

Human Rights
ASPECTS OF THAILAND'S
DRAFT ASSEMBLY ACT

เอกสารวิเคราะห์

แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของ
ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

AMNESTY
INTERNATIONAL



HUMAN RIGHTS ASPECTS OF THAILAND'S DRAFT ASSEMBLY ACT

The following is an analysis of the human rights aspects of Thailand's Draft Assembly Act (the Draft Act), which Royal Thai Police submitted to the NCPO and later will pass to the Cabinet and National Legislative Assembly.

Each section of the analysis is followed by short recommendations. Because under the current legal situation in Thailand protection of the right to freedom of peaceful assembly cannot be ensured by changes to the Draft Act alone, some of these recommendations are for legislative and other measures beyond this Draft Act.

The analysis and recommendations relate to Amnesty International's key concerns and do not cover each and every provision or human rights aspect of the Draft Act.

1. THE INTERNATIONAL AND CONSTITUTIONAL LEGAL FRAMEWORK

1.1. INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW

The right to freedom of peaceful assembly, together with the closely related rights of freedom of association and freedom of expression, is enshrined in human rights treaties to which Thailand is a party, in particular the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

Article 21 of the ICCPR provides:

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 (order public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

In a communication received by the UN on 8 July 2014, Thailand informed the UN Secretary General that it had invoked Article 4 of the ICCPR¹ on 20 May 2014 to derogate from, that is suspend or restrict, its treaty obligations, on a variety of rights provided in the ICCPR, among them the right to peaceful assembly.²

¹ Article 4 provides that in a time of public emergency that threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, state parties may take measures derogating from some of their obligations under the ICCPR, to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination.

² Letter by Permanent Mission of Thailand to the Secretary-General of the UN, received by the UN on 8 July 2014.

Amnesty International would reiterate that under Article 4 of the ICCPR, in times of emergency, only measures derogating from the Covenant's provisions that are "strictly required by the exigencies of the situation" are allowed. The Human Rights Committee has explained that: "...the obligation to limit any derogations to those strictly required by the exigencies of the situation reflects the principle of proportionality which is common to derogation and limitation powers. Moreover, the mere fact that a permissible derogation from a specific provision may, of itself, be justified by the exigencies of the situation does not obviate the requirement that specific measures taken pursuant to the derogation must also be shown to be required by the exigencies of the situation."³ The Committee also emphasised that "Measures derogating from the provisions of the Covenant must be of an exceptional and temporary nature."⁴

Amnesty International believes that restrictions on the right to freedom of peaceful assembly imposed since the imposition of Martial Law in Thailand – as well as on the related rights to freedom of expression and association – fail to meet these requirements. Measures curbing the right to freedom of assembly are far too arbitrary and sweeping, both in scope and in substance, to be considered proportional or exceptional. Moreover, with these measures still in place and implemented more than five months after they were imposed, they can no longer be considered "temporary" either.

Amnesty International supports the view of the Human Rights Committee that the restrictions within Article 21 itself are sufficient, so there is no justification for any derogations from these provisions even in time of emergency.⁵

Amnesty International's recommendation:

- Withdraw all derogations from the ICCPR.

1.2. CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY

At the outset Amnesty International would like to stress that the human right to peaceful assembly, like all other key human rights, is best protected domestically when provided for both in specific legislation and in basic laws such as Constitutions.

The 2007 Constitution of Thailand did include, among many other provisions for human rights, a specific provision protecting the right to peaceful assembly⁶ as well as provisions for the closely related freedom of opinion and expression.⁷ In contrast, the Interim Constitution,

³ Human Rights Committee, General comment no. 29: States of emergency (article 4), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), para. 5.

⁴ *Ibid.*, para. 2.

⁵ Human Rights Committee, General comment no. 29: States of emergency (article 4), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), para. 5.

⁶ See Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007), Article 63 Text available for instance at <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/index.html>.

⁷ Articles 36, 45, 46, 56 and 57.

enacted in July 2014 and currently in place,⁸ does not contain any provisions on specific rights. Instead, Article 4 provides a general protection:

Subject to the provisions of this Constitution, human dignity, rights, freedoms and equality of all Thais, which have been protected under the customary practices of the government of Thailand under the democratic regime with the King as Head of State and under existing international obligations of Thailand, shall remain protected under this Constitution.

As noted by Amnesty International previously,⁹ the organization is concerned that the Interim Constitution provides much weaker protection of human rights than its predecessor. In addition to the absence of any detailed listing of key rights to be protected, making the protections in Article 4 “subject to the provisions of this Constitution,” means that human rights and Thailand’s international obligations are subjugated to and trumped by the Interim Constitution. It should be noted that under customary international law,

a state may not invoke provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty.¹⁰

Amnesty International’s recommendations:

- Reinstatement of Constitutional provisions protecting human rights;
- Ensure that all domestic legislation accords with Thailand’s international human rights obligations.

