

การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมและจัด
ระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

พันตำรวจโทหญิงนงกร คำดี

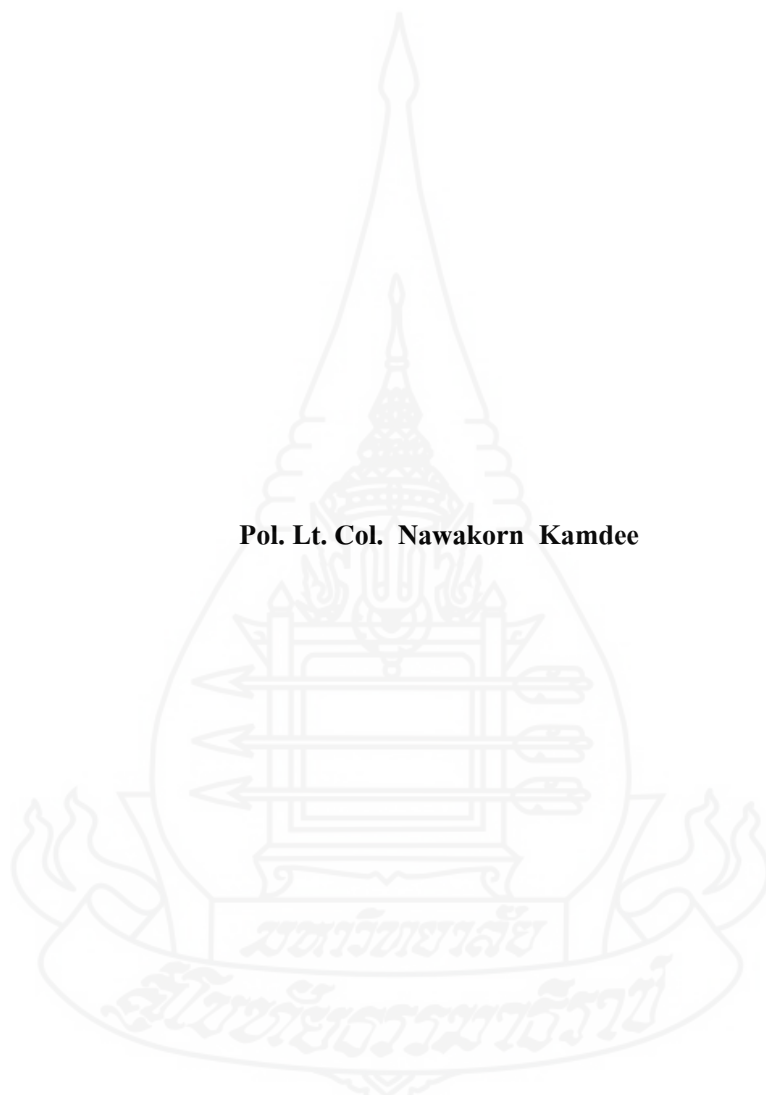


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

The Police Legal Measures on the Control of Public Assembly

Pol. Lt. Col. Nawakorn Kamdee



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ
ชื่อและนามสกุล	พันตำรวจโทหญิงนวกร์ คำดี
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

.....
(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

ผู้ศึกษา พันตำรวจโทหญิงนวกกร คำดี รหัสนักศึกษา 2524004336 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

ค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อศึกษาปัญหากฎหมายและมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่ดำเนินการควบคุมหรือรักษาความสงบของการชุมนุมในที่สาธารณะว่าเป็นไปตามกฎหมายและมีมาตรการควบคุมเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการเสนอกฎหมายที่เหมาะสมกับการควบคุมการชุมนุมของเจ้าพนักงานตำรวจ

วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ตำรา เอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คู่มือการปฏิบัติการของหน่วยงานและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ บทความจากวารสารต่างๆ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ และ สารสนเทศ บน Internet นำมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อทำการศึกษาวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า การชุมนุมสาธารณะถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ให้ประชาชนสามารถกระทำได้ เจ้าพนักงานตำรวจ ไม่มีอำนาจสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ มีเพียงหน้าที่ดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยไม่ให้ฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ เจ้าพนักงานตำรวจจึงควบคุมการชุมนุมสาธารณะโดยใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในการชุมนุมแต่ละครั้งมาปรับใช้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่อง ในส่วนของมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะในแต่ละครั้ง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดถึงมาตรการในการควบคุมการชุมนุม โดยเฉพาะทำให้การดำเนินการควบคุมการชุมนุมเป็นมาตรการที่มีผู้มีอำนาจควบคุมการชุมนุมครั้งนั้น ๆ เป็นผู้สั่งให้ดำเนินการ โดยไม่มีกฎหมายหรือรูปแบบหรือหลักการใดๆ รองรับคำสั่งดังกล่าวเป็นการสั่งตามดุลพินิจในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งทำให้การใช้มาตรการในการควบคุมและสลายการชุมนุมหลายครั้งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ๆ จนเกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้เกี่ยวข้อง ในส่วนของผู้ชุมนุมเองเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการดังกล่าวแล้วทำให้ไม่สามารถจะทราบได้เลยว่าเมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมดำเนินกิจกรรมในการจัดการชุมนุมอย่างไรแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะใช้มาตรการใดในการควบคุมหรือสลายการชุมนุมเพราะการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้การควบคุมหรือสลายการชุมนุมลักษณะเช่นใดจะขึ้นกับการสั่งการโดยผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมในแต่ละครั้ง

คำสำคัญ การชุมนุมสาธารณะ เจ้าพนักงานตำรวจ การควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

กิตติกรรมประกาศ

ค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือ และสนับสนุนจากบุคคลและครูบาอาจารย์หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านรองศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐ ที่ท่านได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และสละเวลาให้ความรู้ แนวความคิดต่าง ๆ ทั้งยังแนะนำและสอนผู้เขียนให้รู้จักคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ จนค้นคว้าอิสระสำเร็จลุล่วงได้ จึงขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่านที่มีแก่ศิษย์เสมอมา

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม ที่ยินดีรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาค้นคว้าอิสระ และสละเวลาให้ความรู้ แก้ไข และกำหนดกรอบการเขียนค้นคว้าอิสระครั้งนี้ให้เสร็จสมบูรณ์ได้

ขอขอบพระคุณ พันตำรวจเอก วีระวุธ ชัยชนะมงคล ที่กรุณาให้คำแนะนำในการจัดทำค้นคว้าอิสระ สละเวลา ให้คำแนะนำคอยชี้แนะข้อคิดต่างๆ และให้ข้อมูล เป็นกำลังใจ ดูแลติดตามความคืบหน้า จนข้าพเจ้าจัดทำค้นคว้าอิสระสำเร็จลงได้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์วิทยพัฒนา มสธ.จังหวัดลำปาง ที่ให้ความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร หนังสือ และข้อมูลต่างๆ

ขอขอบคุณ คุณกชกร เขียวอรุณ ในการให้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์สภาพปัญหาให้ได้ข้อมูลที่มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชาที่ให้โอกาสทางการศึกษาครั้งนี้ และหลายครั้งที่ผ่านมา

ความสำเร็จครั้งนี้คงไม่สามารถลุล่วงไปได้หากปราศจากพระคุณอันเปรียบมิได้ของคุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้เลี้ยงดูด้วยความรัก และมีความเชื่อมั่นในตัวผู้เขียนเสมอ และขอขอบคุณญาติมิตรทุกท่านด้วย

หากค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

นวกกร คำดี

ธันวาคม 2554

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	3
สมมติฐานของการวิจัย.....	4
ขอบเขตการวิจัย.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุม ในที่สาธารณะ.....	7
พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ	7
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส	11
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	14
แนวคิดเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์.....	16
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ตามหลักการประชาธิปไตย.....	21
สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	27
แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	29
การเกิด ลักษณะ และวิธีการเลิกการชุมนุม.....	34
รูปแบบของการชุมนุม.....	36
สาเหตุทั่วไปของการชุมนุม.....	37
พัฒนาการในการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม.....	38
บทที่ 3 การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทย	41
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ	42
แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ.....	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตัวอย่างกรณีเจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ ใช้ดุลพินิจในการสั่งการกับสถานการณ์การชุมนุมและเกิดความเสียหายจน สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้สั่งการเองต้องรับผิดชอบ.....	72
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุม ในที่สาธารณะของประเทศไทยกับต่างประเทศ	76
สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักการระหว่างประเทศ.....	76
กฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศฝรั่งเศส	78
กฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	84
เปรียบเทียบการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของพนักงานตำรวจไทยกับต่างประเทศ...	86
บทที่ 5 สรุปการวิจัย และข้อเสนอแนะ	91
บทสรุป	91
ข้อเสนอแนะ	93
บรรณานุกรม	95
ประวัติผู้ศึกษา	100



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยในปัจจุบันบัญญัติกฎหมายที่ให้โอกาสแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธ ได้มีรัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวไว้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” แสดงให้เห็นว่ารัฐให้เสรีภาพแก่ประชาชนด้านการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่จะมีการจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น หากการชุมนุมไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม มีอำนาจเข้าไปจัดการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมดังกล่าวให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและให้บริการแก่ประชาชน จากภารกิจดังกล่าวจึงทำให้การควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะถือเป็นหน้าที่ที่เจ้าพนักงานตำรวจต้องปฏิบัติในการรักษาความสงบเรียบร้อย

จากอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติการควบคุมการชุมนุมโดยอาศัยการสั่งการจากผู้มีอำนาจควบคุมการชุมนุมในแต่ละครั้ง ซึ่งวิธีการในการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมแต่ละครั้งจะแตกต่างกันตามดุลพินิจของผู้สั่ง จนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมภายหลังการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุม ถึงมาตรฐานในการจัดการและกรอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้แก่เจ้าพนักงานตำรวจในการปฏิบัติการดังกล่าว ว่าชอบด้วยกฎหมาย ใช้วิธีการควบคุมที่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ หรือไม่

สภาพปัญหาที่สำคัญ คือการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจกับการควบคุมและจัดระเบียบดังกล่าว ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายอาญา กฎหมายจราจร กฎหมายการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองซึ่งกฎหมายดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อบังคับใช้กับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมทั่วไป ส่วนการชุมนุมเป็นสถานการณ์เฉพาะที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติควบคุมสถานการณ์การชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะนับแต่อดีตที่ผ่านมาเมื่อการชุมนุมไม่เป็นไปตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม หรือผู้ชุมนุมได้กระทำการจนเกินขอบเขตเจ้าพนักงานตำรวจจะดำเนินการเพื่อควบคุมการชุมนุมและจะตามมาด้วยปัญหาที่ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำเกินกว่าเหตุ มีมาตรฐาน และละเมิดหลักอนุสัญญาระหว่างประเทศ และหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่

เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจที่ควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมขัดต่อความสงบเรียบร้อยจนเกินสมควร ก็จะใช้มาตรการควบคุมการชุมนุมเพื่อให้เกิดความสงบและเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนวิธีปฏิบัติในการควบคุมการชุมนุม จะใช้วิธีการใดจึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ยกตัวอย่างเช่น ควรใช้แก๊สน้ำตาหรือฉีดน้ำไล่ฝูงชน หรือใช้กำลังตำรวจผลักดันให้สลายกลุ่มไป จากการชุมนุมที่ผ่านมาทั้งการชุมนุมทางการเมืองและไม่ใช้การชุมนุมทางการเมืองแต่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน เจ้าพนักงานตำรวจที่ออกคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุม หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสั่งการสลายการชุมนุม ดังเช่นกรณีเหตุการณ์ 20 ธันวาคม พ.ศ.2545 กรณี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ออกคำสั่งสลายการชุมนุมของกลุ่มชาวบ้านผู้คัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นโครงการพัฒนามาตรฐานใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ผลคือ มีผู้บาดเจ็บและทรัพย์สินเสียหายจำนวนมาก ทำให้ชาวบ้านและกลุ่มสิทธิมนุษยชน ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อศาลปกครองจังหวัดสงขลาต่อมาในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2549 ศาลพิพากษาคดีดังกล่าวว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุม หรือ กรณีการสลายการชุมนุมบริเวณหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส และมีการขนย้ายผู้ชุมนุมจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนหลายคน ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ญาติของผู้เสียชีวิตจำนวนหลายสิบล้านบาท หรือแม้กระทั่งการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 เจ้าพนักงานตำรวจได้ทำการสลายการชุมนุมด้วยการยิงแก๊สน้ำตาไปยังกลุ่มผู้ชุมนุม โดยไม่มีการประกาศแจ้งเตือนก่อน จนทำให้มีผู้บาดเจ็บจำนวนมากและตามมาด้วยการที่ผู้ร่วมชุมนุม

ฟ็องนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ออกคำสั่งในการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการชุมนุมในที่สาธารณะเจ้าพนักงานตำรวจก็จะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุม แต่เจ้าพนักงานตำรวจที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ มากน้อยเพียงใดและมีวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมหรือไม่ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงปัญหากฎหมายและมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะว่ามีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่มีวิธีการปฏิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานของการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมตามหลักสากลของนานาประเทศหรือไม่ ทั้งนี้โดยมุ่งหวังว่าการศึกษาจะเป็นแนวทางในการแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมที่กระทำโดยเจ้าพนักงานตำรวจให้เป็นมาตรฐานและตามกฎหมาย อันนำไปสู่แนวทางในการออกกฎหมายให้การควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เหมาะสมกับสถานการณ์ และมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ

2.2 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายและมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่ดำเนินการควบคุมหรือรักษาความสงบของการชุมนุมในที่สาธารณะ ว่าเป็นไปตามกฎหมายและมีมาตรการควบคุมเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2.3 เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการเสนอกฎหมายที่เหมาะสมกับการควบคุมการชุมนุมของเจ้าพนักงานตำรวจ

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ ปราศจากอาวุธถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองแก่ประชาชนในการที่จะกระทำการ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ตราบใดที่การชุมนุมยังเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดเพื่อสลายการชุมนุมได้ แต่หากการชุมนุมนั้นได้บานปลายเป็นการชุมนุมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแล้ว รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยย่อมมีอำนาจที่จะ

ดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้วยการหาวิธีการที่จะควบคุมให้การชุมนุม
นั้นอยู่ในกรอบของกฎหมาย หรือยุติลง หรือการสลายการชุมนุม

วิธีการของการควบคุมหรือสลายการชุมนุมนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะพนักงาน
ตำรวจย่อมมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการ แต่มาตรฐานในการดำเนินการนั้น ใช้กรอบกฎหมาย
หรือหลักปฏิบัติอย่างไรในการดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จากอดีตที่ผ่านมาจะเห็นว่า การ
ควบคุมการชุมนุมจะขึ้นอยู่กับคำสั่งการของผู้มีอำนาจซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับ หรือไม่มีหลัก
ปฏิบัติที่ชัดเจน จึงทำให้เป็นการสั่งการจากดุลพินิจของผู้มีอำนาจซึ่งเสี่ยงต่อความผิดพลาดและ
เสียหายเป็นอย่างมาก ดังที่กล่าวแล้วว่าทำให้เกิดปัญหาที่ผู้สั่งการจะต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเองก็ได้รับผลจากการสลายการชุมนุมเป็นอย่างมาก
ไม่ว่าจะได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน สุดท้ายก็จะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม
ให้ต้องรับผิดชอบต่อผลเสียหายทั้งจากการชุมนุม และการสลายการชุมนุม ที่ไม่มีมาตรฐาน และไม่มีกฎหมาย
หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมรองรับนั้น

4. สมมติฐานการวิจัย

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมใน
ที่สาธารณะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงใน
แต่ละเหตุการณ์มาปรับใช้ อีกทั้งการปฏิบัติงานก็ไม่มีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการกับการ
ควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่เป็นแนวทางเดียวกัน และมีมาตรฐานที่เป็นที่
ยอมรับอันส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้
อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึง
สมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกำหนดระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าวให้
ชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสอดคล้องกับ
เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึง กฎหมายที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้เช่น
ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการจราจรทางบก
พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ.2535 เป็นต้น และ มาตรการหรือวิธีปฏิบัติในการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะของเจ้าพนักงานตำรวจ เช่น นโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุม ว่ามีความเหมาะสม มีมาตรฐานหรือไม่ โดยกำหนดขอบเขตของกรวิจัยไว้ เฉพาะการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ซึ่งจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการชุมนุม ทั้งเปรียบเทียบกับการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบของประเทศฝรั่งเศส และ สหรัฐอเมริกา กับการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอกฎหมายที่เหมาะสมและปรับปรุงแก้ไขการทำงานของเจ้าพนักงานตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 เจ้าพนักงานตำรวจ หมายความว่า เจ้าพนักงานตำรวจ และหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีอำนาจและหน้าที่ ตามกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

6.2 การควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ หมายความว่า การดำเนินการป้องกันปราบปราม ระงับเหตุการณ์ที่เกิดจากการชุมนุมของกลุ่มชนต่างๆ ตลอดจนการจัดการให้กลุ่มชนอยู่ในความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 เพื่อทราบถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจต่อการดำเนินการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

7.2 เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้รับ มาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินการควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะของเจ้าพนักงานตำรวจให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของประชาชนผู้ร่วมชุมนุม และเจ้าพนักงานตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทุกระดับชั้น

7.3 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

7.4 เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานต่างๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สนใจ

7.5 เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้รับมาใช้ในการเสนอกฎหมายที่เหมาะสมกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเจ้าพนักงานตำรวจ



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ

ในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายและมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเฉพาะการควบคุมและการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ซึ่งจะนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ
2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส
3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกา
4. แนวคิดเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
5. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย
6. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
7. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ
8. การเกิด ลักษณะ และวิธีการเลิก การชุมนุม
9. รูปแบบของการชุมนุม
10. สาเหตุทั่วไปของการชุมนุม
11. พัฒนาการในการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม

1. พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพมีแนวความคิดมาตั้งแต่ยุคคลาสสิก สมัยอารยธรรมกรีกและโรมัน โดยกฎหมายธรรมชาติ เน้นว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ มีระเบียบอยู่โดยธรรมชาติของมันเอง ไม่ขึ้นตามอำเภอใจของบุคคล มนุษย์มิได้เป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์เหล่านี้ แต่เป็นผู้ค้นพบกฎเกณฑ์เหล่านี้และเป็นผู้ใช้กฎเกณฑ์เหล่านี้เท่านั้น¹

¹สมยศ เชื้อไทย ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา พิมพ์ครั้งที่ 12 กรุงเทพฯ วิญญูชน 2552 หน้า 72

ในราวศตวรรษที่ 4 ก่อนคริสตกาล ได้เกิดนักปราชญ์กลุ่มสโตอิก (Stoic) ซึ่งเป็นพวกแรกที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งตั้งสำนักสโตอิกและได้อธิบายเรื่องสิทธิธรรมชาติว่า “สิทธิธรรมชาตินั้นมีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกคนมาตลอดเวลา สิทธิเหล่านี้มิใช่สิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทั่วทุกหนทุกแห่งจะพึงมี โดยเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นผู้มีเหตุผล²

ต่อมาจึงมีกฎหมายที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวโรมัน ได้แก่ กฎหมายสิบสองโต๊ะ (Law of The Twelve Tables) ประกาศใช้ใน 450 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยได้ยอมรับในเรื่องสิทธิต่างๆ ของพลเมืองโรมัน ชาวโรมันทุกคนถือว่าเสมอภาคกันตามกฎหมาย เน้นความเท่าเทียมกันของชายหญิง ยกเว้นกลุ่มทาสจะไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพเหมือนคนทั่วไปแต่ก็มีกฎหมายคุ้มครองกลุ่มทาสในลักษณะการกำหนดสิทธิเสรีภาพบางประการไว้ด้วย

กฎหมายธรรมชาติมีอิทธิพลอย่างมากต่อการรับรองคุ้มครองด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐที่ฝ่ายปกครองไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นชนชาติใด นับถือศาสนาใด มีถิ่นกำเนิดจากที่ใด สิวใดก็ตาม หรือแม้แต่กลุ่มที่เป็นทาส ก็ล้วนแต่เป็นมนุษย์ที่มีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติอยู่แล้ว ไม่มีใครจะพรากสิทธิเสรีภาพไปจากตัวมนุษย์แต่ละคนได้ แนวความคิดตามกฎหมายธรรมชาติดังกล่าวได้พัฒนาต่อไปในยุคกลางจนส่งผลอย่างสำคัญต่อระบบกฎหมายยุโรปตะวันตกให้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเมื่อต้องบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั้นๆ

ในยุคกลางมีนักคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพ ที่สำคัญ 3 ท่าน ซึ่งเป็นผู้เชื่อในพระเยซูคริสต์ทั้งสิ้น ได้แก่ St. Ambrose St. Augustine และ St. Thomas Aquinas

St. Ambrose ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องอำนาจรัฐว่า “ทั้งมนุษย์และรัฐต่างก็เป็นสิ่ง que พระเจ้าทรงสร้างขึ้นด้วยฤทธานุภาพของพระองค์ ผู้ปกครองรัฐต้องได้รับการเชื่อฟัง ศาสนจักรมีอำนาจที่จะพิพากษาคริสตเดียนทุกคนรวมทั้งกษัตริย์และผู้ปกครองด้วย เพราะคริสตเดียนทุกคนต่างก็เป็นบุตรของพระเจ้าและอยู่ภายใต้ศาสนจักรเดียวกัน รัฐควรมีอำนาจเฉพาะเรื่องการปกครองบ้านเมืองไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของศาสนจักร³

²พนนิช สุริยะ *สรุปคำบรรยายวิชาสิทธิมนุษยชน LA 253* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520 หน้า 12

³อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ *สิทธิมนุษยชน พิมพ์ครั้งที่ 3* แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ วิทยุชน 2552 หน้า 38

St. Augustine ได้เสนอแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของอาณาจักร และศาสนจักร ไว้ในหนังสือชื่อ “อาณาจักรของพระเจ้า” (City of God) แสดงให้เห็นว่าในสังคมนั้นมี 2 อาณาจักร คือ อาณาจักรฝ่ายโลก และอาณาจักรของพระเจ้า อำนาจในการปกครองอาณาจักรมาจากพระเจ้า เป็นการแบ่งแยก ศาสนจักร ออกจากอาณาจักร โดยถือว่าศาสนจักรอยู่นเหนืออาณาจักร ดังนั้นบรรดาพระจึงมีอำนาจมากในสมัยนี้⁴

St. Thomas Aquinas ได้สืบทอดแนวคิดของ St. Ambrose และ St. Augustine เรื่องการจำกัดอำนาจรัฐ โดยเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์เป็นสิ่งกำหนดความสัมพันธ์ของมนุษย์ ครอบคลุมทั้งโลกมนุษย์และสวรรค์ และเป็นสิ่งที่มีอำนาจเหนือรัฐด้วย กล่าวคือ รัฐจะบัญญัติกฎหมายอื่นใดให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ ความคิดในเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐนั้น ทำให้มนุษย์ได้ตระหนักถึงคุณค่าของตนเอง ถือเป็นรากฐานของความเชื่อในเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในเวลาต่อมา⁵

จากแนวความคิดดังกล่าวจะเห็นว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาค โดยต่างก็เป็นผู้ที่พระเจ้าสร้างขึ้นเหมือนกันจึงทำให้มีสิทธิเสรีภาพในตัวเอง แต่ขณะเดียวกันมนุษย์ที่อยู่รวมกันในสังคมก็ยังคงต้องเชื่อฟังผู้ปกครองบ้านเมืองซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับอำนาจปกครองมาจากพระเจ้าด้วย

ในยุคกลางได้มีการต่อสู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ จากการที่ชนชั้นกลางในยุโรปซึ่งบังคับให้ขุนนางและกษัตริย์มอบหลักประกันในสิทธิเสรีภาพบางอย่างให้แก่พวกตน โดยให้ทำเป็นเอกสารต่างๆ เช่น ค.ศ.1188 Cortes von Leon ได้ประชุมประชาชนชาวสเปน เพื่อให้มีการรับรองสิทธิของประชาชน ในการฟ้อง ในการปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ เช่น การทำสงคราม นอกจากนี้ยังมีให้มีการถ่วงละเมิดชีวิต เกียรติยศ และสิทธิในที่อยู่อาศัยและกรรมสิทธิ์⁶ และเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ประเทศอังกฤษ ได้มีกฎบัตร Magna Carta หรือเป็นที่รู้จักกันในนามมหาบัตร Magna Carta มีบทบัญญัติ 63 มาตรา มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการกระทำที่ไม่ชอบของพระเจ้าจอห์น เนื้อหาหลักในกฎบัตรกล่าวถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของเสรีชน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ใน

⁴อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 3 หน้า 39

⁵เพ็งอ่าง

⁶Albert Bleckmann *Staatsrecht – 11 Die Grundrecht* (4 Aufl 1979) อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคนดี หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กรุงเทพฯ วิญญูชน 2547 หน้า 36

