่าขาดความชอบธรรมหรือไม่เป็นไปในทิศทางที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต้องการหรือคาดหวัง

การจำกัดคำนิยามของอาชญากรรมทางการเมืองในลักษณะข้างต้นเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวทางการเมืองและการชุมนุมประท้วงในที่สาธารณะสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อใช้เป็นหนึ่งในแนวทางการป้องกันการเกิดอาชญากรรมในรูปแบบดังกล่าว

2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางการเมือง

ทฤษฎีอาชญากรรมการเมืองได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองตลอดจนพฤติกรรมของผู้มีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์เหตุแห่งปัจจัยเพื่อให้สามารถคาดเดารูปแบบของสถานการณ์ (Pattern Prediction) และเข้าจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่ปัญหาจะขยายผลเป็นวงกว้างหรือทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

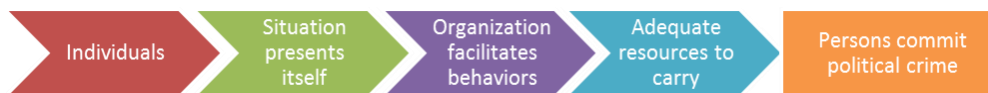
ในปัจจุบันทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองมีอยู่ในวงจำกัด โดยได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากแนวคิด ปฏิฐานนิยมเชิงสังคม (Sociological Positivism) ผนวกกับปฏิฐานนิยมเชิงจิตวิทยา (Psychological Positivism) ซึ่งใช้องค์ความรู้ด้านสังคมศาสตร์ในการวิเคราะห์ปัจจัยการเกิดอาชญากรรมอันเกิดจากโครงสร้างอันซับซ้อนทางสังคมและด้านจิตวิทยาในการวิเคราะห์ปัจจัยการเกิดอาชญากรรมอันเกิดจากสภาวะจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึกนึกคิดของตัวบุคคล

จากหลักการดังกล่าว การพัฒนาทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองจึงได้มีการหยิบยกทฤษฎีอาชญากรรมของ Merton (1938) อันเป็นที่รู้จักกันดี “Strain Theory” ซึ่งอธิบายพฤติกรรมเบี่ยงเบนของมนุษย์อันเกิดจากแรงกดดันจากวิกฤติของสภาพสังคมและโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (Structural Dysfunctionalism) ในทำนองเดียวกันกับ Austin T. Turk (1969) ที่ได้อธิบายการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง ซึ่งมุ่งไปที่ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างทางอำนาจ (Power and Inequality) ผวนเข้ากับทฤษฎีอาชญากรรม “Differential Association” ของ Edwin H. Sutherland (1947) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการอธิบายหลักจิตวิทยาของผู้กระทำผิดด้านอาชญากรรมการเมือง ซึ่งเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ ปฏิสัมพันธ์และถ่ายทอดทางพฤติกรรมภายในกลุ่ม โดยมีกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) เป็นสื่อ นำ ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการถ่ายทอดพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองของ Sutherland คือ หลักการข้อที่ 6 อันกล่าวถึงการเรียนรู้ค่านิยม ซึ่งในที่นี้หมายถึง การใช้เหตุผลและทัศนคติของปัจเจกบุคคลที่ให้ความชอบธรรมในการละเมิดกฎหมายมากกว่าการรักษากฎหมาย (“an excess of definitions favorable to violation of law over definitions unfavorable to violation of the law”) (Scarpitti, et al., 2009) หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักจิตวิทยาของผู้กระทำผิดในอาชญากรรมการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อในความชอบธรรมของการกระทำของตน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อต่อต้านการกระทำผิดประทุมิชอบหรือเพื่อต่อสู้ เพื่ออุดมการณ์ทางการเมือง

ทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น ได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองในระดับมหภาค (Macro Level) และจุลภาค (Micro Level) กล่าวคือ แรงกดดันจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างทางอำนาจ ประกอบกับปัจจัยภายในซึ่งเกื้อหนุนการกระทำผิดของปัจเจกบุคคล ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีอาชญากรรมการเมืองแนวใหม่ของ Ross (2012) โดย Ross ได้มองปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง ซึ่งเกิดจากการก่อปฏิกริยาระหว่างปัจจัยระดับมหภาค ซึ่งขึ้นอยู่กับอิทธิพลของวัฒนธรรมสภาพเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม (Social Structure) และระดับจุลภาคหรือปัจจัยภายในซึ่งขึ้นอยู่กับสภาวะจิตใจและอารมณ์ (State of Mind) ของปัจเจกบุคคล

จากแนวคิดดังกล่าว Ross ได้อธิบายกระบวนการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองจากการบรรจบกันของ ปัจจัยสองระดับที่กล่าวมา อันได้แก่ ปัจเจกบุคคล (I - individuals) สถานการณ์ (S - situation /opportunity) การจัดการ (O - organization) และแหล่งทรัพยากร (R - resource adequacy) (ISOR) ดังปรากฏตาม แผนภูมิ 1.1 (กระบวนการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองตาม ทฤษฎีของเจฟรี่ เอียน รอส) (Ross, 2012)

แผนภูมิ 1.1 : กระบวนการควบคุมการก่ออาชญากรรมการเมือง (Based on ISOR Model)



Source: Ross, 2012, p. 9.

