

บทที่ ๒

การประชุมสาธารณะและการดูแลสถานการณ์การประชุม

การประชุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการรวมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อประกอบกิจกรรมร่วมกันบางอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันตามประเพณี การจัดงานนันทนาการ การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม การคัดค้านนโยบายของรัฐหรือโครงการต่างๆ การเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาปากท้อง หรือแม้กระทั่งการประชุมสนับสนุนโครงการต่างๆ ซึ่งการประชุมสาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการรอบคอบจะต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมนั้น เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นประชาธิปไตยที่จะให้การคุ้มครองและรับรองไว้ เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน รัฐที่เป็นประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องยอมให้ประชาชนมีโอกาสที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็น ความต้องการ ความเชื่อ ความทุกข์ร้อนใจต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ รับทราบถึงปัญหาและได้พิจารณาเพื่อหาทางบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เสรีภาพในการชุมนุมจึงจัดว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนในรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐนั้นไม่อาจพรากเสรีภาพดังกล่าวไปจากประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เป็นเสรีภาพที่เด็ดขาดหรือไม่มีขอบเขต (non-absolute right) หากแต่เป็นเสรีภาพที่เกิดจากการเป็นพลเมืองของรัฐ ดังนั้นรัฐย่อมสามารถจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ (relative right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในการที่รัฐจะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องมีขอบเขตและเงื่อนไข โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ กล่าวคือ ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายที่ตราออกมานั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติมาตราแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา

กฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งในการตรากฎหมายก็ดี การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็ดี ที่มีผลกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องกระทำภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ การตรากฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายใต้หลักนิติรัฐ เพื่อให้มี ผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างสมเหตุสมผลและได้สัดส่วนกับการรักษา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย

๒.๑.๑ ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางปรัชญาสำนักกฎหมาย ธรรมชาติ ซึ่งมีแนวความคิดว่าสิทธิเสรีภาพถือเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด มนุษย์สามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างอิสระเสรีโดยไม่มีผู้ใดมาพรากหรือจำกัด การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ อย่างไรก็ตามมนุษย์เป็นสัตว์สังคมย่อมต้องการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่า มนุษย์จึงยอมจำกัดเสรีภาพดังกล่าวลงเนื่องจากมนุษย์ต้องการต่อสู้และเอาชนะธรรมชาติซึ่งต้อง อาศัยกลไกที่สลับซับซ้อน อาศัยภาวะความเป็นผู้นำ ผู้ตามและการแบ่งสรรหน้าที่ระหว่างกัน ความจำเป็นเหล่านี้ทำให้มนุษย์ต้องลดความเป็นอิสระและจำกัดเขตแดนแห่งเสรีภาพ (Sphere of individual liberty) ของตนลง และใช้เสรีภาพของตนเท่าที่ไม่ก่อให้เกิด การกระทบกระทั่งต่อผู้อื่นหรือล่วงล้ำก้ำเกินซึ่งกันและกัน หลักปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาตินั้น นับได้ว่าเป็นแหล่งอ้างอิงถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ที่มีเหตุผลหนักแน่นและสอดคล้องกับ ธรรมชาติของมนุษย์ เพราะปัจเจกชนทุกคนยอมรับด้วยตนเองว่าตนมีสิทธิเสรีภาพติดตัวมา ตั้งแต่เกิด แม้ไม่มีใครสอนหรือได้รับการเล่าเรียนมา มนุษย์ทุกคนก็ยอมรับหนักถึงสิทธิเสรีภาพ ดังกล่าวว่ามีอยู่จริง

ในการให้ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” นั้น มีผู้ที่นิยามความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ไว้หลายท่าน โดยมีผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ซึ่งเป็น ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกฎหมายเอกชนและ กฎหมายมหาชนไว้ว่า “สิทธิ” มีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง (Willensmacht)” และการมองจาก วัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering” นอกจากนี้ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ยังได้อธิบายถึงสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายความว่า รัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ดี ย่อมผูกพันตนเอง เป็นการยอมผูกมัดของอำนาจสาธารณะ

^{*} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔

^๒ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, ๒๕๔๕).

(Öffentliche Gewalt) เพื่อประโยชน์ของเอกชน ... สิทธิตามกฎหมายมหาชนเป็นสิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและอำนาจสาธารณะอื่นๆ...”

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ มีความเห็นในเรื่อง “สิทธิ” คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น^๕

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่น ๆ หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน^๕

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดย “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง ค้ำครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง^๖

โดยสรุปแล้ว “สิทธิ” มีความหมายถึง อำนาจของบุคคลที่สามารถกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือเรียกร้องให้ผู้อื่นรวมถึงรัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆตามขอบเขตแห่งสิทธิที่ตนพึงมี โดยรัฐได้ให้การรับรองและมีหน้าที่คุ้มครองการใช้สิทธิดังกล่าวของบุคคลด้วย

สำหรับความหมายของ “เสรีภาพ” นั้นมีผู้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” ไว้หลายท่าน ได้แก่

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้อ้างถึง แซลมอนด์ (Salmond) ว่าได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า เป็นประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆต่อตนเอง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่บุคคลอาจกระทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย เป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆได้ตามชอบใจ^๗

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕

^๕ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๓), หน้า ๒๑

^๕ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔), หน้า ๔๖

^๖ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗

^๗ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า ๒๓๑

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายความหมายของ “เสรีภาพ” (Liberty) ได้แก่ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ^๕

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้กล่าวถึง “เสรีภาพ” หมายความว่า เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง^๖

ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าเสรีภาพไว้ในข้อ ๔ “เสรีภาพ คือความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” และข้อ ๕ “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามใครจะมาห้ามไม่ให้กระทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ”^๗

นอกจากนี้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๒๙.๒ บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย”^๘

กล่าวโดยสรุป “เสรีภาพ” นั้น คือ ความมีอิสระภาพของมนุษย์ที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆก็ได้ตามแต่ใจปรารถนา เพียงแต่มีขอบเขตเท่าที่ไม่ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งเสรีภาพของผู้อื่น และรัฐจะจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลได้เพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

^๕ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๓), หน้า ๒๒

^๖ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน, ๒๕๕๗), หน้า ๒๔

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑

นอกจากนี้ “เสรีภาพ” ย่อมเป็น “สิทธิ” ประการหนึ่งด้วย เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จะหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” จึงอยู่ที่ว่า “สิทธิ” นั้นเป็นอำนาจของบุคคลที่มีอยู่เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ “เสรีภาพ” คืออำนาจของบุคคลที่มีอยู่เหนือตนเองในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยอำเภอใจของตน ผู้หนึ่งผู้ใดอาจหาเข้ามามีอิทธิพลโน้มน้ำหนักหรือบังคับบัญชาให้บุคคลกระทำการอย่างใดได้ไม่

๒.๑.๒ ความหมายของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) ซึ่งหมายถึง สิทธิที่อาจถูกจำกัดหรือลดทอนการใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามกฎหมาย และมีความหมายแตกต่างจาก สิทธิเด็ดขาด (absolute right) ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถถูกจำกัดหรือลดทอนการใช้สิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น รัฐจึงสามารถจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ โดยที่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆ ของผู้อื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติถึงการให้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (right of assembly) คือ สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล^๒

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” คือ การเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใด การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย^๓

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (meeting) คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมา

^๒ Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary, Sixth Edition* (West Publishing Co, 1990), p.115

^๓ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร: อักษรนิติ, ๒๕๔๙), หน้า ๔๖๑

พบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง”^{๔๔}

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (freedom of assembly) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ”^{๔๕}

โดยสรุป ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (freedom of assembly) หมายถึง สิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง”^{๔๖}

นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะยังได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๐ (๑) “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม และสมาคมโดยสงบ” และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้รับการรับรองการชุมนุมสาธารณะใน ข้อ ๒๑ “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

๒.๑.๒.๑ องค์ประกอบพื้นฐานของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น ประกอบขึ้นจากเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่

ก) เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของบุคคลที่มารวมกลุ่มชุมนุมกัน

ข) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจจะเป็นด้วย สนับสนุน คัดค้าน หรือมีข้อเสนอแนะซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการชุมนุมสาธารณะนั้นๆ

^{๔๔} หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑(กรุงเทพมหานคร: นำเขียนการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๕๔

^{๔๕} วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น,” วารสารนิติธรรมศาสตร์ ๑๑,๔ (๒๕๒๔): ๕๗๐-๕๗๑

^{๔๖} วิญญู เจริญชัยยง, “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๙

ค) เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) เป็นการพูดของบุคคลในที่ต่างๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่จะต้องมีการพูดปราศรัยในที่ชุมนุมสาธารณะนั้นด้วย

ง) เสรีภาพในการเดินทาง (freedom of movement) เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นได้ว่า การชุมนุมสาธารณะนั้น อาจมีการเดินทางเคลื่อนย้ายซึ่งถือเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ คือ การเดินขบวน

จ) เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เป็นส่วนประกอบของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากในการชุมนุมนั้น มักจะมีการพิมพ์ การเขียนป้าย โฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อแสดงออกถึงข้อเรียกร้องในเรื่องต่างๆของผู้ชุมนุมนั้น

ฉ) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (freedom of vote) ในการที่บุคคลมารวมกลุ่มชุมนุมกันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเพื่อนำไปสู่การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ถูกต้องของประชาชน

๒.๑.๒.๒ ลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะ มีลักษณะเป็นการชุมนุมที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมการชุมนุมได้โดยผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมนั้นต่างมีเจตจำนงร่วมกันและไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุมนั้น ซึ่งการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจมีการแสดงออกได้ใน ๒ ลักษณะ^{๔๔} กล่าวคือ

ก) การชุมนุมอยู่กับที่ (assembly) คือ การรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนที่มารวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือแสดงข้อเรียกร้องที่มีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย และไม่เป็นการขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยปกติการชุมนุมสาธารณะนี้มักกระทำในที่กลางแจ้งและไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปในที่ต่างๆ

ข) การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชนที่เคลื่อนไหวไปตามท้องถนนหรือสถานที่ต่างๆในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระเบียบและไม่ขัดต่อหลักการรักษาความเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่เป็นการขัดขวางเสรีภาพของบุคคลอื่นในการใช้ที่หรือทางสาธารณะ

๒.๑.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือ

^{๔๔} สราวุธ สุธาพันธ์, "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕

โดยความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality)^{๑๔} หลักประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้งต้องมีการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองต้องให้หลักประกันในการแสดงสิทธิเสรีภาพต่างๆ โดยให้สิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การโต้เถียง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กร โดยให้ประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตยสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน^{๑๕}

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิเสรีภาพของพลเมืองเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย สาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่นตรงที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมถึงสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอันเป็นปัจจัยสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะบุคคลต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง ลำพังเพียงแต่การอ่านไบเบิล อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ดูโทรทัศน์ไม่อาจทำให้บุคคลสามารถเข้าใจสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นที่เจ้าของความคิดเห็นจะมาแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและแสดงเหตุผลด้วยตนเองและจะได้มีการอภิปรายโต้ตอบกันในรายละเอียด รวมถึงอาจมีการนัดชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนี้ยังเกี่ยวข้องกับเสรีภาพประการอื่นที่เป็นพื้นฐานในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงออก อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นที่มาของเสรีภาพอื่นๆ เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพดังกล่าวซึ่งสามารถนำมาเป็นพื้นฐานของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ต่อไป

^{๑๔} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า ๒๐

^{๑๕} ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "สิทธิและหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย" แนวทางประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓-๑๕



๒.๑.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบที่นอกจากประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารแล้ว ยังมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนกว้างขวางขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือร่วมรับประโยชน์เท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการร่วมรับรู้ ร่วมให้ความเห็นในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ และร่วมสนับสนุนติดตามการทำงานของภาครัฐ เพื่อทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

องค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน^{๓๐} ได้แก่

ก) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ใช่การทำครั้งเดียวจบและควรเกิดขึ้นตลอดโครงการ

ข) เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้ง หากแต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการเพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

การชุมนุมสาธารณะถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่ง ซึ่งประชาชนสามารถสื่อสารความต้องการของตนหรือสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐและสังคมโดยทั่วไป เพื่อให้รัฐหรือสังคมได้ร่วมกันดำเนินโครงการหรือนโยบายเพื่อปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว รวมถึงเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือการกระทำใดๆของรัฐ อันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่งด้วย

๒.๑.๕ เนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและแสดงออกทางการเมืองนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และถือได้ว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยการให้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็น

^{๓๐} อรรถัย กักผล, การมีส่วนร่วมของประชาชน(กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖).



