

บ่อเกิดที่มาอันคล้ายคลึงกันของ ‘ร่างกฎหมายชุมนุม ' และ ‘ร่างกฎหมายส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาค ประชาสังคม’

written by กองบรรณาธิการ | กุมภาพันธ์ 19, 2022



กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ความไม่ชอบมาพากลของการร่างกฎหมายควบคุม NGO มีความร้อนแรงมากขึ้นทุกวัน โดยเฉพาะที่มาที่ไปของกฎหมายฉบับนี้ต้องการตัดตอนการเติบโตของภาคประชาชน ที่มีความคล้ายคลึงกับการร่าง พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ หลังการชุมนุมของคนเสื้อแดงปี 53

ผลของกฎหมายฉบับนี้จะตรวจสอบที่มาของแหล่งทุนที่สนับสนุนการเติบโตของภาคประชาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวของคนรุ่นใหม่ที่สันสะเทือนทางการเมืองอย่างมหาศาล ซึ่งคนที่อยู่เบื้องหลังในการร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกลุ่มคนไม่กี่คน

เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ เรื่อง

ก่อนที่จะเป็นพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 จะประกาศใช้มีการผลักดันกันมาหลายรัฐบาล สืบย้อนไปไกลถึงปี 2518 [1] แต่การผลักดันที่สำคัญที่สุดอยู่ในช่วงหลังปี 2549 โดยเฉพาะช่วงปี 2552-2553 ที่ความขัดแย้งทางการเมืองเข้มข้น จึงมีการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างเข้มข้น เพราะต้องการกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมการชุมนุมของประชาชน เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งหน่วยงานที่เหนื่อยมากที่สุด คือ ตำรวจที่ไม่มีกฎหมายกลางใดๆ จะให้อำนาจตำรวจในการจัดการและควบคุมการชุมนุมได้เลย

แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ถูกแต่งตั้งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550[2] ที่ส่งถึงคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2553 ว่าเห็นควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาโดยเร็ว

ฐานความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดดังกล่าวส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงสองประการ หนึ่ง-เกลียดการชุมนุมของพี่น้องเสื้อแดงที่มองว่าเป็นการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรง จึงต้องการมีกฎหมายควบคุมการชุมนุม และสอง-เชียร์รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะให้เป็นรัฐบาลต่อไปหลังเผชิญความสั่นคลอนจากเหตุการณ์ฆาตกรรมพี่น้องเสื้อแดงกลางกรุงเทพฯ เมื่อปี 2553

แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. กำลังพัฒนาเนื้อหาเป็นไปในทิศทางควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการชุมนุมของพี่น้องเสื้อแดง เพราะกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนที่ตัวเองสังกัดก่อนเข้ามาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดต่อมาที่ถูกแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 [3] ก็จะถูกควบคุมตามไปด้วย จึงทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ถูกแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติฯ แสดงความเห็นตรงข้ามกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ถูกแต่งตั้งตามประกาศสำนักนายกฯ คือ ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเมื่อต้นปี 2558 ถึงประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากรัฐประหาร 2557 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อขอให้ชะลอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เอาไว้ก่อนจนกว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร

ก็ต้องขอชื่นชมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ถูกแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติฯ ที่กล้าหาญและรับฟังเสียงพี่น้องประชาชนมากกว่าชุดที่ถูกแต่งตั้งตามประกาศสำนักนายกฯ

แต่สุดท้ายร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ก็กลายเป็นพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ถูกประกาศใช้บังคับจนได้ ท่ามกลางสิ่งที่ยังคงตกค้างอยู่ในใจของเอ็นจีโอและขบวนการประชาชนจำนวนมากที่ยังคงถกเถียงกันไม่จบสิ้น ในเรื่องแนวคิดที่แตกต่างกันจนกระทั่งบัดนี้ ฟากหนึ่งยังคงเห็นด้วยที่จะให้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นมา เพราะเห็นว่า ควรผลักดันให้มีกฎหมายหลักที่มุ่งส่งเสริมสนับสนุน คุ่มครองและอำนวยความสะดวกการชุมนุมของประชาชน (มีจุดยืนและแนวคิดที่เข้มแข็งในหลักการว่า

ควรมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อการนี้ แต่ละเอียดข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ว่าแทบไม่เคยมีร่างกฎหมายของภาคประชาชนฉบับใดเลยที่จะไม่ถูกปรับเปลี่ยนแก้ไขเสียจนเจตจำนง/เนื้อหาบทบัญญัติเดิมหายไป หรือถูกฝ่ายรัฐเสนอร่างกฎหมายอีกฉบับหนึ่งประกบโดยมีเนื้อหาบทบัญญัติแตกต่างกันแบบชั่วคราวข้าม) อีกฟากหนึ่งยืนยันอย่างหัวเด็ดตีนขาดว่า ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อการนี้ แต่มีรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมก็เพียงพอแล้ว

เป็นเรื่องน่าเสียดายที่ฟากสนับสนุนให้มีพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เคยถอดบทเรียน/สรุปบทเรียนความผิดพลาดทางแนวคิดต่อการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกใช้บังคับไปละเมิดสิทธิ เสรีภาพและสร้างภาระการชุมนุมของประชาชนตลอด 6-7 ปีที่ผ่านมาเลย

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ฉบับที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อกว่าหนึ่งหมื่นรายชื่อก็มีข้อกังขาที่ไม่แตกต่างกันกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งก็มีบางคนที่เคยเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ถูกแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติฯ เป็นตัวตั้งตัวตีในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งยังคงมีความพยายามที่จะไปล๊อบบี้กับรัฐเพื่อขอให้ช่วยล้ม ‘ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ.’ ฉบับของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้ ครม. มีมติเมื่อวันที่ 4 มกราคมที่ผ่านมา โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ไปจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอยู่ในขณะนี้ และขอให้ ‘ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.’ ฉบับที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อกว่าหนึ่งหมื่นรายชื่อกลับเข้ามาพิจารณาแทน

สุดท้ายก็โดนตลบหลัง ล่าสุดจากการที่เอ็นจีโอกลุ่มหนึ่งเพียงไม่กี่คนไปขอเข้าพบคณะอนุกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา เมื่อวันที่ 20 มกราคมที่ผ่านมา และประธานรัฐสภา นายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 31 มกราคมที่ผ่านมา ก็ยืนยันตรงกันทั้งคณะอนุกรรมการฯ และประธานรัฐสภาว่า จะช่วยเสนอต่อรัฐบาลว่า ไม่เห็นด้วยกับ ‘ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ.’ โดยจะขอให้หยิบยก ‘ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.’ ทั้งสองฉบับที่มีชื่อเดียวกัน คือ ฉบับที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อกว่าหนึ่งหมื่นรายชื่อ และฉบับของ พม. ขึ้นมาพิจารณาแทน

เจตจำนงเดิมของร่างฯ ฉบับที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อกว่าหนึ่งหมื่นรายชื่อ คือ ต้องการมี ‘กองทุน’ เพื่อหนุนเสริมให้ภาคประชาสังคมได้มีงบประมาณในการทำงานเป็นพันธมิตรและหุ้นส่วนในการพัฒนาบ้านเมืองร่วมกับรัฐ แต่ร่างฯ ฉบับของ พม. ได้ตัดหมวดที่ว่าด้วยกองทุนออกไปจนหมดสิ้น ดังนั้นจึงแทบไม่มีประโยชน์อันใดอีกเลยที่จะยังคงตั้งร้นผลักดันร่างฯ ฉบับที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อกว่าหนึ่งหมื่นรายชื่อต่อไป เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐจะไม่ผลักดันร่างฯ ฉบับของ พม. ขึ้นมาประกบ และแทบเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐจะไม่สอดใส่ ‘ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ.’ ฉบับของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ต้องการควบคุมแหล่งทุน

แหล่งงบประมาณหรือเส้นทางการเงินของกลุ่ม/องค์กร/ขบวนการประชาชนและประชาสังคมที่มีความเห็นต่างกับรัฐกลับ
เข้ามาในภายหลัง

ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ว่า การผลักดันทั้งสองร่างฯ ประกบกันเป็นข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ และประธาน
รัฐสภาเท่านั้นหรือเอ็นจีโอกลุ่มหนึ่งเพียงไม่กี่คนที่ไม่ไปขอเข้าพบก็รู้เห็นเป็นใจด้วย เนื่องจากว่า ฐานความคิดของเอ็น
จีโอกลุ่มหนึ่งเพียงไม่กี่คน (อาจจะไม่ทุกคน) ที่ไปขอเข้าพบคณะอนุกรรมการฯ และประธานรัฐสภาที่ตั้งอยู่บน
ข้อเท็จจริงสองประการ

หนึ่ง-เกลียดการชุมนุมของพี่น้องประชาชนคนรุ่นใหม่ในขบวนการปลดแอกและราษฎรที่ทำการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้มี
การปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ในช่วงสองปีที่ผ่านมา ที่มองว่า เป็นการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรงและสิ้นสาระในศรัทธา
ความเชื่อต่อสถาบันกษัตริย์ของตน จึงอาจจะเห็นคล้ายตามเอาใจรัฐที่ต้องการมีกฎหมายควบคุมแหล่งทุน แหล่งบ
ประมาณหรือเส้นทางการเงินของกลุ่ม/องค์กร/ขบวนการประชาชนและประชาสังคมที่มีความเห็นต่างกับรัฐ

และสอง-ลึกลับ แล้วยังคงเชียร์รัฐบาลเผด็จการทหารประยุทธ์ให้เป็นรัฐบาลต่อไป (หรือถ้าไม่เชียร์แต่ก็ไม่มีท่าทีที่
ชัดเจนในการต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารประยุทธ์) โดยไม่สนใจว่าประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในบ้านเมืองเรา
จะตกต่ำลงไปแค่ไหน

ก่อนจะถลำลึกลงไปยิ่งกว่านี้ก็ขอให้นึกถึงสิ่งดีงามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ถูกแต่งตั้งตามพระราช
บัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 กระทำความกล้าหาญที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับร่างพระราช
บัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ต่อสาธารณะอย่างแจ่มแจ้งชัดเจน ถ้ายังกลับตัวกลับใจได้ก็อยากจะขอให้เอ็นจีโอ
โอกลุ่มหนึ่งเพียงไม่กี่คนที่ไม่ไปขอเข้าพบคณะอนุกรรมการฯและประธานรัฐสภา รวมถึงการไปขอเข้าพบบุคคล
/หน่วยงานอื่นๆ อีก ประกาศหรือแถลงต่อสาธารณะออกมาให้แจ่มแจ้งชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายทำลาย
สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชนไม่ว่าฉบับใดก็ตาม และไม่ขอเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อแปรญัติร่าง
กฎหมายดังกล่าวทุกฉบับในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ตาม

เชิงอรรถ

[1] การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2518 มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.
ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

[2] คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ถูกแต่งตั้งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมาย ประกาศ ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

(1) ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร ประธานกรรมการ

(2) นายชูชัย ศุภวงศ์ กรรมการ

- (3) นายปรีดา เตียสุวรรณ กรรมการ
- (4) นางสาวธนา โดสิตระกุล กรรมการ (ลาออกไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2551)
- (5) ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์ กรรมการ
- (6) ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม กรรมการ
- (7) นายสมชาย หอมลออ กรรมการ
- (8) นายสมหมาย ปารีฉัตร กรรมการ
- (9) นายสิทธิโชค ศรีเจริญ กรรมการ
- (10) ศาสตราจารย์ สุรพล นิธิไกรพจน์ กรรมการ
- (11) ศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศ์ศาศิษย์ กรรมการ (ลาออกไปเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2552)

[3] คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดต่อมาที่ถูกแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2554) ประกอบด้วย

- (1) ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร ประธานกรรมการ
- (2) นางสุนี ไชยรส รองประธานกรรมการ
- (3) นายไพโรจน์ พลเพชร กรรมการ
- (4) นายสมชาย หอมลออ กรรมการ
- (5) นายสุขุมพงศ์ โง่นคำ กรรมการ
- (6) ศาสตราจารย์เสาวนีย์ อัครโรจน์ กรรมการ
- (7) รองศาสตราจารย์กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการ
- (8) นายชัยสิทธิ์ สุขสมบูรณ์ กรรมการ
- (9) รองศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการ

(10) นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ กรรมการ

(11) รองศาสตราจารย์วิระดา สมสวัสดิ์ กรรมการ