ชนชั้นหรือวรรณะใดก็ตาม และพระเจ้าจอห์นจะต้องมอบสิทธินี้ให้กับขุนนางหรือผู้ครอบครองที่ดิน และขุนนางนั้นจะต้องมอบสิทธิให้กับพลเมืองหรือไพร่ในสังกัด โดยพลเมืองทุกคนจะไม่ถูกกดขี่ พ่อค้า หรือชาวนาไม่จำเป็นต้องมอบสินค้าบางส่วนหรือผลิตผลทางการเกษตรให้กับขุนนางหรือกษัตริย์เพื่อเป็นค่าคุ้มครอง ส่วนหนึ่งของกฎบัตรกล่าวว่า ไม่ให้จับกุม คุมขัง จำคุก หรือเนรเทศบุคคลใดโดยไม่มี การพิพากษาตัดสินโดยผู้ที่มีสถานะหรือระดับทัดเทียมกันหรือตามกฎหมายของบ้านเมือง และยังคงกล่าวถึงการเรียกเก็บภาษีของพระเจ้าจอห์น ซึ่งจะทรงเรียกเก็บภาษีตามพระราชหฤทัยโดยไม่ผ่านการเห็นชอบจากสภาทั่วไปก่อนไม่ได้ แสดงให้เห็นว่ากษัตริย์จะข่มเหงราษฎรตามอำเภอใจอีกไม่ได้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1215 เป็นต้นมา ทั้งกษัตริย์และขุนนางต่างก็อยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้ร่วมกัน และกฎบัตรฉบับนี้ทำให้ราษฎรอังกฤษได้รับสิทธิเท่าเทียมกันทั้งหมดเสมือนหนึ่งว่ากฎบัตรนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ และเป็นหลักฐานสำคัญเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐ จึงได้ชื่อว่าเป็นต้นตำรับแห่งรัฐธรรมนูญทั้งหลาย⁷

ต่อมาในศตวรรษที่ 18 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามแนวทางของกฎบัตร Magna Carta ของประเทศอังกฤษ ได้นำไปสู่การประกาศสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสหรัฐอเมริกา และในฝรั่งเศส โดยสหรัฐอเมริกา รัฐต่างๆ ได้ประกาศ Bill of rights โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Bill von Virginia ในปี ค.ศ.1776 แนวความคิดดังกล่าวได้แสดงออกอย่างชัดเจนในการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา และในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในปี ค.ศ.1789

พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพในฝรั่งเศส ถือว่าเป็นแม่แบบของการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่นานาประเทศ ซึ่งเริ่มจากประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองโดยได้มีการประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในช่วงของการปฏิวัติของฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 โดยตัวแทนของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งประกอบกันเป็นสภาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กษัตริย์ต่อกฎบัตรสิทธิและเสรีภาพ โดยสิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันต่ออำนาจของรัฐทั้งหมด ประกาศดังกล่าวได้กล่าวถึงเสรีภาพและหลักการที่สำคัญ เช่น เสรีภาพในการกระทำทั่วไปอันเป็นการคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคล หลักคือไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย เสรีภาพในทางศาสนา สิทธิในกรรมสิทธิ์ และหลักอธิปไตยของปวงชน รวมทั้งแนวความคิดเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อผลประโยชน์มหาชน⁸

⁷บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน นิติศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์ 2552 หน้า 39

⁸บรรเจ็ด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6 หน้า 40

2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส

ในอดีต ประเทศฝรั่งเศส ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและผู้ปกครอง ต่อมาในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนไม่พอใจการปกครองของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 จึงมีการชุมนุมประท้วงและเกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1789 โดยมีข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและจัดให้มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร ให้มีการกำหนดการใช้อำนาจรัฐกับประชาชนอย่างเป็นธรรมและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลังการปฏิวัติประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้น โดยนำแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาเป็นหลัก ดังเช่น การให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเหนือกว่ากฎหมายอื่นๆ แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็นสามฝ่ายตามหลักการของ มองเตสกีเออ นั่นก็คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารได้แก่ กษัตริย์และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้ตุลาการมีอำนาจตรวจสอบและตีความกฎหมายเพื่อถ่วงดุลแก่อำนาจอื่นๆ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทุกฉบับจะเน้นถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน รับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนมีอาจลบล้างได้ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในสังคมว่า สังคมหรือรัฐเกิดขึ้นมาเพื่อบุคคลและความสงบสุขของบุคคลนั่นเอง

2.1 ที่มาของสิทธิและเสรีภาพของประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789

2.1.2 รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

2.1.3 อนุสัญญาพิทักษ์รักษาสหประชาชาติ ค.ศ.1953

2.1.4 พิธีสารแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1966

ประเทศฝรั่งเศสให้การเคารพและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบเสรีประชาธิปไตยและได้จัดให้มีองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งองค์กรหลักในการตรวจสอบ ควบคุม และตีความข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

ตุลาการรัฐธรรมนูญ (les juges constitutionels) ศาลปกครอง (les juges administratifs)⁹

2.2 ที่มาของเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส

ดังที่กล่าวแล้วว่าในปี ค.ศ.1789 ได้มีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศส เพื่อล้มล้างระบอบการปกครอง เมื่อปฏิวัติสำเร็จ สภานิติบัญญัติสูงสุด (Assemblée Nationale constituante) ที่มาจากประชาชนจึงทำการร่าง รัฐธรรมนูญ และประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศส¹⁰

ช่วงหลังการปฏิวัติ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นในการแสดงออกที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น แม้เสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศสจะไม่มีบัญญัติไว้ชัดเจน แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ในเรื่อง “เสรีภาพ” ของประชาชน ซึ่งต่อมามีพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1789 มาตรา 62 ให้สิทธิพลเมืองในการรวมตัวกันชุมนุมโดยไม่มีอาวุธ มีสิทธิเข้าร่วมทางการเมืองโดยมีข้อจำกัด และต่อมามีรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน ค.ศ.1791 ในส่วนที่ 1 มาตรา 2 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่าเป็นสิทธิธรรมชาติและเป็นสิทธิของพลเมือง แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความสงบเรียบร้อยของตำรวจและการชุมนุมนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อบ้านเมือง แต่ในที่สุดก็ต้องถูกยกเลิกไป เนื่องจากการกระทำและการแสดงออกที่เกินขอบเขตของกลุ่มต่างๆ¹¹

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 1 ของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1792 – 1799) รัฐธรรมนูญลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ.1793¹² ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ จนกระทั่งมีการรัฐประหาร เปลี่ยนจากสาธารณรัฐที่ 1 มาเป็นสมัยจักรวรรดิที่ 1 เกิดการจำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน การสมาคมของประชาชน โดยมีกฎหมายอาญาบัญญัติว่า การชุมนุมและการเดินขบวนจะถือเป็นการกระทำที่ผิด

⁹ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551 หน้า 28

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน ; วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2536 หน้า 66

¹¹ Colliard Albert Claude *Libertes Publiques* Sixieme edition (Paris ; Dollaz,1982, P.718 – 719) อ้างใน วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 9 หน้า 35

¹² เพิ่งอ้าง หน้า 36

กฎหมาย หากการชุมนุมเดินขบวนนั้นก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายต่อบ้านเมืองและเป็นการชุมนุมที่ต่อต้านรัฐบาล

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 2 (ค.ศ. 1848 – 1852) มีการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองอีก รัฐบาลในขณะนั้นมีคำขวัญว่า “พลเมือง – สาธารณรัฐที่ 2 ขึ้นอยู่กับเสรีภาพและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน”¹³ มีการออกกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ.1848 ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่มีข้อจำกัดห้ามการชุมนุมที่พกพาอาวุธ และการชุมนุมที่ไม่มีอาวุธแต่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1870 - 1940) พลเมืองฝรั่งเศสมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวนเรียกร้องต่อรัฐบาลมากขึ้น และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมากกว่าเดิม

เสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศส มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระมากที่สุดประเทศหนึ่ง¹⁴

2.3 ความหมายและลักษณะของการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส¹⁵

การชุมนุม หมายถึงการรวมตัวกันของผู้คนในช่วงระยะเวลาหนึ่งเวลาใด เพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ เพื่อปกป้องประโยชน์ของตนเอง

เสรีภาพในการชุมนุมต่างจากการประท้วง กล่าวคือ การประท้วง กระทำได้ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง ส่วนเสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และต่างจากการสมาคม เนื่องจากการสมาคมเกิดจากความสัมพันธ์แบบถาวรของสมาคม แต่การชุมนุมเป็นการรวมตัวกันในชั่วเวลาหนึ่งเวลาใดเท่านั้นมิได้เป็นแบบถาวร จะเห็นว่าลักษณะของการชุมนุม มี 3 ลักษณะ ได้แก่

2.3.1 เป็นการรวมตัวกันของผู้คนในช่วงเวลาขณะหนึ่ง

2.3.2 ความสัมพันธ์ของผู้เข้าชุมนุมไม่ได้มีลักษณะเป็นการถาวร

2.3.3 การชุมนุมก่อตัวขึ้นอย่างมีวัตถุประสงค์และได้รับอนุญาต

¹³ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 11 หน้า 35

¹⁴ วินิจ เจริญชัยยง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 37

¹⁵ Jurisclasseur administratif Fasc 210 Police des Reunions et Manifestations Paris 2007 อ้างใน วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 13 หน้า 36

3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1 ที่มาของสิทธิและเสรีภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ต่อสู้อันตรายจากการปกครองของอังกฤษและอาณานิคม 13 แห่งในดินแดนอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 และได้รวมตัวกันในรูปของสมาพันธรัฐ ชื่อว่า “สมาพันธรัฐอเมริกา” มีการกำหนดรูปแบบการปกครอง ประกาศเอกราชและอธิปไตยของชาติ และบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐขึ้นแต่ประสบปัญหาต่างๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งรัฐบาลกลา ต่อมาจึงมีการยกเลิกและบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นและใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

การบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอเมริกาเป็นกระบวนการในการบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากคนอเมริกันต้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมาก เพื่อให้หลุดพ้นจากการปกครองของประเทศอังกฤษ ทำให้ชาวอเมริกันมีความผูกพันกับความเป็นประชาธิปไตย การบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาสูงสุดของสังคม ขณะเดียวกันวิธีการที่ให้ประชาชนเข้าร่วมใช้อำนาจก็เป็นไปอย่างเหมาะสม โดยจัดให้มีการตั้งองค์กรพิเศษซึ่งมาจากการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในแต่ละมลรัฐในการมาทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองเป็นอย่างดี และขั้นตอนในการร่างก็ได้จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นกันได้อย่างกว้างขวาง เมื่อร่างเสร็จแล้วก็ให้รัฐสภาแต่ละมลรัฐจัดให้มีการเลือกตั้งสภารัฐธรรมนูญ (convention) ของมลรัฐเป็นผู้พิจารณาให้สัตยาบัน ทำให้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยผู้แทนของประชาชนที่ใช้หลักประชาธิปไตยอย่างเหมาะสมที่สุด

การบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการร่างขึ้นใหม่และใช้จนถึงปัจจุบันของสหรัฐอเมริกา นั้น ในครั้งแรกไม่ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 1 – 10 ที่เรียกว่า Bill of Rights ของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการกำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้ก่อนข้างครอบคลุมเกือบทุกด้าน และนอกจากจะบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 1 – 10 ดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกายังกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตราอื่นๆ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งต่อๆ มา ซึ่งขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแบ่งได้เป็น 4 หมวด ได้แก่¹⁶

¹⁶ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ่างแล้ว เชนอรอที่ 15 หน้า 48 – 51

3.1.1 *หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีหรือหลักสิทธิมนุษยชน* หมวดนี้เป็นการบัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน เช่น รับรองความเสมอภาคกันโดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ ศาสนา และสีผิว การห้ามมิทาสโดยไม่สมัครใจ รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรับรองสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ และบัญญัติถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญว่ามลรัฐหนึ่งมลรัฐจะออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้

3.1.2 *หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง* สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิที่เกี่ยวกับการชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ เสรีภาพในการพูดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

3.1.3 *หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพทางกระบวนการยุติธรรมและการศาล* รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกระบวนการยุติธรรมไว้หลายเรื่องด้วยกัน เช่น ผู้พิพากษาคดีที่ต้องโทษประหารชีวิตหรือคดีอาญาจะต้องทำโดยคณะลูกขุนเท่านั้น บุคคลจะถูกพิพากษาหรือลงโทษในความผิดเดียวกันซ้ำอีกไม่ได้ ในคดีอาญาจำเลยมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วและเปิดเผย เป็นต้น

3.1.4 *หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพที่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนด* สิทธิและเสรีภาพในบางเรื่องรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ แต่ได้สร้างกลไกเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการกำหนดไว้ในมาตรา 10 ว่า “บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของสหพันธรัฐ หรือที่มิได้ห้ามมลรัฐไม่ให้อำนาจนั้น ให้สงวนไว้แก่มลรัฐต่างๆ หรือแก่ประชาชน”

3.2 ที่มาของ เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังที่กล่าวมาแล้ว จากประวัติศาสตร์ของการต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นจากการปกครองของอังกฤษเมื่อได้รับอิสรภาพแล้ว ประชาชนเสรีนิยมและสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ อีกทั้งเสรีภาพขั้นพื้นฐานถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะเสรีภาพในการชุมนุมเรียกร้อง ถือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ชาวอเมริกันสามารถที่จะทำการชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกับการแสดงออกทางการเมืองโดยทางอื่น แต่ต้องไม่เป็นการแทรกแซงหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยไม่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง กลุ่มผลประโยชน์อาจจะเข้ามาเป็นแกนนำในการ

จัดการชุมนุม เช่น กลุ่มชานา กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มวิชาชีพ หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ก็ได้¹⁷

3.3 ความหมาย และลักษณะของการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค บัญญัติให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้ ดังที่ ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐได้มีคำพิพากษา ในปี ค.ศ.1876 เรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอเมริกัน ตามรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1 ว่า “สิทธิในการชุมนุมและร้องทุกข์เป็นรากฐานของระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ความคิดในการปกครองโดยมีรูปแบบที่เป็นสาธารณรัฐนั้น หมายถึง สิทธิของพลเมืองที่จะพบกันอย่างสงบเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจการสาธารณะและร้องทุกข์เพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนสิทธิเหล่านี้ในตัวเองย่อมแสดงให้เห็นถึงประโยชน์สำคัญที่พลเมืองทุกคนมีหรือควรมีในการกระทำและในกิจการของรัฐบาลสิทธิของประชาชนที่จะรวมกันและแสดงออกร่วมกันเป็นรากฐานของความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของคนอเมริกันเหมือนกับสิทธิในการพูดอย่างเสรี”¹⁸

ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบและร้องทุกข์ หากกระทำเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่แทรกแซงหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่น หรือต่อสิทธิส่วนรวมย่อมกระทำได้ แต่ถ้ากระทำโดยผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายหรือวุ่นวายในบ้านเมือง การชุมนุมนั้นก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

4. แนวคิดเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

แนวคิดเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นี้ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก โดยอริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” โดยแนวคิดนี้ถือว่า มนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์¹⁹

¹⁷ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16 หน้า 54

¹⁸ กรมพล ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ การปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2539 หน้า 86

¹⁹ นนท กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร “แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ” ในประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 1 นนทบุริ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2552 หน้า 1-9

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ

สิทธิ หมายถึง ความสำเร็จ กฎ และอำนาจ ที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย²⁰ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการด้านกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของสิทธิไว้ ดังเช่น

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของ “สิทธิ” ไว้ว่า สิทธิมีสองมุมมอง คือ มุมมองแรกที่เป็นการมองในแง่ของเนื้อหา มองว่า สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ในอันที่จะมีเจตจำนงของตนเอง ส่วนมุมมองที่สอง มองในแง่ของจุดประสงค์ มองว่า สิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ ในปัจจุบันถือว่าสิทธิเป็นประโยชน์และควรถือว่าสิทธิ คืออำนาจที่กฎหมายให้เพื่อสำเร็จประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง ซึ่งการคุ้มครองนั้นก็คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย²¹

สถิตย์ เล็งไชสง ให้ความหมายของสิทธิว่า สิทธินั้นสืบความมาจากอำนาจ และอำนาจมาจากพลหรือกำลัง ซึ่งเกิดจากร่างกายตามที่ธรรมชาติให้มา อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจหรือพลกำลังนี้จะใช้ได้เท่าที่กฎหมายรับรองเท่านั้น²²

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ว่า “สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์หรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย²³

อุดม รัฐอมฤต และคณะ ให้ความหมายสิทธิ ไว้ว่า หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ตน²⁴

เมื่อพิจารณาจากความหมายของสิทธิตามที่ผู้กล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นว่าสิทธินั้นเป็น

²⁰พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร อักษร-เจริญทัศน์ 2538 หน้า 838

²¹หยุด แสงอุทัย *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530 หน้า 205

²²สถิตย์ เล็งไชสง “การแก้ไขกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 6, 20 (ธันวาคม 2537) หน้า 1

²³วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ วิญญูชน 2538 หน้า 21

²⁴อุดม รัฐอมฤต และคณะ *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28* กรุงเทพฯ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2544 หน้า 87

ประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะใช้สิทธินั้นหรือไม่ก็ได้ แต่บุคคลอื่นมีหน้าที่จะต้องเคารพสิทธิของเจ้าของสิทธินั้น นั่นก็คือเจ้าของสิทธิสามารถจะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือไม่กระทำการตามสิทธิที่ตนมีอยู่นั้นได้ แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ

เสรีภาพ หมายถึงการที่บุคคลจะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด โดยสมัครใจ อันปราศจากการบังคับหรืออยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่นหรือรัฐ²⁵ ฉะนั้น เสรีภาพก็คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตัวเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ มีความเชื่อมโยงกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิ เพราะสิทธิเป็นเพียงบางสิ่งในขณะที่เสรีภาพเป็นภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง²⁶

การมีเสรีภาพอาจเกิดจากการเรียกร้องว่าตนมีเสรีภาพ มีอิสระในการกระทำ แต่ต้องไม่แทรกแซงเสรีภาพของผู้อื่น เรื่องเสรีภาพเป็นเรื่องหนึ่งของสิทธิส่วนบุคคล ที่บุคคลได้รับมาในฐานะของความเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เสรีภาพเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจส่วนบุคคล เป็นผลประโยชน์ในการใช้สิทธิของบุคคลในสังคม เช่น สิทธิของนักหนังสือพิมพ์ที่จะไม่เปิดเผยตัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม สิทธิที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนสามารถใช้ได้อย่างอิสระ การคุ้มครองจากรัฐเป็นการเคารพผลประโยชน์ของผู้ถือสิทธิทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยใช้สิทธิเป็นอำนาจบังคับพิเศษในตัวเองที่แสดงข้อเท็จจริง และสิทธิเป็นพื้นฐานแห่งหน้าที่²⁷

ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” อยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่นๆ²⁸

²⁵ นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร 2552 *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 19* หน้า 1-15

²⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 23* หน้า 22

²⁷ สุวัฒน์ สละชั่ว *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบ* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545 หน้า 15

²⁸ นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร 2552 *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 25* หน้า 1-7

4.3 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่าเป็นสิทธิพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และในการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์นั้น ถือเป็นสิทธิที่มีการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษกับความสำคัญของสิทธิ²⁹

ปรัชญาสากล ว่าด้วย สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กล่าวไว้ในคำปรารภว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและ โอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในโลก” หมายความว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้

นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีพัฒนาตนได้ ว่าเป็น สิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาจากปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และคำอธิบายจากนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า สิทธิมนุษยชน คือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคนเพื่อทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา สิทธิมนุษยชนแบ่งเป็น 2 ประการ ได้แก่³⁰

ประการแรก สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิดไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต โดยมีบทบัญญัติห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการทรมาน ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย และคนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก หรือ การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับสิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่อย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่า การฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

ประการที่สอง สิทธิที่ต้องได้รับในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาค

²⁹ วีระ โลจายะ *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2538 หน้า 54

³⁰ นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร 2552 *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ* ที่ 28 หน้า 1-19

ของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ตามพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ศักดิ์ศรี เป็นคำนาม แปลว่า เกียรติศักดิ์ คำว่า “ศักดิ์” หมายถึง ฐานะ ส่วนคำว่า “ศรี” หมายถึง สิริ มิ่งขวัญ ผู้เป็นที่รักหรือเคารพนับถือ เมื่อพิจารณาารวมกันแล้ว คำว่า ศักดิ์ศรี จึงน่าจะหมายถึง การยอมรับนับถือสถานภาพของบุคคล

ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ หมายถึง สภาพความเป็นคน โดยไม่นึกถึงเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง³¹

ในทางกฎหมาย “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” มี Guenter Duerig นักกฎหมายของเยอรมัน ได้ให้คำอธิบาย “ศักดิ์ศรี” ว่า มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของเขา ซึ่งทำให้เขาแตกต่างกันจากความเป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคล และการทำให้บรรลุเป้าหมายในขอบเขตส่วนบุคคลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลนั้นในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง และมีนักกฎหมายของเยอรมันอีกท่านหนึ่งคือ Klaus Stern ได้สรุปสาระสำคัญของ “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ว่าหมายถึงคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคล ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึงลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์³²

ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นคุณค่าที่ไม่ขึ้นกับเวลา สถานที่ มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณแตกต่างจากสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคลและการกระทำให้บรรลุเป้าหมายในขอบเขตแห่งบุคคลนั้น ขึ้นกับการตัดสินใจของบุคคลนั้นเอง ใน

³¹ คลังปัญญา “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” สืบค้น เมื่อ 2 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.Panyathai.ar.th>

³² เฉลียว นครจันทร์ และ มณฑาทิพย์ ชุมทอง “หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1 หน่วยที่ 2 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2552 หน้า 2 – 7

การกำหนดตนเองและสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง จากแนวคิดนี้ทำให้คำว่า “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ประกอบด้วยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่³³

4.4.1 *สิทธิในร่างกาย* เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกชน มาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิของปัจเจกชนที่มีอยู่ในสถานะธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจจะถูกพรากไปจากบุคคลได้ แต่ในทางตรงกันข้ามอาจได้รับหลักประกันมากขึ้น โดยบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการเคารพสิทธิในชีวิตและร่างกายของปัจเจกชน บุคคลแต่ละคนจึงต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของแต่ละคน และด้วยเหตุนี้สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

4.4.2 *สิทธิในความเสมอภาค* เป็นการแสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการแสดงถึงส่วนบุคคลของปัจเจกชน แต่ในขณะที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจเจกชนต่อปัจเจกชน และต่อสังคม ดังนั้น ถึงแม้มนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนก็ตามแต่หากขาดหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคแล้ว บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม หรือ อาจถูกเลือกปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีอย่างแท้จริง นอกจากปัจเจกชนจะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว ปัจเจกชนยังจะต้องมีหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคด้วย หลักความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์”

5. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย มักจะเกิดขึ้นจากการแสวงหาสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในประเทศ ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจึงมีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย พบครั้งแรกในสมัยกรีก เมื่อประมาณสองร้อยปีก่อนคริสตกาล ซึ่งเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนภายในรัฐที่ร่วมกันสละสิทธิเสรีภาพ

³³บรรเจิด สิงคะเนติ *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547 หน้า 107

และมอบอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองให้กับรัฐ และรัฐมีหน้าที่ที่ต้องทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเสมอภาคกัน ดังที่ ฌอง-ฌัก รูสโซ นักปราชญ์ทางการเมืองคนสำคัญชาวสวิส ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง สัญญาประชาคม (Social Contract) ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจ ทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และในขณะที่เดียวกันเราจะรับส่วนของเราในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกมิได้ของสังคม โดยนับนี้เราจึงไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากเรา และเราจะยังคงมีเสรีภาพเหมือนก่อน”³⁴

แนวความคิดของรูสโซ เป็นที่มาของทฤษฎี “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” (Popular Theory) ซึ่งถือว่าประชาชนของประเทศเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น โดยเท่าเทียมกันทุกคน และประชาชนจะมอบอำนาจให้ผู้ใดที่คิดว่าเหมาะสมจะใช้อำนาจนั้นก็จักคัดเลือกเป็นผู้แทนของตน และบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในสังคมนั้น ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มีความเหมาะสมและสนับสนุนต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในทางตรง ที่ให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารประเทศด้วยตนเองหรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม คือ ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนหรือผู้แทนของตนขึ้นไปใช้อำนาจการบริหารปกครองแทน³⁵

ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “หมายถึงอำนาจการปกครองแผ่นดินของประชาชน”³⁶ ในขณะที่ ศ.ดร.วิญญู เครื่องงาม อธิบายไว้ว่า “ประชาธิปไตยหมายถึงประชาชนเป็นใหญ่”³⁷

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองระบอบนี้ได้แก่การให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักปรัชญาธรรมชาติ ดังนี้

5.1 ความเชื่อเกี่ยวกับความมีเหตุผลของมนุษย์ (Rationality) ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล และสามารถให้เหตุผลของตนในการแก้ไขปัญหาได้

5.2 เชื่อในเรื่องคุณธรรมของมนุษย์ (Morality)

5.3 ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Equality)

³⁴ สราวุธ สุทธพันธ์ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545 หน้า 15

³⁵ พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์ ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่ กรุงเทพฯ นิตยธรรม 2525 หน้า 30

³⁶ ปรีดี เกษมทรัพย์ ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2534 หน้า 63

³⁷ วิญญู เครื่องงาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2534 หน้า 246

5.4 เชื่อในการแสวงหาความก้าวหน้าของมนุษย์ (Ability of man to Achieve Progress)

