

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ

พันตำรวจเอกวีระวุธ ชัยชนะมงคล

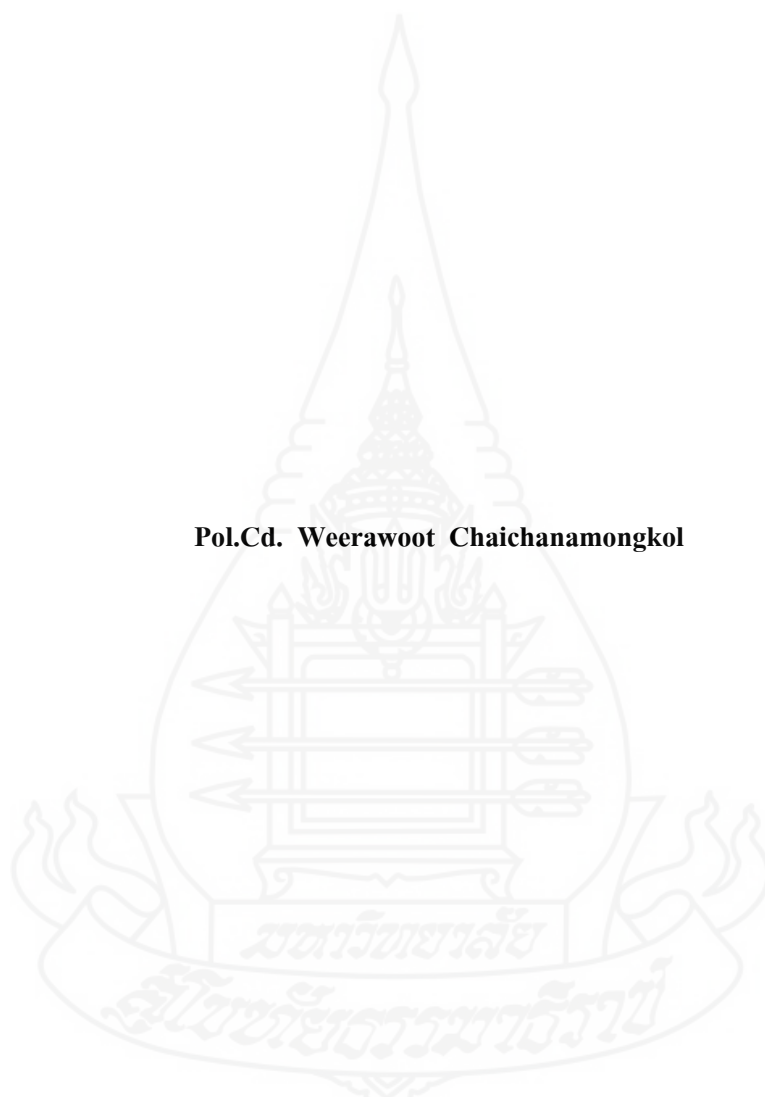


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

Public Assembly Law the case of France and England

Pol.Cd. Weerawoot Chaichanamongkol



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

2013

หัวข้อการศึกษาคั่นคว่ำอิสระ กฏหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ
ชื่อและนามสกุล พันตำรวจเอกวีระวุธ ชัยชนะมงคล
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว่ำอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)



กรรมการ

(อาจารย์สุชาติ ศรีวรรณ)



(อาจารย์เชิษรัชย์ ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว่ำอิสระ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ

ผู้ศึกษา พันตำรวจเอกวีระวุธ ชัยชนะมงคล รหัสนักศึกษ 2554001350 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม ปีการศึกษา 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระ เรื่อง กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยที่มีการนำเสนอให้มีการตราขึ้นบังคับใช้ โดยเปรียบเทียบกับหลักการสากล และกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศอื่นได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาว่าประเทศไทยควรจะมีการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ หากมีควรมีลักษณะเช่นใดที่น่าจะเหมาะสมที่สุด

วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ตำรา เอกสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คู่มือการปฏิบัติการของหน่วยงานและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรักษาความสงบหรือการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ บทความจากวารสารต่างๆ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ และ สารสนเทศ บน Internet นำมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อทำการศึกษาวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ แต่เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบหรือจลาจลขึ้นได้ง่าย จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายจัดระเบียบกำหนดให้ทุกฝ่ายอันได้แก่ ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องร่วมกันรับผิดชอบควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้ร่วมการชุมนุมด้วย ส่วนในภาวะสงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็จะมีกฎหมายพิเศษจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยของประชาชนอันเป็นหลักสากลซึ่งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษก็ได้นำหลักการนี้มาใช้ โดยได้ตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะขึ้นบังคับใช้ โดยถือว่าสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมไม่ได้เป็นสิทธิสัมบูรณ์แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ จึงเป็นสิทธิที่สามารถถูกจำกัดได้ ส่วนประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะจึงใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั่วไปและกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นกฎหมายเชิงขั้วขั้วและลงโทษทางอาญา ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบ สรุปลิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยเป็นสิทธิที่ไม่มีมีการจำกัดหรือมีกฎหมายจัดระเบียบในการชุมนุมไว้โดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษที่ได้ตราเป็นกฎหมายขึ้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควบคุมการชุมนุมมักถูกกล่าวหาว่าใช้กำลังต่อผู้ชุมนุมเกินกว่าความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน ข้อเสนอแนะเห็นควรให้มีการตรากฎหมายส่งเสริมการชุมนุมสาธารณะ โดยสงบขึ้นโดยเป็นกฎหมายปกครองที่มีลักษณะเชิงป้องกัน มาจัดระเบียบ วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเป็นไปตามหลักสากลในการบริหารความเสี่ยงร่วมกัน และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ได้จัดทำคู่มือมาตรการการใช้กำลังต่อผู้ชุมนุมตามหลักสากลให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเช่นกัน โดยรัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้และยอมรับถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายนี้มากกว่าที่จะเสนอตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 63 วรรคสอง

คำสำคัญ ลิทธิในเสรีภาพการชุมนุม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

Independent study title: Public Assembly Law the case of France and England

Author: Pol. Cd. Weerawoot Chaichanamongkol; **ID:** 2554001350;

Degree: Master of Laws; **Independent study advisors:** Dr. Panumas Kudngaongarm, Assistant Professor; **Academic year:** 2013

Abstract

The objectives of this independent study entitled Public Assembly Law the case of France and England were: to review the concepts, theories and principles of Public Assembly and the proposal draft of Thai Public Assembly law, to compare the draft with universal Best Practice and Public Assembly Law of France and England and to find a suitable framework for guide legislation of Thai Public Assembly Law.

The research methodology is a qualitative approach by analyzing documents from texts , laws, manuals of authorities for peace keeping and public order management relating to Public Assembly and articles from journals and newspapers. All sources of information were analyzed.

Research findings were as follows: Peaceful public assembly without intervention or armed suppression is the fundamental right to freedom which is guaranteed by the Constitutions of France and England. Because of the risk of any such assembly becoming disorderly or out of control, public assembly law is legislated in democratic societies for the protection of the rights and freedoms of others, for the protection of health or morals and for the prevention of disorder or crime. All participants of an assembly, organizers, participants and authorities, must take responsibility for the assembly. In cases where there is a state of emergency or war, the governments usually apply special laws where the right to freedom of assembly is restricted in the interest of national security or public safety so the right to freedom of public assembly is not an absolute right but it is a relative one. There is currently no public assembly law in Thailand. Authorities have limited choice to enforce inadequate laws which are repressive. The conclusion is the right to freedom of public assembly in Thailand is not restricted or regulated public assembly that is absolutely different from France and England where the public assembly laws are applied. These also embody inappropriate penal codes and provide little guidance to authorities regarding necessary and proportionate use of force. The suggestion of the study : The proposal of the Thai draft of Public Assembly law should keep in mind the right to peaceful public assembly which is a preventive system to make universal rules of public order. The draft should be designed as the administrative law including the partnership of organizers, participants and authorities for shared risk management and a guide line for authorities to perform in line with universal doctrine. Finally, the Thai government must support the citizens to know and accept the need for this legislation instead of imposing the draft as the limitation of the right to freedom of assembly according to the 2007 constitutions Art. 63 paragraph 2.

Keywords: Right to Freedom of Assembly, Relevant Laws in Public Assembly, Public Assembly Law

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยซึ่งเป็นเอกสารทางวิชาการจากการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ คงไม่อาจเสร็จได้ด้วยดี หากไม่ได้รับความช่วยเหลือ และร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายด้วยกัน

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม และอาจารย์สุชาติ ศรีวรรค อาจารย์และกรรมการที่ปรึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ซึ่งกรุณาสละเวลาให้ความรู้และคำแนะนำตลอดการจัดทำเอกสารวิชาการนี้

ขอขอบพระคุณ หน่วยงานทางวิชาการอัน ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตลอดจนหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการรักษาความสงบในการชุมนุมสาธารณะทุกหน่วยงาน ที่ให้ข้อมูล เอกสารการค้นคว้า สัมภาษณ์ให้ความคิดเห็นทางด้านวิชาการ

และบุคคลท่านอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวนามทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำช่วยเหลือและมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกท่านในการค้นคว้าและจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้

ท้ายที่สุด ขอขอบพระคุณ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ให้โอกาสในการเข้ารับเป็นนักศึกษาใน วิชาเอกกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 4 พ.ศ. 2555 อันเป็นโอกาสทางการศึกษาซึ่งมีค่าอย่างยิ่ง

วีระวุธ ชัยชนะมงคล

เมษายน 2557

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	5
กรอบแนวคิดการวิจัย	5
สมมติฐานการวิจัย	6
ขอบเขตการวิจัย	7
นิยามศัพท์เฉพาะ	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และกฎหมายในการชุมนุมสาธารณะ	9
ความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ	9
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์	13
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย	18
สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	23
แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ	27
แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ	30
บทที่ 3 กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย	41
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติ	49
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์พิเศษ	51
สรุปหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของไทย	53
ร่างที่เสนอให้ตราเป็นกฎหมายการชุมนุมสาธารณะขององค์กรต่างๆ ทั้งหน่วยงานราชการหรือเอกชน	59
ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.(ร่างฯ ที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเรื่องเสร็จที่ 183/2553)	73

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย	
กับต่างประเทศ	88
สิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามหลักการระหว่างประเทศ	88
พันธกรณีของสหประชาชาติในการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ	93
วิเคราะห์กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย	97
วิเคราะห์กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย	109
กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยกับต่างประเทศ	122
บทที่ 5 สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ	150
สรุปการวิจัย	150
ข้อเสนอแนะ	156
บรรณานุกรม	160
ภาคผนวก	163
ประวัติผู้ศึกษา	176



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะไทยกับต่างประเทศ.....	123



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แทบจะทุกประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายหรือแนวทางการบริหารประเทศในรูปแบบต่างๆ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ประชาชนนิยมใช้ในการกดดันเพื่อให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินนโยบายตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตน คือ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ ซึ่งหากดำเนินการด้วยความสงบ ปราศจากอาวุธถือเป็นเสรีภาพที่ประชาชนจะกระทำได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ทราบใดที่การชุมนุมยังเป็นไปโดยสงบ รัฐไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดๆ เพื่อยุติการชุมนุมหรือไม่ให้มีการชุมนุมได้ เพียงแต่อาจมีการอำนวยความสะดวกต่างๆ อันได้แก่ การจัดระเบียบหรือการควบคุมให้อยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น แต่หากการชุมนุมนั้นได้บานปลายเป็นการชุมนุมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือที่เรียกว่าม็อบ (Mob) แล้ว รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้วยการหาวิธีการที่จะควบคุมให้การชุมนุมนั้นกลับไปอยู่ในกรอบของกฎหมาย หรือยุติลง หรือการสลายชุมนุม ซึ่งการชุมนุมในที่สาธารณะแต่ละครั้งก็จะมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องอันได้แก่ ผู้ชุมนุม (Crowd) ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม และหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมนั้น ปัญหาที่ตามมาคือ การจัดการจัดระเบียบ หรือ ควบคุมผู้ชุมนุมที่สงบเป็นปกติวิสัย ไม่ให้พัฒนาขึ้นไปสู่ความไม่สงบหรือผิดกฎหมาย มีกฎหมายใดหรือไม่ที่กำหนดแบบการจัดการจัดระเบียบผู้ชุมนุมได้ดีที่สุด และ ณ ปัจจุบันนี้การจัดการจัดระเบียบผู้ชุมนุมไทยได้ดำเนินการภายใต้กฎหมายใด มีประสิทธิภาพหรือไม่ ส่วนแต่เป็นคำถามที่น่าสนใจในทุกยุคสมัยจนถึงปัจจุบัน

เนื่องจากการชุมนุมเป็นเสรีภาพของประชาชนที่สามารถจะกระทำได้ภายในกรอบกฎหมายกำหนดซึ่งประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า¹

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อ ค้ำครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือใน ระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏจนถึงปัจจุบันนี้ ก็ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ไว้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่สาธารณะดังกล่าว จึงทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งก็ยังมีได้รับการ ค้ำครองความสะอาดที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ก็ไม่ได้มีกฎหมายที่ใช้ในการจัด ระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมฝูงชนที่พร้อมกลายสภาพเป็นฝูงชน บ้าคลั่งหรือ ไร้ระเบียบ (Mob) แต่อย่างใดเช่นกัน ดังนั้น สถานการณ์ที่มักจะเกิดขึ้นในการชุมนุมก็คือ การที่ผู้ชุมนุมปิดหรือกีดกันหรือกระทำการขัดขวางความสะอาดของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะ หรือกระทำความผิดอาญาต่างๆ อันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รู้จะดำเนินการต่อการชุมนุมนั้นลักษณะเช่นใด เนื่องจากไม่มีกฎหมาย กำหนดให้อำนาจที่ชัดเจน

อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแม้ว่าหลายครั้งจะมีความพยายามจากหลาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเสนอผลักดันให้มีกฎหมายลักษณะเช่นนี้ขึ้นซึ่งเรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะหรือชื่ออย่างอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถผ่านรัฐสภา ออกมาบังคับใช้ได้ สาเหตุที่สำคัญก็เนื่องมาจาก มีประชาชน นักการเมืองและนักวิชาการส่วนหนึ่ง พยายามคัดค้านว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของ ประชาชนหรือจำกัดสิทธิของผู้ชุมนุมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง อีกทั้ง ยังเป็น กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไปจนความจำเป็น สุดท้าย ทำให้เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ ควบคุมการชุมนุมสาธารณะต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในกรณี นั้นๆ เฉพาะเรื่องซึ่งเป็นประเด็นปลีกย่อยมาบังคับใช้กับการชุมนุมซึ่งโดยมากมักใช้บังคับไม่ได้ผล แต่ประการใด ด้วยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวที่นำมาบังคับใช้ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อใช้กับการชุมนุม สาธารณะโดยเฉพาะหลายครั้งเกิดปัญหาการฟ้องร้องว่าเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่เกินสมควรแก่เหตุ ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เสมอๆ หรือแม้กระทั่งถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ ซึ่งในที่สุดหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบไม่ว่าทั้งทางอาญาหรือแพ่งหรือทางปกครอง (ศาลปกครอง) และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการที่พนักงาน

เจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะนั้นๆ ดังเช่นการถูกฟ้องร้องในคดีต่างๆ และล่าสุดเฉพาะเรื่องการชดใช้ค่าเสียหาย คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 10 มกราคม 2555 ยืนยันว่าผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมกรณีผู้เสียชีวิตให้แก่ญาติผู้เสียชีวิตคนละ 7,750,000 บาท และที่สำคัญที่สุดหากกฎหมายทั่วไปบังคับใช้ไม่ได้ผล รัฐบาลผู้กุมอำนาจรัฐ ณ ขณะนั้นมักจะประกาศบังคับใช้กฎหมายพิเศษขึ้นใช้กับการชุมนุมซึ่งแม้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรงเช่น กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงหรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินปัจจุบันก็ได้นำมาบังคับใช้บ่อยครั้งมากขึ้นๆ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของผู้ชุมนุมเลยทีเดียว ซึ่งการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวอาจเป็นการใช้ที่ผิดประเภท ผิดสถานการณ์ ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ได้ และด้วยเหตุที่กฎหมายทั้งสองประเภทดังกล่าวเป็นยาแรง ก็ย่อมมีโอกาสสร้างความเสียหายหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมเกินกว่าความจำเป็นที่ควรขึ้นได้มาก

หากศึกษาถึงประวัติศาสตร์การชุมนุมของประเทศต่างๆ ตลอดจนวิธีการที่แต่ละประเทศใช้ในการจัดระเบียบ ควบคุม และยุติหรือสลายการชุมนุมสาธารณะแล้วจะเห็นว่า บางประเทศก็มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้ เป็นต้น ส่วนบางประเทศก็ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่นำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ เช่น ประเทศอังกฤษ (สหราชอาณาจักร) สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษในเวลาต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายชื่อ The Public Order Act 1986 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกหลัก common law เดิมและยกเลิกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยทั้งปวง และได้บัญญัติเป็นความผิดใหม่ขึ้น 3 ฐาน คือ riot, violence disorder, affray² นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาเองแม้ไม่มีกฎหมายกลางบัญญัติที่ครอบคลุม แต่ละรัฐหรือมลรัฐหรือชุมชนก็มีอิสระในการออกกฎหมายระดับรองๆ อันได้แก่ กฎ ข้อบังคับในพื้นที่ชุมชนของตนเองได้ เช่น ในนครลอสแอนเจลิสการจัดการชุมนุมจะต้องขอใบอนุญาตจากเทศบาลนครลอสแอนเจลิสก่อน ซึ่งเทศบาลนครลอสแอนเจลิสอาจอนุญาตแต่มีเงื่อนไขก็ได้ เช่น ห้ามใช้ป้ายทำด้วยไม้แต่ใช้ป้ายเป็นผ้าหรือกระดาษ เป็นต้น ตามที่ปรากฏในข่าว กรณีอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับวีซ่าและเดินทางเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาดังนี้³

² J.C. Smith & Brian Hogan, Criminal Law, 7th edition, ELBS butterworths. p.752 อ้างในวารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับพิเศษวันระพี 5 สิงหาคม 2544 ปกป้อง ศรีสนิท “สิทธิของ mob” หน้า 115

³ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 13 สิงหาคม 2555 หน้า 11

“**พรม.นับริยพร้อมชุมนุมด้าน** ผู้สื่อข่าวรายงานอีกว่า ได้มีการสอบถามไปยังแกนนำกลุ่มเสื้อเหลืองคนหนึ่งในนครลอสแอนเจลิส ได้รับการเปิดเผยว่า กลุ่มเสื้อเหลืองได้ขอใบอนุญาตจากเทศบาลนครลอสแอนเจลิส สำหรับการชุมนุมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ข้อแม้ว่าห้ามใช้ป้ายทำด้วยไม้เท่านั้น แต่ถ้าเป็นป้ายผ้าหรือกระดาษไม่มีปัญหา ในเบื้องต้นได้ขอใบอนุญาตสำหรับการชุมนุม 100 คน แต่ตอนนี้กำลังขอใหม่ เพราะทราบว่าผู้ต้องการจะไปร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก”

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้ตราหรือบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเพื่อความสะดวกของประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่นนี้ จะถือได้ว่าประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างแท้จริงตามหลักสากลหรือไม่ (เปรียบเทียบกับต่างประเทศ) และสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงตามหลักสากลหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นไปได้ทั้งสองทาง คือ เป็นการจำกัดหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนทั้งผู้ชุมนุมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะนั้น และ/หรือก็เป็นหลักสากลที่มีหลักประกันว่าการชุมนุมสาธารณะจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้ชุมนุมได้รับการคุ้มครองเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จึงจะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะที่มีการเสนอจากคณะรัฐมนตรี และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ในชั้น รับหลักการ (เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2554) และคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเรื่องเสร็จที่ 183/2553 ต่อมาได้ผ่านการแปรญัตติในวาระที่ 2 แล้วแต่ไม่ได้เสนอให้ลงมติในวาระที่ 3 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบองค์ประชุม ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ฝ่ายหรือหน่วยงานอื่นๆ เสนอขึ้นมา แต่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนสภาผู้แทนราษฎร อาจกล่าวไว้บ้างบางส่วนที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์วิจัยในรายละเอียดแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังได้เปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือต้นแบบของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ที่มีอยู่ทั้งในระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์และระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ

สำหรับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยเนื่องจากยังไม่ได้มีการตราหรือบัญญัติไว้ ผู้ศึกษาจึงขอนำเฉพาะร่างกฎหมายดังกล่าวที่ถือว่า เป็นร่างกฎหมายที่ใกล้เคียงที่สุดที่จะตราออกมาหรือได้รับการบัญญัติให้มาบังคับใช้ เพราะร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการพิจารณากลับกรองจนเข้าสู่วาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่สามารถลงมติให้ผ่านเป็นกฎหมายได้

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งไม่เข้าร่วมประชุมทำให้ขาดองค์ประชุม เนื่องจากการนำเสนอกฎหมายนี้เข้าสภาได้รับการคัดค้านจากนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนหลายฝ่าย ว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหรือทำให้เจ้าหน้าที่สามารถละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมได้มากขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์วิจัยโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้บัญญัติและมีการพัฒนาการใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายของฝรั่งเศสดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายหมวดที่เหมือนหรือคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของประเทศไทย อีกทั้งระบบกฎหมายของประเทศไทยและฝรั่งเศสก็เป็นระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ระบบศาลของประเทศไทยและฝรั่งเศสต่างก็ใช้ระบบศาลคู่เหมือนกัน และเพื่อให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจึงขอเปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษด้วย เนื่องจาก ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแม่แบบของสิทธิเสรีภาพในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่ไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมาแต่เดิม แต่ต่อมาปี ค.ศ.1986 ก็ได้ตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นบังคับใช้โดยเฉพาะและก็บังคับใช้ถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้อังกฤษสามารถจัดการให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพตามหลักสากลได้เช่นกัน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ
- 2.2 เพื่อศึกษา ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยที่มีการนำเสนอให้มีการตราขึ้นบังคับใช้ เปรียบเทียบกับหลักการสากล และกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ
- 2.3 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาว่าประเทศไทยควรจะมีการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ หากมีควรมีลักษณะเช่นใดที่น่าจะเหมาะสมที่สุด

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การชุมนุมสาธารณะโดยสงบ และปราศจากอาวุธ ถือเป็นสิทธิในเสรีภาพที่ประชาชนสามารถกระทำได้เพื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการตามที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องการ ซึ่งแทบจะทุกประเทศทั่วโลกได้ยอมรับเสรีภาพดังกล่าว ประเทศไทยเองก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุม

โดยสงบ และปราศจากอาวุธไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่าประชาชนสามารถจะกระทำได้ แต่ไม่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด

ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบหนึ่งในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ การออกกฎหมายชุมนุมสาธารณะจะถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชน หรือเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทุกฝ่าย หรือเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการชุมนุม หรือเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของประชาชนทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม และการที่ประเทศไทยมิได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้ จะถือว่าเป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนแห่งรัฐนั้นในเรื่องการชุมนุมหรือเสรีภาพด้านอื่นๆ หรือเป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับผู้ชุมนุม ประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม ผู้สัญจรผ่าน ตลอดจนเป็นปัญหาต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมในเรื่องของความชัดเจนในการปฏิบัติเกี่ยวกับการชุมนุมของแต่ละกลุ่มด้วยหรือไม่ เพราะด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นใดหรือตามหลักเกณฑ์ใดเพื่อให้มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ชัดเจน ทำให้ ผู้ชุมนุมขาดกรอบแห่งการปฏิบัติที่ชัดเจน เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมจึงขาดความมั่นใจในการปฏิบัติต่อการชุมนุมในแต่ละครั้งเพื่อให้เกิดการปฏิบัติดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมาย และในทางตรงกันข้ามก็ไม่ทราบว่าการปฏิบัติลักษณะเช่นใดถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับกฎหมาย อีกทั้งการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมที่ถูกต้องและตรงกับความเป็นจริง สำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถจะทำได้ ทำให้การจัดการชุมนุม และป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการชุมนุมมักไม่ถูกต้องทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายมาควบคุมการชุมนุมที่จะต้องมีการแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องทราบ

4. สมมติฐานการวิจัย

การชุมนุมสาธารณะโดยสงบ และปราศจากอาวุธ แม้จะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนกระทำได้ แต่หากไม่มีกรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้ปฏิบัติย่อมจะเกิดปัญหาทั้งกับผู้ชุมนุม เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุม และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม อีกทั้งก็จะทำให้ไม่ทราบกรอบแนวทางการปฏิบัติว่าผู้ชุมนุมกระทำถึงขั้นไหนถือว่าใช้เสรีภาพอย่างสงบ หรือถือว่าฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพราะการชุมนุมแต่ละครั้งมีการสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายหรือเกิดไม่สงบ

ขึ้นเสมอๆ และการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะน่าจะเป็นการกำหนดกรอบ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ชุมนุมด้วยให้ชัดเจนมากกว่า ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองประชาชนในการชุมนุมกันโดยสงบเพื่อแสดงความเห็นหรือปัญหาของประชาชน ไม่ใช่การจำกัดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน

5. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับ การชุมนุมสาธารณะ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม หลักนิติรัฐและนิติธรรม ตลอดจนเหตุผลและรายละเอียดในการเสนอตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ของประเทศไทยที่เสนอและเผยแพร่แล้ว เฉพาะร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... ที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการในวาระที่ 1 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อนำเข้าสู่วาระ 2 แล้วในวันพุธที่ 20 เมษายน 2554 แต่เมื่อผ่านวาระที่ 2 แล้วก็ไม่ได้มีการลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยฉบับที่ใกล้จะออกมาบังคับใช้มากที่สุด (เมื่อวันพุธที่ 5 มีนาคม 2554 คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ..... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจำนวนรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการในวาระที่ 1 เพียงฉบับเดียวเฉพาะที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) แม้ว่ากฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่กล่าวถึงนี้ยังอยู่ระหว่างกระบวนการทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็เป็นร่างฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามเรื่องเสรีที่ 183/2553 อีกทั้งก็เป็นร่างที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายหรือนักวิชาการมากที่สุดเช่นกัน โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบร่างกฎหมายดังกล่าวกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบซิวิลลอว์และประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ที่บังคับใช้อยู่เป็นหลัก โดยมีได้ศึกษาถึง ปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางการศึกษา วัฒนธรรม และทัศนคติของประชาชนในแต่ละประเทศต่อการชุมนุมและการเดินขบวนและต่อกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ทางการเมือง และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่อาจทำให้การชุมนุมมิใช่ การรวมกันเพื่อแสดงเจตจำนงหรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกันอย่างแท้จริง

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การชุมนุม (Assembly) หมายความว่า การชุมนุมของกลุ่มบุคคลเพื่อเสนอข้อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการตามที่ตนปรารถนา ซึ่งได้กระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ

6.2 การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly) หมายความว่า การชุมนุมสาธารณะของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน กัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

6.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ (Relevant Laws of Public Assembly) หมายความว่า กฎหมายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐยกขึ้นมาบังคับใช้กับการจัดระเบียบควบคุมและยุติหรือสลายการชุมนุมสาธารณะ โดยไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ

6.4 กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly Law) หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติถึงมาตรการที่ต้องปฏิบัติและห้ามปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะทั้งหมดในทุกด้านของการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ

6.5 ผู้ชน (Crowd) หมายความว่า การรวมตัวกันของประชาชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีการจัดองค์กร จัดระเบียบวินัยแล้ว และต้องมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด

6.6 ผู้ชนที่ไร้ระเบียบ (Mob) หมายความว่า การชุมนุมที่ละเมิดต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่สงบ ไม่มีความเป็นระเบียบหรือยึดถือกฎเกณฑ์ใดๆ ขาดการควบคุมจากแกนนำหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำให้ไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในระเบียบได้ มักเกิดความวุ่นวายนำไปสู่การจลาจล การก่อการร้ายหรือก่อวินาศกรรมได้โดยง่าย

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 เพื่อทราบหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

7.2 เพื่อทราบถึงการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่ถือว่าเป็นการจำกัดหรือคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม

7.3 เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการที่จะกำหนดว่า ประเทศไทยควรที่จะตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นบังคับใช้แล้วหรือไม่ อย่างไร

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และกฎหมายในการชุมนุมสาธารณะ

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงสิทธิเสรีภาพของพลเรือนหรือประชาชนทั่วไปควบคู่กันเสมอ เนื่องจาก สิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะย่อมต้องได้รับการกำหนดรับรองคุ้มครอง หรือแม้กระทั่งจำกัดได้ ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพประเภทหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ซึ่งจะนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ
2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย
4. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
5. แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ
6. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

1. ความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมีการกล่าวถึงมาตั้งแต่ยุคคลาสสิก สมัยอารยธรรมกรีกและโรมัน โดยกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งได้เน้นว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ มีระเบียบอยู่โดยธรรมชาติของมันเอง ไม่ขึ้นตามอำเภอใจของบุคคล มนุษย์มิได้เป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์เหล่านี้ แต่เป็นผู้ค้นพบกฎเกณฑ์เหล่านี้และเป็นผู้ใช้กฎเกณฑ์เหล่านี้เท่านั้น⁴

ศตวรรษที่ 4 ก่อนคริสตกาล นักปราชญ์กลุ่มสโตอิก (Stoic) เป็นพวกแรกที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งตั้งสำนักสโตอิก ได้อธิบายเรื่องสิทธิธรรมชาติว่า “สิทธิธรรมชาตินั้นมีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกคนมาตลอดเวลา สิทธิเหล่านี้มิใช่อภิสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ

⁴ สมยศ เชื้อไทย ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา พิมพ์ครั้งที่ 12 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552 หน้า 72

หากแต่เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทั่วทุกหนทุกแห่งจะพึงมี โดยเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นผู้มีเหตุผล”⁵

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

แนวคิดกฎหมายธรรมชาติมีอิทธิพลอย่างมากต่อการรับรองคุ้มครองด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐที่ฝ่ายปกครองไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นชนชาติใด นับถือศาสนาใด มีถิ่นกำเนิดจากที่ใด สืบเชื้อสายใดก็ตาม หรือแม้แต่กลุ่มที่เป็นทาส ก็ล้วนแต่เป็นมนุษย์ที่มีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติอยู่แล้ว ไม่มีใครจะพรากสิทธิเสรีภาพไปจากตัวมนุษย์แต่ละคนได้ แนวความคิดตามกฎหมายธรรมชาติดังกล่าวได้พัฒนาต่อไปในยุคกลางจนส่งผลอย่างสำคัญต่อระบบกฎหมายยุโรปตะวันตกให้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเมื่อต้องบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั้นๆ

ต่อมานักคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพที่สำคัญในยุคกลางได้เสนอแนวความคิดไว้ดังนี้ St. Ambrose ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องอำนาจรัฐว่า “ทั้งมนุษย์และรัฐต่างก็เป็นสิ่งที่พระเจ้าทรงสร้างขึ้นด้วยฤทธานุภาพของพระองค์ ผู้ปกครองรัฐต้องได้รับการเชื่อฟัง ศาสนจักรมีอำนาจที่จะพิพากษาคริสเตียนทุกคนรวมทั้งกษัตริย์และผู้ปกครองด้วย เพราะคริสเตียนทุกคนต่างก็เป็นบุตรของพระเจ้าและอยู่ภายใต้ศาสนจักรเดียวกัน รัฐควรมีอำนาจเฉพาะเรื่องการปกครองบ้านเมืองไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของศาสนจักร”⁶

St. Augustine ได้เสนอแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของอาณาจักร และศาสนจักรไว้ในหนังสือชื่อ “อาณาจักรของพระเจ้า” (City of God) แสดงให้เห็นว่าในสังคมนั้นมี 2 อาณาจักร คือ อาณาจักรฝ่ายโลก และอาณาจักรของพระเจ้า อำนาจในการปกครองอาณาจักรมาจากพระเจ้า

⁵ นพนิธิ สุริยะ *สรุปคำบรรยายวิชาสิทธิมนุษยชน LA 253* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520 หน้า 12

⁶ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ *สิทธิมนุษยชน พิมพ์ครั้งที่ 3* แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552

เป็นการแบ่งแยก ศาสนจักร ออกจากอาณาจักร โดยถือว่าศาสนจักรอยู่นืออาณาจักร ดังนั้นบรรดาพระจึงมีอำนาจมากในสมัยนี้⁷

St. Thomas Aquinas ได้สืบทอดแนวคิดของ St. Ambrose และ St. Augustine เรื่องการจำกัดอำนาจรัฐ โดยเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์เป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ของมนุษย์ ครอบคลุมทั้ง โลกมนุษย์และสวรรค์ และเป็นสิ่งที่มีอำนาจเหนือรัฐด้วย กล่าวคือ รัฐจะบัญญัติกฎหมายอื่นใดให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ ความคิดในเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐนั้น ทำให้มนุษย์ได้ตระหนักถึงคุณค่าของตนเอง ถือเป็นรากฐานของความเชื่อในเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในเวลาต่อมา⁸

ดังนั้น จากแนวความคิดดังกล่าวจะเห็นว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาค โดยต่างก็เป็นผู้ที่พระเจ้าสร้างขึ้นมาเหมือนกันจึงทำให้มีสิทธิเสรีภาพในตัวเอง แต่ขณะเดียวกันมนุษย์ที่อยู่รวมกันในสังคม ก็ยังต้องเชื่อฟังผู้ปกครองบ้านเมืองซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับอำนาจปกครองมาจากพระเจ้าด้วย

อย่างไรก็ตาม ในยุคกลางได้มีการต่อสู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ จากการที่ชนชั้นกลางในยุโรปซึ่งบังคับให้ขุนนางและกษัตริย์มอบหลักประกันในสิทธิเสรีภาพบางอย่างให้แก่พวกตน โดยให้ทำเป็นเอกสารต่างๆ เช่น ค.ศ.1188 Cortes von Leon ได้ประชุมประชาชนชาวสเปน เพื่อให้มีการรับรองสิทธิของประชาชน ในการฟ้อง ในการปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ เช่น การทำสงคราม นอกจากนี้ยังมีให้มีการล่วงละเมิดชีวิต เกียรติยศ และสิทธิในที่อยู่อาศัยและกรรมสิทธิ์⁹ และเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ประเทศอังกฤษ ได้มีกฎบัตร Magna Carta หรือเป็นที่รู้จักกันในนามมหาบัตร Magna Carta มีบทบัญญัติ 63 มาตรา มีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดการกระทำที่ไม่ชอบของพระเจ้าจอห์น เนื้อหาหลักในกฎบัตรกล่าวถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของเสรีชน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในชนชั้นหรือวรรณะใดก็ตาม และพระเจ้าจอห์นจะต้องมอบสิทธินี้ให้กับขุนนางหรือผู้ครอบครองที่ดิน และขุนนางนั้นจะต้องมอบสิทธิให้กับพลเมืองหรือไพร่ในสังกัด โดยพลเมืองทุกคนจะไม่ถูกกดขี่ พ่อค้าหรือชาวไร่ไม่จำเป็นต้องมอบสินค้าบางส่วนหรือผลิตผลทางการเกษตรให้กับขุนนางหรือกษัตริย์เพื่อเป็นค่าคุ้มครอง และส่วนหนึ่งของกฎบัตรยังกล่าวว่า ไม่ให้จับกุม คุมขัง จำคุก หรือเนรเทศ

⁷ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3 หน้า 39

⁸ เฟิงฮ้าง

⁹ Albert Bleckmann *Staatsrecht – 11 Die Grundrecht* (4 Aufl 1979 S.2) อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคนดี หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2555 หน้า 34

บุคคลใดโดยไม่มี การพิพากษาตัดสิน โดยผู้ที่มีสถานะหรือระดับทัดเทียมกันหรือตามกฎหมายของบ้านเมือง และยังคงกล่าวถึงการเรียกเก็บภาษีของพระเจ้าจอห์น ซึ่งจะทรงเรียกเก็บภาษีตามพระราชหฤทัยโดยไม่ผ่านการเห็นชอบจากสภาทั่วไปก่อนไม่ได้ แสดงให้เห็นว่ากษัตริย์จะข่มเหงราษฎรตามอำเภอใจอีกไม่ได้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1215 เป็นต้นมา ทั้งกษัตริย์และขุนนางต่างก็อยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้ร่วมกัน และกฎบัตรฉบับนี้ทำให้ราษฎรอังกฤษได้รับสิทธิเท่าเทียมกันทั้งหมดเสมือนหนึ่งว่ากฎบัตรนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ และเป็นหลักฐานสำคัญเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐ จึงได้ชื่อว่าเป็นต้นตำรับแห่งรัฐธรรมนูญทั้งหลาย¹⁰

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 ของฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบของการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่นานาประเทศ ซึ่งเริ่มจากประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองโดยได้มีการประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในช่วงของการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 โดยตัวแทนของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งประกอบกันเป็นสภาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กษัตริย์ต่อกฎบัตรสิทธิและเสรีภาพโดยสิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันต่ออำนาจของรัฐทั้งหมด ประกาศดังกล่าวได้กล่าวถึงเสรีภาพและหลักการที่สำคัญ เช่น เสรีภาพในการกระทำทั่วไปอันเป็นการคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคล หลักคือไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย เสรีภาพในทางศาสนา สิทธิในกรรมสิทธิ์ และหลักอภิปไตยของปวงชน รวมทั้งแนวความคิดเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อผลประโยชน์มหาชน¹¹

¹⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552 หน้า 39

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริญที่ 6 หน้า 37

2. แนวคิดเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

แนวคิดเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นี้ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก โดยอริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” โดยแนวคิดนี้ถือว่า มนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์¹²

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ

นักวิชาการด้านกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของสิทธิไว้ ดังเช่น

อุดม รัฐอมฤต และคณะ ให้ความหมายสิทธิ ไว้ว่า หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ตน¹³

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ว่า “สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย¹⁴

สตีลส์ เล็งไธสง ให้ความหมายของสิทธิว่า สิทธินั้นสืบความมาจากอำนาจ และอำนาจมาจากพลหรือกำลัง ซึ่งเกิดจากร่างกายตามที่ธรรมชาติให้มา อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจหรือพลกำลังนี้จะใช้ได้เท่าที่กฎหมายรับรองเท่านั้น¹⁵

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

¹² นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร “แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1 หน่วยที่ 1 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2552 หน้า 1-9

¹³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2544* หน้า 87

¹⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2538 หน้า 21

¹⁵ สตีลส์ เล็งไธสง “การแก้ไขกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมราช* 6, 20 (ธันวาคม 2537) หน้า 1

อำนาจที่กฎหมายให้เพื่อสำเร็จประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง ซึ่งการคุ้มครองนั้นก็คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย¹⁶

นอกจากนี้พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติให้ สิทธิ หมายถึง ความสำเร็จ กฎ และอำนาจ ที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย¹⁷

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความหมายของสิทธิตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นว่าสิทธินั้น เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะใช้สิทธินั้นหรือไม่ก็ได้ แต่บุคคลอื่นมีหน้าที่จะต้องเคารพสิทธิของเจ้าของสิทธินั้น นั่นก็คือเจ้าของสิทธิสามารถจะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือไม่กระทำการตามสิทธิที่ตนมีอยู่นั้นได้ แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ

เสรีภาพ หมายถึงการที่บุคคลจะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด โดยสมัครใจ อันปราศจากการบังคับหรืออยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่นหรือรัฐ¹⁸ ฉะนั้น เสรีภาพก็คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตัวเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ มีความเชื่อมโยงกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิ เพราะสิทธิเป็นเพียงบางสิ่งในขณะที่เสรีภาพเป็นภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง¹⁹

การมีเสรีภาพอาจเกิดจากการเรียกร้องว่าตนมีเสรีภาพ มีอิสระในการกระทำ แต่ต้องไม่แทรกแซงเสรีภาพของผู้อื่น เรื่องเสรีภาพเป็นเรื่องหนึ่งของสิทธิส่วนบุคคล ที่บุคคลได้รับมาในฐานะของความเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เสรีภาพเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจส่วนบุคคล เป็นผลประโยชน์ในการใช้สิทธิของบุคคลในสังคม เช่น สิทธิของนักหนังสือพิมพ์ที่จะไม่เปิดเผยตัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม สิทธิที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนสามารถใช้ได้อย่างอิสระ การคุ้มครองจากรัฐเป็นการเคารพผลประโยชน์ของผู้ถือสิทธิทุกคนอย่าง

¹⁶ หยุด แสงอุทัย *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530 หน้า 205

¹⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร อักษร-เจริญทัศน์ 2538 หน้า 838

¹⁸ นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร 2552 *อ่างแล้ว เชิงอรไรที่ 9* หน้า 1-15

¹⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *อ่างแล้ว เชิงอรไรที่ 11* หน้า 22

เท่าเทียมกันโดยใช้สิทธิเป็นอำนาจบังคับพิเศษในตัวเองที่แสดงข้อเท็จจริง และสิทธิเป็นพื้นฐาน
แห่งหน้าที่²⁰

ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” อยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อ
เรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจ
ที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการ
อย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่นๆ²¹

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่า
เป็นสิทธิพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และในการพัฒนามวลิกภาพของ
มนุษย์นั้น ถือเป็นสิทธิที่มีการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษกับความสำคัญของสิทธิ²²

ปณิญาสากล ว่าด้วย สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กล่าวไว้ในคำปรารภว่า
“โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิก
ทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพใน
โลก” หมายความว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมี
ศักดิ์ศรี มีเกียรติประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้

นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่
ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็น
คนและสามารถมีการพัฒนาตนได้ ว่าเป็น สิทธิมนุษยชน

จากคำอธิบายจากนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ประกอบกับปณิญาสากล
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว จะเห็นว่า สิทธิมนุษยชน คือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับใน
ฐานะที่เป็นคนเพื่อทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนาตนเองได้

สิทธิมนุษยชน แบ่งเป็น 2 ประการ ได้แก่²³

²⁰ สุวัฒน์ สละชั่ว ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับการ
ควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545
หน้า 15

²¹ นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร 2552 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15 หน้า 1-7

²² วีระ โลจายะ กฎหมายสิทธิมนุษยชน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2538
หน้า 54

²³ นนท์ กอแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร 2552 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18 หน้า 1-19

2.3.1 สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิดไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต โดยมีบทบัญญัติห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย และคนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรม หรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับสิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่อย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่า การฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้ามเป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

2.3.2 สิทธิที่ต้องได้รับในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาค ของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

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

ส่วนทางกฎหมาย “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” มีนักกฎหมายของเยอรมันซึ่งได้แก่ Guenter Duerig ได้ให้คำอธิบาย “ศักดิ์ศรี” ว่า มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของเขาเอง ซึ่งทำให้เขาแตกต่างจากความเป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคล และ การทำให้บรรลุเป้าหมายในขอบเขตส่วนบุคคลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลนั้น ในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง และอีกท่านหนึ่งคือ Klaus Stern ได้สรุปสาระสำคัญของ “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ว่าหมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคล

ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึงลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์²⁴

ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นคุณค่าที่ไม่ขึ้นกับเวลา สถานที่ มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณแตกต่างจากสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคลและการกระทำที่บรรลุเป้าหมายในขอบเขตแห่งบุคคลนั้น ขึ้นกับการตัดสินใจของบุคคลนั่นเอง ในการกำหนดตนเองและสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง จากแนวคิดนี้ทำให้คำว่า “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ประกอบด้วยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่²⁵

2.4.1 สิทธิในร่างกาย เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกชน มาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิของปัจเจกชนที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจจะถูกพรากไปจากบุคคลได้ แต่ในทางตรงกันข้ามอาจได้รับหลักประกันมากขึ้น โดยบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการเคารพสิทธิในชีวิตและร่างกายของปัจเจกชน บุคคลแต่ละคนจึงต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของแต่ละคน และด้วยเหตุนี้สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

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

²⁴ เฉลียว นครจันทร์ และ มณฑาทิพย์ ชุมทอง “หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1 หน่วยที่ 2 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2552 หน้า 2 – 7

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8* หน้า 107

3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย มักจะเกิดขึ้นจากการแสวงหาสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในประเทศ ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจึงมีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย พบครั้งแรกในสมัยกรีก เมื่อประมาณสองร้อยปีก่อนคริสตกาล ซึ่งเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนภายในรัฐที่ร่วมกันสละสิทธิเสรีภาพ และมอบอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองให้กับรัฐ และรัฐมีหน้าที่ต้องทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเสมอภาคกัน ดังที่ ฌองส์ ฌาคส์ รูสโซ นักปราชญ์ทางการเมืองคนสำคัญชาวสวิส ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง สัญญาประชาคม (Social Contract) ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจ ทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และในขณะที่เดียวกันเราจะรับส่วนของเราในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกมิได้ของสังคม โดยนัยนี้เราจึงไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากเรา และเราจะยังคงมีเสรีภาพเหมือนก่อน”²⁶

แนวความคิดของรูสโซ เป็นที่มาของทฤษฎี “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” (Popular Theory) ซึ่งถือว่าประชาชนของประเทศเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น โดยเท่าเทียมกันทุกคน และประชาชนจะมอบอำนาจให้ผู้ใดที่คิดว่าเหมาะสมจะใช้อำนาจนั้นก็ จะคัดเลือกเป็นผู้แทนของตน และบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในสังคมนั้น ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มีความเหมาะสมและสนับสนุนต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในทางตรง ที่ให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารประเทศด้วยตนเองหรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม คือ ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนหรือผู้แทนของตนขึ้นไปใช้อำนาจการบริหารปกครองแทน²⁷

²⁶ สราวุธ สุทธพันธ์ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545 หน้า 15

²⁷ พงษ์เพ็ญ สกุนตลาภัย ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2525 หน้า 30

ศ.ดร.วิญญู เครื่องงาม อธิบายไว้ว่า “ประชาธิปไตย หมายถึงประชาชนเป็นใหญ่”²⁸ ในขณะที่ ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “หมายถึงอำนาจการปกครองแผ่นดินของประชาชน”²⁹

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองระบอบนี้ได้แก่การให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักปรัชญาธรรมชาติ ดังนี้

3.1 ความเชื่อเกี่ยวกับความมีเหตุผลของมนุษย์ (Rationality) ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล และสามารถนำเหตุผลของตนในการแก้ไขปัญหาได้

3.2 เชื่อในเรื่องคุณธรรมของมนุษย์ (Morality) ซึ่งพื้นฐานของมนุษย์ดั้งเดิมมีคุณธรรม กระบวนการทางสังคมมีส่วนทำให้ทั้งลดทอนหรือรักษาคุณธรรมของมนุษย์

3.3 ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Equality) โดยเชื่อว่าเพศ เชื้อชาติ หรือแหล่งกำเนิดไม่สามารถทำให้มนุษย์แบ่งแยกกันได้ในสิทธิพื้นฐานที่ต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

3.4 เชื่อในการแสวงหาความก้าวหน้าของมนุษย์ (Ability of man to Achieve Progress) ซึ่งเชื่อว่า มนุษย์มีศักยภาพในตัวเองและพัฒนาศักยภาพของตนเองได้

3.5 เชื่อเกี่ยวกับความมีเสรีภาพของมนุษย์ (Liberty of Human) ซึ่งอุดมการณ์หรือแนวคิดทางปรัชญาธรรมชาติดังกล่าว ได้นำไปสู่หลักการประชาธิปไตยที่สำคัญต่อมาคือ “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law”³⁰

3.6 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ปรากฏชัดเจนครั้งแรกในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) อันเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ ซึ่งบัญญัติขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 13 และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มรู้จักกันแพร่หลาย โดย ศาสตราจารย์ เอ. วี. ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้มี 3 ประการ คือ³¹

²⁸ วิญญู เครื่องงาม *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2534 หน้า 246

²⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์ *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2534 หน้า 63

³⁰ วนิดา แสงสารพันธ์ *การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ประชาชน 2538 หน้า 5

³¹ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร *หลักนิติธรรม* กรุงเทพมหานคร ชวนพิมพ์ 50 2552 หน้า 4

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบทรราช คือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย คือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

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

หลักนิติธรรม ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

3.6.1 เสรีภาพของปัจเจกชน (Sphere of Individual Liberty) ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ตามแนวคิดปัจเจกชนนิยม เชื่อว่า “มนุษย์มีศักดิ์ศรี เกิดมามีเสรีภาพและมีความสามารถในการมีและใช้เหตุผลในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งสามารถกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ด้วยตัวเอง”³² การที่มนุษย์ยินยอมอยู่ร่วมกันก็เพื่อความสงบสุข รอดพ้นจากภัยอันตรายทั้งปวง การอยู่ร่วมกันนั้นมนุษย์แต่ละคนได้สละสิทธิเสรีภาพบางประการของตนให้แก่สังคม ในขณะที่เดียวกัน สังคมก็ต้องทำให้สมาชิกในสังคมมีสันติสุข มั่นคง ปลอดภัย การสละเสรีภาพของบุคคลแต่ละคน ก็คือการกำหนดแดนแห่งเสรีภาพของคนในสังคมนั้นเอง ซึ่งรัฐจะต้องยอมรับและให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐทุกคน โดยเสมอภาคกัน และจะไม่ล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง นอกจากจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ และบทกฎหมายนั้นจะต้องบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัด และตราขึ้นโดยกระบวนการที่ชอบธรรมตามหลักการธปไตย เนื่องจากเป็นบทกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การที่ประชาชนยินยอมให้รัฐ บัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตน ก็เนื่องจากมนุษย์ทุกคนต่างมีแดนแห่งเสรีภาพ เพื่อป้องกันมิให้แต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจของตน จนล่วงแดนแห่งเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งหากไม่มีการกำหนดแดนแห่งเสรีภาพของแต่ละคนไว้รัฐก็ไม่สามารถดำรงสถานะของความเป็นรัฐประชาธิปไตยไว้ได้

3.6.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of powers) ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นๆ และ รัฐธรรมนูญ

³² วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ อังแล้ว เจริญธรรมที่ 16 หน้า 13

จะบัญญัติถึงรูปแบบของรัฐ รูปแบบของการปกครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนนโยบายแห่งรัฐ 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 อำนาจพิจารณารรรถคดี

3.6.3 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Powers) เมื่อได้แบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็นส่วนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แล้วรัฐที่ปกครองภายใต้หลักนิติธรรม จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ถ่วงดุลอำนาจทั้งสามด้วย ซึ่งเป็นหลักความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละอำนาจ โดยจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆ โดยหลักการแล้วก็คือ การใช้อำนาจฝ่ายหนึ่งตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจอีกฝ่ายหนึ่งได้

3.7 หลักนิติรัฐ (The Principle on Legal States)

แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ 2 ทฤษฎีหลัก³³

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

และทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่ง รูสโซ และ มงเตสกีเยอ ได้เป็นผู้เริ่มเสนอแนวความคิดนี้ไว้ และ การเดอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนแต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน การแบ่งแยก กฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537 หน้า 48

ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งของศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

3.7.1 แนวคิดของหลักนิติรัฐ รัฐเสรีประชาธิปไตยรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ³⁴

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

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม บางครั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วรัฐย่อมบังคับให้ประชาชนละเว้นหรือไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่การกระทำดังกล่าวจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง

3.7.2 สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ มี 3 ประการ คือ³⁵

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน

³⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย" ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540 หน้า 1

³⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ กุฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2553 หน้า 277

แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายหรือควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐไว้ใน มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” อีกทั้งนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติรับรองไว้ในวรรคสองของแต่ละมาตราโดยวรรคหนึ่งจะบัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งให้แก่บุคคล เช่น มาตรา 43 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ส่วนวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...” เป็นต้น

4. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นารับรองคุ้มครองปัจเจกชน โดยกฎหมายสูงสุดของรัฐอันจะเป็นหลักประกันการถูกแทรกแซงจากรัฐ และยังทำให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องต่อรัฐหรือบุคคลอื่นให้กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย รัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติโครงสร้างการปกครองของรัฐแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนให้มีผลในทางปฏิบัติอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเกิดผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกันต้องผูกพันต่อกันตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1 สิทธิในฐานะที่ทำหน้าที่ในการปกป้องปัจเจกชนให้พ้นจากการแทรกแซงของ อำนาจมหาชน เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ปัจเจกชนในอันที่จะไม่ถูกบังคับหรือแทรกแซงจากรัฐ หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งปวง สิทธิเสรีภาพนี้ เรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ”

4.2 สิทธิเสรีภาพในฐานะที่ทำหน้าที่คุ้มครองปัจเจกชนมิให้ถูกเลือกปฏิบัติโดยพื้นฐาน ของสิทธิเสรีภาพนั้น ผู้ทรงสิทธิเสรีภาพจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือต้องได้รับความเสมอภาค โดยเท่าเทียมกันต่อการใช้อำนาจของฝ่ายมหาชน สิทธิเสรีภาพในประการดังกล่าวนี้ เช่น สิทธิเสรีภาพในการเรียกร้องต่อรัฐให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เหมือนกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และแตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน และรัฐต้องให้เหตุผลด้วยการปฏิบัติ เช่นนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีกฎหมายรับรองคุ้มครองให้กระทำ เช่นนั้นหรือไม่ เป็นต้น³⁶

4.3 สิทธิเสรีภาพในฐานะที่ทำหน้าที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการ สิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเรียกร้องให้รัฐกระทำการนี้ มักจำกัดอยู่กับสิทธิเสรีภาพที่เรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์³⁷

4.4 สิทธิเสรีภาพในฐานะที่ทำหน้าที่คุ้มครองบุคคลให้พ้นจากการแทรกแซงของ บุคคลอื่น กรณีนี้เป็นการกำหนดให้รัฐมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของ บุคคลมิให้สาธารณะกระทำการอันเป็นการรบกวนปัจเจกชน โดยมาตรการในการคุ้มครองอาจจะเป็นรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายหรือการออกข้อบังคับห้ามมิให้สาธารณะกระทำการอันเป็นการรบกวนปัจเจกชนได้

ประเทศไทย ซึ่งปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 มีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่มีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับที่ 18 แล้ว ซึ่งนับว่ามีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง เป็นอย่างมากอันเป็นการขัดกับหลักที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด” ซึ่งควรจะต้องมีความศักดิ์สิทธิ์และความถาวรของการคงอยู่ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ถึงอย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนักเพียงปรับให้เข้ากับสถานการณ์ตามยุคสมัยบ้างเท่านั้น

³⁶ สราวุธ สุทธพันธ์ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 23 หน้า 11

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 22 หน้า 55

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 ประชาชนซึ่งมิใช่ผู้ปกครองก็เรียกร้องต่อผู้มีอำนาจปกครองเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญเพราะทราบดีว่าอย่างน้อยที่สุดก็จะได้ทราบโครงสร้างของการปกครอง และมีบทที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไว้บ้างเพื่อคุ้มครองป้องกันจากผู้มีอำนาจปกครอง³⁸³⁵

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 รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องรักษาและเสริมสร้างสิทธิมนุษยชน อีกประการหนึ่งได้แก่ “สิทธิพลเมือง” เป็นสิทธิที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐทั้งทางตรงและอ้อม เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนวิธีหนึ่ง³⁹

³⁸ ชนาธิป บุญยเกตุ “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน* เล่ม 1 หน่วยที่ 3 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 3 – 38

³⁹ เฝิงอ้วง หน้า 3 - 12

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

เนื่องด้วยการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย⁴⁰ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล⁴¹ และปรากฏที่สำคัญที่สุดของการตรากฎหมายใดๆ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะหากกฎหมายที่ตราขึ้นมาบังคับใช้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะเป็นอันใช้บังคับไม่ได้⁴² ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา และการจะออกกฎหมายใดเพื่อให้มีผลในการบังคับใช้ได้ จึงจำเป็นต้อง ศึกษาและเข้าใจถึงหลักการและเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เสรีภาพในการชุมนุม รัฐธรรมนูญไทยได้รับรองไว้ในมาตรา 63 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุม ตามมาตรา 63 ย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

เสรีภาพในการชุมนุมโดยทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้มีการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา 27 ดังนั้น การตรากฎหมายที่จะจำกัดเสรีภาพอันเป็นส่วนสาระสำคัญตามมาตรา 63 ย่อมไม่สามารถกระทำได้อย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมนี้อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนผู้ใช้ที่สาธารณะนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 90 ประกอบมาตรา 3

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6

เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก”

5. แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่มีวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบตะวันตก ซึ่งพบว่าลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมได้รวบรวมปรัชญาการเมืองไว้ 3 ปรัชญา คือ ปรัชญาสัญญาประชาคม (Social contract theory) ปรัชญาการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และปรัชญาว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ (The rule of law)⁴³ เป็นปรัชญาพื้นฐานของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง คือ “หลักนิติรัฐ” โดยรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ⁴⁴

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือพรรคการเมืองเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก” *รวมบทความ 80 ปี ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535* หน้า 98

⁴⁴ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ 14, 3 (ก.ย.2527)* หน้า 56

5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบ

ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง “การปกครองแบบประชาธิปไตย”(Democracy) จึงหมายถึง “การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

การปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองจึงต้องมีแนวคิดของสิทธิเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) หลักการประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้งต้องมีการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองต้องให้หลักประกันในการแสดงสิทธิเสรีภาพ โดยให้สิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการโต้แย้งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์กร โดยให้ประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตยสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน⁴⁵

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว สาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่นที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในระบบประชาธิปไตย

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะบุคคลต้องการพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจะสามารถให้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิทางการเมืองได้ถูกต้อง เพียงลำพังแต่อ่านใบปลิว อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ดูโทรทัศน์ อาจไม่เข้าใจแจ่มแจ้งจำเป็นที่เจ้าของความคิดเห็นจะมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงผลด้วยตนเองและจะได้มีการอภิปรายโต้ตอบ หรือซักไซ้ไล่เรียงกันในรายละเอียดได้ ทั้งยังต้องชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

⁴⁵ ปรีชา หงส์ไกรเลิศ “สิทธิและหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” แนวทางประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2523 หน้า 13 – 15

5.2 เสรีภาพอื่นที่เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of expression) เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นที่มาของเสรีภาพอื่นๆ เพราะเสรีภาพนี้ครอบคลุมถึงการแสดงออกและถ่ายทอดความคิดเห็นทุกรูปแบบที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์และโฆษณาความเห็นของประชาชนได้ จึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของเสรีภาพต่างๆ คือ เสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) เสรีภาพในการเขียน (Freedom of writing) เสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of press) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Freedom of assembly) เสรีภาพในการเดินขบวน (Freedom of demonstration) เสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง (the right to vote) เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง (the right to form a political party)

ดังนั้น “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” จึงเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนต้องมีการแสดงออกการแสดงความเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการพูดเป็นเสรีภาพของประชาชนในการพูดจาเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะชน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์เผยแพร่เอกสารในการชุมนุม สิทธิในการร้องทุกข์ร้องขอความเป็นธรรมจากบ้านเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ จะเห็นได้ว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” จะต้องมิเสรีภาพอื่นๆ ประกอบเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ

5.3 ลักษณะและวิธีการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ลักษณะและวิธีการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือ

5.3.1 การชุมนุมสาธารณะ (Assembly) คือ การรวมกลุ่มรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งหรือสนับสนุนรัฐบาล หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายไปมา และจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ไม่ขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.3.2 การเดินขบวน (Demonstration) คือ การชุมนุมสาธารณะที่มีการเดินขบวนไปตามท้องถนน และเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปในสถานที่ต่างๆ โดยมีการถือป้ายเรียกร้อง ป้ายประท้วง ซึ่งการเดินขบวนจะต้องไม่ขัดต่อหลักความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะและต้องไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.4 ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรมีข้อจำกัด ดังนี้⁴⁶

5.4.1 หลักความมั่นคงของชาติ (National security) ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่เดิมหมายถึงความมั่นคงทางทหารเท่านั้น แต่ปัจจุบันรวมถึงว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองด้วย เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งข้อจำกัดเสรีภาพที่อ้างหลักความมั่นคงของชาติควรทำในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติจะออกมาโดยคำสั่งคำบัญชาของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในบุคคลหนึ่งไม่ได้

5.4.2 หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public policy) กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจำกัดเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อยได้แก่ กฎหมายอาญา ซึ่งมีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญที่จำกัดเสรีภาพของประชาชน โดยอ้างว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

5.4.3 หลักการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ คือ ต้องมิให้การชุมนุมกระทบกระเทือนความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างการชุมนุม

5.4.4 หลักสิทธิของบุคคลอื่น ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น คือ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

6. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

6.1 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่านด้วยกัน ดังเช่น

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” คือ การเข้ามารวมกันชั่วคราวชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใดๆ การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ที่ผิดต่อกฎหมาย”⁴⁷

⁴⁶ วิษณุ เครืองาม *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร แสงสิทธิการพิมพ์ 2530 หน้า 652

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” ไว้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือเสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการเมืองได้ถูกต้อง⁴⁸

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ⁴⁹

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุม หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ

เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่ประกอบขึ้นจากเสรีภาพขั้นพื้นฐาน 6 ประการ คือ⁵⁰

- 1) เสรีภาพในการแสดงออก
- 2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- 3) เสรีภาพในการพูด
- 4) เสรีภาพในการเดินทาง
- 5) เสรีภาพในการพิมพ์
- 6) เสรีภาพในการเลือกตั้ง

6.2 การชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะอย่างสงบและสันติ เป็นการแสดงออกของกลุ่มชนที่มีความคิดเห็นเป็นแนวทางเดียวกัน มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นของตนกับคนในกลุ่มเดียวกัน หรือผู้อื่นในสังคม และปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม อีกทั้งเป็นการพัฒนาบุคลิกภาพของประชาชน ความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมทั้งสังคมของประชาชน ความพึงพอใจ

⁴⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร อักษรนิติ 2549 หน้า 461

⁴⁸ หยุด แสงอุทัย คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กรุงเทพมหานคร นำเขียนการพิมพ์ 2512 หน้า 54

⁴⁹ วิญญู เครื่องงาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น วารสารนิติธรรมศาสตร์ 11 ,4 (กรกฎาคม 2524): 570-571 หน้า 570

⁵⁰ สราวุธ สุทธพันธ์ อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 33 หน้า 25

ของบุคคลต่อสังคมและรัฐในการแสดงความคิดเห็นของตนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ตนเองและกลุ่มต้องการให้เกิดขึ้นกับสังคมและส่วนรวม นอกจากนั้นการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างสงบยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ และผู้ใช้อำนาจรัฐจะดำเนินนโยบายใดจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญเนื่องจากประชาชนให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ อีกทั้งยังเป็นรากฐานหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีชีวิตชีวา ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ดังเช่นประเทศไทยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63

โดยทั่วไป หลักการที่ใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะทั้งต่อผู้ชุมนุมและต่อเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการชุมนุม รวมทั้งเพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม ที่สำคัญมี 6 ประการ ได้แก่

1) *ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุม* การชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บุคคลควรมีโดยปราศจากการควบคุมกีดกัน 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 จะต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ โดยหลักการแล้ว รัฐจะต้องพยายามใช้มาตรการที่มีความรุนแรงหรือผลกระทบที่น้อยที่สุดเพื่อแก้ไขสถานการณ์ก่อน เมื่อไม่เป็นผลแล้ว จึงจะเพิ่ม

ระดับของความเข้มข้นตามสถานการณ์ และการสลายการชุมนุมไม่ถือว่าเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ได้ เพราะการสลายการชุมนุมถือว่าเป็นการทำลายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุม หลักการข้อนี้จะเป็นการเรียกร้องให้ผู้ที่ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมใช้ดุลพินิจในการตั้งการเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปอย่างระมัดระวังและต้องทราบข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์การชุมนุมในขณะที่จะตั้งการนั้นอย่างถูกต้อง ชัดเจน มีรายละเอียดมากเพียงพอที่จะตั้งการในลักษณะที่เป็นการแก้ไขสถานการณ์ชุมนุมให้สงบเรียบร้อย มากกว่าการทำร้ายผู้ชุมนุม การดำเนินการของผู้ตั้งการในการควบคุมการชุมนุมจะต้องไม่มีการตั้งการแบบเหวี่ยงแห

5) *หลักความโปร่งใสและธรรมาภิบาล* ในการชุมนุมแต่ละครั้งประชาชนควรจะต้องได้รับรู้ข้อมูลในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในระดับต่างๆ โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น และเพื่อเป็นหลักประกันว่าข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากรัฐนั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้องตรวจสอบได้ อีกทั้งมีวิธีการเข้าถึงข้อมูลอย่างเป็นระบบ จึงควรมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะ

6) *หลักความเสมอภาค* หลักนี้จะมองว่าการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐเท่าเทียมกันทุกคน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคลที่เข้าร่วมชุมนุมแตกต่างกัน เพราะเหตุของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อต่อศาสนา ทักษะต่อการเมือง หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน ชนชาติกำเนิด และสถานภาพอื่นๆ

6.3 สถานที่ที่จะใช้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นการชุมนุมในสถานที่ที่ประชาชนมีสิทธิใช้สถานที่นั้นได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น สวนสาธารณะ ลานกีฬา ถนน ทางหลวง ไร่นา ทางเท้า เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนทุกคนที่สนใจจะเข้าร่วมการชุมนุมมีสิทธิที่จะกระทำได้เท่าเทียมกันในการใช้สถานที่นั้นชุมนุมในระยะเวลาชั่วคราว โดยหลักการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบปราศจากอาวุธแล้ว ถือว่าเป็นการชุมนุมที่มีความชอบธรรมในการใช้พื้นที่สาธารณะเหล่านั้นเท่ากับการใช้ที่สาธารณะนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ปกติธรรมดาในชีวิตประจำวัน เช่น เป็นทางเดินเท้า ใช้เล่นกีฬา

การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้จัดการชุมนุมไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ หากภารกิจในการชุมนุมนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์หากดำเนินการอย่างเหมาะสมและเพียงพอแล้ว และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลที่ไม่ใช่กลุ่มผู้ชุมนุมอย่างแท้จริง เช่น เจ้าหน้าที่จัดบุคคลเข้ามาก่อวินาศกรรมการชุมนุม อีกทั้งไม่จำเป็นต้อง

รับผิดชอบต่อการกระทำของผู้เข้าร่วมชุมนุมแต่ละคน หากผู้เข้าร่วมชุมนุมคนใดกระทำผิดต่อกฎหมายก็จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง

6.4 หลักการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

หลักการในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม มี 4 ประการ ได้แก่

6.4.1 เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง (Public Order) วัตถุประสงค์ข้อนี้ไม่อาจนำไปใช้เป็นข้ออ้างเพื่อห้ามหรือสลายการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ รัฐจะต้องไม่อ้างเหตุผลเรื่องความเล็งที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง หรือเรื่องการปรากฏตัวของกลุ่มที่เป็นปรปักษ์ต่อกลุ่มผู้ชุมนุมมาเป็นข้อห้ามหรือยุติการชุมนุมโดยสงบ นอกจากนี้การห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะล่วงหน้า โดยอ้างว่ามีแนวโน้มจะเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวาย ความรุนแรงเป็นเหตุผลที่ขัดกับหลักความได้สัดส่วน กรณีเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงโดยการกระทำของบุคคลบางคนเป็นส่วนตัว รัฐควรใช้วิธีการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลมากกว่าการสั่งห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะไว้ล่วงหน้า⁵¹

เหตุผลเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมจะใช้ได้ในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมทำการยุยงส่งเสริม ให้ผู้อื่นกระทำการที่ผิดกฎหมาย และการกระทำนั้นเกิดขึ้นแล้วซึ่งเป็นไปตามหลักการ “ทฤษฎีอันตรายที่ประจักษ์และปรากฏอยู่ (Clear and Present Danger) หลักการนี้ผู้ยั้งต้องมีเจตนาที่จะก่อความรุนแรง และความรุนแรงนั้นต้องปรากฏแก่สังคม และจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างความรุนแรงกับการแสดงออกที่ถือว่าเป็นการยุยงด้วย (ทฤษฎีระหว่างเหตุและผล)

6.4.2 เพื่อความปลอดภัยของสาธารณะ (Public Safety) รัฐมีหน้าที่หลักในการรักษาความปลอดภัยของสาธารณชนไม่ว่าในกรณีใดก็ตามหน้าที่นี้ไม่อาจมอบหมายให้แก่บุคคลอื่นเป็นต้นว่าผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและผู้รักษาความปลอดภัยของกลุ่มผู้ชุมนุมไปจัดทำแทนรัฐได้

6.4.3 เพื่อปกป้องการสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of Health and Morals) หลักการในข้อนี้มาจากแนวคิดเรื่องสิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขที่ดีของประชาชนที่เชื่อว่าการปกป้องการสาธารณสุขเป็นการปกป้องสิทธิในการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนไหวโดยปริยายด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบต้องไม่ถึงกับกระทบต่อสาระสำคัญหรือแก่นของเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

⁵¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ” นิตยสาร *จันทร* คันคิน 2 มกราคม 2557 จาก <http://www.enlightened-jurists.com>

นอกจากนี้ตามหลักนิติรัฐ ข้อจำกัดทั้งหลายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับประชาชน จะต้องถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายของรัฐ และบทบัญญัติของข้อจำกัดนั้นต้องมีความชัดเจนแน่นอนอนรัดกุมเพียงพอที่จะทำให้บุคคลคาดการณ์ผลทางกฎหมายจากการกระทำของตนได้ล่วงหน้า ในส่วนของคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ก็เช่นเดียวกัน ต้องมีความหมายที่ชัดเจน มิใช่เพียงการบัญญัติแต่ว่ามีพฤติกรรมที่ละเมิดจริยธรรมเท่านั้น แต่จะต้องเป็นพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นอาชญากรรม และซึ่งจะต้องบัญญัติองค์ประกอบและฐานความผิดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนด้วย หลักเรื่องความแน่นอนชัดเจนในกฎหมายนี้จะถูกนำไปใช้กับการตราข้อจำกัดทุกประเภท เช่นเดียวกัน (เช่นว่าการกระทำใดเป็นความผิดตั้งแต่ขั้นเตรียมการหรือเป็นความผิดเมื่อลงมือกระทำ ตลอดจนการมีผลย้อนหลังของความผิด เป็นต้น) ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้มีการจำกัดเสรีภาพสำหรับการชุมนุมสาธารณะที่ “ถือว่าเป็นอันตรายต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” หรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการลงโทษการแสดงความคิดเห็น “ที่หยาบคายในที่สาธารณะ” ก็ต้องบัญญัติให้ชัดเจนทั้งลักษณะพฤติกรรมและโทษ

6.4.4 เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีหน้าที่สร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่พัวพันประกอบกิจการงาน จับจ่ายซื้อของ ค้าขาย และประกอบธุรกิจในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ ความสมดุลเช่นนี้หมายความว่า กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลต้องการทำหรือเกิดขึ้นในสถานที่เดียวกันกับที่ใช้ชุมนุมสาธารณะนั้นยังสามารถดำเนินไปได้ถ้าหากว่าบุคคลนั้นเองไม่ได้กระทำการอะไรอันเป็นการเพิ่มภาระที่ไร้เหตุผลมากขึ้น

ในสังคมประชาธิปไตย ความอดทนอดกลั้นซึ่งกันและกันเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นในระดับหนึ่งก่อน จนผู้คนในสังคมรู้สึกว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนโดยสงบไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

6.5 การเกิด ลักษณะ และวิธีการเลิกการชุมนุม

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการให้การชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวไว้แล้ว อีกทั้งการชุมนุมเรียกร้องตามกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ การชุมนุมเพื่อแสดงพลัง หรือชุมนุมเพื่อเฉลิมฉลองเนื่องในโอกาสต่างๆ ที่การชุมนุมแต่ละครั้งจะถูกกำหนดขึ้นด้วยการกล่าวอ้างถึงสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายในเรื่องของการชุมนุมโดยสงบ แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในการชุมนุมแต่ละครั้งก็จะเกิดปัญหาตามมาทั้งกับชุมชนที่ก่อการชุมนุมนั้น เช่น ปัญหาการจราจร หรือกลายเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะไปใช้บริการสาธารณะหรือสถานที่ราชการที่ใช้ในการชุมนุมนั้น หรือ

บางครั้งกลุ่มผู้ชุมนุมก็จะมี การปิดล้อมสถานที่บางแห่งจนสร้างปัญหาให้แก่บุคคลอื่นที่ต้องเกี่ยวข้องกับสถานที่นั้นได้

6.5.1 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

1) เหตุชุมนุมเรียกร้องเกิด โดยไม่รู้ล่วงหน้า

การชุมนุมลักษณะนี้ปกติจะพัฒนาขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น มีการบอกปากต่อปาก หรือแจ้งข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประกาศทางโทรทัศน์ หรือประกาศเสียงตามสายในชุมชนเรียกร้องให้ออกมาชุมนุม เช่น ชุมนุมเพื่อรอรับแจกของ หรือการชุมนุมเพื่อมุ่งดูเหตุการณ์แปลกประหลาด หรืออุบัติเหตุ

2) เหตุชุมนุมเรียกร้องที่รู้ล่วงหน้า

การชุมนุมลักษณะนี้จะเกิดจากการแจ้งข่าวกันล่วงหน้าถึงกำหนดการชุมนุมโดยมีแกนนำหรือผู้จัดการชุมนุม โดยการนัดหมายหรือเชิญชวนจะพยายามอ้างอิงสิ่งที่เป็นประโยชน์หรือความสนใจเพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับประชาชนมาชุมนุมให้มีจำนวนมากที่สุด เช่น กลุ่มต่อต้านการค้า กลุ่มการเมือง กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ หรือกลุ่มทางศาสนา ซึ่งการรวมตัวกันแต่ละครั้งส่วนใหญ่จะมีการวางแผนการชุมนุม จัดแกนนำ กำหนดโควตาจำนวนผู้ชุมนุมที่อยู่ในความรับผิดชอบของแกนนำ จะมีวิธีการในการจัดองค์การบริหารการชุมนุมเรียกร้องไม่ว่าเป็นเรื่องการส่งกำลังบำรุง อาหาร น้ำ การประชาสัมพันธ์และกฎหมาย โดยการชุมนุมบางเหตุการณ์จะมีการจัดตั้งระบบเงินทุนและการส่งกำลังบำรุงที่ดีมีระบบมากกว่าการดำเนินการของหน่วยงานที่ควบคุมการชุมนุมเสียอีก

การชุมนุมเรียกร้องที่รู้ล่วงหน้าบางครั้งจะมีการกำหนดการชุมนุมล่วงหน้าเมื่อจะมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น เช่น การที่พรรคการเมืองจัดปราศรัย หรือมีการประกาศกำหนดว่าจะ

จัดการชุมนุมเรียกร้อง โดยจะรวมตัวกันในเวลาและสถานที่ตามที่แกนนำผู้ชุมนุมจะประกาศเชิญชวนให้มาชุมนุมเรียกร้อง

6.5.2 วิธีการเลิกการชุมนุม⁵²

การเลิกการชุมนุมหรือการสลายการชุมนุม ซึ่งอาจจะทำให้การชุมนุมยุติลงหรือสลายการชุมนุมเพื่อไปชุมนุมยังสถานที่อื่น จะเกิดขึ้น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) การแยกตัวเพื่อเลิกการชุมนุม คือ การเลิกการชุมนุมตามปกติด้วยกลุ่มของผู้ชุมนุมเอง อาจเกิดจากแกนนำประกาศเลิกการชุมนุม หรือกำหนดการเลิกการชุมนุมไว้ล่วงหน้า

2) การสลายการชุมนุมโดยเหตุฉุกเฉิน คือ เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมได้รับผลกระทบจากเหตุวิกฤตฉุกเฉิน ในสถานที่ชุมนุม เช่น มีการชุ่จะระเบิด ไฟไหม้ หรือมีการก่อการร้าย โศกนาฏกรรม เคยเกิดขึ้นในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ชุมนุมอาจแยกกันออกจากสถานที่ชุมนุม เช่น สนามกีฬา ทำให้เกิดอันตรายได้ง่าย ดังนั้น จึงมีความสำคัญที่ตำรวจในสถานที่ชุมนุมจะต้องทำความเข้าใจกับแกนนำเกี่ยวกับข่าวที่เป็นจริง ข่าวลือ หรือข่าวปล่อย และปฏิกิริยาของกลุ่มคนที่ชุมนุมกันอยู่ เพราะหากแจ้งข่าวที่ทำให้ตกใจอาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมตื่นตระหนก เขียวสียว เบียดเสียด ทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมการชุมนุมได้

3) การสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังบังคับ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังในการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุม ซึ่งไม่ใช่เป็นสิ่งจำเป็นหรือวิธีการที่ดีที่สุดที่จะบีบบังคับเพื่อสลายการชุมนุมการจัดการเจรจาเกี่ยวกับการชุมนุม เป็นวิธีการที่พึงประสงค์มากกว่า และได้รับการพิสูจน์มาแล้วว่าจะทำให้ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำรักษาความสงบเรียบร้อยของกลุ่มเองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มแกนนำมีความเต็มใจร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

6.5.3 รูปแบบของการชุมนุม

การชุมนุมของประชาชนเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็น หรือแสดงข้อเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งต่อรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาล อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

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

⁵² สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือการจัดการชุมนุมเรียกร้อง กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2552 หน้า 8

(1) การชุมนุมอยู่กับที่ (Assembly) คือการที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกัน เพื่อเรียกร้องทางการเมือง หรือขอความเป็นธรรมจากรัฐ โดยรวมตัวกันในที่สาธารณะตามที่กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สุจริต ไม่ก่อความวุ่นวายแก่บ้านเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามหลักสิทธิเสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

(2) การเดินขบวน (Demonstration) คือการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แล้วเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปยังสถานที่ต่างๆ อันเป็นที่สาธารณะ เป็นการเคลื่อนย้ายที่ไม่สร้างปัญหาหรือทำให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อนจากการใช้ทางสาธารณะ

2) การชุมนุมส่วนบุคคล จะเป็นลักษณะการชุมนุมที่กำหนดตัวผู้เข้าร่วมชุมนุมเฉพาะกลุ่มที่กำหนดเท่านั้น บุคคลทั่วไปจะเข้าร่วมกิจกรรมการชุมนุมไม่ได้ มีการตรวจสอบการชุมนุม โดยกลุ่มผู้จัดการชุมนุม สถานที่ชุมนุมอาจจะเป็นที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคลก็ได้

6.5.4 สาเหตุทั่วไปของการชุมนุม

การเกิดขึ้น หรือสาเหตุของการชุมนุมเรียกร้องนั้น มีแนวคิดที่เป็นปัจจัยสำคัญ 4 ประการ สรุปได้ดังนี้