เสนอข้อเรียกร้องหรือความต้องการของบุคคลที่มารวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงให้เห็นอำนาจในรัฐและสาธารณชนได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆตามข้อเรียกร้องและหันมาสนใจปัญหาเหล่านั้นเพื่อนำไปสู่การแก้ไข เยียวยาหรือหาทางออกให้กับปัญหานั้นในที่สุด

อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องมีขอบเขต กล่าวคือหากการใช้เสรีภาพนั้นมีการกระทำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้เสรีภาพนั้นก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา การใช้เสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างเต็มที่โดยปราศจากขอบเขตย่อมอาจมีการก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพอีกอย่างหนึ่งได้ ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็เช่นเดียวกันย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตบางประการซึ่งอาจถูกจำกัดได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ดังนั้นขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ ได้แก่ การชุมนุมนั้นจะต้องเป็นไป “โดยสงบ” และ “ปราศจากอาวุธ”

โดยสงบ คำว่า “สงบ” นั้น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า ไม่กำเริบ เป็นปกติ หยุดนิ่งปราศจากสิ่งรบกวน นั่นก็คือ ให้ความหมายรวมถึงว่า จะต้องเกิดความสงบขึ้นกับประชาชนทั่วไป และไม่ไปรบกวนสิทธิของผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งในเรื่องของความสงบนี้ จะต้องพิจารณาไปถึงเรื่องของเจตนาในการกระทำของบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุมนั้นๆ ด้วยว่า ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลในการก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นหรือไม่ เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมเป็นการฝ่าฝืนละเมิดต่อกฎหมาย และย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ปราศจากอาวุธ โดยส่วนใหญ่ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบแล้ว ย่อมเป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธโดยปริยาย ทั้งนี้จะต้องดูถึงเจตนาของผู้เข้าร่วมชุมนุมด้วยว่า ในบางครั้งผู้ชุมนุมอาจจะนำอุปกรณ์ในการชุมนุมซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ด้ามธง แผ่นป้ายที่เขียนข้อความแสดงความคิดเห็น รวมถึงขวดน้ำดื่มหรือก้อนหิน มาใช้ประทุษร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของรัฐหรือของบุคคล สิ่งของต่างๆเหล่านั้นย่อมถือเป็นอาวุธอย่างหนึ่งด้วย

ดังนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจึงมิสามารถกระทำไปได้อย่างไม่มีขอบเขตจนก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น หากแต่จะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ หากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นกระทำโดยก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทำโดยใช้ความรุนแรง มีการใช้อาวุธเพื่อประทุษร้ายต่อรัฐหรือบุคคลอื่น ย่อมพ้นขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจสั่งให้มีการระงับการชุมนุมจนถึงใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมได้

๒.๑.๖ ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การใช้เสรีภาพของบุคคลนั้นไม่สามารถใช้ได้โดยปราศจากขอบเขต เนื่องจากจะทำให้ในที่สุดจะทำให้เกิดความไม่มีเสรีภาพ ดังนั้นการใช้เสรีภาพจึงจำเป็นต้องมีกรอบในการใช้เสรีภาพ ซึ่งรัฐอาจจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลลงได้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมีหลักอยู่สองประการคือ ประการแรก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น ประการที่สอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสังคม

ประการแรก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น เป็นกรณีที่ใช้เสรีภาพของคนหนึ่งอาจไปขัดกับการใช้เสรีภาพของอีกคนหนึ่ง รัฐต้องเข้ามาจัดระเบียบโดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วยวิธีการต่างๆกัน ในบางครั้งก่อให้เกิดการขัดแย้งกันของเสรีภาพที่ขัดแย้งกัน เช่น เสรีภาพในการติดต่อสมาคมอยู่เหนือเสรีภาพในการชุมนุมประท้วง ในบางครั้งก็ต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพทั้งสองที่ขัดแย้งกัน โดยมีการจำกัดเสรีภาพทั้งสองที่ขัดแย้งกันเพื่อให้ใช้เสรีภาพได้โดยไม่ขัดกัน เช่น การยอมรับเสรีภาพในการนัดหยุดงานของคนงานบางคนก็ต้องมีการยอมรับเสรีภาพในการเข้าทำงานของคนงานบางคนในเวลาเดียวกันด้วย

ประการที่สอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสังคม สังคมใดถ้าไม่มีการจำกัดเสรีภาพแล้ว สังคมนั้นก็จะอยู่ในภาวะอนาธิปไตย และสังคมนั้นก็จะสูญสลายไปในที่สุด ดังนั้นการที่จะดำรงสังคมให้มีอยู่ได้นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพลง การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาดูแลการจัดระเบียบสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น ซึ่งมีอยู่สองแบบด้วยกันคือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยเด็ดขาด (les limitations absolutes) และการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น (les limitations relatives)

การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยเด็ดขาด เป็นข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับทุกคนในประชาคมนั้นและใช้บังคับกับทุกสถานการณ์ซึ่งสามารถจัดแบ่งเป็นกลุ่มได้ดังต่อไปนี้ กลุ่มที่หนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น ในความหมายของแนวคิดฝรั่งเศสแล้วเห็นว่า ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และสาธารณสุขนั้นเป็นข้อจำกัดอย่างเด็ดขาดที่รัฐสามารถอ้างได้ว่าเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ถ้าพบว่าการใช้เสรีภาพของผู้หนึ่งผู้ใดไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ความยุ่งยากอยู่ตรงที่ว่าจะใช้ข้อจำกัดดังกล่าวได้เมื่อไหร่ในสถานการณ์ใด กลุ่มที่สอง มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศีลธรรมในสังคมอันเกิดจากความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกในสังคมนั้น ในสังคมหนึ่งๆมีทั้งความดีและความเลวปะปนกันไป จริยธรรมและศีลธรรมจะเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการเคารพและเป็นเกณฑ์ในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นๆ กลุ่มที่สาม มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรัฐโดยไม่ให้

มีการใช้สิทธิเสรีภาพมาทำลายล้างรัฐได้ การปกป้องรักษารัฐดังกล่าวเป็นการปกป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่หรือขึ้นอยู่กับสิ่งที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการจำกัดดังกล่าว เช่น คนต่างชาติอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง หรือในสถานการณ์สงครามและในสถานการณ์ภาวะคับขันของบ้านเมืองก็จำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เช่น ในการประกาศกฎอัยการศึก ห้ามประชาชนออกนอกเขตสถานของตนระหว่างวัน เวลาที่รัฐกำหนดไว้ ในกรณีดังกล่าวในภาวะปกติถือได้ว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการเดินทาง แต่ในภาวะวิกฤตดังกล่าวถือว่าไม่ขัดต่อเสรีภาพในการเดินทาง เพราะว่ารรัฐมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนในภาวะวิกฤตและเพื่อจัดระเบียบของบ้านเมืองให้เป็นปกติเร็วที่สุดที่รัฐจะกระทำได้^{๓๐}

ดังนั้น รัฐจึงอาจจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ โดยอาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ การที่รัฐจะใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการกระทำเช่นนั้นด้วย และรัฐจะต้องใช้อำนาจภายใต้กรอบแห่งกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว ในการที่รัฐจะตรากฎหมายหรือกระทำการใดๆที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๒.๑.๖.๑ หลักรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์การบริหารรัฐ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์การบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตาม แต่ความไม่เท่าเทียมกัน

^{๓๐} เกรียงไกร เจริญชนาววัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า ๑๒๕ - ๑๓๒

ในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครองและประชาชนโดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมโดยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ตั้งอยู่บนหลักการสามประการ^{๒๒} ได้แก่

ก) การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเป็นการนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเมืองมีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับการคุ้มครองในกรณีทีสิทธิเสรีภาพถูกละเมิด โดยการเยียวยาจากองค์กรของรัฐได้ ซึ่งในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพประการหนึ่งที่รัฐซึ่งปกครองในระบบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้เช่นกัน

ข) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวความคิดในการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาการจัดรูปแบบขององค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารบ้านเมือง โดยกำหนดวิธีการที่มีความมุ่งหมายจะขจัดหรือลดข้อเสียที่จะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ชอบธรรมของนักการเมืองและของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้มากที่สุด ดังนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงมิใช่เพียงเพื่อให้มีองค์กรทางการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้งและการบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกำหนดรูปแบบขององค์กรทางการเมืองเพื่อให้สามารถมีแนวนโยบายที่แน่ชัดและมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังต้องมีวิธีการกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย และในการที่รัฐจะใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^{๒๒} เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย(กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๓-๑๑๕

โดยเฉพาะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น รัฐมักจะอ้างความจำเป็นต่างๆ เพื่อลดทอนการใช้เสรีภาพดังกล่าว ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มาวมตัวกันชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นต่างๆ ซึ่งในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ มักจะเป็นอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว

ค) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น คือ การกำหนดมาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหารสามารถมีแนวนโยบายที่มีความเป็นผู้นำ เพราะตามสภาพความเป็นจริงสภาพทางสังคมของแต่ละประเทศย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ซึ่งตามธรรมชาติผลประโยชน์เหล่านั้นย่อมขัดแย้งกันเอง และในบางครั้งอาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมได้ ดังนั้นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ในฐานะที่สามารถตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผลและจำเป็นต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่จำเป็นเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยความเป็นผู้นำในทางนโยบายของผู้บริหารประเทศด้วย ดังนั้นการที่รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและมีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายในการใช้เสรีภาพดังกล่าว และเพื่อไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพดังกล่าวไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆ จนเกินสมควรนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายแห่งกฎหมาย ในการนี้รัฐอาจมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อวางกรอบกติกาในการชุมนุมสาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ให้เป็นไปตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้อย่าง

๒.๑.๖.๒ หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐนั้นเป็นหลักการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามแต่ที่แต่ละคนจะเห็นสมควร^{๒๓} โดยรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้นจะมีอำนาจ