การเข้าใจถึงลักษณะรูปแบบ (Pattern) ของการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง จึงมีความสำคัญต่อการออกแบบกระบวนการรองรับการใช้สิทธิในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ในเบื้องต้นได้ว่าควรมีข้อบ่งชี้อย่างไร และควรเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนใด เพื่อสามารถป้องกันปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีให้เป็นการรีดลอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน สร้างแรงกดดันที่อาจนำไปสู่การเพิ่มระดับความรุนแรงในที่สุด

ผลการศึกษา (Study outcome)

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของงานได้ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

ผลการศึกษาเบื้องต้น พบว่า ปัญหาอาชญากรรมการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องของประชาชนมีเหตุปัจจัยสองมิติ อันได้แก่ เหตุปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม และเหตุปัจจัยด้านกฎหมาย โดยในส่วนของเหตุปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วย (1) การขาดการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังของภาครัฐ อาทิ ด้วยเหตุแห่งความมีอคติทางการเมือง ความเชื่อของฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นการสร้างสถานการณ์มากกว่าความเดือดร้อนที่แท้จริง (2) ข้อจำกัดในด้าน

ทรัพยากรของภาครัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาตามที่ผู้ชุมนุมเรียกร้อง (3) มาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้เรียกร้องสำหรับแนวทางแก้ปัญหา (4) การกำหนดเงื่อนไขข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมที่มีได้สะท้อนความเป็นจริง อาทิ เงื่อนไขระยะเวลาการให้ทำตามข้อเรียกร้อง และ (5) การขาดความเชื่อมั่นของผู้ชุมนุมในความมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหของรัฐบาล และในส่วนของเหตุปัจจัยด้านกฎหมายบ่งชี้ถึงการขาดกระบวนการรองรับการตอบสนองของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมุ่งเน้นการจำกัดเสรีภาพการชุมนุม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่มีได้มีรูปแบบในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและกลไกการตอบสนองต่อข้อคิดเห็นข้อเรียกร้องของประชาชนที่ชัดเจน หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราວร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ซึ่งยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราວร้องทุกข์ ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีความต้องการให้รัฐปรับทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตนมากกว่าความต้องการที่จะได้รับเพียงการเยียวยาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเหมาะสม

2. การวิเคราะห์บทบาทของประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนกับการควบคุมปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง

จากแนวคิดความสัมพันธ์เชิงเกือหนุนระหว่างรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย ซึ่งโครงสร้างของรัฐธรรมนูญจะต้องเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลง หล่อหลอมทางสังคม (Societal Change) ภายใต้กรอบและกติกาที่จะเป็นตัวช่วยกำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ให้เป็นไปอย่างสร้างสรรค์และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อันเป็นรากฐานสำคัญของพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง (Sustein, 1991) การศึกษารูปแบบของประชาธิปไตยที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการขับเคลื่อนกระบวนการทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกลไกภายใต้รัฐธรรมนูญที่สามารถรองรับเสรีภาพในการเรียกร้องสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งอาศัยหลักการของสำนักคลาสสิก (Classicism) ในเรื่องความเคารพในสิทธิความเท่าเทียม (Equality) ของพลเมืองในการขับเคลื่อนการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยรูปแบบดังกล่าว คือ ความเชื่อในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะหล่อหลอมให้เกิดการเรียนรู้ สังคม ถ่ายทอดวัฒนธรรม และค่านิยมทางการเมืองของประชาชน (Barber, 2003)

แนวคิดประชาธิปไตยในรูปแบบดังกล่าวจึงมุ่งสนับสนุนการใช้เหตุผล ความคิด วิเคราะห์ ไตร่ตรอง (Normative Rationality) ผ่านการสื่อสาร การอภิปรายในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวางหลักการที่สำคัญไว้ในการกำกับกระบวนการ อันได้แก่ 1) สิทธิความเสมอภาคในการตั้งคำถาม ตั้งข้อสังเกต วิพากษ์ อภิปรายอย่างเปิดกว้างซึ่งอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อสนับสนุนที่มีมูล 2) สิทธิในการให้ข้อโต้แย้ง ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของเนื้อหา (Substance) หรือแม้แต่การวางหลักการในการอภิปราย (Procedure) ซึ่งไม่สามารถจำกัดวาระ หรือผู้มีสิทธิเข้าร่วมการอภิปรายได้ (Mouffe, 2000) ซึ่งการแลกเปลี่ยน อภิปรายข้อคิดเห็นและข้อโต้แย้งอย่างเปิดกว้าง ไม่จำกัดกติกาจะนำไปสู่ข้อสรุปหรือข้อตกลง เพื่อส่วนรวมบนพื้นฐานของเหตุผลที่มีใช้กันไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ประชาธิปไตยเชิงอภิปรายจึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แต่ยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมความเป็นส่วนรวม (Collective Formation) และจิตสำนึกร่วมของคนในสังคม (Will-Formation)

อย่างไรก็ดี การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการกำกับกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวชุมนุมของประชาชนอาจถือเป็นเรื่องแปลกใหม่ เนื่องจากโดยทั่วไปสิทธิการเคลื่อนไหวทางการเมืองมักถูกมองว่าเป็นรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแบบฝ่ายเดียว โอกาสในการอภิปรายทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมเกิดขึ้นน้อย อาทิ กรณีปัญหาการสลายการชุมนุมของเกษตรกรสวนยางและสวนปาล์มในจังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อเดือนสิงหาคม 2556 ซึ่งถูกมองว่าการเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และมีได้มีการเจรจาระหว่างหัวหน้าผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (วชิษฐ เดชกุญชร, 2556) ด้วยรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวทำให้ การเคลื่อนไหวชุมนุมมักตามมาพร้อมกับความรุนแรงบ่อยครั้ง เพราะการขาดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ

ประชาชนในเบื้องต้น ประชาชนผู้เข้าร่วมการชุมนุมขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางความคิดเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงมักนำไปสู่การตอบสนองของรัฐที่ใช้ความรุนแรง

การควบคุมปัญหาการก่ออาชญากรรมการเมืองที่เกิดจากความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษากระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเรียกร้องที่ไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสื่อสาร ระบายความรู้สึกต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ท่วงติงการทำงานของรัฐ เจริญต่อรองและสร้างข้อเสนอแนะร่วมกับภาครัฐตามหลักการของประชาธิปไตยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งมีกรอบแนวคิดของกระบวนการที่สามารถหล่อหลอมให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนการปกครอง ซึ่งมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่ยังคงคำนึงถึงการแสวงหาแนวทางในการคงอยู่ร่วมกันของสังคมที่เต็มไปด้วยความแตกต่างและความขัดแย้งมากกว่าให้ทุกฝ่ายคิดเหมือนกันหรือยอมรับในข้อสรุปเดียวกัน เพื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นย่อมต้องนำไปสู่ข้อสรุปที่สามารถตอบสนองความต้องการของหลายๆ ฝ่าย (Pluralism) อันตั้งอยู่บนความประนีประนอมตามหลักการของประชาธิปไตยแบบขัดแย้ง (Agonistic Democracy) (Mouffe, 2000)