1) ความไม่พึงพอใจในการบริหารงานของรัฐบาล หรือระบบราชการที่ล่าช้า ไม่ค่อยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน สวัสดิภาพของประชาชนถูกคุกคาม มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น เหล่านี้ได้เพิ่มพูนความไม่พอใจของประชาชนมากขึ้น และแสดงออกในรูปการประท้วง⁵³

2) ความรู้สึกเชื่อมั่นความสามารถของตน ในการมีบทบาททางการเมือง ว่าสามารถจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลและกระบวนการประชาธิปไตยได้ ซึ่งหมายความว่า เมื่อประชาชนมีความรู้สึกเกี่ยวข้องกับทางการเมืองแล้ว ประชาชนจะต้องเชื่อมั่นว่า ตนเองมีบทบาท มีอิทธิพล มีความสามารถ ต่อระบบการเมือง โดยอาจจะเป็นตัวแทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ หรือเชื่อว่า ตนเองเป็นคนมีความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขสิ่งที่ไม่เป็นธรรม และทำสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม⁵⁴

3) การขาดความศรัทธาต่อระบบการเมือง ประชาชนจะต้องมีความเชื่อมั่นต่อระบบการเมือง เมื่อใดที่ประชาชนขาดความศรัทธาต่อระบบการเมือง ไม่พอใจผู้นำ ขาดความเชื่อถือ

⁵³ สุพัฒน์ สละชั่ว อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17 หน้า 26

⁵⁴ ประชาชน สุวรรณมงคล “พฤติกรรมกลุ่มประท้วงในประเทศไทย” วารสารสังคมศาสตร์ 7,2 (กรกฎาคม 2541) หน้า 36

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีความคิดว่าบุคคลเหล่านั้นเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าจะดูแลผลประโยชน์ของประชาชนสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การขาดความไว้วางใจ หรือความศรัทธาในระบบการเมือง ผลก็คือ ประชาชนจะไม่เรียกร้องภายในแบบแผนประชาธิปไตยแต่จะหันไปใช้วิธีการนอกแบบ มากขึ้น ซึ่งได้แก่ การประท้วงเพื่อให้รัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบได้ตระหนักหรือหันมาให้ความสนใจต่อข้อเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น⁵⁵

4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง การชุมนุมประท้วงเรียกร้องของราษฎรและกลุ่มพลัง ถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อแสดงให้รัฐบาลรู้ว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาลเพื่อแสดงความเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว⁵⁶

6.5.5 พัฒนาการในการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม⁵⁷

ในการรวมตัวกันแต่ละครั้งอาจจะเริ่มด้วยความสงบ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีเจตนาจะกระทบต่อบุคคลอื่น หรือสร้างความรุนแรง แต่ในบางครั้งที่การชุมนุมก็จะสร้างความเดือดร้อนหรือเกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมได้เมื่อมีการรวมกันของกลุ่มคนจำนวนมาก และจะพัฒนาความรุนแรง หรือความวุ่นวายไปตามระดับดังนี้

1) การรวมตัวกันทำกิจกรรมเป็นกลุ่ม เช่น การแข่งขันกีฬา การดนตรี การแสดง เป็นต้น โดยปกติกลุ่มชนเหล่านี้จะมีความเป็นระเบียบ หรือสร้างปัญหาแก่สังคมน้อย เช่น อาจจะทำให้การจราจรติดขัดบ้าง กลุ่มคนที่มารวมตัวกันจะมีแรงจูงใจหรือจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน

2) การรวมตัวกันของคนจำนวนมากย่อมปรากฏสิ่งที่ไม่เป็นระเบียบเกิดขึ้นเสมอ เมื่อกลุ่มคนมารวมตัวกันเป็นจำนวนมาก แม้วัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันนั้นจะไม่มีเจตนาที่จะก่อความเดือดร้อน แต่ก็เกิดปัญหาสิ่งที่ไม่เป็นระเบียบขึ้นเสมอ เช่น การทิ้งขยะ การส่งเสียงดัง การกีดขวางการจราจร ซึ่งสร้างปัญหาให้แก่ชุมชนในพื้นที่ที่มีการชุมนุม กรณีจึงต้องมีการจัดระเบียบไม่ให้กลุ่มชนก่อความเดือดร้อน

⁵⁵ ผดุงศักดิ์ อมาตยกุล ความคิดเห็นต่อการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคนยากจนของสมาชิกของสมาชิกรวมชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร อำเภอสิรินธร และอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2542 หน้า 32

⁵⁶ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา กรุงเทพมหานคร เอส แอนด์ จี กราฟฟิค 2537 หน้า 36

⁵⁷ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือการฝึกและการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2554 หน้า 2

3) ผู้ชมที่ก่อความไม่สงบ ในกลุ่มผู้ชุมนุมอาจจะมิบุคคลบางกลุ่มตั้งใจที่จะก่อเหตุให้เกิดความวุ่นวาย โดยอาศัยความไม่เป็นระเบียบที่มีคนจำนวนมากเป็นฐาน เมื่อคนมารวมกลุ่มกันเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีแกนนำหรือไม่กี่ตาม ก็จะมีการพูดคุย โห่ร้อง ร้องเพลง หรือมีการตะโกน หรือยกป้ายแสดงความต้องการ หรือแสดงออกของกลุ่ม ซึ่งก็จะทำให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่ชุมนุมหรือบริเวณใกล้เคียง

4) ผู้ชมที่บ้าคลั่ง ผู้ชมที่รวมตัวกัน เมื่อถูกขับเคลื่อนหรือมีแกนนำชักจูง ชั่วๆ หรือมีพฤติกรรมที่ถูกกระตุ้นทางอารมณ์ ซึ่งมีความอ่อนไหวทางจิตวิทยาได้ง่ายเมื่อคนมารวมตัวกันทำให้ผู้ชมเชื่อฟัง หรือถูกชักจูงได้ง่าย ให้กระทำการรุนแรง หรือผิดกฎหมาย โดยปกติเจ้าหน้าที่จะไม่ยอมรับหรือเห็นว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย หรือถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบเกิดความรุนแรงแล้วเนื่องจากความรุนแรงและการตื่นตระหนกจะเกิดปะทุได้ทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ชมที่บ้าคลั่งมีความรู้สึกร่วมกันถึงความเสี่ยงหรือความไม่ปลอดภัยในการที่จะถูกดำเนินการสลายผู้ชม หรือในระหว่างการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่อาจมีความคิดว่าผู้ชมไม่สามารถจะหาทางออกจากที่ชุมนุมได้ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้บ่อยครั้งก็นำไปสู่การปะทะระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ และเกิดความรุนแรงเสียหาย บาดเจ็บตามมา

5) การจลาจล คือ การที่ผู้ชมก่อความไม่สงบ หรือบ้าคลั่ง แล้วเปลี่ยนเป็นความรุนแรงโดยการแสดงออกอย่างรุนแรงในตัวเอง เช่น การทำลายทรัพย์สิน การทำร้ายผู้อื่นและการก่อเหตุรุนแรงต่างๆ ในสถานที่ชุมนุม หรือพื้นที่ข้างเคียง เผาทรัพย์สิน สิ่งของ เป็นต้น

เมื่อกลุ่มชนมารวมตัวกัน บางครั้งอาจจะเริ่มต้นด้วยการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่ผู้ร่วมชุมนุมมีความสนใจในสิ่งเดียวกัน โดยไม่ได้มีเจตนาที่จะก่อความไม่สงบหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น แต่เมื่อกลุ่มชนมารวมตัวกันจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดปัญหาให้กับชุมนุมที่อยู่บริเวณที่มีการรวมตัวกันนั้น อย่างน้อยก็อาจจะทำให้การจราจรติดขัด หรือมีการส่งเสียงดัง เกิดขึ้น ขณะเดียวกันกลุ่มชนที่รวมตัวกันบางครั้งก็ต้องการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม จึงรวมตัวกันเพื่อกดดันเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาล ให้ดำเนินการตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตน กรณีนี้อาจจะมีการชุมนุมเพื่อก่อความไม่สงบขึ้นได้ ดังนั้นในการรวมตัวกันของกลุ่มชนบางครั้งอาจจะไม่มีเจตนาจะก่อความไม่สงบหรือบางครั้งก็ต้องการสร้างความสงบขึ้นในสังคมก็ได้ ขึ้นกับวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันนั้น

บทที่ 3

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาบังคับใช้ โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเกิดมีการชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นมา เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งโดยปกติเบื้องต้นจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการเข้าไปดูแล ควบคุม เปรียบเทียบกับผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการให้มีการชุมนุม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยโดยหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยมักจะเป็นการชุมนุมที่ใช้ระยะเวลายาวนาน ไร้ระเบียบ อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะก่อเหตุรุนแรงหรือละเมิดต่อกฎหมายอาญาซึ่งเป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยตลอดเวลา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก็จะเป็นการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเท่านั้น และการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปนี้ก็แทบไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้ออกแบบหรือตราขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยเฉพาะ บ่อยครั้งการไม่สามารถควบคุมการชุมนุมให้สงบได้ การชุมนุมฝ่าฝืนกฎหมายมากขึ้นๆ จนบางครั้งเข้าสู่การจลาจลหรือเกิดความไม่สงบขึ้นทั่วไป เมื่อถึงขั้นนี้หรือคาดว่าจะถึงขั้นที่รุนแรง รัฐบาลก็มักที่จะเลือกนำเอากฎหมายความมั่นคงหรือกฎหมายบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้ ซึ่งผลที่ตามมามักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือจนกระทั่งถูกฟ้องร้องว่า รัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ใช้กำลังรุนแรงเกินกว่าเหตุต่อผู้ชุมนุม ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะหรือที่เรียกว่ากฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษที่ใช้กับสถานการณ์ที่มีความรุนแรงหรือฉุกเฉิน กับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทย (ร่างฯ) ที่มีการผลักดันให้มีขึ้นตลอดช่วงระยะเวลาที่มากกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยแบ่งหัวข้อดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติ
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์พิเศษ
3. สรุปหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของไทย
4. ร่างที่เสนอให้ตราเป็นกฎหมายการชุมนุมสาธารณะขององค์กรต่างๆทั้งหน่วยงานราชการหรือเอกชน
5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....(ร่างฯที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเรื่องเสร็จที่ 183/2553)

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติ

เมื่อไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ดูแล ควบคุมผู้ชุมนุม จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายต่างๆ ที่มีและเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือพฤติกรรมของการชุมนุมมาพิจารณาบังคับใช้โดยตามแต่ดุลพินิจของตนเอง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กฎหมายเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วยจึงจะนำมาบังคับใช้ได้อันได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ นี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการจำกัดอำนาจขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรอื่น ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือกฎ ว่าจะบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น หากบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนอกจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นบังคับใช้ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้” และเมื่อบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการเสมอภาค

มาตรา 63 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองว่า “การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าตามปกติแล้วประชาชนมีเสรีภาพที่จะทำการชุมนุมได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันได้แก่

1) ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ การชุมนุมจะกระทำในรูปแบบใดก็ตามจะต้องไม่ก่อความวุ่นวายในสังคม ไม่ทำให้เกิดขบวนการสัจจรของผู้อื่น

2) ผู้ชุมนุมต้องปราศจากอาวุธ คำว่า “อาวุธ” น่าจะหมายถึงอาวุธตามประมวลกฎหมายอาญา นั่นก็คืออาวุธรวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือมีเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ ประเทศไทยจึงต้องนำบทกฎหมายที่บังคับใช้เป็นการทั่วไปมาใช้ในการชุมนุมกรณีที่มีข้อเท็จจริงในการชุมนุมแต่ละครั้งเกี่ยวข้อง ซึ่งมีกฎหมายที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการชุมนุม ดังนี้

1.1 ประมวลกฎหมายอาญา อาจจะต้องเกี่ยวข้องกับการชุมนุมกรณีที่มีผู้ชุมนุมไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และกระทำการอันเป็นความผิดตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมการชุมนุมจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิกรณีที่มีผู้ชุมนุมกระทำการอันผิดต่อกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ เช่น

มาตรา 68 บัญญัติว่า “ผู้ใดจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิของตน หรือของผู้อื่นให้พ้นภัยอันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย และเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง ถ้าได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ การกระทำนั้นเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นไม่มีความผิด”

มาตรานี้จะเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชุมนุมกระทำต่อผู้ชุมนุม หรือผู้ชุมนุมกระทำต่อเจ้าพนักงานจะใช้กรณีที่มีผู้ชุมนุมกระทำการอันละเมิดต่อกฎหมาย และทำให้มีอันตรายเกิดขึ้น

มาตรา 135/1 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ

(2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ฯ

ถ้ากระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย”

จากบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นว่า หากผู้ชุมนุมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ใช่การชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธแล้วจะเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว

มาตรา 215 บัญญัติว่า “ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองฯ”

มาตรา 216 บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มีวสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก ฯ”

ตามมาตรา 215 จะเห็นว่าหากการชุมนุมนั้นมีการขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ไม่ต้องถึงขั้นใช้กำลังประทุษร้ายจริงๆ แค่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายก็มีความผิดตามมาตรา 215 แล้ว ส่วนการกระทำที่เป็นการก่อความวุ่นวายในบ้านเมืองนั้น คือการทำให้เสียความสงบสุขของประชาชน เช่น มีการชุมนุมและวางเพลิงเผาจนผู้ว่าราชการจังหวัด มีการชุมนุมปิดประตูโรงงานเพื่อมิให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้าออกโรงงาน เข้าออกโรงงานได้ เป็นต้น

จะเห็นว่าหากการชุมนุมที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 นั้น ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ จึงเป็นการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญไม่คุ้มครอง เท่ากับเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญาดังกล่าวแล้ว

ส่วนมาตรา 216 เป็นกรณีที่มีการชุมนุมกันแล้วเจ้าพนักงานสั่งให้เลิก การสั่งให้เลิกนั้น ต้องเป็นคำสั่งก่อนที่จะมีการขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือก่อนที่จะก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง หากไม่เลิกก็มีความผิดตามมาตรา 215 แต่หากเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกหลังจากมีการกระทำผิดไปแล้วและไม่เลิกก็มีความผิดตามมาตรา 215 และ มาตรา 216 ด้วย กลายเป็นกระทำความผิดเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท

มาตรา 368 บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ฯ”

มาตรา 370 บัญญัติว่า “ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ฯ”

มาตรา 385 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย กีดขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยการกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ฯ”

1.2 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

1.3 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการป้องกัน และรักษาความมั่นคงของประเทศทั้งภายนอกและภายในประเทศในภาวะปกติ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบ การสงคราม การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ การปราบปรามการก่อกบฏ และการจลาจล ซึ่งมี

ส่วนเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสามารถกำหนดพื้นที่บริเวณใด เพื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารขึ้นเพื่อการใดการหนึ่งโดยเฉพาะได้ เช่น ตั้งกองกำลังทหารเพื่อปราบปรามการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่จะกระทำได้ตามกฎหมายฉบับนี้

1.4 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตรายที่เกิดจากสาธารณภัยต่างๆ และการก่อวินาศกรรมที่มุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ โดยจัดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานในการวางแผนป้องกันภัยต่างๆ⁵⁸

1.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ที่ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าจะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวหากการชุมนุมกรณีใดต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียงต้องขออนุญาตตามบทกฎหมายนี้ก่อน ปกติการชุมนุมย่อมมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อให้ผู้คนทั่วไปได้ยินได้ฟังด้วย ดังนั้นผู้จัดการชุมนุมเรียกร้องจึงต้องมีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงก่อนไม่เช่นนั้นจะเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

1.6 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยกำหนดให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้เป็น เจ้าพนักงานจราจร และกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่ด้านการจราจร 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 “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร”

⁵⁸ ภาณุมาศ ชัดเงางาม “สิทธิเกี่ยวกับการเมือง” ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน* เล่ม 2 หน่วยที่ 9 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 55

3) มาตรา 110 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียไร ในทางเดินรถ หรือออกไปกลางทางโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเป็นการกีดขวางการจราจร”

4) มาตรา 148 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 108 มาตรา 109 มาตรา 110 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้การจราจรทางบก ซึ่งการชุมนุมโดยสงบจะต้องเป็นการชุมนุมสาธารณะโดยไม่กีดขวางการจราจร และหากมีการเดินขบวนก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจให้ใช้เส้นทางแล้ว จึงจะเป็นการชุมนุมโดยสงบ หากกระทำการฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ ย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 63

1.7 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมคม หรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใดๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือบุคคล”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการห้ามกีดขวางหรือการกระทำที่อาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ ดังนั้นหากการชุมนุมที่มีการปิดถนนหรือนำสิ่งของมาวางขวางถนนอันอาจเป็นอันตรายต่อยานพาหนะก็จะมีความผิดตามกฎหมายดังกล่าวอันเป็นเหตุให้การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและขัดกับรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีแก่การชุมนุมได้

เมื่อปี พ.ศ.2549 ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทางหลวง โดยเพิ่มมาตรา 46/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 174 คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44 เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2549 ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549⁵⁹ ว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง มาตรา 46/1 เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน มาตรา 29 และมาตรา 44 โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกาเล่ม 123 ตอนที่ 90 ก วันที่ 4 กันยายน 2549

1.8 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่

มาตรา 10 บัญญัติว่า “การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย ฯ” และมาตรา 4 บัญญัติความหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอนุญาตไว้ได้แก่

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

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

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับในเขต องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด

⁵⁹ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุม โดยฝ่าฝืนกฎหมาย สำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2552 หน้า 7

(4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้ จากบทบัญญัติดังกล่าว หากการประชุมครั้งใดมีการปิด ทิ้ง หรือ โปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตนั้นด้วย

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์พิเศษ

การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย เกิดขึ้นด้วยสาเหตุ ปัจจัยต่างๆ ที่อาจแตกต่างกัน แต่โดยส่วนมาก มักจะเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมือง ดังนั้น รูปแบบ หรือลักษณะหรือการจัดการการชุมนุมอาจแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ไม่มากนัก บ่อยครั้งการชุมนุมที่มักจะอ้างว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในช่วงเริ่มต้น แต่ก็มักจะบานปลายมีการก่อเหตุวุ่นวายหรือก่อความไม่สงบขึ้นตามมาเสมอๆ จนกระทั่งเราจะพบเห็นอยู่เสมอว่า เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ ไม่มีระเบียบ ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ม็อบ (Mob) เป็นปกติไว้ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากการชุมนุมในประเทศไทย มักจะเป็นการชุมนุมที่ยาวนาน และแสดงความรุนแรงหรือใช้กำลังประทุษร้ายตามมาเสมอๆ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบซึ่งรวมไปถึงรัฐบาลก็จะนำกฎหมายพิเศษขึ้นมาประกาศใช้กับผู้ชุมนุมเพื่อให้ควบคุมสถานการณ์ให้เป็นปกติหรืออยู่ในความสงบได้ กฎหมายพิเศษเหล่านี้ได้แก่

2.1 พระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อนำมาใช้ในสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐให้ยุติลงได้โดยเร็ว และใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย รวมทั้งใช้แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ อันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

2.1.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ, ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็น กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน

มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจส่งผลให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีว่ามีความจำเป็นแล้ว หรือยังที่จะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและสมควรใช้มาตรการใดในการจัดการสถานการณ์นั้น โดยเหมาะสม แต่การปฏิบัติการของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติการของนายกรัฐมนตรีในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน และอาจมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาที่เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อให้คำปรึกษาหรือเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติการในท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.1.2 การใช้อำนาจ พื้นที่ใดมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน จะโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดให้อำนาจหน้าที่บางส่วนหรือทั้งหมดที่กฎหมายมิให้แก่นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด กลายมาเป็นของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวด้วย

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อาจจะมีการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีแทน หรือมอบหมายให้กำกับการปฏิบัติการของผู้เกี่ยวข้องได้ โดยในกรณีหลังนี้ให้ถือว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติด้วย

ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย กรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่า เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดให้บุคคลนั้นเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกหน่วยและพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการนั้น

2.1.3 รูปแบบการใช้อำนาจ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจออกข้อกำหนด โดยระบุเงื่อนไข ระยะเวลาในการปฏิบัติ หรือมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่น กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นๆ ก็ได้ อำนาจดังกล่าวได้แก่

1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น เช่น ทูต หรือผู้แทนต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ

2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใดๆ ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่กำหนด

6) การจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ หรือผู้ที่ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขออนุญาตศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็สามารถจับกุมและควบคุมตัวไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน และสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้คราวละเจ็ดวัน แต่รวมกันทุกคราวแล้วต้องไม่เกินสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว และสลับซับซ้อน โดยกฎหมายนี้จะกำหนดให้มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจน

บูรณาการ และประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง

พระราชบัญญัติดังกล่าว มีเนื้อหาพอสรุปได้ดังนี้

2.2.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ กำหนดให้ตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) มีฐานะเป็นส่วนราชการที่ขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

2.2.2 การใช้อำนาจ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร โดยมี ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการ โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้กองอำนาจรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร มีอำนาจกำกับหน่วยงานของรัฐได้ตามความเหมาะสม หรือกรณีปรากฏเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้กองอำนาจรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปราม แก๊ซ หรือบรรเทาเหตุการณ์นั้นภายในพื้นที่ที่กำหนดได้ โดยให้มีการประกาศให้ทราบทั่วกันด้วย หรือจะให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

โดยสรุปปัจจุบันนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมประท้วงเรียกร้องของกลุ่มพลังมวลชนต่างๆและสถานการณ์ได้บานปลายจนเป็นการก่อเหตุจลาจลขึ้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาควบคุมดูแลให้การชุมนุมนั้นอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยยึดหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ทั้งนี้ การดำเนินการควบคุมผู้ชุมนุมหรือฝูงชนของเจ้าพนักงานจะต้องยึดหลักปฏิบัติภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ยังจะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และหลักสิทธิมนุษยชนด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหากระทบกระทั่งกับกลุ่มพลังต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีของสื่อมวลชนต่างๆ

2.3 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจทหารเป็นเจ้าพนักงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยจากภัยที่จะมีมาจากภายนอกหรือภายใน โดยจะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตรา หรือบางมาตรา หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา โดยอาจกำหนดเงื่อนไขการใช้บทบัญญัตินั้น บังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ์ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (มาตรา 6)

2) ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งการกระทำความคิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ฯลฯ (มาตรา 7)

3) เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะห้าม ... ฯลฯ (มาตรา 8) การห้ามนั้น มีอำนาจที่จะห้ามได้ดังนี้ (1) ที่จะห้ามมั่วสุมประจุมกัน ... ฯลฯ (4) ที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจร ... ฯลฯ (6) ที่จะห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด (7) ที่จะห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ์ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ (มาตรา 11)

3. สรุปหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของไทย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบบ "นิติรัฐ" กล่าวคือไม่ว่าหน่วยงานหรือองค์กรใดๆภายในรัฐทุกส่วนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ประชาชนทุกคนต้องเคารพกฎหมายและการใช้อำนาจของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเช่นกัน และที่สำคัญก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดหลักว่า "ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ จึงจะกระทำได้" ทั้งนี้เนื่องจากในระบบนิติรัฐนั้นต้องการให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ใช้จัดระเบียบของสังคม และควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ดังนั้นผู้วิจัยแยกพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมและก่อเหตุจลาจลของฝูงชนได้ดังนี้

3.1 หลักการที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม

3.1.1 หลักสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

โดยปกติทั่วไปแล้วประชาชนพลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมกัน โดยความสงบ และปราศจากอาวุธ ซึ่ง เจ้าพนักงานของรัฐไม่สามารถที่จะสั่งห้ามหรือกระทำการใดอันเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามเป็นกรณีเฉพาะ หรือในเวลาประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือมีการประกาศสถานการณ์

ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในมาตรา 63

อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนจะได้รับการรับรองคุ้มครองให้ใช้สิทธิในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองดังกล่าวได้นั้น จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข คือ ประการแรก ต้องเป็นการชุมนุมโดยความสงบ กล่าวคือจะต้องไม่มีการใช้กำลังประทุษร้ายหรือข่มขู่ ข่มขืนใจผู้อื่น ไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ตาม และต้องไม่ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นในสังคม ไม่ทำให้ประชาชนคนอื่นๆต้องเดือดร้อนรำคาญ รวมถึงจะต้องไม่เป็นการก่อกวนกีดขวางทางสัญจรของผู้อื่นด้วย ที่สำคัญ ผู้ชุมนุมต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่าจะต้องไม่ใช่เสรีภาพของตนจนไปล่วงละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น ประการที่สอง การชุมนุมนั้นผู้ชุมนุมจะต้องปราศจากอาวุธด้วย และประการที่สาม การชุมนุมนั้นต้องไม่มีกฎหมายห้ามหรือเป็นการชุมนุมในระหว่างที่ประเทศอยู่ในสภาวะฉุกเฉินบางประการ เช่น สภาวะสงคราม หรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น ดังนั้น ถ้าหากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามอยู่ภายในเงื่อนไขดังกล่าวย่อมไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยิ่งอาจถือว่าเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

3.1.2 หลักสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงต้องระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น มิฉะนั้น อาจถูกร้องเรียน หรือส่งรายงานการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และสหประชาชาติอาจดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยได้นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509 ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องพัฒนากฎหมาย และดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกติกาดังกล่าวด้วย

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ พ.ศ.2491 (Universal Declaration of Human Rights,1948) ข้อ 20 (1) บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม และการสมาคมโดยสงบ

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) ข้อ 21 สิทธิในการร่วมประชุมโดยสงบย่อมเป็นที่ยอมรับ การจำกัดตัดตอนการใช้สิทธินี้ นอกเหนือจากที่เป็นไปตามกฎหมายและจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย สาธารณะความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นจะมีไม่ได้

3.2 หลักกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย

ผู้ชุมนุมจะต้องระมัดระวังให้การชุมนุมอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย มิฉะนั้นหากมีการก่อความวุ่นวาย ใช้กำลังขว้างปาทำลายสิ่งของของบุคคลอื่น หรือกีดขวางทางสัญจรจนเกิดความเดือดร้อนรำคาญอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานอาจกล่าวอ้างเป็นความผิดได้ดังนี้

3.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา

- 1) ความผิดฐานก่อความไม่สงบ เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อกฎหมายหรือรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี ตามมาตรา 116
- 2) ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป กระทำการให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ถ้ามีอาวุธ มีโทษจำคุกไม่เกินสองปี ส่วนผู้เป็นหัวหน้า มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ตามมาตรา 215 และหากเจ้าพนักงานได้สั่งให้เลิกมั่วสุมแล้วไม่เลิก มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ตามมาตรา 216 ด้วย
- 3) อาจเป็นความผิดหลุโทษฐาน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงาน ฐานส่งเสียงทำให้ประชาชนตกใจ เดือดร้อน ฐานกีดขวางทางสาธารณะ ฯลฯ ตามมาตรา 368,370,385 เป็นต้น

3.2.2 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

- 1) ฐานเดินขบวนกีดขวางการจราจร ตามมาตรา 108
- 2) ฐานกีดขวางทางเท้า ตามมาตรา 109
- 3) ฐานกระทำการใดๆ ในลักษณะกีดขวางทางจราจร ตามมาตรา 114

3.2.3 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

ผู้ที่จะใช้เครื่องขยายเสียงต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ตามมาตรา 4 หากเสียงที่ใช้ก่อความรำคาญแก่ประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจสั่งให้ลดเสียงลงได้ ตามมาตรา 6 อย่างไรก็ตาม การชุมนุมแทบทุกครั้งมักจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกของผู้อื่นในการใช้ที่สาธารณะและมีแนวโน้มที่จะก่อความรุนแรงในลักษณะเป็นใช้กำลังกระทำผิดกฎหมายต่อผู้อื่น อันเป็นความผิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ดังนั้น ผู้ที่ไม่ได้ชุมนุมหรือผู้อื่นที่ถูกละเมิดย่อมมีสิทธิในการป้องกันตนเองจากภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงได้ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68 โดยอยู่ภายใต้หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนด้วย

สำหรับ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย อาจต้องดำเนินการในการใช้กำลังตอบโต้หรือควบคุมได้ซึ่งเป็นรายละเอียดที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการไว้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่หากเป็นไปตามหลักสากลแล้วต้องอยู่ภายใต้

1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966)

2) ประมวลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct)

3) หลักพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principle on the Use of Force and Fire Arm of Law Enforcement Officer)

โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องรักษาคุณภาพระหว่างหลักสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและหลักในการรักษาความสงบอย่างเหมาะสม

3.3 กฎหมายพิเศษที่เจ้าพนักงานใช้ปฏิบัติในการควบคุมการชุมนุมและการก่อเหตุจลาจลของฝูงชน ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 พระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457

เมื่อการชุมนุมของฝูงชนได้กลายเป็นความไม่สงบ ก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนรำคาญ หรือกีดขวางทางสัญจรของประชาชน หรือลุกลามจนเป็นการจลาจลขึ้น เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือทหาร จะต้องเข้ามาดำเนินการควบคุม สั่งการ ให้ผู้ชุมนุมอยู่ในความสงบ ยุติการใช้กำลัง หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หากผู้ชุมนุมไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานอาจจำเป็นต้องใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้น อาจถึงขั้นต้องมีการจับกุมหัวหน้า หรือผู้นำ ในการชุมนุมดังกล่าว และหากมีความจำเป็นจริงๆ ที่จะต้องควบคุมสถานการณ์การชุมนุมที่ลุกลามไปเป็นการจลาจล ในกรณีที่มีผู้ก่อเหตุจลาจลนั้นมีการใช้อาวุธ ก็อาจจะต้องมีการใช้กำลังและอาวุธเข้าปราบปราม แต่การปฏิบัติการของเจ้าพนักงานดังกล่าว จะต้องเลือกใช้วิธีการและขั้นตอนอย่างถูกต้อง เหมาะสม และพอสมควรแก่เหตุตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ด้วย หากผู้ชุมนุมยอมจำนนแล้วจะทุบตีเขาไม่ได้ มิฉะนั้นตัวเจ้าหน้าที่อาจจะต้องรับผิดชอบทำร้ายร่างกาย อย่างไรก็ตามการใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดนั้น เจ้าพนักงานไม่จำเป็นต้องเอาชีวิตเข้าเสี่ยงถึงขนาดที่จะต้องรอให้ผู้กระทำความผิดทำอันตรายตนก่อนจึงจะใช้กำลังได้ตอบได้ เจ้าพนักงานสามารถใช้กำลังได้ทันทีถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความอันตรายเชื่อว่าผู้กระทำความผิดกำลังจะกระทำให้เกิดอันตรายแก่ตน หรือบุคคลอื่น

ก่อนอื่นเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยังมีบทบัญญัติกำหนดหลักการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐให้อยู่ในขอบเขตกว้างๆ ไว้ด้วย นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามวิธีการ และขั้นตอนที่มีกฎหมายกำหนดขอบเขต และให้อำนาจไว้

โดยสรุป การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการควบคุมฝูงชนและการใช้กำลังปราบปรามการจลาจลนั้น ควรคำนึงถึงเรื่องสำคัญๆ ดังนี้คือ

1) ผู้ชุมนุมใช้สิทธิเสรีภาพอยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ บัญญัติไว้หรือไม่ ถ้าผู้ชุมนุมอยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญและไม่ละเมิดกฎหมายใดๆ เจ้าพนักงานเพียงคอยควบคุมให้การชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบและไม่ไปก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น

2) ถ้าผู้ชุมนุมใช้สิทธิเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเป็นการละเมิดกฎหมายใดๆ เจ้าพนักงานผู้ควบคุมจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ชุมนุมนั้นเป็นการละเมิดกฎหมายในชั้นใด มีความรุนแรงเพียงใด แล้วเลือกวิธีปฏิบัติในการควบคุม สลายฝูงชน อย่างเหมาะสม เช่น ชี้แจง ชักจูงให้ผู้ชุมนุมกลับสู่ความสงบ ออกคำสั่งให้ลดหรืองดการใช้เสียงดัง ออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมที่กำลังบานปลายหรือสับสนวุ่นวาย ตั้งแถวแนวป้องกันมิให้ผู้ชุมนุมขยายตัวออกไป การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การจับกุมผู้นำการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานและก่อการจลาจล และการใช้กำลังและอาวุธเข้าปราบปรามการชุมนุมที่บ้านปลายเป็นการก่อเหตุจลาจล ทั้งนี้การที่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการจะเลือกวิธีปฏิบัติในการควบคุม สลายฝูงชนด้วยวิธีใด จะต้องพิจารณาหลักกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติงานแก่เจ้าพนักงานให้ดี และต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวด้วย

3) ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติในชั้นตอนใด เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการจะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ชุมนุมด้วยเสมอ

3.4 บทเรียนคดีปกครองเกี่ยวกับข้อพิพาทการชุมนุมสาธารณะ

เมื่อการใช้สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญถูกจำกัดหรือถูกขัดขวางโดยกฎหมายและถูกรบกวนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อพิพาทในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม คือ “สถาบันศาล” ซึ่งมีหน้าที่ในการผดุงไว้ซึ่งความถูกต้อง ยุติธรรมตามที่กฎหมายคุ้มครอง สำหรับในประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะนั้น ปัจจุบันยังมีประเด็นความไม่เข้าใจทั้งผู้ใช้สิทธิและเจ้าหน้าที่ในเรื่องเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี แต่ละเหตุการณ์จะนำข้อพิพาทนั้นขึ้นสู่ศาลใด เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังไม่มีการประกาศใช้ อย่างไรก็ตามข้อพิพาทดังกล่าวมีการนำขึ้นสู่ศาลปกครองจำนวนไม่น้อยและศาลปกครองได้รับไว้พิจารณาเพื่อตรวจสอบการใช้สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผลแห่งคำพิพากษา คำสั่งทาง

ปกครองจากประเด็นข้อพิพาทดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าจะประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาเป็นแนวทางที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะทั้งรัฐบาล นิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ ประชาชน และทุกภาคส่วนจะได้ตระหนัก และร่วมกันเรียนรู้ในบทบรรทัดฐานดังกล่าว เพื่อรู้เท่าทันอย่างเข้าใจในการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ต่อไปในอนาคต โดยบทเรียนแห่งคำพิพากษา คำสั่งทางปกครองมีดังนี้

3.4.1 คดีศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ 1605/2551

สาระสำคัญแห่งคดี

เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการสลายการชุมนุมโดยยิงแก๊สน้ำตา กรณีผู้ฟ้องคดีได้ร่วมชุมนุมปิดล้อมรัฐสภา โดยมีได้แจ้งเตือนและสลายการชุมนุม โดยมีได้ทำตามขั้นตอน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียุติการกระทำที่ใช้วัตถุระเบิดและขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว

คำสั่งศาลปกครอง

ศาลปกครองเห็นว่า การสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้มีการจับกุม แจ้งข้อกล่าวหาหรือดำเนินการใดๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่ใช่กระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการกระทำทางปกครองคดีจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และศาลได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการสลายการชุมนุมต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น คำนึงถึงความเหมาะสมตามหลักสากลของการสลายการชุมนุมของประชาชน

3.4.2 คดีศาลปกครองสงขลาหมายเลขแดง 51/2549

สาระสำคัญแห่งคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซและโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย โดยได้เคลื่อนย้ายมาจนถึงถนนจุดอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังสลายการชุมนุมอันเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ ขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินรวม 2 ล้านบาทเศษ

คำพิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองสงขลาได้รับฟ้องกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสียหายในการชุมนุมอันเป็นคดีพิพาทจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยศาลพิพากษาว่าการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีเป็นไปอย่างสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดเสรีภาพในการสลายการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีคนละหนึ่งหมื่นบาท

จากแนวคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองตามที่ยกเป็นกรณีศึกษาตามที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การกระทำตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะหากเป็นการกระทำทางปกครองในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ถึงแม้ว่าประเทศซึ่งยังไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่โดยหลักการแล้วเมื่อเป็นการกระทำทางปกครองก็ย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น โดยศาลปกครองเช่นกัน ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองจึงเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการยุติหรือสลายการชุมนุมที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอน และกฎเกณฑ์อย่างเป็นสากล เพื่อมิให้เกิดการก้าวล่วงซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองสิทธินั้นไว้

4. ร่างที่เสนอให้ตราเป็นกฎหมายการชุมนุมสาธารณะขององค์กรต่างๆทั้งหน่วยงานราชการหรือเอกชน

จากการที่เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะได้นำกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ ตามที่กล่าวมาแล้ว ไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดดุลยภาพทั้งในด้านหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและหลักความสงบเรียบร้อย แต่ก็ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีแนวความคิดที่จะเสนอกฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายเฉพาะที่นำมาบังคับใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เป็นที่ยอมรับของสังคมและอารยประเทศ จึงได้มีการผลักดัน เสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายโดยจัดทำเป็นร่างกฎหมายเสนอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบมาหรือต่อสาธารณะอันได้แก่

4.1 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....ที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ ดช 0011.14/0004 ลง 28 กันยายน 2552 เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยสรุปสาระสำคัญของร่างดังกล่าวได้ดังนี้

หลักการ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือ ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

เหตุผล โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงต้องเข้ารักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวก แก่ผู้ชุมนุมโดยเคร่งครัด รอบคอบและทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งการคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเพื่อป้องกันและให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติและวางหลักเกณฑ์ให้เกิดความเรียบร้อย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย 12 มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁶⁰

กำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยการชุมนุมสาธารณะ โดยให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะมีหนังสือแจ้งต่อเจ้าพนักงานในท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวัน พร้อมรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการ สถานที่ วัน เวลาและระยะเวลาที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยประมาณ และชื่อ ที่อยู่ของผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ(มาตรา 5)

กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น ต้องไม่ชุมนุมใกล้พระบรมมหาราชวังในระยะห้าร้อยเมตร ไม่ชุมนุมใกล้โรงพยาบาล หรือ โรงเรียนขณะเปิดทำการในระยะสองร้อยเมตร หรือ ใกล้สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในลักษณะเป็นการรบกวน ต่อการประกอบศาสนกิจตามปกติ ไม่ปิดล้อมสถานที่ราชการ และไม่นำหรือยินยอมหรือปล่อยปลดละเลยให้มีการนำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือความไม่สงบในบ้านเมืองและไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร เป็นต้น (มาตรา 6)

⁶⁰ เฉพาะร่างมาตรา 1 ถึงร่างมาตรา 3 ที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น เป็นชื่อร่างพระราชบัญญัติ กำหนดเวลาบังคับใช้กฎหมาย บทนิยามศัพท์ในกฎหมาย กำหนดให้ ซึ่งได้แก่ การชุมนุมสาธารณะ หมายความว่า การที่กลุ่มคนตั้งแต่สิบคนขึ้นไป มาชุมนุมร่วมกันเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และที่สาธารณะ หมายความว่า สถานที่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้ มี หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ส่วน ร่างมาตรา 4 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

กรณีการประชุมผ่านกฎหมาย หรือน่าจะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิก การชุมนุมและออกไปจากสถานที่ชุมนุมโดยเร็ว และหากผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ เลิกการชุมนุม ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมได้ตามความ จำเป็นแก่พฤติการณ์ (มาตรา 7)

ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้กำลัง เข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุม (มาตรา 8)

ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ให้อำนาจเจ้าพนักงานอาจออกคำสั่งทหารหรืออาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ (มาตรา 9)

กำหนดความผิดและบทลงโทษกรณีผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะไม่แจ้งการ ชุมนุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวัน (มาตรา 10)

กำหนดความผิดและบทลงโทษกรณีผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ กรณีไม่ปฏิบัติ ตามเงื่อนไขกฎหมายกำหนด (มาตรา 11)

กำหนดโทษกรณีผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีหรือพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุ ระเบิด (มาตรา 12)

หลายหน่วยงานได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กรุงเทพมหานคร สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายของตำรวจนี้ ไม่ได้ถูกนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเข้าสู่สภานิติบัญญัติแต่อย่างใด

สำหรับผู้วิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

- 1) เนื้อหาโดยรวมจะเป็นการวางกรอบการชุมนุมกว้างๆ ไม่มีความชัดเจนพอที่จะ นำมาปฏิบัติได้
- 2) ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบการชุมนุมไว้ อีกทั้งไม่กำหนดกรอบ การชุมนุมของผู้ชุมนุม คุณสมบัติแกนนำ และการปฏิบัติกรณีจะดำเนินการชุมนุมและการดำเนินการ ควบคุมการชุมนุมไว้
- 3) เป็นการบัญญัติในส่วนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มากกว่าแนวทางการจัดการ ชุมนุมในภาพรวม ทำให้ดูเหมือนจะเป็นบทกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมมากกว่า

1) ตามมาตรา 5 บัญญัติถึงการแจ้งการชุมนุมและรายละเอียด แต่ไม่ได้ระบุว่า จัดการชุมนุมได้จะอนุญาตหรือได้รับอนุญาตหรือไม่ อย่างไร ทำให้เห็นได้ว่าเมื่อแจ้งการชุมนุม

แล้วสามารถจัดการชุมนุมตามรายละเอียดที่แจ้งได้เลย ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการชุมนุมนั้นสมควรจะจัดให้มีหรือไม่

2) โดยรวมผู้วิจัยมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่น่าจะที่สามารถบังคับใช้กับสถานการณ์การชุมนุมในประเทศไทยได้ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพราะขาดเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญในการกำหนดการชุมนุมอีกหลายส่วนดังกล่าวแล้ว

4.2 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ..... ที่จัดทำโดยโครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ร่างฉบับนี้เป็นร่างที่เสนอโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ และมีการเผยแพร่พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ร่างนี้ไม่ได้รับการหยิบยกมาพิจารณาโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ เมื่อเผยแพร่จึงมีการวิจารณ์และนำมาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล ผู้วิจัยเห็นว่าน่าสนใจเพราะเป็นร่างที่เสนอโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ จึงนำมาเสนอเพื่อให้เปรียบเทียบกับร่างที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ

ร่างฉบับนี้เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ... มีทั้งหมด 48 มาตรา โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญดังนี้⁶¹

มีการกำหนดคำนิยามศัพท์ไว้ในมาตรา 3 ซึ่งที่สำคัญได้แก่

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะของบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและบุคคลทุกคนอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี ไม่ว่าจะการชุมนุมดังกล่าวจัดในบริเวณที่มีอาณาเขตจำกัดทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่อาจเคลื่อนที่ในลักษณะการเคลื่อนขบวน หรือการจัดการชุมนุมในพื้นที่ที่มีลักษณะเปิดโล่งและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะอาจเคลื่อนที่ในลักษณะการเคลื่อนขบวนร่วมด้วยก็ได้

“การเคลื่อนขบวน” หมายความว่า การชุมนุมสาธารณะซึ่งเคลื่อนที่ไปโดยใช้ทางสาธารณะเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะในระยะทางเท่าใด

“อาวุธ” หมายความว่า รวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันอาวุธ เช่น หน้ากาก

⁶¹ เฉพาะหลักการและเหตุผลของการยกพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้ หลักการ โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน เหตุผล พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 34 มาตรา 45 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หรือแว่นตา ป้องกันแก๊สน้ำตา หมวกนิรภัย หรือโล่ เป็นต้น เพื่อป้องกันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่

“การอำพรางตน” หมายความว่า การปกปิดเอกลักษณ์ส่วนบุคคลเพื่อจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เช่น การใช้สีพรางหน้า หรือการสวมหมวกคลุมหน้าหรือสวมผ้าคลุมหน้า

“การบังคับทางปกครอง” หมายความว่า การดำเนินการบังคับกับบุคคลหรือทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีคำสั่งห้ามเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ได้แก่

(ก) การจับกุมออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน

(ข) การชำระค่าปรับบังคับการ

(2) กรณีคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ได้แก่

(ก) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการต่อผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน โดยตรงเพื่อให้ออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน

(ข) การบังคับทางปกครองโดยตรง ได้แก่

1) การดำเนินการบังคับกับบุคคลหรือทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำโดยการใช้กำลังทางกายภาพ หรือ

2) การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ เช่น การใช้เครื่องพันชนากการ การฉีดน้ำ การใช้เครื่องกีดขวาง หรือสุนัขตำรวจ หรือ

3) การใช้อาวุธ เช่น สารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองหรือหมดสติ เช่น แก๊สน้ำตา หรือระเบิดควัน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีต่อไปนี้

(1) การประชุมของพรรคการเมือง

(2) การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น

(3) การชุมนุมอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานที่จัดขึ้นภายในสถานประกอบการ ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(4) การชุมนุมสาธารณะภายในสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในทางการศึกษา

(5) การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่จัดขึ้นตามขนบธรรมเนียมประเพณี กิจกรรมทางศาสนาหรือความเชื่อ กิจกรรมเพื่อการกีฬา การศึกษาวิจัย ความบันเทิง หรือการสาธารณกุศล เท่าที่ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(6) การชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่ มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา 4)

บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 6)

ตัวแทนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ไม่อาจถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนเพื่อเข้าร่วมสังเกตการณ์ บันทึกภาพหรือเสียง และรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน ทั้งนี้ การบันทึกภาพหรือเสียงและการนำเสนอภาพหรือเสียงในระหว่างการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลด้วย ตัวแทนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนที่ประสงค์จะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนตามวรรคหนึ่ง ต้องแจ้งชื่อและองค์กรหรือหน่วยงานที่ตนเองสังกัดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องแสดงบัตรประจำตัวสื่อมวลชนและสวมปลอกแขนสื่อมวลชนตลอดเวลาที่อยู่ในสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 7)

ห้ามกระทำการใดๆ เพื่อขัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย , ห้ามผู้สวมเครื่องแบบราชการหรือเครื่องแต่งกายที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเครื่องแบบราชการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเรียกร้องในทางการเมือง และห้ามผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนกระทำการอำพรางตน (มาตรา 8,9,10)

สำหรับร่างมาตรา 11 กำหนดว่าการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนบริเวณสถานที่ดังต่อไปนี้ ให้กระทำได้เท่าที่ไม่ขัดขวางการให้บริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

1) อาคารรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล

2) สถานทูต สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

- 3) สถานที่ตั้งองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การสหประชาชาติ
- 4) ที่ทำการศาล
- 5) สนามบิน สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่ง

ในการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนแล้วให้แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการจัดประชุมปรึกษาหารือกับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนโดยเร็วเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น (มาตรา 12)

การชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนที่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงและกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และ ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อาจแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้ (มาตรา 13)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนได้บัญญัติไว้ดังนี้

บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะอาจจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนได้ และให้ถือว่าบุคคลที่จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการการเคลื่อนขบวนตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี (มาตรา 14)

การชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนต้องมีผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน แล้วแต่กรณี และ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนเป็นผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 14 เป็นผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนได้ (มาตรา 15)

ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นหรือสิ้นสุดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน (2) ยุติการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนได้ตลอดเวลา (3) ควบคุมดูแลผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น รวมทั้งไม่ใช่เครื่องขยายเสียงหรือกระทำการกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณรอบสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนเกินสมควร (มาตรา 16)

ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนอาจจัดให้มีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะเป็นอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนได้ตามความเหมาะสม โดยต้องแจ้งรายชื่อและจำนวนของอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งเพิ่มจำนวนอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนได้ตามความเหมาะสม ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต้องจัดให้มีปลอกแขนอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน และตลอดเวลาที่อยู่ในสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต้องสวมปลอกแขนอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน (มาตรา 17)

ห้ามผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน และอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนพกพาอาวุธ หรือยินยอมให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนพกพาอาวุธมาเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนดังกล่าว (มาตรา 18)

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะทุกคนต้องออกจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะทันที ในกรณีต่อไปนี้ (1) การชุมนุมสาธารณะที่เป็นอันตรายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อการปฏิบัติศาสนกิจ การจัดการบริการสาธารณะของสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย หรือการบริการทางการแพทย์ (2) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะอย่างเพียงพออันอาจเป็นอันตรายต่อการดำเนินการจัดการชุมนุมสาธารณะ (3) การชุมนุมสาธารณะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (มาตรา 19)

ผู้นำการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจออกคำสั่งห้ามบุคคลดังต่อไปนี้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ

(1) ผู้ที่พกพาอาวุธเข้ามาในบริเวณสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ
(2) ผู้ที่สวมเครื่องแบบราชการหรือเครื่องแต่งกายที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเครื่องแบบราชการเข้ามาในบริเวณสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ

(3) ผู้ที่กระทำการอำพรางตนเข้ามาในบริเวณสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ เมื่อผู้นำการชุมนุมสาธารณะมีคำสั่งห้ามผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะแล้ว ให้ผู้นั้นออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ โดยทันทีหากบุคคลที่ได้รับคำสั่งห้ามเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ ให้ผู้นำการชุมนุมสาธารณะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งห้ามเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 20)

เจ้าพนักงานที่มีอำนาจออกคำสั่งสลายการชุมนุมได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะ หรืออาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะพกวาอาวุธเข้ามาในสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ

(2) การชุมนุมสาธารณะที่ต้องห้ามตามมาตรา 19

(3) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะ หรืออาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะกระทำการใดๆ อันเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือดิชมซึ่งมิได้กระทำโดยสุจริต เพื่อก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(4) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะดำเนินการชุมนุมสาธารณะในลักษณะส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดจลาจล หรืออาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะมีพฤติกรรมที่อาจก่อความรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดการจลาจล

(5) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะ หรืออาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะกระทำการที่เป็นอันตรายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะแล้ว ให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะทุกคนออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะโดยทันที (มาตรา 21)

ห้ามผู้ใดจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนในพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนได้แก่ สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท และสถานที่พักอาศัยของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งภายในรัศมีหนึ่งร้อยเมตรจากสถานที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนให้นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวให้มีแผนที่หรือแผนผังพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนแสดงอาณาบริเวณหรือสถานที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนนั้น ดัดไว้ท้ายประกาศนั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศตามวรรคสองไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตำรวจแห่งท้องที่ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนนั้นตั้งอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องติดตั้งเครื่องหมายแสดงการกำหนดอาณาเขตพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนไว้ให้ชัดเจน (มาตรา 22)

ก่อนเริ่มการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นหนังสือ

ล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงถึงหนึ่งร้อยหกสิบแปดชั่วโมง ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด

การประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนที่โดยสภาพไม่อาจแจ้งการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนเป็นหนังสือตามวรรคหนึ่งให้กระทำด้วยวาจาได้ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้นำการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนแจ้งการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนเป็นหนังสือในภายหลังได้

การแจ้งการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) วันและเวลาเริ่มและสิ้นสุดการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน
- (2) วัตถุประสงค์ของการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน
- (3) สถานที่จัดการประชุมสาธารณะ หรือเส้นทางเคลื่อนขบวนและสถานที่ที่จะ

หยุดพัก

- (4) เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือยานพาหนะที่ใช้ในการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน
- (5) จำนวนผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนโดยประมาณ
- (6) ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดการหรือผู้นำการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน
- (7) ชื่อและที่อยู่ของอาสาสมัครจัดระเบียบการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้นำการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนไม่อาจแจ้งการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนตามมาตรา 23 ได้ และเมื่อเหตุจำเป็นดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ให้ผู้นำการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนแจ้งการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจโดยทันที และในกรณีที่การประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนกระทำในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 23)

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำคัดค้านการจัดการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนตามมาตรา 23 ให้มีหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งระบุเหตุผลของการคัดค้านเพื่อประกอบการพิจารณาและให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาคำคัดค้านการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนให้เสร็จก่อนเริ่มการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน พร้อมแจ้งเหตุผลให้ผู้แจ้งการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนนั้นทราบด้วย คำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นที่สุด ถ้านายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาคำคัดค้านไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่านายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายไม่คัดค้านการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนนั้นแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในการคัดค้านการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนด้วย (มาตรา 24)

พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนในเวลากลางคืน
- (2) การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนในวันสำคัญทางศาสนา และวันสำคัญทางประเพณีและวัฒนธรรมของชาติ

(3) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ในขณะแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนดังกล่าวอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ในกรณีตาม (3) พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งห้ามการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนแทนก็ได้ (มาตรา 25)

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนในกรณีต่อไปนี้

(1) การชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนในพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน

(2) การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่ต้องห้ามตามมาตรา 25 (3) อีกส่วน

(3) ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนไม่ควบคุมดูแลผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน หรือไม่ออกคำสั่งห้ามบุคคลที่พกพาอาวุธเข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนโดยทันที

(4) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนกระทำการส่งเสริมหรือช่วยให้มีการกระทำที่เป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนไม่ดำเนินการเพื่อยุติการกระทำดังกล่าวโดยทันที

(5) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ในขณะพิจารณาว่า การชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนแล้วให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนโดยทันที (มาตรา 26)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนให้ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนดำเนินการแจ้งยุติการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนแก่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนทุกคน พร้อมกำหนดเวลาที่เหมาะสมในการจัดให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนด้วยหากผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนไม่ดำเนินการแจ้งยุติการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการต่อผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนโดยตรงเพื่อให้ออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนในกรณีที่ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแจ้งยุติการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนแล้ว แต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนยังไม่ออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ประกอบกับข้อเท็จจริงในขณะนั้นปรากฏว่า ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนกระทำการอันอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงได้ (มาตรา 29)

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงต้องเลือกมาตรการบังคับทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงโดยเลือกใช้อาวุธหรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง หากการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน (มาตรา 30)

ห้ามใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในการดำเนินการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนและ ห้ามใช้อาวุธสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนต่อบุคคลที่ดูจากสภาพลักษณะภายนอกอาจเป็นผู้เยาว์ ผู้ทุพพลภาพหรือพิการ สตรีมีครรภ์ ภิกษุหรือนักบวช ผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขหรือการแพทย์ฉุกเฉิน หรือตัวแทนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นหรือในกรณีที่มีความเสี่ยงว่าบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องอาจได้รับอันตรายจากการใช้อาวุธดังกล่าวด้วย ยกเว้นกรณีที่ใช้อาวุธเป็นมาตรการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก่อนการใช้อาวุธ

สลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการเตือนโดยการประกาศผ่านเครื่องขยายเสียงและต้องมีการเตือนซ้ำอย่างน้อยสองครั้งก่อนที่จะมีการใช้อาวุธต่อกลุ่มบุคคล รวมถึงให้ทำการเตือนก่อนการใช้เครื่องฉีดน้ำตอกกลุ่มบุคคลด้วย และ ในกรณีที่มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการเคลื่อนย้ายผู้ได้รับบาดเจ็บออกจากสถานที่ที่มีการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน โดยทันที และต้องแจ้งญาติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบในโอกาสที่อาจกระทำได้ (มาตรา 35 ,36,37 และ 38)

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันการกระทำที่ขัดต่อการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนโดยไม่ต้องออกคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน หรือคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน รวมถึงคำเตือนเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนเป็นหนังสือก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้ให้นำมาตรา 30 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 39)

บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนของพนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวได้ (มาตรา 40)

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดหรือการเคลื่อนขบวน ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในบริเวณที่มีการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนเพื่อเฝ้าระวังตรวจตรา ควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน

(2) บันทึกภาพหรือบันทึกเสียงของผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือในกรณีที่บุคคลที่สามอาจถูกระทบสิทธิอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(3) ควบคุมให้การชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนที่มีการใช้เครื่องขยายเสียงไม่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนเกินสมควร และมีอำนาจสั่งให้ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนลดเสียงลงได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อความรำคาญเกินสมควร

(4) จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนตามความเหมาะสม เช่น จัดให้มีรถสุขาเคลื่อนที่หรือรถขนขยะ เครื่องกั้นหรือเครื่องกีดขวาง เพื่อป้องกันบุคคลเข้าไปก่อความไม่สงบในการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว

(5) ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนอาจมีผลกระทบต่อการสัญจรโดยปกติของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนทางสื่อสาธารณะ และดำเนินการจัดการจราจรหรืออำนวยความสะดวกด้านการจราจรตามความเหมาะสม

(6) แจ้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนตามพระราชบัญญัตินี้และมาตรการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองต่อผู้ที่ประสงค์จะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนเป็นลายลักษณ์อักษร ยกเว้นในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำลายสิ่งบันทึกภาพหรือบันทึกเสียงของผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนตาม (2) ภายหลังยุติการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนโดยทันที ยกเว้นในกรณีที่ต้องใช้สิ่งบันทึกภาพหรือบันทึกเสียงดังกล่าวเพื่อติดตามการกระทำ ความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวน หรือเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากผู้ที่ถูกบันทึกภาพหรือบันทึกเสียงถูกกล่าวหาว่าเตรียมการหรือดำเนินการเพื่อกระทำความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิดที่มีการแพร่ภาพและเสียงออกสู่ภายนอกสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อการสัญจรโดยปกติของประชาชนหรือกีดขวางการจราจร โดยอนุโลม (มาตรา 41)

พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 42)

มาตรา 43 และมาตรา 44 เป็นเรื่องการอุทธรณ์คำสั่ง และ มาตรา 45 ถึงมาตรา 48 เป็นเรื่องของบทกำหนดโทษ

ผู้วิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนี้

1) ร่างดังกล่าวถูกเผยแพร่ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยไม่การนำเสนอผ่านสื่อมวลชน ทำให้มีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับร่างที่ผ่านความเห็นชอบดังกล่าวเป็นอย่างมาก แตกต่างกันเพียงรายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น จึงเห็นว่าเป็นร่างที่ค่อนข้างจะมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้เป็นกฎหมายได้ หากมีการพิจารณาร่วมกันและแก้ไขในบางมาตราเพื่อให้เหมาะสม

2) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ใช้กับการประชุมทางการเมือง และการชุมนุมเกี่ยวกับแรงงานด้วยตามมาตรา 4 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า กรณีไม่ใช้กับการชุมนุมในเรื่องดังกล่าว มองเหมือนเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การชุมนุมแต่ละครั้งจะมีทั้งประชาชนที่เข้าร่วมในการชุมนุม กับประชาชนที่อาศัยหรือต้องเกี่ยวข้องกับบริเวณที่มีการชุมนุม หากการชุมนุมดังกล่าวไม่มีการควบคุมโดยกฎหมายการชุมนุมแล้ว แม้จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ชุมนุมดังกล่าว แต่ก็อาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปได้

3) ในส่วนของการแจ้งการชุมนุม เมื่อมีการแจ้งการชุมนุมแล้ว หากผู้รับแจ้งคัดค้านการชุมนุม พระราชบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีนหรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณา กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งอย่างไรแล้ว น่าที่จะเป็นฝ่ายตุลาการทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองมากกว่าเป็นนายกรัฐมนตรีน จึงเห็นว่ามันจะแก้ไขให้คัดค้านต่อศาลมากกว่า ซึ่งอาจจะศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ เพราะศาลปกครองไม่ได้เปิดทำการทุกจังหวัด อาจมีปัญหาในการพิจารณาคำสั่งได้

4) ผู้วิจัยเห็นว่า หากจะนำร่างพระราชบัญญัติ มาพิจารณาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายจริง ก็น่าจะครอบคลุมรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมได้เป็นอย่างดี แต่มีรายละเอียดเพียงบางประการที่น่าจะต้องแก้ไขดังกล่าวแล้ว

5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....(ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเรื่องเสร็จที่ 183/2553)

5.1. เหตุผลความจำเป็นในการ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

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

เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้หลักการไว้ว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” และให้เหตุผลไว้ว่า “โดยที่มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธและการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้นเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

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 ว่าด้วยการคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 20 ถึงมาตรา 29) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 20 ถึงมาตรา 21) และส่วนที่ 2 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 22 ถึงมาตรา 29)

หมวด 5 บทกำหนดโทษ (มาตรา 30 ถึงมาตรา 38) และ

บทเฉพาะกาล (มาตรา 39)

5.2 เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

5.2.1 บทนิยาม มาตรา 5 ได้ให้ความหมาย “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ว่า “การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน หรือ แสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” จะเห็นว่าการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้ชุมนุมไว้แต่อย่างใด

5.2.1 การจำกัดเสรีภาพการชุมนุม ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 3 ยกเว้นไม่ใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะบางประเภท นั่นก็คือจะใช้บังคับเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องนั้นเท่านั้น

5.2.3 หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ มาตรา 7 ได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุม

สาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งมาตรานี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 และมาตรา 8 ได้กำหนดให้การชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งไม่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศด้วย จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม แต่คุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวตามปกตินั่นเอง

มาตรา 9 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนี้ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งการจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

5.2.4 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 หากผู้รับแจ้งเห็นว่ากรชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน

ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ สถานสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมและให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (มาตรา 13)

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

5.2.5 การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 15)

5.2.6 หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุม และเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำเป็นระยะ ต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม และต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 16)

ส่วนหน้าที่ของ ผู้ชุมนุม ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ เพราะการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกิน

ที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้นและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน (มาตรา 17)

กรณีผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (มาตรา 18) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (มาตรา 19)

5.2.7 การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อทราบแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้ชุมนุมตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนก็อาจช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการชุมนุมสาธารณะนั้น

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจอาจมีคำสั่งปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำเฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 20)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (มาตรา 21)

5.2.8 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เพื่อความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์แห่งการชุมนุมที่แตกต่างหลากหลาย หากรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นสมควร ก็อาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ได้ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ (มาตรา 22)

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น หากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมไม่ว่าในรูปแบบใดให้เจ้าพนักงานนั้นเข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย (มาตรา 22)

5.2.9 การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานมีขั้นตอนการดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวดังต่อไปนี้ (มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27)

1) การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่การดำเนินการของเจ้าพนักงานไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั่นเอง

2) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามข้อ 1) ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ นั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลไว้ในที่เห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

3) ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

4) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมตามข้อ 2) แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

5) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตาม ข้อ 3) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน อาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

5.2.10 การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง
เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลและเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือ

กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด (มาตรา 28)

5.2.11 บทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติมี 9 กรณี ได้แก่

1) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะโดยมิได้แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 30)

2) ผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (มาตรา 31)

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

4) ผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงานหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 32)

5) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งบุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือ

เสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 33)

6) ผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 34)

7) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าขอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนด ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น (มาตรา 35)

8) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่ยอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีให้เห็นสมควรศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้ (มาตรา 36)

9) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หรือเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 26 ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 37)

สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จาก การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นควรกำหนดให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะ มีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (มาตรา 38)

5.2.12 บทเฉพาะกาล ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามความในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการดำเนินการเพื่อจะให้ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณา โดยเมื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง

เพื่อรับหลักการและเมื่อที่ประชุมสภามีมติรับหลักการแล้ว ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนจาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กรุงเทพมหานคร และมีตัวแทนหน่วยงานที่ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างดังกล่าวได้แก่ ตัวแทนจากศาลปกครอง ศาลยุติธรรม กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร่วมพิจารณาดังกล่าวได้ดำเนินการพิจารณาร่างดังกล่าวเรียงตามมาตรา จนเสร็จสมบูรณ์ และมีหนังสือสภาผู้แทนราษฎรด่วนที่สุด ที่ 1372/2554 ลง 25 มีนาคม 2554 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ... กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้างต้นเสร็จแล้ว เพื่อให้ประธานสภาพิจารณาร่างดังกล่าวเสนอสภาต่อไป

ต่อมาเมื่อ 21 เมษายน 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ผ่านวาระที่สองแล้ว ปรากฏว่าในวาระที่สาม ผู้แทนราษฎรไม่ลงมติให้ผ่านการประชุมเนื่องจากมีผู้เข้าประชุมครบองค์ประชุม ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านสภาดังกล่าวแล้ว

5.3 ความเห็นของนักวิชาการต่อร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

ในส่วนของนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องได้จัดการเสวนา ประชุม เพื่อระดมความเห็นของนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายครั้ง และมีหลายหน่วยงาน มีความเห็น เช่น

5.3.1 สถาบันนโยบายศึกษา จัดเสวนาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

ที่ห้องแวนด้า 1 โรงแรม ทีเค พาเลซ ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2553 โดยมีนักวิชาการ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และนักศึกษา เข้าร่วมเสวนา ซึ่งมีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมดังกล่าว ดังนี้⁶²

ดร.เฉลิมชัย ยอดมาลัย ตัวแทนหนังสือพิมพ์แนวหน้า กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะการชุมนุมที่ผู้ที่มาชุมนุมหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรมีจิตสำนึกด้วยตนเองในการมาชุมนุมหรือการจัดชุมนุมที่จะกระทำโดยสงบไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนและปราศจากอาวุธ เหมือนการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส การชุมนุมเขาจะไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน

⁶² สถาบันนโยบายศึกษา ปฏิรูปการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ (เสวนาครั้งที่ 2) จาก <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1294595216.news> สืบค้นคืน 2 ม.ค. 2557

ตำรวจไม่ถืออาวุธ จึงขอยืนยันว่าประชาชนคนไทยมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม แต่ต้องมีจิตสำนึกที่ดีที่จะไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน เช่น ไปยึดถนน ส่งเสียงดังเกินเหตุ และไม่ถืออาวุธ

รศ.ดร.สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่าไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะ การชุมนุมเป็นอาวุธของประชาชน คนด้อยโอกาส การจำกัดการชุมนุมด้วยการออกกฎหมายไม่สามารถแก้ปัญหาได้, ระดับความรุนแรงของการชุมนุมทางการเมืองผันแปรไปตามความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นการชุมนุมไม่ใช่เรื่องร้ายแรงในระบอบประชาธิปไตย ควรหาทางออกโดยให้บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และความรุนแรงที่เกิดจากการชุมนุมส่วนใหญ่เกิดจากรัฐ ดังนั้นปัญหาการชุมนุมในที่สาธารณะต้องแก้ปัญหาที่ต้นเหตุมากกว่าการออกกฎหมาย แต่หากกฎหมายดังกล่าวมีไว้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐก็เป็นเรื่องที่ดี

คุณสฤณี วิชญ์ สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า เห็นด้วยกับการมีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสามฝ่ายได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ชุมนุม และประชาชนทั่วไป และควรสร้างวัฒนธรรมใหม่ที่ดีในการชุมนุม โดยการให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการชุมนุม เช่น ขอบเขตของการชุมนุมแก่เยาวชน ประชาชน เพื่อให้ได้ใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างถูกต้อง ไม่ใช่ความรุนแรงและสร้างความเสียหายแก่ส่วนรวม เพราะจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจทำให้เยาวชนไม่เข้าใจและเป็นแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง

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

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

5.3.2 เครื่องข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.), มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, ศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนและสันติภาพอีสาน, กลุ่มนิเวศ

วัฒนธรรมศึกษาและโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม⁶³ ได้จัดแถลงการณ์ร่วมกันเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2554 ว่า องค์กรดังกล่าวทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มีสาระสำคัญที่อาจขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.2550 และหลักการสิทธิมนุษยชนสากลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของไทยหลายประการ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยกฎหมายเท่าที่จำเป็นและกฎหมายนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ประชาชนที่ประสงค์จะชุมนุมสาธารณะต้องทำหนังสือแจ้งล่วงหน้าต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่จัดการชุมนุม เพื่อจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม หากแจ้งการจัดการชุมนุมน้อยกว่าระแยะเวลาดังกล่าว จะต้องขออนุญาตบุคคลดังกล่าวเสียก่อน รวมทั้งการเดินทางก็ต้องขออนุญาตด้วยเช่นกัน ย่อมทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ต้องการแสดงออกให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนจะกระทำไม่ได้ จึงเป็นการออกกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ถือว่าอาจขัดรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้จัดการชุมนุมเพียงแต่แจ้งเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อขอให้อำนวยความสะดวก ให้การชุมนุมเป็นไปโดยเรียบร้อย หากการชุมนุมนั้นจะกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ รัฐต้องจัดการให้ผู้ชุมนุมและผู้ใช้ที่สาธารณะได้สิทธินั้นอย่างเสมอภาคกัน

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้การออกกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ แต่การออกกฎหมายฉบับนี้ซึ่งถือว่ากระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ในกระบวนการและขั้นตอนการออกกฎหมายดังกล่าวกลับขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขัดกับหลักการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว

3) สำหรับการใช้เสรีภาพการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผ่านมา จนเป็นเหตุให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่นักกฎหมายอาญาและเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้อยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐละเลย เพิกเฉย ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จนเกิดผลกระทบ

⁶³ ศูนย์ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบกรณีสลายการชุมนุม “แถลงการณ์คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ” *ประชาไท* จาก <http://www.prachatai.com> สืบค้นคืน 2 ม.ค. 2557

และความเสียหายต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง แทนการออกกฎหมายฉบับนี้

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

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

5.3.3 สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย จัดเสวนาเรื่อง “การชุมนุมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย” ที่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554 โดยมีนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ ได้แก่⁶⁴

นายชาย ศรีวิกรม์ ตัวแทนเครือข่ายธรรมรงค์เพื่อประชาธิปไตย กล่าวว่า การผลักดันให้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาค่อนข้างยาก เพราะฝ่าย NGOs ไม่เห็นด้วย ใจความสำคัญ

⁶⁴ ข่าวสดรายวัน วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2554 ปีที่ 20 ฉบับที่ 7419 *ข่าวและข้อดี-เสีย กม.ชุมนุม* อยากรายงานพิเศษ จาก http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2Iyd3dNVEI6TURNMU5BPT0= สืบค้นคืน 2 ม.ค. 2557

ของพระราชบัญญัตินี้คือการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ แต่เข้าใจกันว่าเป็นการขออนุญาต จึงมีการคัดค้านกันอย่างมาก

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

นายปริญญา เทวานฤมิตรกุล กรรมการสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมว่า กฎหมายฉบับนี้มีข้อจำกัดเรื่องสถานที่ เวลา และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ สถานที่ที่ห้ามชุมนุมของประเทศอื่นคือ สถานที่พักของกษัตริย์ รัฐสภา สถานที่ที่มีการจราจรขนส่ง ศาสนสถาน และสถานทูต แต่กฎหมายฉบับนี้ ห้ามกีดขวางทางเข้าออกเฉยๆ ซึ่งถือว่าค่อนข้างมาก ผู้ประสงค์จะชุมนุมต้องไปแจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่นั้นๆ ถ้าไม่แจ้งปรับ 1,000 บาท ปัญหาอีกอย่างคือหากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุมนั้นขัดต่อกฎหมายก็แจ้งต่อศาล ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชุมนุม ซึ่งเป็นเรื่องแปลกที่ไม่ใช่ศาลปกครองทั้งที่เกี่ยวข้องกับการปกครองทั้งหมดกลับไปใช้ศาลยุติธรรม เท่าที่ทราบไม่เห็นประเทศไทยให้ศาลห้าม มีแต่ให้ตำรวจห้ามเองโดยตรง ในระหว่างที่รอคำสั่งศาล ศาลอาจใช้เวลาหลายวัน หากผู้ชุมนุมเกิดทนไม่ไหวแล้วชุมนุมก็จะกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไป ตรงนี้ถือเป็นจุดที่น่าสับสน และสิ่งที่สำคัญอีกอย่างก็คือ เจ้าหน้าที่ต้องผ่านการฝึกอบรม ให้อดทนต่อสถานการณ์ ต้องแต่งเครื่องแบบ และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนี่ ต้องมีรายละเอียดมากกว่านี้ เพราะอาจเป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนามากเกินไป

นางสาวพรนภา มินะ ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กล่าวว่า ด้านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีการพูดคุยกันถึงเรื่องกฎหมายนี้ และได้มีการคัดค้าน แต่เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีประเด็นปัญหาอยู่มาก ตั้งแต่การให้คำนิยามหลายๆ คำ เมื่ออ่านแล้วก็จะเห็นถึงความไม่ปกติ เช่น คำว่า “ที่สาธารณะ” “ทางหลวง” อีกประการคือ การให้ศาลแพ่งเข้ามาเกี่ยวข้อง

เพราะศาลแพ่งมีทุกจังหวัดนั้นเหตุผลไม่พอ เรื่องนี้เป็นเรื่องของการปกครอง วิธีพิจารณาแตกต่างกัน
ข้อสังเกตอีกข้อคือ ในมาตรา 7(2) การชุมนุมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นกฎหมายฉบับใด เพราะมี
กฎหมายอยู่มาก นอกจากนี้ควรให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ควรแยกการชุมนุมทางการเมือง
กับการชุมนุมของชาวนา หรือคนตัวเล็กตัวน้อยที่ไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองหรือไม่
การพิจารณากฎหมายฉบับนี้ควรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ส่วนประเด็นที่กระทบต่อสิทธิ
มนุษยชนนั้น คือ เหตุแห่งการให้เลิกหรือสลายการชุมนุม ความร้ายแรงของความผิดที่จะสามารถ
สั่งให้สลายการชุมนุมนั้นต้องมีความรุนแรงแค่ไหน และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึด
ทรัพย์สินได้ในฐานความผิดซึ่งหน้า เป็นอำนาจที่มากเกินไป



บทที่ 4

การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ของประเทศไทยกับต่างประเทศ

แม้ว่ากฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยยังไม่ได้มีการตราออกมาบังคับใช้ในขณะนี้ก็ตาม แต่การวิจัยนี้ต้องการศึกษาถึงร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยที่ผ่านมา เปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศอื่นได้แก่ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะในระบบกฎหมายที่ต่างกันในระบบ common law และ civil law โดยทั้งสองประเทศต่างก็มีลักษณะระบอบการปกครองและกฎหมายที่มีทั้งเหมือนและแตกต่างกันกับประเทศไทย โดยนำแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในบทที่ 2 มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์และใช้เนื้อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยในบทที่ 3 มาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ แต่ทั้งนี้ ผู้วิจัยมิได้ศึกษาถึงปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย อันได้แก่ วัฒนธรรม และทัศนคติของประชาชนในแต่ละประเทศต่อการชุมนุมและการเดินขบวน และต่อกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ทางการเมือง และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่อาจทำให้การชุมนุมมิใช่การรวมกันเพื่อแสดงเจตจำนงหรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกันอย่างแท้จริง โดยมีหัวข้อในการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามหลักการระหว่างประเทศ
2. พันธกรณีของสหประชาชาติในการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ
3. วิเคราะห์กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส
4. วิเคราะห์กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ
5. กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยกับต่างประเทศ

1. สิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามหลักการระหว่างประเทศ

การชุมนุม (Assembly) รวมทั้งการเดินขบวน (Procession) ในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมตะวันตก

ในฐานะที่เป็นการแสดงออกซึ่งความเชื่อถือหรือศรัทธาในศาสนา โดยในสมัยจักรพรรดิคอนสแตนติน แห่งจักรวรรดิโรมันนั้น เมื่อทรงเข้าถือศาสนาคริสต์ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 4 พสกนิกรชาวโรมันได้เข้า ถือศาสนาคริสต์ตามพระองค์ และได้มีการชุมนุมและเดินขบวนไปตามท้องถนนในกรุงโรมอันเป็นที่ สาธารณะเพื่อเฉลิมฉลองการเข้ารีต ครั้งนั้นอย่างยิ่งใหญ่ จากนั้นเป็นต้นมา การชุมนุมและเดินขบวนในที่ สาธารณะเพื่อแสดงออก ซึ่งความเชื่อถือหรือศรัทธา ในศาสนาหรือเพื่อปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ “วัฒนธรรม” ของประเทศที่นับถือศาสนาคริสต์⁶⁵ และต่อมา วัฒนธรรมนี้ได้ คัดลอกโดยครอบคลุมไปถึงการชุมนุม ในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องอื่นๆ ด้วย

ในทางกฎหมาย การชุมนุมในที่สาธารณะได้กลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยพัฒนาสืบเนื่องมาจาก “สิทธิร้องทุกข์” (Right to Petition) โดยเมื่อพระเจ้าจอห์น⁶⁶ ทรงยอมรับกฎหมายบัตร (Magna Carta 1215) ข้อ 61⁶⁷ ของกฎหมายบัตรได้ยอมรับว่าผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้แก้ไขทุกข์ให้แก่ตน การใช้สิทธิร้องทุกข์ในระยะแรกจะเป็น

⁶⁵ Procession, Encyclopedia Britannica Ultimate Reference Suite (Electronic version), 2008.

⁶⁶ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1167-19 ตุลาคม ค.ศ. 1216

⁶⁷ (61) SINCE WE HAVE GRANTED ALL THESE THINGS for God, for the better ordering of our kingdom, and to allay the discord that has arisen between us and our barons, and since we desire that they shall be enjoyed in their entirety, with lasting strength, for ever, we give and grant to the barons the following security:

The barons shall elect twenty-five of their number to keep, and cause to be observed with all their might, the peace and liberties granted and confirmed to them by this charter.

If we, our chief justice, our officials, or any of our servants offend in any respect against any man, or transgress any of the articles of the peace or of this security, and the offence is made known to four of the said twenty-five barons, they shall come to us - or in our absence from the kingdom to the chief justice - to declare it and claim immediate redress. If we, or in our absence abroad the chief justice, make no redress within forty days, reckoning from the day on which the offence was declared to us or to him, the four barons shall refer the matter to the rest of the twenty-five barons, who may distrain upon and assail us in every way possible, with the support of the whole community of the land, by seizing our castles, lands, possessions, or anything else saving only our own person and those of the queen and our children, until they have secured such redress as they have determined upon. Having secured the redress, they may then resume their normal obedience to us.

[Emphasis added]

Etc.