^{๒๓} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕๙

จำกัด โดยจะยอมอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเองบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐานของประชาชนนอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ
แต่ละองค์กร ได้แก่ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ คอยตรวจสอบและ
ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) เพื่อมิให้การใช้อำนาจนั้นตกไปอยู่กับองค์กร
เพียงองค์กรเดียวซึ่งจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยหลักนิติรัฐนั้นก่อให้เกิด
หลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ได้แก่

ก) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยเฉพาะการตรากฎหมายจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจ
แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมี
ข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำ
เข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตเพียงใด และการตรา
กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่ง
สิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์
สาธารณะ^{๒๔} หรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร ซึ่งในการ
ตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้
เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนนั้น จะต้องเป็นไปภายใต้กรอบอำนาจตามที่
รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้
วางกรอบในการใช้อำนาจของรัฐเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยการจำกัด
เสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะใน
กรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ
หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลา
ที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ข) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากการตรากฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ
จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้อง
ชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร
จะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมี
บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมาย

^{๒๔} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๖๘

กำหนดไว้^{๒๕} เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น โดยในการใช้อำนาจนั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายฉบับนั้นๆ ด้วย และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องไม่ใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ค) หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้^{๒๖} อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการนั้นๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรดังกล่าว เพื่อที่จะได้เป็นหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เปิดเผยเป็นธรรม มีการรับฟังคู่กรณีและให้เหตุผลในการวินิจฉัยชี้ขาด^{๒๗} ซึ่งในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ดี การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะก็ดี จะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะจากการใช้อำนาจของรัฐให้พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการคุ้มครองการใช้เสรีภาพประการอื่นๆ ของประชาชนให้มีความเหมาะสมและได้ดุลยภาพระหว่างกัน

๒.๑.๖.๓ หลักความได้สัดส่วน

เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจมหาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครองหรือประชาชน โดยหลักความได้สัดส่วนนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต แต่รัฐจะต้องใช้อำนาจมหาชนในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔

^{๒๗} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า ๑๖๓

อำนาจของตนอย่างพอประมาณ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ จะมีได้กำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือว่าหลักกฎหมายดังกล่าว เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ ๓ หลักการด้วยกัน ได้แก่

ก) หลักความสัมฤทธิ์ผล(Principle of Appropriateness)

ในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐออกมา ใช้บังคับกับประชาชนได้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้วิจารณญาณในการเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ และมาตรการใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการดังกล่าว และไม่มีผลใช้บังคับได้^{๑๔} ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้มาตรการเพื่อให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธสามารถดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งต้องเป็นมาตรการที่คุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก

ข) หลักความจำเป็น(Principle of Necessity)

ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่มาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไป ที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด” ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น^{๑๕} ซึ่งในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจมีมาตรการหลายมาตรการที่สามารถใช้ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด หรือเลือกใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและความเสียหาย

^{๑๔}วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๘๖

^{๑๕}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๙

ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการนั้นๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องประเมินสถานการณ์และผลกระทบที่ตามมาก่อนตัดสินใจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็นในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมให้เป็นไปตามกรอบแห่งการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ค) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu)

เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใด มาตรการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกมาใช้บังคับ โดยมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้นหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบจึงบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้กล่าวคือ ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลและจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น กล่าวคือ ชอบด้วยหลักความจำเป็น แล้วก็ตาม^{๓๐} ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทราบข้อเท็จจริงและมีการประเมินสถานการณ์การชุมนุมอยู่ตลอดเวลา เพื่อชั่งน้ำหนักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น กับสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการใดๆเพื่อบังคับแก่การชุมนุมสาธารณะครั้งนั้นๆ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการใช้สิทธิเสรีภาพประการต่างๆของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องชั่งน้ำหนักผลดีและผลเสียจากการเลือกใช้มาตรการนั้นๆว่าจะเกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าผลเสียที่จะตามมาจากการใช้มาตรการนั้นหรือไม่ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้มาตรการดังกล่าวในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะต่อไป

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑ - ๙๒

๒.๑.๗ การปฏิบัติอารยะขัดขืนหรือสิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมายกับเสรีภาพในการชุมนุม

การปฏิบัติอารยะขัดขืน (Civil Disobedience) หมายถึง การกระทำที่เป็น การฝ่าฝืนต่อต้านกฎหมายโดยสันติวิธี เป็นการกระทำในเชิงศีลธรรม เป็นการประท้วงหรือคัดค้าน คำสั่งหรือกฎหมายของผู้ปกครองที่อยู่ดีธรรมหรือเป็นการต่อต้านรัฐบาลที่ประชาชนเห็นว่า "ไม่ถูกต้อง"^{๑๑} การปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการกระทำที่ไม่ได้วางอยู่บนบรรทัดฐานของกฎหมายที่มี ผลบังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นการกระทำของประชาชนที่อ้างความถูกต้อง ความยุติธรรมเพื่อ คัดค้านกฎหมายหรือการกระทำของรัฐที่ประชาชนเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม

๒.๑.๗.๑ สาเหตุของการปฏิบัติอารยะขัดขืนต่อกฎหมาย

ความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติอารยะขัดขืนนั้น มิได้เป็นสิ่งที่เพิ่งเกิด ขึ้นใหม่ หากแต่เป็นแนวคิดที่สอดคล้องและพัฒนามาจากหลักปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ดังเช่นที่ เซนต์ออกัสติน (St. Augustine) ได้กล่าวไว้ว่ากฎหมายที่อยู่ดีธรรมนั้นไม่ใช่กฎหมายแม้แต่น้อย (An unjust law is no law at all) ซึ่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกอิทธิพลของแนวความคิด กฎหมายบ้านเมือง (Positivism) เข้าครอบงำ โดยแนวความคิดกฎหมายบ้านเมืองได้อธิบายว่า กฎหมายคือคำสั่งของผู้ปกครองหรือรัฐาธิปัตย์ ซึ่งประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นแล้วจะต้อง ได้รับโทษ จากแนวความคิดดังกล่าวประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของสังคม แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบัญญัติออกมานั้นได้ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จนอาจเป็นการขัดต่อจิตสำนึกและมโนธรรมของประชาชน บางกลุ่ม ทำให้ประชาชนที่รู้สึกว่าการกฎหมายหรือนโยบายของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ควรได้รับการยอมรับ และปฏิบัติตาม จึงได้เกิดการต่อต้านและแสดงออกในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการปฏิบัติอารยะขัดขืน หรือการอ้างสิทธิดื้อแพ่งต่อกฎหมายด้วย ในการปฏิบัติอารยะขัดขืนนั้นอยู่บนแนวความคิด ที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่^{๑๒}

ประการแรก การปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการกระทำที่ยืนยันถึงสิทธิ บางประการของมนุษย์ที่มีอยู่และควรได้รับการเคารพ ซึ่งสามารถพิจารณาถึงความหมายของสิทธิ ได้ ๒ ประเภท ได้แก่ สิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย (Legal right) และสิทธิที่ผูกพันมนุษย์ อยู่ก่อนแล้วตามธรรมชาติ อันหมายถึงสิทธิตามธรรมชาติ (Natural right) นั่นเอง โดยการปฏิบัติ อารยะขัดขืนนั้นมักกระทำโดยอ้างถึงความถูกต้องตามมโนธรรมภายในจิตใจของแต่ละบุคคล ซึ่งมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

^{๑๑} Ronald Dworkin, *Thing Rights Seriously*, 1979, p.93 อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล , *สิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมาย* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๓), หน้า ๒๔

^{๑๒} สมชาย ปรีชาศิลปกุล , *สิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมาย* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๓), หน้า ๒๕

ประการที่สอง การปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการสะท้อนถึงความล้มเหลวของการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งโดยปกติการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีวิธีการแสดงออกและผูกติดอยู่กับการเลือกตั้งโดยผ่านระบบตัวแทน แต่เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเมืองแบบตัวแทนไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เสมอไป การปฏิบัติอารยะขัดขืนจึงเป็นการเคลื่อนไหวที่ปฏิเสธการเมืองแบบตัวแทน หากแต่เป็นการสร้างรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีประชาชนส่วนร่วมมากขึ้น โดยมักแสดงออกผ่านการเมืองบนท้องถนน ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการมากขึ้น

๒.๑.๗.๒ ลักษณะของการปฏิบัติอารยะขัดขืน

การปฏิบัติอารยะขัดขืนนั้นเป็นปฏิบัติการทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยในทัศนะของ John Rawls^{๓๓} มีคุณลักษณะที่สำคัญ ๗ ประการ ได้แก่

- ก) เป็นการละเมิดกฎหมายหรือตั้งใจจะละเมิดต่อกฎหมาย
- ข) ใช้สันติวิธี (nonviolent)
- ค) เป็นการกระทำสาธารณะโดยแจ้งให้ฝ่ายรัฐรับรู่วงหน้า
- ง) ประกอบด้วยความเต็มใจที่จะรับผลทางกฎหมายของการละเมิดกฎหมายดังกล่าว
- จ) ปกติกะทำไปเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล
- ฉ) มุ่งเชื่อมโยงกับสำนักแห่งความยุติธรรมของผู้คนส่วนใหญ่ในบ้านเมือง
- ช) มุ่งเชื่อมโยงกับสำนักแห่งความยุติธรรม ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายและสถาบันทางสังคม

โดยการปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการปฏิบัติการที่ละเมิดต่อกฎหมายเพื่อสื่อสารกับสังคมการเมืองและเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายหรือนโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง การปลุกมโนธรรมสำนึกของสาธารณะมิได้เพียงเกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมาย แต่เกิดขึ้นจากการรับผลของการละเมิดกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นเมื่อพลเมืองดีซึ่งปกติเคารพกฎหมายบ้านเมือง ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐลงโทษหรือจับกุมเพราะละเมิดกฎหมายบางข้อ

^{๓๓} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, อารยะขัดขืน(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง, ๒๕๔๙), หน้า ๒๐-๒๑

เป็นการปลุกมโนธรรมสำนึกของสาธารณะให้ตั้งคำถามกับตัวกฎหมายหรือนโยบายที่เป็นเหตุให้พลเมืองดีๆ เหล่านี้ต้องกระทำการอารยะขัดขืน^{๓๔}

การปฏิบัติอารยะขัดขืนนับเป็นหนทางหนึ่งที่ใช้ในการอ้างถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (Liberty on Assembly) นอกจากการอ้างสิทธิธรรมชาติ ตามปรัชญากฎหมายธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม การปฏิบัติอารยะขัดขืนจะเกิดขึ้นเมื่อได้มีการดำเนินการโดยวิธีทางอื่นแล้วแต่ไม่ประสบผล ดังนั้นการปฏิบัติอารยะขัดขืนจึงเป็นวิธีทางสุดท้ายในการแสดงออกของประชาชน

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ในการชุมนุมสาธารณะนั้นย่อมประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความคิดเห็นในแนวทางเดียวกันมารวมกันเข้าเพื่อแสดงออกหรือเรียกร้องอะไรบางอย่างในการที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น เมื่อเกิดอารมณ์ร่วมและมีการปลุกเร้าย่อมมีการแสดงออกที่รุนแรงมากขึ้นและอาจมีการแสดงออกที่เกินเลย เกินกว่าขอบเขตของการชุมนุม โดยสงบที่กฎหมายให้ความคุ้มครองได้ การศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชนและพฤติกรรมต่างๆ ของฝูงชนที่อาจพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งและเหตุรุนแรงได้ ย่อมเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยและอยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของการชุมนุมสาธารณะในแต่ละประเภท