แม้การมีแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและประชาธิปไตยแบบขัดแย้งในการกำกับกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวชุมนุมจะดูเหมือนเป็นเรื่องแปลกใหม่ แต่หากวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน อาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวก็มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดกระบวนการสำหรับการยื่นข้อเรียกร้องและการชุมนุมประท้วง ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อาทิ การแจ้งข้อเรียกร้อง การตั้งผู้แทนเข้าร่วมการเจรจา การเจรจาไกล่เกลี่ย การอุทธรณ์ไปจนถึงการนัดชุมนุม การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอาจสร้างความท้าทายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อจำกัดในด้านทรัพยากร แต่ก็อาจถือเป็นการปูทางให้กับการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดีของประชาชนและส่งเสริมบทบาทของรัฐในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

3. รูปแบบกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในประเทศอื่นๆ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของกลุ่มประเทศตัวอย่างในทวีปยุโรป เอเชีย และ อเมริกา พบว่า ในปัจจุบันรูปแบบของกระบวนการรองรับการเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองของ ประชาชนโดยทั่วไปของนานาประเทศ มิได้มีการรองรับสิทธิที่เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ แต่เป็นในลักษณะของการกำกับ ดูแลและให้ความคุ้มครองเสรีภาพการเคลื่อนไหวชุมนุมสาธารณะโดยรวม โดยมีความยืดหยุ่น และขอบข่ายสำหรับการให้ความคุ้มครองสิทธิของ ผู้ชุมนุมที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับ นิยามของผู้ชุมนุมและประเภทของการชุมนุมที่จะได้รับความคุ้มครอง สิทธิของผู้ชุมนุม กระบวนการขั้นตอนการชุมนุมและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐต่อผู้ชุมนุม กระบวนการเจรจา โกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ชุมนุม ตลอดจนมาตรการลงโทษสำหรับผู้ชุมนุมและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างของความยืดหยุ่นในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมได้ สะท้อนไว้ในคำนิยามของผู้ชุมนุม โดยในหลายประเทศมิได้จำกัดการให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพดังกล่าวเพียงพลเมือง อาทิ สเปน มัลดีฟส์ ฝรั่งเศส เบลเยียม (Peters & Ley, 2014) และสหรัฐอเมริกาตามบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Bill of Rights) ภายใต้ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (Winston, 2014) แม้จะเป็นที่ถกเถียงถึงความเสมอภาคของสิทธิที่ ได้รับความคุ้มครองระหว่างพลเมืองสหรัฐและบุคคลต่างด้าว แต่คำพิพากษาของศาลสูงใน หลายๆ คดีได้ชี้ให้เห็นถึงสิทธิเสรีภาพที่บุคคลต่างด้าวพึงได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกับพลเมือง โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุม (Cole, 2003) หรือในประเด็น ประเภทการชุมนุม ซึ่งในบางประเทศมีการกำหนดประเภทของการชุมนุมที่ถือว่าอยู่ในขอบข่าย ของ “การชุมนุมโดยสงบ” ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูง อาทิ กฎหมายการชุมนุมโดยสงบของมัลดีฟส์ ค.ศ. 2013 (Freedom of Peaceful Assembly Act, Maldives Act No. 1/2013) ได้ระบุ ลักษณะการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดความรำคาญใจ กระทบกระทั่งอารมณ์ไปจนถึงสร้างความ โกรธแค้นให้กับผู้อื่นหรือกีดขวางทางสาธารณะโดยชั่วคราว ซึ่งอาจไม่ถือเป็นการชุมนุมโดยไม่ สงบเสมอไปโดยจำเป็นต้องพิจารณาจากบริบทและองค์ประกอบอื่นๆ ควบคู่กัน นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องกระบวนการขั้นตอนการชุมนุมซึ่งมีเรื่องการแจ้งความประสงค์ในการจัดการ

ชุมนุมล่วงหน้า โดยหลักการทั่วไป มิใช่การขออนุญาตใช้เสรีภาพการชุมนุม เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศอยู่แล้ว ดังนั้น สำหรับหลายประเทศ วัตถุประสงค์ของการแจ้งรัฐล่วงหน้าจึงเป็นไปเพื่อให้ภาครัฐสามารถอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมและผู้ชุมนุมและเพื่อการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2013 – 2014) โดยในหลายประเทศ อาทิ สเปน (Rodriguez-Ferrand, 2014) มาเลเซีย (Act 736 - Peaceful Assembly Act, 2012) การกำหนดระยะเวลาการแจ้งถึงการจัดการชุมนุมล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวัน และในบางประเทศ อาทิ มอลโดวา กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ (Law on Assembly, 2008) ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าในกรณีที่เป็นการประชุมขนาดเล็ก

ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญในการกำหนดกรอบแนวคิดในการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิเสรีภาพ การชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐ คือ การกำหนดสิทธิของผู้ชุมนุม มัลดีฟส์เป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีกฎหมายด้านการชุมนุม ซึ่งมีการระบุสิทธิของผู้ชุมนุมอย่างชัดเจน โดยพระราชบัญญัติการชุมนุมโดยสงบ ค.ศ. 2013 (Freedom of Peaceful Assembly Act, Maldives Act No. 1/2013) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมให้มีมาตรฐานที่มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ได้ระบุสิทธิของผู้ชุมนุม อาทิ สิทธิในการมีส่วนร่วม การตัดสินใจ ออกเสียงเพื่อดำเนินการใดๆ ในระหว่างการชุมนุม สิทธิในการใช้ข้อมูล โดยสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมที่สำคัญที่รัฐต้องให้การรับรอง คือ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรจากการรวบรวมรายชื่อของผู้ชุมนุม (Petition) สิทธิในการยื่นร้องเรียนและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมิได้มีการกำหนดกระบวนการต่อเนื่องเพื่อรองรับข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้น