การที่ผู้แทนราษฎร ยื่นข้อร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ต่อมาเมื่อระบอบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้น และมีผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในนามพระมหากษัตริย์ สิทธิ ร้องทุกข์นี้ได้พัฒนามาเป็นสิทธิของประชาชน (Commoner) ที่จะร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขทุกข์ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ตน และรูปแบบของการร้องทุกข์มีความหลากหลายมากขึ้น จากเดิมที่เป็นการยื่นหนังสือร้องเรียนก็พัฒนาเป็นการรวมตัวกันเรียกร้อง ณ ที่ทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการเดินขบวนจากสถานที่ชุมนุมไปยังสถานที่ทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ การชุมนุมยังมีความเกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Free speech) อีกด้วย กรณีจึงกล่าวได้ว่า ในทางกฎหมาย เสรีภาพในการชุมนุมพัฒนามาจากสิทธิในการร้องทุกข์ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น⁶⁸

แต่การชุมนุมในที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือไม่ ล้วนมีลักษณะเฉพาะร่วมกัน 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การชุมนุมในที่สาธารณะย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีได้ เข้าร่วมการชุมนุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนไม่สามารถใช้ที่สาธารณะที่มี การชุมนุมได้ตามปกติ เช่น การที่ไม่สามารถใช้นั้นเพื่อการสัญจรไปกลับตามปกติ (Right to Pass and Re-pass) รวมทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการชุมนุม เช่น เสียงดัง ขยะ เป็นต้น ซึ่งศาลอังกฤษในคดี *McAra v Magistrates of Edinburgh*⁶⁹ ได้วางหลักไว้ตั้งแต่ปี 1913 ว่าเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นนั้นแยกออกได้โดยเด็ดขาดจากคำถามที่ว่า มีการใช้เสรีภาพนั้นที่ใด ดังนั้น ผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะจึงมี “หน้าที่โดยปริยาย” (Implied duty) ที่จะต้องชุมนุมในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นน้อยที่สุด

ประการที่สอง การชุมนุมสาธารณะ “มีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย” ขึ้นได้เสมอ⁷⁰ เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นการเข้ามารวมตัวกันของคนหมู่มาก ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง และในช่วงระยะเวลาอันพอสมควร ซึ่งแม้ผู้ชุมนุมจะมีเป้าประสงค์หลักในการมาชุมนุมเป็นอย่างเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนต่างมีความต้องการในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน มีอารมณ์ต่างกัน มีความสามารถในการอดทนต่อความกดดันต่างกัน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ล้วนแต่มีผลต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือนำไปสู่การ

⁶⁸ Carl Stephenson and Frederick G. Marcham, *Sources of English Constitutional History* (2nd ed.), Harper and Row, 1972, p.125.

⁶⁹ [1913] S.C. 1059 at 1073

⁷⁰ E.C.S Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, 5th ed., Longmans, 1950, pp.396-397.

กระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นขึ้นได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความเสี่ยงดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ปัจจัยภายนอก” ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดีที่มักฉวยโอกาสดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง หรือกรณีผู้ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะที่อาจออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้าม ก็อาจทำให้การปะทะกันในทางความคิดกลายเป็นการปะทะกันในทางกายภาพ จนทำให้การชุมนุม สาธารณะกลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าการชุมนุมสาธารณะต้อง “มีขอบเขต” ดังจะเห็น ได้จากการที่มาตรา 21⁷¹ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) รับรองไว้ชัดเจนว่าสิทธิในการชุมนุมมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) ที่ผู้ชุมนุมจะทำอะไรก็ได้ดังที่ผู้ชุมนุมในหลายกรณีมักยกขึ้นกล่าวอ้าง แต่สิทธิในการชุมนุมเป็น “สิทธิสัมพัทธ์” (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)

โดยที่การชุมนุมในที่สาธารณะย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นตลอดระยะเวลาที่มีการชุมนุม หลายประเทศจึงตรากฎหมายเพื่อ “จัดระเบียบ” การชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้บังคับเพื่อป้องกันหรือจัดการกับเหตุไม่พึงประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า บรรดาประเทศทั้งหลายเหล่านั้นได้กำหนดมาตรการในการป้องกันหรือจัดการกับเหตุไม่พึงประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าวไว้เหมือนกัน เนื่องจากแต่ละประเทศต่างมี “บริบท” (Context) แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ในโลกนี้โดยมากเป็นประเทศที่ลงนามและ

⁷¹ Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

ให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว ซึ่งประเทศไทยก็เป็นสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วเช่นกัน⁷²

การที่การประชุมสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เสมอ ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ล้วนแต่มีผล ต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือพัฒนาไปสู่การกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลอื่นขึ้นได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ความเสี่ยงดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ปัจจัยภายนอก” ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ไม่ประสงค์ที่มักฉวยโอกาส ดำเนินการเพื่อให้การประชุมสาธารณะกลายเป็น ความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองขึ้นหรือกรณีผู้ไม่เห็น ด้วยกับการชุมนุมสาธารณะที่อาจออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้ามก็อาจทำให้การปะทะกัน ในทางความคิดกลายเป็นการปะทะกัน ในทางกายภาพ จนทำให้การประชุมสาธารณะกลายเป็น ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของหลายประเทศ จึงกำหนด “มาตรการบริหารความเสี่ยงร่วมกัน” ของผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไว้อย่าง ชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งวัตถุประสงค์ ตลอดจนวัน เวลา และสถานที่ที่จะ ชุมนุมหรือ เดินขบวนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบล่วงหน้าและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่กำหนดขึ้น เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมและเพื่ออำนวยความสะดวก ให้แก่ประชาชนอื่นที่อาจ ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมก็ต้องไม่กระทำ การที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดูแลการ ชุมนุมอย่างใกล้ชิด ไม่ปล่อยให้มีการกระทำที่อาจ ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น กรณีจึงกล่าวได้ว่า ตามหลักสากลนั้นการบริหารความเสี่ยงอัน เนื่องมาจากการชุมนุมสาธารณะมิได้เป็นหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่ผู้จัดให้มี การชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้อง “ร่วมกัน” บริหาร ความเสี่ยงดังกล่าว

มาตรการบริหารความเสี่ยงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมตนเอง (Self control) ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม โดยการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้อง ปฏิบัติ และการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้อง รับผิดชอบดูแลให้ผู้ร่วมชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยเคร่งครัด อีกประการหนึ่งเป็น การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (Government control) โดย

⁷² ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ทำ ถ้อยแถลงตีความกติการะหว่างประเทศนี้ไว้ 4 ประการ แต่ไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการ ชุมนุม ดูแลความสงบเรียบร้อยของการชุมนุม และมีอำนาจออกคำสั่งบางประการให้ผู้จัดการชุมนุม ปฏิบัติตามเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและ อำนาจความสะอาดแก่ผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ ทั้งนี้การ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ ภายใต้อำนาจจำเป็น (Necessity) และหลักความ ได้สัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักกฎหมาย ทั่วไปอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้กฎหมายของบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ยังได้กำหนดเพิ่มเติมด้วย ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทน ต่อสถานการณ์การชุมนุมต้อง แต่งเครื่องแบบแสดงตนและใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนเท่านั้น⁷³

อย่างไรก็ดี มีหลายกรณี que การบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยจาก การชุมนุมสาธารณะเกิดความล้มเหลวอันสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การไม่ให้ความร่วมมือของ ผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุม การละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการชุมนุมหรือการกระทำของผู้ไม่ประสงค์ดีให้การชุมนุมสาธารณะพัฒนา เป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจึงมีความจำเป็น โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้อง ดำเนินการเพื่อ “ยุติ” การชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่นนั้นซึ่งหลักการที่ถือความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของสังคมต้อง มาก่อนนั้นเป็นหลักสากลเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายของนานาอารยประเทศล้วน แล้วแต่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยใช้กำลังเข้ายุติ การชุมนุมสาธารณะที่กลายเป็นการชุมนุมที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นทั้งสิ้น

2. พันธกรณีของสหประชาชาติในการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ

“หลักการ” หรือ “กรอบ” ในการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อย ขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในฐานะที่ เป็นหลักสากลที่แทบทุกประเทศ ยอมรับได้แก่ Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ

หากพิจารณา Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติที่ ได้รับ การรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2522 จะพบว่า

⁷³ ปกรณ์ นิลประพันธ์ การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ จุลสารสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย ฉบับที่ 7 เมษายน 2556 หน้า 122

มาตรา 2⁷⁴ ของ Code of Conduct ดังกล่าวได้กำหนด “กรอบการปฏิบัติหน้าที่” ของ Law Enforcement Officials ในกรณีที่มีการกระทำใดๆ ที่มีโทษอาญา รวมทั้งการกระทำ ที่ก่อให้เกิดความรุนแรง ทำลาย หรือเป็นอันตราย (violent, predatory and harmful acts) ด้วย⁷⁵ โดย Law Enforcement Officials ในที่นี้หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายซึ่งใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (police powers) โดยเฉพาะอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัว ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และ ถ้ำทหารเป็นผู้ มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจนั้น ให้หมายรวมถึงทหารด้วย⁷⁶ ในการ ปฏิบัติหน้าที่ Law Enforcement Officials ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิ มนุษยชนของบุคคลทุกคน ในการนี้ มาตรา 3⁷⁷ กำหนดกรอบการ

⁷⁴ Article 2

In the performance of their duty, law enforcement officials shall respect and protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons.

⁷⁵ Article 1

Law enforcement officials shall at all times fulfill the duty imposed upon them by law, by serving the community and by protecting all persons against illegal acts, consistent with the high degree of responsibility required by their profession. Commentary:

(a) The term "law enforcement officials", includes all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest or detention.

(b) In countries where police powers are exercised by military authorities, whether uniformed or not, or by State security forces, the definition of law enforcement officials shall be regarded as including officers of such services.

(c) Service to the community is intended to include particularly the rendition of services of assistance to those members of the community who by reason of personal, economic, social or other emergencies are in need of immediate aid.

(d) This provision is intended to cover not only all violent, predatory and harmful acts, but extends to the full range of prohibitions under penal statutes. It extends to conduct by persons not capable of incurring criminal liability.

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ Article 3

Law Enforcement Officials may use force only when strictly necessary and to the extent required for the performance of their duty.

ใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าให้กระทำได้ เพียงเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นกรณีฉุกเฉินและมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วน ด้วย

แม้ Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้นจะได้กำหนดกรอบการใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว แต่ยังคงมีปัญหาในการนำไปใช้เนื่องจากเป็นกรอบที่กว้างมาก UN Congress ในการประชุมเรื่อง Prevention of Crime and the Treatment of Offenders ครั้งที่ 8 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม ถึง วันที่ 7 กันยายน 2533 จึงได้มีการรับรอง Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ที่มีรายละเอียดมากขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้น ได้มีการกำหนด “หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (Policing Unlawful Assemblies) ไว้ด้วยในหลักข้อ 12-14⁷⁸

หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ (lawful and peaceful assemblies) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาล หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องตระหนักว่าการใช้กำลังและอาวุธ (force and firearms) ควรเป็นไปอย่างจำกัดโดยมีหลักว่า

⁷⁸ Policing unlawful assemblies

12. As everyone is allowed to participate in lawful and peaceful assemblies, in accordance with the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, Governments and law enforcement agencies and officials shall recognize that force and firearms may be used only in accordance with principles 13 and 14.

13. In the dispersal of assemblies that are unlawful but non-violent, law enforcement officials shall avoid the use of force or, where that is not practicable, shall restrict such force to the minimum extent necessary.

14. In the dispersal of violent assemblies, law enforcement officials may use firearms only when less dangerous means are not practicable and only the minimum extent necessary. Law enforcement officials shall use firearms in such cases, except under the conditions stipulated in principle 9.

1) ถ้าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Unlawful but non-violent) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง (use of force) หรือหากไม่สามารถหลีกเลี่ยง การใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น

2) ถ้าเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Violent assemblies) เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ (use firearms) หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

ทั้งนี้ ข้อ 9⁷⁹ ของ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักในการใช้อาวุธเพิ่มเติมไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช้อาวุธต่อบุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

- 1) เพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย
- 2) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต
- 3) เพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตรายหรือต่อสู้เจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี

นอกจากนี้ ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่าการใช้มาตรการอื่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ส่วนการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

ส่วนกฎการใช้อาวุธนั้น ข้อ 10⁸⁰ ของ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงตนก่อนการใช้อาวุธ และ

⁷⁹ Special provisions

9. Law enforcement officials shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.

⁸⁰ 10. In the circumstances provided for under principle 9, law enforcement officials shall identify themselves as such and give a clear warning of their intent to use firearms, with sufficient time for the warning to be observed, unless to do so would unduly place the law enforcement officials at risk or would create a risk of death or serious harm to other persons, or would be clearly inappropriate or pointless in the circumstances of the incident.

ต้องแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการใช้อาวุธ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายหรือทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเหมาะสมหรือจำเป็นที่ต้องดำเนินการดังกล่าวในสถานการณ์เช่นนั้น

สำหรับประเทศไทย การใช้กำลังและอาวุธในการควบคุมฝูงชนตามแนวทางพันธกรณีของสหประชาชาติดังกล่าว แต่เดิมไม่ได้มีการกำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด ต่อมาในปี พ.ศ.2554 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามแนวทางนี้ขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนขึ้น ผู้วิจัยซึ่งเป็นคณะทำงานได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้จัดทำคู่มือ (Guide line) ตามแนวทางนี้⁸¹ และได้นำแนวทางดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติในภาคสนามโดยนำมาใช้กับการชุมนุมของกลุ่มองค์กรพิทักษ์สยามโดย เสธ อ้าย (พล.อ.บุญเลิศ แก้วประสิทธิ์) เป็นประธานและผู้จัดการชุมนุม เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2555 ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ของการใช้กำลังตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีระบบในการบริหารจัดการการชุมนุมของประชาชนแบบมีอาชีพมากขึ้น⁸²

3. วิเคราะห์กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส

การศึกษาถึงกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทยนั้น เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมมากที่สุดประเทศหนึ่ง และเป็นประเทศที่บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ขณะเดียวกันประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการศึกษาและพิจารณาจะตรากฎหมาย โดยจัดทำเป็นร่างกฎหมายการชุมนุมซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและได้ผ่านการตรวจของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่าร่างกฎหมายของประเทศไทยที่กำลังผลักดันให้บังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะนั้น มีความเหมือนหรือแตกต่างจากของประเทศฝรั่งเศสหรือไม่อย่างไร

⁸¹ คุราชะเอียดในบทที่ 1 และบทที่ 3 ใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ “คู่มือการฝึกและปฏิบัติการควบคุมฝูงชน” 2554

⁸² ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ผศ. ดร. ปนัดดา ชำนาญสุข ได้ให้ความเห็นว่ามีควมก้าวหน้าในการควบคุมฝูงชน(การชุมนุม)ของเจ้าหน้าที่ตำรวจรายละเอียดใน INN นานาทศนะ “ชุมนุมกันอีกแล้ว” วันอังคารที่ 20 สิงหาคม 2556 และคมชัดลึกออนไลน์ อาชญากรรม: คอแลมน์เด็ด วันพุธที่ 4 กันยายน 2556

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

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

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทุกฉบับจะเน้นถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน รับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนมีอาจลบล้างได้ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในสังคมว่า สังคมหรือรัฐเกิดขึ้นมาเพื่อบุคคลและความสงบสุขของบุคคลนั่นเอง

3.1 ที่มาของสิทธิและเสรีภาพของประเทศฝรั่งเศส

3.1.1 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789

3.1.2 รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

3.1.3 อนุสัญญาพิทักษ์รักษาสหประชาชาติแห่งสหภาพยุโรป ค.ศ.1953

3.1.4 พิธีสารแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1966

ประเทศฝรั่งเศสให้การเคารพและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบเสรีประชาธิปไตยและได้จัดให้มีองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งองค์กรหลักในการตรวจสอบ ควบคุม และตีความข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ตุลาการรัฐธรรมนูญ (les juges constitutionnels) และศาลปกครอง (les juges administratifs)⁸³

⁸³ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551 หน้า 28

3.2 ที่มาของเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส

ดังที่กล่าวแล้วว่าในปี ค.ศ.1789 ได้มีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศส เพื่อล้มล้างระบอบการปกครอง เมื่อปฏิวัติสำเร็จ สภานิติบัญญัติสูงสุด (Assemblée Nationale constituante) ที่มาจากประชาชนจึงทำการร่าง รัฐธรรมนูญ และประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสค.ศ.1789 ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศส⁸⁴

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 เนื่องจากการกระทำและการแสดงออกที่เกินขอบเขตของกลุ่มต่างๆ⁸⁵

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 1 ของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1792 – 1799) รัฐธรรมนูญลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ.1793⁸⁶ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ จนกระทั่งมีการรัฐประหาร เปลี่ยนจากสาธารณรัฐที่ 1 มาเป็นสมัยจักรวรรดิที่ 1 เกิดการจำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน การสมาคมของประชาชน โดยมีกฎหมายอาญาบัญญัติว่า การชุมนุมและการเดินขบวนจะถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากการชุมนุมเดินขบวนนั้นก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อบ้านเมืองและเป็นการชุมนุมที่ต่อต้านรัฐบาล

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 2 (ค.ศ. 1848 – 1852) มีการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองอีก รัฐบาลในขณะนั้นมีคำขวัญว่า “พลเมือง – สาธารณรัฐที่ 2 ขึ้นอยู่กับเสรีภาพและการ

⁸⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ *กฎหมายมหาชน ; วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2536 หน้า 66

⁸⁵ Colliard Albert Claude *Libertes Publiques* Sixieme edition (Paris ; Dollaz,1982, P.718 – 719) อ้างใน วารุณี วัฒนประดิษฐ์ *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 55* หน้า 35

⁸⁶ เท็งฮ้าง หน้า 36

แสดงความคิดเห็นของประชาชน⁸⁷ มีการออกกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ.1848 ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่มีข้อจำกัดห้ามการชุมนุมที่พกพาอาวุธ และการชุมนุมที่ไม่มีอาวุธแต่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

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

เสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศส มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมแสดงความคิดเห็น ได้โดยอิสระมากที่สุดประเทศหนึ่ง⁸⁸

3.3 ความหมายและลักษณะของการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส⁸⁹

การชุมนุม หมายถึงการรวมตัวกันของผู้คนในช่วงระยะเวลาหนึ่งเวลาใด เพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ เพื่อปกป้องประโยชน์ของตนเอง

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

- 1) เป็นการรวมตัวกันของผู้คนในช่วงเวลาขณะหนึ่ง
- 2) ความสัมพันธ์ของผู้เข้าชุมนุมไม่ได้มีลักษณะเป็นการถาวร
- 3) การชุมนุมก่อตัวขึ้นอย่างมีวัตถุประสงค์และได้รับอนุญาต

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส⁹⁰

ภายหลังการปฏิวัติในปี 1789 จนกระทั่งสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ฝรั่งเศสรับรองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไว้ในมาตรา 11 ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และรัฐธรรมนูญ

⁸⁷ วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 57 หน้า 35

⁸⁸ วินิจ เจริญชัยยง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 37

⁸⁹ Jurisclasseur administratif Fasc 210 Police des Reunions et Manifestations Paris 2007 อ้างใน วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 59 หน้า 36

⁹⁰ สรุปจากเอกสารแนบบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., หน้า 29-35

ลงวันที่ 3 กันยายน 1791 อันเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในสมัยที่ปกครองด้วยระบอบรัฐสภาอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข นอกจากนี้ คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 ก็ได้รับรองเสรีภาพของ ประชาชนที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเคารพกฎหมายไว้ด้วย และหลักการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในปฏิญญา สิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และรัฐธรรมนูญปี 1791 นี้ก็ได้รับ การรับรองโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ แม้จะมีได้แยกเขียนรับรองเสรีภาพนี้ออกมาเป็นมาตราเฉพาะ แต่ ศาลรัฐธรรมนูญในคำพิพากษาหมายเลข 94-352 DC ลงวันที่ 18 มกราคม 1995 ได้ใช้มาตรา 11 ของ ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 เป็นหลักในการตีความความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบัญญัติ แนวทางเรื่องความมั่นคงเกี่ยวกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นหมู่คณะ ว่าสิทธิในการแสดง ความคิดเห็นเป็นหมู่คณะนี้เป็นสิทธิที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่การแสดงความคิดเห็น อาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น การชุมนุมเพื่อต่อรองสภาพการจ้าง การชุมนุมเพื่อขอให้รัฐบาล แก้ไขความทุกข์ยากหรือความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุม หรือการชุมนุมประท้วงหรือขับไล่รัฐบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังเป็นรัฐภาคีอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The European Convention on the Human Rights) ซึ่งมาตรา 11⁹¹ ของอนุสัญญานี้ รับรองสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ การจำกัดสิทธินี้จะกระทำได้โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันประเทศ การป้องกันอาชญากรรม การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน และการป้องกันสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

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

⁹¹ **Article 11**

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. this article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

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

ต่อมาด้วยมิติทางการเมืองเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้รับการยอมรับอย่างเปิดเผย เพราะเหตุว่า การชุมนุมจะมีผลคัดค้านหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการแข็งขันขัดแย้งทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรง ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นเฉพาะใน ค.ศ. 1881⁹² ซึ่งบังคับใช้ถึงปัจจุบัน และฝรั่งเศสยังได้ตรารัฐธรรมนูญที่ออกในปี ค.ศ.1935⁹³ วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะในลักษณะเคลื่อนที่หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะ (demonstration) เพิ่มขึ้นด้วย และกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ถูกจัดรวมไว้ในประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (the Internal Security Code หรือ CSI) ที่บังคับใช้ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2012 โดยสรุปกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสมีรายละเอียดดังนี้⁹⁴

3.4.1 เงื่อนไขการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติ โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติไว้คือ ประชาชนชาติฝรั่งเศสสามารถที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น โดยกฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้ แต่การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะต้องมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคนทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อย และต้องดูแลไม่ให้การชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อ

⁹² รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.1881 (Loi sur la liberte de reunion, 30 Juin 1881)

⁹³ รัฐธรรมนูญกลางวันที่ 23 ตุลาคม 1935 กำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ(Decret portant reglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'order public, 23 Octobre 1935) กฎหมายฉบับนี้ปัจจุบันได้มี ordonnance แทนแล้ว (A decret-loi is adopted by the executive and has a value of legislative law. It does not exist anymore since the Constitution dated 1958 has replaced decret-loi by ordonnance.) นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมแก้ไขด้วยกฎหมาย หมายเลข 95-73

⁹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการพิจารณาการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท., 2536) ในส่วนคำแปลของกฎหมายทั้งสองฉบับ

ฝ่ายปกครอง และถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ จะต้องรับผิดชอบทั้งหมด

นอกจากนั้น การเดินขบวนของฝรั่งเศสยังได้กำหนดว่าต้องมีผู้จัดการเดินขบวน เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน แม้จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการเดินขบวน แต่ก็ต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ในหนังสือแจ้ง ซึ่งหนังสือแจ้งจะต้องลงนามโดยบุคคลสามคนที่มีที่อยู่สามารถติดต่อได้ โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ แต่จะอนุโลมได้ว่าผู้จัดการเดินขบวนจะต้องมีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ

ส่วนผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวนในประเทศฝรั่งเศสให้เสรีภาพอย่างมากแก่ประชาชน จึงไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่จะชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินขบวน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ก็ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

ในส่วนของลักษณะและวิธีการในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของฝรั่งเศส ในภาวะปกตินั้น ต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยหนังสือแจ้งบอกกล่าวจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาลในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน วัตถุประสงค์เพื่ออะไร โดยต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะมีการชุมนุมสาธารณะ หรือวัน เวลา เส้นทางเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน โดยประมาณ และต้องลงรายชื่อของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน โดยระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันหรือแจ้งอย่างมากสิบห้าวันที่ จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกไปรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบและความเรียบร้อยได้ ก็อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ โดยแจ้งไปยังผู้ลงนามในหนังสือบอกกล่าวโดยทันที ส่วนสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสไม่มีข้อห้ามในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งห้ามไว้ แต่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในการเพิกถอนคำสั่งห้ามนั้น

ประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน ประเทศฝรั่งเศสให้เสรีภาพอย่างมากจึงไม่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนไว้แต่อย่างใด

ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองก็มีอำนาจที่จะสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

ลักษณะการจัดการชุมนุมและวิธีการชุมนุมนั้น ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน แกนนำจะต้องแจ้งการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยทำเป็นหนังสือ ไปยังที่ทำการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ถึงรายละเอียดของการชุมนุมที่กำลังจะเกิดขึ้น เช่น ชื่อแกนนำ ที่อยู่ วัน เวลาและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน จำนวนผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนโดยประมาณ เส้นทางเดินขบวน ลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน และต้องลงลายมือชื่อของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวนด้วย (Article L.211-1 of the CSI) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้ว จะต้องออกไปรับแจ้ง ให้ผู้แจ้งพื้นที่ หากเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็สามารถที่จะมีคำสั่งห้ามได้ แต่คำสั่งดังกล่าวแกนนำในการชุมนุมหรือเดินขบวนก็สามารถนำไปฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาลจะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่⁹⁵

ข้อปฏิบัติในการชุมนุมในภาวะปกติของฝรั่งเศสยังมีข้อจำกัดของการชุมนุมหลายประการ เช่น การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน จะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกา ไม่ได้และจะกระทำบนทางสาธารณะ เช่น ถนนหลวงไม่ได้ หากไม่ปฏิบัติตามวิธีที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะกำหนด และในการชุมนุมต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการชุมนุมอย่างเคร่งครัด หากการชุมนุมในแต่ละครั้งแกนนำได้ใส่รายละเอียดไม่ครบถ้วนหรือถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเพื่อลงให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขการชุมนุม หรือการเดินขบวน หรือผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน ไม่ได้มีการแจ้งล่วงหน้า ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 15 วัน ถึง 6 เดือน และปรับสูงสุดถึง 7,500 ฟรังก์(Art.431-9 of the Penal Code)

หากพิจารณาถึงการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยปัจจุบัน ไม่ได้ให้มีการแจ้งการชุมนุมแต่อย่างใดเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้อง

⁹⁵ Colliard Albert Claude *Libertes Publiques* Sixieme edition (Paris ; Dollaz,1982, P.718 – 719)

ไม่มีโอกาสได้ทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุม ไม่สามารถประเมินสถานการณ์เพื่อวางแผน หรือจัดการการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและเป็นไปตามกฎหมายได้ก่อนเลย กฎหมายที่ให้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยก็จะมีแต่รัฐธรรมนูญ ซึ่งการชุมนุมจะชอบด้วยกฎหมายก็ต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น จึงทำให้สถานการณ์การชุมนุมและวิธีการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการชุมนุมไม่ทราบรายละเอียดการชุมนุมทำให้การประเมินสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเสี่ยงต่อการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดได้ง่ายเพราะเป็นการประเมินเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น

แต่หากวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2553 นั้น จะเห็นว่ามีการบัญญัติเรื่องการแจ้งการชุมนุมไว้ในร่างมาตรา 10 ถึงร่างมาตรา 15 เช่นเดียวกันและระยะเวลาในการแจ้งก็เท่ากับฝรั่งเศส แต่หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมนั้นน่าจะไม่ต้องด้วยกฎหมาย ในร่างกฎหมายของไทยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับแจ้งที่ยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมให้สั่งห้ามการชุมนุม แต่ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสให้เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งสามารถใช้ดุลพินิจสั่งห้ามการชุมนุมที่เห็นว่าอาจก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เลย แต่ของไทยให้อำนาจศาลยุติธรรมเป็นผู้สั่ง โดยหากเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมนั้นน่าจะก่อความไม่สงบ ขัดต่อกฎหมายกฎหมายบังคับให้ผู้รับแจ้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้สั่งห้ามการชุมนุม จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจำกัดการใช้ดุลพินิจในการสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งตามกฎหมายมากกว่ากฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ผู้รับผิดชอบการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทย มาตรา 22 กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ และมาตรา 23 ให้เข้าไปปรึกษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุมเมื่อผู้จัดการชุมนุมร้องขอด้วย ส่วนผู้จัดการชุมนุมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 ให้อยู่ร่วมการชุมนุมตลอดเวลาการชุมนุม ทั้งต้องรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดูแลให้ความสะดวกประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ ประกาศเงื่อนไขการชุมนุมให้ผู้ร่วมชุมนุมทราบ ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการควบคุมการชุมนุม และไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการชุมนุม เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศส จะเห็นว่าผู้รับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปตามกฎหมาย จะเป็นผู้จัดการชุมนุมและต้องรับผิดชอบต่อกรณีที่มีการชุมนุมนั้นเกิดความไม่สงบขึ้นด้วย

ส่วนผู้ร่วมชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติข้างต้น มาตรา 17 ของไทย ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ร่วมชุมนุมไว้หลายประการ ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมก่อความไม่สงบในการชุมนุม อีกทั้งให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เสรีภาพในการชุมนุมกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ ส่วนของฝรั่งเศสดังที่กล่าวแล้วว่า ก่อนข้างจะให้เสรีภาพในการชุมนุมแก่ประชาชนเป็นอย่างมากจึงไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้เข้าร่วมชุมนุมไว้ แต่หากผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำการอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบ ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบ

ระยะเวลาในการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทย มาตรา 19 ให้ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมตามระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมแจ้งไว้ โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาเลิกการชุมนุมที่แน่นอนดังเช่นฝรั่งเศสที่ห้ามชุมนุมเกินเวลา 23.00 นาฬิกา ดังนั้นประเทศไทยผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมติดต่อกันนานเท่าใดก็ได้หากเป็นเวลาตามที่ผู้จัดการชุมนุมแจ้งไว้ในหนังสือแจ้งการชุมนุม

2) การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติ เป็นกรณีเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศ หรือเกิดภัยคุกคามอย่างร้ายแรง เช่น การก่อการจลาจล การมั่วสุมคิดร้าย การถูกรวบครองดินแดนโดยต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งในฝรั่งเศสมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศใช้กฎอัยการศึก เกิดสงคราม เกิดการก่อกบฏ จึงได้มีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจแก่รัฐในการปฏิบัติต่อสถานการณ์นั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แต่จะประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ต่อเมื่อมีภัยอันตรายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือจากเหตุการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติสาธารณะ และผู้ที่มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ คณะรัฐมนตรี โดยต้องระบุท้องที่ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ซึ่งมีผลบังคับเพียง 12 วันเท่านั้น และจะสิ้นสุดเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการบังคับใช้ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดูแลควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน (ตำรวจ) มีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือ ห้ามประชาชนสัญจร ห้ามยานพาหนะสัญจรภายในเขตและเวลาที่ประกาศกำหนดเวลา ห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนทุกรูปแบบที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง⁹⁶ และในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส Section II – Participation in an Unlawful Assembly, Article 431-3 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสลายฝูงชนที่ละเมิดต่อความสงบสาธารณะ โดยแจ้งให้ฝูงชนยกเลิกการชุมนุมในทันทีทันใด และสามารถใช้อำนาจได้หากเห็นว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนของการใช้อำนาจแต่อย่างใด

⁹⁶ เถิงอ้าง หน้า 36

หากเปรียบเทียบกับการใช้เสรีภาพการชุมนุมในภาวะไม่ปกติของไทยจะเป็นกรณีที่มีการปฏิวัติ รัฐประหาร การก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ เช่น การชุมนุมประท้วง และเมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ก็จะมีการประกาศคำสั่งของคณะรัฐประหาร ที่ห้ามมีการชุมนุมทางการเมือง และการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตามแต่สถานการณ์ ต่อมาก็จะประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในสถานการณ์ไม่ปกติ หรือบางครั้งก็จะมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งอาจจะกำหนดพื้นที่ที่ถือว่าอยู่ในภาวะไม่ปกติเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้นก็ได้ หรือประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเลือกใช้กฎหมายในภาวะไม่ปกติฉบับใด ก็ล้วนแต่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนทั้งสิ้นไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ก็ตาม ต่างจากการชุมนุมในภาวะไม่ปกติของฝรั่งเศสที่ประชาชนยังสามารถจะทำการชุมนุมได้ หากการชุมนุมสาธารณะนั้นกระทำโดยสงบ และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ แต่ของไทยสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้นานเท่าไรก็ได้โดยไม่มีกฎหมายจำกัดระยะเวลาไว้แต่อย่างใด

3.4.2 หลักเกณฑ์การชุมนุม ก่อนมีการทำอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (4 พฤศจิกายน 1950) ฝรั่งเศสมี กฎหมายว่าด้วยการชุมนุม 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน 1881 และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 มีนาคม 1907 ซึ่งตามรัฐบัญญัติทั้งสองฉบับนั้นรับรองว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ ต้องแจ้ง (Déclaration) ให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าก่อนการชุมนุม และห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะ หลังจากเวลา 23.00 นาฬิกา เว้นแต่ สถานที่สาธารณะนั้นจะปิดให้บริการหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้สามารถ ชุมนุมต่อไปได้จนถึงเวลาปิด ให้บริการที่กำหนดไว้ ในการแจ้ง ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อนายกเทศมนตรี ณ ที่ว่าการเทศบาลแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งต่อสำนักงานตำรวจเมืองปารีส สำหรับระยะเวลาในการแจ้งนั้น หากการชุมนุมนั้นไม่มีการเดินขบวน ให้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม แต่ถ้ามีการเดินขบวนด้วยต้องแจ้ง ล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน และต้องแจ้งนายกเทศมนตรีทุกเทศบาลที่ขบวนชุมนุมจะเคลื่อนผ่าน ทั้งนี้ ผู้แจ้งต้องระบุชื่อ-นามสกุลของผู้จัดให้มีการชุมนุม จำนวน 3 คน และต้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และต้องระบุวัตถุประสงค์ประสงค์ของการชุมนุม สถานที่ และเวลาในการชุมนุม ตลอดจนเส้นทางที่ขบวนชุมนุมจะเคลื่อนที่ผ่าน (ถ้ามีการเดินขบวนด้วย) เมื่อได้รับแจ้งครบถ้วนตามที่กำหนด เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออก เอกสารรับรองการแจ้งให้โดยพลัน

3.4.3 การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมโดย ผู้จัดการชุมนุม กับ การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ในการควบคุมโดยผู้จัดการชุมนุมนั้น ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 30 มิถุนายน 1881 ในการดูแลความเรียบร้อยของผู้ชุมนุมโดยภาพรวมไม่ให้มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือก่ออาชญากรรม และควบคุมให้การชุมนุมนั้นดำเนินไปตามจุดประสงค์ที่แจ้งไว้กับทางการ รวมทั้งต้องไม่ปราศรัยในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการจลาจลหรือผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หากการชุมนุมไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้จัดการชุมนุมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อ เหตุการณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการชุมนุมนั้น ส่วนการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและมีให้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้น นับแต่วันที่ได้มีการแจ้งว่าจะมีการชุมนุมบนถนนสาธารณะ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแจ้งการชุมนุมมี หน้าที่ดูแลการชุมนุมนั้น และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นตามปกติ และในระหว่าง 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมจนกระทั่งการชุมนุมยุติลง เจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปอย่าง เป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นตามปกติ ซึ่งการพิจารณาว่ามาตรการใดสมควรเหตุผลหรือจำเป็นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ในการนี้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 132-75 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในการห้ามผู้ใดพา อาวุธหรือสิ่งที่สามารถใช้เป็นอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมได้ด้วย ในกรณีที่มีการชุมนุมใดจัดขึ้น โดยไม่มีการแจ้งการชุมนุม หรือเจ้าหน้าที่ (นายกเทศมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วแต่กรณี) เห็นว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมือง เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามหรือให้เลิกการชุมนุมนั้นได้ แต่เมื่อมีคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเห็นด้วยตามที่นายกเทศมนตรีเสนอ หรืออาจจะยกเลิกคำสั่งห้ามชุมนุมนั้นเสียก็ได้

3.4.4 ความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ⁹⁷ โดยที่เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มาตรา 431-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงบัญญัติให้ผู้กระทำการในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการทำงาน การรวมตัวกันเป็นสมาคม การชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบ ต้องระวาง โทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวาง โทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปีและโทษปรับ

⁹⁷ พรกรณ์ นิลประพันธ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 9 หน้า 61 - 62

45,000 ยูโร แต่ในกรณีที่การชุมนุมไม่เป็นไปโดยสงบหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมนั้นได้ หากมีคำสั่งแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงชุมนุมต่อไป ผู้ชุมนุมต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโรในกรณีที่ไม่มีอาวุธ หรือต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ในกรณีที่ไม่มีอาวุธ (มาตรา 431-3 ถึงมาตรา 431-5 แห่งประมวลกฎหมายอาญา) สำหรับผู้ปลุกระดมให้มีผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบโดยการพูด การเขียน หรือการพิมพ์ โฆษณา ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกระดม นั้นเป็นผล โทษจะเพิ่มเป็นจำคุก 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร (มาตรา 431-6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา) บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษตามมาตรา 431-5 และ 431-6 อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และทางแพ่ง ถูกห้ามมิให้พกอาวุธไม่น้อยกว่าห้าปี ชาวต่างชาติซึ่งกระทำความผิดอาจถูกเนรเทศ จากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือไม่น้อยกว่าสิบปี (มาตรา 431-7 และมาตรา 431-8 แห่งประมวล กฎหมายอาญา) ส่วนการไม่แจ้งการชุมนุม หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับ การชุมนุมนั้น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และโทษปรับ 7,500 ยูโร (มาตรา 431-9 ถึงมาตรา 431-12)

4. วิเคราะห์กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ

การชุมนุม (Assembly) ตามกฎหมายอังกฤษเป็นเสรีภาพที่มีพื้นฐานมาจากสิทธิของผู้แทนราษฎรที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ ตามข้อ 61 ของกฎหมายบัตร (Magna Carta 1215) ดังกล่าวมาแล้ว โดยประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทั้งในที่ส่วนบุคคล และ ในที่สาธารณะ การชุมนุมในที่ส่วนบุคคล (Private premise) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้น การชุมนุมในลักษณะนี้ผู้จัดการชุมนุมอาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปสังเกตการณ์ การชุมนุมได้ ในคดี Davis v Lisle⁹⁸ ศาลวางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ว่าในกรณีที่มิได้รับอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมให้เข้าร่วมการชุมนุมในที่ส่วนบุคคลหากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าไปสังเกตการณ์หรือดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีหมาย เว้นแต่การชุมนุมนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย (breach of the peace) ส่วนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ (Public place) นั้น อยู่ภายใต้บังคับของ Public Order Act 1986 โดย Part II ของกฎหมาย ดังกล่าวแบ่งการชุมนุม

⁹⁸ [1936] 2 K.B. 434 (D.C)

ออกเป็น 2 แบบ คือการชุมนุมในที่สาธารณะ อันเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ (Sit still) กับการเดินขบวนในที่สาธารณะอันเป็นการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ (Meeting on the move)

“การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public Assembly) ตามมาตรา 16 แห่ง Public Order Act 1986 หมายถึงการชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่สองคนขึ้นไป⁹⁹ ในที่สาธารณะที่ เปิดโล่ง (opened to the air) ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” นั้น หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใดๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใดๆ สามารถใช้ สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำกรณันั้นแล้ว ประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้ สถานที่นั้นได้ แต่ทั้งนี้ การชุมนุมดังกล่าวไม่รวมถึงการชุมนุมโดยสงบของสมาชิกสหภาพแรงงาน (Picketing) ในบริเวณสถานประกอบการ เพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือเพื่อการนัดหยุดงาน แม้ว่าสถานประกอบการนั้นจะเข้าลักษณะเป็นที่สาธารณะ เนื่องจากการชุมนุม ดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตาม Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992¹⁰⁰

ส่วน “การเดินขบวนในที่สาธารณะ” (Public procession) หมายถึง การเดินขบวน (procession) ในที่สาธารณะ ดังนั้น การเดินขบวนในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมไม่ถึง 2 คน จึงไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่เมื่อใดก็ตามที่การเดินขบวนในที่สาธารณะมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป การเดินขบวนนั้นถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายนี้ทันที ทั้งนี้ Public Order Act 1986 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะกับ การเดินขบวนในที่สาธารณะไว้แตกต่างกันดังนี้

4.1 หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะ

4.1.1 หลักทั่วไป ตาม Public Order Act 1986 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุม ในที่สาธารณะได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ¹⁰¹ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหาร เห็นว่า การชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบ

⁹⁹ เดิมกฎหมายกำหนดว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป แต่ต่อมาได้มีการตรา Anti-social Behaviour Act 2003 ขึ้น โดยมาตรา 57 ของกฎหมายดังกล่าวให้แก่อำนาจผู้เข้าร่วม การชุมนุมจาก 20 คนขึ้นไป เป็น 2 คนขึ้นไป

¹⁰⁰ Explanatory Notes to Anti-social Behaviour Act 2003, The UK Parliament, 2003 Chapter 38

¹⁰¹ O.H. Phillips and Paul Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law, 7th ed., ELBS, 1993, p. 564.