๒.๒.๑ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์

ในการชุมนุมสาธารณะนั้นย่อมประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันโดยบุคคลที่เข้าร่วมการชุมนุมนั้น อาจมีผลประโยชน์ร่วมกันในทางใดทางหนึ่งซึ่งสามารถเรียกกลุ่มบุคคลเหล่านี้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์”

๒.๒.๑.๑ ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล ได้อธิบายถึงประเภทของกลุ่มผลประโยชน์โดยอ้างอิงถึง แนวคิดของ Gabriel A. Almond ไว้ดังนี้

ก) กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคว้งคว้างไร้บรรทัดฐาน (Anomic Interest Groups) เป็นการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องต่อระบบที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน ไม่มีระเบียบและกฎเกณฑ์ ยึดเอาความต้องการของตนเองเป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงบรรทัดฐานใดๆ กลุ่มประเภทนี้ มักใช้วิธีการนอกแบบ หรือใช้วิธีการรุนแรงในการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น การเดินขบวนประท้วง การก่อความไม่สงบ เป็นต้น พฤติกรรมของกลุ่มนี้มักจะคาดหมายไม่ได้

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒

(unpredictable) และไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ซึ่งอาจเกิดจากการชักจูงของผู้นำให้เกิดการรวมกลุ่มกันก็ได้

ข) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non-Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อแสดงการเรียกร้องเป็นชั่วคราวชั่วคราว เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มชนชั้น หรือกลุ่มที่มีสถานภาพเหมือนกัน ลักษณะสำคัญของกลุ่มนี้ คือ เป็นคนที่มีได้มีกิจกรรมพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจ หรือทางวัฒนธรรมต่อกัน การเรียกร้องไม่มีกระบวนการที่เป็นระเบียบ และขาดโครงสร้างของกลุ่มที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มนี้ มักกระทำผ่านบุคคลเพียงคนเดียวผ่านกลุ่มเล็กๆ (cliques) หรือผู้นำทางศาสนา และในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจร้องขอผู้มีอำนาจทางการเมืองให้อำนวยผลประโยชน์ให้ โดยร้องขอเมื่อเล่นกอล์ฟด้วยกัน เป็นต้น

ค) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institutional Interest Groups) เป็นองค์กรที่เป็นทางการ เช่น พรรคการเมือง ศาสนา กองทัพ หน่วยราชการ หรือสถาบันอื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะที่มีใช่เป็นการเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเรียกร้องผลประโยชน์จากประชาชนหรือกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนี้กลุ่มย่อยในสถาบันต่างๆอาจเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ ซึ่งกลุ่มที่เป็นสถาบันนี้ มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเรียกร้องต่อระบบการเมือง เพราะการเรียกร้องจะมีประสิทธิภาพสูง โดยเฉพาะในแง่ของการได้รับการตอบสนองตอบจากระบบการเมือง

ง) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นทางการ มีการจัดตั้งองค์การขึ้นอย่างเป็นระเบียบ มีลักษณะเป็นตัวแทนเพื่อเป็นปากเสียงในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ มีระเบียบวิธีการที่จะเรียกร้องผลประโยชน์และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบบการเมือง โดยการเรียกร้องจะกระทำกันอย่างเปิดเผย และได้รับการยอมรับจากสังคม เช่น สหภาพแรงงานต่างๆ หอการค้า สมาคมทางธุรกิจ และเชื้อชาติ เป็นต้น

๒.๒.๑.๒ วิธีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์สามารถแสดงการเรียกร้องได้หลายลักษณะซึ่งอนุสรณ์ ลีมมณี ได้อธิบายถึงวิธีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ โดยอ้างแนวคิดของ Almond and Powell, Jr ไว้ดังนี้

ก) วิธีติดต่อเป็นการส่วนตัว (Personal contract) เป็นการเรียกร้องต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมืองโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว และกระทำไปอย่างไม่เป็นทางการ โดยอาศัยสื่อบางอย่าง เช่น การติดต่อนักการเมืองผ่านสมาคมศิษย์เก่า

หรือผ่านทางญาติของผู้มีอำนาจ วิธีการเรียกร้องนี้ใช้บ่อยในกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non-Associational Interest Groups)

ข) วิธีมีตัวแทนอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ (Elite Representation) กลุ่มต่างๆอาจมีตัวแทนอยู่ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองในการออกกฎหมาย ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่สมาชิกของกลุ่มการค้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ค) วิธีการประท้วงโดยใช้กำลังและความรุนแรง กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคืองแค้นใ้บรรทัดฐาน (Anomic Interest Groups) มักจะ使用方法เรียกร้องลักษณะนี้ในการเรียกร้องผลประโยชน์ต่อระบบการเมือง

ง) การเรียกร้องผ่านสถาบันการเมืองและสื่อมวลชน วิธีการเรียกร้องนี้ ส่วนใหญ่จะมีการใช้ภายในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียกร้องจะผ่านทางสถาบันสำคัญๆ เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา ระบบราชการ คณะรัฐบาล หรือสื่อมวลชนต่างๆ

๒.๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชน^{๓*}

การรวมกลุ่มของฝูงชน เช่น การเดินขบวน การชุมนุมประท้วงต่างๆ ตลอดจนการลุกลามรุนแรงไปถึงการก่อการจลาจลนั้น โดยปกติจะไม่เกิดขึ้นโดยทันทีเหมือนอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ลักษณะภาพรวมโดยทั่วไปจะมีข่าวให้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะๆก่อนการชุมนุมเป็นเวลาหลายวัน และจะมีลักษณะการดำเนินงานเป็นขั้นตอน มีศูนย์กลางการบัญชาการหรือกำหนดทิศทางการดำเนินการ มีการประสานงานแบ่งหน้าที่ภายในกลุ่มนั้นๆ โดยส่วนใหญ่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลในกลุ่ม หรือเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยทั่วไปในช่วงแรกของการชุมนุมเรียกร้องจะค่อนข้างสงบ ไม่ได้มีการดำเนินการอะไรมาก แต่ถ้าข้อเรียกร้องไม่บรรลุผลในวันต่อๆมาก็จะมีการรวมตัวมากขึ้นและมีการเพิ่มข้อเรียกร้องมากขึ้น และเริ่มมีมาตรการในลักษณะข่มขู่ นอกจากนี้ถ้าประชาชนกลุ่มอื่นๆเข้าร่วมด้วยและมีปริมาณมากขึ้น ย่อมมีแนวโน้มว่าจะมีการรวมตัวครั้งใหญ่อย่างมีระบบ และอาจมีการเคลื่อนย้ายขบวน มีการขยายผลการรวมตัวของฝูงชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนจะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นโดยทันทีเพื่อวัตถุประสงค์ในการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยควบคุมฝูงชนไว้รับเหตุการณ์ต่างๆที่จะเกิดขึ้น เพื่อเข้าดำเนินการสลายฝูงชนก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นจำนวนมากซึ่งยากแก่การดูแลและเพื่อให้ฝูงชนที่รวมตัวกันรู้ว่าการกระทำต่างๆของพวกเขาอยู่ในสายตาของเจ้าหน้าที่ จะได้ไม่กล้าหรือยับยั้งการลงมือกระทำสิ่งต่างๆที่ผิดกฎหมาย เมื่อทราบเบาะแสว่าจะมี

^{๓*} จาตุรนต์ บุษปะเกศ, "ตำรวจกับการควบคุมฝูงชน," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๓๑ - ๓๒

การชุมนุมของประชาชน ไม่ว่าจะมีการก่อความวุ่นวายหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องป้องกันเพื่อไม่ให้ลุกลามไปถึงการก่อการจลาจล โดยจะดำเนินการสืบสวนหาสาเหตุทันทีว่าการชุมนุมของประชาชนในครั้งนี้มีสาเหตุมาจากอะไร เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้สามารถเข้าระงับเหตุเป็นการแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าก่อน โดยจะเข้าไปเจรจาให้ผู้ชุมนุมจัดตัวแทนของตนเพื่อเข้าพบเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือตัวแทนรัฐที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจจนเกิดความขัดแย้งอันเป็นผลให้ต้องมาชุมนุมดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีการตกลงในเงื่อนไขบางประการให้เป็นที่พอใจของประชาชนในเบื้องต้น เหตุการณ์ก็จะสงบลงบ้าง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการผ่อนปรนตามที่ประชาชนกลุ่มนั้นต้องการได้ไม่ว่าจะเป็นการด้วยเหตุผลใดก็ตาม เหตุการณ์จะดำรงอยู่เช่นเดิมหรืออาจขยายวงกว้างต่อไป และอาจก่อให้เกิดการจลาจลที่รุนแรงต่อไปได้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนจะต้องทำความเข้าใจทฤษฎีที่เกี่ยวกับฝูงชนเพื่อที่จะเข้าไประงับเหตุหรือตัดสินใจดำเนินการใดๆต่อการชุมนุมนั้นต่อไป

๒.๒.๒.๑ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับฝูงชน

ฝูงชน (crowd) เป็นศัพท์ทางสังคมวิทยา หมายถึง การรวมกลุ่มกันชั่วคราวของคนกลุ่มหนึ่งที่มีจุดหมาย (focus) หรือความสนใจร่วมกัน มีความใกล้ชิดด้านกายภาพ และไม่เคยมีเรื่องราวเกี่ยวกับการกระทำต่อกันและกันมาก่อน บุคคลถ้าประกอบกันเป็นฝูงชนแล้ว จะมีความใกล้ชิดกันมากทั้งทางร่างกายและจิตใจทันที ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า พฤติกรรมร่วมของฝูงชน หรือพฤติกรรมฝูงชน (crowd behavior) ซึ่งเป็นรูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีความก้าวร้าวรุนแรง มีอารมณ์ร่วม และเมื่อเกิดขึ้นจะมีลักษณะเร่งด่วน มีการปฏิบัติการที่รุนแรงเนื่องจากมีความใกล้ชิดกันทางกายภาพ มีการเร้าอารมณ์เป็นวงจรร ทำให้เกิดการระบาดทางอารมณ์ ไม่มีเหตุผล ไม่เกรงกลัวระเบียบคำสั่งหรือกฎหมายบ้านเมือง เพราะฝูงชนไม่มีตัวตน เมื่อสลายตัวไปแล้วก็ไม่ทราบว่ามีใครกระทำความผิด แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหากจับกุมก็ต้องจับกุมทั้งหมด ดังนั้นผลจากการกระทำจึงไม่มีผู้ได้รับผิดชอบบางครั้งจะบ้าคลั่ง ทำร้ายคน ทำลายทุกอย่างที่ขวางหน้า บุคคลใดก็ตามที่มาประกอบเข้าเป็นฝูงชนไม่ว่าจะมีแบบแผนการดำเนินชีวิตส่วนตัว อาชีพ นิสัยใจคอ หรือสติปัญญาเป็นอย่างไร คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันก็ตามจะมีส่วนร่วมในอารมณ์ของฝูงชนนั้นๆ กล่าวคือ ฝูงชนจะมีความเป็นเอกกรูปร่างใจจึงแสดงออกที่เหมือนกันที่รุนแรงและไร้เหตุผล และเมื่อมีการรวมตัวเป็นฝูงชนจะเกิดเป็นพฤติกรรมร่วมโดยทันที นอกจากนั้นจะพบว่าตัวการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมร่วมก็คือ การระบาดทางอารมณ์ (social contagion) หมายถึง การมีความรู้สึกและอารมณ์ร่วมกัน หรือเรียกว่า collective mind ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงออกของพฤติกรรมของกลุ่มที่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ทางสังคมและกฎหมาย โดยจะมีลักษณะรุนแรง แต่การระบาดทางอารมณ์จะขึ้นอยู่กับลักษณะของฝูงชนว่าจะเป็ฝูงชนประเภทใด ถ้าเป็นฝูงชนประเภทการรวมตัวกันยามปกติ เช่น