2. KEY HUMAN RIGHTS CONCERNS IN THE DRAFT ACT

2.1. EVEN THE LIMITED PROTECTIONS OF THE DRAFT ACT WILL NOT BE AVAILABLE UNDER MARTIAL LAW

Article 4 of the Draft Act provides that “public assembly during the time when emergency situation is declared or Martial Law is imposed, and any public assembly for the benefit of election campaign can be conducted in accordance with the relevant applicable laws.”

This means that the Draft Law, even if adopted, would as things stand be immediately suspended pending the repeal of Martial Law. Currently, under National Council for Peace and Order (NCPO) Announcement No. 7/2557 from May 2014, “all political gathering or

⁸ Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim Edition), B.E. 2557 (2014), enacted on 22 July B.E. 2557 (2014) [unofficial translation]. Available at: [http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Kingdom_of_Thailand_\(Interim\),_Buddhist_Era_2557_\(2014\)#4](http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Kingdom_of_Thailand_(Interim),_Buddhist_Era_2557_(2014)#4).

⁹ See Thailand: Attitude Adjustment - 100 Days Under Martial Law, AI Index: ASA 39/011/2014, September 2014, pp. 16-17. <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA39/011/2014/en>.

¹⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties, A/CONF.39/27 (1969), adopted 22 May 1969, entered into force 23 May 1980, para. 27. This treaty is widely considered to reflect rules of customary international law which obliges all states irrespective of whether or not they are parties to a relevant treaty.

assembly of more than 5 persons are prohibited” and “Violation of this order is punishable by imprisonment not exceeding one year, or a fine not exceeding 20,000 baht, or both.”¹¹

Under Thailand’s Interim Constitution, this and all other NCPO orders continue to be in place and have the force of law.¹² In other words, the Draft Law is powerless to change anything on the ground until either Martial Law or NCPO Announcement No. 7/2557 is lifted.

Amnesty International’s recommendation:

- Repeal all provisions of the Martial Law which adversely affect human rights;
- Repeal all NCPO orders and announcements which restrict human rights in general, and the right to freedom of peaceful assembly in particular.

2.2. DEFINITIONS GRANTING WIDE POWERS TO THE AUTHORITIES TO PROHIBIT PEACEFUL ASSEMBLIES

Article 7 of the Draft Act provides, among other things:

Any public assembly, which has led to obstruction or prevention of normal use of public highway or public way by general public, or which takes place without permission from the authority in charge of the public way, or which has resulted in nuisance beyond reasonable expectation and without any due causes, or which has led to infringement of the rights and liberties of other people, or which includes any act that causes disruption and public disorder, shall not be considered a peaceful public assembly.

While the ICCPR allows for the exercise of the right to freedom of peaceful assembly, as well as certain other rights (including freedom of association and freedom of expression), to be subject to some restrictions, any such restrictions are only permissible if they are, first, provided by law; second, placed for the purpose of protecting certain public interests (national security or public safety, public order, protection of public health or morals) or the rights and freedoms of others; and, third, demonstrably necessary for that purpose.¹³ Any restrictions imposed which do not meet all elements of this “three-part test” constitute violations of the right.¹⁴

Amnesty International is deeply concerned that Article 7 grants the authorities extensive powers to prohibit the holding of peaceful protest, powers which do not meet the above criteria. Of particular concern is the fact that under this Article, a peaceful assembly would “not be considered a peaceful assembly” – opening the door to prosecution and the use of

¹¹ Announcement of the National Peace and Order Maintaining Council No. 7/2557, Subject: Prohibition of Political Assembling. Announced on 22 May B.E. 2557 (2014).

¹² Interim Constitution, Art. 47.

¹³ See Article 21 of the ICCPR, quoted above.

¹⁴ See, for example, Human Rights Committee, General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN Doc. CCPR/C/GC/34 (2011), para. 27. The Committee has clarified that this general comment also provides guidance with regard to elements of the right to freedom of peaceful assembly – see Communication no 1790/2008 *Govsha, Syritsa, and Mezyak v. Belarus*, Views adopted 27 July 2012, para. 9.4.

force by police - for the sole reason that the assembly “led to... prevention of normal use of public highway or public way by the general public.” Where people gather in some numbers to demonstrate peacefully on, say, a street or a square within a city, such “prevention of normal use” is inevitable, so this provision would allow the authorities to ban or disperse practically any assembly they are unhappy with, however peaceful. Similarly, the term “disruption” is extremely wide and can be used to suppress peaceful assemblies arbitrarily.