เรียบร้อย¹⁰² และไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น¹⁰³ ทั้งนี้ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแล ของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน เช่น การจัดการชุมนุมที่สวนสาธารณะ Hyde Park ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม¹⁰⁴ เป็นต้น หากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐโดยปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มี การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

4.1.2 การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 14 (1) ของ Public Order Act 1986 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (senior police officer) ที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือ ผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น สำหรับเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือที่จะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด ทั้งนี้การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้นต้องทำเป็นหนังสือ ในกรณีนี้ มาตรา 14 (2) นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ไว้ 2 กรณี โดยในกรณีการชุมนุมที่จัดขึ้นแล้ว (being held)

เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจยศสูงที่สุดที่ปรากฏตัวอยู่ ณ สถานที่ชุมนุม (present at the scene) ส่วนกรณีการชุมนุมที่จะจัดขึ้น (intend to be held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หมายถึงผู้บัญชาการตำรวจ (Chief officer of police) ของพื้นที่ที่มีการชุมนุม

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว ไม่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14 (7)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

¹⁰² *Moss and others v. McLachlan* [1985] I.R.L.R. 77 (D.C.)

¹⁰³ *O'Kelly v. Harvey* [1883] 14 L.R.Ir. 105, 109.

¹⁰⁴ O.H. Phillips and Paul Jackson, op.cit., p. 563.

ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (Standard scale)¹⁰⁵ (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (4) และ (8))

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (5) (9))

ผู้ใดยุยงส่งเสริม (Incite) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14 (6) และ (10))

4.1.3 การห้ามการชุมนุมที่เป็นการบุกรุก (Trespassory assemblies) ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมเห็นว่ามีความเหมาะสมเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตานั้น จะจัดขึ้น ณ สถานที่หรือในที่ดินที่เปิดโล่งที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปได้หรือประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ที่ดินหรือสถานทีนั้นได้เฉพาะ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หรือโดยข้อจำกัดอื่น เช่น การใช้ถนนเพื่อการเดินทางไป-กลับ เป็นต้น¹⁰⁶ และ การชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้นอาจไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน หรืออาจดำเนินการเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่ และการชุมนุมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของ ชุมชนในบริเวณนั้น หรือที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ และการชุมนุมในสถานที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรืออาคาร หรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้น

¹⁰⁵ มาตรา 37 (2) แห่ง Criminal Justice Act 1982 กำหนดอัตราค่าปรับมาตรฐานไว้ดังนี้

ระดับการปรับ	อัตราค่าปรับสูงสุด
1	ไม่เกิน £200
2	ไม่เกิน £500
3	ไม่เกิน £1,000
4	ไม่เกิน £2,500
5	ไม่เกิน £5,000

¹⁰⁶ มาตรา 14A (9)

ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมอาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาล (Council of the district) ที่ถูกระงับหรือพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมนั้นเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุม ที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในเขตเทศบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 14A (1)) เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภาเทศบาลอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ ตามที่ได้รับคำร้องขอหรือจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งนี้ ในอังกฤษและเวลส์การออกคำสั่งห้ามรวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (Secretary of State) ก่อน ส่วนในกรณีสกอตแลนด์ หากสภาเทศบาลเห็นควรออก คำสั่งห้ามดังกล่าว จะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดตามที่ได้รับคำร้องขอมิได้ (มาตรา 14A (2))

ในเขตลอนดอน (Greater London)¹⁰⁷ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน และการเงินของประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกมีรายละเอียดที่แตกต่างไป โดยในเขตลอนดอนชั้นใน (City of London) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความรับผิดชอบของ Commissioner of Police for the City of London และพื้นที่อื่นที่อยู่ในความดูแลของ Commissioner of Police for Metropolis นั้น หาก Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis เห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนมีลักษณะข้างต้น Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้เอง (มาตรา 14A (4))

การห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกนี้จะห้ามเกิน 4 วันมิได้ และจะห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่อื่นภายในรัศมี 5 ไมล์ จากบริเวณที่กำหนดไว้ในคำสั่งไม่ได้ (มาตรา 14 A (6)) สำหรับการกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 4 วันนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจากการออกคำสั่งห้ามนี้อยู่บนพื้นฐาน ว่ากรณี “มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมนี้มีลักษณะเป็นการบุกรุก” ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้บัญชาการตำรวจสามารถสืบทราบข้อเท็จจริงได้แล้วว่าการชุมนุมนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินหรือไม่ และผู้จัดการชุมนุมสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการจัดการชุมนุม

¹⁰⁷ Greater London Authority ประกอบด้วย City of London, City of Westminster และตำบล (Borough) อื่นอีก 31 แห่ง ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยเขต City of London จะอยู่ในความรับผิดชอบของ City of London Police ซึ่งมี Commissioner of Police for City of London เป็น ผู้บัญชาการ ส่วน City of Westminster และตำบลอื่นอีก 31 แห่งนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของ Metropolitan Police ซึ่งมี Commissioner of Police of the Metropolis เป็นผู้บัญชาการ

ของตนไม่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาต จากจากผู้ครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระทำตาม มาตรานี้

คำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือ โดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกสามารถกระทำได้ โดยทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี

ผู้ใดจัดการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A หรือเข้าร่วม การชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามดังกล่าว หรือยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว (เฉพาะในอังกฤษ และเวลส์) ถือเป็นการกระทำความผิด (มาตรา 14B (1) (2) และ (3)) และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กระทำความผิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14B (5)) โดยโทษที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละความผิดมีดังนี้

1) ผู้จัดการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14B (5))

2) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 14B (6))

3) ผู้ใดยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดสองประการข้างต้น ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14B (7))

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดกำลังเดินทางไปเข้าร่วมการชุมนุมในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจหยุด บุคคลนั้นและแนะนำมิให้เดินทางเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว (มาตรา 14C (1)) แต่ในการใช้อำนาจนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้ได้เฉพาะภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เท่านั้น หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำถือเป็นการกระทำความผิด (มาตรา 14C (3)) ต้องระวาง โทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 14C (5)) และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในเครื่องแบบสามารถจับบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14C (4))

4.2 หลักเกณฑ์และวิธีการเดินขบวนในที่สาธารณะ

ในทางกฎหมาย การเดินขบวนถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างหนึ่ง โดยเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ผู้ชุมนุมเคลื่อนที่ (Meeting on the move) ไปตามถนนหนทางต่างๆ อันเป็นที่สาธารณะ และโดยที่ถนนสาธารณะนั้นเป็นสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้ในการสัญจรไป

มา (Right to Pass and Re-pass) อย่างเท่าเทียมกัน¹⁰⁸ การเดินขบวนของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะใช้ถนนสาธารณะในการเดินทางโดยสะดวก โดยตรง Public Order Act 1986 จึงกำหนดกรอบการใช้เสรีภาพในการเดินขบวนในที่สาธารณะไว้ต่างจากการชุมนุมในที่สาธารณะดังต่อไปนี้

4.2.1 ต้องขออนุญาตก่อนเดินขบวน ก่อนที่จะเดินขบวนในที่สาธารณะ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการเดินขบวน ในที่สาธารณะต้องมีหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Senior police officer)¹⁰⁹ ประจำสถานีตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ที่จะเริ่มการเดินขบวน (มาตรา 11 (4)) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจวางแผนการจราจรเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับผลกระทบจากการชุมนุมในที่ สาธารณะนั้นเกินสมควร ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่สามารถยื่นหนังสือขออนุญาต จัดการเดินขบวนล่วงหน้าได้ (มาตรา 11 (1)) แต่การเดินขบวนที่เป็นการดำเนินการตามประเพณีปฏิบัติ ในพื้นที่และการเดินขบวนแห่งศัพที่จัดโดยผู้ประกอบอาชีพรับจัดงานศพเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ตามปกติของผู้นั้นไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า (มาตรา 11 (2))¹¹⁰ หนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(มาตรา 11 (1) และ (3))

1) วัตถุประสงค์ของการเดินขบวนในที่สาธารณะให้ชัดเจนว่าเพื่อแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านในเรื่องใดของผู้ใดหรือของบุคคลใด หรือเพื่อรณรงค์ในเรื่องใดหรือโครงการใด หรือ เพื่อแสดงความระลึกถึงเหตุการณ์ใด

2) วันที่จะมีการเดินขบวน

3) กำหนดเวลาเดินขบวน

4) เส้นทางเดินขบวน

5) ชื่อนามสกุลของผู้ที่จะจัดการเดินขบวน หรือผู้แทนของคณะผู้จัดการเดินขบวน

หนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนต้องนำไปยื่น (By hand) ณ สถานีตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ที่จะเริ่มการเดินขบวนก่อนวันที่จะจัดให้มีการเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6

¹⁰⁸ *Hurst v. Chief Constable of Yorkshire* [1987] 151 J.P. 304

¹⁰⁹ ในกรณีทั่วไป ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศสูงที่สุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่ ณ ที่นั้น หรือผู้บังคับการสถานีตำรวจนั้น แล้วแต่กรณี (มาตรา 12)

¹¹⁰ ขบวนแห่งศัพเป็นพิธีการหนึ่งของศาสนาคริสต์เช่นเดียวกับขบวนแห่ในพิธีกรรมทางศาสนาประการอื่น และขบวนแห่งศัพจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเสียชีวิตซึ่งไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ จึงเป็นที่ยอมรับว่าสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า

วันที่ทำการ เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่สามารถยื่นได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จะยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า 6 วัน ทำการก็ได้ (มาตรา 11 (6)) การยื่นหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนทางไปรษณีย์สามารถกระทำได้ในกรณีที่วันที่จะจัดให้มีการเดินขบวนกับวันที่ส่งหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนห่างกันไม่น้อยกว่า 6 วันที่ทำการ และต้องส่งโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้น (มาตรา 11 (5))

เมื่อมีการเดินขบวนในที่สาธารณะขึ้น หากผู้จัดการเดินขบวนไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นได้ หรือวันที่จะมีการเดินขบวน กำหนดเวลาการเดินขบวนหรือเส้นทางเดินขบวนนั้นไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวน ผู้จัดการเดินขบวนนั้นมีความผิด (มาตรา 11 (7)) ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 11 (10)) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยถึงข้อบกพร่อง ดังกล่าว (มาตรา 11 (8)) หรือการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นโดยเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบหรือโดย ข้อตกลงที่ทำไว้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (มาตรา 11 (9))

4.2.2 การกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวน เมื่อได้รับหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเดินขบวน เวลาการเดินขบวน และเส้นทาง การเดินขบวนแล้วมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่าง ร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่าง ร้ายแรง หรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของ ชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมี สิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจอาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนที่ผู้จัดการเดินขบวนและผู้เข้าร่วมการเดินขบวนต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันมิให้เกิด สภาพการณ์ดังกล่าวขึ้นได้ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเส้นทางเดินขบวน ตลอดจนการห้ามมิให้ เดินขบวนเข้าไปในสถานที่สาธารณะใดๆ ก็ได้ (มาตรา 12 (1)) ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ (มาตรา 12 (3))

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่กำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มาตรา 12 (4) (5) และ (6) ของ Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 12 (7)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

- 1) ผู้จัดการเดินขบวนในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 12 (4) และ (8))
- 2) ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวน ในที่สาธารณะแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุ ที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 12 (5) และ (9))
- 3) ผู้ใดขยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะ ซึ่งรับทราบเงื่อนไข ในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 12 (6) และ (10))

4.2.3 การห้ามเดินขบวน เมื่อใช้ระบบอนุญาตสำหรับการเดินขบวนในที่สาธารณะ เจ้าหน้าที่ จึงมีอำนาจที่จะห้ามการเดินขบวนได้ โดยในเวลาใดๆ ก็ตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีเหตุอันควร เชื่อได้ว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ใดๆ เกิดขึ้นในพื้นที่หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของ พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่ เพียงพอที่จะป้องกันมิให้การเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความ รับผิดชอบก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่อาจยื่นคำร้องขอต่อ สภาศเทศบาลที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการ จัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใดๆ ในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามเดือน (มาตรา 13 (1))

เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภาศเทศบาลโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามที่ได้รับการร้องขอ และจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน (มาตรา 13 (2))

ในเขตลอนดอน (Greater London) หากมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ใดๆ เกิดขึ้นในพื้นที่หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้ การเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบก่อให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง Commissioner of Police for the City of London หรือ

Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใดๆ ในพื้นที่และภายใน ระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามเดือน (มาตรา 13 (4))

คำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะนี้ต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยเร็ว และ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าวต้องทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการ เช่นเดียวกับ กระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี (มาตรา 13 (6))

เมื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมไม่ให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว มาตรา 13 (7) (8) และ (9) ของ Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 13 (10)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

1) ผู้จัดการเดินขบวนโดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 13 (7) และ (11))

2) ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนโดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 13 (8)(12))

3) ผู้ยุยงส่งเสริมผู้อื่นให้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะ โดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 13 (9) และ (13))

4.3 ข้อสังเกต ความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นมีความคาบเกี่ยวกับความผิดฐานการก่อการจลาจล (Riot) ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (Violent disorder) ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (Affray) และความผิดฐานขู่ให้เกิดความรุนแรง Fear or Provocation) ตาม Part I ของ Public Order Act 1986

4.3.1 ความผิดฐานก่อการจลาจล (Riot) เป็นกรณีที่คนตั้งแต่ 12 คนขึ้นไปที่อยู่รวมกัน และใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (violence)¹¹¹ ใดๆ และการกระทำนั้น อาจทำให้บุคคลอื่นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย โดยไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำการ ดังกล่าวในเวลาเดียวกัน และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ความผิดฐานก่อการจลาจลนี้ต้องถูกดำเนินคดีในลักษณะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ (conviction indictment) หมายถึงการกระทำความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน ไม่ว่าจะผู้กระทำความมุ่งประสงค์ให้เกิดการบาดเจ็บ หรือความเสียหายหรือไม่ รวมทั้งการกระทำที่ส่อไปในทางใช้ความรุนแรง เช่น การขว้างปาสิ่งของไปยัง บุคคลอื่นในลักษณะที่อาจทำให้บุคคลนั้นได้รับบาดเจ็บ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะถูกสิ่งของนั้นหรือไม่ (มาตรา 8) และผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับ¹¹² หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1)

4.3.2 ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (Violent disorder) เป็น กรณีที่คนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปที่อยู่รวมกันใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใดๆ และการกระทำนั้นอาจทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย โดยไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำการดังกล่าวในเวลาเดียวกัน และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของ เอกชนหรือที่สาธารณะ ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงนี้อาจถูกดำเนินคดีใน ลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ หรือความผิดไม่อุกฉกรรจ์ (summary conviction) ก็ได้ ถ้าถูกดำเนินคดีใน ลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ ผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือ ปรับ¹¹³ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดไม่อุกฉกรรจ์ ผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินอัตราค่าปรับสูงสุดตามกฎหมายหรือทั้งจำ ทั้งปรับ (มาตรา 2)

4.3.3 ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (Affray) เป็นกรณีที่ผู้ใดใช้หรือขู่ว่าจะใช้ การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใดๆ ต่อผู้อื่นและการกระทำนั้นอาจทำให้ผู้อื่นนั้นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ผู้กระทำความผิดฐานนี้อาจถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ หรือความผิดไม่อุกฉกรรจ์ก็ได้ ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ ผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

¹¹¹ หมายถึงการกระทำความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน ไม่ว่าจะผู้กระทำความมุ่งประสงค์ให้เกิดการบาดเจ็บ หรือความเสียหายหรือไม่ รวมทั้งการกระทำที่ส่อไปในทางใช้ความรุนแรง เช่น การขว้างปาสิ่งของไปยังบุคคลอื่นในลักษณะที่อาจทำให้บุคคลนั้นได้รับบาดเจ็บ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะถูกสิ่งของนั้นหรือไม่ (มาตรา 8)

¹¹² กฎหมายมิได้ระบุอัตราโทษปรับไว้ด้วย โดยให้เป็นดุลพินิจของศาล

¹¹³ กฎหมายมิได้ระบุอัตราโทษปรับไว้ด้วย โดยให้เป็นดุลพินิจของศาล

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับ¹¹⁴ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดไม่ อุกฉกรรจ์ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินอัตราค่าปรับสูงสุดตาม กฎหมายหรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ แต่การพุดจาข่มขู่อย่างเดียวนับถือเป็นการทะเลาะวิวาท (มาตรา 3)

4.3.4 ความผิดฐานยั่วยุให้เกิดความรุนแรง (Fear or provocation of violence)

เป็นกรณี ที่ผู้ใดใช้ถ้อยคำหรือแสดงพฤติกรรมคุกคาม ดูหมิ่น หรือเหยียดหยาม (threatening, abusive or insulting) ผู้อื่น หรือจำหน่ายแจกหรือแสดงเอกสาร สัญลักษณ์ หรือสิ่งใดที่สามารถมองเห็นได้ (visible representation) ที่เป็นการคุกคาม ดูหมิ่น หรือเหยียดหยามผู้อื่น โดยมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นนั้น เชื่อว่าบุคคลใดๆ จะใช้ความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้อื่นนั้นหรือต่อบุคคลที่สาม และไม่ว่า การกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ความผิดฐานนี้ต้องถูกดำเนินคดีใน ลักษณะเป็นความผิดไม่อุกฉกรรจ์ และผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับระดับ 5 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๕ 5,000) หรือทั้งจำทั้งปรับ และเจ้าหน้าที่ตำรวจใน เครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำ ความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 4)

4.4 หลักการว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย ไม่ว่าประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น จะพบว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศไม่ได้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะแต่อย่างใด โดยถือว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเป็นเสรีภาพของพลเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายได้กำหนดให้มีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าก่อนการชุมนุมในที่สาธารณะ (According to Article L.211-1 of the CSI, demonstrations (Outdoor assemblies) are subject to prior declaration, which has to be delivered to the responsible authority before the demonstration.) ทุกกรณี ส่วนประเทศอังกฤษแม้ เดิมกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้า แต่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษฉบับปัจจุบัน (Public Order Act 1986) ก็ได้กำหนดเงื่อนไขของการชุมนุมสาธารณะไว้ด้วยเป็นบางกรณี อันได้แก่ กรณีที่การชุมนุมในที่สาธารณะ (ในลักษณะอยู่กับที่) โดยที่สาธารณะนั้นอยู่ในการครอบครองหรือดูแลของรัฐ การจัดการชุมนุมจะต้องขอ อนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน และหากจะจัดการชุมนุมในที่ สาธารณะที่อยู่ในความครอบ ครองดูแลของรัฐโดยปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่

¹¹⁴ กฎหมายมิได้ระบุอัตราโทษปรับไว้ด้วยโดยให้เป็นดุลพินิจของศาล

ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้ นอกจากนี้ หากการชุมนุมมีลักษณะจะขัดหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือผิดกฎหมายขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะกำหนดเงื่อนไขให้การชุมนุมนั้นก่อนโดยการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว ไม่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14 (7)) ส่วนการชุมนุมสาธารณะในลักษณะการเดินขบวน (Public Procession) กฎหมายประเทศอังกฤษกำหนดให้ การจัดการเดินขบวนทุกครั้งต้องแจ้งล่วงหน้าต่อสถานีตำรวจท้องถิ่นนั้นก่อน 6 วันและต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนเดินขบวนทุกครั้ง (มาตรา 11(4)) ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่สามารถยื่นหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนล่วงหน้าได้ (มาตรา 11(1)) ลักษณะการยื่นหนังสือขออนุญาตก็มีรายละเอียดเช่นเดียวกับการแจ้งการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แม้การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพพื้นฐานของพลเมืองในโลกเสรีประชาธิปไตยที่ไม่สามารถจำกัดได้ก็ตาม แต่ทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษจำเป็นต้องมีหลักการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าด้วยเพื่อเป็นกรอบในการจัดการให้การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

สำหรับประเทศไทยตามบทบัญญัติตามความที่ปรากฏในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รับรองไว้แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะจำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลเพื่อความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น ในหลายประเทศจึงได้กำหนดให้มีเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ ตามรายละเอียดที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นต่างก็ใช้ระบบการแจ้งโดยผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มการชุมนุม โดยไม่ต้องขออนุญาต มีแต่เพียงประเทศจีนเท่านั้นที่ใช้ระบบอนุญาต¹¹⁵ สำหรับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยก็ได้กำหนดให้มีการใช้ระบบการแจ้งเช่นเดียวกัน โดยได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

¹¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ เสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม. ดุราละเอียดเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ <http://www.thaingo.org/cgi-bin/content/content1/show.pl?0160>

5. กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ มีเพียงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้นที่รับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม นอกจากนั้นเป็นการนำบทกฎหมายอื่นมาเทียบเคียงเพื่อใช้ควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้เป็นที่ไปด้วยความสงบและปราศจากอาวุธตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น กฎหมายจราจร กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2547 เป็นต้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดออกมาในรูปแบบที่เป็นการปราบปรามมากกว่าป้องกันจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ใช่การแก้ปัญหาคาที่ต้นเหตุ นั่นก็คือ จะเกิดการชุมนุมที่จะละเมิดกฎหมายจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่ประเทศชาติ จึงมีการนำบทกฎหมายมาใช้บังคับแต่ไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติไว้เพื่อป้องกันการเกิดการชุมนุมสาธารณะที่ละเมิดต่อกฎหมายเพื่อควบคุมมิให้เกิดปัญหาร้ายแรงจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีแนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และป้องกันเหตุรุนแรงที่อาจเกิดจากการชุมนุมสาธารณะและขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุม ตลอดจนบุคคลที่สามที่อาจถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สิทธิในการชุมนุม และร่างกฎหมายดังกล่าวฉบับที่ได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วสองวาระ น่าจะเป็นฉบับที่ใกล้เคียงที่สุดกับการที่จะได้รับการตราเป็นกฎหมายในบทที่ 3 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับในรูปแบบตารางเทียบทุกมิติกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษเพื่อให้ง่ายต่อการใช้กรอบทฤษฎีและแนวคิดในบทที่ 2 มาวิเคราะห์ตามตารางหน้าถัดไป¹¹⁶

¹¹⁶ ข้อมูลตารางประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษส่วนหนึ่งมาจาก โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ประกอบการเสวนา “เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม” วันที่ 13 มกราคม 2546 ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะไทยกับต่างประเทศ

	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ	1. แม้ไม่มีการบัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมไว้ชัดเจน แต่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ.1789	1.ภายใต้ระบบ Common Law อังกฤษแต่เดิมไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่แนวคำพิพากษาเป็นหลัก กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม อย่างไรก็ดี สิทธิดังกล่าววางอยู่บนสมมติฐานเก่าแก่ของศาลอังกฤษที่ว่า “พลเมืองมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ตามที่ตนปรารถนา แต่จะต้องไม่ไปละเมิดกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง”	1. ไม่มีกฎหมายบัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมไว้ โดยเฉพาะ แต่ถือว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) มาตรา 63 รับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”
	2. พระราชกฤษฎีกา (14 ธันวาคม ค.ศ.1789) มาตรา 62 ให้สิทธิพลเมืองในการรวมตัวกันชุมนุมโดยไม่มีอาวุธ มีสิทธิเข้าร่วมทางการเมืองโดยมีข้อจำกัด		
	3. รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 13 กันยายน ค.ศ.1971 ส่วนที่ 1 มาตรา 2 รับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่าเป็นสิทธิธรรมชาติและเป็นสิทธิพลเมือง แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความสงบเรียบร้อยของตำรวจ และการชุมนุมนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อบ้านเมือง		3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ค.ศ.2007) มาตรา 63 วรรคสอง ให้สิทธิในการรวมตัวกันโดยไม่มีอาวุธ แต่มีข้อจำกัดได้ แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
4. 26 กค. 1791 ออกกฎหมายห้าม ชุมนุมสาธารณะเกิน 15 คนขึ้นไป บนทางสาธารณะ		เฉพาะในกรณีการชุมนุม สาธารณะและเพื่อ คุ้มครองความสะดวกของ ประชาชนที่จะใช้ที่ สาธารณะ หรือเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยใน ระหว่างประเทศอยู่ใน ภาวะสงครามหรือใน ระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือ ประกาศใช้กฎอัยการศึก
5. สาธารณรัฐที่ 1 (1792-1799) รัฐธรรมนูญ (24 มีย.ค.ศ.1793) รับรองสิทธิของประชาชนที่จะ แสดงความคิดเห็น, เสรีภาพในการ เดินขบวน, เสรีภาพในการชุมนุม สาธารณะ		
6. 10 เมย. 1831 ออกกฎหมายกำหนดให้ ผู้ว่าฯและรองผู้ว่าฯหรือนายกเทศมนตรี มีอำนาจออกคำสั่งสลายการชุมนุมฯ ได้หากกระทบกระเทือนต่อความสงบ เรียบร้อย ถ้าขัดคำสั่งถือว่ามีความผิด		
7. สาธารณรัฐที่ 2 (1848-1852) ประกาศใช้กฎหมายชุมนุม สาธารณะ (7 มิถุนายน ค.ศ.1848 ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่มีข้อจำกัด 2 กรณีคือ (1) ห้าม พกพาอาวุธ และ (2) ห้ามการชุมนุม ที่อาจกระทบกระเทือนต่อความ สงบเรียบร้อยของประชาชน		

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
8. จักรวรรดิที่ 2 (1852-1870) กำหนดกฎหมายที่เข้มงวดขึ้น ห้ามการชุมนุมฯ บางอย่าง, การชุมนุมฯ ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย,		
9. สมัยสาธารณรัฐที่ 3 (1870-1940) มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้เสรีภาพในการชุมนุมฯ มากขึ้น		
10. 24 สค.1960 เพื่อเป็นการรักษาคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐสามารถสั่งระงับการชุมนุมสาธารณะได้โดยขอคำสั่งจากผู้พิพากษา		
11. คดีเบนจามิน (1933) ¹¹⁷		
12. 23 ตค.1935 ออกกฎหมายกำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดให้การเดินขบวนบนท้องถนนจะต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้า แจ้งวัน เวลา สถานที่ต่อเทศบาล		
13. 23 พย. 1935 หนังสือเวียนของมหาดไทยให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาว่าการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือไม่ และ		

¹¹⁷ นายเบนจามิน นักเขียนวรรณคดีและนักรัฐศาสตร์ได้จัดให้มีการเรียกการชุมนุมด้านวรรณคดีที่เกี่ยวกับการเมืองที่เมือง Nerves แต่ถูกนายอำเภอมีคำสั่งห้าม นายเบนจามินได้ยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐ ต่อมาสภาแห่งรัฐได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งของนายอำเภอเมือง Nerves โดยยึดหลักเสรีภาพในการชุมนุมได้โดยอิสระของประชาชน คำตัดสินดังกล่าวถือเป็นคำตัดสินที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
	สามารถมีคำสั่งระงับได้ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างซึ่งมีจุดประสงค์ในการลงโทษการเดินขบวนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (ทำให้มีการจับกุมถึง 62 คนในปี 1970 และ 153 คนในปี 1971)		
กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ	15. ยกเลิกกฎหมาย 1970 แต่ยังคงใช้กฎหมายในปี 1881 และ 1935 อยู่	เดิมไม่มีกฎหมายแต่ปี 1986 ได้ออกกฎหมายการรักษาความสงบสาธารณะขึ้น	ไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ
ชื่อกฎหมาย	รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุม ค.ศ.1881 รัฐกฤษฎีกากำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ค.ศ.1935	Public Order Act 1986 (เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ออกโดยรัฐสภา)	ร่าง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 183/2553)
ประเภทการชุมนุม	การชุมนุมแบ่งเป็น ชุมนุมในพื้นที่จำกัด (Indoor assemblies หรือ Public meetings) กับชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ (Outdoor assemblies หรือ Demonstrations) ซึ่งรวมถนนด้วย (public road)	การชุมนุมพื้นที่ทั่วไป (Outdoor assemblies) แบ่งเป็นชุมนุมอยู่กับที่ (Static assemblies) กับการเดินขบวน (Public processions)	ไม่แบ่งแต่จำกัดว่า การชุมนุมสาธารณะ หมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะรวมทั้งการเดินขบวน(ร่างมาตรา 3)
เสรีภาพในการชุมนุม	กฎหมาย 1881 (Art.1)-การชุมนุมในพื้นที่จำกัดเป็นเสรีภาพไม่อยู่ภายใต้อำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่หรือต้องแจ้งการชุมนุมก่อน แต่ต้องอยู่ในกรอบกฎหมายภายใต้ a board of people ในการรักษาความสงบภายใต้การรับผิดชอบในทางอาญา และกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานรัฐเข้าร่วมและสั่งให้ยุติการชุมนุมได้ในกรณีเกิดความไม่สงบขึ้น(disorder)	common law –มีเสรีภาพในการชุมนุม การแสดงออกตามต้องการแต่ต้องไม่ผิดกฎหมายซึ่ง the Human Rights Act (Art.11) ให้ a positive right to peaceful protest อาจถูกจำกัดได้เพื่อ 1) ความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันความไม่สงบ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองให้ บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 63 วรรคหนึ่ง) กรณีการชุมนุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายเพื่อความมั่นคงของรัฐตามและเพื่อให้

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
	ส่วนกฎหมาย 1935-แก้ไข 1995 และอยู่ใน CSI 2012(Art. L.211-1) – การชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ จะต้องแจ้งก่อนการชุมนุม	หรืออาชญากรรม 2)ปกป้อง health or morals 3)เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพ ของผู้อื่น	ความสะดวกผู้อื่นที่จะใช้ที่ สาธารณะนั้น(มาตรา 63 วรรคสอง)
บุคคลที่ เกี่ยวข้องกับ การชุมนุม โดยสงบ	1. ผู้ชุมนุมจะต้องมี “คณะกรรมการ” ประกอบด้วย ตัวแทนผู้ชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ทำหน้าที่ดูแล สอดส่อง ให้การชุมนุมเป็นไปโดยเรียบร้อย 2. มี “ผู้จัดการเดินขบวน” เป็น ผู้รับผิดชอบดูแลการเดินขบวน	1. จะต้อง มี “ผู้จัดการ เดินขบวนและผู้จัดการ ชุมนุมสาธารณะ” 2. ผู้เดินขบวนหรือผู้ชุมนุม ฯ จะต้องปฏิบัติตาม กฎหมายที่เกี่ยวกับการ รักษาความสงบเรียบร้อย	1. มี “ผู้ประสงค์จะจัดการ ชุมนุม” ต้องร่วมและดูแล การชุมนุมตลอดระยะเวลา การชุมนุม 2. กำหนดหน้าที่ของ “ผู้ ชุมนุมที่ดี” เปิดเผยตัวและ ต้องไม่นำอาวุธไปในการ ชุมนุม
	3. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง : ในเขต ปารีสจะเป็นความรับผิดชอบของผู้ บัญชาการตำรวจปารีส, ในเขต ปริมณฑลจะอยู่ในความรับผิดชอบ ของผู้ว่าฯ, ในเขตเมืองอยู่ในความ ดูแลของนายกเทศมนตรี	3. เจ้าหน้าที่ อาจเป็นผู้ บัญชาการตำรวจนครบาล ในลอนดอน หรือหัวหน้า ตำรวจในท้องถิ่น เข้ารักษา ความสงบเรียบร้อย, อาจตั้ง เงื่อนไขการชุมนุมหรือ เดินขบวนฯ และสามารถ ออกคำสั่งห้าม หากเห็นว่า อาจนำไปสู่ความวุ่นวายใน บ้านเมือง	3. ให้หัวหน้าสถานีแห่ง ห้องที่ที่มีการชุมนุม สาธารณะเป็นเจ้าพนักงาน คุ้มครองความสะดวกของ ประชาชนและการชุมนุม สาธารณะหรือ รมต.หรือ ผบ.ตร.เห็นสมควรแต่งตั้ง ,ใน กทม.รายงาน ผบ.ชน. หรือผู้ว่าราชการใน จว. อื่นๆ
	4. เจ้าหน้าที่มีหน้าดูแลรักษาความ สะดวก เรียบร้อยในการชุมนุม, ดูแลเส้นทางเดินขบวน, ให้ความ ช่วยเหลือ หากกรรมการชุมนุมฯ หรือผู้จัดการเดินขบวนร้องขอให้ ช่วยดูแลการชุมนุม หรือจัดการต่อ ผู้ขัดขวางการชุมนุม		4. พนักงานฝ่ายปกครอง หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนหรือผู้ชุมนุม ตามอำนาจหน้าที่

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
ลักษณะและวิธีการในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ	1. ต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน ไม่น้อยกว่า 3 วันและไม่มากกว่า 15 วันก่อนการชุมนุม	1. ต้องทำหนังสือบอกกล่าวแก่สถานีตำรวจท้องที่ โดยยื่นก่อน 6 วัน (เดินขบวน) หรือโดยเร็วที่สุดในกรณีมีเหตุสมควร	1. ต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมแก่ หน.สถานีตำรวจ ไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากกระทบความไม่สะดวกของผู้อื่นที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะ
	2. หนังสือจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของ “คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ” หรือ “ผู้จัดการเดินขบวน”, เรื่องที่ต้องการแสดงความคิดเห็น, กำหนดวัน เวลา และสถานที่ และลงลายมือชื่อผู้รับผิดชอบจัด	2. หนังสือต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ เส้นทาง สถานที่ เวลา วัตถุประสงค์ การจัด จำนวนผู้เข้าร่วม และลงลายมือชื่อผู้รับผิดชอบจัด	2. หนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
	3. เจ้าหน้าที่รัฐต้องออกไปรับให้ หากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อาจมีคำสั่งห้ามหรือเลื่อนผิดผ่อนชั่วคราวได้ 12 วัน (แต่กรณีอาจขยายกรณี state of siege (Cons.Art.36)หรือ ประธานาธิบดีประกาศภาวะฉุกเฉิน (Art.16)ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุดและสภาแห่งรัฐ (“Conseil d’Etat”))	3. หัวหน้าสถานีตำรวจจะต้องออกไปรับ, อาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนหรือการชุมนุม, สามารถออกคำสั่งห้ามการเดินขบวนหรือชุมนุมฯ ได้ไม่เกิน 3 เดือน ในกรณีที่เห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ต่อสภาท้องถิ่นในเขตนั้น	3. ผู้รับแจ้งเห็นว่าขัดมาตรา 8 กรณีขัดขวางทางเข้าออกที่ประทับ พระมหากษัตริย์ฯ รัฐสภา ท่าอากาศยาน,ท่าเรือ, รถไฟ,ขนส่งสาธารณะ, โรงพยาบาล, ศาสนสถาน,สถานทูต ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณามีคำสั่งห้ามการชุมนุม
ข้อจำกัด	1. ทำกินเวลา 23.00 น. ไม่ได้ แต่ไม่ได้ห้ามสถานที่ โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกำหนดห้ามสถานใดขั้นก็ได้หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ลำโพงหรือป้ายได้	1. ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนใกล้รัฐสภาใน ระยะ 1 ไมล์ หรือห้ามผ่านเข้าใกล้บางสถานที่ เช่น วัง ทำเนียบฯ	1. ห้ามชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ได้แก่ที่ประทับพระมหากษัตริย์ฯ รัฐสภา ท่าอากาศยาน,สถานทูต เป็นต้น

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
	2. การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะทำบนทางสาธารณะไม่ได้ (เช่น ถนนหลวง)	2. ห้ามดำเนินการในลักษณะที่ก่อให้เกิดการรวบรวมนักประชาชนในสถานที่นั้น หรือกีดขวางทางจราจร	2. ห้ามขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะหรือระบบขนส่งหรือระบบสื่อสาร
การยุติการชุมนุม	1. Indoor(public meetings) ไม่ต้องแจ้งก่อน แต่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าร่วมและให้ยุติหรือเข้าสลายกรณีเกิดความไม่สงบขึ้น	1. ไม่มีกำหนดไว้ แต่ระบุการชุมนุมหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย(unlawful)ไว้	1. เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้ยุติการชุมนุมได้
	2.Outdoor(demonstrations) ต้องแจ้งก่อน และอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายความมั่นคงของรัฐ(CSI) โดยตำรวจสามารถยุติการชุมนุมที่ก่อความไม่สงบในที่สาธารณะ	2. หากเป็นการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทุกกรณีเจ้าหน้าที่รัฐ(ตำรวจ) สามารถจับกุมได้ทันทีโดยไม่ต้องมีหมาย	2. ศาลยุติธรรม(แพ่ง) เท่านั้น หากมีการร้องขอมิอำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุมสาธารณะได้
บทลงโทษ	จำคุกตั้งแต่ 15 วัน – 6 เดือน, ปรับตั้งแต่ 16– 2,000 ฟรังก์ ในกรณี	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับในกรณีที่	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับในกรณี
	- ให้ข้อความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า เพื่อลงให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขการประท้วง	- ผู้จัดการฯ ไม่สามารถดำเนินการตามที่แจ้งในหนังสือบอกกล่าวได้ และก่อให้เกิดความวุ่นวาย	-ผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตาม ม.16(6) หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม ม.17(1)(2)(3)(7)หรือ(8)
	- ผู้เข้าร่วมเดินขบวนประท้วงโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือถูกสั่งห้ามและยังดำเนินการ	- ผู้เข้าร่วม ผ่าฝืนไม่ดำเนินการตามกฎหมาย	-ผู้เข้าร่วมชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 และบทที่ 3 ตลอดจนการนำรายละเอียดข้อมูลของกฎหมายมาเปรียบเทียบในตารางข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอวิเคราะห์เปรียบเทียบไว้ดังหัวข้อต่อไปนี้

5.1 ความเป็นมาของกฎหมายชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะเป็นการร่วมกันของประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานอย่างหนึ่ง โดยมีการเรียกร้องแสดงความคิดเห็นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ต้องการ ไม่ว่าจะผ่านทางด้านการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมนี้จึงได้ การคุ้มครองรับรองเป็นหลักพื้นฐาน โดยผู้มีอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมเป็นลำดับแรก ดังจะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศ ซึ่งแม้ว่าระบบกฎหมายที่บังคับใช้ของทั้งสองประเทศจะต่างกัน โดยประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบกฎหมายประมวล (ลายลักษณ์อักษร) หรือ civil law ส่วนประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือ common law ก็ตาม สำหรับประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายประมวลก็ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 63 วรรคแรก) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษต่างก็มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาบังคับใช้ในเวลาต่อมาหลังจากที่รัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศได้รับรองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมไว้แล้ว ในทางตรงกันข้าม สำหรับประเทศไทยแล้ว ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 60 ปีแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489) ก็หาได้มี กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ขึ้นมาบังคับใช้แต่อย่างใดไม่ ผู้วิจัยเข้าใจว่า การที่ไม่สามารถตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาใช้บังคับได้เฉกเช่นประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ น่าเชื่อว่ามาจากสาเหตุ ความไม่เข้าใจหรือขาดองค์ความรู้ในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ถูกต้องของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย ทำให้เข้าใจว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม และประการสำคัญมักจะสรุปความคิดเห็นในทันทีว่า กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะซึ่งขัดต่อหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย (ทั้งๆ ที่การสรุปความเห็นดังกล่าวอาจเป็นเพียงเพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้วิจารณ์เป็นนักปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่แท้จริงเพียงเพื่อมุ่งหวังผลทางการเมืองเท่านั้นก็เป็นได้)

อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้ศึกษาจะพบว่า การตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาเพื่อใช้บังคับ โดยมากมักจะใช้ระยะเวลาในการพัฒนาทำความเข้าใจจนให้เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการหรือประชาชน ตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศสใช้เวลากว่าร่วมศตวรรษ (ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ถึง 1881) ในการพัฒนากฎหมายการชุมนุมสาธารณะนี้ขึ้นได้ และต่อมาก็ยังได้พัฒนามีกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นอีกในปี ค.ศ.1935 และตัวอย่างในประเทศอังกฤษซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็น

ลายลักษณ์อักษร แต่รัฐสภาอังกฤษก็เห็นความสำคัญและจำเป็น ที่ต้องตราให้มีกฎหมาย สำหรับการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ (ลายลักษณ์อักษร) โดยกฎหมายนี้รัฐสภาได้บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ.1986 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ (ในความหมายของทั้งสองประเทศ) ได้มีการบัญญัติขึ้นบังคับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวน่าจะไม่ใช่กฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือหากจะมีบางบทบางมาตราที่ จำกัดสิทธิเสรีภาพก็มีไม่มากเมื่อเทียบกับการบัญญัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากว่า ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของทั้งสองประเทศได้ผ่านการต่อสู้เรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิและ เสรีภาพอย่างเสมอภาคกันมาโดยตลอด อีกทั้ง ปัจจุบันฝรั่งเศสและอังกฤษต่างก็เป็นประเทศที่อยู่ใน กลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ ต้องตรากฎหมายให้เข้าไปในแนวทางหลักสากล สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ได้เข้าเป็นภาคีของ กติการะหว่างประเทศดังกล่าวด้วยแล้ว โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และผูกพันที่ ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 ก็ตาม แต่จนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทย ก็ไม่สามารถที่จะมีกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมอันเป็นหลักสากลนี้ขึ้น ได้ ทั้งนี้ ที่ ประเทศไทยประสบกับปัญหาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมสาธารณะมา โดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมสาธารณะตั้งแต่ก่อนการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 เล็กน้อย จนถึงปัจจุบันนี้ ดังนั้น สำหรับในส่วนนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเทศไทยปัจจุบันควรอย่างยิ่งที่จะได้ ศึกษาและตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นบังคับใช้ได้แล้วเพื่อป้องกันแก้ไขไม่ให้เกิดความ เดือดร้อนหรือเสียหายมากยิ่งขึ้นไปกว่านี้ เพราะการไม่มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะทำให้ประเทศ ขาดกฎ กติกาหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการชุมนุมสาธารณะดังที่ปรากฏให้เห็นเป็นประจักษ์อยู่ทุก วันนี้ นอกจากนี้ การมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะยังเป็นแนวทางที่อริยะประเทศต่างๆ ที่เจริญแล้วได้ ตรากฎหมายนี้ขึ้นบังคับใช้อยู่แล้ว ดังนั้น ถือได้ว่าเป็นบทเรียนให้กับประเทศไทยโดยที่ประเทศ ไทยไม่จำเป็นต้องใช้เวลาในการพัฒนากฎหมายการชุมนุมสาธารณะนี้ยาวนานเท่ากับประเทศ ฝรั่งเศสหรืออังกฤษแต่อย่างใด และอีกทั้งเพื่อให้เป็นหลักสากลสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศ ดังกล่าวข้างต้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิที่ต้อง “มีขอบเขต” (Relative Rights) ตามที่มาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ระบุรับรองไว้อย่างชัดเจน หาใช่เป็นสิทธิสมบูรณ์เด็ดขาด(Absolute rights)ไม่

อย่างไรก็ดี นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายชุมนุม สาธารณะเพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ (มาตรา 29) นอกจากนี้ยังได้เทียบเคียง

กับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วย เนื่องจากว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ห้ามไม่ให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยประชาชนทั่วไปยังคงมีสิทธิเสรีภาพเช่นนี้ แต่กฎหมายดังกล่าวจะเป็นเพียงการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะนั้นแปรเปลี่ยนไปเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบหรือมีอาวุธ เท่านั้น อีกทั้ง สหรัฐอเมริกาแม้ไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของรัฐในภาพรวม แต่ก็มีกฎหมายระดับรองๆ ในแต่ละมลรัฐที่อิสระในการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ในรัฐของตนได้ระดับหนึ่ง นอกจากนี้ บริบทไม่ว่าจิตสำนึกของพลเมืองสหรัฐอเมริกาในการเคารพกฎหมาย สภาพการปกครองของสหรัฐอเมริกา หรือการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็แตกต่างจากประเทศไทย โดยสิ้นเชิง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Officials) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงซึ่งต่างกับประเทศไทยที่มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอยู่เสมอๆ

5.2 ลักษณะของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้จะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด เช่น ฝรั่งเศสให้มีหลักการแจ้งการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งรวมถึงการเดินทางบนทุกกรณี ส่วนอังกฤษไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งวันแต่ว่าการชุมนุมมีแนวโน้มเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือเป็นการชุมนุมที่บุกกรุกสถานที่ที่มีผู้ดูแลรักษาอยู่หรือมีการเคลื่อนขบวน (เดินขบวน) จำเป็นต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รักษาความสงบหรือเจ้าของที่สาธารณะดังกล่าวให้เรียบร้อยก่อน เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาในคัมภีร์ที่บัญญัติเป็นสาระสำคัญแล้ว ผู้วิจัยพบว่า กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของทั้งสองประเทศเป็นกฎหมายในลักษณะกำหนดหลักเกณฑ์ กติกาต่างๆ ในเชิงป้องกันมิให้การชุมนุมของฝูงชนเสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นฝูงชนบ้าคลั่ง การก่อการจลาจล การก่อการร้าย หรือการก่อวินาศกรรม หรือแม้กระทั่งการก่อการกบฏ เป็นต้น ดังนั้น การมีกฎหมายเป็นกรอบเช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวกลายเป็นฝูงชนที่ไร้ระเบียบ (disorder) หรือบ้าคลั่ง (Mob) หรือเป็นการก่อการจลาจล (Riot) โดยการออกกฎหมายเช่นนี้เป็นไปตามหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others) ตามคติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ส่วนประเทศไทย กฎหมายการชุมนุมสาธารณะในลักษณะเชิงป้องกันนี้ไม่มีปรากฏแต่อย่างใด การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะซึ่งปกติมีความเสี่ยงสูงอยู่แล้วที่กลายเป็นฝูงชนบ้าคลั่ง (Mob) หรือเหตุจลาจล (Riot) จึงขาดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กรอบซึ่งทำให้ผู้ชุมนุมหรือฝูงชนใช้เสรีภาพที่หลุดโลกหรือตามอำเภอใจ ซึ่งโดยมากก็จะทำให้มีการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือกระทำผิดกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยอยู่เสมอๆ นอกจากนั้น ยังทำให้โอกาสที่จะให้ผู้มีอำนาจรัฐหรือรัฐบาลในขณะที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นประกาศบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะปราบปรามจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ในทันทีที่มีมากขึ้นด้วย โดยอาศัยเหตุผลในหลักความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ กฎหมายลักษณะพิเศษข้างต้นที่ประเทศไทยได้นำมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายใน พ.ศ.2551 หรือพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เป็นต้น ซึ่งการใช้กฎหมายพิเศษนี้มีผลกระทบมากทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ โดยรวม นอกเหนือจากการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

สำหรับร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทย มีลักษณะในส่วนสาระสำคัญ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสหรืออังกฤษในหลายประการ เช่น หลักการแจ้งการชุมนุมก่อนชุมนุม หลักการคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น หลักการบริหารความเสี่ยงร่วมกันของผู้จัดการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสิทธิ เสรีภาพในความเป็นพลเมือง เป็นต้น แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยดังกล่าว กลับเห็นว่าได้ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมมากกว่าของทั้งของฝรั่งเศสและอังกฤษ เช่น การให้การสั่งห้ามการชุมนุมหรือการสั่งให้ยุติการชุมนุมสาธารณะเป็นอำนาจของศาลเท่านั้นแต่ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบสามารถสั่งห้ามหรือยุติได้ และประเทศไทยก็ไม่มีระบบการอนุญาตการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด ส่วนของประเทศอังกฤษมีบางลักษณะของการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องขออนุญาตก่อน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยดังกล่าวกลับระบุเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้เพียงเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น โดยอ้างมาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจำกัดเสรีภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การอ้างแต่เฉพาะบทบัญญัตินี้จะทำให้เข้าใจได้ว่าการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาก็เพื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมซึ่งถือว่าขัดต่อหลักการพื้นฐานในความเป็นพลเมือง ทำให้เข้าใจได้ว่าไม่ได้มีการตราขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบของการชุมนุมแต่อย่างใด โดยความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่า ควรอ้างเฉพาะมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เท่านั้นก็เพียงพอ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการชุมนุมที่ไม่สงบและมีอาวุธ อีกทั้ง ควรเป็นกฎหมายที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นมาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ ซึ่งจะมีผลดีกว่า

กำหนดว่า เป็นกฎหมายจำกัดเสรีภาพ ซึ่งก็จะได้รับการต่อต้านจากหลายๆ ฝ่ายอย่างแน่นอณดังที่ผ่านๆ มา อีกทั้ง เมื่อกฎหมายมีลักษณะเป็นมาตรการส่งเสริมหรือหลักเกณฑ์ในการชุมนุมแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในแง่การรักษาคุณภาพระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแต่อย่างใด

5.3 ชื่อของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

จากการที่ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยให้ชื่อว่า **รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุม ค.ศ.1881** และรัฐกฤษฎีกากำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ค.ศ.1935 ส่วนประเทศอังกฤษมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยให้ชื่อว่า **Public Order Act 1986** ซึ่งหากแปลเป็นไทยน่าจะเป็น พระราชบัญญัติการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ค.ศ.1986 ซึ่งชื่อกฎหมายดังกล่าวทั้งของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษทำให้สื่อความหมายในลักษณะกฎหมายอย่างแท้จริงได้ แต่ร่างกฎหมายของไทยกลับใช้ชื่อว่า **ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.** และเมื่อพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอกฎหมายดังกล่าวก็ระบุว่าเป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวแล้วข้างต้น ฉะนั้น ย่อมทำให้ผู้ที่ได้อ่านร่างกฎหมายเข้าใจได้ในทันทีว่าเป็นกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงไม่เห็นด้วยกับการใช้ชื่อดังกล่าว และมีความเห็นว่าควรเปลี่ยนชื่อให้มีผลทางจิตวิทยาในการเข้าใจถึงลักษณะกฎหมายที่แท้จริงซึ่งจะมีส่วนผลักดันให้เกิดการยอมรับได้ง่าย โดยอาจเปลี่ยนชื่อเป็น **ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ พ.ศ.** หรือ **ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.** เป็นต้น

5.4 ประเภทของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

ด้วยเหตุที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นกฎหมายในการส่งเสริมสิทธิการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ ดังนั้น เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิเป็นไปด้วยความต่อเนื่องเหมาะสม อยู่ในเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องปกป้องคุ้มครองผู้ชุมนุมได้ในฐานะเป็นสิทธิพื้นฐานของพลเมือง รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎเกณฑ์ หรือหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ เป็นกฎหมายในลักษณะเชิงป้องกันไม่ให้เหตุการณ์หรือสถานการณ์มีแนวโน้มหรือเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรง การฝ่าฝืนหรือการจลาจลขึ้น กฎหมายนี้จึงเป็นกฎหมายกำหนดหลักการ เงื่อนไข วิธีการในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติ ซึ่งความสัมพันธ์ไม่ได้อยู่บนหลักความเสมอภาคโดยรัฐมีอำนาจที่เหนือกว่าเอกชนในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติการดำเนินการตามกฎหมายนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง การตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำทางปกครองโดยศาลจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาล

ปกครอง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้ยึดถือแนวทางนี้ เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่เช่นเดียวกับประเทศไทย ส่วนประเทศอังกฤษเนื่องจากใช้ระบบศาลเดี่ยว ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเข้าสู่ การพิจารณาวินิจฉัยของศาลยุติธรรม

สำหรับประเทศไทย แม้ยังไม่มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ แต่ก็มีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ และเกิดข้อพิพาทเสียหายขึ้น ผู้ชุมนุมได้มีการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองในการกระทำทางปกครองดังกล่าวซึ่งศาลปกครองก็ได้รับวินิจฉัยตัดสินให้ ตัวอย่างเช่น คดีศาลปกครองกลาง หมายเลขดำที่ 1605/2551 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการสลายการชุมนุม โดยยิงแก๊สน้ำตา ศาลปกครองเห็นว่า การสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้มีการจับกุม แจ้งข้อกล่าวหาหรือ ดำเนินการใดๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึง ไม่ใช่กระบวนกรยุติธรรม แต่เป็นการกระทำทางปกครองคดีจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง และศาล ได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการสลายการชุมนุมต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น คำนึงถึงความเหมาะสมตามหลักสากลของการสลายการชุมนุม ของประชาชน หรือ คดีคดีศาลปกครองสงขลาหมายเลขแดง 51/2549 ศาลปกครองสงขลาได้รับ ฟ้องกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสียชีวิตในการชุมนุมอันเป็นคดีพิพาทจาก การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ โดยศาลพิพากษาว่าการชุมนุมของผู้ ฟ้องคดีเป็นไปอย่างสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัด เสรีภาพในการสลายการชุมนุม โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีคนละหนึ่งหมื่นบาท

จากแนวคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองที่เป็นกรณีศึกษาตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้วยการชุมนุมสาธารณะหากเป็นการ กระทำทางปกครองในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ซึ่งใช้ “สถาบันศาล” เข้าตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ถึงแม้ว่าประเทศนั้น ยังไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่โดยหลักการแล้วเมื่อเป็นการกระทำ ทางปกครองก็ย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น โดยศาลปกครองเช่นกัน ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองจึงเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ในการควบคุม ยุติหรือสลายการชุมนุมที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอน และกฎเกณฑ์ที่เป็นสากล เพื่อมิให้ เกิดการก้าวล่วงซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองสิทธินั้นไว้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยตาม หลักการข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายปกครอง แต่เมื่อเกิดข้อ

พิพาทขึ้นกลับให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาตัดสิน ตามที่ปรากฏในบันทึกวิเคราะห์สรุปของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมี คำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 13) และในกรณีที่ ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณาขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุมก่อนการชุมนุม ให้ยื่นคำร้องต่อ ศาลเพื่อพิจารณารายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าว ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 14) แม้ว่าไม่บัญญัติว่าเป็นศาลใด แต่ได้อธิบายสรุปว่าหมายถึงศาลยุติธรรม โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลแพ่งเคยใช้อำนาจในทำนอง เดียวกันมีคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราว คดีหมายเลขคำที่ 3604/2551 และคำสั่งคำร้องคุ้มครอง ชั่วคราวคดีหมายเลขคำที่ 5213/2551 อีกทั้งศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วประเทศ จึงสามารถอำนวยความสะดวก ยุติธรรมในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็วและทั่วถึง” ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วย เพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการ ใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นการกระทำทางปกครอง เมื่อประเทศไทยมีศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในคดีปกครองแล้ว ศาลปกครองน่าจะอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้มากกว่า โดยเฉพาะศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีระบบการค้นหาความจริงที่แตกต่างกัน ส่วนการที่อ้างถึง ว่าเพื่อความสะดวก รวดเร็วและทั่วถึงนั้นก็ไม่น่าจะเป็นเหตุผลที่รับฟังได้เพราะศาลปกครองก็ สามารถยื่นฟ้องได้ง่ายและรับฟ้องทางไปรษณีย์ได้ด้วย อีกทั้งไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม และ มีการพิจารณาเร่งด่วนและสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจุดประสงค์ของการ ลงโทษหรือเยียวยาของทั้งสองศาลก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เมื่อกฎหมายการ ชุมนุมสาธารณะเป็นกฎหมายปกครองโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส ศาลปกครองก็ควรที่จะ มีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น

5.5 การบริหารความเสี่ยงในการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เสมอ เพราะ การชุมนุมสาธารณะเป็นการเข้ามารวมตัวกันของคนหมู่มากในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง และในช่วง ระยะเวลาานานพอสมควร ซึ่งแม้ผู้ชุมนุมจะมีเป้าหมายหลักในการมาชุมนุมเป็นอย่างเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนต่างมีความต้องการในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน มีอารมณ์ต่างกัน มีความสามารถในการอดทนต่อความกดดันต่างกัน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ล้วน แต่มีผล ต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือพัฒนาไปสู่การกระทำที่ละเมิด สิทธิเสรีภาพ ของบุคคลอื่นขึ้นได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความเสี่ยงดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ปัจจัย

ภายนอก” ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดีที่มักฉวยโอกาสดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็น ความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองขึ้นหรือกรณีผู้ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะที่อาจออกมาแสดงความ คิดเห็นในทางตรงกันข้ามก็อาจทำให้การปะทะกันในทางความคิด กลายเป็นการปะทะกันในทางกายภาพ จนทำให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความไม่สงบ เรียบร้อยขึ้น

ด้วยเหตุผลข้างต้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสและอังกฤษจึง กำหนด “มาตรการบริหารความเสี่ยงร่วมกัน” ของผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งวัตถุประสงค์ ตลอดจนวัน เวลา และสถานที่ที่จะชุมนุม หรือ เดินขบวน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบล่วงหน้าและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ กำหนดขึ้น เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมก็ต้องไม่กระทำการที่ อาจก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดูแลการ ชุมนุมอย่างใกล้ชิด ไม่ปล่อยให้มีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความไม่ สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือที่ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น กรณีจึงกล่าวได้ว่าตามหลักสากลนั้น การบริหารความเสี่ยงอัน เนื่องมาจากการชุมนุมสาธารณะมิได้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ ฝ่ายเดียว แต่ผู้จัดให้มี การชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้อง “ร่วมกัน” บริหารความเสี่ยงดังกล่าว ด้วย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยซึ่งได้เสนอมายังใช้แนวทางนี้เช่นกัน จึง ได้ กำหนดไว้ใน หมวด 2 ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 10 ถึงร่างมาตรา 15) และ หมวด 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา 16 ถึงร่างมาตรา 19) ซึ่งผู้รับผิดชอบ จะรวมไปถึงผู้ย่งส่งเสริมให้มีการชุมนุมนั้นๆ ด้วย นอกจากนี้จะรวมไปถึงการกำหนดหน้าที่ของผู้ ชุมนุม (หน้าที่ของผู้ชุมนุมที่ดี) ที่ต้องให้ผู้ชุมนุมได้ร่วมกันบริหารความเสี่ยงนี้ด้วย ถือได้ว่า การ บริหารความเสี่ยงดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมตนเอง (Self control) ของ ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม โดยการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และ การกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้อง รับผิดชอบดูแลให้ผู้ร่วมชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยเคร่งครัด อีกประการหนึ่งเป็นการควบคุม โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (Government control) โดยให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการ ชุมนุม ดูแลความสงบเรียบร้อยของการชุมนุม และมีอำนาจออก คำสั่งบางประการให้ผู้จัดการชุมนุม ปฏิบัติตามเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยนี้ก็ได้ กำหนดไว้ใน หมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงร่างมาตรา 29) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การ

คุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงร่างมาตรา 21) และ ส่วนที่ 2 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 22 ถึงร่างมาตรา 29)

ทั้งนี้การ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยยังเห็นว่านอกเหนือจากการใช้หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนแล้ว การปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะการใช้กำลังต่อผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ด้วยโดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องร่วมรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญาด้วย หากไม่สามารถควบคุมให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวจะนำหลักการนี้ไปบัญญัติไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีของการบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย จากการชุมนุมสาธารณะเกิดความล้มเหลวอันสืบเนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น การไม่ให้ความร่วมมือของผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุม การละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการชุมนุมหรือการกระทำของผู้ไม่ประสงค์ดีให้การชุมนุมสาธารณะพัฒนาเป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งสำหรับกรณีนี้ ร่างพระราชบัญญัติของไทยถือ ว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา 24 , 25, 26 และร่างมาตรา 27) หรือกระทำผิด ต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะซึ่งมีอัตราโทษทางอาญาไว้ในหมวด 5 บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา 30 ถึงร่างมาตรา 38) แต่โดยความเห็นของผู้วิจัย แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เป็น ความผิดทางอาญาแต่ในความเป็นจริงเมื่อมีการชุมนุมขึ้น จิตวิทยามวลชนของผู้ชุมนุมในฐานะ บังเอิญจะสูญเสียสันติภาพเป็นอัตราของตนเองและต้องทำตามพฤติกรรมของกลุ่ม (ผู้ชุมนุม) โดยปริยายแม้ผิดกฎหมายก็ตาม โดยผู้ชุมนุมก็ไม่มีทางเลือกว่าจะต้องรับโทษแต่อย่างใด หรือแม้ผู้ ชุมนุมรู้ว่าผิด แต่เชื่อว่่าก็ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐกล้าเข้ามาในที่ชุมนุมเพื่อจับกุมแต่อย่างใด ผู้ชุมนุมจึงมี พฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นได้เสมอๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็น โดยมีอาชญากรรมเล็กน้อย ได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้องดำเนินการเพื่อ“ยุติ” การชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น ซึ่งหลักการนี้ทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษก็ยึดถือว่่าความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อย ของสังคมต้องมาก่อนเพราะเหตุว่่าเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศต้องยึดถืออยู่แล้ว

จากการที่กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษต่างยึดถือหลักความมั่นคงและ สงบเรียบร้อยดังกล่าวโดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อยใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมสาธารณะที่กลายเป็นการชุมนุมที่กระทบกระเทือนต่อความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ผู้วิจัยได้นำมาเปรียบเทียบกับร่าง

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยปรากฏว่า ไม่ได้บัญญัติลักษณะการใช้กำลังไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดเป็นแนวทางไว้ว่า การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลและเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชน ได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 28)

ผู้วิจัย มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบบนนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมสาธารณะที่กลายเป็นการชุมนุมที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นแต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือขั้นตอนการใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุมดังกล่าวไว้โดยปล่อยให้บุคคลพิเนิจของเจ้าหน้าที่ที่จะ ดำเนินการตามสถานการณ์ที่มีข้อเท็จจริง ปัจจัยแวดล้อม และเงื่อนไขแตกต่างกันไป แต่กรณีก็มีใช้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดมาตรการต่างๆ ตามอำเภอใจเนื่องจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักการปกครองโดยกฎหมายนั้นต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน และต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งตามหลักความจำเป็นและต้องสมส่วนตามหลักความได้สัดส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวนั้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล ซึ่งกรณีนี้ในส่วนของประเทศไทย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทยขึ้นมาบังคับใช้อย่างชัดเจน ทำให้การร้องขอต่อศาลให้ตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐยังสะเปะสะปะ โดยบางทีก็ยื่นคำฟ้องคำร้องต่อศาลยุติธรรมบ้าง ศาลปกครองบ้าง หรือบางทียื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญก็มี และขอบเขตอำนาจของแต่ละศาลก็ไม่ชัดเจนว่า เรื่องใดอยู่ในอำนาจของศาลใด เพียงแต่ให้แต่ละศาลใช้ดุลพินิจในการที่จะรับคำฟ้องหรือคำร้องนั้นๆ

สำหรับการใช้กำลังหรือมาตรการบังคับทางปกครองนั้น ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยที่ปรากฏก็ไม่ได้กำหนดมาตรการ ขั้นตอนการใช้กำลังไว้ชัดเจน เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยนั้น ศาลปกครองกลางได้วางหลักในการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุม ที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไว้ในคำสั่งกำหนด มาตรการชั่วคราวในคดีหมายเลขลำดับที่ 1605/2551 ว่า

“...การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่ จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ ในการสลายการชุมนุมของประชาชน...”

แม้เป็นการยากที่จะค้นหา “หลักสากล” ที่ใช้ในการยุติหรือสลายการชุมนุมของประชาชน(จากการใช้กำลังบังคับ) ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละประเทศล้วนมีมาตรการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ สหประชาชาติและผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ของสหประชาชาติ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าอาจนำ พันธกรณีของสหประชาชาติอันได้แก่ Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ มาพิจารณาประกอบการกำหนด “หลักการ” หรือ “กรอบ” ใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในฐานะที่ เป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับ ส่วนจะถึงขั้นกำหนดหรือบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณากันต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี โดยส่วนตัวผู้วิจัยเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องระบุหรือกำหนดเป็นกรอบไว้ในร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ แต่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าต้องมีการกำหนดขั้นตอน การปฏิบัติไว้ในคู่มือ (Guide line) ให้เป็นมาตรฐานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่รักษาความสงบหรือมีหน้าที่ในการจัดการควบคุมการชุมนุมดังกล่าว (Government control) ไว้เพื่อสอดคล้องกับ ร่างกฎหมายที่จะมีขึ้น ซึ่งหากเป็นลักษณะที่กล่าวมานี้ย่อมถือได้ว่า กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายการ

ชุมนุมสาธารณะของไทยได้ยึดถือหลักสากลตามแนวทางของอารยะประเทศแล้ว โดยผู้วิจัยขอพิจารณาวิเคราะห์หลักปฏิบัติอันเป็นหลักสากลไว้ดังนี้

Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ มาตรา 2 ได้กำหนด “กรอบการปฏิบัติหน้าที่” ของ Law Enforcement Officials ในกรณีที่มีการกระทำใดๆ ที่มีโทษอาญา รวมทั้งการกระทำ ที่ก่อให้เกิดความรุนแรง ทำลาย หรือเป็นอันตรายด้วย โดย Law Enforcement Officials ใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (police powers) โดยเฉพาะอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ Law Enforcement Officials ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน ในการนี้ มาตรา 3 กำหนดกรอบการใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าให้กระทำได้เพียงเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นกรณียกเว้นและมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วนด้วย ต่อมาวันที่ 7 กันยายน 2533 จึงได้มีการรับรอง Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ที่มีรายละเอียดมากขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้น ได้มีการกำหนด “หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (Policing Unlawful Assemblies) ไว้ด้วยในหลักข้อ 12-14

หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ (lawful and peaceful assemblies) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องตระหนักว่าการใช้กำลังและอาวุธ (force and firearms) ควรเป็นไปอย่างจำกัด โดยมีหลักว่า

1) ถ้าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Unlawful but non-violent) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง (use of force) หรือหากไม่สามารถหลีกเลี่ยง การใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น

2) ถ้าเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Violent assemblies) เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจใช้อาวุธได้ (use firearms) หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

ทั้งนี้ ข้อ 9 ของ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักในการใช้อาวุธเพิ่มเติมไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช้อาวุธต่อบุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

- 1) เพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย
- 2) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต
- 3) เพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตรายหรือต่อผู้เจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี

นอกจากนี้ ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่าการใช้มาตรการอื่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ส่วนการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่ไม่มีทางเลือกอื่นได้เท่านั้น

ส่วนกฎการใช้อาวุธนั้น ข้อ 10 ของ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงตนก่อนการใช้อาวุธ และต้องแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการใช้อาวุธ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายหรือทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเหมาะสมหรือจำเป็นที่ต้องดำเนินการดังกล่าวในสถานการณ์เช่นนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ดังกล่าวข้างต้นสามารถ ถือเป็น “หลักสากล” สำหรับการยุติหรือสลายการชุมนุมของประชาชนตามคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขลำดับที่ 1605/2551 ได้เพราะมีผลผูกพันสมาชิกสหประชาชาติให้ต้องปฏิบัติตามอีกทั้งหลักการที่กำหนดไว้ใน Code of Conduct และ Basic Principles ดังกล่าวก็สอดคล้อง กับหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเรียกร้องว่าการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจนไม่เกินกว่าเหตุและไม่สามารถใช้มาตรการอื่นแทนได้และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักสากลดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมหรือยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวม 3 ประการ ดังนี้

- 1) “หลักสากล” ในการใช้กำลังควบคุมหรือยุติการชุมนุมสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ “การใช้กำลัง” (Use of force) กับ “การใช้อาวุธ” (Use of firearms) สำหรับการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่สร้างความรุนแรงนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมได้ แต่จะใช้ อาวุธมิได้ ส่วนในกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจ

ใช้อาวุธได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย เพื่อป้องกัน มิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือเพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการ อันเป็นอันตรายหรือต่อผู้เจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี และการใช้อาวุธ ร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น แต่ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลังหรือการใช้อาวุธ ต้องเป็นกรณีที่น่าปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นที่จะใช้ในการยุติการชุมนุม นั้น ได้แล้วเท่านั้น

2) “รูปแบบและขั้นตอน” ของการใช้กำลัง Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials กล่าวถึงเฉพาะ “หลักการ” ในการใช้กำลัง และการใช้อาวุธเท่านั้น มิได้กล่าวถึง “กระบวนการ” หรือ “วิธีการ” ในการใช้กำลังและการใช้อาวุธ ดังนั้น สมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิดความรุนแรงได้ตามความเหมาะสมภายใต้ “หลักการ” ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศมี กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิดความรุนแรงแตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนของการใช้กำลังไว้ในแผนรักษาความสงบ (กรกฎ/48 ต่อมาปรับเป็น /52) ซึ่งได้กำหนดการใช้กำลังรักษาความสงบการชุมนุมตามให้เป็นไปตามขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก และกำหนดขั้นตอนไปปะปนกับรูปแบบ จึงเป็นการเข้าใจผิดอย่างยิ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความมั่นใจในการใช้กำลังหรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่กำหนดทำให้เสียเปรียบถูกทำร้ายให้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตได้ หรือเมื่อใช้กำลังและอุปกรณ์แล้วมักผิดพลาดไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดก็ทำให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ตัวอย่างที่ปรากฏเช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1862 /2555 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2547 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 711/2555 อย่างไรก็ตาม การควบคุมการชุมนุมของเสธอ้าย (พล.อ.บุญเลิศ ผลประสิทธิ์) ในวันที่ 22-30 พ.ย.2555 ได้ใช้คำสั่งปฏิบัติการที่ 1/2555 แทน โดยใช้ผนวกกฎการใช้กำลังตามแนวทางมาตรฐานสากลที่ผู้วิจัยได้ยกอ้างขึ้น ซึ่งต่อมาเมื่อมีการใช้กำลังก็สามารถที่จะใช้กำลังได้อย่างเหมาะสมและควบคุมสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองแต่อย่างใด รายละเอียดปรากฏตามข่าวดังนี้¹¹⁸

¹¹⁸ เกลนิวัลส์ออนไลน์วันที่ 23 พฤศจิกายน 2555 เวลา 17:47 น. <http://www.dailynews.co.th/Content/crime>

%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B9%84%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A5 สืบค้นคืน เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2557

“เมื่อวันที่ 23 พ.ย. ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) พล.ต.อ.วรพงษ์ ชิวปรีชา รอง ผบ.ตร. ในฐานะรอง ผอ.ศอ.รส.และเลขาธิการ ศอ.รส. กล่าวถึงการให้แผนรักษาความสงบเรียบร้อยตาม พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ว่าเราจะไม่ใช้แผนกรกฎ 52 แต่ ศอ.รส.ออกเป็นคำสั่งปฏิบัติการที่ 1/2555 โดยแบ่งเป็น 4 ชั้นตอน...ฯลฯ พล.ต.อ.วรพงษ์ กล่าวว่า กฎใช้กำลังเราได้แปรมาจากกฎการใช้กำลังขององค์กรสหประชาชาติ ตำรวจต้องพึงระลึกรู้คิดถือตามหลักรัฐธรรมนูญ คิดถึงหลักความชอบธรรม หลักเสรีภาพ รับรองเสรีภาพชุมนุมสงบ คุ่มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม การใช้กำลังตามกฎหมายรวมถึงการใช้อุปกรณ์หรืออาวุธประกอบการใช้กำลังด้วย โดยให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว พล.ต.อ.วรพงษ์ กล่าวต่อว่า กฎการใช้กำลังหมายถึงให้ตำรวจทราบกฎพื้นที่ของการใช้กำลัง และต้องคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้เป็น หลักแห่งความจำเป็น ให้ใช้กำลังเท่าที่จำเป็น ใช้วิธีการอื่นเท่าที่ทำได้ก่อน เจริญ เลือกเบาที่สุดเป็นอันตรายน้อยที่สุด หากผู้ชุมนุมลดก็ต้องลดกำลังด้วย หลักแห่งความได้สัดส่วน วิธีการและกำลังต้องเหมาะสมกับภัยอันตรายที่คุกคามเพื่อปกป้องสิทธิตนเองและผู้อื่น หลักถูกต้องตามกฎหมาย หลักสากล หลักความรับผิดชอบพิจารณาถึงผลที่เกิดจากการใช้กำลังจนต้องมีผู้รับผิดชอบ พล.ต.อ.วรพงษ์ กล่าวด้วยว่า การใช้กำลังตามระดับการชุมนุมตามความรุนแรงเหมาะสม ประกอบด้วย 1.การชุมนุมสงบ ให้ตำรวจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การเจรจาให้ข้อมูลแนะนำ 2.การชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแต่ไม่ก้าวร้าว ทำผิดเล็กน้อย ให้ตำรวจแสดงคำสั่งหรือใช้การเจรจาหรือใช้กลยุทธ์กดดันผู้ชุมนุมที่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดเล็กน้อยหากจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ก็ใช้ใช้อุปกรณ์ที่ไม่รุนแรงต่อชีวิต 3.หากทำร้ายถึงขั้นก่อเหตุรุนแรง ใช้กำลังอุปกรณ์ที่สูงขึ้นเหมาะสมพอสมควรแก่เหตุ ให้ใช้แก๊สน้ำตา กำลังผลักดัน น้ำฉีด เครื่องเป่าเสียง กระสุนยาง แต่ต้องแจ้งเตือนก่อนให้เวลาพอสมควร เว้นแต่ไม่สามารถแจ้งเตือนได้หรือถ้าไม่ใช้กำลังจะทำให้เกิดอันตรายต่อสถานที่ ชีวิตและทรัพย์สิน หลังสถานการณ์คลี่คลายต้องช่วยเหลือทางการแพทย์ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ ต้องรักษาพร้อมแจ้งญาติให้ทราบบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานโดยเร็วที่สุด ปิดกั้นที่เกิดเหตุรวบรวมหลักฐาน เคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวตามหลักมนุษยธรรมและทำอย่างระมัดระวัง พล.ต.อ.วรพงษ์ กล่าวอีกว่า แผนกรกฎ 52 ได้เขียนขั้นตอนการปฏิบัติตามลำดับ 1-5 ต้องใช้ตามลำดับทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจผิดว่าข้ามขั้นตอนไม่ได้ ตามคำสั่งปฏิบัติ 1/2555 ให้ใช้ตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ ตามแผนกรกฎ 52 เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ควบคุมฝูงชนไม่ยึดติดวันระยะช่องว่างไว้ (safety gap) ถ้าฝูงชนขยับเข้ามาใกล้เกินไป หากคือดิ่งก็ใช้แก๊สน้ำตา คำสั่งปฏิบัติการที่1/2555 ได้ดัดแปลง เน้นไม่ให้ตำรวจปะทะกับประชาชนเราจะมีสิ่งกีดขวางเป็นแท่งเบริเออร์มีลวดหนามเพื่อเว้นระยะห่าง ไม่ให้เกิดการปะทะ หากผู้ชุมนุมจะทำลายสิ่งกีดขวาง รื้อลวดหนามจะใช้แก๊สน้ำตาเพื่อให้กลุ่มชนถอยออกไป แก๊สน้ำตาไม่ใช่อยู่ขั้นสุดท้ายใช้ได้สมำเสมอเพราะไม่อันตราย โดยจะแก๊สน้ำตาชนิด สีเทาแบบขว้างจะทำให้เกิดควัน สีเงิน ขว้างแตกบนอากาศเป็นฝุ่นลงมา ชนิดผสมน้ำเป็นแบบใหม่ใช้ผสมแล้วฉีด ตนเองทดสอบด้วยตนเองว่าไม่เกิดอันตราย โดยให้ลูกน้องฉีดใส่เข้าไปแสบตาอยู่สักครู่เท่านั้นแต่ต้องออกไปจากบริเวณนั้นไม่สามารถทนได้ ส่วนชนิดยิงจากเครื่องยิง ไม่ใช่เพราะเครื่องยิงคล้ายเครื่องยิงเอ็ม 79 ทำให้เกิดการเข้าใจผิดได้ไม่ใช่ กระสุนยางก็มีการเตรียมไว้ใช้

3) “เงื่อนไขในการใช้กำลังและการใช้อาวุธ” ตาม Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials นั้น อยู่ที่ว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดความรุนแรง (violent) ขึ้นหรือไม่ แต่ทั้ง Code of Conduct และ Basic Principles ดังกล่าวข้างต้นมิได้นิยามว่าการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรงนั้นมีลักษณะอย่างไร เนื่องจากสมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศมีทัศนคติในเรื่องนี้แตกต่างกัน แต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรง

อย่างไรก็ตาม แม้มีความรุนแรงเข้าคุกคามต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่มีทัศนคติที่เห็นว่าผู้ชุมนุมเป็นข้าศึกหรือศัตรูอย่างเด็ดขาด และห้ามปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมเฉกเช่นกับการรบกับข้าศึกของทหารอันเป็นการใช้กำลังระดับสูงและละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในทันที เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เพียงต้องควบคุมให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติหรือจัดระเบียบให้กลับเข้าสู่ความสงบเท่านั้น ดังนั้น โดยหลักสากลแล้วจะไม่นิยมใช้กำลังทหารเข้าทำหน้าที่ควบคุมฝูงชนหรือการชุมนุมโดยทันทีตั้งแต่แรกเริ่มของการชุมนุม แต่เจ้าหน้าที่ทหารจะเข้ามาทำหน้าที่ก็ต่อเมื่อสถานการณ์ได้เข้าสู่การจลาจลเท่านั้น¹¹⁹ นอกจากนี้การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตอบโต้หรือควบคุมการชุมนุมจะใช้เท่าที่จำเป็นตามหลักความจำเป็น (necessity) และอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วน (proportionality) เท่านั้น¹²⁰

5.6 บทกำหนดโทษของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

จากตารางการเปรียบเทียบบทลงโทษ จะเห็นว่ากฎหมายการชุมนุมสาธารณะทั้งของฝรั่งเศสและอังกฤษต่างมีโทษทางอาญา เช่น ฝรั่งเศสมีโทษจำคุกตั้งแต่ 15 วัน – 6 เดือน, ปรับตั้งแต่ 16– 2,000 ฟรังก์ ในกรณีให้ข้อความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า เพื่อลงโทษให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขการประท้วง หรืออังกฤษมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับในกรณีที่ผู้จัดการฯ ไม่สามารถดำเนินการตามที่แจ้งในหนังสือบอกกล่าวได้ และก่อให้เกิดความวุ่นวาย เป็นต้น ส่วนของไทยร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะก็ได้กำหนดบทลงโทษเช่นกัน ตัวอย่างในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุม

การใช้กำลังตามมาตรฐานสากล ขั้นสุดท้ายใช้การยิงด้วยกระสุนจริงได้หากเกิดการจลาจลแต่แผนที่ศอ.รต. ใช้ไม่ได้ ระบุให้ใช้กระสุนจริง”

¹¹⁹ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ “คู่มือการฝึกและปฏิบัติการควบคุมฝูงชน” พ.ศ. 2554 หน้า 1

¹²⁰ เพ็ญอ้าง หน้า 10

ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตาม ร่าง มาตรา 16(6) หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม ร่าง มาตรา 17(1)(2)(3)(7) หรือ (8) หรือผู้เข้าร่วมชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลา กำหนด เป็นต้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของไทยจะมี บทลงโทษลักษณะเช่นเดียวกับของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสและอังกฤษก็ตาม แต่ ร่างกฎหมายของประเทศไทย ไม่ควรที่จะมุ่งเน้นการลงโทษทางอาญาซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มากกว่าที่จะเป็นไปในทางปกครอง ดังนั้น หากจะให้มีการ ลงโทษทางอาญาก็ควรที่จะให้ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะมากกว่าที่จะใช้กับผู้จัดการ ชุมนุมหรือผู้ชุมนุมหรือประชาชนอื่นๆ เพราะกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นกฎหมายปกครองที่ รัฐมีอำนาจและใช้อำนาจเหนือกว่าเอกชนอยู่แล้ว นอกจากนี้ หากเป็นไปได้ในบทลงโทษควรที่จะ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่สัมพันธ์กับเอกชนน่าจะดีกว่าการลงโทษทางอาญา เพราะการ ลงโทษทางอาญาจะมีผลทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิ

อนึ่ง กฎหมายการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าทั้งของประเทศฝรั่งเศสหรืออังกฤษต่างก็ ให้เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจออกคำสั่งยุติ ห้าม ระวังหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ ชุมนุมสาธารณะ ซึ่งคำสั่งเช่นนี้ก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ของประเทศไทยกลับไม่มีอำนาจออกคำสั่งในหลายๆ กรณี และโดยมากจะให้ศาลออกคำสั่ง บังคับ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า คงสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายของประชาชน และการบังคับ ใช้กฎหมายของไทยไม่ค่อยที่จะศักดิ์สิทธิ์แน่นอน ซึ่งทำให้การออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่ กล่าวมามักจะ ไม่ได้ผลและประชาชนส่วนมากก็ไม่ได้เกรงกลัวแต่อย่างใดและก็ยังคงทำทนายต่อ อำนาจของฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งเสมอๆ

โดยความเห็นของผู้วิจัย เชื่อว่า การบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่รัฐของ ประเทศไทยยังไม่ค่อยได้ปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผลต่างๆ ที่ก็ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไว้แล้ว ปรากฏในส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง อันได้แก่

มาตรา 56 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้

.....๑๗๑

มาตรา 58 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ใน บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการ แทนโดย

ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อไป
ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน
สองหมื่นบาทต่อวัน

.....ฯลฯ.....