การคุมหระสพ การทำพิธีมงคล พฤติกรรมร่วมก็คือ การปรบมือ ให้อรงยินดี สนุกสนาน เป็นต้น แต่พฤติกรรมร่วมที่เป็นการรวมตัวของฝูงชนที่มีเป้าหมาย จะมีแบบแผนที่มีอิทธิพลต่อสังคม อาจมีการสร้างความวุ่นวาย รูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีรากฐานมาจากการระบาศทางอารมณ์จะ แสดงออกมาใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

๒.๒.๒.๑.๑ รูปแบบสงบ ได้แก่

ก) สมัยนิยม(Fashion) เป็นรูปแบบของการนิยม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่และแปลก การยอมรับของประชาชนขึ้นอยู่กับกาโฆษณาวนเชื่อมกับระยะเวลาและความสนใจที่ประชาชนมีต่อเรื่องนั้นๆ สมัยนิยมนี้เมื่อได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วและกระจายออกไปมากขึ้นจะสามารถแปรเปลี่ยนเป็นความคลั่งชั่วคราวได้

ข) การเห่อ หรือ ความคลั่งชั่วคราว (Fad) เป็นความนิยมที่เกิดขึ้นชั่วคราวสั้นๆ หรือความสนใจสิ่งแปลกใหม่ที่ผ่านเข้ามา เช่น ภาษาพูด ความประพฤติ การแต่งกาย เป็นต้น และสามารถกระจายไปได้อย่างรวดเร็วเมื่อมีการกระตุ้นหรือตั้งใจให้ทำตามอย่างกัน

ค) การคลั่งไคล้ (Crazy) เป็นการหลงใหลในสิ่งหนึ่งสิ่งใด มากจนผิดปกติ ตลอดจนการนิยมชมชอบสิ่งของหรือพฤติกรรมบางอย่างมากจนเกินความจำเป็น จนติดเป็นนิสัย เป็นขั้นของพฤติกรรมฝูงชนที่มีต่อเนื่องมาจากความคลั่งชั่วคราว

ง) การบ้าคลั่ง (Mass hysteria) เป็นพฤติกรรมมวลชนรูปแบบหนึ่ง เป็นความผิดปกติทางจิตอย่างหนึ่งของคนจำนวนหนึ่งในมวลชน เป็นความไม่เป็นระเบียบแห่งพฤติกรรมอันเป็นพฤติกรรมที่ปราศจากการควบคุม ซึ่งปรากฏในอาการต่างๆ เช่น จิตหลอน อารมณ์ไม่มั่นคง มีความหวุ่นไหวทางอารมณ์ ไม่คงที่แน่นอนและอ่อนแอ

๒.๒.๒.๑.๒ รูปแบบรุนแรง ได้แก่

ก) ฝูงชนที่บ้าคลั่ง (Mob) เป็นฝูงชนที่มีการเคลื่อนไหวโดยมุ่งผลบางอย่างร่วมกัน ฝูงชนที่ก่อความวุ่นวายมักแสดงความรุนแรง ภายหลังจากที่ได้วนเวียนจับกลุ่มกันมาก่อนหน้านั้น หรือได้รับการยั่วยุหรือกระตุ้นทางอารมณ์ด้วยสัญลักษณ์ คำปลุกใจ หรือการปราศรัยเร้าใจ

ข) ฝูงชนก่อการจลาจล (Riot) เป็นการรบกวนที่มีความรุนแรงต่อมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะซึ่งประชาชนรวมกลุ่มกันต่างมีความผูกพันกัน อย่างเป็นหมู่เหล่า เป็นกลุ่มก้อน จากพฤติกรรมเชิงทำลาย

ค) ฝูงชนที่แตกตื่น ตกใจ (Panic) เป็นอาการตื่นเต้นร่วมกันอันเกิดจากความเชื่อที่ฝังจิตใจ มักเกิดในสังคมที่สมาชิกส่วนใหญ่ขาดความแน่นอนในสภาวะการณ์ทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งจนทำให้เกิดความแตกตื่นขึ้นมา เช่น การที่มีผู้ตะโกน

ว่าเกิดไฟไหม้ในที่ชุมชน จะทำให้เกิดความตระหนกตกใจแก่ผู้ได้ยิน เป็นเหตุให้เกิดความระส่ำระสาย เมื่อฝูงชนคิดว่าตนเองตกอยู่ในอันตรายและไม่สามารถควบคุมตนเองได้ นอกจากนี้ความหวาดกลัวยังก่อให้เกิดพฤติกรรมฝูงชนเมื่อทราบถึงอันตรายซึ่งอาจจะจริงหรือไม่ก็ได้

ง) ฝูงชนที่ตื่นเต้นสนุกสนาน (Orgies) เป็นรูปแบบหนึ่งของฝูงชนซึ่งมีลักษณะชอบสนุกสนานจนเลยเถิดถึงกับพร้อมใจกันละเมิดจารีตทางสังคมบางอย่างขึ้น ส่วนมากมักจะปรากฏในงานรื่นเริงหรืองานฉลองตามแบบพิธีซึ่งมีลักษณะเป็นการผ่อนคลายข้อห้ามหรือข้อบังคับตามประเพณีลงชั่วคราว ฝูงชนประเภทนี้ หากละเมิดกฎเกณฑ์เพียงเล็กน้อยก็จะอนุโลมไม่ถือเป็นความผิด

๒.๒.๒.๒ การเกิดและลักษณะทั่วไปของพฤติกรรมฝูงชน

พฤติกรรมฝูงชนอาจเกิดขึ้นได้ใน ๒ ลักษณะ คือ การเกิดขึ้นโดยปกติซึ่งเป็นฝูงชนยามสงบ พฤติกรรมของฝูงชนที่อยู่ภายใต้บรรทัดฐานของสังคม เช่น ฝูงชนในโรงพยาบาลนตรี เป็นต้น และการเกิดขึ้นโดยบังเอิญโดยไม่มีการคาดล่วงหน้า มีลักษณะเกิดขึ้นแบบทันทีโดยไม่มีการวางแผน แต่บางกรณีก็สามารถมองเห็นได้ล่วงหน้า หากวิเคราะห์จะสามารถเข้าใจทำนายล่วงหน้าและควบคุมได้ ซึ่งลักษณะสำคัญของพฤติกรรมฝูงชนโดยทั่วไปได้แก่

ก) การดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น เพราะเกิดขึ้นแบบทันทีเพื่อตอบโต้สิ่งเร้าหรือสิ่งกระตุ้น เมื่ออารมณ์ได้รับการตอบสนองเป็นที่พอใจก็จะสลายตัวไป

ข) การไม่มีโครงสร้าง เพราะการรวมตัวของฝูงชนเกิดจากบุคคลที่มาจากที่ต่างๆ ที่ไม่รู้จักกันมาก่อน มีประสบการณ์และอาชีพที่ต่างกัน

ค) จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมฝูงชนไม่มีความแน่นอน อาจจะมีมากหรือน้อยก็ได้

ง) ไม่มีบรรทัดฐานทางสังคมที่ยึดเหนี่ยว เพราะสมาชิกจะถูกอิทธิพลของฝูงชนเข้าครอบงำให้แสดงออกในรูปแบบเดียวกันเพื่อที่จะมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ร่วมกันและมีบรรทัดฐานของสังคมที่เกิดขึ้นภายหลัง

จ) ผู้นำฝูงชนจะเกิดขึ้นภายหลังโดยไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ใดๆ ทั้งสิ้นและคนในฝูงชนก็ยอมรับและปฏิบัติตาม เช่น การส่งเคลือบขบวน การส่งหุุดขบวน การสั่งให้ทำสิ่งต่างๆ เป็นต้น แต่บางครั้งก็มีการกำหนดตัวผู้นำฝูงชนขึ้นมาก่อนการชุมนุม เช่น หากผู้มีชื่อเสียงและมีความสำคัญชักจูงให้ประชาชนมาร่วมชุมนุม หรือการที่หัวหน้าคนงานเรียกร้องให้คนงานในส่วนของตนชุมนุมเรียกร้องต่อบริษัท ก็จะเป็นการชุมนุมที่มีหัวหน้าเกิดขึ้นก่อนโดยมีระเบียบ

อย่างไรก็ตาม บางครั้งการจลาจลเกิดขึ้นเพราะมีผู้ก่อเหตุโดยจงใจซึ่งมีวิธีการต่างๆกัน เช่น การทำให้ตนเองหรือพรรคพวกของตนถูกรังแกในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องความสนใจจากผู้อื่นและสาธารณะ

๒.๒.๒.๓ สาเหตุและประเภทของพฤติกรรมฝูงชน

ส่วนมากที่คนหรือข้อเรียกร้องต่างๆของฝูงชนที่แสดงออกมาจะมีลักษณะที่อยู่ในสถานการณ์ปกติแล้วอาจจะถูกเก็บกดไว้ โดยข้อกำหนดต่างๆของสังคม แต่ในสถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้ง ทัศนคติและพฤติกรรมที่ถูกควบคุมไว้จะแสดงออกมาอย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดฝูงชนก็คือ ความขัดแย้งซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งทางความคิด ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งความขัดแย้งจะยังผลให้เกิดการสลายตัวของกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานต่างๆ ซึ่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนก็คือ การจัดการกับความขัดแย้งนั่นเอง

๒.๒.๒.๔ แนวคิดเรื่องความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง (conflict) สามารถเกิดขึ้นได้ทุกขณะเวลาและทุกสถานที่ ซึ่งจะยังมีมากในสังคมที่มีความซับซ้อนและกำลังพัฒนาทางการเมืองหรือกำลังพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็มักจะพบการชุมนุม การประท้วง การนัดหยุดงาน (strike) ต่างๆ ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ เนื่องจากความขัดแย้งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของฝูงชนและพฤติกรรมฝูงชน เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะจัดการกับความขัดแย้งได้อย่างถูกต้องจึงต้องมีความขัดแย้งอย่างละเอียด เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาใช้วิจักษณ์ญาณในการเข้าควบคุมฝูงชน เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับความขัดแย้งเป็นพิเศษ ความขัดแย้งสามารถพิจารณาได้ทั้งด้านจิตวิทยา จิตวิทยาสังคมและด้านการเมือง ความขัดแย้งมีสาเหตุหลายประการและหลายระดับ อาจมาจากความต้องการที่แตกต่างกัน ความไม่สมหวัง ความกังวลบุคคลอื่น ๆ มีความรู้สึกบีบคั้นต่างๆหรืออาจมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ เนื่องจากความต้องการของคนมีความแตกต่างกัน แต่ทรัพยากรมีตอบสนองตอบไม่เท่าเทียมกัน กลุ่มใดมีอิทธิพลมากกว่าก็จะได้ทรัพยากรมากกว่า หรือความขัดแย้งเรื่องสิทธิเสรีภาพต่างๆ ความขัดแย้งเรื่องสิทธิครอบครอง ความขัดแย้งความเชื่อเรื่องศาสนาหรืออาจจะเป็นการขัดแย้งทางการเมือง เช่น ความไม่เสมอภาค การไม่มีโอกาส ไม่มีสิทธิหรือไม่ได้เข้าร่วมในการตัดสินใจในการใช้อำนาจของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องการแข่งขันอำนาจ จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งมีสาเหตุมาจากหลายๆสาเหตุ ตั้งแต่รูปธรรมที่เห็นได้จนถึงนามธรรมที่ยากแก่ความเข้าใจ