ดังนั้น การศึกษากรอบกฎหมายของประเทศอื่นๆ ซึ่งมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ออกไปถือว่ามีสำคัญในการช่วยกำหนดแนวคิดในการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิ เสรีภาพการชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐ ซึ่งควรมีขั้นตอนการ ได้รับความคุ้มครองที่เสริมขึ้นมาจากการกระบวนการชุมนุมทั่วไป และโดยที่ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับวาง หลักเกณฑ์สำหรับการชุมนุมอันเป็นลักษณะของการจำกัดมากกว่าการคุ้มครองเสรีภาพการ ชุมนุม แนวคิดดังกล่าวจึงถือเป็นเรื่องท้าทายที่อาจจำเป็นต้องอาศัยการปรับกรอบกฎหมาย (Legal Framework) ของพระราชบัญญัติที่มีอยู่ให้ครอบคลุมถึงแนวทางการให้ความคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของการชุมนุม เพื่อรองรับกระบวนการการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินนโยบายของรัฐตามขอบข่ายการศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้

4. แนวคิดสำหรับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทาง การเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ

การออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐจึงจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยในรูปแบบของ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และประชาธิปไตยแบบขัดแย้ง (Agonistic Democracy) ซึ่งต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพใน การชุมนุมเสนอข้อเรียกร้องข้อร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพโดยเปิดโอกาสให้มีการเจรจา อภิปรายกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดกว้างได้แลกเปลี่ยนรับทราบข้อเสนอแนะ ความต้องการของแต่ละฝ่ายอย่างครอบคลุมภายใต้เงื่อนไขกรอบกติกาที่กำหนด มีกระบวนการ รับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์ที่ชัดเจน

โดยจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของหลายๆ ประเทศ พบว่า มีองค์ประกอบที่น่านำมาปรับใช้สำหรับการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อให้สามารถรองรับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ อันได้แก่ การแจ้งการชุมนุม (ระยะเวลา) การอุทธรณ์ การปฏิเสธการชุมนุม การระบุนิติของผู้ชุมนุม การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ การเจรจาไกล่เกลี่ย กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์ผลการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

4.1 การแจ้งการชุมนุม (ระยะเวลา)

แม้การแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมไม่ควรเป็นเงื่อนไขสำหรับการจัดชุมนุมสาธารณะตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่สำหรับการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายภาครัฐจำเป็นต้องมีการแจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าเพื่อให้รัฐสามารถอำนวยความสะดวก ดูแลความปลอดภัยทั้งแก่ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป แจ้งข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเพื่อหลีกเลี่ยงพื้นที่การชุมนุมและสามารถจัดเตรียมข้อมูล ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับทราบปัญหาข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมเพื่อเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป และโดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีข้อจำกัดการชุมนุมสำหรับสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ การที่ข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมได้รับการตอบรับจากหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมต้องอาศัยการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งการชุมนุม ดังนั้น เงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าน่าจะมีส่วนสำคัญที่จะเป็นตัวช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติได้กำหนดให้ระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมต้องมีขึ้นก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการวางแผนเตรียมการของเจ้าหน้าที่ รวมถึงกระบวนการอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม โดยระยะเวลาที่เหมาะสมควรต้องมีการแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามถึงเจ็ดวันทำการก่อนการชุมนุม

4.2 การระบุสิทธิของผู้ชุมนุม

การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะควรต้องมีการกล่าวถึง เพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นไปเพื่อการรองรับสิทธิเสรีภาพตามกรอบกติกาที่อยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยมากกว่าการมุ่งจำกัดการชุมนุมของประชาชน ซึ่งควรมีการกำหนดทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ชุมนุมควบคู่กันไป การระบุสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในตัวกฎหมายการชุมนุม อาทิ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรจากการรวบรวมรายชื่อของผู้ชุมนุม (Petition) สิทธิในการยื่นร้องเรียนหรือสิทธิในการแสดงข้อคิดเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สิทธิในการร้องขอการประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สิทธิในการรับผลการพิจารณาและเหตุผลในระยะเวลาอันรวดเร็ว แม้จะมี

ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ก็เกินไปเพื่อเปิดช่องให้กับการมีกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ ซึ่งจะเป็นกลไกกำหนดว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะนำไปใช้อย่างไรในทางปฏิบัติ (Implementation) นอกจากนี้ การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมได้เป็นการให้การรับรองเฉพาะตามที่กฎหมายกล่าวถึง แต่ต้องครอบคลุมถึงสิทธิที่อาจมีนอกเหนือจากที่บัญญัติในกฎหมาย ครอบคลุมเท่าที่การใช้สิทธินั้นไม่กระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นตามหลักพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ

4.3 ประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการจัดชุมนุม

แนวคิดในเรื่องการกำหนดให้มีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการจัดชุมนุม หลังจากที่ได้จัดชุมนุมได้มีการแจ้งการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่เป็นอีกขั้นตอนที่อาจเพิ่มเข้ามาในกระบวนการชุมนุม ซึ่งไม่ใช่การบังคับแต่เป็นทางเลือก (Option) ที่ผู้ชุมนุมมีสิทธิร้องขอเพื่ออาจใช้ในการประสานงาน ทำความเข้าใจ ชี้แจงกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดชุมนุม ในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจถูกปฏิเสธหรือถูกกำหนดเงื่อนไข รวมถึงกรณีที่ผู้ชุมนุมต้องการให้เจ้าหน้าที่เร่งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะชุมนุมประท้วงเพื่อให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรองโดยเร็ว (Pre-event coordination) นอกจากนี้ ขั้นตอนดังกล่าวสามารถส่งเสริมให้เกิดการทำความเข้าใจเบื้องต้นระหว่างผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลดการกระทบกระทั่งและการปะทะกันระหว่างทั้งสองฝ่าย

ทั้งนี้ สิทธิในการร้องขอการประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐด้านการชุมนุมมิได้จำกัดอยู่เฉพาะก่อนการชุมนุมแต่ควรครอบคลุมตลอดการชุมนุม เพื่อให้มีการเจรจาสื่อสารกับเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง (During assembly coordination)