5.5 เชื่อเกี่ยวกับความมีเสรีภาพของมนุษย์ (Liberty of Human) ซึ่งอุดมการณ์หรือแนวคิดทางปรัชญาธรรมชาติดังกล่าว ได้นำไปสู่หลักการประชาธิปไตยที่สำคัญต่อมาคือ “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law”³⁸

5.6 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ปราภฏชัดเจนครั้งแรกในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) อันเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ ซึ่งบัญญัติขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 13 และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มรู้จักกันแพร่หลาย โดย ศาสตราจารย์ เอ. วี. ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้มี 3 ประการ คือ³⁹

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบทรวราช คือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย คือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย คือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับไว้

หลักนิติธรรม ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

5.6.1 เสรีภาพของปัจเจกชน (Sphere of Individual Liberty) ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ตามแนวคิดปัจเจกชนนิยม เชื่อว่า “มนุษย์มีศักดิ์ศรี เกิดมามีเสรีภาพและมีความสามารถในการมีและใช้เหตุผลในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งสามารถกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วย

³⁸ วนิดา แสงสารพันธ์ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ประชาชน 2538 หน้า 5

³⁹ ชานินทร์ ทรัพย์เชิธร หลักนิติธรรม กรุงเทพฯ บริษัทชวนพิมพ์ 50 จำกัด 2552 หน้า 4

ตนเอง⁴⁰ การที่มนุษย์ยินยอมอยู่ร่วมกันก็เพื่อความสงบสุข รอดพ้นจากภัยอันตรายทั้งปวง การอยู่รวมกันนั้นมนุษย์แต่ละคนได้สละสิทธิเสรีภาพบางประการของตนให้แก่สังคม ในขณะที่เดียวกัน สังคมก็ต้องทำให้สมาชิกในสังคมมีสันติสุข มั่นคง ปลอดภัย การสละเสรีภาพของบุคคลแต่ละคน ก็คือการกำหนดแดนแห่งเสรีภาพของคนในสังคมนั้นเอง ซึ่งรัฐจะต้องยอมรับและให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐทุกคนโดยเสมอภาคกัน และจะไม่ล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง นอกจากจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ และบทกฎหมายนั้นจะต้องบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัด และตราขึ้นโดยกระบวนการที่ชอบธรรมตามหลักการอธิปไตย เนื่องจากเป็นบทกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การที่ประชาชนยินยอมให้รัฐ บัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตน ก็เนื่องจากมนุษย์ทุกคนต่างมีแดนแห่งเสรีภาพ เพื่อป้องกันมิให้แต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจของตน จนล่วงแดนแห่งเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งหากไม่มีการกำหนดแดนแห่งเสรีภาพของแต่ละคนไว้รัฐก็ไม่สามารถดำรงสถานะของความเป็นรัฐประชาธิปไตยไว้ได้

5.6.2 *หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of powers)* ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นๆ และรัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงรูปแบบของรัฐ รูปแบบของการปกครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน นโยบายแห่งรัฐ และโครงสร้างของอำนาจรัฐ เป็นต้น ซึ่งหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การกล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้อย่างชัดเจน มี 3 ส่วน ได้แก่

1) *อำนาจนิติบัญญัติ (The Legislative Power)* หมายถึง อำนาจในการจัดทำกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับภายในรัฐ

2) *อำนาจบริหาร (The Executive Power)* หมายถึง อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) *อำนาจตุลาการ (The Judicial Power)* หมายถึง อำนาจพิจารณาบรรดาคดีทั้งปวง

5.6.3 *หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Powers)* เมื่อได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แล้วรัฐที่ปกครองภายใต้หลักนิติธรรม จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ถ่วงดุลอำนาจทั้งสามด้วย ซึ่งเป็นหลักความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละอำนาจ โดยจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆ โดยหลักการแล้วก็คือ การใช้อำนาจฝ่ายหนึ่งตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจอีกฝ่ายหนึ่งได้

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 26* หน้า 13

5.7 หลักนิติรัฐ (The Principle on Legal States)

แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ 2 ทฤษฎี หลักๆ คือ⁴¹

ทฤษฎีแรก เป็น ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (Auto-limitation) เยียร์ริง (Lgering) และ เจลลิเนค (Jellinek) เป็นผู้เสนอ หลักนี้ว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น และกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

และทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่ง รุสโซ และ มงเตสกีเยอ ได้เป็นผู้เริ่มเสนอแนวความคิดนี้ไว้ และ กาเร เดอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนแต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งของศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

5.7.1 แนวคิดของหลักนิติรัฐ รัฐเสรีประชาธิปไตยรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ⁴²

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิ

⁴¹บรรศักดิ์ อวรรณโณ กฎหมายมหาชน การแบ่งแยก กฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537 หน้า 48

⁴²วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540 หน้า 1

เสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม บางครั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วรัฐย่อมบังคับให้ประชาชนละเว้นหรือไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่การกระทำดังกล่าวจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง

5.7.2 สารสำคัญของหลักนิติรัฐ มี 3 ประการ คือ⁴³

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย หรือควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐไว้ใน มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้

⁴³ชาญชัย แสวงศักดิ์ กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2553 หน้า 277

กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้” อีกทั้งนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติรับรองไว้เป็นวรรคสองของแต่ละมาตราโดยวรรคหนึ่ง จะบัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งให้แก่บุคคล เช่น มาตรา 43 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็น ธรรม” ส่วนวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือ เศรษฐกิจของประเทศ...”

6. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นารับรองคุ้มครองปัจเจกชนโดยกฎหมายสูงสุด ของรัฐอันจะเป็นหลักประกันการถูกแทรกแซงจากรัฐ และยังทำให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องต่อ รัฐหรือบุคคลอื่นให้กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย รัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติโครงสร้างการปกครองของรัฐแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่ ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนให้มีผลในทางปฏิบัติอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเกิดผลให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกันต้องผูกพันต่อกันตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

6.1 สิทธิในฐานะที่ทำหน้าที่ในการปกป้องปัจเจกชนให้พ้นจากการแทรกแซงของ อำนาจมหาชน เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ปัจเจกชนในอันที่จะไม่ถูกบังคับหรือแทรกแซงจากรัฐ หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งปวง สิทธิเสรีภาพนี้ เรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ”

6.2 สิทธิเสรีภาพในฐานะที่ทำหน้าที่คุ้มครองปัจเจกชนมิให้ถูกเลือกปฏิบัติโดยพื้นฐาน ของสิทธิเสรีภาพนั้น ผู้ทรงสิทธิเสรีภาพจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือต้องได้รับความเสมอภาค โดยเท่าเทียมกันต่อการใช้อำนาจของฝ่ายมหาชน สิทธิเสรีภาพในประการดังกล่าวนี้ เช่น สิทธิ เสรีภาพในการเรียกร้องต่อรัฐให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เหมือนกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญ อย่างเดียวกัน และแตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน และรัฐต้องให้เหตุผลด้วยการปฏิบัติ เช่นนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีกฎหมายรับรองคุ้มครองให้กระทำ เช่นนั้นหรือไม่ เป็นต้น⁴⁴

⁴⁴ สราวุธ สุทธพันธ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 14 หน้า 11

6.3 สิทธิเสรีภาพในฐานะที่ทำหน้าที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการ สิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเรียกร้องให้รัฐกระทำกรณีนี้อาจจำกัดอยู่กับสิทธิเสรีภาพที่เรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์⁴⁵

6.4 สิทธิเสรีภาพในฐานะที่ทำหน้าที่คุ้มครองบุคคลให้พ้นจากการแทรกแซงของบุคคลอื่น กรณีนี้เป็นการกำหนดให้รัฐมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลมิให้สาธารณะกระทำกรณีนี้อันเป็นการรบกวนปัจเจกชน โดยมาตรการในการคุ้มครองอาจจะเป็นรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายหรือการออกข้อบังคับห้ามมิให้สาธารณะกระทำกรณีนี้อันเป็นการรบกวนปัจเจกชนได้

ประเทศไทย ซึ่งปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 มีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่มีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับที่ 18 แล้ว ซึ่งนับว่ามีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเป็นอย่างมากอันเป็นการขัดกับหลักที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด” ซึ่งควรจะต้องมีความศักดิ์สิทธิ์และความถาวร ของการคงอยู่ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ถึงอย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็แทบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักเพียงปรับให้เข้ากับสถานการณ์ตามยุคสมัยบ้างเท่านั้น

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในประกาศคำแถลงการณ์ฉบับที่หนึ่งของคณะราษฎรว่า จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสรีภาพเสมอภาคกัน และเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับขึ้นก็จะบัญญัติหลักประกัน ความเสมอภาคของราษฎร ไว้ทุกฉบับ โดยในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับแรกจะไม่ได้แยกหมวดเรื่องสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคไว้ โดยเฉพาะแต่ก็บัญญัติไว้ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดร โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดีหรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย” หลักเสรีภาพได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 13 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

มาถึงทุกวันนี้ ผู้คนต้องการให้มีรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันการเมืองอันเป็นที่ยอมรับเป็นอย่างมาก ประชาชนซึ่งมิใช่ผู้ปกครองก็เรียกร้องต่อผู้มีอำนาจปกครองเพื่อให้มี

⁴⁵บรรเจิด สิงคะเนติ *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 33* หน้า 55

รัฐธรรมนูญเพราะทราบดีว่าอย่างน้อยที่สุดก็จะได้ทราบโครงสร้างของการปกครอง และมีบทที่ว่า ด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้บ้างเพื่อคุ้มครองป้องกันจากผู้มีอำนาจปกครอง⁴⁶

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งแยกได้ดังต่อไปนี้

1) สิทธิและเสรีภาพที่จำแนกตามเนื้อหา สามารถจำแนกตามรัฐธรรมนูญได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิเสรีภาพทางสังคม สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และสิทธิเสรีภาพในอันที่จะได้รับปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

2) สิทธิและเสรีภาพที่จำแนกตามการเกิด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้แก่ราษฎรอย่างชัดเจนหรือโดยปริยาย แบ่งได้ 2 ประเภท คือ ประการแรกได้แก่ “สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมา เป็นมนุษย์ และไม่มีผู้ปกครอง คนใดมีอำนาจทำลายสิทธินี้ได้ รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องรักษา และเสริมสร้างสิทธิมนุษยชน อีกประการหนึ่งได้แก่ “สิทธิพลเมือง” เป็นสิทธิที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐทั้งทางตรงและอ้อม เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนวิธีหนึ่ง⁴⁷

3) สิทธิและเสรีภาพที่จำแนกตามอาการที่ใช้ หากมีการพิจารณาตามอาการที่ใช้แล้ว สามารถจำแนกย่อยได้อีกเป็นสองประเภท คือ “สิทธิและเสรีภาพตามมโนธรรม” กับ “สิทธิและเสรีภาพในการกระทำ”

7. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

7.1 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่านด้วยกัน ดังเช่น

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” คือ การเข้ามารวมกันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใดๆ การรวมกัน

⁴⁶ ชนาธิป บุญยเขต “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ในประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 3 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา 2552 หน้า 3 – 38

⁴⁷ เพิ่งอ้าง หน้า 3 - 12

เช่นนี้ จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ที่ผิดต่อกฎหมาย”⁴⁸

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” ไว้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือเสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการเมืองได้ถูกต้อง⁴⁹

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ⁵⁰

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุม หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อสนทนา แลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ

เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่ประกอบขึ้นจากเสรีภาพขั้นพื้นฐาน 6 ประการคือ⁵¹

7.1.1 เสรีภาพในการแสดงออก

7.1.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

7.1.3 เสรีภาพในการพูด

7.1.4 เสรีภาพในการเดินทาง

7.1.5 เสรีภาพในการพิมพ์

7.1.6 เสรีภาพในการเลือกตั้ง

7.2 การชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะอย่างสงบและสันติ เป็นการแสดงออกของกลุ่มชนที่มีความคิดเห็นเป็นแนวทางเดียวกัน มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นของตนกับคนในกลุ่มเดียวกัน หรือผู้อื่นในสังคม และปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม อีกทั้งเป็นการพัฒนาบุคลิกภาพของประชาชน ความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมกับสังคมของประชาชน ความพึงพอใจของบุคคลต่อสังคมและรัฐในการแสดงความคิดเห็นของตนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่

⁴⁸ไพโรจน์ ชัยนาม คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ อักษรนิติ 2549 หน้า 461

⁴⁹หยุด แสงอุทัย คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กรุงเทพฯ หน้าเขียนการพิมพ์ 2512 หน้า 54

⁵⁰วิญญู เครื่องงาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น วารสารนิติธรรมศาสตร์ 11 ,4 (กรกฎาคม 2524): 570-571 หน้า 570

⁵¹สราวุธ สุทธพันธ์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 44 หน้า 25

ตนเองและกลุ่มต้องการให้เกิดขึ้นกับสังคมและส่วนรวม นอกจากนี้การชุมนุมในที่สาธารณะอย่างสงบยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ และผู้ใช้อำนาจรัฐจะดำเนินนโยบายใดจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญเนื่องจากประชาชนให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ อีกทั้งยังเป็นรากฐานหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีชีวิตชีวา ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ดังเช่นประเทศไทยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63

โดยทั่วไป หลักการที่ใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะทั้งต่อผู้ชุมนุมและต่อเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการชุมนุม รวมทั้งเพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม ที่สำคัญมี 6 ประการ ได้แก่

1) *ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุม* การชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บุคคลควรมิโดยปราศจากการควบคุมกีดกัน ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มียกเว้นโดยกฎหมายอย่างชัดเจน ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้ และผู้ที่ปรารถนาจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องไม่ถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน

2) *รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบ* หลักการข้อนี้เรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนสร้างกระบวนการต่างๆ ภายในระบบราชการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าบุคคลสามารถมีเสรีภาพในการแสดงออกและสามารถเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบได้อย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติ การชุมนุมโดยสงบต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการและโดยระเบียบกฎเกณฑ์ที่หยาบหยาบไม่จำเป็น

3) *หลักความชอบด้วยกฎหมาย* ข้อห้าม ข้อจำกัดใดๆ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมต้องมีฐานอ้างอิงตามกฎหมายได้ และกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้งจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าถึง และตรวจสอบได้ว่าการกระทำของตนจะฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ และผลของการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นคืออะไร ซึ่งหลักการข้อนี้เป็นหลักนิติรัฐ

4) *หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ* หลักข้อนี้เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมจะนำมาใช้บังคับกับผู้ชุมนุมว่า จะต้องมีส่วนที่เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ โดยหลักการแล้ว รัฐจะต้องพยายามใช้มาตรการที่มีความรุนแรงหรือผลกระทบที่น้อยที่สุดเพื่อแก้ไขสถานการณ์ก่อน เมื่อไม่เป็นผลแล้ว จึงจะเพิ่มระดับของความเข้มข้นตามสถานการณ์ และการสลายการชุมนุมไม่ถือว่าเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะ

นำมาใช้ได้ เพราะการสลายการชุมนุมถือว่าเป็นการทำลายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุม หลักการข้อนี้จะเป็นการเรียกร้องให้ผู้ที่มีความคุมสถานการณ์การชุมนุมใช้ดุลพินิจในการสั่งการเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปอย่างระมัดระวังและต้องทราบข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์การชุมนุมในขณะที่จะสั่งการนั้นอย่างถูกต้อง ชัดเจน มีรายละเอียดมากเพียงพอที่จะสั่งการในลักษณะที่เป็นการแก้ไขสถานการณ์ชุมนุมให้สงบเรียบร้อย มากกว่าการทำร้ายผู้ชุมนุม การดำเนินการของผู้สั่งการในการควบคุมการชุมนุมจะต้องไม่มีการสั่งการแบบเหวี่ยงแห

5) *หลักความโปร่งใสและธรรมาภิบาล* ในการชุมนุมแต่ละครั้งประชาชนควรจะต้องได้รับรู้ข้อมูลในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น และเพื่อเป็นหลักประกันว่าข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากรัฐนั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้องตรวจสอบได้ อีกทั้งมีวิธีการเข้าถึงข้อมูลอย่างเป็นระบบ จึงควรมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะ

6) *หลักความเสมอภาค* หลักนี้จะมองว่าการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐเท่าเทียมกันทุกคน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคลที่เข้าร่วมชุมนุมแตกต่างกัน เพราะเหตุของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อต่อศาสนา ทัศนคติการเมือง หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน ชนิก้ากำเนิด และสถานภาพอื่น ๆ

7.3 สถานที่ที่จะใช้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นการชุมนุมในสถานที่ที่ประชาชนมีสิทธิใช้สถานที่นั้นได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น สวนสาธารณะ ลานกีฬา ถนน ทางหลวง ไหล่ทาง ทางเท้า เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนทุกคนที่สนใจจะเข้าร่วมการชุมนุมมีสิทธิที่จะกระทำได้เท่าเทียมกัน ในการใช้สถานที่นั้นชุมนุมในระยะเวลาชั่วคราว โดยหลักการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ ปราศจากอาวุธแล้ว ถือว่าเป็นการชุมนุมที่มีความชอบธรรมในการใช้พื้นที่สาธารณะเหล่านั้นเท่ากับการใช้ที่สาธารณะนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ปกติธรรมดาในชีวิตประจำวัน เช่น เป็นทางเดินเท้า ใช้เล่นกีฬา

การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้จัดการชุมนุมไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ หากภารกิจในการชุมนุมนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์หากดำเนินการอย่างเหมาะสมและเพียงพอแล้ว และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลที่ไม่ใช่กลุ่มผู้ชุมนุมอย่างแท้จริง เช่น เจ้าหน้าที่จับบุคคลเข้ามาก่อความวุ่นวายในการชุมนุม อีกทั้งไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้เข้าร่วมชุมนุมแต่ละคน หากผู้เข้าร่วมชุมนุมคนใดกระทำผิดต่อกฎหมายก็จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง

7.4 หลักการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

หลักการในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม มี 4 ประการ ได้แก่

7.4.1 *เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง (Public Order)* วัตถุประสงค์ข้อนี้ไม่อาจนำไปใช้เป็นข้ออ้างเพื่อห้ามหรือสลายการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ รัฐจะต้องไม่อ้างเหตุผลเรื่องความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือเรื่องการปรากฏตัวของกลุ่มที่เป็นปรปักษ์ต่อกลุ่มผู้ชุมนุมมาเป็นข้อห้ามหรือยุติการชุมนุมโดยสงบ นอกจากนี้การห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะล่วงหน้า โดยอ้างว่ามีแนวโน้มจะเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวาย ความรุนแรงเป็นเหตุผลที่ขัดกับหลักความมีสัดส่วน กรณีเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงโดยการกระทำของบุคคลบางคนเป็นส่วนตัว รัฐควรใช้วิธีการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลมากกว่าการสั่งห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะไว้ล่วงหน้า⁵²

เหตุผลเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมจะใช้ได้ในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมทำการยุยงส่งเสริม ให้ผู้อื่นกระทำการที่ผิดกฎหมายและการกระทำนั้นเกิดขึ้นแล้วซึ่งเป็นไปตามหลักการ “ทฤษฎีอันตรายที่ประจักษ์และปรากฏอยู่ (Clear and Present Danger) หลักการนี้ผู้ยุยงต้องมีเจตนาที่จะก่อความรุนแรง และความรุนแรงนั้นต้องปรากฏแก่สังคม และจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างความรุนแรงกับการแสดงออกที่ถือว่าเป็นการยุยงด้วย (ทฤษฎีระหว่างเหตุและผล)

7.4.2 *เพื่อความปลอดภัยของสาธารณะ (Public Safety)* รัฐมีหน้าที่หลักในการรักษาความปลอดภัยของสาธารณชนไม่ว่าในกรณีใดก็ตามหน้าที่นี้ไม่อาจมอบหมายให้แก่บุคคลอื่นเป็นต้นว่าผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและผู้รักษาความปลอดภัยของกลุ่มผู้ชุมนุมไปจัดทำแทนรัฐได้

7.4.3 *เพื่อปกป้องการสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of Health and Morals)* หลักการในข้อนี้มาจากแนวคิดเรื่องสิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขที่ดีของประชาชนที่เชื่อว่าการปกป้องการสาธารณสุขเป็นการปกป้องสิทธิในการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนไหวโดยปริยายด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบต้องไม่ถึงกับกระทบต่อสาระสำคัญหรือแก่นของเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

⁵² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ” *นิติราษฎร์* ค้นคืน 7 สิงหาคม 2554

นอกจากนี้ตามหลักนิติรัฐ ข้อจำกัดทั้งหลายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับประชาชนจะต้องถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายของรัฐ และบทบัญญัติของข้อจำกัดนั้นต้องมีความชัดเจนแน่นอนรัดกุมเพียงพอที่จะทำให้บุคคลคาดการณ์ผลทางกฎหมายจากการกระทำของตนได้ล่วงหน้า ในส่วนของคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ก็เช่นเดียวกัน ต้องมีความหมายที่ชัดเจน มิใช่เพียงการบัญญัติแต่ว่ามีพฤติการณ์ที่ละเมิดจริยธรรมเท่านั้น แต่จะต้องเป็นพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นอาชญากรรม และซึ่งจะต้องบัญญัติองค์ประกอบและฐานความผิดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนด้วย หลักเรื่องความแน่นอนชัดเจนในกฎหมายนี้จะถูกนำไปใช้กับการตราข้อจำกัดทุกประเภท เช่นเดียวกัน (เช่นว่าการกระทำใดเป็นความผิดตั้งแต่ขั้นเตรียมการหรือเป็นความผิดเมื่อลงมือกระทำ ตลอดจนการมีผลย้อนหลังของความผิด เป็นต้น) ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้มีการจำกัดเสรีภาพสำหรับการชุมนุมสาธารณะที่ “ถือว่าเป็นอันตรายต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” หรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการลงโทษการแสดงความคิดเห็น “ที่หยาบคายในที่สาธารณะ” ก็ต้องบัญญัติให้ชัดเจนทั้งลักษณะพฤติการณ์และโทษ

7.2.4 เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีหน้าที่สร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่พักอาศัยประกอบกิจการงาน จับจ่ายซื้อของ ค้าขาย และประกอบธุรกิจในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ ความสมดุลเช่นนี้หมายความว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลต้องการทำหรือเกิดขึ้นในสถานที่เดียวกันกับที่ใช้ชุมนุมสาธารณะนั้นยังสามารถดำเนินไปได้ถ้าหากว่าบุคคลนั้นเองไม่ได้กระทำการอะไรอันเป็นการเพิ่มภาระที่ไร้เหตุผลมากขึ้น

ในสังคมประชาธิปไตย ความอดทนอดกลั้นซึ่งกันและกันเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นในระดับหนึ่งก่อน จนผู้คนในสังคมรู้สึกว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนโดยสงบไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

8. การเกิด ลักษณะ และวิธีการเลิกการชุมนุม

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการให้การชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวไว้แล้ว อีกทั้งการชุมนุมเรียกร้องตามกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ การชุมนุมเพื่อแสดงพลัง หรือชุมนุมเพื่อเฉลิมฉลองเนื่องในโอกาสต่างๆ ที่การชุมนุมแต่ละครั้งจะถูกกำหนดขึ้นด้วยการกล่าวอ้างถึงสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายในเรื่องของการชุมนุมโดยสงบ แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในการชุมนุมแต่ละครั้งก็จะมีปัญหาตามมากับชุมชนที่ก่อการชุมนุมนั้น เช่น ปัญหาการจราจร หรือกลายเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนที่จะไปใช้บริการสาธารณะหรือสถานที่ราชการที่ใช้ในการชุมนุมนั้น หรือบางครั้งกลุ่มผู้ชุมนุมก็จะมี การปิดล้อมสถานที่บางแห่งจนสร้างปัญหาให้แก่บุคคลอื่นที่ต้องเกี่ยวข้องกับสถานที่นั้นได้

8.1 การเกิดและลักษณะการชุมนุม

การรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุมตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ โดยมีความคิดในทางเดียวกัน ซึ่งเป็นภาวะที่อาจทำให้เกิดความคิดที่จะกระทำผิดได้ง่าย เพราะคิดว่าไม่มีใครรู้ว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำผิดในฝูงชน หรือเกิดภาวะที่ว่าถ้าทำผิดแล้วยากที่ผู้ใดจะรู้ว่าใครเป็นผู้กระทำผิดนั้น หรือตำรวจไม่กล้าจับกุมเพราะอยู่ในกลุ่มชนจำนวนมาก การรวมตัวกันจะเกิดจากบุคคลอยู่ต่างสถานที่กันมารวมตัวกันในเวลาใดเวลาหนึ่ง ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง การเกิดขึ้นของฝูงชนในการชุมนุมแต่ละครั้งจะมีวงจร ดังนี้

- 1) เริ่มต้นด้วยการรวมตัวของบุคคล
 - 2) รวมตัวกันในสถานที่หนึ่งแล้วก็จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมในกลุ่มผู้ชุมนุม
 - 3) การสลายตัวหรือเลิกการชุมนุม หรือกลุ่มผู้ชุมนุมถูกกระทำให้ต้องสลายตัว
- การเกิด และลักษณะของ การชุมนุม มีวิธีการ 2 วิธีได้แก่