๒.๒.๒.๔.๑ ขั้นตอนของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งมิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยวและทันทีทันใด แต่มีขั้นตอนตั้งแต่เริ่มแรกไปจนจบ โดยสามารถแบ่งตามลำดับความรุนแรงออกเป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่

ก) ขั้นการเกิดฝูงชน (Crowd) เป็นลักษณะการเริ่มต้นของความขัดแย้ง โดยเริ่มจากการมีข้อขัดแย้ง ข้อโต้แย้ง ของกลุ่มคนที่มีความเห็นไม่ตรงกันหรือการเกิดความไม่พอใจในสิ่งที่ตนไม่ได้รับ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายเดียวหรือการเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายก็ตาม

ข) ขั้นที่ฝูงชนบ้าคลั่ง (Mob) เป็นลักษณะของการมีผู้เห็นด้วยกับฝ่ายที่รวมตัวเป็นกลุ่มคนเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเป็นฝูงชนที่มีการเรียกร้องและแสดงออก และเนื่องจากการแพร่ระบาดของอารมณ์ทำให้ฝูงชนที่รวมตัวกันมากขึ้นเกิดความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเป็นความบ้าคลั่ง

ค) ขั้นการเกิดจลาจล (Riot) เป็นลักษณะมีการยุวผู้ชุมนุมและปัจจัยที่ทำให้เกิดการลุกลามของเหตุการณ์มากขึ้น นำไปสู่การบ้าคลั่งมากขึ้นจนกระทั่งมีการทำลายทรัพย์สินและทำร้ายร่างกายผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายตรงข้ามหรือผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องก็ตาม

๒.๒.๒.๔.๒ ประเภทของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งนอกจากจะสามารถแยกตามขั้นตอนแล้วยังแบ่งเป็น

ก) ความขัดแย้งแบบจริงจัง (realistic) เป็นความขัดแย้งที่ฝ่ายซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งนั้น ต่างก็มีเป้าหมายหรือจุดประสงค์ที่จะได้มาซึ่งบางสิ่งบางอย่างซึ่งมีความขัดแย้งกันอยู่ โดยความขัดแย้งนั้น เกิดจากการไม่ได้ตามข้อเรียกร้องบางประการและผู้เกี่ยวข้องคิดว่าจะมีโอกาสได้ตามที่เรียกร้องหรือไม่ เพราะความขัดแย้งนี้จะหมายถึงวิธีการ (means) ที่จะทำได้มาซึ่งจุดประสงค์นั้น

ข) ความขัดแย้งจากอารมณ์ (non - realistic) เป็นความขัดแย้งที่มีเป้าหมายอยู่ที่การได้แสดงออกถึงความขัดแย้งนั้นๆ เป็นความขัดแย้งที่ไม่ใช่ผลจากความต้องการโดยตรง จะมีเป้าหมายสำคัญที่การแสดงออกมากกว่า เช่น ความขัดแย้งในลักษณะของการเดินขบวน ลักษณะการจลาจล มักเป็นการแสดงออกอารมณ์หรือความกดดันที่อาจมีสาเหตุมาจากบางสิ่งแล้วความขัดแย้งนั้นจะไม่หายไป แต่จะหมดไปก็ต่อเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ หน้าที่ต่างๆในโอกาสต่อไปในอนาคต

ความขัดแย้งจากอารมณ์ที่เปี่ยมไปด้วยความกดดันซึ่งจำเป็นต้องได้รับการระบายออก จึงเป็นความขัดแย้งที่ควบคุมได้ยากกว่าความขัดแย้งแบบจริงจัง เพราะความกดดันทางอารมณ์ ความก้าวร้าว มีลักษณะชักจูงได้ง่าย เพราะความกดดันนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ใดๆ แต่สามารถหลุกหลามให้เกิดอุบัติเหตุทางสถานการณ์ได้

สาเหตุของการเกิดฝูงชนและพฤติกรรมฝูงชน นอกจากความขัดแย้งแล้ว ยังอาจเกิดจากการชุมนุมเรียกร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ เช่น การให้ค่าแรง การประกันราคาพืชผล สาเหตุทางด้านศาสนา เป็นต้น

โดยสรุปแล้วจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชนในรูปแบบต่างๆ นั้น พบว่า ฝูงชนมีอยู่หลายประเภท หลายรูปแบบ ซึ่งบางประเภทนั้นเป็นการชุมนุมหรือแสดงออกอย่างสงบ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือเป็นการชุมนุมที่ไม่เกินขอบเขต การชุมนุมเช่นนั้นก็มีใช้การกระทำผิดกฎหมาย เช่น การชุมนุมของกลุ่มประชาชนที่ยื่นหนังสือคัดค้านการดำเนินการของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาลักษณะของฝูงชนว่ามีลักษณะแบบใด สำหรับฝูงชนที่บ้าคลั่ง (mob) และการเกิดจลาจล (riot) เป็นฝูงชนที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน คือ การเกิดความขัดแย้งหรือเกิดความไม่พอใจขึ้นมาก่อน แล้วมีการระบอบทางอารมณ์เกิดขึ้นจนกระทั่งมีพฤติกรรมแสดงออกที่รุนแรงก้าวร้าว และสามารถพัฒนาไปสู่การก่อเหตุความวุ่นวายขึ้นได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ ส่วนฝูงชนที่แตกตื่นตกใจ (panic) นั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากสาเหตุที่ไม่คาดคิดและเกิดเพียงชั่วขณะเท่านั้น เนื่องจากฝูงชนต้องการออกไปจากสถานที่นั้น ทำให้การดำเนินการดูแลฝูงชนเป็นไปด้วยความลำบาก นอกจากนี้ในการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนมักจะไม่สร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ในการดูแลฝูงชน เนื่องจากมีการระบอบทางอารมณ์ที่มีความรุนแรงที่น้อย ส่วนชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้องผลประโยชน์โดยกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคื่องคว้างไร้บรรทัดฐาน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มโดยไม่มีรูปแบบ โดยจะยึดเอาความต้องการของตนเป็นสำคัญ และมักดำเนินการเรียกร้องด้วยวิธีการใช้กำลังและความรุนแรง ซึ่งอาจจัดเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่งและอาจมีการขยายตัวกลายเป็นการจลาจลได้ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องมีการดูแลที่เป็นพิเศษและปัจจุบันทันด่วนซึ่งส่งผลให้เห็นเป็นรูปธรรมแก่สังคม

๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชน

ในการคุ้มครองความสะอาดในการชุมนุมส ธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น นอกจากจะต้องทำความเข้าใจถึงสาเหตุและพฤติกรรมในการชุมนุมแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติย่อมจะต้องเตรียมแผนงานและยุทธวิธีในการคุ้มครองความสะอาดในการชุมนุม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่นั้น

เป็นไปอย่างเหมาะสมต่อเหตุการณ์มากที่สุดภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติที่เป็นสากล รวมทั้งเพื่อเป็นการประกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองความสะดวกในการชุมนุมให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเพื่อประกันความปลอดภัยของผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมโดยสุจริตและประชาชนโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเตรียมพร้อมเบื้องต้นในการรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งศึกษาถึงวิธีการควบคุมฝูงชนเพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนเป็นไปอย่างราบรื่นและลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อเข้าใจถึงแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมในขั้นตอนต่างๆ นอกจากนี้ในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่นั้นยังอาจเกิดปัญหาที่ทำให้เหตุการณ์การชุมนุมมีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมจะต้องเข้าใจถึงมูลเหตุที่อาจทำให้ฝูงชนก่อจลาจลรุนแรงขึ้น ซึ่งจะช่วยทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้เตรียมแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวได้ทันต่อสถานการณ์

๒.๓.๑ ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม

การรวมตัวของฝูงชนนั้นแม้เป็นไปโดยสงบก็อาจก่อให้เกิดความรำคาญต่อประชาชนโดยทั่วไป อีกทั้งบางครั้งการรวมตัวของฝูงชน หรือการชุมนุมต่างๆ ของประชาชนยังลุกลามจนกลายเป็นการก่อการจลาจล ซึ่งอาจมีการทำลายทรัพย์สินทั้งของส่วนบุคคลและของสาธารณะ หรืออาจจะมีการประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการดูแลการชุมนุมจนอาจทำให้มีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ที่เกิดลุกลามนั้น การควบคุมฝูงชนตามหลักอาชญาวิทยาถือว่าเป็นการป้องกันอาชญากรรมประเภทหนึ่ง นับเป็นการป้องกันอาชญากรรมต่อการเกิดเหตุและเป็นภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการใช้ดุลยพินิจในการควบคุมฝูงชนตามหลักวิชาการ โดยทั่วไปนั้นมีแนวคิดทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมดังนี้

๒.๓.๑.๑ ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมโดยแนวบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Approach) เป็นทฤษฎีที่ถือว่าการป้องกันอาชญากรรม คืองานหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจและมีความสำคัญยิ่งกว่าหน้าที่อื่นใด ยุทธวิธีหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายก็คือ การตรวจท้องที่หรือการลาดตระเวนท้องที่ โดยสามารถสรุปแนวคิดได้ว่า การปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีผลในการยับยั้งผู้มีแนวโน้มในการก่ออาชญากรรม เพราะความเกรงกลัวการถูกจับกุม ตามแนวความคิดนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจจึงต้องแต่งเครื่องแบบและรถวิทยุสายตรวจจึงควรมีลักษณะเด่นชัดเห็นได้ง่าย เพื่อเป็นการข่มขวัญอาชญากร นอกจากนั้นการตรวจท้องที่โดยสม่ำเสมอเนื่องจะทำให้

สมาชิกในชุมชนเกิดความรู้สึกว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ทุกหนทุกแห่ง ซึ่งสามารถนำมาใช้กับการดูแลการชุมนุม โดยมีการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมซึ่งสวมเครื่องแบบและมีการลาดตระเวนรอบๆกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด มีการจับกุมดำเนินคดีผู้กระทำความผิดทันทีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกิดขึ้นขณะมีการชุมนุม

๒.๓.๑.๒ แนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Approach) เป็นทฤษฎีที่ถือว่า พื้นที่บริเวณใดที่เกิดอาชญากรรมขึ้นบ่อยครั้งก็จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก หลักการสำคัญคือการจัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับเมือง ชุมชน หรือละแวกบ้านในลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ง่ายต่อการควบคุม สังเกตตรวจตราโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองและของบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม เป็นวิธีการที่ให้ประชาชนเป็นแกนนำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีบทบาทเป็นฝ่ายวางแผน สนับสนุน และให้คำปรึกษาแก่ชุมชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการดูแลการชุมนุมโดยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมเพื่อให้ง่ายต่อการประสานงานและการดูแลสถานการณ์ได้อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมอาจดำเนินการสังเกตตรวจตราสถานที่ชุมนุมโดยไม่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม อีกทั้งดูแลไม่ให้การชุมนุมนั้นล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่น