4.4 การอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม

สิทธิในการได้รับการทบทวนและอุทธรณ์การชุมนุมถือเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการชุมนุม ซึ่งกฎหมายการชุมนุมควรระบุช่องทางการอุทธรณ์ทั้งภายใต้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการซึ่งอาจเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว เพื่อวินิจฉัยว่าการปฏิเสธการชุมนุมเป็นไปโดยชอบและสอดคล้องกับกรอบกฎหมายหรือไม่

ปัจจุบันพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดช่องทางการอุทธรณ์ การปฏิเสธการประชุมภายใต้ฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้จัดการชุมนุมต้องยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะถือเป็นที่สุด แม้ตาม หลักกฎหมาย ผู้จัดการชุมนุมจะยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองได้ แต่การที่กฎหมาย การชุมนุมมิได้มีการกล่าวถึงกระบวนการดังกล่าว อาทิ เรื่องการกำหนดระยะเวลาการวินิจฉัย ของศาลอาจสร้างอุปสรรคให้แก่ผู้ชุมนุม

4.5 การเจรจาหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การติดต่อสื่อสารประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐสำหรับการชุมนุมเป็นแนว ปฏิบัติทั่วไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ที่ค่อนข้างจำกัด ซึ่งเป็นไปเพื่อ การรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย สุขอนามัย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้ชุมนุม ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการจัดชุมนุมมากกว่าในด้านสาระัตถะของการชุมนุม ดังนั้น หน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม เพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วและเหมาะสม ซึ่งควรเกิดขึ้นนับตั้งแต่ได้รับแจ้งล่วงหน้าถึงการชุมนุม อาจถือเป็นแนวปฏิบัติตัวอย่าง (Best practice) ที่มีมาตรฐานสูงกว่าแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ เมื่อเกิดการประสานงานระหว่างผู้ชุมนุมและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว แนวคิดในเรื่อง กระบวนการเจรจาต่อรองส่วนหนึ่งอาจยึดตามกรอบของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อตนเองหรือผู้แทนเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่แจ้ง ข้อเรียกร้องทราบและกำหนดการเจรจา รวมถึงขั้นตอนการเจรจา อาทิ การเจรจาจะมีขึ้นกี่ครั้ง ใครจะเป็นผู้แทนในการเจรจา การขอความร่วมมือให้ยุติการประชุมชั่วคราวในระหว่างการเจรจา เป็นต้น ภายในระยะเวลาสามวันนับจากวันที่ได้รับข้อเรียกร้อง (ปรับใช้จากมาตรา 16) โดยทั้งสองฝ่ายต้องมีการอภิปรายสรุปการเจรจาภายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกัน และผู้รับข้อเรียกร้อง ต้องแจ้งผลอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งระบุเหตุผลโดยละเอียดให้แก่ผู้ชุมนุมภายใน สามสิบวันนับจากวันที่ได้มีการสรุปการอภิปราย (ปรับใช้จากมาตรา 23) และหากผู้ชุมนุม ไม่พอใจต่อผลการพิจารณา ผู้ชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์ผลการพิจารณานั้นต่อรัฐมนตรีเจ้าของ กระทรวงที่เกี่ยวข้องภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณา (ปรับใช้จากมาตรา 25 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจากการรับ

ค่าทดแทนที่รัฐกำหนด) และหากผู้ชุมนุมมิได้ทักท้วงผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด จะถือว่าผู้ชุมนุมพอใจต่อผลการพิจารณานั้นและหน่วยงานผู้รับคำร้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามผลการพิจารณา

แผนภูมิ 1.2 : ขั้นตอนการเจรจากับหน่วยงานของรัฐ



4.6 การรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์

การได้รับแจ้งและการอุทธรณ์ผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐถือเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ และเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศ โดยผู้วิจัยได้กล่าวถึงกระบวนการดังกล่าวในข้อ (5) อันเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการเจรจากับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มั่นใจว่าการตอบสนองของภาครัฐต่อข้อเรียกร้องของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ชุมนุมจะต้องได้รับทราบผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการอภิปรายร่วมกันตามกระบวนการที่ทั้งสองฝ่ายตกลงในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งหากเกินกว่านั้น จะถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ชุมนุมที่ยื่นข้อเรียกร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีการนำข้อเสนอของผู้ชุมนุมเข้าร่วมการพิจารณา ผู้ชุมนุมมีสิทธิร้องขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐตามขอบข่ายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหน่วยงานที่รับข้อเรียกร้องต้องมีการแจ้งผลอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งระบุเหตุผลโดยละเอียดให้แก่ผู้ชุมนุม

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ผลการพิจารณาซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐซึ่งเป็นอำนาจในเชิงบริหาร อาจทำให้บทบาทของฝ่ายตุลาการอย่างศาลปกครองต้องเป็นไปอย่างจำกัด การอุทธรณ์ผลการพิจารณาที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางปกครองจึงถูกจำกัดอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุป กระบวนการชุมนุมที่สามารถรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐควรมีขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้ชุมนุมแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าแก่เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 วัน แต่ไม่เกิน 7 วัน
2. เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งเตรียมการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดชุมนุม อาทิ หน่วยงานกึ่งภัย หน่วยดับเพลิง ประสานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ชุมนุม (หากเป็นเรื่องร้องเรียน) พิจารณาความเหมาะสมของการชุมนุม
3. เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งร่วมประชุมประสานงานกับผู้ขอจัดการชุมนุม ในกรณีที่มีการร้องขอ (Pre-event coordination)
4. เจ้าหน้าที่แจ้งผลและจัดให้มีการนัดพบระหว่างผู้จัดการชุมนุมและผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะปฏิเสธหรือไม่ปฏิเสธการชุมนุม
5. หากมีการปฏิเสธการชุมนุมหรือกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมสามารถอุทธรณ์คำปฏิเสธได้กับผู้บังคับบัญชาของผู้รับแจ้ง และหากไม่พอใจสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้กับศาลปกครอง
6. ในระหว่างนี้ ผู้ชุมนุมนัดพบกับผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดการเจรจาภายในเวลาสามวันนับจากวันที่ผู้แทนหน่วยงานได้รับแจ้งข้อเรียกร้อง