8.1.1 เหตุชุมนุมเรียกร้องเกิด โดยไม่รู้ล่วงหน้า

การชุมนุมลักษณะนี้ปกติจะพัฒนาขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น มีการบอกปากต่อปาก หรือแจ้งข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประกาศทางโทรทัศน์ หรือประกาศเสียงตามสายในชุมชนเรียกร้องให้ออกมาชุมนุม เช่น ชุมนุมเพื่อรอรับแจกของ หรือการชุมนุมเพื่อมุงดูเหตุการณ์แปลกประหลาด หรืออุบัติเหตุ

8.1.2 เหตุชุมนุมเรียกร้องที่รู้ล่วงหน้า

การชุมนุมลักษณะนี้จะเกิดจากการแจ้งข่าวกันล่วงหน้าถึงกำหนดการชุมนุม โดยมีแกนนำหรือผู้จัดการชุมนุม โดยการนัดหมายหรือเชิญชวนจะพยายามอ้างอิงสิ่งที่เป็นประโยชน์หรือความสนใจเพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับประชาชนมาชุมนุมให้มีจำนวนมากที่สุด เช่น กลุ่มต่อต้านการค้า กลุ่มการเมือง กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ หรือกลุ่มทางศาสนา ซึ่งการรวมตัวกันแต่ละครั้งส่วนใหญ่จะมีการวางแผนการชุมนุม จัดแกนนำ กำหนดโควตาจำนวนผู้ชุมนุมที่อยู่ในความรับผิดชอบของแกนนำ จะมีวิธีการในการจัดองค์กรการบริหารการชุมนุมเรียกร้องไม่ว่าเป็นเรื่องการส่งกำลังบำรุง อาหาร น้ำ การประชาสัมพันธ์และกฎหมาย โดยการชุมนุมบางเหตุการณ์จะมีการจัดตั้งระบบเงินทุนและการส่งกำลังบำรุงที่ดีมีระบบมากกว่าการดำเนินการของหน่วยงานที่ควบคุมการชุมนุมเสียอีก

การประชุมเรียกเรื่องที่รู้ล่วงหน้าบางครั้งจะมีการกำหนดการประชุมล่วงหน้าเมื่อจะมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น เช่น การที่พรรคการเมืองจัดปราศรัย หรือมีการประกาศกำหนดว่าจะจัดการประชุมเรียกเรื่อง โดยจะรวมตัวกันในเวลาและสถานที่ตามที่แกนนำผู้ชุมนุมจะประกาศเชิญชวนให้มาชุมนุมเรียกเรื่อง

8.2 วิธีการเลิกการประชุม⁵³

การเลิกการประชุมหรือการสลายการประชุม ซึ่งอาจจะทำให้การประชุมยุติลงหรือสลายการประชุมเพื่อไปชุมนุมยังสถานที่อื่น จะเกิดขึ้น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

8.2.1 การแยกตัวเพื่อเลิกการประชุม คือ การเลิกการประชุมตามปกติด้วยกลุ่มของผู้ชุมนุมเอง อาจเกิดจากแกนนำประกาศเลิกการประชุม หรือกำหนดการเลิกการประชุมไว้ล่วงหน้า

8.2.2 การสลายการประชุมโดยเหตุฉุกเฉิน คือ เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมได้รับผลกระทบจากเหตุวิกฤตฉุกเฉิน ในสถานที่ชุมนุม เช่น มีการชู่จะระเบิด ไฟไหม้ หรือมีการก่อการร้าย โศกนาฏกรรม เคยเกิดขึ้นในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ชุมนุมอาจแย่งกันออกจากสถานที่ชุมนุม เช่น สนามกีฬา ทำให้เกิดอันตรายได้ง่าย ดังนั้น จึงมีความสำคัญที่ตำรวจในสถานที่ชุมนุมจะต้องทำความเข้าใจกับแกนนำเกี่ยวกับข่าวที่เป็นจริง ข่าวลือ หรือข่าวปล่อย และปฏิบัติของกลุ่มคนที่ชุมนุมกันอยู่ เพราะหากแจ้งข่าวที่ทำให้ตกใจอาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมตื่นตระหนก เขียวสียว เบียดเสียด ทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมการประชุมได้

8.2.3 การสลายการประชุมโดยใช้กำลังบังคับ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังในการแก้ไขสถานการณ์การประชุม ซึ่งไม่ใช่เป็นสิ่งจำเป็นหรือวิธีการที่ดีที่สุดที่จะบีบบังคับ เพื่อสลายการประชุมการจัดการเจรจาเกี่ยวกับการชุมนุม เป็นวิธีการที่พึงประสงค์มากกว่า และได้รับการพิสูจน์มาแล้วว่าจะทำให้ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำรักษาความสงบเรียบร้อยของกลุ่มเองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มแกนนำมีความเต็มใจร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

9. รูปแบบของการชุมนุม

การประชุมของประชาชนเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็น หรือแสดงข้อเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งต่อรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาล อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

⁵³สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือการจัดการชุมนุมเรียกเรื่อง กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2552 หน้า 8

9.1 การชุมนุมสาธารณะ รูปแบบจะเป็นทางการ มีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นการรวมตัวของประชาชนในที่สาธารณะที่มีการจัดไว้ หรือสถานที่สาธารณะทั่วไป เช่น ลานกีฬา สวนสาธารณะ ถนนสาธารณะ ซึ่งลักษณะการชุมนุมจะมี 2 ประเภท ได้แก่

9.1.1 การชุมนุมอยู่กับที่ (Assembly) คือการที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกันเพื่อเรียกร้องทางการเมือง หรือขอความเป็นธรรมจากรัฐ โดยรวมตัวกันในที่สาธารณะตามที่กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สุจริต ไม่ก่อความวุ่นวายแก่บ้านเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามหลักสิทธิเสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

9.1.2 การเดินขบวน (Demonstration) คือการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แล้วเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปยังสถานที่ต่าง ๆ อันเป็นที่สาธารณะ เป็นการเคลื่อนย้ายที่ไม่สร้างปัญหาหรือทำให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อนจากการใช้ทางสาธารณะ

9.2 การชุมนุมส่วนบุคคล จะเป็นลักษณะการชุมนุมที่กำหนดตัวผู้เข้าร่วมชุมนุมเฉพาะกลุ่มที่กำหนดเท่านั้น บุคคลทั่วไปจะเข้าร่วมกิจกรรมการชุมนุมไม่ได้ มีการตรวจสอบการชุมนุม โดยกลุ่มผู้จัดการชุมนุม สถานที่ชุมนุมอาจจะเป็นที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคลก็ได้

10. สาเหตุทั่วไปของการชุมนุม

การเกิดขึ้น หรือสาเหตุของการชุมนุมเรียกร้องนั้น มีแนวคิดที่เป็นปัจจัยสำคัญ 4 ประการ สรุปได้ดังนี้

10.1 ความไม่พึงพอใจในการบริหารงานของรัฐบาล หรือระบบราชการที่ล่าช้า ไม่ค่อยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน สวัสดิภาพของประชาชนถูกคุกคาม มีการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น เหล่านี้ได้เพิ่มพูนความไม่พอใจของประชาชนมากขึ้น และแสดงออกในรูปการประท้วง⁵⁴

10.2 ความรู้สึกเชื่อมั่นความสามารถของตน ในการมีบทบาททางการเมือง ว่าสามารถจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลและกระบวนการประชาธิปไตยได้ ซึ่งหมายความว่า เมื่อประชาชนมีความรู้สึกเกี่ยวข้องทางการเมืองแล้ว ประชาชนจะต้องเชื่อมั่นว่า ตนเองมีบทบาท มีอิทธิพล มีความสามารถ ต่อระบบการเมือง โดยอาจจะเป็นตัวแทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ หรือเชื่อว่า ตนเองเป็นคนมีความสามารถเข้ามามี

⁵⁴สุพรรณ สละชั่ว อังแล้ว เจริญที่ 27 หน้า 26

ส่วนร่วมในการแก้ไขสิ่งที่ไม่เป็นธรรม และทำสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม⁵⁵

10.3 การขาดความศรัทธาต่อระบบการเมือง ประชาชนจะต้องมีความเชื่อมั่นต่อระบบการเมือง เมื่อใดที่ประชาชนขาดความศรัทธาต่อระบบการเมือง ไม่พอใจผู้นำ ขาดความเชื่อถือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีความคิดว่าบุคคลเหล่านั้นเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าจะดูแลผลประโยชน์ของประชาชนสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การขาดความไว้วางใจ หรือความศรัทธาในระบบการเมือง ผลก็คือ ประชาชนจะไม่เรียกร้องภายในแบบแผนประชาธิปไตยแต่จะหันไปใช้วิธีการนอกแบบ มากขึ้น ซึ่งได้แก่ การประท้วงเพื่อให้รัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบได้ตระหนักหรือหันมาให้ความสนใจต่อข้อเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น⁵⁶

10.4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง การชุมนุมประท้วงเรียกร้องของราษฎรและกลุ่มพลัง ถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้รัฐบาลรู้ว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาล เพื่อแสดงความเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว⁵⁷

11. พัฒนาการในการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม⁵⁸

ในการรวมตัวกันแต่ละครั้งอาจจะเริ่มด้วยความสงบ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีเจตนาจะกระทบต่อบุคคลอื่น หรือสร้างความรุนแรง แต่ในบางครั้งที่การชุมนุมก็จะสร้างความเดือดร้อนหรือเกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมได้เมื่อมีการรวมกันของกลุ่มคนจำนวนมาก และจะพัฒนาความรุนแรง หรือความวุ่นวายไปตามระดับดังนี้

⁵⁵ประธาน สุวรรณมงคล “พฤติกรรมกลุ่มประท้วงในประเทศไทย” วารสารสังคมศาสตร์ 7,2 (กรกฎาคม 2541) หน้า 36

⁵⁶พดุงศักดิ์ อมาตยกุล ความคิดเห็นต่อการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคนยากจนของสมาชิกของสมาชิชาคนจน :ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร อำเภอสิรินธร และอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2542 หน้า 32

⁵⁷สมบัติ ช่างธัญวงศ์ การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา กรุงเทพฯ เอส แอนด์ จี กราฟฟิค 2537 หน้า 36

⁵⁸สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่างคู่มือการฝึกและการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน กรุงเทพฯ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2554 หน้า 2

11.1 การรวมตัวกันทำกิจกรรมเป็นกลุ่ม เช่น การแข่งขันกีฬา คอนเสิร์ต การแสดง เป็นต้น โดยปกติกลุ่มชนเหล่านี้จะมีความเป็นระเบียบ หรือสร้างปัญหาแก่สังคมน้อย เช่น อาจจะทำให้การจราจรติดขัดบ้าง กลุ่มคนที่มารวมตัวกันจะมีแรงจูงใจหรือจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน

11.2 การรวมตัวกันของคนจำนวนมากย่อมปรากฏสิ่งที่ไม่เป็นระเบียบเกิดขึ้นเสมอ เมื่อกลุ่มคนมารวมตัวกันเป็นจำนวนมาก แม้วัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันนั้นจะไม่มีเจตนาที่จะก่อความเดือดร้อน แต่ก็เกิดปัญหาสิ่งที่ไม่เป็นระเบียบขึ้นเสมอ เช่น การทิ้งขยะ การส่งเสียงดัง การกีดขวางการจราจร ซึ่งสร้างปัญหาให้แก่ชุมชนในพื้นที่ที่มีการชุมนุม กรณีจึงต้องมีการจัดระเบียบไม่ให้กลุ่มชนก่อความเดือดร้อน

11.3 ผู้ชนที่ก่อความไม่สงบ ในกลุ่มผู้ชุมนุมอาจจะมียุคคนบางกลุ่มตั้งใจที่จะก่อเหตุให้เกิดความวุ่นวาย โดยอาศัยความไม่เป็นระเบียบที่มีคนจำนวนมากเป็นฐาน เมื่อคนมารวมกลุ่มกันเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีแกนนำหรือไม่ก็ตาม ก็จะมีการพูดคุย โห่ร้อง ร้องเพลง หรือมีการตะโกนหรือยกป้ายแสดงความต้องการ หรือแสดงออกของกลุ่ม ซึ่งก็จะทำให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่ชุมนุมหรือบริเวณใกล้เคียง

11.4 ผู้ชนที่บ้าคลั่ง ผู้ชนที่รวมตัวกัน เมื่อถูกขับเคลื่อนหรือมีแกนนำชักจูงยั่วยุ หรือมีพฤติกรรมที่ถูกกระตุ้นทางอารมณ์ ซึ่งมีความอ่อนไหวทางจิตวิทยาได้ง่ายเมื่อคนมารวมตัวกันทำให้ผู้ชนเชื่อฟัง หรือถูกชักจูงได้ง่าย ให้กระทำการรุนแรง หรือผิดกฎหมาย โดยปกติเจ้าหน้าที่จะไม่ยอมรับหรือเห็นว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย หรือถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบเกิดความรุนแรงแล้วเนื่องจากความรุนแรงและการตื่นตระหนกจะเกิดปะทุได้ทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ชนที่บ้าคลั่งมีความรู้สึกร่วมกันถึงความเสียหายหรือความไม่ปลอดภัยในการที่จะถูกดำเนินการสลายผู้ชนหรือในระหว่างการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่อาจมีความคิดว่าผู้ชนไม่สามารถจะหาทางออกจากที่ชุมนุมได้ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้บ่อยครั้งที่นำไปสู่การปะทะระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ และเกิดความรุนแรงเสียหาย บาดเจ็บตามมา

11.5 การจลาจล คือ การที่ผู้ชนก่อความไม่สงบ หรือบ้าคลั่ง แล้วเปลี่ยนเป็นความรุนแรงโดยการแสดงออกอย่างรุนแรงในตัวเอง เช่น การทำลายทรัพย์สิน การทำร้ายผู้อื่นและการก่อเหตุรุนแรงต่างๆ ในสถานที่ชุมนุม หรือพื้นที่ข้างเคียง เผาทรัพย์สิน สิ่งของ เป็นต้น

เมื่อกลุ่มคนมารวมตัวกัน บางครั้งอาจจะเริ่มต้นด้วยการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ผู้ร่วมชุมนุมมีความสนใจในสิ่งเดียวกัน โดยไม่ได้มีเจตนาที่จะก่อความไม่สงบหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น แต่เมื่อกลุ่มคนมารวมตัวกันจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดปัญหาให้กับชุมชนที่อยู่บริเวณที่มีการรวมตัวกันนั้น อย่างน้อยก็อาจจะทำให้การจราจรติดขัด หรือมีการส่งเสียงดัง เกิดขึ้นขณะเดียวกันกลุ่มชนที่รวมตัวกันบางครั้งก็ต้องการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม จึงรวมตัว

กนเพื่อกดดันเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาล ให้ดำเนินการตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตน กรณีนี้อาจจะมีการชุมนุมเพื่อก่อความไม่สงบขึ้นได้ ดังนั้นในการรวมตัวกันของกลุ่มชนบางครั้งอาจจะมีเจตนาจะก่อความไม่สงบหรือบางครั้งก็ต้องการสร้างความสงบขึ้นในสังคมก็ได้ ขึ้นกับวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันนั้น



บทที่ 3

การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการให้การชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และ วรรคสอง ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือ ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” แต่เมื่อมีการรวมตัวกันขึ้น ก็จะมีการปลุกปั่นเพื่อให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมเกิดความรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมและกระทำในสิ่งที่ผู้ก่อความไม่สงบต้องการ ด้วยการต่อต้านการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งอาจมีการใช้กำลังเข้าขัดขวางหรือทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนเป็นเหตุให้การชุมนุมนั้นไม่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติไว้ จึงต้องมีมาตรการในการควบคุมการชุมนุมโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ปฏิบัติการป้องกัน แก้ไข และคลี่คลายสถานการณ์การก่อความไม่สงบภายในประเทศตามอำนาจหน้าที่¹ ในกรณีการควบคุมฝูงชนตำรวจมีหน้าที่ตั้งแต่ก่อนที่ผู้คนเริ่มรวมตัวเป็นฝูงชน (Crowd) หรือกระทั่งเป็นฝูงชนบ้าคลั่ง (Mob)² อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ได้พัฒนาขึ้นไปจนถึงระดับการจลาจล (Riot) การกบฏ (Insurrection) สงครามกลางเมือง (Civil war) หรือการก่อความไม่สงบโดยมีอาวุธรุนแรงหลากหลายรูปแบบ หรือแม้กระทั่งมีขบวนการก่อการร้าย (Terrorism) ที่แฝงเข้ามาในฝูงชน หรือฝูงชนใช้ยุทธวิธีแบบกองโจรแล้ว เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกฎอัยการศึก กำลังทหารจะเป็นหน่วยหลักใน

¹สำนักงานตำรวจแห่งชาติ *แผนรักษาความสงบ(กรกฎ 52)* กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2552 หน้า 3

²สำนักงานตำรวจแห่งชาติ *ร่างคู่มือฝึกและการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน* อ้างแล้ว หน้า 1

การเข้าควบคุมสถานการณ์ ส่วนกองกำลังตำรวจจะขึ้นควบคุมการปฏิบัติ หรือภาษาทหาร เรียกว่า ขึ้นควบคุมทางยุทธการกับเจ้าหน้าที่ทหาร แต่เจ้าพนักงานตำรวจก็ยังเป็นกำลังหลักในการ ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมอยู่นั่นเอง

ในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายและมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการ ควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ชุมนุม ซึ่งมีทั้งกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะทำการชุมนุมได้ภายใต้เงื่อนไขที่ กฎหมายกำหนด กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้ควบคุมสถานการณ์ชุมนุมให้ปฏิบัติหน้าที่ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมหรือเป็นกฎหมายที่ คุ้มครองประชาชนทั่วไปที่ต้องได้รับผลกระทบจากการชุมนุมไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเกิน สมควร และศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุม สาธารณะ อีกทั้งตัวอย่างปัญหากรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ ใช้ดุลพินิจในการสั่งการกับสถานการณ์การชุมนุมและเกิดความเสียหายจนสำนักงานตำรวจ แห่งชาติหรือผู้สั่งการเองต้องรับผิดชอบ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

1.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะทำการชุมนุม ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ นั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการจำกัด อำนาจขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรอื่น ที่มี อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเช่น กฎว่าบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น หากบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนอกจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นบังคับใช้ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้” “และเมื่อบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

มาตรา 63 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองว่า “การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าตามปกติแล้วประชาชนมีเสรีภาพที่จะทำการชุมนุมได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันได้แก่

1.1.1 ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ การชุมนุมจะกระทำในรูปแบบใดก็ตามจะต้องไม่ก่อความวุ่นวายในสังคม ไม่ทำให้เกิดขบวนการสัจจริงของผู้อื่น

1.1.2.1 ผู้ชุมนุมต้องปราศจากอาวุธ คำว่า “อาวุธ” น่าจะหมายถึงอาวุธตามประมวลกฎหมายอาญา นั่นก็คือ อาวุธรวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือมีเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ

กรณีความหมายของอาวุธในการใช้เมื่อจะเข้าร่วมชุมนุม เคยมีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 กรณีจำเลยเป็นผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยจำเลยได้เดินทางจากที่พักจะไปยื่นหนังสือต่อรัฐบาลให้พิจารณาโครงการนี้ใหม่ ระหว่างทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งด่านตรวจ ปราบกฏว่าจำเลยไม่มีสิ่งผิดกฎหมายใดๆ แต่ได้นำคันธงใส่ไปในรถด้วย โดยคันธงดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการเสียมปลายแหลมหรือดอกตะปูไว้ จึงไม่มีสภาพเป็นอาวุธ ในคดีนี้ศาลพิจารณาว่าคันธงนั้นเป็นอาวุธหรือไม่ โดยปกติแล้วคันธงไม่เป็นอาวุธแต่ถ้ามีการเสียมปลายให้แหลม หรือดอกตะปูติดไว้ จะมีลักษณะเป็นหรืออาจใช้เป็นอาวุธได้เช่นกัน³

หากการชุมนุมเรียกร้องเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตาม มาตรา 63 ดังกล่าว ดังเช่นการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย บริเวณหน้า

³ คดีท่อก๊าซจะนะ ค้านคืน 26 กันยายน 2554 จาก <http://www.oknation.net.blog.print.php?id=406824>

รัฐสภาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ทำการปิดล้อมประตูล้อมรัฐสภาเพื่อมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าออกบริเวณรัฐสภา โดยผู้ชุมนุมใช้รั้วลวดหนาม ขวางรถยนต์ราคน้ำมันขวางกั้นถนนไว้ การกระทำดังกล่าวศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ตามเลขคดีดำที่ 1605/2551 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2551 ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ชุมนุมมีลักษณะทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ จนไม่กล้าที่จะเข้าไปในรัฐสภา หรือออกจากรัฐสภา อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้นการชุมนุมหน้ารัฐสภาดังกล่าวจึงไม่ใช่การชุมนุมอันจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550⁴

1.2 กฎหมายที่เจ้าพนักงานใช้ในการควบคุมสถานการณ์ชุมนุม

1.2.1 *ประมวลกฎหมายอาญา* เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ทั่วไป แต่อาจจะเกี่ยวข้องกับกรณีสวนหนึ่งกับการชุมนุมกรณีที่ไม่ได้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และกระทำการอันเป็นความผิดตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมการชุมนุมจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิกรณีที่ไม่ชุมนุมกระทำการอันผิดต่อกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ เช่น

1) บทบัญญัติที่ผู้ชุมนุมได้กระทำการอันเป็นความผิดที่เจ้าพนักงานต้องจับกุม

ก. ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/1 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

(2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กระระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ฯ

⁴สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมาย สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจ-แห่งชาติ 2552 หน้า 7

ถ้ากระทำให้การเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวก่อเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย”

จากบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นว่า หากผู้ชุมนุมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ใช่การชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธแล้วจะเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว

ข. ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามมาตรา 215 และมาตรา 216

มาตรา 215 บัญญัติว่า “ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูธงชูว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองฯ”

มาตรา 216 บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก ฯ”

ตามมาตรา 215 จะเห็นว่าหากการชุมนุมนั้นมีการชูว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ไม่ต้องถึงขั้นใช้กำลังประทุษร้ายจริงๆ แค่มั่วสุมว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายก็จะมีผิดตามมาตรา 215 แล้ว ส่วนการกระทำที่เป็นการก่อความวุ่นวายในบ้านเมืองนั้น คือการทำให้เสียความสงบสุขของประชาชน เช่น มีการชุมนุมและวางเพลิงเผาจวนผู้ว่าราชการจังหวัด มีการชุมนุมปิดประตูโรงงานเพื่อมิให้ผู้ที่จะประสงค์จะเข้าออกโรงงาน เข้าออกโรงงานได้ เป็นต้น

จะเห็นว่าหากการชุมนุมที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 นั้น ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ จึงเป็นการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญไม่คุ้มครอง เท่ากับเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญาดังกล่าวแล้ว

ส่วนมาตรา 216 เป็นกรณีที่มีการชุมนุมกันแล้วเจ้าพนักงานสั่งให้เลิก การสั่งให้เลิกนั้นต้องเป็นคำสั่งก่อนที่จะมีการชูธงชูว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือก่อนที่จะก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง หากไม่เลิกก็จะมีผิดตามมาตรา 215 แต่หากเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกหลังจากมีการกระทำผิดไปแล้วและไม่เลิกก็จะมีผิดตามมาตรา 215 และ มาตรา 216 ด้วย กลายเป็นกระทำความผิดเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท

คำพิพากษาที่อธิบายถึงหลักมาตรา 215 และ มาตรา 216 เกี่ยวกับการชุมนุม ได้แก่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1903/2532 วินิจฉัยว่า คดีนี้โจทก์บรรยายฟ้องแยกเป็นข้อต่างหากจากกันโดยในข้อ 1 โจทก์บรรยายฟ้องว่าเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2529 เวลากลางวัน จำเลยทั้งสี่กับพวกร่วมกันมั่วสุมตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและร่วมกันใช้ก้อนอิฐ ก้อนหิน และวัตถุของแข็งเป็นอาวุธขว้างปา ประทุษร้ายเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจังหวัดภูเก็ต ในขณะที่ทำการห้ามปรามมิให้มีการขว้างปาทำลายศาลาประชาคมกับขว้างปาทำลายโรงแรมภูเก็ต

เมอร์ลิน และโรงงานไทยแลนด์แทนทาลัม อินดัสตรี จำกัด ซึ่งเป็นการบรรยายฟ้องในการกระทำ ความผิดของจำเลยทั้งสี่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 ส่วนฟ้องข้อ 2 โจทก์บรรยายฟ้อง ว่า เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจังหวัดภูเก็ต สั่งให้จำเลยทั้งสี่กับพวกที่มั่ว สุ่มเพื่อกระทำผิดตามฟ้องข้อ 1 ให้เลิกไป แต่จำเลยกับพวกดังกล่าวไม่ยอมเลิก อันเป็นการบรรยาย ฟ้องเพื่อขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 216 จะเห็นว่าตามคำฟ้องข้อ 2 เจ้า พนักงานได้มีคำสั่งให้เลิกในขณะที่จำเลยกับพวกกำลังมั่วสุ่มกันเพื่อกระทำผิดตามมาตรา 215 เท่านั้น ดังนั้นจำเลยทั้งสี่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 215 วรรคสอง, 216,83 เป็น การกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามมาตรา 216 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด⁵