และวรรคสาม ของมาตราเดียวกัน กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้อง
บังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิด
ความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออก
คำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและ
ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

มาตรา 59 ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำ
เตือนเป็นหนังสือ....ฯลฯ

และมาตรา 60 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้
ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการ
บังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความ
ช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

สาเหตุที่ยังไม่ค่อยได้ผลเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐ ยังไม่เข้าใจถึงมาตรการบังคับทาง
ปกครองและการนำมาใช้ อีกทั้งไม่ค่อยมั่นใจในการปฏิบัติการใช้กำลังของตนเองว่าอยู่ในหลัก
ความได้สัดส่วน (สมควรแก่เหตุ) หรือไม่ และวิธีปฏิบัติในการใช้กำลังไม่ว่าขั้นตอนหรือรูปแบบก็
ยังไม่ได้รับการฝึกฝนพัฒนาอย่างแท้จริง และ โดยที่การประชุมสาธารณะมักจะมีการใช้กำลังของ
เจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น มาตรการบังคับทางปกครองที่จะปรากฏใน
ร่างกฎหมายนี้ก็ควรที่จะเพิ่มเติมมีรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้กำลังด้วย เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็น
สากลตามแนวทางระหว่างประเทศ ที่มุ่งเน้นหลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วน ไว้โดยเฉพาะ
เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม หรือผู้ซึ่งไม่ได้ร่วม
ชุมนุมแต่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม เป็นต้น ซึ่งก็จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายมีผลสัมฤทธิ์
และครอบคลุมถึงทุกส่วนของการชุมนุม

5.7 ความสัมพันธ์ของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับกฎหมายอื่นๆ

แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ ได้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ
โดยเฉพาะขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้นำเฉพาะกฎหมายนี้มาบังคับใช้
เพียงฉบับเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะมีความเสี่ยง ล่อแหลมต่อการกระทำผิดในบท

กฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายทางอาญาได้ตลอดเวลาของการชุมนุม โดยประเทศฝรั่งเศสก็นำกฎหมายอาญา (Criminal Code) และประมวลโทษทางอาญา (the Penal Code) และกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงภายใน (the Internal Security Code “CSI” which has been enacted in March 2012) มาใช้ประกอบ ด้วยนอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ตัวอย่างเช่น มาตรา 531-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติให้ผู้กระทำการในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การรวมตัวกันเป็นสมาคม การชุมนุมหรือเดินขบวน โดยสงบต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรงหรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร และมาตรา 431-5 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการชุมนุมไม่เป็นไปโดยสงบหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมนั้นได้ หากมีคำสั่งแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงชุมนุมต่อไป ผู้ชุมนุมต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโรในกรณีที่ไม่มีอาวุธ หรือต้อง ระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโรในกรณีที่มีอาวุธ หรือมาตรา 431-6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีผู้ปลุกระดมให้มีผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบโดยการพูด การเขียน หรือการพิมพ์โฆษณา อีกทั้งหากการปลุกระดมนั้นเป็นผลมีโทษเพิ่มอีกเป็นจำคุก 7 ปี หรืออาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และทางแพ่ง ถูกห้ามพกพาอาวุธไม่น้อยกว่า 5 ปีหรือหากเป็นชาวต่างชาติ อาจถูกเนรเทศเป็นการถาวรหรือไม่น้อยกว่า 10 ปี (มาตรา 431-7 ถึงมาตรา 431-8) ส่วนการไม่แจ้งการชุมนุมหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุม ก็จะผิดและถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน (มาตรา 431-9 ถึงมาตรา 431-12) ในประเทศอังกฤษแม้จะมีกฎหมาย Public Order Act 1986 ซึ่งมีโทษทางอาญาแบ่งตามระดับความผิดเกือบทุกประเภท สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ตาม แต่ก็จะนำกฎหมายเกี่ยวกับทางหลวง (Section 137, Highways Act 1980. “Unreasonable obstruction of the highway is a criminal offence.”) หรือกฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท (In England and Wales, pursuant to the Defamation Act 2013) หรือกฎหมายจลาจล (pursuant to the Terrorism Act 2006) หรือแม้กระทั่งการก่อกวนทำให้เดือดร้อนรำคาญก็มีกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้ด้วย (The Protection from Harassment Act 1997 (“PHA”), whilst introduced with the aim of protecting victims of stalking, has been used by a number of individuals and companies to take action against protestors. Pursuant to section 1 of the PHA in England and Wales) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเมื่อยังไม่มียกกฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ จึงมีความจำเป็นอยู่ที่ที่ต้องนำกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งกฎหมายต่างๆ ก็จะเป็นไปในส่วนของการปราบปรามหรือยับยั้ง แต่ไม่ได้มีในลักษณะเชิงป้องกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ก็มักจะมีความเสียหายเกิดขึ้นกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมแทบทุกฝ่าย ด้วยเหตุที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ นอกจากนี้ แนวทางคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองมักจะมองว่า การชุมนุมสาธารณะผู้ชุมนุมจะต้องได้รับการคุ้มครองเพราะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การกระทำผิดอาญาตามกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ก็แทบที่จะไม่ได้นำมาใช้ในการลงโทษแต่อย่างใด โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมจนประชาชนบางส่วนเห็นว่าละเลยที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ผู้อื่น) ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิที่กระทำโดยผู้ชุมนุม หรือแม้แต่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมจำต้องละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้ด้วย



บทที่ 5

สรุปการวิจัย และข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

ผลการจากศึกษาวิจัยได้ ผู้วิจัยได้พบว่า

1.1 การชุมนุมสาธารณะหากกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธถือว่าเป็นสิทธิในเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน ที่ได้รับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตยอันเป็นหลักสากลและเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองกำหนดไว้ให้ว่า การจำกัดสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะโดยสงบจะกระทำไม่ได้โดยเด็ดขาด แต่เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นการกระทำที่มีความเสี่ยงที่จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ต่อความสงบสุขของบ้านเมือง ต่อการบริการสาธารณสุขหรือคุณธรรมแห่งรัฐ และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น กติการะหว่างประเทศจึงให้ประเทศในภาคีจำกัดสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะได้ในบางลักษณะเป็นข้อยกเว้น โดยรัฐต้องออกเป็นกฎหมายเฉพาะและกำหนดข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจน โดยข้อจำกัดเสรีภาพนี้ให้มีได้ก็เฉพาะเพียงเพื่อเหตุผลดังต่อไปนี้

1.1.1 เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ (*National security*) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (*Public safety*)

1.1.2 เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (*Public order*)

1.1.3 เพื่อคุ้มครองสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน (*Protection of public health or morals*)

1.1.4 เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (*Protection of the rights and freedoms of others*)

1.2 การออกหรือตรากฎหมายเฉพาะขึ้นในส่วนของการชุมนุมสาธารณะของแต่ละประเทศในระบบเสรีประชาธิปไตย จะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1.2.1 กฎหมายเชิงป้องกัน ซึ่งไม่ได้จำกัดสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ แต่ได้กำหนดขอบเขต กรอบ หรือหลักเกณฑ์ในการชุมนุม โดยให้มีการจัดระเบียบขึ้นก่อนที่จะมีการชุมนุม และขณะที่มีการชุมนุม โดยไม่ได้มุ่งหมายถึงการลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด

1.2.2 **กฎหมายเชิงยั่วยุแสบ (ปราบปราม)** ได้แก่ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยตรงที่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ ภายใต้เงื่อนไขข้างต้น อันเป็นข้อยกเว้นและ หากผู้ชุมนุมฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษทางอาญา ไม่มุ่งเน้นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ในกรอบแต่อย่างใด

1.3 **กฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญา** โดยปกติที่ไม่ได้มุ่งหมาย และออกแบบมาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ แต่เป็นการบังคับใช้โดยทั่วไป ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าอิสระหรือวิจัยนี้ได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายเช่นนี้ว่า “**กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ**” โดยแบ่งการนำมาบังคับใช้เป็นสองประเภทตามสถานการณ์กล่าวคือ

1.3.1 **บังคับใช้เป็นการทั่วไปในสถานการณ์ปกติ** ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำกฎหมายลักษณะใดที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

1.3.2 **บังคับใช้ในสถานการณ์พิเศษเฉพาะ** อันได้แก่ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในภาวะสงครามหรือการประกาศกฎอัยการศึก การจลาจล หรือการก่อการกบฏ ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสถานการณ์ที่มีการใช้กำลังรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ และถือว่าไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบอีกต่อไป การประกาศใช้กฎหมายนี้จะประกาศบังคับใช้ชั่วคราวชั่วคราวตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับแล้วว่า การบังคับใช้เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพียงอย่างเดียว เพื่อจัดการ ควบคุม ดูแลให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากแนวโน้มของการชุมนุมมีความเสี่ยงในการก่อความไม่สงบเรียบร้อย ก่อให้เกิดความวุ่นวาย ไร้ระเบียบ หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของบ้านเมืองอยู่เสมอๆ และสถานการณ์มักจะพัฒนาไปสู่การชุมนุมที่ไร้ระเบียบและจะกลายเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่ง (Mob) อยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น ประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาออกแบบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้น ทั้งในระบบกฎหมาย civil law และ common law ซึ่งประเทศที่เป็นต้นแบบในการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะขึ้นได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1881 และประเทศอังกฤษในปี ค.ศ.1986 และกฎหมายดังกล่าวยังคงใช้บังคับจนถึงปัจจุบันนี้ (ส่วนสหรัฐอเมริกาไม่ได้ตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาเฉพาะ แต่ได้ให้แต่ละรัฐมีอิสระในการจัดการกับการชุมนุม โดยมีกฎหมาย หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการชุมนุมแต่ละมลรัฐหรือมีการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นได้เองหรืออยู่ในอำนาจการพิจารณา กำหนดเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะกฎหมายอาญาของ

อเมริกาสามารถจัดการกับความเสถียรนี้ได้โดยมีประสิทธิภาพแล้วจึงไม่ได้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะมาบังคับใช้)

1.4 กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ จากการศึกษาวิจัยพบว่า เป็นกฎหมายมีที่ลักษณะเชิงป้องกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีบทจำกัดเสรีภาพเช่นกันอันได้แก่ การห้ามสถานที่ในการชุมนุมกฎหมายอังกฤษ และการห้ามเรื่องเวลาในการชุมนุมตามกฎหมายฝรั่งเศส นอกจากนี้ก็ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในหลายๆ ลักษณะเช่น การต้องได้รับการอนุญาตในการชุมนุมบางลักษณะ การใช้กำลังในการยุติการชุมนุมสาธารณะสำหรับการฝ่าฝืนการกำหนดเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ (ของฝรั่งเศส) หรือการใช้กำลังเข้าจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายในหลายๆ กรณีสำหรับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ของอังกฤษ) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษก็หาได้ใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะอย่างเดียวนำ ทั้งสองประเทศต่างก็ได้นำกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาบังคับกับการชุมนุมสาธารณะด้วยเสมอ อันได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายทางหลวง หรือกฎหมายอื่นๆ โดยบทลงโทษทางอาญาฝรั่งเศสใช้บทลงโทษจากบทกฎหมายอาญาและกฎหมายทั่วไป ส่วนอังกฤษใช้บทลงโทษโดยกฎหมายการชุมนุมสาธารณะและกฎหมายอาญา จนอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของทั้งสองประเทศเป็นการจัดระเบียบและวางหลักเกณฑ์การชุมนุม ส่วนกฎหมายอาญาให้นำมาบังคับใช้สำหรับการฝ่าฝืนและเกิดความไม่สงบในการชุมนุมขึ้นเป็นการลงโทษให้ผู้ชุมนุมเกรงกลัวต่อการลงโทษ การจัดระเบียบนี้ถือได้ว่า เป็นการบริหารความเสี่ยงร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้จัดการชุมนุมด้วยในการร่วมกันควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบและร่วมกันรับผิดชอบต่อความเสียหายทางแพ่งหรือทรัพย์สินที่ต้องชดใช้ด้วย ตามหลักความรับผิดชอบต่อ (accountability)

1.5 ไม่ว่าจะบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะหรือบังคับใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะก็ตาม หากมีการใช้กำลังในการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งโดยมากก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นอันดับแรกจะต้องดำเนินการตามแนวทางการใช้กำลังตามหลักสากลซึ่งอยู่ภายใต้ Code of Conduct for law enforcement officials และ Basic Principles on the use of force and fire arms by law enforcement officials ของสหประชาชาติ ซึ่งมีหลักความจำเป็น (necessity) และหลักความได้สัดส่วน (proportionality) ด้วยทุกครั้ง มิฉะนั้นแล้วจะทำให้การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่เป็นการใช้กำลังโดยมิชอบตามหลักสากลขึ้นได้ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพและขัดต่อหลักการอันเป็นสากลดังกล่าว

1.6 สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 วรรคแรก ก็ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไว้ให้ประชาชนสามารถกระทำได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจที่จะสั่งห้ามหรือสั่งเลิกการชุมนุมสาธารณะและไม่มีอำนาจใช้กำลังให้ยุติการชุมนุมดังกล่าวได้เพราะเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เป็นสิทธิสมบูรณ์ (absolute right) และเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 วรรคสอง จึงกำหนดให้มีการจำกัดเสรีภาพนี้ได้ด้วยการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะได้โดยเงื่อนไขเฉพาะ 2 กรณี คือ เพื่อความสะดวกของผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เท่านั้น จึงเป็นการกำหนดอย่างแคบไม่เป็นไปตามแนวทางสากล ที่มีการกรณีจำกัดเสรีภาพได้กว้างกว่า

ปัจจุบันกฎหมายของไทยที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่จำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบได้ก็จะมีเพียงแต่ในขณะมีสถานการณ์พิเศษ อันได้แก่ ภาวะสงคราม สถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก เท่านั้น โดยหาได้มีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ (แต่ไม่ได้ร่วมชุมนุม) แต่อย่างใดไม่ ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยและอยู่ภายใต้การผูกพันในกติการะหว่างประเทศ (International covenant) อันเป็นหลักสากลและประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันรับรองด้วย อีกทั้งประเทศไทยมีความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงจากการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการชุมนุมแต่ละครั้ง ไม่มีหลักเกณฑ์ ไร้ระเบียบ และนำมาซึ่งความไม่สงบหรือการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเสมอๆ สร้างความเสียหายทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมมาโดยตลอด

1.7 รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบของสังคม และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในรัฐนั้นๆ ตลอดจนจำเป็นต้องให้บริการด้านสาธารณะสุขหรือส่งเสริมคุณธรรมแห่งรัฐ โดยผ่านทางกรมกำลัง กำหนดเงื่อนไขหรือจากอำนาจการบังคับจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ แต่การชุมนุมสาธารณะที่ปรากฏในประเทศไทย หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่เพียงดูแลให้การชุมนุมเป็นไป ด้วยความสงบเรียบร้อย เจรจาไม่ให้ผู้ชุมนุมกระทำการใดที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการพิจารณากำหนดเงื่อนไข หรือสั่งห้ามกรณีจะอาจเป็นอันตรายหรือกระทบละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นได้ ซึ่งหากมีความไม่สงบเกิดขึ้นหรือมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่อาจที่จะสั่งให้ยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมได้แต่อย่างใด

ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจรองรับไว้ ในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะในประเทศฝรั่งเศสที่เจ้าหน้าที่สามารถสั่งการให้เลิกหรือใช้กำลังให้ยุติการชุมนุมได้ ส่วนในประเทศไทย แม้ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายในการใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุม แต่ก็ยังมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งไม่ให้มีการชุมนุม และหากขัดขืนหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าไปจับกุมได้ในทันทีโดยไม่ต้องมีหมาย

1.8 กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมได้แก่ รัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้กับการชุมนุมโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการรับรองคุ้มครองปกป้องหรือการจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม หรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไว้แต่อย่างใด ดังนั้นในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะเจ้าพนักงานตำรวจจึงใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในการชุมนุมครั้งนั้นๆ มาใช้ เช่น นำประมวลกฎหมายอาญา มาใช้กรณีผู้ชุมนุมกระทำการอันเป็นความผิดที่ครอบคลุมของฐานความผิดตามกฎหมายดังกล่าว หรือ นำพระราชบัญญัติการจราจรทางบก มาใช้กรณีผู้ชุมนุมทำการชุมนุมโดยกีดขวางทางสาธารณะที่ประชาชนต้องใช้สัญจร แม้เป็นความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าวก็ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะแต่ละครั้งว่า ในกรณีใดบ้างจะนำบทกฎหมายใดมาปรับใช้กับการกระทำของผู้ชุมนุมเพราะหากนำกฎหมายทั่วไปมาใช้กับการชุมนุมเมื่อผู้ชุมนุมกระทำการครอบคลุมความผิดของบทกฎหมายนั้นๆ ทุกกรณีก็จะเกิดปัญหาว่าเป็นการลดทอนเสรีภาพของการชุมนุมสาธารณะของประชาชนหรือไม่ และขอบเขตของการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีขอบเขตให้เจ้าพนักงานตำรวจนำกรอบใดมาเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจว่าการชุมนุมครั้งใดจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายและครั้งใดไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะวางกรอบไว้ให้ชัดเจน

1.9 เมื่อไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ ทำให้เจ้าพนักงานตำรวจที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะมีปัญหาการนำกฎหมายทั่วไปมาใช้ดังกล่าวแล้ว ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร (ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเรื่องเสรีจที่ 183/2553) ก็ไม่ได้ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างดังกล่าวต่างๆ ที่เป็นกฎหมายอาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานคนประชาชนทั่วไป จึงทำให้เมื่อร่างดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นก็มีผู้คัดค้าน และมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนเป็นอย่างมากและไม่สามารถผ่านสภา

ผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ซึ่งการปลัดตั้งกฎหมายดังกล่าวจึงยังขาดการให้ประชาชนได้รับรู้อย่างถูกต้องเหมาะสม

1.10 ปัญหามาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบัญญัติไว้ จึงไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงมาตรการที่เจ้าพนักงานจะใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีการออกแผนรักษาความสงบ แต่ก็ยังเป็นแผนที่กำหนดถึงรูปแบบการใช้กำลัง ขั้นตอนการรักษาความสงบทั่วไป ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการที่เจ้าพนักงานจะใช้ในการควบคุมการชุมนุมแต่อย่างใด ส่วนคู่มือการควบคุมการชุมนุมเรียกร้อง ก็เป็นเพียงคู่มือการปฏิบัติการใช้กำลังของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ได้มีสภาพบังคับ ดังนั้นมาตรการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้ในการควบคุมหรือสลายการชุมนุมสาธารณะแต่ละครั้ง จึงเป็นมาตรการที่ผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมเป็นผู้สั่งการให้ดำเนินการ โดยผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมจะใช้ดุลพินิจในการสั่งการเองเนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือแนวทางในการสั่งการไว้แต่อย่างใด และมีหลายครั้งที่เจ้าพนักงานตำรวจทำการควบคุมหรือสลายการชุมนุมโดยไม่เป็นไปตามหลักสากล เช่น ไม่ได้แจ้งเตือนถึงการจะสลายการชุมนุมก่อน ไม่ได้ดำเนินการกับผู้ชุมนุมโดยวิธีการที่พอสมควรแก่เหตุ หรือ สลายการชุมนุมโดยใช้อาวุธ ซึ่งตามหลักสากลแล้ว การใช้อาวุธจะเป็นวิธีการที่เจ้าพนักงานจะใช้ต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่รุนแรงถึงขั้นที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตเท่านั้น

1.11 ในส่วนของผู้ชุมนุมเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การชุมนุมหรือมาตรการในการควบคุมการชุมนุมที่กำหนดไว้ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถจะทราบได้เลยว่าในการชุมนุมนั้นเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้วิธีใดในการควบคุมหรือสลายการชุมนุม เพราะบางครั้งแม้จะชุมนุมโดยสงบก็มีการสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่รุนแรงและไม่มีแจ้งเตือนล่วงหน้าแต่อย่างใด จึงทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีรัฐธรรมนูญกำหนดบางครั้งก็ถูกละเมิดโดยเจ้าพนักงานตำรวจในการควบคุมหรือสลายการชุมนุม แต่ก็มีหลายครั้งที่กลุ่มผู้ชุมนุมทำการชุมนุมโดยผิดกฎหมาย เช่น ปิดสถานที่ราชการ ปิดทางเข้าออกรัฐสภา ปิดอาคารย่านธุรกิจของเอกชน ปิดถนนมิให้สัญจรโดยปกติหรือกีดกันไม่ให้มีการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการต่างๆ เป็นต้น จนเกิดความเสียหายกับประเทศชาติ จนเจ้าพนักงานต้องทำการสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่รุนแรงหรือไม่ก็วางเฉย อีกทั้งกรณีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองหรือบางครั้งศาลไทย (ศาลแพ่ง) ก็สามารถที่จะกำหนดข้อห้ามไว้ล่วงหน้า เช่น ไม่ให้ใช้กำลังสลายการชุมนุม หรือ ห้ามยึดหรือจับกุมตัวผู้ชุมนุม เป็นต้น ซึ่งผิดหลักการในการตัดสินใจใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐอันเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมนั้นๆ (ที่ศาลสั่ง) ให้สงบได้อีกต่อไป

1.12 การเสนอตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะนี้ เป็นการวางกรอบในการชุมนุมว่าการจัดการชุมนุมแต่ละครั้งจะต้องดำเนินการอย่างไร ทำได้แค่ไหน ใครรับผิดชอบและควบคุมบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการ ทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมเอง และเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุม หากผู้ชุมนุมมีจิตสำนึกที่ดี และมีกฎหมายวางกรอบไว้ชัดเจนยิ่งน่าจะเป็นผลดีกับผู้ชุมนุมที่จะได้ทราบว่าตนจะใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างไรและกฎหมายคุ้มครองไว้อย่างไรบ้าง และยังเป็นการบัญญัติถึงกรอบ แนวทางในการจัดการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญ รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ให้ชัดเจนขึ้น ผู้ชุมนุมสามารถทำการชุมนุมได้ตามแนวทางขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งน่าจะเป็นการคุ้มครองผู้ชุมนุมหากดำเนินการตามกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจที่จะยุติหรือสลายการชุมนุมสาธารณะได้ ซึ่งถือว่าเป็นการ “จัดระเบียบ” การชุมนุมสาธารณะหรือเป็นการกำหนดขอบเขต กรอบ หรือ “หลักเกณฑ์” ในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหลักเสรีภาพในการชุมนุม และหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างสมดุลกัน

โดยสรุปการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ และปราศจากอาวุธ แม้จะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนกระทำได้ แต่หากไม่มีกรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้ปฏิบัติย่อมจะเกิดปัญหาทั้งกับผู้ชุมนุม เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุม และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม อีกทั้งก็จะทำให้ไม่ทราบกรอบแนวทางการปฏิบัติว่าผู้ชุมนุมกระทำถึงขั้นไหนถือว่าใช้เสรีภาพอย่างสงบหรือถือว่าฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพราะการชุมนุมแต่ละครั้งมีการสุมเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายหรือเกิดไม่สงบขึ้นเสมอๆ และการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะน่าจะเป็นการกำหนดกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ชุมนุมด้วยให้ชัดเจนมากกว่า ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมกันโดยสงบเพื่อแสดงความเห็นหรือปัญหาของประชาชน ไม่ใช่การจำกัดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนแต่อย่างใด

2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้กระทำได้ แต่หากต่อมามีการชุมนุมนั้นไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวก็จะกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยจึงมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้เลิกหรือยุติการชุมนุมได้ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดไว้ว่าการชุมนุมอย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมายและอย่างไรที่เจ้าพนักงานจะสั่งการหรือใช้กำลังให้เลิกหรือยุติการชุมนุมได้ และหากการชุมนุมสาธารณะนั้นผิดกฎหมายในทาง

อาญาอย่างชัดเจนก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐหรือตำรวจก็ไม่รู้รูปแบบ วิธีการ ขั้นตอน ที่ชัดเจนในการใช้กำลังให้เลิกการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะในไทยจึงไม่มีหนทางที่ทำให้การชุมนุมเลิกหรือยุติลงโดยการควบคุมของรัฐ (Government control) ดังนั้นสภาพปัญหาของการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นเช่นที่ปรากฏในปัจจุบันนี้โดยผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ยุยงส่งเสริมในการชุมนุมก็ไม่สามารถควบคุม ควบคุม (Self Control) ให้การชุมนุมอยู่ในความสงบภายใต้กฎหมายได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า มีจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะ โดยผู้วิจัยมีแนวทางให้กฎหมายดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและทำให้สังคมเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการชุมนุมสาธารณะเช่นประเทศฝรั่งเศสหรืออังกฤษ จึงขอเสนอแนะดังนี้

จากการศึกษากฎหมายการชุมนุมสาธารณะทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย (ร่างกฎหมาย) ผู้วิจัยจึงมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะข้างต้น โดยสรุปได้ดังนี้

2.1 การใช้ชื่อกฎหมายในการเสนอกฎหมายควรเปลี่ยนให้มีความหมายชัดเจนขึ้น โดยเปลี่ยนจากร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เป็น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ พ.ศ.

2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ให้อ้างถึงเฉพาะ มาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เท่านั้น ไม่ต้องอ้างมาตรา 63 วรรคสอง เนื่องจากวรรคสองเป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพื่อให้ร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแทนการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว

2.3 ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะจำเป็นอย่างยิ่งต้องวางหลักการเกี่ยวกับการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในการปฏิบัติทุกขั้นตอน โดยยึดถือตามกติการะหว่างประเทศในหลักความจำเป็น (Necessity) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) นอกจากนี้ต้องยึดถือหลักพื้นฐานในการใช้กำลังของสหประชาชาติ โดยให้ปรากฏรายละเอียดในคู่มือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ อีกทั้งเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

2.4 กฎหมายการชุมนุมสาธารณะควรมีการแจ้งให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงรายละเอียดการชุมนุม เพื่อเจ้าพนักงานจะได้เตรียมการสำหรับการควบคุมการชุมนุมได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์เพื่ออำนวยความสะดวก และรักษาความสงบในการชุมนุมได้ และระยะเวลา 72 ชั่วโมง ก่อนการชุมนุมก็น่าจะเหมาะสมแล้ว และผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้ทราบล่วงหน้าถึง

สถานการณ์ในการชุมนุมครั้งนั้นๆ ด้วย จะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ไม่ใช่กฎหมายที่จะจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุมเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ทั้งผู้ชุมนุม และเจ้าพนักงานที่ควบคุมการชุมนุมด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการ “จัดการบริหารความเสี่ยงร่วมกัน” ซึ่งทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษก็ใช้หลักการนี้

2.5 ไม่เห็นด้วยกับการที่หากพนักงานตำรวจผู้รับหนังสือแจ้งการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาสั่ง เพราะความเห็นเรื่องการชุมนุมชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ น่าจะเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ควรจะเป็นศาลปกครองเป็นผู้สั่ง และที่สำคัญในส่วนของ การบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดเรื่องสถานที่ เวลา ในการชุมนุม ควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาและกำหนดเงื่อนไขหรือการสั่งห้ามได้ตามแต่สถานการณ์ ไม่ควรระบุไว้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะสถานที่ที่ห้ามชุมนุม หรือเวลาที่ห้ามชุมนุม แต่ให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้ อำนาจโดยศาล และศาลที่จะพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ก็น่าจะเป็น “ศาลปกครอง” เนื่องจากลักษณะของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นกฎหมายปกครอง

2.6 ร่างกฎหมายควรกำหนดคุณสมบัติของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบการชุมนุม ให้ชัดเจน เช่น ต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการควบคุมการชุมนุมมาแล้วและต้องอดทนอดกลั้นต่อสถานการณ์ต่างๆ เพื่อให้ใช้มาตรการในการควบคุมการชุมนุมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ก่อน เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมา พนักงานตำรวจที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมบางนาย ไม่เคยผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมเลย ทำให้ไม่มีหลักประกันในการปกป้องเสรีภาพของผู้ชุมนุม อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติทั้งต่อตัวพนักงานตำรวจเองในการควบคุมสถานการณ์ การควบคุมอารมณ์ที่ต้องปะทะกับฝูงชน การป้องกันตนเองจากการกระทำของฝูงชน และเป็นประโยชน์ต่อผู้ชุมนุมเพราะหากผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมนั้นผ่านการฝึกอบรมก็ย่อมปฏิบัติกับผู้ชุมนุมได้เหมาะสมกับสถานการณ์มากกว่าผู้ที่ไม่เคยผ่านการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใช้กำลังตามแนวทางสากล

2.7 การกำหนดบทลงโทษ ไม่ควรที่จะระบุเป็นการลงโทษทางอาญา ควรเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เพราะโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่ไม่สงบ มีอยู่แล้วในกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่รัฐหรือตำรวจสามารถที่จะบังคับใช้ได้ตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่แล้ว

2.8 ไม่ว่าจะร่างพระราชบัญญัตินี้จะมีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไร เห็นว่าประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่จะถูกบังคับตามกฎหมายนี้โดยตรง น่าจะต้องมีโอกาสได้ร่วมแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่วางหลักในการบัญญัติกฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นก่อน



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- ไพโรจน์ ชัยนาม (2549) คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ 2
กรุงเทพมหานคร อักษรนิติ
ภาณุมาศ ขัดเงางาม (2552) “สิทธิเกี่ยวกับการเมือง” ในประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสิทธิ
มนุษยชน เล่ม 2 หน่วยที่ 9 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536) กฎหมายมหาชน ; วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย
มหาชน ยุคต่างๆ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
ปกรณ์ นิลประพันธ์ (2556) “การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” ใน *รวมบทความด้าน
กฎหมายดีเด่น เนื่องในวันสัญญาธรรมศักดิ์ สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์
เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์เดือนตุลา
วารุณี วัฒนประดิษฐ์ (2551) *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ* วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วิษณุ เครื่องงาม (2524) *เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น* วารสารนิติธรรมศาสตร์ 11 ,4
(กรกฎาคม 2524): 570-571
สรารุช สุรราพันธ์ (2545) *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน*
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
หยุด แสงอุทัย (2512) คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
กรุงเทพมหานคร นำเขียน การพิมพ์
ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “การชุมนุมสาธารณะ” (2553) *ฝ่ายพัฒนา
กฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา* จาก <http://pub-law.net>
ศูนย์ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบกรณีสลายการชุมนุม “แถลงการณ์คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการ
ชุมนุมสาธารณะ” (2554) *ประชาไท* จาก <http://www.prachatai.com>
สถาบันนโยบายศึกษา “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ” (2553) *สถาบันนโยบายศึกษา* จาก
[Institute of Public Policy Studies \(IPPS\)](http://www.inpp.or.th)
สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย “การชุมนุมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย”
(2554) *ประชาไท* จาก <http://www.prachatai.com>

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

อ้างอิงใน Jurisclasseur administratif Fasc 210 *Police des Reunons et Manfestations*
Paris 2007

DLA Piper uk llp *Comparison on the rights, limitations and procedures related to public
gatherings and demonstrations across Europe* prepared for THE HELSINKI
COMMITTEE (APADOR-CH) เมษายน 2557 Jul 2013





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ร่าง

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วัน
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- (1) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี
- (2) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือ
ตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น
- (3) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้า
ปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น
- (4) การชุมนุมภายในสถานศึกษา
- (5) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือการประชุมสัมมนา
ทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

มาตรา 4 การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อน เรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือ เคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือหน่วยงานของรัฐมิได้เป็น เจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้ที่จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือ ร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นด้วยคำเชิญชวนหรือนัดหมายของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้ได้

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 7 การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา 8 การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ ดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(2) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ

(3) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ

(4) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน

(5) สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

มาตรา 9 ในกรณีเห็นสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้

ในการจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย

การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 9 นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด 2 การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะในบริเวณสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด 2
การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นตามกฎหมาย ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมนั้นกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

หนังสือแจ้งการชุมนุมให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 11 ให้ผู้รับแจ้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 12 ให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดกรณีดังต่อไปนี้ เป็นการชุมนุมที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้พื้นที่สาธารณะที่ต้องแจ้งการชุมนุมตามมาตรา 1

- (1) ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะต้องเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ
- (2) ขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น
- (3) กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ตามมาตรา 8

มาตรา 13 ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อมาตรา 8 ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุม

ให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามวรรคหนึ่งเป็นการด่วนคำสั่งของศาลตามมาตรา 11 ให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา 14 ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 1 มีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าว

ต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการประชุม

ให้ผู้รับคำขอมิหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาตามวรรคสอง คำสั่งของศาลตามมาตรา 13 ให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา 15 การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา 14 หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลตามมาตรา 13 หรือ มาตรา 14 ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หมวด 3

หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตราที่ 16 ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อยู่ร่วมการประชุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการประชุม
- (2) ดูแลและรับผิดชอบการประชุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- (3) ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 17
- (4) ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 17 และเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานตามมาตรา 2 ให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำตามระยะเวลาที่ผู้รับแจ้งกำหนด
- (5) ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานตามมาตราที่ 2 ในการดูแลการประชุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (2) และ (3)
- (6) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 17

มาตรา 17 ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามมาตรา 16
- (2) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง
- (3) ไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธติดตัวหรือไม่
- (4) ไม่บุกรุกหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
- (5) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร
- (6) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น
- (7) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น
- (8) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงานตามมาตรา 2

มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

มาตรา 19 ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

หมวด 4

การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ
และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ส่วนที่ 1

การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 20 ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้

ที่สาธารณะนั้น และอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (2) อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
- (3) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) หรือ (2)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (2) เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งอาจมีคำสั่งให้ปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำได้เฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน

เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 21 ก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

ส่วนที่ 2

การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 22 ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามความในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนเจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา 23 ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุม ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมให้สถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการประชุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย

มาตรา 24 ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15 หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 หรือความในหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กรณีการประชุมชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15 หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 19 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 16 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 มีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการประชุมชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการประชุมชุมนุมสาธารณะ

การดำเนินการของเจ้าพนักงานตามมาตรา 22 ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุม

มาตรา 25 เมื่อได้รับคำขอให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมสาธารณะให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15 หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 หรือมาตรา 19 แล้วแต่กรณีให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำ

บังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามมาตรา 21 ให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา 21 ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

มาตรา 27 เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมหากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 24

ให้นำความในมาตรา 20 วรรคสี่ มาใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 28 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 และผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 26 และมาตรา 27 โดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา 21 ให้เป็นที่สุด

มาตรา 29 ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 20 และมาตรา 22 และผู้ควบคุมสถานการณื
ตามมาตรา 27 และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณื เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล
กฎหมายอาญา

หมวด 5

บทกำหนดโทษ

มาตรา 30 ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะ
ใช้ที่สาธารณะผู้ใดมิได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 31 ผู้ใดจัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่
ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 32 ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 16 (1) (2) (3) (7) หรือ (8)
หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานตามมาตรา 20 ต้องระวางโทษ
ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 33 ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (6) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่
ปฏิบัติตามมาตรา 17 (4) (5) หรือ (6) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่ง
หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 34 ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่าง
การชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้ง
จำทั้งปรับ

มาตรา 35 ผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15
ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ผู้ชุมนุมซึ่งออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 ประกาศกำหนดตาม

มาตรา 26 ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น

มาตรา 36 ผู้ชุมนุมซึ่งเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15 และไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 ประกาศกำหนดตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลอาจลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา 37 ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานตามมาตรา 20 หรือมาตรา 22 หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 26 ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 38 บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

บทเฉพาะการ

มาตรา 39 การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะให้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวัน ที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามความในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	พันตำรวจเอกวีระวุธ ชัยชนะมงคล
วัน เดือน ปีเกิด	18 กันยายน 2505
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ตำรวจ) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ.2528 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2554 สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2531 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2539
สถานที่ทำงาน	กองบังคับการอำนวยการ ตำรวจภูธรภาค 5 จังหวัดเชียงใหม่
ตำแหน่ง	รองผู้บังคับการอำนวยการ ตำรวจภูธรภาค 5