7. ในวันที่มีการเจรจา ผู้ชุมนุมและผู้แทนหน่วยงานของรัฐตกลงเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการเจรจา

8. ผู้แทนหน่วยงานของรัฐนำผลการเจรจากลับไปหารือภายในหน่วยงานหรือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับจากวันที่สิ้นสุดการอภิปราย

9. หน่วยงานของรัฐแจ้งผลการพิจารณาอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมเหตุผลโดยละเอียด

10. ผู้ชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์ผลการพิจารณาภายในเวลาหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยหากเลยจากระยะเวลาที่กำหนด จะถือว่าผู้ชุมนุมพอใจต่อผลการพิจารณาและหน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามผลการพิจารณาโดยเร็วที่สุด

แผนภูมิ 1.3 : ขั้นตอนของการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ



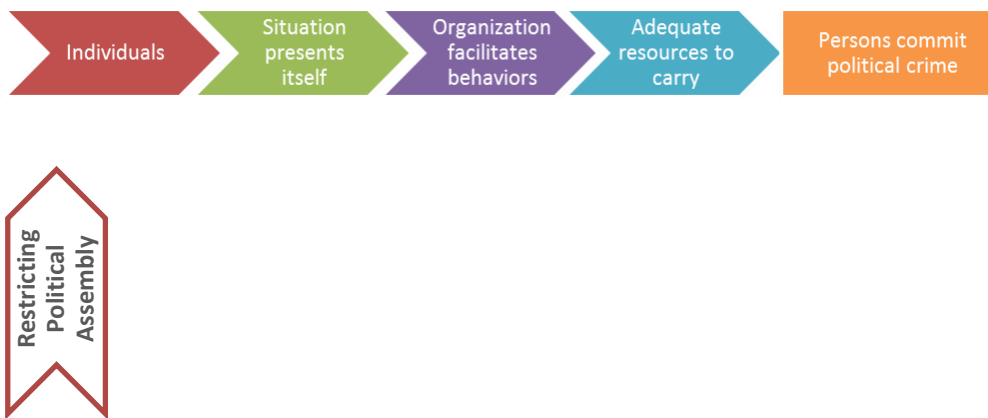
อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาของการก่ออาชญากรรมทางการเมือง ซึ่งมีเหตุปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านกฎหมายตามหลักทฤษฎีอาชญากรรมการเมือง แนวใหม่ของเจฟรี่ เอียน รอส (Ross, 2012) ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีปฏิฐานนิยม จะพบว่าปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองเกิดจากการก่อปฏิกริยาระหว่างปัจจัยระดับมหภาคที่ขึ้นกับอิทธิพลของความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างทางอำนาจ (Turk, 1969) สภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (Social structure) (Merton, 1938) ที่สร้างสภาวะกดดันบีบบังคับแก่บุคคล (Strain Theory) และระดับจุลภาคหรือปัจจัยภายในซึ่งขึ้นกับสภาวะจิตใจและอารมณ์ (State of mind) ของปัจเจกบุคคล ความเชื่อ และการกระทำของบุคคลจากกระบวนการเรียนรู้ ปฏิสัมพันธ์และถ่ายทอดทางพฤติกรรมภายในกลุ่ม (Sutherland, 1947) ประกอบกับอิทธิพลของปัจจัยภายในที่เกิดจากสภาวะที่เกิดขึ้นกับตัวบุคคล อาทิ ความกลัวการถูกกดขี่ทางสังคม การขาดความเชื่อมั่นไว้วางใจ ความโศกเศร้าจากการสูญเสีย ความคับแค้นจากความยากจน ความโกรธแค้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจล้วนแต่เป็นเหตุปัจจัยภายในที่นำไปสู่การใช้อารมณ์และความรุนแรงที่อยู่เหนือเหตุผลในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล และความมีอคติทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นต่อรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดความเชื่อมั่นต่อความจริงใจและการแก้ปัญหาของรัฐได้มาพบกับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งประสบปัญหาเดียวกัน ย่อมเป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองจากการใช้เหตุผลและทัศนคติของปัจเจกบุคคลที่ให้ความชอบธรรมในการละเมิดกฎหมายมากกว่าการรักษากฎหมาย (Scarpitti, et al., 2009) ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อในความชอบธรรมของการกระทำของตนว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยระดับความรุนแรงจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาเป็นตัวกำหนด ดังนั้น การแก้ไขปัจจัยภายนอกโดยการปรับโครงสร้างทางสังคมโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจและทางเศรษฐกิจ จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการควบคุมปัจจัยภายใน

การควบคุมเหตุปัจจัยการก่ออาชญากรรมทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นในด้านตัวบุคคลหรือทรัพยากร โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุม อาทิ การออกพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ อาจถือเป็นแนวทางหนึ่งในการลดปัญหาอาชญากรรมการเมือง อย่างไรก็ดี

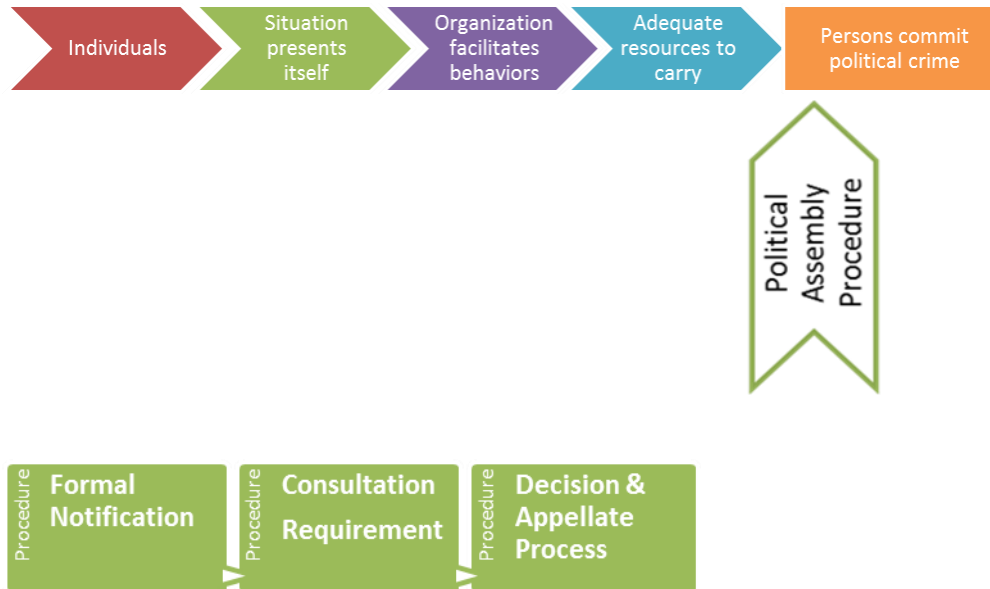
แนวทางดังกล่าวอาจมิใช่การแก้ไข้ปัญหาแบบยั่งยืนและยิ่งสร้างแรงกดดันแก่ผู้ได้รับผลกระทบอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงบวกของประชาชน จึงมิได้เป็นหลักประกันให้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพเสมอไป

แผนภูมิ 1.4 : กระบวนการควบคุมการก่ออาชญากรรมการเมือง (Based on ISOR Model)



ดังนั้น การควบคุมเหตุปัจจัยการก่ออาชญากรรมการเมือง สำหรับอาชญากรรมทางการเมืองลักษณะดังกล่าว ในระยะยาวจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสองปัจจัยสำคัญอันได้แก่ (1) ช่วงเวลา และ (2) กระบวนการรองรับรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory model) ซึ่งต้องเข้ามาในช่วงตั้งแต่เกิดการรวมตัวของกลุ่มบุคคลขึ้น (Organization) ซึ่งหมายถึง เป็นช่วงที่ประชาชนเริ่มได้รับความเดือดร้อนซึ่งรัฐต้องมีช่องทางหรือกระบวนการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการรองรับข้อเรียกร้องดังกล่าว เพื่อให้เกิดการแสดงออกทางความคิดและพฤติกรรมที่เหมาะสมดังปรากฏตามแผนภูมิ 1.5

แผนภูมิ 1.5 : รูปแบบกระบวนการรองรับสิทธิในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบภายใต้บริบทของ ISOR



จากหลักการดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการเสนอแนวคิดและรูปแบบของกระบวนการรองรับสิทธิ การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นต่อการสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองการปกครองให้กับประชาชนและเป็นการตัดช่องทางการใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือทางการเมืองของนักการเมือง ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดการลดปัญหาการก่ออาชญากรรมการเมืองอย่างยั่งยืน โดยการออกแบบกระบวนการดังกล่าวเป็นการสร้างกระบวนการที่เป็นทางการ (Formal procedure) ตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดขั้นตอนการชุมนุมเรียกร้องและการตอบสนองของรัฐต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการดำเนินนโยบายของรัฐ มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเรียกร้องคัดค้าน อภิปรายการดำเนินการของรัฐ ตลอดจนเจรจาบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและ

ครอบคลุม การคัดค้านอยู่ภายใต้เหตุและผล เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ ความเป็นพลเมือง และในขณะเดียวกันก็มีกลไกกำหนดขอบข่ายและบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. องค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมายชุมนุมเพื่อรองรับกระบวนการรองรับสิทธิ การชุมนุมของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

จากการสรุปผลการศึกษา พบว่า องค์ประกอบสำคัญที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ควรมีเพื่อให้สามารถรองรับกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวย่างการเมืองของ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐได้ ประกอบด้วย

1.1 การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุมควบคู่กับหน้าที่ ความรับผิดชอบ

1.2 การกำหนดขั้นตอนในการชุมนุมทางการเมืองของประชาชน

1.2.1 การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า โดยระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ เกิดการเตรียมการและการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานภาครัฐ

1.2.2 การประสานงานระหว่างผู้จัดชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการ จัดชุมนุม ซึ่งสามารถมีขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนการชุมนุมไปจนถึงระหว่างการประชุม โดยผู้จัดการ ชุมนุมหรือผู้ชุมนุมมีสิทธิร้องขอ (Option)

1.2.3 การอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม ซึ่งมีช่องทางการอุทธรณ์ ทั้งภายใต้ฝ่ายบริหารและตุลาการ โดยระยะเวลาในการพิจารณาต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

1.2.4 การประสานงาน เจริญต่อรอง อภิปรายเพื่อหาข้อสรุป ร่วมกับกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการประสานงานจากผู้รับแจ้งการชุมนุม ซึ่งต้องมีขึ้นภายใน ระยะเวลาที่กำหนดนับจากวันที่ผู้แทนหน่วยงานได้รับเรื่อง (ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในที่นี้อาจเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งต้องมีการปรับปรุง)

1.2.5 การรับทราบและการอุทธรณ์ผลการพิจารณาของหน่วยงาน โดยหลังจากการสิ้นสุดการอภิปราย หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องแจ้งผลการพิจารณาภายใน ระยะเวลาที่กำหนดและผู้ชุมนุมสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด

(ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในที่นี้อาจเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งต้องมีการปรับปรุง)

2. กระบวนการรองรับทางกฎหมาย

โดยที่ในปัจจุบัน ไทยมีกฎหมายและกฎระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าว อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ความเป็นไปได้ของกระบวนการรองรับทางกฎหมายสำหรับกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในเบื้องต้นน่าจะต้องอาศัยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสองฉบับ โดยต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ เพื่อให้ครอบคลุมองค์ประกอบในข้อ 1 (การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุม การปรับปรุงขั้นตอนการชุมนุมและมาตรการลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ) และการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้ครอบคลุมรายละเอียดของกระบวนการประสานงาน เจริญต่อรอง อภิปรายเพื่อหาข้อสรุประหว่างผู้ชุมนุมร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการรับทราบและการอุทธรณ์ผลการพิจารณาของหน่วยงาน ดังนี้

2.1 การแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

2.1.1 ควรมีหมวดเฉพาะว่าด้วยสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุม

2.1.2 ภายใต้หมวด 2 การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ควรปรับปรุงระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าและเพิ่มการประสานงานระหว่างผู้จัดชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการจัดชุมนุม (สิทธิผู้ชุมนุมในการร้องขอ)