ก. ความผิดหลุโทษ ตามมาตรา 368 มาตรา 370 และมาตรา 385

มาตรา 368 บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มี กฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ฯ”

มาตรา 370 บัญญัติว่า “ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่มี เหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ฯ”

มาตรา 385 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย กีด ขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยการกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่ จำเป็น ฯ”

เมื่อผู้ชุมนุมกระทำการตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นความผิดดังกล่าว เจ้าพนักงานตำรวจสามารถจับกุมเพื่อดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมที่กระทำผิดนั้น หรือแม้แต่แกนนำได้ ซึ่งหากมองในแง่ของการจับกุมผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในขณะที่ทำการชุมนุมนั้น อาจเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมที่การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ แล้วอันเป็นการชุมนุมไม่สงบแล้วนั่นเอง หรือบางครั้งอาจจะบานปลายถึงขั้นก่อการจลาจล

2) บทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำการเพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง หรือ ผู้อื่นให้พ้นจากภัยอันตราย ตามมาตรา 68 บัญญัติว่า “ผู้ใดจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิ ของตน หรือของผู้อื่นให้พ้นภัยอันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย และเป็น ภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง ถ้าได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ การกระทำนั้นเป็นการป้องกันโดยชอบด้วย กฎหมาย ผู้นั้นไม่มีความผิด”

⁵ เฟิ่งอ้าง หน้า 13

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่สามารถจะกระทำการระงับเหตุ หรือป้องกันตนเองหากถูกผู้ชุมนุมทำร้ายเจ้าพนักงานหรือบุคคลอื่นด้วยการตอบโต้ผู้กระทำการนั้น แต่ต้องกระทำพอสมควรแก่เหตุ ถือว่าเจ้าพนักงานกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย

1.2.2 *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีการที่เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นเมื่อการชุมนุมที่มีการละเมิดต่อกฎหมายและเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งต้องควบคุมสถานการณ์การชุมนุมต้องดำเนินการกับผู้ชุมนุมที่กระทำความผิดอาญาตามขั้นตอนที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ ซึ่งบทบัญญัติที่อาจจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในการควบคุมการชุมนุม เช่น

การจับกุม ตามมาตรา 78 บัญญัติไว้ว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่

- (1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 80
- (2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้
- (4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117”

บทบัญญัติดังกล่าวเจ้าพนักงานสามารถที่จะใช้ในการจับกุมผู้ชุมนุมที่ก่อความไม่สงบหรือกระทำความผิดตามกฎหมายต่างๆ ได้ และอาจเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมโดยการจับกุมแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม แต่จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้ที่จะถูกจับกุมต้องกระทำการอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอื่นบัญญัติไว้

1.2.3 *พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457* ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและฝ่ายทหาร ที่จะสามารถบังคับการโดยเด็ดขาดในระยะเวลาที่มีการประกาศกฏอัยการศึก กรณีมีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และป้องกันภัยที่มาจากภายในหรือภายนอกประเทศในภาวะไม่ปกติ⁶ แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันการประกาศกฏอัยการศึกไม่ได้นำมาใช้แล้วเพราะอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นไปตามพระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

1.2.4 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการป้องกัน และรักษาความมั่นคงของประเทศทั้งภายนอกและภายในประเทศในภาวะปกติ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบ การสงคราม การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ การปราบปรามการก่อกบฏ และการจลาจลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสามารถกำหนดพื้นที่บริเวณใด เพื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารขึ้นเพื่อการใดการหนึ่งโดยเฉพาะได้ เช่น ตั้งกองกำลังทหารเพื่อปราบปรามการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่จะกระทำได้ตามกฎหมายฉบับนี้

1.2.5 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตรายที่เกิดจากสาธารณภัยต่างๆ และ การก่อวินาศกรรมที่มุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ โดยจัดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานในการวางแผนป้องกันภัยต่างๆ⁷

1.3 กฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในสถานการณ์ทั่วไป แต่จะนำมาใช้กับการชุมนุม เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือต้องเกี่ยวข้องกับการชุมนุม เช่น อาศัยอยู่ใกล้กับบริเวณสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น

1.3.1 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าจะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวหากการชุมนุมกรณีใดต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียงต้องขออนุญาตตามบทกฎหมายนี้ก่อน ปกติการชุมนุมย่อมมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อให้ผู้คนทั่วไปได้ยินได้ฟังด้วย ดังนั้นผู้จัดการชุมนุมเรียกร้องจึงต้องมีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงก่อน ไม่เช่นนั้นจะเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

⁶ ภาณุมาศ ชัดเงางาม “สิทธิเกี่ยวกับการเมือง” ในประมวลสาระชฎวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน เล่ม 2 หน่วยที่ 9 นนทบุรี สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 55

⁷ เพิ่งอ้าง หน้า 55

1.3.2 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยกำหนดให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้เป็น เจ้าพนักงานจราจร และกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจราจร ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยบทบัญญัติที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่

1) มาตรา 108 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

(1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

2) มาตรา 109 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร”

3) มาตรา 110 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียไร ในทางเดินรถหรือออกไปกลางทางโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเป็นการกีดขวางการจราจร”

มาตรา 148 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 108 มาตรา 109 มาตรา 110 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้การจราจรทางบก ซึ่งการชุมนุมโดยสงบจะต้องเป็นการชุมนุมสาธารณะโดยไม่กีดขวางการจราจร และหากมีการเดินขบวนก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจให้ใช้เส้นทางแล้ว จึงจะเป็นการชุมนุมโดยสงบ หากกระทำการฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าวถือว่าการชุมนุมที่ไม่สงบ ย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 63

1.3.3 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมคม หรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการห้ามกีดขวางหรือการกระทำที่อาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ ดังนั้นหากการชุมนุมที่มีการปิดถนนหรือนำสิ่งของมาวางขวางถนนอันอาจเป็นอันตรายต่อยานพาหนะก็จะเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าวอันเป็นเหตุให้การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและขัดกับรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีแก่การชุมนุมได้

เมื่อปี พ.ศ.2549 ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทางหลวง โดยเพิ่มมาตรา 46/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 174 คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44 เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับ โดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแข็งขัน ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2549 ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549⁸ ว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง มาตรา 46/1 เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน มาตรา 29 และมาตรา 44 โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกาเล่ม 123 ตอนที่ 90 ก วันที่ 4 กันยายน 2549

1.3.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ การโฆษณาด้วยการปิด ติ่ง หรือโปสเตอร์ประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย ฯ” และมาตรา 4 บัญญัติความหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอนุญาตไว้ได้แก่

⁸สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 5

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้ จากบทบัญญัติดังกล่าว หากการประชุมครั้งใดมีการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตนั้นด้วย

1.4 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ

1.4.1 พระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อนำมาใช้ในสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐให้ยุติลงได้โดยเร็ว และใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งใช้แก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ อันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1) โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน

กรรมการ, ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็น กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจส่งผลให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีว่ามีความจำเป็นแล้วหรือยังที่จะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและสมควรใช้มาตรการใดในการจัดการสถานการณ์นั้น โดยเหมาะสม แต่การปฏิบัติการของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติการของนายกรัฐมนตรีในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน และอาจมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาที่เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อให้คำปรึกษาหรือเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติการในท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2) การใช้อำนาจ พื้นที่ใดมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน จะโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดให้อำนาจหน้าที่บางส่วนหรือทั้งหมดที่กฎหมายมิให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด กลายมาเป็นของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวด้วย

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อาจจะมีการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีแทน หรือมอบหมายให้กำกับการปฏิบัติการของผู้เกี่ยวข้องได้ โดยในกรณีหลังนี้ให้ถือว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติด้วย

ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย กรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่า เป็น

พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดให้บุคคลนั้นเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกหน่วยและพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการนั้น

3) **รูปแบบการใช้อำนาจ** นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจออกข้อกำหนด โดยระบุเงื่อนไข ระยะเวลาในการปฏิบัติ หรือมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่น กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นๆ ก็ได้ อำนาจดังกล่าวได้แก่

ก) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น เช่น ทูต หรือผู้แทนต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ

ข) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

ค) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

ง) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

จ) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใดๆ ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ฉ) การจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ หรือผู้ที่ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขออนุญาตศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็สามารถจับกุมและควบคุมตัวไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน และสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้คราวละเจ็ดวัน แต่รวมกันทุกคราวแล้วต้องไม่เกินสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.4.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว และลับซับซ้อน โดยกฎหมายนี้จะ

กำหนดให้มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการ และประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง

พระราชบัญญัติดังกล่าว มีเนื้อหาพอสรุปได้ดังนี้

1) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ** กำหนดให้ตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) มีฐานะเป็นส่วนราชการที่ขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

2) **การใช้อำนาจ** นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร โดยมี ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการ โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร มีอำนาจกำกับหน่วยงานของรัฐได้ตามความเหมาะสม หรือกรณีปรากฏเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปราม แก่ใจ หรือบรรเทาเหตุการณ์นั้นภายในพื้นที่ที่กำหนดได้ โดยให้มีการประกาศให้ทราบทั่วกันด้วย หรือจะให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

1.5 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมมีจำนวนหลายฉบับดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าพนักงานตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้บัญญัติเพื่อควบคุมการชุมนุมโดยเฉพาะ

เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว จะต้องบังคับใช้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ โดยตรง จึงได้ศึกษาและนำเสนอถึงหลักการเหตุผล เนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้พอสังเขป ดังนี้

1.5.1 **เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ** ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ให้หลักการไว้ว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” และให้เหตุผลไว้ว่า “โดยที่มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม

โดยสงบและปราศจากอาวุธและการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ คังนั้นเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

1.5.2 โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย 39 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ

หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 7 ถึงมาตรา 9)

หมวด 2 ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 10 ถึงมาตรา 15)

หมวด 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (มาตรา 16 ถึงมาตรา 19)

หมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 20 ถึงมาตรา 29) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 20 ถึงมาตรา 21) และ ส่วนที่ 2 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 22 ถึงมาตรา 29)

หมวด 5 บทกำหนดโทษ (มาตรา 30 ถึงมาตรา 38)

และบทเฉพาะกาล (มาตรา 39)

1.5.3 เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

1) *บทนิยาม* มาตรา 5 ได้ให้ความหมายคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ว่า “การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน หรือ แสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” จะเห็นว่าการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้ชุมนุมไว้แต่อย่างใด

2) *การจำกัดเสรีภาพการชุมนุม* ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 3 ยกเว้นไม่ใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะบางประเภท นั่นก็คือจะใช้บังคับเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องนั้นเท่านั้น

3) *หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ* มาตรา 7 ได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งมาตรานี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 และมาตรา 8 ได้กำหนดให้การชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และ

สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งไม่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม แต่คุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวตามปกติตนเอง

มาตรา 9 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนั้นไม่ต้องแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งการจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

4) การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหนังสือแจ้งการชุมนุมตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อ “ผู้รับแจ้ง” ซึ่งได้แก่หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง หากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีลักษณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ (มาตรา 10) อันได้แก่ การชุมนุมที่เป็นการขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น หรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ (มาตรา 12)

เมื่อได้รับแจ้ง หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการ

ชุมนุมและให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (มาตรา 13)

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสอง ชั่วโมง ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (มาตรา 14)

5) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 15)

6) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุม และเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำเป็นระยะ ต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม และต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 16)

ส่วนหน้าที่ของ ผู้ชุมนุม ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ เพราะการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้นและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน (มาตรา 17)

กรณีผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (มาตรา 18) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (มาตรา 19)

7) การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อทราบแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้ชุมนุมตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนก็อาจช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการชุมนุมสาธารณะนั้น

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจอาจมีคำสั่งปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำเฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 20)

พนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (มาตรา 21)

8) การดูแลการชุมนุมสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานี

ตำรวจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เพื่อความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์ แห่งการชุมนุมที่แตกต่างหลากหลาย หากรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นสมควร ก็ อาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ได้ เป็นเจ้า พนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ (มาตรา 22)

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น หากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการ ชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมไม่ว่าในรูปแบบใดให้เจ้าพนักงานนั้น เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลา การชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย (มาตรา 22)

9) การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการ ชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานมีขั้นตอน การดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวดังต่อไปนี้ (มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27)

ก) การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ ให้ ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ กำหนด แต่การดำเนินการของเจ้าพนักงานไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายจากการชุมนุมสาธารณะที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั่นเอง

ข) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามข้อ ก) ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ นั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะ นั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการ กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลไว้ในที่เห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุม สาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

ค) ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุม สาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

ง) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการประชุมตามข้อ ข) แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการประชุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

จ) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการประชุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการประชุมสาธารณะตาม ข้อ ค) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การประชุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน อาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

10) การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการประชุมสาธารณะตามคำสั่งศาลและเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการประชุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการประชุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มี

ความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด (มาตรา 28)

11) บทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติมี 9 กรณี ได้แก่

ก) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะโดยมิได้แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 30)

ข) ผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 31)

ค) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ไม่ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบ หรือไม่ประกาศซ้ำตามที่ผู้รับแจ้งกำหนด ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 32)

ง) ผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 32)

จ) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งบุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือใช้

กำลังประชุมร้ายหรือผู้เชื่อว่าจะใช้กำลังประชุมร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 33)

ฉ) ผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประชุมร้ายผู้อื่นในระหว่างการประชุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 34)

ช) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าขอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะประกาศกำหนด ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น (มาตรา 35)

ซ) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่ขอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะประกาศกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีให้เห็นสมควรศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้ (มาตรา 36)

ฅ) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หรือเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะ หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 26 ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 37)

สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นควรกำหนดให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (มาตรา 38)

12) บทเฉพาะกาล ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการประชุมสาธารณะตามความในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

1.5.4 ความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณา บัญญัติใช้ดังกล่าว หลายหน่วยงานได้มีการจัดการสัมมนาเพื่อให้นักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าว หลายครั้ง และมีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ ถึงการบังคับใช้และผลของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น

1) สถาบันนโยบายศึกษา จัดเสวนาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่ห้องแวนด้า 1 โรงแรม ทีเค พาเลซ ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2553 โดยมีนักวิชาการ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และนักศึกษา เข้าร่วมเสวนา ซึ่งมีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมดังกล่าว ดังนี้

ดร.เฉลิมชัย ยอดมาลัย ตัวแทนหนังสือพิมพ์แนวหน้า กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะการชุมนุมที่ผู้ชุมนุมหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรมีจิตสำนึกด้วยตนเองในการมาชุมนุมหรือการจัดชุมนุมที่จะกระทำโดยสงบไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนและปราศจากอาวุธ เหมือนการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส การชุมนุมเขาจะไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน ตำรวจไม่ถึงอาวุธ จึงขอยืนยันว่าประชาชนคนไทยมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม แต่ต้องมีจิตสำนึกที่ดีที่จะไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน เช่น ไปยึดถนน ส่งเสียงดังเกินเหตุ และไม่ถืออาวุธ

ด้วยความเคารพในความเห็นของ ดร.เฉลิมชัย ดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะ กับ การที่ผู้ชุมนุมมีจิตสำนึกในการชุมนุมไม่น่าจะเกี่ยวข้องกัน เพราะการบัญญัติกฎหมายเป็นการวางกรอบในการชุมนุมว่าการจัดการชุมนุมแต่ละครั้งจะต้องดำเนินการอย่างไร ทำได้แค่ไหน ใครรับผิดชอบและควบคุมบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมเอง และเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุม หากผู้ชุมนุมมีจิตสำนึกที่ดี และมีกฎหมายวางกรอบไว้ชัดเจนยิ่งน่าจะเป็นผลดีกับผู้ชุมนุมที่จะได้ทราบว่าตนจะใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างไรและกฎหมายคุ้มครองไว้อย่างไรบ้าง

รศ.ดร.สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะ การชุมนุมเป็นอาวุธของประชาชน คนด้อยโอกาส การจำกัดการชุมนุมด้วยการออกกฎหมายไม่สามารถแก้ปัญหาได้ , ระดับความรุนแรงของการชุมนุมทางการเมืองผันแปรไปตามความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นการชุมนุมไม่ใช่เรื่องร้ายแรงในระบอบประชาธิปไตย ควรหาทางออกโดยให้บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติและความรุนแรงที่เกิดจากการชุมนุมส่วนใหญ่เกิดจากรัฐ ดังนั้นปัญหาการชุมนุมในที่สาธารณะต้องแก้ปัญหาที่ต้นเหตุมากกว่าการออกกฎหมาย แต่หากกฎหมายดังกล่าวมีไว้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐก็เป็นเรื่องที่ดี

ด้วยความเคารพในความเห็นของ รศ.ดร.สุชาชัย ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายชุมนุมในที่สาธารณะ เป็นการบัญญัติถึงกรอบ แนวทางในการจัดการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ให้ชัดเจนขึ้น ผู้ชุมนุมสามารถทำการชุมนุมได้ตามแนวทางที่

กฎหมายกำหนด น่าจะเป็นการคุ้มครองผู้ชุมนุมหากดำเนินการตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่งานหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจที่จะสลายการชุมนุมได้

คุณสฤณี วิฑูรย์ สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า เห็นด้วยกับการมีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสามฝ่ายได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ชุมนุม และประชาชนทั่วไป และควรสร้างวัฒนธรรมใหม่ที่ดีในการชุมนุม โดยการให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการชุมนุม เช่น ขอบเขตของการชุมนุมแก่เยาวชน ประชาชน เพื่อจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างถูกต้อง ไม่ใช่ความรุนแรงและสร้างความเสียหายแก่ส่วนรวม เพราะจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจทำให้เยาวชนไม่เข้าใจและเป็นแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของคุณสฤณี ดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง และเห็นว่าควรจะกำหนดคุณสมบัติของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการชุมนุม ให้ชัดเจน เช่น ต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการควบคุมการชุมนุมมาแล้ว เพื่อให้ใช้มาตรการในการควบคุมการชุมนุมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์

ดร.นคร เสรีรักษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะเมืองไทยมีกฎหมายอยู่หลายฉบับแล้ว ถ้ามีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะเพิ่มอีกจะทำให้ประชาชนสับสน ควรหาวิธีให้สังคมมองการชุมนุมเป็นเรื่องปกติ โดยให้ความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องแก่ประชาชน ด้วยวิธีสร้างจิตสำนึกแก่พลเมืองให้รับผิดชอบ และทำอย่างไรให้การชุมนุมออกมาเป็นเรื่องธรรมดา

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของ ดร.นคร เสรีรักษ์ ที่ว่า การบัญญัติกฎหมายหลายฉบับเกินไปจะทำให้ประชาชนสับสน แต่ผู้วิจัยเห็นว่าในสังคมที่ประชาชนมีพัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพมาอย่างต่อเนื่องและเข้าใจถึงบทบาทของตนกับสังคมได้ดีไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายควบคุม แต่สังคมไทยอดีตที่ผ่านมา หากไม่มีกฎหมายควบคุมที่ชัดเจนก็จะเกิดปัญหาวิญญูญัยข้อเท็จจริงและการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้องเสมอ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือกลุ่มผู้ชุมนุมกระทำการใดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น หรือก่อความไม่สงบ จึงเห็นว่ากฎหมายยังมีความจำเป็นจำเป็นสำหรับสังคมไทยในปัจจุบันนี้

ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา คณบดีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า ควรมีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะที่ส่งเสริมการใช้สิทธิอย่างถูกต้อง เพราะถ้าไม่มีกฎหมายเลยจะทำให้เกิดการแปลความที่ผิดและความเข้าใจผิดๆ ต่อเสรีภาพการชุมนุม

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของ ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ดังกล่าว

2) เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.), มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, ศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนและสันติภาพอีสาน, กลุ่มนิเวศวัฒนธรรมศึกษาและโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม ได้จัดแถลงการณ์ร่วมกันเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2554 ว่า องค์กรดังกล่าวทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มีสาระสำคัญที่อาจขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.2550 และหลักการสิทธิมนุษยชนสากลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของไทยหลายประการ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้⁹

(1) ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยกฎหมายเท่าที่จำเป็นและกฎหมายนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ประชาชนที่ประสงค์จะชุมนุมสาธารณะต้องทำหนังสือแจ้งล่วงหน้าต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่จัดการชุมนุม เพื่อจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม หากแจ้งการจัดการชุมนุมน้อยกว่าระแยะเวลาดังกล่าว จะต้องขออนุญาตบุคคลดังกล่าวเสียก่อน รวมทั้งการเดินทางก็จะต้องขออนุญาตด้วยเช่นกัน ย่อมทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ต้องการแสดงออกให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนจะกระทำไม่ได้ จึงเป็นการออกกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ถือว่าอาจขัดรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้เสรีในการชุมนุมไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้จัดการชุมนุมเพียงแต่แจ้งเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อขอให้อำนวยความสะดวก ให้การชุมนุมเป็นไปโดยเรียบร้อย หากการชุมนุมนั้นจะกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ รัฐต้องจัดการให้ผู้ชุมนุมและผู้ใช้ที่สาธารณะได้สิทธินั้นอย่างเสมอภาคกัน

ด้วยความเคารพในความเห็นดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติข้างต้น ผู้ชุมนุมเพียงแต่แจ้งรายละเอียดการชุมนุมให้เจ้าพนักงานตำรวจทราบเท่านั้น ไม่ได้เป็นขออนุญาต

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้การออกกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ แต่การออกกฎหมายฉบับนี้ซึ่งถือว่ากระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ในกระบวนการและขั้นตอนการออกกฎหมายดังกล่าวกลับขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขัดกับหลักการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น

⁹ศูนย์ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบกรณีสลายการชุมนุม “แถลงการณ์คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ” ประชาไท คั่นคืน 8 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.prachatai.com>

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว

(3) สำหรับการใช้เสรีภาพการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผ่านมา จนเป็นเหตุให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ นักกฎหมายอาญาและเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้อยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐละเลย เพิกเฉย ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จนเกิดผลกระทบและความเสียหายต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง แทนการออกกฎหมายฉบับนี้

ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายการชุมนุมไม่ใช่กฎหมายที่จะจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุมเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ทั้งผู้ชุมนุม และเจ้าพนักงานที่ควบคุมการชุมนุมด้วย

(4) ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการจัดการ การใช้เสรีภาพในการชุมนุม หากนำรูปแบบการชุมนุมทางการเมืองมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมาย เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถควบคุมการชุมนุมทางการเมืองได้ แต่จะมีผลต่อการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธของประชาชน ที่ชุมนุมเรียกร้องเพื่อเข้าถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการแก้ไขปัญหา ทั้งที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียหรือความรุนแรงแต่อย่างใด จึงอาจเป็นการใช้กฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น แทนที่จะออกกฎหมายควบคุมการชุมนุม รัฐบาลควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมที่ได้รับการฝึกฝนสำหรับการควบคุมฝูงชน เข้าใจจิตวิทยามวลชน และสามารถตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ชุมนุม และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนทั่วไปที่จะใช้ที่สาธารณะเพื่อไม่ให้มีการกระทบกันของเสรีภาพของทั้งสองฝ่ายอย่างเกินสมควร

ผู้วิจัยเห็นด้วยหากการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมที่ไม่ใช่การควบคุมการชุมนุมทั่วไปแต่ใช้เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และเห็นด้วยที่เจ้าหน้าที่ควบคุมการชุมนุมต้องผ่านการฝึกฝนสำหรับการควบคุมฝูงชนเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(5) ด้วยเหตุผลดังกล่าวองค์กรสิทธิมนุษยชน ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งและคัดค้านการออกกฎหมายเพื่อควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมฉบับนี้ เพราะเชื่อว่าสังคมสามารถเรียนรู้จัดการ และพัฒนาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมร่วมกันได้ ผู้ชุมนุมมีหลักการและกฎกติการ่วมกันในการชุมนุม คือ สงบ ปราศจากอาวุธ และไม่กระทบต่อเสรีภาพของผู้อื่น นอกจากนี้ยังเชื่อว่าการออกกฎหมายไม่สามารถแก้ปัญหาได้เสมอไป แต่การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงน่าจะเป็นทางออกที่สังคมสามารถจัดการและเรียนรู้ร่วมกันได้ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน ในทางกลับกันหากกฎหมายออกมาโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและไม่สามารถบังคับได้

3) สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย จัดเสวนาเรื่อง “การชุมนุมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย” ที่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554 โดยมีนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหลายท่าน ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ ได้แก่

นายชาย ศรีวิกรม์ ตัวแทนเครือข่ายธรรมรงค์เพื่อประชาธิปไตย กล่าวว่า การผลักดันให้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาค่อนข้างยาก เพราะฝ่าย NGOs ไม่เห็นด้วย ใจความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ แต่เข้าใจกันว่าเป็นการขออนุญาต จึงมีการคัดค้านกันอย่างมาก