๒.๓.๑.๓ แนวทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Theory of Crime Control Through Environmental Design) เป็นทฤษฎีที่มุ่งพิจารณาสภาพแวดล้อมโดยจัดสภาพแวดล้อมเพื่อขัดขวางการละเมิดกฎหมาย โดยแบ่งสภาพแวดล้อมเป็นสภาพแวดล้อมทางด้านรูปธรรม ได้แก่ การวางแผนเมืองและชุมชน การติดไฟส่องสว่าง การออกแบบอาคาร การสลักหมายเลขบนทรัพย์สิน ความมั่นคงของประตูหน้าต่าง การใช้สัญญาณเตือนภัย เป็นต้น และสภาพแวดล้อมทางนามธรรม ได้แก่ การใช้มาตรการเพื่อนบ้านเตือนภัย มาตรการสายตรวจประชาชน และมาตรการตรวจตามบ้านเรือน ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการดูแลการชุมนุม โดยการจัดสภาพของที่พักอาศัยและจุดชุมนุมของผู้ชุมนุมให้ง่ายและสะดวกต่อการดูแลการชุมนุมมิให้ละเมิดต่อกฎหมายหรือสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น

๒.๓.๒ วิธีการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุม

การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นสามารถทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการและประเมินสถานการณ์ว่าจะใช้วิธีการใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งวิธีการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ใช้ในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ได้แก่วิธีการ ดังต่อไปนี้

๒.๓.๒.๑ การควบคุมโดยมุ่งที่ความต้องการทางอารมณ์ของสมาชิก
ผู้เข้าร่วมการชุมนุม

ในกรณีที่สมาชิกที่เข้าร่วมในการชุมนุมนั้นไม่ได้เกิดอารมณ์ร่วมกับการชุมนุมอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากอาจไม่เห็นด้วยกับวิธีการของการชุมนุมประท้วงหรือการเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม หรือมองว่าการกระทำของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นขัดกับผลประโยชน์ของตน หรือการกระทำของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นกระทำไปเพื่อตนเอง เช่น การชุมนุมที่มีการรวมกลุ่มกันแล้วมีการพูดกระตุ้นให้เกิดความภักดีต่อกลุ่ม หรือเรียกร้องความซื่อสัตย์ต่อกลุ่ม ซึ่งหากสมาชิกที่เข้าร่วมการชุมนุมไม่มีอารมณ์ร่วมก็จะอยู่รอบนอกหรือดูเหตุการณ์อยู่ห่างๆ ในการชุมนุมก็จะมีแต่แกนกลางพยายามดึงคนเข้าไปสู่ข้างใน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมจะต้องมียุทธวิธีเพื่อตัดโอกาสหรือกระทำการให้เป็นอุปสรรคต่อการเกิดอารมณ์ร่วมของผู้ชุมนุม

๒.๓.๒.๒ การควบคุมโดยจารีตของสมาชิกผู้เข้าร่วมการชุมนุม

ในการร่วมชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมอาจมีการเสนอแนะเรียกร้องชักจูงในการกระทำพฤติกรรมบางอย่าง ซึ่งบางครั้งอาจขัดต่อจารีตหรือความเชื่อที่สมาชิกผู้เข้าร่วมการชุมนุมนั้นนับถืออยู่ หากสมาชิกผู้ยึดมั่นในจารีตรู้สึกไม่เห็นด้วยกับการกระทำของกลุ่มผู้ร่วมชุมนุม สมาชิกผู้เข้าร่วมการชุมนุมนั้นก็จะไม่กระทำตามและจะนำตัวเองออกห่างจากการชุมนุมนั้น เช่น การรุมประชาทัณฑ์ การด่าทอเจ้าหน้าที่ การขว้างปาสิ่งของ การนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ เป็นต้น

๒.๓.๒.๓ การควบคุมโดยมุ่งที่ผู้นำหรือหัวหน้าของผู้ชุมนุม

ผู้นำหรือหัวหน้าของผู้ชุมนุมโดยลักษณะความเป็นผู้นำจะมีอิทธิพลโดยตรงอย่างมากต่อการเกิดพฤติกรรมฝูงชน ผู้นำการชุมนุมที่มีศีลธรรมและเข้าใจสถานการณ์จะสามารถหยุดฝูงชนที่บ้าคลั่งได้ โดยการเตือนสติให้คิดถึงศาสนาหรือสิ่งที่ตนนับถือ เพราะในการชุมนุมบางครั้งสถานการณ์มีความสับสนวุ่นวาย กลุ่มผู้ชุมนุมอยู่ในความคับแค้นใจ และเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมในบางครั้งไม่มีโครงสร้างที่แน่นอน ไม่มีผู้นำล่วงหน้า แต่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลโดยกะทันหันซึ่งยากต่อการควบคุมสถานการณ์ การมีผู้นำในการชุมนุมจึงมีความสำคัญ ลักษณะของผู้นำการชุมนุมจะเกิดจากบุคคลที่ออกคำสั่งต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นคนแรก หากมีลักษณะดี มั่นคง กลุ่มผู้ชุมนุมจะยอมรับทันที

๒.๓.๒.๔ การควบคุมจากภายนอก

เป็นวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมสถานการณ์ โดยสามารถแบ่งวิธีการดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

ก) การควบคุมด้วยการพยายามดึงสิ่งยึดเหนี่ยวของการชุมนุม
นั้นออกไป เช่น การดึงตัวผู้นำในการชุมนุมออกไปก่อนที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะรวมตัวกันหนาแน่น

พยายามแยกกลุ่มผู้ชุมนุมออกเป็นหน่วยย่อยๆ เพื่อลดการระบาดทางอารมณ์ โดยอาจสร้างความตกลใจ หวาดวิตก ในกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อจะได้แตกแยกและสลายตัว

ข) การควบคุมโดยการเข้าแทรกแซง เช่น การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ ตำรวจ ทหาร การแทรกแซงทางอารมณ์ทำให้ไม่เกิดอารมณ์ร่วมด้วยการสร้างจุดสนใจหลายๆ จุดจนกระทั่งจิตวิทยากลุ่มหมดพลังลง

ค) การควบคุมไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมมีวัตถุประสงค์เดียวกัน โดยการสร้างความสนใจต่างๆ เช่น ข่าวลือ โฆษณาชวนเชื่อ เป็นต้น

๒.๓.๓ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

เนื่องจากการดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้นเป็นการดำเนินการที่ละเอียดอ่อน เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมจะต้องเริ่มดำเนินการโดยเร็วในทันทีที่สามารถกระทำได้ เพราะเมื่อผู้ชุมนุมมีการรวมตัวเป็นจำนวนมากขึ้นแล้ว จะทำให้ยากต่อการควบคุมดูแลและอาจทำให้เกิดสถานการณ์ลุกลามขยายวงรุนแรงขึ้นได้ นอกจากนี้ในการดูแลการชุมนุมนั้นจะต้องมีความรัดกุม โดยจะต้องมีการวางแผนเตรียมรับสถานการณ์ล่วงหน้าเพื่อจะสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีระเบียบแบบแผนเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น โดยมีวิธีการดำเนินการในเบื้องต้น ดังนี้

๒.๓.๓.๑ การศึกษาข้อมูลในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

ก) การดำเนินการขั้นต้น

โดยทั่วไปแล้วการเกิดจลาจลของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นมักจะไม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เจียบพลัน แต่จะมีลำดับขั้นตอนของการเกิดเหตุ ดังนี้

๑) มีข้อขัดแย้งที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ลุล่วงเรียบร้อยไปได้ในทันที กลุ่มบุคคลที่รู้สึกว่าตนเองเป็นผู้เสียเปรียบ ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือสิ่งที่ตนมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง อาจรวมตัวเป็นกลุ่มบุคคลตั้งข้อเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการ

๒) การเรียกร้องของกลุ่มบุคคลดังกล่าว อาจมีผู้ที่เห็นด้วยจำนวนมากซึ่งเหตุผลในการเห็นด้วยนั้นอาจจะเป็นเพราะตนเองมีประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยหรือได้รับการปลุกระดมจนมีความเห็นคล้อยตามก็ได้ เมื่อมีผู้ที่เห็นด้วยกับการเรียกร้องนั้นเข้ามารวมตัวกันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เรียกคนจำนวนมากนี้ว่า กลุ่มผู้ชุมนุม

๓) จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับข่าว เพื่อทำหน้าที่ประมวลข่าวสารที่ได้รับมาเสนอผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะข่าวที่เกี่ยวกับเหตุจลาจล เช่น ข่าวลือ ข่าวที่ได้มาจากการปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ ข่าวจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เคเบิลทีวี โทรสาร โทรศัพท์ วิทยุสมัครเล่น เป็นต้น เมื่อมีข่าวซึ่งประมวลได้ความที่น่าจะ

เกิดการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมและอาจมีการก่อการจลาจลได้ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรีบดำเนินการสอบสวนจากข้อมูลที่ควรศึกษา โดยวัตถุประสงค์ในการศึกษานั้นกระทำเพื่อให้เกิดผลดังนี้

๓.๑) เข้าดำเนินการช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งของกลุ่มผู้ชุมนุมให้สำเร็จลุล่วงเพื่อให้กลุ่มผู้ชุมนุมสลายตัวเสียก่อนจะรวมตัวกันเป็นจำนวนมาก

๓.๒) เพื่อให้กลุ่มผู้ชุมนุมที่รวมตัวอยู่นั้นรู้ตัวว่าการกระทำของเขานั้นอยู่ในสายตาของเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาเพื่อที่กลุ่มผู้ชุมนุมนั้นจะได้ไม่ลงมือกระทำผิดกฎหมาย

๓.๓) ถ้าไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๓.๑) ได้ก็จะเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสอบสวน ใช้วางแผนเพื่อดูแลสถานการณ์การชุมนุมต่อไป

ข) การตรวจสอบชนิดของกลุ่มผู้ชุมนุม

ในการตรวจสอบชนิดของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นจะต้องสืบสวนให้ทราบว่า การชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นเป็นชนกลุ่มใด เช่น ถ้าเป็นชนชั้นผู้ใช้แรงงานคาดว่าน่าจะมี ความรุนแรง การเจรจาด้วยเหตุผลอาจไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งมักจะให้ความเชื่อถือในตัวผู้นำของกลุ่มสูง ดังนั้นแนวทางในการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมจึงควรกระทำโดยหาข้อตกลงให้ผู้นำของกลุ่มยอมรับ แต่หากกลุ่มผู้ชุมนุมที่มาชุมนุมนั้นเป็นปัญญาชนอาจกระทำการไม่รุนแรง แต่กลุ่มของคนพวกนี้มักจะมี ความสามารถสูงในการใช้ศิลปะในการพุดจูงใจให้คนอื่นเกิดความคล้อยตาม เห็นด้วยและสามารถรวมตัวกันจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุของการเกิดจลาจลใหญ่โตได้ การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นอาจทำได้โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในการพุดซึ่งจะต้องมีข้อมูล เหตุผลนำมาหักล้างทำลายความน่าเชื่อถือของผู้นำในการอภิปรายหรือใช้กำลังเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์สกัดกั้นไม่ให้ฝูงชนมารวมตัวกัน ณ ที่ชุมนุมได้