2.1.3 ภายใต้หมวด 2 มาตรา 11 ควรเพิ่มหน้าที่ผู้รับแจ้งการชุมนุมในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เป็นการประชุมที่มีการร้องเรียนหรือยื่นข้อเรียกร้องจากผู้ได้รับผลกระทบโดยให้กระบวนการเจรจาระหว่างผู้ชุมนุมและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548)

2.1.4 ภายใต้หมวด 2 มาตรา 11 วรรคสี่ ควรปรับปรุงช่องทางการอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม ให้ครอบคลุมการอุทธรณ์ภายใต้ศาลปกครอง รวมถึงกำหนดระยะเวลาการวินิจฉัยให้มีความเหมาะสม

2.1.5 ภายใต้หมวด 5 บทกำหนดโทษ ควรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ชุมนุมและมาตรการลงโทษทางกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐควบคู่กับผู้ชุมนุม

2.2 การปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

2.2.1 ภายใต้ข้อ 4 ว่าด้วยนิยาม ควรมีการปรับปรุงคำนิยาม “ผู้มีส่วนได้เสีย” ให้ครอบคลุมถึงผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการหรือนโยบายของรัฐ

2.2.2 ภายใต้ข้อ 5 วรรคสองว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยรัฐซึ่งปัจจุบันเป็นหน้าที่ของรัฐในการริเริ่มกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น (Hearing forum) ควรมีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงกรณีโครงการของรัฐที่ได้รับการร้องเรียน เรียกร้องจากการชุมนุมเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะในเรื่องของกระบวนการเจรจาหรือกับหน่วยงานของรัฐ

2.2.3 ภายใต้ข้อ 9 ควรมีการปรับปรุงในรายละเอียดของรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะวิธีการประชุมปรึกษาหารือของการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (ข้อ 9(2) (จ)) เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่มีการชุมนุมเรียกร้องจากผู้ได้รับผลกระทบมีขั้นตอนสำหรับการเจรจา การรับทราบผลการพิจารณาและช่องทางในการอุทธรณ์ผลการพิจารณาที่ชัดเจน

รายการอ้างอิง

- งานเสวนา “พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ สิทธิโดยชอบหรือกรอปป้าก้าด” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศูนย์วิจัยคดี คณะนิติศาสตร์. (2558). วันที่ค้นข้อมูล 18 เมษายน 2559, จาก
<http://www.ilaw.or.th/node/3924>
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. (2558, 14 กรกฎาคม)
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132 ตอนที่ 63 ก.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 10 กันยายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 46 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. (2518, 26 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 92 ตอนที่ 47 ก.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.
(2548, 27 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนพิเศษที่ 55 ง.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552.
(2552, 14 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนพิเศษที่ 179 ง.
- วสิษฐ เดชกุญชร. (2556). *รัฐบาลกับการสลายการชุมนุม*. วันที่ค้นข้อมูล 18 เมษายน
2559, จาก <http://chaoprayanews.com/blog/article/2013/08/27/>
รัฐบาลกับการสลายการชุมนุม
- วิกฤติขงพาราจากยุคย้งลักษณะสู้มือบักตู่ คสช. (2557), วันที่ค้นข้อมูล 18 เมษายน 2559,
จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1408881842
- Act 736 - Peaceful Assembly Act. (2012). Retrieved April 12, 2016, from
http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/20120209_736_BI_JW001759%20Act%20736%20%28BI%29.pdf
- Barber, B. R. (2003). *Strong Democracy* (2nd ed.). Berkeley, CA: University of California Press.

- Clinard, M., & Quinney, R. (1967). *Criminal Behavioral System: A Typology*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Cole, D. (2003). Are Foreign Nationals Entitled to the Same Constitutional Rights As Citizens?. *T. Jefferson L.Rev*, 25, pp. 367-388, 369.
- Freedom of Peaceful Assembly Act 2013 (unofficial translation)*. (2013). Retrieved April 12, 2016, from <https://www.forumasia.org/?p=17526>
- Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. (2010). *OSCE Office for Democratic Institutions and Human rights (ODIHR)*. Vienna, Austria: Organization for Security and Co-operation in Europe (publisher).
- Law on Assemblies*. (2008). Retrieved April 12, 2016, from <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/15>
- Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3(5), pp. 672-682.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Peters, A., & Ley, I. (2014). *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*. Retrieved May 5, 2016, from http://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf
- Petersen, A. C. (1992). Extradition and the Political Offense Exception in the Suppression of Terrorism. *Indiana Law Journal*, 67(3), pp. 772-773.
- Rodriguez-Ferrand, G. (2014). *Spain: Right to Peaceful Assembly*. Retrieved April 12, 2016, from <http://www.legislationline.org/topics/country/2/topic/15>
- Ross, J. I. (2000). *Varieties of State Crime and its Control*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Ross, J. I. (2012). *An Introduction to Political Crime*. USA: The Policy Press.
- Proal, L. (1898). *Political Crime*. New York: D. Appleton and Company.
- Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, OSCE Office for Democratic Institutions and*

- Human Rights (May 2013 – July 2014)*. Retrieved May 5, 2016, from <http://www.osce.org/odihr/132281?download=true>
- Scarpitti, F. R., Nielsen, A. L., & Miller, J. M. (2009). A Sociological Theory of Criminal Behavior. in *Crime and Criminals Contemporary and Classic Readings in Criminology* (2 ed.). (p. 211). New York: Oxford University Press.
- Schafer, S. (1971). Criminology: The Concept of Political Crime. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 62(3), pp. 380-382.
- Sustein, C. R. (1991). Constitutionalism and Secession. *The University of Chicago Law Review*, 58(2), pp. 633-670.
- Sutherland, E. H. (1947). *Principles of Criminology* (4th ed.). Philadelphia: Lippincott.
- Turk, T. A. (1969). *Criminality and Legal Order*. Chicago: Rand McNally.
- Winston, A. M. (2014). *United States: Right to Peaceful Assembly*. Retrieved April 12, 2016, from <https://www.loc.gov/law/help/peaceful-assembly/right-to-peaceful-assembly.pdf>
-