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของนายชาย ศรีวิกรม์ และเห็นว่า การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงรายละเอียดในการชุมนุมเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งเพราะการชุมนุมแต่ละครั้ง หากผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ที่อาศัยหรือเกี่ยวข้องการกับบริเวณที่จัดการชุมนุม และผู้ที่เข้าร่วมชุมนุมเอง ทราบรายละเอียดในการชุมนุมทั้งหมด ก็จะทำให้สามารถดำเนินการกับสถานการณ์ชุมนุมนั้นได้อย่างเหมาะสม

พลตำรวจตรี ประวุฒิ ถาวรศิริ โฆษกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กล่าวถึงปัญหาการควบคุมการชุมนุมสาธารณะว่า เมื่อมีการชุมนุมขนาดใหญ่ได้ระดมตำรวจมาจากต่างจังหวัดหลายพันหรือบางครั้งหลายหมื่นคน ซึ่งเป็นตำรวจที่ไม่ได้ผ่านการฝึกการควบคุมการชุมนุม บางนายเป็นพนักงานพิมพ์ดีด เมื่อถูกดึงกำลังมากุมมีอบพื้นที่เดิมก็ถูกทิ้ง เกิดความรู้สึกกดดัน การชุมนุมตลอด 3 – 4 ปีที่ผ่านมา เป็นแบบนี้ อาชญากรรมในชุมชนจึงเพิ่มสูงขึ้น หากพระราชบัญญัติการชุมนุมบังคับใช้จะได้ช่วยแยกแยะว่าการชุมนุมนั้นๆ เกิดขึ้นอย่างถูกต้องหรือไม่ ตลอดเวลาที่ผ่านมาการใช้กฎหมายอาญา มาตรา 215 ในการฟ้องต่อศาลก็จะมีปัญหาเรื่องเจตนาของผู้ชุมนุมตลอด ทั้งที่ผู้ชุมนุมมีเจตนาจะก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง และต้องมีการแจ้งก่อนการชุมนุมเพื่อการเตรียมความพร้อม เพื่ออำนวยความสะดวก และดูแลชุมชนด้วย กฎหมายที่มีอยู่ มีแต่ เบาท่ำไปกับ หนักไป เจ้าหน้าที่สามารถใช้พระราชบัญญัติความมั่นคงได้ก็จริง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาจริงๆ ได้

ผู้วิจัยเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับความเห็นของ พลตำรวจตรี ประวุฒิ ถาวรศิริ ดังกล่าว นายปริญญา เทวานฤมิตรกุล กรรมการสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมว่า กฎหมายฉบับนี้มีข้อจำกัดเรื่องสถานที่ เวลา และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ สถานที่ที่ห้ามชุมนุม ของประเทศอื่นคือ สถานที่พักของกษัตริย์ รัฐสภา สถานที่ที่มีการจราจรขนส่ง ศาสนสถาน และสถานทูต แต่กฎหมายฉบับนี้ ห้ามกีดขวางทางเข้าออก เฉยๆ ซึ่งถือว่าผ่อนผันมาก ผู้ประสงค์จะชุมนุมต้องไปแจ้งหัวหน้าสถานี

ตำรวจในท้องถิ่นนั้นๆ ถ้าไม่แจ้งปรับ 1,000 บาท ปัญหาอีกอย่างคือหากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุม นั้นขัดต่อกฎหมายก็แจ้งต่อศาล ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชุมนุม ซึ่งเป็นเรื่องแปลกที่ไม่ใช่ศาลปกครอง ทั้งที่ เกี่ยวข้องกับการปกครองทั้งหมดกลับไปใช้ศาลยุติธรรม เท่าที่ทราบไม่เห็นประเทศไหนให้ศาล ห้าม มีแต่ให้ตำรวจห้ามเองโดยตรง ในระหว่างที่รอคำสั่งศาล ศาลอาจใช้เวลาหลายวัน หากผู้ชุมนุม เกิดทนไม่ไหวแล้วชุมนุมก็จะกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไป ตรงนี้ถือเป็นจุดที่น่า ลังสน และสิ่งที่สำคัญอีกอย่างก็คือ เจ้าพนักงานต้องผ่านการฝึกอบรม ให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ ต้องแต่งเครื่องแบบ และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ต้องมี รายละเอียดมากกว่านี้ เพราะอาจเป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนมากเกินไป

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของนายปริญญา เทวานฤมิตรกุล ดังกล่าว

นางสาวพรนภา มินะ ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กล่าวว่า ด้านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีการพูดคุยกันถึงเรื่องกฎหมายนี้ และได้มีการคัดค้าน แต่เห็น ว่ากฎหมายฉบับนี้มีประเด็นปัญหาอยู่มาก ตั้งแต่การให้คำนิยามหลายๆ คำ เมื่ออ่านแล้วก็จะเห็นถึง ความไม่ปกติ เช่น คำว่า “ที่สาธารณะ” “ทางหลวง” อีกประการคือ การให้ศาลแพ่งเข้ามายุ่งเกี่ยว เพราะศาลแพ่งมีทุกจังหวัดนั้นเหตุผลไม่พอ เรื่องนี้เป็นเรื่องของการปกครอง วิถีพิจารณาแตกต่างกัน ข้อสังเกตอีกข้อคือ ในมาตรา 7(2) การชุมนุมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นกฎหมายฉบับใด เพราะมี กฎหมายอยู่มาก นอกจากนี้ควรให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ควรแยกการชุมนุมทางการเมือง กับการชุมนุมของชาวนา หรือคนตัวเล็กตัวน้อยที่ไม่มีอำนาจการต่อรองทางการเมืองหรือไม่ การ พิจารณากฎหมายฉบับนี้ควรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ส่วนประเด็นที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้น คือ เหตุแห่งการให้เลิกหรือสลายการชุมนุม ความร้ายแรงของความผิดที่จะสามารถสั่งให้สลายการ ชุมนุมนั้นต้องมีความรุนแรงแค่ไหน และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดทรัพย์สินได้ในฐาน ความผิดซึ่งหน้า เป็นอำนาจที่มากเกินไป

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของนางสาวพรนภา มินะ ดังกล่าว

จากการศึกษาถึงเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว และ จากความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผู้วิจัยจึงมีความเห็น เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้างต้น โดยสรุปได้ดังนี้

1. การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ เป็นการวางกรอบในการ ชุมนุมว่าการจัดการชุมนุมแต่ละครั้งจะต้องดำเนินการอย่างไร ทำได้แค่ไหน ใครรับผิดชอบและ ควบคุมบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการ ทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมเอง และเจ้าพนักงานที่ทำ หน้าที่ควบคุมการชุมนุม หากผู้ชุมนุมมีจิตสำนึกที่ดี และมีกฎหมายวางกรอบไว้ชัดเจนยิ่งน่าจะเป็น ผลดีกับผู้ชุมนุมที่จะได้ทราบว่าตนจะใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างไรและกฎหมายคุ้มครองไว้

อย่างไรบ้าง และเป็นการบัญญัติถึงกรอบ แนวทางในการจัดการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญ รับรอง เสรีภาพในการชุมนุมไว้ให้ชัดเจนขึ้น ผู้ชุมนุมสามารถทำการชุมนุมได้ตามแนวทางที่กฎหมาย กำหนด น่าจะเป็นการคุ้มครองผู้ชุมนุมหากดำเนินการตามกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานหรือ หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจที่จะสลายการชุมนุมได้

2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุม ควรกำหนดคุณสมบัติของหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบการชุมนุม ให้ชัดเจน เช่น ต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการควบคุมการชุมนุม มาแล้ว เพื่อให้ใช้มาตรการในการควบคุมการชุมนุมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ ก่อน เพราะจากปัญหาที่ผ่านมา พนักงานตำรวจที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมบางนายไม่เคยผ่านการ ฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมเลย ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติทั้งต่อตัวพนักงานตำรวจ เองในการควบคุมสถานการณ์ การควบคุมอารมณ์ที่ต้องปะทะกับฝูงชน การป้องกันตนเองจากการ กระทำของฝูงชน และเป็นประโยชน์ต่อผู้ชุมนุมเพราะหากผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมนั้นผ่าน การฝึกอบรมก็ย่อมปฏิบัติกับผู้ชุมนุมได้เหมาะสมกับสถานการณ์มากกว่าผู้ที่ไม่เคยผ่านการ ฝึกอบรม

3. กฎหมายการชุมนุมควรมีการแจ้งให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง ทราบล่วงหน้าถึง รายละเอียดการชุมนุม เพื่อเจ้าพนักงานจะได้เตรียมการสำหรับการควบคุมการชุมนุมได้อย่าง เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่ออำนวยความสะดวก และรักษาความสงบในการชุมนุมได้ และ ระยะเวลา 72 ชั่วโมง ก่อนการชุมนุมก็น่าจะเหมาะสมแล้ว และผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้ทราบล่วงหน้าถึง สถานการณ์ในการชุมนุมครั้งนั้นๆ ด้วย จะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ไม่ใช่กฎหมายที่จะจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุมเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิด ความชัดเจนในการปฏิบัติ ทั้งผู้ชุมนุม และเจ้าพนักงานที่ควบคุมการชุมนุมด้วย

แต่ไม่เห็นด้วยกับการที่หากพนักงานตำรวจผู้รับหนังสือแจ้งการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุม นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาสั่ง เพราะความเห็นเรื่องการชุมนุมชอบด้วย กฎหมายหรือไม่น่าจะเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ควรจะเป็นศาลปกครองเป็นผู้สั่งและที่ สำคัญ

4. ในส่วนของการบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดเรื่องสถานที่ เวลา และกำหนดอำนาจ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ สถานที่ที่ห้ามชุมนุม ควรห้ามจัดการชุมนุมในสถานที่พักของกษัตริย์ รัฐสภา สถานที่ที่มีการจราจรขนส่ง ศาสนสถาน และสถานทูต

5. ไม่ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะมีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไร เห็นว่าประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่จะถูกบังคับตามกฎหมายนี้โดยตรง น่าจะต้องมีโอกาสได้ร่วมแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับ

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่วางหลักในการบัญญัติกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นก่อน

2. แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

2.1 แผนรักษาความสงบ (กรกฎ/52) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนการปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ออกโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2552 เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้กำลังของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและระงับการก่อความไม่สงบภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย และกำหนดขั้นตอนปฏิบัติกรณีมีเหตุความไม่สงบเกิดขึ้น 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ (ก่อนเกิดเหตุ) เป็นกรณีที่ยังไม่มีเหตุการณ์ใดๆ เกิดขึ้นให้แต่ละหน่วยดำเนินการด้านการข่าวอย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมในเรื่องกำลังพลและด้านส่งกำลังบำรุงเมื่อมีเหตุการณ์

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการเผชิญเหตุ (ขณะเกิดเหตุ) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เป็นหน่วยที่ต้องแก้ไขสถานการณ์โดยดำเนินการตามแผนที่กำหนด เช่น ส่งกำลังตำรวจเข้าระงับเหตุ รักษากฎหมาย จัดระเบียบบริเวณที่เกิดเหตุ รักษาสถานที่และบุคคลสำคัญในที่เกิดเหตุ

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์พิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นเร่งด่วนแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับบัญชาทราบ

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นการฟื้นฟู (หลังเกิดเหตุ) เมื่อสถานการณ์การก่อความไม่สงบกลับคืนสู่ภาวะปกติแล้วให้ดำเนินการด้านกฎหมาย เช่นการสอบสวน ดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และมีการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปผลการปฏิบัติและรายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบ

แผนรักษาความสงบดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกฎการใช้กำลัง หรือวิธีการในการจัดการกับสถานการณ์ความไม่สงบหรือการสลายการชุมนุม เช่นให้ดำเนินการจัดการเจรจาตลอดระยะเวลาการชุมนุม หรือกรณีความรุนแรงระดับใดถึงจะใช้อาวุธได้ เป็นต้น แต่เป็นแผนที่กำหนดหลักการทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจนั่นเอง

2.2 คู่มือการจัดการชุมนุมเรียกร้อง เป็น คู่มือที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดทำขึ้นเพื่ออธิบายวิธีการปฏิบัติงาน สำหรับ ผู้บังคับบัญชาระดับสถานีตำรวจขึ้นไปและฝ่ายอำนวยการ

ในหน่วยปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรภาคต่างๆ ได้ใช้ในการปฏิบัติเพื่อเตรียมการเรื่องการข่าว การวิเคราะห์ความเสี่ยง การเฝ้าระวัง การสื่อสารทางยุทธศาสตร์ เพื่อลดเงื่อนไขการชุมนุมเรียกร้องและสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของตำรวจ และการปฏิบัติเมื่อเกิดสถานการณ์การชุมนุมเรียกร้อง

เนื้อหาของคู่มือจะแบ่งออกเป็น 4 บท ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวทั่วไป จะอธิบายถึงการเกิดขึ้นและพัฒนาการของฝูงชนที่จะก่อการชุมนุม และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจที่ต้องระงับเหตุการณ์ชุมนุม ว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เนื้อหาโดยรวมจะกล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุม และการประเมินความเสี่ยงของเจ้าพนักงานในการควบคุมการชุมนุมเป็นหลัก

บทที่ 2 ระบบบัญชาการเหตุการณ์ เป็นการกล่าวถึงแผนเผชิญเหตุ โดยอธิบายการกำหนดเหตุวิกฤติเพื่อกำหนดหน่วยที่จะเข้าควบคุมเหตุการณ์ตามความร้ายแรงของเหตุการณ์นั้น เช่น หากเหตุการณ์ที่ต้องใช้กำลังพลเพื่อระงับเหตุจำนวนมากก็สามารถขอกำลังจากส่วนกลางเพื่อให้ส่งเจ้าพนักงานตำรวจจากหน่วยงานอื่นเข้าช่วยเหลือ หากเหตุการณ์ไม่ร้ายแรงมากก็สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบพื้นที่เกิดเหตุ นั้น เนื้อหาจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการหรือชุดบริหารเหตุการณ์

บทที่ 3 ระเบียบการนำหน่วย เป็นการกล่าวถึงวิธีการในการจัดกำลังเพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ เช่น วิธีการวางแผน การเคลื่อนย้ายกำลัง การรวมพล เป็นต้น

บทที่ 4 มาตรการการควบคุมฝูงชน กล่าวถึงมาตรการที่ใช้ในการควบคุมฝูงชนแต่ละครั้งว่ามีอะไรบ้าง เช่น มาตรการทางด้านการข่าว มาตรการด้านกฎหมาย กฎการใช้กำลังในการควบคุมและให้เลิกการชุมนุม

เนื้อหาของคู่มือดังกล่าวจะเป็นการกล่าวถึงหลักทฤษฎีในการชุมนุม และแนวทางอย่างกว้างในการระงับเหตุในการควบคุมการชุมนุม เป็นการกล่าวถึงแนวทางทั่วไปที่ไม่ได้เจาะจงหรือกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการรักษาความไม่สงบไว้แต่อย่างใด

3. ตัวอย่างกรณีเจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะใช้ดุลพินิจในการสั่งการกับสถานการณ์การชุมนุมและเกิดความเสียหายจนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้สั่งการเองต้องรับผิดชอบ

3.1 การชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรท้องถิ่น วิถีชุมชนและสังคมอย่างรุนแรง กลุ่มผู้ชุมนุมประกอบด้วยประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และประชาชนในบริเวณใกล้เคียง โดยยื่นข้อเรียกร้องเสนอต่อรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียเพื่อพิจารณาให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว การสลายการชุมนุมเกิดขึ้นขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งโดยมากเป็นมุสลิมกำลังพักผ่อน รับประทานอาหารเย็น และประกอบพิธีละหมาดตามพิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม เวลาประมาณ 20.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2545 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนั้นผู้ชุมนุมไม่ได้ก่อความไม่สงบแต่อย่างใดเนื่องจากกำลังรอผลการเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลอยู่บริเวณหน้าแวงก้นอย่างสงบ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบได้ออกคำสั่งให้ใช้กำลังสลายการชุมนุม โดยสั่งให้ใช้กระบองและไล่เป็นอาวุธเข้าผลักดัน ทบตี ทำร้ายร่างกายและทำลายรถยนต์ที่เป็นพาหนะเดินทางไปร่วมการชุมนุม ได้ทำการไล่ตีผู้ชุมนุมที่แตกหนีไปอีกเป็นระยะทางไกลอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย โดยบรรยายฟ้องว่า เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ณ บริเวณหน้าโรงแรม เจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยการสั่งการของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์การชุมนุมและในความรับผิดชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ได้ทำการสลายการชุมนุมประท้วงของผู้ชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย โดยปราศจากอำนาจ ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม

ศาลปกครองจังหวัดสงขลา พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมมีจำนวนมากและใช้ที่สาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุม เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่ระงับเหตุชุมนุมเนื่องจากเห็นว่า การกระทำของผู้ชุมนุมเป็นการก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ขัดต่อกฎหมายอาญา จึงใช้อำนาจจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จนทำให้มีการสลายการชุมนุมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม อันเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดอาญา การกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองจะพิจารณาวินิจฉัยได้ก็จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย เมื่อกรณีคดีที่ผู้ฟ้องคดีเสนอมาเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีดังกล่าวการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจน่าจะมี ทั้งการกระทำตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีที่มีการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และการกระทำละเมิดในกรณีที่ทำให้การสลายการชุมนุมจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม น่าจะเป็นการกระทำทางปกครองและก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเป็นคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 (3) เพราะการสลายการชุมนุมไม่ได้มีกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสลายการชุมนุม เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นการใช้อำนาจตามดุลพินิจที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ใช้ได้อย่างชัดเจน หากจะกล่าวว่าการสลายการชุมนุมเป็นการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานะก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 ก็ดูเหมือนกับเป็นการใช้อำนาจกับผู้ชุมนุมมากเกินไป เพราะเจ้าพนักงานตำรวจก็จะดำเนินการกับผู้ชุมนุม โดยอ้างฐานความผิดดังกล่าวซึ่งไม่มีมาตรฐานในการปฏิบัติกับผู้ชุมนุมในแต่ละกรณี เป็นดุลพินิจในการใช้กฎหมายที่บังคับกับการกระทำผิดอาญาทั่วไปมาดำเนินการกับผู้ชุมนุมซึ่งดูเหมือนจะไม่เป็นธรรมกับผู้ชุมนุมเท่าไร

ต่อมาชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย และเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ (NGOs) และรองเลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ร่วมคัดค้านการก่อสร้างโครงการดังกล่าว จำนวน 30 คน ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา กรณีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 เวลาประมาณ 21.00 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการสลายการชุมนุมและได้จับกุมผู้ชุมนุมบางคนจนเกิดการปะทะกันทำให้ผู้ฟ้องคดีบางคนได้รับบาดเจ็บ รถยนต์เสียหาย และการชุมนุมได้ยุติลงและต่อมาได้มีการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมที่ถูกจับต่อศาลจังหวัดสงขลา ฐานมั่วสุมกันกระทำให้เกิดความ

วุ่นวายในบ้านเมือง และเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแล้วไม่ยอมเลิก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 และ มาตรา 216 จากเหตุการณ์ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนและผู้ร่วมชุมนุมได้รับความเสียหาย โดยได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตอื่น อีกทั้งยังเสียเสรีภาพในการชุมนุม จึงฟ้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ต่อศาลปกครองจังหวัดสงขลา เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองจังหวัดสงขลาไม่รับคำฟ้องกรณีเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับร่างกาย และทรัพย์สิน โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่รับคำฟ้องเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายต่อเสรีภาพในการชุมนุม และต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลปกครองจังหวัดสงขลา ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินคนละ 10,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ส่วนเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดจังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย ไม่ปรากฏว่ามีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

3.2 กรณีตากใบ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 บริเวณหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ โดยชาวบ้านประมาณพันกว่าคนร่วมชุมนุมเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมให้แก่ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) จำนวน 6 คน โดยเจ้าหน้าที่ได้ทำการกวาดต้อนผู้ชุมนุมจำนวนประมาณ 1,300 คน ให้ถอดเสื้อ แล้วมัดมือไพล่หลัง และให้เกลือกกลิ้งไปตามพื้นดิน แล้วทำการขนย้ายผู้ชุมนุมจากอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ไปค่ายอิงคยุทธบริหาร อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี ระยะทางประมาณ 150 กิโลเมตร ใช้รถทหารจำนวน 25 คัน และรถตำรวจกับรถเช่าอีกจำนวนหนึ่งขนผู้ชุมนุมประมาณ 1,300 คน โดยอัดกันอยู่ในรถ ถูกมัดมือไพล่หลัง ร่างกายอ่อนเพลียจากการถูกปะทะในระหว่างสลายการชุมนุมและอยู่ระหว่างถือศีลอด ถูกบังคับให้นอนคว่ำหน้าบนพื้นรถซ้อนทับกัน 4-5 ชั้น ใช้เวลาเดินทางประมาณ 5-6 ชั่วโมง โดยถูกมัดมือไพล่หลัง นอนคว่ำหน้า ทับกันอย่างนั้นตลอดระยะเวลาการเดินทาง จนมีผู้เสียชีวิต 78 คน

ต่อมาญาติของผู้เสียชีวิตได้ฟ้องคดี ต่อศาลจังหวัดปัตตานีเพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ต่อมาได้มีการประนีประนอมกันโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐยอมชดใช้ค่าเสียหายให้กับญาติของผู้เสียชีวิตทั้ง 78 ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 42 ล้านบาท เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2549

3.3 กรณีการสลายชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เป็นกรณีที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ได้ชุมนุม

บริเวณหน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2551 ทำการปิดล้อมประตูรัฐสภาเพื่อมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม และมีให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยผู้ชุมนุมใช้ริ้วลวดหนาม ขวางรถยนต์ ราคาน้ำมันขวางกั้นถนนไว้ ซึ่งรัฐบาลภายใต้การนำของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้ประกาศที่จะแถลงนโยบายในวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เวลา 9.30 นาฬิกา และในวันนี้เวลาเช้าขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมนั่งชุมนุมอยู่บริเวณหน้ารัฐสภา เจ้าหน้าที่ได้เข้าสลายการชุมนุมโดยการระดมยิงแก๊สน้ำตา จำนวนหลายนัดติดต่อกัน ในการชุมนุมครั้งนี้ไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการเจรจาถอนสลายการชุมนุม หรือการแจ้งเตือนว่าจะมีการสลายการชุมนุมแต่อย่างใด อีกทั้งวิธีการยิงแก๊สน้ำตานั้น เจ้าหน้าที่ได้ยิงเข้าใส่ และขว้างไปยังกลุ่มผู้ชุมนุมโดยตรง เป็นวิธีร้าย ทำให้กระบอกบรรจุแก๊สน้ำตาดตกลงพื้นแล้วแก๊สน้ำตาก็พุ่งกระจายออกไป ซึ่งต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรายงานการตรวจสอบที่ 519/2551 ว่ามีการยิงแก๊สน้ำตา 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงเช้าและช่วงบ่ายโดยแต่ละครั้งเจ้าหน้าที่ได้ยิงแก๊สน้ำตาใส่ฝูงชนโดยตรง อีกทั้งไม่มีการดำเนินการสลายการชุมนุมจากเขาไปหาหนักแต่อย่างใด

ต่อมาผู้ร่วมชุมนุมจึงฟ้อง นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ,ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรวมตลอดถึงผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยุติการกระทำที่ใช้วัตถุระเบิด และอาวุธอื่นใดอันมีอานุภาพในการทำลายชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้เข้าร่วมชุมนุม และต่อมา เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2551 ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม หากจะกระทำการใดต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมใน ที่สาธารณะของประเทศไทยกับต่างประเทศ

1. สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักการระหว่างประเทศ

องค์กรสหประชาชาติ เป็นองค์กรระหว่างประเทศ ที่ถือกำเนิดขึ้นจากความร่วมมือของ
รัฐต่างๆ ทั่วโลก เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ได้จัดทำกติกาที่เป็นความตกลง
ลงระหว่างประเทศในการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ที่พลเมืองพึงมีและการมีส่วนร่วม
ทางการเมืองของพลเมืองแห่งรัฐประชาธิปไตย อีกทั้งได้ออกกฎเพื่อเป็นข้อจำกัดการใช้กำลังขู่เข็ญ
หรือคุกคามกันระหว่างประเทศต่างๆ เรียกว่า “กฎบัตรสหประชาชาติ” (Charter of the United Nations)
ขณะเดียวกัน ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรสหประชาชาติเองก็ได้มีการออกกฎ
การใช้กำลังเพื่อรักษาสันติภาพไว้ ดังนี้

1.1 กติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้และการจำกัดสิทธิในชุมนุมสาธารณะ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ซึ่งมี
ทั้งส่วนที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ในส่วนของ
ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติกาดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2536 กติกา
ดังกล่าวมีทั้งการรับรองและการจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ได้แก่

ส่วนหนึ่งของอารัมภบทแห่งกติกานี้ได้กล่าวไว้ว่า “ปัจเจกบุคคลซึ่งมีหน้าที่
ต่อปัจเจกบุคคลอื่นและต่อประชาคมของตน มีความรับผิดชอบที่จะเพียรพยายามในการส่งเสริม
และการยอมรับสิทธิที่รับรองไว้ในกติกานี้” จะเห็นว่าตามที่กติกานี้ได้มีการรับรองสิทธิของปัจเจก
ชนไว้นั้น ปัจเจกชนจะอ้างความชอบธรรมในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ได้ต่อเมื่อไม่เป็นการ
ทำลายสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ
ย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และ
เพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความ
ปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพของบุคคลอื่น”¹ (Article 21 “The right of peaceful assembly shall be recognized no