Other Articles use the term “inconvenience”, which is similarly open to be used to restrict peaceful assembly arbitrarily (“Causing inconvenience to people when using, entering or exiting a public venue”, Article 12(1), and similarly in Article 18(1)).¹⁵

Amnesty International’s recommendations:

- Rephrase Article 7 and all other provisions imposing restrictions on the right to freedom of peaceful assembly so as to limit restrictions to those allowed by Article 21 of the ICCPR;
- Ensure, through legislation, regulations and specific instructions, that such restrictions are narrowly interpreted in law and in practice, while observing the principles of necessity and proportionality.

2.3. OBLIGATION ON ORGANIZERS TO SEEK PERMISSION

Article 11 of the Draft Act provides:

Anyone desires to organize a public assembly and given that the assembly may affect the maintenance of national security, public safety, public order, moral high ground or public health or the convenience of people when using public property or the protection of the rights and liberties of other people, is obliged to inform the authorized body via a written application at least 24 hours in advance before the assembly takes place.

The Article goes on to provide, among other things, that “The application for organizing a public assembly must contain description of the public assembly and must be written according to the format set out by the Minister.”

Article 12 sets out the circumstances under which Article 11 would apply, which again include “Causing inconvenience to people when using, entering or exiting a public venue.”

While some of the restrictions listed in Articles 11 and 12 correspond to those of Article 21 of the ICCPR, the Draft Act adds that permission to hold an assembly must be sought also when it “may affect... the convenience of people using public property.”¹⁶ As noted, “convenience” is an extremely wide and vague term, and Amnesty International is concerned that the requirement to seek permission whenever there is mere potential (“may”) that the public’s “convenience” would be affected is in effect a demand that each and every planned peaceful assembly must first be approved by the authorities.

¹⁵ And see further discussion of this and other terms below.

¹⁶ And see similarly Article 12(1), as noted.

The UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association has stated that peaceful intentions of assemblies should be presumed.¹⁷ The Special Rapporteur has stressed that no authorisation should be required to assemble peacefully.¹⁸ The exercise of the right to freedom of peaceful assembly should be governed at most by a regime of prior notification, which should not be burdensome, the rationale of which is to allow state authorities to facilitate the exercise of the right and take measures to ensure public safety and order and the rights and freedoms of others.¹⁹ The Special Rapporteur has recommended that notice should be subject to a proportionality assessment, and should only be required for large assemblies or those where a certain degree of disruption is anticipated.²⁰

Amnesty International's recommendations:

- Rephrase Article 11 so as to remove any requirement to apply for permission;
- Limit the requirements from organizers' to simple prior notification in cases where the assembly is likely to cause a certain degree of disruption.

2.4. CRIMINALISATION OF ORGANIZING A PEACEFUL ASSEMBLY

Article 30 of the Draft Act provides:

The organizer of public assembly which may affect the maintenance of national security, public safety, public order, moral high ground or public health or the convenience of people when using public property or the protection of the rights and liberties of other people, who fails to notify the authorized body as per Article 11, shall be liable to imprisonment for a term of not exceeding six months or to a fine of not exceeding ten thousands baht or to both.

The Draft Act goes on to impose a range of penalties on organizers, those who help them and in some cases participants, for breaches of provisions of the Draft Act, with imprisonment ranging from one month to ten years and fines from 1,000 baht (USD 30) to 200,000 (USD 6,200).²¹

While states may legitimately, in the defence of the rights of their population, criminalise certain acts such as acts of violence, including when committed by protestors, Amnesty International is deeply concerned that criminalising organizers and participants of peaceful assemblies would adversely affect the human right to freedom of peaceful assembly and the

¹⁷ See Report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 25.

¹⁸ See Report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 51.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ See Report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 28.

²¹ Articles 31- of the Draft Act.

closely related rights to freedom of expression and association. The organization notes that what Article 30 of the Draft Act criminalises is the simple failure to notify the authorities, and that failure concerns an assembly that “may affect”, among other things “the convenience of the public using public property”. This coupling of mere potentiality with the wide scope of public “convenience,” already noted, provides the authorities with wide-ranging powers to arrest and prosecute organizers of peaceful assemblies almost at whim.

The UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association has stressed that “should the organizers fail to notify the authorities, the assembly should not be dissolved automatically and the organizers should not be subject to criminal sanctions, or administrative sanctions resulting in fines or imprisonment.”²²

Amnesty International’s recommendations:

- Remove all provisions imposing criminal or administrative sanctions, including imprisonment or fines, on organizers for lack of notification of an assembly;
- Remove all provisions criminalising actions by organizers or protestors, bearing in mind that general criminal legislation would apply to protestors as to any other person.