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

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าการชุมนุมที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกติกา จะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้น แม้กติกาจะไม่ได้ระบุนรายละเอียดของการชุมนุมโดยสงบแต่จากบทอารัมภบทแล้วจะเห็นว่าแนวทางการใช้สิทธิเสรีภาพต่างๆ รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะด้วย จะต้องไม่ใช่สิทธิไปในทางที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในส่วนของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามที่บัญญัติไว้ก่อนทำของบทบัญญัติที่ว่า “การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” จะเห็นว่าการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมจะกระทำก็เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงของรัฐ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของความเสียหายกับสิทธิเสรีภาพประกอบกัน และการสลายการชุมนุมก็ต้องคำนึงถึงสัดส่วนในการออกคำสั่ง หรือพิจารณาสถานการณ์ของผู้ชุมนุมด้วย จะใช้อำนาจตามอำเภอใจในการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมไม่ได้ ขณะเดียวกัน ผู้ชุมนุมก็ต้องทำการชุมนุม ตามขอบเขตที่กฎหมายแห่งรัฐกำหนดและให้คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้อื่นด้วย

1.2 กฎการใช้กำลัง ตามหลักการของสหประชาชาติ

ข้อกำหนดของกฎการใช้กำลัง จะต้องมีการเจรจาจนเท่าที่จะเป็นไปได้ การใช้กำลังเป็นหนทางสุดท้ายเมื่อวิธีอื่นๆ ล้มเหลว และเป็นไปเพื่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายแรงต่อความปลอดภัยเท่านั้น โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1.2.1 สถานการณ์ปกติ กรณีที่เป็นการชุมนุมโดยสงบ และผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมายเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมกระทำได้เพียงการปรากฏตัวต่อกลุ่มผู้ชุมนุม หาข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การชุมนุม และเจรจาเพื่อให้ลดจำนวนผู้ชุมนุมเท่านั้น

¹วินิจ เจริญชัยขง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปรินูญานนิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 16

1.2.2 สถานการณ์ตั้งเครียด กรณีที่การชุมนุมนั้น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย สถานการณ์การชุมนุมล่อแหลมต่อการจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น แต่ยังไม่เป็นภัยคุกคามถึงชีวิต เจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชุมนุมต้องดำเนินการแสดงกำลังในการควบคุมการชุมนุม โดยใช้กำลังอย่างเหมาะสมกับเหตุการณ์ ใช้อาวุธขนาดเบา เช่น กระบอง ฉีดน้ำ ใช้แก๊สน้ำตา หรือกระสุนยาง

1.2.3 สถานการณ์เป็นอันตรายแก่ชีวิตของเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่สาม เจ้าพนักงานผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมต้องขออนุญาตที่จะใช้อาวุธหนักแต่ต้องกระทำอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์นั้น

ในการดำเนินการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมทุกครั้งจะต้องมีการแสดงตนให้ชัดเจน และการใช้กำลังในแต่ละขั้นตอนจะต้องมีการประกาศแจ้งเตือนแก่ผู้ชุมนุมและบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทุกครั้งและทุกขั้นตอนของการดำเนินการต้องดำเนินการควบคู่กับการเจรจาต่อรอง

เปรียบเทียบการใช้มาตรการควบคุมการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐของไทย จากอดีตถึงเช่นตัวอย่างกรณีเจ้าพนักงานสลายการชุมนุมในบทที่ 2 จะเห็นว่าหลายครั้งที่เจ้าพนักงานผู้ควบคุมสถานการณ์สั่งทำการสลายการชุมนุมโดยวิธีที่ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการพอสมควรแก่เหตุ หรือบางครั้งก็ไม่ได้ประกาศหรือแจ้งเตือนการดำเนินการสลายการชุมนุมแต่อย่างใด จึงไม่เป็นไปตามหลักการของสหประชาชาติในส่วนของ การใช้กำลังดังกล่าวแล้ว

2. กฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศฝรั่งเศส

การศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมมากที่สุดประเทศหนึ่ง และเป็นประเทศที่บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ขณะเดียวกันประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการศึกษาและพิจารณาจะตรากฎหมาย โดยจัดเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่าร่างกฎหมายของประเทศไทยที่กำลังจะบังคับใช้กับการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น มีความเหมือนหรือแตกต่างจากของประเทศฝรั่งเศสหรือไม่อย่างไร อีกทั้งมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของฝรั่งเศสนั้น มีหลักการหรือมาตรฐานในการปฏิบัติอย่างไรเพื่อเปรียบเทียบกับมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของประเทศไทยนำมาใช้กับผู้ชุมนุม

กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในฝรั่งเศสมีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน หลังปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.1789 มีกฎหมายห้ามประชาชนชุมนุมบนทางสาธารณะเกิน 15 คน ในปี ค.ศ.1831 มีกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้กำลังสลายการชุมนุมได้หากการชุมนุมกระทบต่อความสงบ

เรียบร้อย กฎหมายที่ออกมาใน ค.ศ. 1848 ห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุมพกพาอาวุธ ต่อมาก็มีกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1860 ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสั่งระงับการชุมนุมได้ แต่ต้องขอคำสั่งจากผู้พิพากษาก่อน

ปัจจุบันฝรั่งเศสใช้รัฐธรรมนูญที่ออกในปี ค.ศ.1935 วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

2.1 เงื่อนไขการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1.1 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติ โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติไว้ คือ ประชาชนชาติฝรั่งเศสสามารถที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น โดยกฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้ แต่การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะต้องมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคนทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อย และต้องดูแลไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อฝ่ายปกครอง และถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบทั้งหมด

ประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน ประเทศฝรั่งเศสให้เสรีภาพอย่างมากจึงไม่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนไว้แต่อย่างใด

ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองก็มีอำนาจที่จะสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

ลักษณะการจัดการชุมนุมและวิธีการชุมนุมนั้น ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวนแกนนำจะต้องแจ้งการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยทำเป็นหนังสือ ไปยังที่ทำการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ถึงรายละเอียดของการชุมนุมที่กำลังจะเกิดขึ้น เช่น ชื่อแกนนำ ที่อยู่ วัน เวลาและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน จำนวนผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนโดยประมาณ เส้นทางเดินขบวน ลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน และต้องลงลายมือชื่อของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวนด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้ว จะต้องออกไปรับแจ้ง ให้ผู้แจ้งทันที หากเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็สามารถที่จะมีคำสั่งห้ามได้ แต่คำสั่งดังกล่าวแกนนำในการชุมนุมหรือเดินขบวนก็สามารถนำไปฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิก

ถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาลจะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่

ข้อปฏิบัติในการชุมนุมในภาวะปกติของฝรั่งเศสยังมีข้อจำกัดของการชุมนุมหลายประการ เช่น การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน จะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกา ไม่ได้ และ จะกระทำบนทางสาธารณะ เช่น ถนนหลวง ไม่ได้ หากไม่ปฏิบัติตามวิธีที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะกำหนด และในการชุมนุมต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการชุมนุมอย่างเคร่งครัด หากการชุมนุมในแต่ละครั้งเกินนำได้ใส่รายละเอียดไม่ครบถ้วนหรือถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเพื่อลงให้เข้าใจ ผิดถึงเงื่อนไขการชุมนุม หรือการเดินขบวน หรือผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน ไม่ได้มีการแจ้งล่วงหน้า ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 15 วัน ถึง 6 เดือน และปรับตั้งแต่ 16 ฟรังก์ ถึง 2,000 ฟรังก์²

หากพิจารณาถึงการชุมนุมของประเทศไทยปัจจุบัน ไม่ได้มีแจ้งการชุมนุมแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีโอกาสได้ทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุม ไม่สามารถประเมินสถานการณ์เพื่อควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและเป็นไปตามกฎหมาย ได้ กฎหมายที่ให้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยก็จะมีแต่รัฐธรรมนูญ ซึ่งการชุมนุมจะชอบด้วยกฎหมายก็ต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น จึงทำให้สถานการณ์การชุมนุม และวิธีการควบคุมของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการชุมนุมไม่ทราบรายละเอียดการชุมนุมทำให้การประเมินสถานการณ์และการสั่งการเป็นการกระทำในเหตุการณ์เฉพาะหน้าเจ้าพนักงานตำรวจจึงต้องใช้ดุลพินิจของผู้ควบคุมการชุมนุมเป็นหลัก ซึ่งทำให้เสี่ยงต่อการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดได้ง่ายและไม่ค่อยจะมีมาตรฐานในการควบคุมการชุมนุม

แต่หากวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2553 นั้น จะเห็นว่ามีการบัญญัติเรื่องการแจ้งการชุมนุมไว้ใน มาตรา 10 ถึงมาตรา 15 เช่นเดียวกันและระยะเวลาในการแจ้งก็เท่ากับฝรั่งเศส แต่หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในร่างกฎหมายของไทยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับแจ้งที่จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้สั่งห้ามการชุมนุม แต่ตามกฎหมาย ของประเทศฝรั่งเศสให้เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งสามารถใช้ดุลพินิจสั่งห้ามการชุมนุมที่เห็นว่าอาจก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เลย แต่ของไทยให้อำนาจศาลปกครองเป็นผู้สั่ง โดยหากเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมนั้นน่าจะก่อความไม่สงบ ขัดต่อกฎหมาย กฎหมาย

² เพิ่งอ้าง หน้า 44

บังคับให้ผู้รับแจ้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้สั่งห้ามการชุมนุม จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจำกัดการใช้ดุลพินิจในการสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งตามกฎหมายมากกว่ากฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ผู้รับผิดชอบการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทย มาตรา 22 กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ และมาตรา 23 ให้เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุมเมื่อผู้จัดการชุมนุมร้องขอด้วย ส่วนผู้จัดการชุมนุมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 ให้อยู่ร่วมการชุมนุมตลอดเวลาการชุมนุม ทั้งต้องรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดูแลให้ความสะดวกประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ ประกาศเงื่อนไขการชุมนุมให้ผู้ร่วมชุมนุมทราบ ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการควบคุมการชุมนุม และไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการชุมนุม เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศส จะเห็นว่าผู้รับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปตามกฎหมายจะเป็นผู้จัดการชุมนุมและต้องรับผิดชอบต่อกรณีที่มีการชุมนุมนั้นเกิดความไม่สงบขึ้นด้วย

ส่วนผู้ร่วมชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติข้างต้น มาตรา 17 ของไทย ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ร่วมชุมนุมไว้หลายประการ ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมก่อความไม่สงบในการชุมนุม อีกทั้งให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เสรีภาพในการชุมนุมกระทำต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ ส่วนของฝรั่งเศสดังที่กล่าวแล้วว่า ก่อนข้างจะให้เสรีภาพในการชุมนุมแก่ประชาชนเป็นอย่างมากจึงไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้เข้าร่วมชุมนุมไว้ แต่หากผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำการอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบ ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบ

ระยะเวลาในการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทย มาตรา 19 ให้ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมตามระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมแจ้งไว้ โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาเลิกการชุมนุมที่แน่นอนดังเช่นฝรั่งเศสที่ห้ามชุมนุมเกินเวลา 23.00 นาฬิกา ดังนั้นประเทศไทยผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมติดต่อกันนานเท่าใดก็ได้หากเป็นเวลาตามที่ผู้จัดการชุมนุมแจ้งไว้ในหนังสือแจ้งการชุมนุม

2.1.2 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติ เป็นกรณีเกิดการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศ หรือเกิดภัยคุกคามอย่างร้ายแรง เช่น การก่อการจลาจล การมั่วสุมคิดร้าย การถูกรวบครองดินแดนโดยต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งในฝรั่งเศสมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศใช้กฎอัยการศึก เกิดสงคราม เกิดการก่อกบฏ จึงได้มีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจแก่รัฐในการปฏิบัติต่อสถานการณ์นั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แต่จะประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ต่อเมื่อมี

ภัยอันตรายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือจากเหตุการณ์ที่มีลักษณะ เป็นภัยพิบัติสาธารณะ และผู้ที่มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ คณะรัฐมนตรี โดยต้อง ระบุท้องที่ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ซึ่งมีผลบังคับเพียง 12 วันเท่านั้น และจะสิ้นสุดผลเมื่อพ้น กำหนดเวลาดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการบังคับใช้ เมื่อ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผู้ดูแลควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน (ตำรวจ) มีอำนาจในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน คือ ห้ามประชาชนสัญจร ห้ามยานพาหนะสัญจรภายในเขตและเวลาที่ประกาศ กำหนดเวลา ห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนทุกรูปแบบที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบ ในบ้านเมือง

หากเปรียบเทียบกับการใช้เสรีภาพการชุมนุมในภาวะไม่ปกติของไทยจะเป็นกรณีที่มี การปฏิบัติ รัฐประหาร การก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ เช่น การชุมนุมประท้วง และเมื่อมี เหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ก็จะมีการประกาศคำสั่งของคณะรัฐประหาร ที่ห้ามมีการชุมนุมทางการเมือง การจำกัดเสรีภาพของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตามแต่สถานการณ์ ต่อมาก็จะประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในสถานการณ์ไม่ ปกติ หรือบางครั้งก็มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งอาจจะกำหนดพื้นที่ที่ถือว่าอยู่ในภาวะไม่ปกติเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้นก็ได้ หรือ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเลือกใช้กฎหมายในภาวะไม่ปกติ ฉบับใด ก็ล้วนแต่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนทั้งสิ้นไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะกระทำ โดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ก็ตาม ต่างจากการชุมนุมในภาวะไม่ปกติของฝรั่งเศสที่ ประชาชนยังสามารถจะทำการชุมนุมได้ หากการชุมนุมสาธารณะนั้นกระทำโดยสงบ และการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ แต่ของไทยสามารถประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินได้นานเท่าไรก็ได้โดยไม่มีกฎหมายจำกัดระยะเวลาไว้แต่อย่างใด

2.2 ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวกับการควบคุมและการสลายการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส

คดี *Cisse v. France*² คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเดือน มิถุนายน ถึงสิงหาคม ค.ศ.1996 มีชาวเซเนกัลโดยกำเนิดชื่อ Madjiguene Cisse และกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในฝรั่งเศส อย่างผิดกฎหมาย ประมาณ 200 คน ได้มารวมตัวกันบริเวณ โบสถ์เซนต์เบอร์นาร์ด์ ในกรุงปารีส หรือที่รู้จัก

²Case No. 51349/99, European Court of Human Rights Judgment on 9 April, 2002.

กันว่าเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่ม “St Bernards’s sans papiers”³ เพื่อเรียกร้องให้ทางการฝรั่งเศสสนใจในความยากลำบาก เรื่องสถานะผู้อพยพ และก่อนที่จะมีการสั่งให้ยุติการชุมนุม มีสมาชิกของกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวน 10 คน ได้ทำการอดอาหารประท้วง ในวันที่ 22 สิงหาคม ปีเดียวกัน ตำรวจกรุงปารีสได้สั่งให้ย้ายกลุ่มผู้ชุมนุม เนื่องจากมีปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัย และความเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพ ความสงบสุข ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อย มีผู้ชุมนุมบางคนถูกควบคุมตัว และถูกส่งออกนอกประเทศ และ Cisse ศาลอุทธรณ์ฝรั่งเศสมีคำพิพากษาห้ามมิให้เข้าประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลา 3 ปี ผู้ชุมนุมได้นำคดีขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป และศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิจารณาว่า การที่ตำรวจได้สลายการชุมนุมนั้นมิได้เป็นการละเมิดสิทธิในการชุมนุมแต่อย่างใด เนื่องจากการกระทำของตำรวจเป็นการป้องกันความไม่สงบเรียบร้อย แม้พฤติการณ์จะปรากฏว่าการชุมนุมจะเป็นไปอย่างสงบ และไม่รบกวนการร่วมกิจกรรมของโบสถ์และการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา แต่ก็เป็นการชุมนุมที่มีขอบเนื่องจากมี พฤติการณ์ว่าผู้ชุมนุมได้ประท้วงอดอาหารนั้นจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และสุขภาพอนามัยอย่างร้ายแรง ศาลจึงเห็นว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิการชุมนุมนี้⁴ โดยให้สลายการชุมนุม

จะเห็นว่าการชุมนุม ในฝรั่งเศสแม้จะไม่ได้ก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง แต่หากเห็นว่าจะเกิดอันตรายแม้แต่กับผู้ชุมนุมเองดังเช่นคดีนี้ ก็ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบแล้ว และการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝรั่งเศสก็จะไม่มีการประทุษร้ายแก่ผู้ชุมนุม แม้ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะเป็นชาวต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดอยู่แล้วก็ตาม เทียบกับการชุมนุมในประเทศไทยบางครั้งผู้ชุมนุมอดอาหารเป็นเวลานาน เจ้าพนักงานก็ไม่ดำเนินการใดๆ เพราะถือว่าเป็นสิทธิของผู้ชุมนุมที่จะกระทำได้ และเมื่อการชุมนุมก่อความไม่สงบในบ้านเมือง วิธีการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจของไทย หลายครั้งจะใช้มาตรการที่รุนแรง และเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน แม้ผู้ชุมนุมจะเป็นคนไทยด้วยกัน อีกทั้งว่าก่อนจะทำการสลายการชุมนุม ศาลจะเคยตัดสินว่าการสลายการชุมนุมด้วยการประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายก็ตาม

³ในภาษาอังกฤษแปลว่า “St Bernard’s illegal immigrant” หมายถึงผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่เซนต์เบอร์นาร์ด

⁴พอหทัย สิทธิยศ การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 65

3. กฎหมายและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คำพิพากษาของศาลจึงเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาหลักกฎหมายการชุมนุมจึงต้องศึกษาจากคำพิพากษาของศาลสหรัฐในคดีต่างๆ ดังนี้

คดี United States v. Cruikshank ศาลวางหลักว่า สิทธิในการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อแก้ไขทุกข์ให้แก่คนนั้นเป็นสิทธิของชาวอเมริกันที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

คดี Dejonge v. Oregon 48 ศาลวางหลักเพิ่มเติมว่ารัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ แต่ถ้าผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำความผิดอาญาใดๆ ขึ้นหรือคบคิดกันเพื่อกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Conspiracy) ผู้กระทำต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อกระทำความผิดนั้น ดังนั้นตราบทว่าการชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากความรุนแรงใดๆ รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมมิได้

คดี Hague v. CIO ศาลวางหลักว่าการชุมนุมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การเดินขบวน (Marches) การชุมนุมสาธารณะ (Demonstrations) หรือการประท้วง (Picketing) ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมรูปแบบใด หากมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

คดี Thomas v. Collins ศาลวางหลักว่าสิทธิในการชุมนุมไม่จำกัดเฉพาะเรื่องทางศาสนาหรือการเมืองเท่านั้น แต่สามารถชุมนุมได้ทุกเรื่องรวมทั้งเรื่องทางธุรกิจและเรื่องทางเศรษฐกิจ ส่วนการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ก่อน มิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญานั้น ศาลสูงวางหลักต่อยอดจากคำพิพากษาในคดี Dejonge v. Oregon ว่า เมื่อรัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ การที่รัฐตรากฎหมายให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ก่อนมิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญา ก็เป็นสิ่งที่กระทำมิได้เช่นกัน

คดี NAAGP v. Claiborne Hardware Co. ศาลวางหลักในกรณีที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมกระทำการอันก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายใดๆ ขึ้นต่อผู้อื่นว่า การดำเนินคดีจะทำได้เฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำการอันก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายเท่านั้น

จากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่ศาลสูงสหรัฐอเมริกาวางหลักไว้ข้างต้น จะเห็นว่าการชุมนุมได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การตีความของศาลสูงสหรัฐอเมริกาก็เป็นไปอย่างกว้างเพื่อคุ้มครองสิทธิในการชุมนุม โดยประชาชนสามารถชุมนุมได้ทุกประเด็นอย่างไม่จำกัด การ

บัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมโดยผู้จัดหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

3.1 การใช้เสรีภาพการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา

3.1.1 *เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในภาวะปกติ* ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้นผู้เข้าร่วมชุมนุมทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการชุมนุมนั้น โดยจะใช้กฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปควบคุมพฤติกรรมในการชุมนุม และเจ้าพนักงานตำรวจท้องที่ที่การชุมนุมเกิดขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบดูแลควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบ แต่ไม่มีอำนาจห้ามการชุมนุม และหากเกิดความวุ่นวายขึ้นเจ้าพนักงานตำรวจก็จับกุมไปดำเนินคดีตามกฎหมายเท่านั้น เช่น ความผิดฐานกระทำการชุมนุมโดยผิดกฎหมาย ความผิดฐานก่อการจลาจล หรือความผิดตามกฎหมายอาญาอื่นๆ และส่งฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ไม่มีการกำหนดขั้นตอน วิธีการในการชุมนุมไว้ แต่ก่อนที่จะมีการชุมนุมให้มีการขออนุญาตแก่เทศบาลท้องที่หรือสถานีตำรวจท้องที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้ามาดูแลอำนวยความสะดวก รักษาความปลอดภัยในการชุมนุมได้ ไม่มีข้อจำกัดในการชุมนุม ทำให้ผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมได้ทุกวัน ทุกเวลา ทุกสถานที่ที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็จะถือว่าการชุมนุมนั้นผิดกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งที่ผู้ชุมนุมจะต้องรับผิดชอบ

3.1.2 *เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในภาวะไม่ปกติ* ดังที่กล่าวแล้วว่า 200 ปีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปกครองระบอบประชาธิปไตย บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อย ไม่มีการปฏิวัติ รัฐประหารภายในประเทศ จะมีเหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นภาวะไม่ปกติ คือ กรณีสงครามโลก การป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกฏอัยการศึก ซึ่งประชาชนก็ยังมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เช่นเดิม

3.2 การชุมนุมสาธารณะของสหรัฐอเมริกา

ดังที่กล่าวแล้วว่าระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไม่มีบทกฎหมายที่ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้ใช้กฎหมายทั่วไปอันได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ แต่การชุมนุมในสหรัฐอเมริกาก่อนที่จะชุมนุมจะต้องบอกกล่าวแก่

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่จะทำการชุมนุมให้ทราบก่อน เพื่อจะได้เตรียมการในการควบคุม ดูแลการชุมนุม ให้เป็นไปโดยสงบตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสาธารณะ

เมื่อสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ จึงไม่ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมหรือกฎการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนไว้ หากการชุมนุมครั้งใดมีผู้กระทำความผิดขึ้นเจ้าพนักงานตำรวจจะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามหลักกฎหมายที่บังคับใช้กับสถานการณ์ทั่วไป และใช้ดุลพินิจในการใช้กำลังและอาวุธตามความเหมาะสมกับสถานการณ์

3.3 ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวกับการควบคุมและการสลายการชุมนุมของสหรัฐอเมริกา

ศาลมลรัฐและศาลสูงสหรัฐอเมริกา ได้มีคำพิพากษาตัดสินคดีเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ไว้หลายกรณี เช่น

คดีระหว่างค็อกกับรัฐนิวแฮมเชียร์ ปี ค.ศ.1941⁵ (Cox V. Newhamshire,1941) ผู้พิพากษาได้ชี้ชัดว่าในการจัดระเบียบบนท้องถนนต้องมีคำขออนุญาต เรื่องการเดินทางหรือ เวลาสถานที่ และรูปแบบในการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะ การประท้วง และการเดินทางจะทำได้ในสถานที่ที่เป็นที่สาธารณะ คือท้องถนน สวนสาธารณะ

คดีระหว่างเอ็ดเวิร์ดกับรัฐเซาท์แคโรไลนา ในปี ค.ศ.1963 (Edwards V. South Carolina,1963) ในคดีนี้เอ็ดเวิร์ดเป็นผู้นำในการชุมนุมสาธารณะและเดินทางบนพื้นที่ของรัฐที่เปิดให้เป็นสถานีสสาธารณะ ซึ่งการเดินทางชุมนุมประท้วงครั้งนี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและอยู่ในบริเวณที่ประชาชนสามารถเข้าไปประชุมกันได้ตามปกติ จึงมีสิทธิในการชุมนุมอย่างถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง⁶

4. เปรียบเทียบการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของพนักงานตำรวจไทยกับต่างประเทศ

4.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศไทยแม้จะไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่นำมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะ เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา

⁵Barnum, G. David. "Freedom of Assembly and the hostile Audience in Anglo American Law" The American Jourel of comparative Law. Volum 29, Number 1, WINTER(1981) , p.63.