CONCLUSIONS

Currently, freedom of peaceful assembly, in particular involving political activities, is severely restricted, and Amnesty International appreciates the effort being made by the authorities to draft a law that would provide for peaceful assemblies to be held lawfully.

However, the current Draft Assembly Act is deeply flawed and fails to meet Thailand’s obligations under international human rights law, in particular the provision for the right to freedom of peaceful assembly in Article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the related provisions for freedom of expression (Article 19) and association (Article 22).

Amnesty International is particularly concerned that the Draft Act contains definitions which have the effect of granting wide powers to the authorities to prohibit peaceful assemblies; obliges organizers to apply for permission to hold peaceful assemblies; and criminalises a variety of vaguely and broadly worded acts by organizers and participants in peaceful assemblies.

This proposed legislation comes against a deeply worrying background of ongoing human rights violations, including sweeping legal restrictions on human rights in Thailand in general, and on the right to freedom of peaceful assembly in particular. Thailand has stated that it is derogating from Article 21 of the ICCPR, and the military has repealed the 2007 Constitution with its extensive protections for human rights; imposed Martial Law; and issued orders

²² Report of the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 51.

severely restricting peaceful assemblies, orders that would not be affected by the Draft Act becoming law.

Amnesty International urges the Thai authorities to revise the Draft Act extensively so as to ensure that it fully accords with Thailand's international human rights obligations, as detailed in this document. The organization also calls upon the Thai authorities to remove other obstacles to the full enjoyment of the right to freedom of peaceful assembly, in particular by withdrawing its derogations from the ICCPR, restoring Constitutional protections of human rights and repealing military orders that have made peaceful assemblies involving "political" activities virtually impossible to hold legally.

เอกสารวิเคราะห์ แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

ต่อไปนี้เป็นบทวิเคราะห์แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (ร่างพรบ.๙) ที่ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดส่งให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาและจะส่งมอบให้ทางคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในลำดับต่อไป

ในแต่ละส่วนของบทวิเคราะห์จะประกอบด้วยข้อเสนอแนะขนาดสั้น ภายใต้เงื่อนไขด้านกฎหมายในปัจจุบันของไทย แอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนลไม่อาจมั่นใจได้ว่าการแก้ไขร่างพรบ.๙ ฉบับนี้เพียงอย่างเดียว จะช่วยคุ้มครองสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ทางหน่วยงานจึงมีข้อเสนอแนะบางส่วนในเรื่องข้อกฎหมาย และมาตรการอื่นนอกเหนือไปจากร่างพรบ.๙ ฉบับนี้

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเหล่านี้เป็นผลมาจากข้อกังวลหลักของแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล และอาจไม่ครอบคลุมเนื้อหาในทุกมาตรา หรือไม่ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนทุกด้านของร่างพรบ.๙

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

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

แอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนลเห็นว่า 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 จึงไม่มีเหตุผลมากเพียงพอที่จะต้องเล็งพันธกรณีแม้ใน
ภาวะฉุกเฉิน⁵

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล:

- ถอนการประกาศเล็งพันธกรณีตามกติกา ICCPR

1.2. ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ในเบื้องต้น แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลต้องการย้ำว่า เช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนหลักอื่น ๆ
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 เสรีภาพและความเสมอ
ภาค 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 การกำหนดให้การคุ้มครองตามมาตรา 4 อยู่ “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หมายความว่าสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยตกอยู่ในสถานะเป็นรองเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐไม่อาจอ้างกฎหมายในประเทศ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา¹⁰

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

- นำข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนกลับคืนมาในรัฐธรรมนูญที่จะทำการจัดทำต่อไป
- ประกันว่ากฎหมายในประเทศทุกฉบับมีเนื้อหาสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย

2. ข้อกังวลหลักเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในร่างพรบ.ฯ

2.1. แม้แต่การคุ้มครองอย่างจำกัดตามร่างพรบ.ฯ ก็ไม่อาจกระทำได้ที่ภายใต้กฎอัยการศึก

มาตรา 4 ของร่างพรบ.ฯ กำหนดว่า “การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง 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) วรรค 22 พฤษภาคม 2512 มีผลบังคับใช้เมื่อ 23 พฤษภาคม 2523 ย่อหน้า 27 สนธิสัญญาดังกล่าวถือว่าสะท้อนหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง ไม่ว่าจะป็นรัฐภาคีต่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม

หมายความว่า แม้จะมีการรับรองร่างพรบ.ฯ แล้ว ก็จะไม่ยังมีผลบังคับใช้ทันทีจนกว่าจะยกเลิกกฎอัยการศึก 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

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล:

- ยกเลิกข้อกำหนดใดๆ ที่ประกาศตามกฎอัยการศึกซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน
- ยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทุกฉบับที่จำกัดสิทธิมนุษยชนโดยรวม และจำกัดสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นการเฉพาะ

2.2. นิยามซึ่งให้อำนาจอย่างกว้างขวางต่อทางการในการสั่งห้ามการชุมนุมโดยสงบ

มาตรา 7 ของร่างพรบ.ฯ มีเนื้อหาบางส่วนดังนี้

การชุมนุมสาธารณะใดที่มีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น 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) อยู่ได้ข้อจำกัดบางประการ 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 เพื่อการอธิบายด้านล่าง

- ประกันว่า โดยการประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งใด ๆ การจำกัดสิทธิเหล่านี้ต้องได้รับการตีความอย่างแคบทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ และเป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน

2.3. ข้อกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องขออนุญาต

มาตรา 11 ของร่างพรบ.ฯ กำหนดว่า

ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมนั้นอาจจะกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

มาตราดังกล่าวยังกำหนดเพิ่มเติมว่า “หนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ จะต้องมียรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ 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 การใช้สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ควรถูกควบคุมอย่างมากที่สุดด้วยเงื่อนไขให้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเท่านั้น ซึ่งไม่ควรให้เป็นภาระมากเกินไป โดยเหตุผลที่ต้องแจ้งล่วงหน้าก็เพื่อให้ทางการสามารถอำนวยความสะดวกต่อการใช้สิทธิดังกล่าว และใช้มาตรการเพื่อประกันความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ¹⁹ ผู้รายงานพิเศษฯ มีข้อเสนอแนะว่า ข้อกำหนดให้ต้องแจ้งล่วงหน้าควรเป็นไปตามการประเมินตามสัดส่วนที่เหมาะสม และควรเป็นข้อกำหนดเฉพาะเมื่อเป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ หรือกรณี que เชื่อว่าอาจมีการสร้างความปั่นป่วนวุ่นวายในระดับหนึ่ง²⁰

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล

- เปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา 11 เพื่อตัดเงื่อนไขที่กำหนดให้ประหนึ่งเหมือนต้องขออนุญาตก่อนจัดการชุมนุม
- จำกัดเงื่อนไขของผู้จัดการชุมนุมให้เหลือเพียงการแจ้งล่วงหน้า กรณีที่การชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในระดับหนึ่ง

2.4. การเอาผิดทางอาญากับการจัดการชุมนุมโดยสงบ

มาตรา 30 ของร่างพรบ.ฯ กำหนดว่า

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ 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 อ่างแล้ว

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 แต่แอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนลกังวลอย่างยิ่งว่า การเอาผิดทางกฎหมายกับผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออกและการสมาคมที่เกี่ยวข้องกัน ทางหน่วยงานมีข้อสังเกตว่า มาตรา 30 ของร่างพรบ.๙ กำหนดบทลงโทษแม้ในกรณีเพียงไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าให้ทางการทราบว่าจะมีการชุมนุม รวมถึงยังมีข้อกังวลที่ว่า การชุมนุม “อาจกระทบ” ต่อ “ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” การอ้างเหตุผลที่อาจเป็นเพียงความเป็นไปได้เช่นนี้ เมื่อรวมกับการอ้างคำว่า “ความสะดวก” ของสาธารณะตามข้อสังเกตข้างต้น เท่ากับเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางกับทางการที่จะจับกุมและดำเนินคดีกับผู้จัดการชุมนุมอย่างสงบโดยพลการ

ผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคมย้ำว่า “กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถแจ้งให้ทางการทราบ ก็ไม่ควรเป็นเหตุให้มีการสลายการชุมนุมโดยอัตโนมัติ และไม่ควรเป็นเหตุให้ผู้จัดต้องได้รับโทษทางอาญาหรือทางปกครอง ทั้งที่เป็นค่าปรับหรือโทษจำคุก”²²

ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล

- ให้ตัดเนื้อหาใด ๆ ที่มีข้อกำหนดให้ลงโทษทางอาญาหรือทางปกครอง ทั้งที่เป็นโทษจำคุกหรือค่าปรับ กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุม
- ให้ตัดเนื้อหาใด ๆ ที่มุ่งเอาผิดทางอาญากับผู้จัดและผู้ประท้วง โดยอ้างว่าควรใช้กฎหมายอาญาทั่วไปกับผู้ประท้วง 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