⁶วารุณี วัฒนประดิษฐ์ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551 หน้า 56

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

กฎหมายที่บังคับใช้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป ไม่ได้บัญญัติเพื่อนำมาใช้กับการชุมนุม โดยเฉพาะ ทำให้เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจนำมาใช้บังคับแก่ผู้ชุมนุมเมื่อมีการกระทำผิดที่ครอบคลุมความผิดของบทกฎหมายนั้นแล้วก็เกิดปัญหาว่ากระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือไม่ เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 ส่งผลให้เจ้าพนักงานตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถดำเนินการควบคุมการชุมนุมสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ได้การดำเนินการควบคุมและสลายการชุมนุมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีกฎหมายรองรับ แต่อ้างเหตุการณ์ความไม่สงบ เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะไม่มีกฎหมายเฉพาะให้ถือปฏิบัติ

ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะจึงทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติของผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ผู้รับผิดชอบการชุมนุม และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมสถานการณ์การชุมนุมของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมไว้โดยเฉพาะ การควบคุมสถานการณ์การชุมนุมของเจ้าหน้าที่ใช้กฎหมายทั่วไปเหมือนประเทศไทย เพราะสหรัฐอเมริกาการยอมรับถึงสิทธิเสรีภาพการชุมนุมค่อนข้างสูง ดังนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะแต่การจัดการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมก็ไม่ได้มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ และการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมของเจ้าหน้าที่ก็ไม่เคยมีการกระทำที่รุนแรงหรือมีการกล่าวหาว่ากระทำเกินกว่าเหตุแต่อย่างใด

4.2 ปัญหามาตรการในการดำเนินการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ดังที่กล่าวแล้วว่าในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเจ้าพนักงานตำรวจไทยนั้น บางครั้งก็ดำเนินการโดยใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือบางครั้งก็ไม่มีการประกาศหรือแจ้งเตือนการสลายการชุมนุมให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบ เช่น การสลายการชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการของการดำเนินการสลายการชุมนุมอันเป็นหลักสากล หรือบางครั้งก็สั่งสลายการชุมนุมในขณะที่ผู้ชุมนุมได้รวมตัวกันชุมนุมด้วยความสงบ และปราศจากอาวุธ ดังเช่นการสลายการชุมนุมที่บริเวณหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ เมื่อวันที่ 25

ตุลาคม 2547 แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีแผนรักษาความสงบ เป็นแนวทางในการดำเนินการ แต่แผนดังกล่าวก็จะเน้นถึงหลักการควบคุมกำลังเป็นหลัก และเป็นแผนรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรทั่วไป ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ถึงขอบเขตของการใช้กำลังหรือมาตรการดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด ในการดำเนินการสลายการชุมนุมแต่ละครั้งจะใช้การสั่งการของผู้บัญชาการสถานการณ์การชุมนุมซึ่งไม่มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติในการจะสั่งการต้องสั่งการโดยอาศัยดุลพินิจล้วนๆ ทำให้เสี่ยงต่อการที่จะเกิดความเสียหายตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหามาตรการในการดำเนินการควบคุมการชุมนุมอีกอย่างคือ ความรู้ของผู้ควบคุมหรือผู้สลายการชุมนุมเกี่ยวกับวิธีการที่นำมาใช้กับสถานการณ์การชุมนุม ไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรปฏิบัติ เช่น การใช้แก๊สน้ำตายิงสลายกลุ่มผู้ชุมนุม โดยยิงเข้าไปในกลุ่มชนทำให้แก๊สแตกถูกกลุ่มชนได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ดังเช่นการสลายการชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ซึ่งผิดหลักการยิงแก๊สน้ำตาที่ต้องเฉียงขึ้นบนเพื่อให้แก๊สน้ำตาแตกกระจายบนท้องฟ้า ไม่ได้แตกถูกกลุ่มผู้ชุมนุมโดยตรง หรือการขนย้ายกลุ่มผู้ชุมนุมที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ โดยนำผู้ชุมนุมมานอนซ้อนกันหลายชั้นบนรถบรรทุก มัดมือ ไขว่หลังและใช้เวลาหลายชั่วโมง ในการเดินทาง จนคนที่ถูกทับอยู่ด้านล่างขาดอากาศหายใจและเสียชีวิตจำนวนมาก

หากเปรียบเทียบการใช้กำลังในการควบคุมการชุมนุมของไทยกับกฎการใช้กำลังของสหประชาชาติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า ไทยเราไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการของสหประชาชาติที่ว่า ต้องมีการประกาศเตือนถึงมาตรการที่จะใช้กับกลุ่มผู้ชุมนุมก่อนใช้ และใช้วิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ส่วนการใช้อาวุธนั้นถือเป็นวิธีสุดท้ายและใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และที่สำคัญต้องดำเนินเจรจาต่อรองกับกลุ่มผู้ชุมนุมทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ประเทศไทยการสลายการชุมนุมบางครั้งใช้อาวุธปืนยิงเพื่อทำการสลายเลยโดยไม่ดำเนินการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ตามหลักการดังกล่าว และไม่มีการแจ้งเตือนถึงมาตรการที่จะใช้แต่อย่างใด

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมไว้โดยเฉพาะจึงมีมาตรการในการสลายการชุมนุมตามหลักการที่กฎหมายกำหนด เช่นหากเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยได้เลย

ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมไว้โดยเฉพาะจึงไม่มีมาตรการสลายการชุมนุม แต่จะใช้มาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป

4.3 ปัญหาจากกลุ่มผู้ชุมนุม ลักษณะการใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุมที่ผ่านมามากครั้งได้กระทำโดยไม่เป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพการชุมนุม เช่น

4.3.1 *กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม* เช่น การรวมตัวกันบริเวณหน้ารัฐสภาเพื่อจะปิดประตูรัฐสภาไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมประชุมได้ หรือการชุมนุมประท้วงรัฐบาลด้วยการปิดสนามบิน ซึ่งเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบและสร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติเป็นอย่างมาก

4.3.2 *การชุมนุมเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่มผู้ชุมนุม* เช่น การปิดถนน ใช้ทางสาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุมซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเกินสมควร

ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายระบุผู้รับผิดชอบต่อสถานการณ์การชุมนุมที่ชัดเจน หากกลุ่มผู้ชุมนุมกระทำการให้เกิดความไม่สงบ แกนนำหรือผู้จัดการชุมนุมต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ได้กำหนดผู้รับผิดชอบการชุมนุม แต่ผู้ชุมนุมทุกคนต้องรับผิดชอบต่อสถานการณ์การชุมนุม ดังนั้นหากมีการก่อความไม่สงบทุกคนที่เข้าร่วมชุมนุมต้องรับผิดชอบ และเจ้าพนักงานตำรวจใช้กฎหมายทั่วไปดำเนินการกับผู้กระทำผิด

4.4 **ปัญหาเกี่ยวกับการรับทราบข้อมูลการชุมนุมของเจ้าพนักงานตำรวจ** ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ทำให้ไม่มีบทกฎหมายหรือมาตรการใดที่บังคับให้กลุ่มผู้ชุมนุมต้องแจ้งรายละเอียดการชุมนุมให้เจ้าพนักงานตำรวจทราบล่วงหน้า ทำให้การเตรียมการเพื่อควบคุมการชุมนุมเป็นการประเมินสถานการณ์เอง ซึ่งเสี่ยงต่อความผิดพลาด บางครั้งก็นำกำลังพลมาเพื่อควบคุมสถานการณ์มากเกินไป จนทำให้ชุมชนที่เจ้าพนักงานตำรวจนั้นรับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อยขาดกำลังพลจนเกิดปัญหาอาชญากรรมหรือการกระทำในพื้นที่ได้ หรือบางครั้งนำกำลังพลมาควบคุมการชุมนุมน้อยเกินไปจนทำให้เกิดความไม่สงบในสถานการณ์การชุมนุมครั้งนั้นได้

ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกำหนดให้ผู้จะทำการชุมนุมต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดการชุมนุมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ จึงทำให้การประเมินสถานการณ์ การชุมนุมกระทำโดยข้อมูลที่ถูกต้อง และหากเห็นว่าการชุมนุมนั้นจะก่อความไม่สงบก็มีอำนาจสั่งห้ามการชุมนุมได้ด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ แต่เมื่อจะจัดการชุมนุม ได้มีการกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสจึงทำให้ปัญหาการรับทราบข้อมูลการชุมนุม ไม่มีผลต่อการประเมินสถานการณ์การชุมนุมของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

4.5 **ปัญหาขาดการประเมินความผิดพลาดในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมในอดีต** จากปัญหาการควบคุมและการสลายการชุมนุมที่ผ่านมา ส่วนใหญ่หน่วยงานหรือผู้ควบคุมสั่งการสลายการชุมนุมจะถูกฟ้องให้รับผิดชอบเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสลายการชุมนุมที่ผิด

กฎหมาย แต่จะเห็นว่าการสลายการชุมนุมครั้งแล้วครั้งเล่าที่กระทำละเมิดและเกิดความเสียหาย
ขึ้นอีก โดยไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลใดประเมินสถานการณ์ในอดีตและมีการปรับปรุงวิธีการหรือ
มาตรการที่เหมาะสมมาแก้ไขปัญหาการชุมนุมต่อไปเลย ทำให้เกิดปัญหาการสลายการชุมนุมที่มี
ผู้ได้รับความเสียหาย และมีหน่วยงานหรือผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมต้องรับผิดชอบเช่นนี้
ต่อไปอีก トラบใดที่ยังไม่มีหน่วยงานใดประเมินสถานการณ์การชุมนุมที่ผ่านมาและเสนอแนว
ทางแก้ไขที่ถูกต้อง



บทที่ 5

สรุปการวิจัย และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การควบคุมการชุมนุมสาธารณะถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยอย่างหนึ่งของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะหากกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ก็ได้รับรองไว้ให้ประชาชนสามารถกระทำได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจที่จะสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้ จึงมีหน้าที่เพียงดูแลให้การชุมนุมเป็นไป ด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่ให้ผู้ชุมนุมกระทำการใดที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมได้แก่ รัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้กับการชุมนุม โดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็น การรับรองหรือการจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม หรือกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไว้แต่อย่างใด ดังนั้นในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะเจ้าพนักงานตำรวจจึงใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในการชุมนุมครั้งนั้นๆ มาใช้ เช่น นำประมวลกฎหมายอาญา มาใช้กรณีผู้ชุมนุมกระทำการอันเป็นความผิดที่ครบองค์ประกอบของฐานความผิดตามกฎหมายดังกล่าว หรือนำพระราชบัญญัติการจราจรทางบก มาใช้กรณีผู้ชุมนุมทำการชุมนุมโดยกีดขวางทางสาธารณะที่ประชาชนต้องใช้สัญจร และเป็นความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะแต่ละครั้งว่า ในกรณีใดบ้างจะนำบทกฎหมายใดมาปรับใช้กับการกระทำของผู้ชุมนุม เพราะหากนำกฎหมายทั่วไปมาใช้กับการชุมนุม เมื่อผู้ชุมนุมกระทำการครบองค์ประกอบความผิดของบทกฎหมายนั้นๆ ทุกกรณีก็จะเกิดปัญหาว่าเป็นการลดทอนเสรีภาพของการชุมนุมสาธารณะของประชาชนหรือไม่ และขอบเขตของการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีขอบเขตให้เจ้าพนักงานตำรวจนำกรอบใดมาเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจว่าการชุมนุมครั้งใดจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายและครั้งใดไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะวางกรอบไว้ให้ชัดเจน

เมื่อไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะทำให้เจ้าพนักงานตำรวจที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะมีปัญหาการนำกฎหมายทั่วไปมาใช้ดังกล่าวแล้ว แม้ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ แต่ ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นมีปัญหาในขั้นตอนการร่าง เนื่องจากเป็นการร่างโดยไม่ได้ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างดังกล่าว ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าต้องให้ประชาชนได้แสดงประชามติก่อน จึงทำให้เมื่อร่างดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นก็มีผู้คัดค้าน และมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนเป็นอย่างมาก

ปัญหามาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบัญญัติไว้ จึงไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงมาตรการที่เจ้าพนักงานจะใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีการออกแผนรักษาความสงบ แต่ก็ยังเป็นแผนที่กำหนดถึงรูปแบบการใช้กำลัง ขั้นตอนการรักษาความสงบทั่วไป ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการที่เจ้าพนักงานจะใช้ในการควบคุมการชุมนุมแต่อย่างใด ส่วนคู่มือการควบคุมการชุมนุมเรียกเรื่อง ก็เป็นคู่มือการปฏิบัติการใช้กำลังของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการในการใช้กำลังไว้แต่อย่างใด ดังนั้นมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมหรือสลายการชุมนุมสาธารณะแต่ละครั้ง จึงเป็นมาตรการที่ผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมเป็นผู้สั่งการให้ดำเนินการ โดยผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมจะใช้ดุลพินิจในการสั่งการเองเนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือแนวทางในการสั่งการไว้แต่อย่างใด และมีหลายครั้งที่เจ้าพนักงานตำรวจทำการควบคุมหรือสลายการชุมนุม โดยไม่เป็นไปตามหลักสากล เช่น ไม่ได้แจ้งเตือนถึงการจะสลายการชุมนุมก่อน ไม่ได้ดำเนินการกับผู้ชุมนุมโดยวิธีการที่พอสมควรแก่เหตุ หรือ สลายการชุมนุมโดยใช้อาวุธ ซึ่งตามหลักสากลแล้ว การใช้อาวุธจะเป็นวิธีการที่เจ้าพนักงานจะใช้ต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่รุนแรงถึงขั้นที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตเท่านั้น

ในส่วนของผู้ชุมนุมเมื่อไม่มีกฎหมายหรือมาตรการในการควบคุมการชุมนุมที่กำหนดไว้ ทำให้ไม่สามารถจะทราบได้เลยว่าในการชุมนุมนั้นเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้วิธีใดในการควบคุมหรือสลายการชุมนุม เพราะบางครั้งแม้จะชุมนุมโดยสงบก็มีการสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่รุนแรงและไม่มีการแจ้งเตือนล่วงหน้าแต่อย่างใด จึงทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีรัฐธรรมนูญกำหนด บางครั้งก็ถูกละเมิด โดยเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมหรือสลายการชุมนุม แต่ก็มีหลายครั้งที่กลุ่มผู้ชุมนุมทำการชุมนุมโดยผิดกฎหมาย เช่น ปิดสนาม ปิดทางเข้าออกรัฐสภา จนเกิดความเสียหายกับประเทศชาติ จนเจ้าพนักงานต้องทำการสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่รุนแรง

2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อการประชุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองให้กระทำได้ แต่หากการประชุมนั้นไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวก็จะกลายเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยจึงมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้สลายการประชุมได้ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดไว้ว่าการชุมนุมอย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมายและอย่างไรที่เจ้าพนักงานจะสลายได้ การสลายจะใช้มาตรการอย่างไร จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ ปัจจุบันไม่มีการพิจารณาการพิจารณาในเรื่องนี้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่ได้มีการเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด ปัจจุบันจึงไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ จึงขอเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการประชุมสาธารณะของเจ้าพนักงานตำรวจดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและเจ้าพนักงานตำรวจได้รู้ถึงกรอบที่กำหนดว่าการชุมนุมอย่างไรเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย และหากไม่ชอบด้วยกฎหมายเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้มาตรการใดในการควบคุมหรือสลายการประชุมได้บ้าง

2.2 เนื้อหาของกฎหมาย ควรกำหนดให้ชัดเจนถึงการจะทำการชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและเจ้าพนักงานตำรวจได้ตรวจสอบได้ว่าการชุมนุมครั้งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

2.2.1 มีการกำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุม ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับแกนนำ จำนวนผู้ชุมนุมโดยประมาณ วัตถุประสงค์ของการชุมนุม ระยะเวลา สถานที่ชุมนุมหรือเส้นทางที่จะมีการเดินขบวน เพื่อเจ้าพนักงานตำรวจจะได้ทราบข้อมูลและเตรียมการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือควบคุมการประชุมได้

2.2.2 กำหนดผู้รับผิดชอบการประชุม เช่น กำหนดให้แกนนำเป็นผู้รับผิดชอบหากการประชุมนั้นเกิดความไม่สงบเพื่อให้เจ้าพนักงานตำรวจสามารถดำเนินการกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้โดยตรง และผู้ก่อการชุมนุมจะได้ทราบว่าตนต้องรับผิดชอบต่อการประชุมครั้งนั้นอย่างไรเมื่อดำเนินการผิดกฎหมาย

2.2.3 กำหนดเจ้าพนักงานผู้ควบคุมการประชุม การกำหนดเจ้าพนักงานเพื่อควบคุมการประชุมให้ชัดเจน เจ้าพนักงานจะได้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบสั่งการควบคุมการประชุม การ

กำหนดเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบควรกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่จะทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมไว้ด้วย เพื่อเจ้าพนักงานนั้นจะได้ทราบถึงหน้าที่ของตนในการควบคุมการชุมนุม และเจ้าพนักงานตำรวจที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมนั้นต้องผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุม เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ควบคุมการชุมนุมรู้ถึงวิธีการควบคุม สถานการณ์การชุมนุม ทั้งด้านยุทธวิธี และการควบคุมอารมณ์จากกลุ่มผู้ชุมนุมในการชุมนุมแต่ละครั้ง เพื่อป้องกันการปะทะกันของเจ้าพนักงานตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุม

2.2.4 กำหนดระยะเวลาในการชุมนุม เพื่อกำหนดกรอบในการชุมนุมไม่ให้ยืดเยื้อจนเกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองได้ เช่น อาจกำหนดว่าการชุมนุมครั้งหนึ่งทำได้ไม่เกินสามวัน เพื่อไม่ให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับสถานที่ชุมนุมนั้นได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

2.2.5 กำหนดสถานที่ห้ามทำการชุมนุม เพราะสถานที่บางแห่งหากมีการชุมนุม อาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือเกิดความเสียหายกับประเทศชาติได้ เช่น ที่พำนักกษัตริย์ สถานีขนส่งสาธารณะต่างๆ หรือสถานที่ราชการที่สำคัญ เช่น รัฐสภา

2.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกำหนดแนวทางการใช้มาตรการควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน อีกทั้งกำหนดมาตรการบังคับให้มีการแจ้งเตือนก่อนการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ และควรจะมีการแจกจ่ายเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบแนวทางการปฏิบัติในเรื่องมาตรการควบคุมการชุมนุม เพื่อผู้ชุมนุมจะได้ทราบว่า หากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีความรุนแรงถึงขั้นไหนเจ้าพนักงานจะใช้มาตรการใดในการควบคุมหรือสลายการชุมนุม และให้ผู้ควบคุมการชุมนุมสาธารณะรับผิดชอบหากกระทำเกินขอบเขตที่กำหนด เพราะปัจจุบันเมื่อผู้ควบคุมการชุมนุมกระทำเกินกว่าเหตุ สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบต่อคดีใช้กำลังใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายจำนวนหลายล้านบาท ทำให้สูญเสียทั้งงบประมาณแผ่นดินและผู้ชุมนุมต้องเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

2.4 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับมาตรการที่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่สลายการชุมนุมให้ทำการสลายการชุมนุมตามหลักสากล เช่น การฝึกอบรมเจ้าพนักงานตำรวจที่จะทำการสลายการชุมนุมว่าหากจะใช้มาตรการบังคับด้วยกำลังน้ำตาต้องดำเนินการอย่างไร หากจะผลักดันด้วยกำลังพลจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อเจ้าพนักงานตำรวจจะได้ดำเนินการได้อย่างถูกต้องและปลอดภัยต่อผู้ชุมนุมรวมถึงตัวของเจ้าพนักงานตำรวจเอง



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบราชสันตติวงศ์

บรรณานุกรม

- กมล ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ (2539) *การปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา*
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- คลังปัญญา “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” (2554) ค้นคืน 2 สิงหาคม 2554 จาก
<http://www.Panyathai.ar.th>.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ” (2554) *นิติราษฎร์* ค้นคืน 7 สิงหาคม
2554 จาก <http://www.enlightened-jurists.com>.
- จาตุรนต์ บุษปะเกษ (2542) *คำร่วกับการควบคุมฝูงชน* วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เจลิยว นครจันทร์ และ มณฑาทิพย์ ชุมทอง (2552) “หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน”
ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1 หน้าที่ 2
นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ชนาธิป บุญเขต (2552) “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1
หน้าที่ 3 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2553) *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ*
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร (2552) *หลักนิติธรรม* กรุงเทพมหานคร บริษัทชวนพิมพ์ 50 จำกัด
- นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร (2552) “แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ”
ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1 หน้าที่ 1
นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นพนธิ สุริยะ (2520) *สรุปคำบรรยายวิชาสิทธิมนุษยชน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2547) *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536) *กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย
มหาชนยุคต่างๆ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- _____ (2537) *กฎหมายมหาชน การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนเอกชน และพัฒนาการกฎหมาย
มหาชนในประเทศไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2552) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประกาศ ปีนตบแต่ง (2541) *การเมืองบนท้องถนน:99 วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย* กรุงเทพมหานคร ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก
- ประธาน สุวรรณมงคล (2541) “พฤติกรรมกลุ่มประท้วงในประเทศไทย” *วารสารสังคมศาสตร์* 7,2 (กรกฎาคม 2541) หน้า 36
- ปรีดี เกษมทรัพย์ (2534) *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม
- ผดุงศักดิ์ อมาตยกุล (2542) *ความคิดเห็นต่อการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคนยากจนของสมาชิกของสมัชชาคนจน :ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร อำเภอสิรินธร และอำเภอ โขง เจียม จังหวัดอุบลราชธานี* วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “การชุมนุมสาธารณะ” (2553) *ฝ่ายพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา* ค้นคืน 3 สิงหาคม 2554 จาก <http://pub-law.net>
- พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภัย (2525) *ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 (2538) กรุงเทพมหานคร อักษรเจริญทัศน์
- พอหทัย สิทธิชัย (2553) *การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไพโรจน์ ชัยนาม (2549) *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพมหานคร อักษรนิติ
- ภาณุมาศ ขัดเงางาม (2552) “สิทธิเกี่ยวกับการเมือง” ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน* เล่ม 2 หน่วยที่ 9 นนทบุรี สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- มานะ ศรีวิชัย (2546) *การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ในการควบคุมฝูงชน* วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- วรวงษ์ วิสสุตพิชญ์ (2538) *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- _____. (2540) “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ใน *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* สำนักพิมพ์นิติธรรม

- วนิดา แสงสารพันธ์ (2538) *การเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยประชาชน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ประชาชน
- วารุณี วัฒนประดิษฐ์ (2551) *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วินิจ เจริญชัยยง (2539) *กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ* ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิษณุ เครื่องงาม (2534) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม _____ (2524) *เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น* วารสารนิติธรรมศาสตร์ 11, 4 (กรกฎาคม 2524) 570-571 หน้า 570
- วิระ โลจายะ (2538) *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศูนย์ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบกรณีสลายการชุมนุม “แถลงการณ์คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ” (2554) *ประชาไท* ค้นคืน 8 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.prachatai.com>
- สถาบันนโยบายศึกษา “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ” (2553) *สถาบันนโยบายศึกษา* ค้นคืน 7 มิถุนายน 2554 จาก [Institute of Public Policy Studies \(IPPS\)](http://www.instituteofpublicpolicy.com)
- สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย “การชุมนุมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย” (2554) *ประชาไท* ค้นคืน 8 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.prachatai.com>
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2537) *การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา* กรุงเทพ เอส แอนด์ จี กราฟฟิค
- สมยศ เชื้อไทย (2552) *ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา* พิมพ์ครั้งที่ 12 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- สถิตย์ เล็งไชสง (2537) “การแก้ไขกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมราช* 6, 20 (ธันวาคม 2537) หน้า 1
- สรารุช สุธราพันธ์ (2545) *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สุพัฒน์ สละชั่ว (2545) *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบ* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2552) *แผนรักษาความสงบ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- _____ (2554) *ร่างคู่มือฝึกและการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน* กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

_____. (2552) คู่มือการจัดการชุมนุมเรียกร้อง กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

_____. (2554) คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมในฝ่าฝืนกฎหมาย
สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจ
แห่งชาติ

หยุด แสงอุทัย (2512) คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

กรุงเทพมหานคร นำเขียน การพิมพ์

_____. (2530) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพมหานคร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

องค์กรสิทธิมนุษยชน “แถลงการณ์คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ” (2554) *ประชา
ไท* คืบคืบ 3 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.prachatai.com>

อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544) การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม
มาตรา 28 กรุงเทพ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ (2552) สิทธิมนุษยชน พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน
อุษณีย์ เอกอุษณีย์ “บทเรียนซ้ำซาก : ตำรวจกับการสลายการชุมนุม” (2552) *อุษณีย์* คืบคืบ 20

มิถุนายน 2554 จาก [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#)

Albert Bleckmann *Staatsrecht – 11 Die Grundrecht* (4 Aufl 1979) อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคนดิ
หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน 2547

Barnum. G. David. (1981) “Freedom of Assembly and the hostile Audience in Anglo American
Law” *The American Jourel of comparative Law*. Volum 29, Number 1, WINTER

Colliard Albert Claude *Libertes Publiques* Sixieme edition (Paris ; Dollaz,1982, P.718 – 719)

อ้างใน *Jurisclasseur administratif Fasc 210 Police des Reunons et Manifestations*

Paris 2007¹⁶

O K Nation (2009) “คดีที่อื้อฉาวจะนะ” <http://www.oknation.net.blog.print.php?id=406824>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	พันตำรวจโทหญิงนवर คำดี
วัน เดือน ปีเกิด	17 ธันวาคม 2511
สถานที่เกิด	อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2534 ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2541 เนติบัณฑิต พ.ศ.2551
สถานที่ทำงาน	ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 5
ตำแหน่ง	อาจารย์ (สบ 2) กลุ่มงานอาจารย์