ค) การตรวจสอบผู้ชุมนุมที่จะเข้าร่วมก่อความวุ่นวาย

ในขณะที่ทำการสืบสวนเบื้องต้นนั้นยังไม่มีกลุ่มผู้ชุมนุมมารวมตัวกันจริงๆ ดังนั้นการศึกษาในขั้นนี้จึงเป็นการประเมินจากข้อมูลอื่นๆ เช่น สาเหตุของการชุมนุมนั้นประชาชนทั่วไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ถ้าสาเหตุของการชุมนุมนั้นมีผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องอยู่จำนวนน้อย ก็น่าเชื่อว่าจะมีคนมารวมตัวกันจำนวนไม่มากนัก แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาบุคคลที่เกี่ยวข้องว่าอาจมีสมัครพรรคพวกมากหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีความต้องการที่จะเอาชนะอย่างจริงจัง ประกอบกับตนเองมีอิทธิพลทางการเงินสูงซึ่งอาจมีการใช้จ้างวานทำให้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งในการแก้ปัญหาจำนวนของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นถ้าปรากฏว่าสาเหตุของการชุมนุมนั้นเกิดจากการที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ไม่สามารถแก้ไขโดยวิธีอื่นได้ก็น่าเชื่อว่าจะกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นจะมารวมตัวกันเป็นจำนวนมาก โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถ

ยับยั้งหรือห้ามปรามได้ แต่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมนั้นก็อาจร้องขอหรือแทรกตัวเข้าไปเป็นผู้นำกลุ่มย่อยคอยชักนำไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายได้

ง) ผู้นำการประชุม

การสืบสวนหาตัวผู้นำการชุมนุมนั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความระมัดระวังพอสมควร เพราะผู้นำการชุมนุมบางคนนั้นอาจปรากฏตัวอย่างเปิดเผยแสดงให้รู้กันทั่วไปว่าเป็นผู้นำการชุมนุม แต่บางครั้งตัวผู้นำการชุมนุมนั้นอาจเป็นนายทุนชักใยอยู่เบื้องหลัง ส่วนผู้ที่ออกมาปรากฏตัวและแสดงตนว่าเป็นผู้นำการชุมนุมอาจเป็นหุ่นเชิดอยู่ก็ได้ ตัวผู้นำการชุมนุมนั้นมีความสำคัญมากเพราะบางครั้งเมื่อตัดตัวผู้นำการชุมนุมออกไปจะทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมขาดการส่งกำลังบำรุง จนกระทั่งอาจเลิกการประชุมกันก็ได้ และบางกรณีที่ผู้นำการชุมนุมเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความเชื่อถือมาก ก็จะมีผู้ที่เข้าร่วมการประชุมจำนวนมาก วิธีปฏิบัติในการดูแลสถานการณ์การประชุมเมื่อรู้ตัวผู้นำการชุมนุมแล้ว เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการประชุมอาจเข้าทำการจับกุมเมื่อผู้นำการชุมนุมกระทำผิดกฎหมาย เพื่อตัดโอกาสไม่ให้ดำเนินการปราศรัยปลุกกระดมต่อไปได้ หรืออาจส่งเจ้าหน้าที่คอยติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่มบุคคลที่อาจก่อความวุ่นวายเนื่องจากผู้นำการชุมนุมอาจเป็นผู้วางแผนชักชวนเกลี้ยกล่อมให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นก่อให้เกิดเหตุความวุ่นวายขึ้นได้ การที่เจ้าหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของผู้นำการชุมนุมโดยเปิดเผยจะทำให้ผู้นำการชุมนุมเกิดความหวาดเกรง กลัวถูกจับกุมจนไม่กล้าทำอะไรมากนัก และอาจต้องเลิกล้มแผนการปราศรัยปลุกกระดมได้

จ) ความประพฤติกของกลุ่มผู้ชุมนุม

ในการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น บางครั้งผู้ชุมนุมอาจต้องการเพียงแต่จะเรียกร้องให้แก่สิ่งที่เขากำลังได้รับความเดือดร้อนอยู่เท่านั้น ไม่ได้ประสงค์จะก่อความวุ่นวายซึ่งในกรณีนี้ความประพฤติกของผู้ชุมนุมจะรวมตัวกันโดยสงบ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมก็เพียงแต่รักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่บางครั้งผู้นำการชุมนุมอาจมีความประสงค์ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นจึงอาจมีการปราศรัยปลุกกระดมยั่วยุให้ผู้ชุมนุมเกิดอารมณ์โกรธแค้นบ้างคลั่งก็ได้ หรือแม้แต่บางครั้งผู้นำการชุมนุมอาจไม่มีความประสงค์ถึงขั้นจะก่อเหตุวุ่นวายแต่เพียงเพื่อต้องการให้ผู้ร่วมชุมนุมรวมตัวกันอยู่ต่อไปก็อาจมีการเลี้ยงสุราหรือของมีนเมา ซึ่งเมื่อผู้ชุมนุมมีอาการมีนเมาจะไม่สามารถควบคุมสติยั้งคิดจึงอาจก่อให้เกิดเหตุรุนแรงขึ้นได้ ดังนั้นการสืบสวนในเรื่องนี้เมื่อทราบว่ามีแนวโน้มที่ผู้ชุมนุมจะก่อเหตุรุนแรง เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมจะต้องเตรียมกำลัง เครื่องมือและยุทธวิธีที่จะรับมือกับผู้ชุมนุมที่ก่อเหตุไว้ด้วย

ฉ) ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุม

ในการสืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับการชุมนุมในเบื้องต้นนั้นจะยังไม่มีการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมกันจริงๆ ดังนั้น การสืบสวนในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องคาดการณ์จากเหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้ โดยอาจใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มคนหลายอาชีพหรือจากสื่อมวลชนที่ออกข่าวว่าประชาชนทั่วไปเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น เพราะส่วนใหญ่ประชาชนทั่วไปมักจะให้ความเชื่อถือถือกับการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่อต่างประเทศ หรือสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องประเมินความรู้สึกของประชาชนและสาเหตุของการชุมนุม เนื่องจากสาเหตุของการชุมนุมเป็นเรื่องผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ประชาชนทั่วไปมักไม่ให้ความสนใจและมักจะมองว่าการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและไม่เห็นด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามหากเรื่องนั้นเป็นสาเหตุที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่หรือเห็นว่าเป็นเรื่องของการข่มเหงรังแกผู้ที่ด้อยกว่าแล้ว ประชาชนก็จะมองว่าการรวมตัวของผู้ชุมนุมเป็นเรื่องสมควรและอาจมีผู้เข้าร่วมสนับสนุนด้วยจำนวนมาก ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ชุมนุมมีความสำคัญมาก เพราะหากประชาชนทั่วไปเห็นด้วยกับการชุมนุมดังกล่าวแต่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมกลับเข้าดำเนินการปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเฉียบขาด ก็จะทำให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกเห็นใจและอาจตัดสินใจเข้าร่วมกับการชุมนุมและต่อต้านการกระทำของเจ้าหน้าที่ การสำรวจความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เจ้าหน้าที่จึงควรใช้การเจรจาเป็นหลัก

ช) สถานที่จัดการชุมนุม

การศึกษาสถานที่จัดการชุมนุมนั้นสามารถแบ่งสถานที่ที่จะต้องศึกษาได้เป็น ๓ สถานที่ ได้แก่

๑) สถานที่รวมตัว เป็นสถานที่ที่ผู้ชุมนุมจะนัดรวมตัวกันเป็นสถานที่แรก ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะต้องศึกษาสภาพแวดล้อมและจัดทำแผนที่โดยอาจแบ่งสถานที่ที่ผู้ชุมนุมจะมารวมตัวกันโดยอาจมีการปิดกั้นเส้นทางไม่ให้ผู้ชุมนุมมารวมตัวกันหรืออาจจัดให้มีการกระทำหรือการแสดงอย่างอื่นห่างจากที่รวมตัวกันเพื่อเบี่ยงเบนความสนใจของกลุ่มผู้ชุมนุม

๒) สถานที่ที่เป็นเส้นทางของการชุมนุม เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมรวมตัวกันแล้วอาจเดินทางไปยังเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะต้องศึกษาเส้นทาง การเดินทางนั้นว่าจะต้องผ่านเส้นทางอันตราย เช่น ที่ตั้งของปั้มน้ำมัน ร้านขายสุรา ร้านจำหน่ายอาวุธ ปืน มีด วัตถุระเบิดหรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจจำเป็นต้องมีการปิดกั้นเส้นทางอันตรายเพื่อให้ผู้ชุมนุมเดินทางอ้อมไปยังเป้าหมายโดยไม่ให้ผ่านเส้นทางอันตรายดังกล่าว

๓) สถานที่เป้าหมาย คือจุดมุ่งหมายที่กลุ่มผู้ชุมนุมจะเดินทางไปหา เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะต้องศึกษาว่ามีจุดอ่อนในการเข้าหรือโจมตีที่ใดบ้างที่ใดเป็นที่เก็บเชื้อเพลิงหรือทรัพย์สินที่มีค่าซึ่งจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาสถานที่นั้นอย่างเข้มแข็ง ในกรณีจำเป็นอาจต้องเคลื่อนย้ายวัตถุอันตรายหรือทรัพย์สินที่มีค่าออกจากสถานที่เป้าหมาย

๒.๓.๓.๒ การวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้น เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมมีแนวโน้มว่าจะก่อความวุ่นวายหรือกลายเป็นการจลาจลขึ้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นที่ควรศึกษา โดยระหว่างที่ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหรือหาข่าวอยู่นั้นเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการกระจายการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมควบคู่ไปด้วย แต่หากการดำเนินการดังกล่าวเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการกระจายการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่จะต้องรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากการตรวจสอบข้อมูลและหาข่าวทั้งหมดส่งให้กองอำนวยการเพื่อวางแผนรับมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อไป ซึ่งในการวางแผนรับมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมนี้มีวิธีการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

ก) การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการสั่งการ

โดยปกติเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สั่งการจะเป็นหัวหน้าหน่วยควบคุมฝูงชนหรือหน่วยปราบจลาจลซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นผู้บังคับบัญชาในท้องที่ที่เกิดเหตุชุมนุม แต่บางครั้งเหตุที่ผู้ชุมนุมก่อความวุ่นวายอาจเป็นเหตุใหญ่โตที่จำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่หลายหน่วยมาร่วมกันปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะต้องกำหนดตัวผู้สั่งการให้แน่ชัด มิฉะนั้นหากให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยสั่งการกันเองก็จะไม่สามารถรวมกำลังให้การปฏิบัติการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ซึ่งผู้สั่งการควรมีคุณสมบัติดังนี้

๑) เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยกำลังหลักที่ใช้ปฏิบัติ เพราะหากใช้ผู้บังคับบัญชาจากหน่วยอื่น แม้ผู้นั้นจะมีความสามารถในการปฏิบัติงาน แต่ในห้วงระยะเวลาสั้นๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติกับกองกำลัง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจมีความคลงแคลงใจและไม่ให้ความเชื่อถือในความสามารถอันอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เต็มใจและขาดประสิทธิภาพ

๒) มีความรู้ในยุทธวิธีการปราบจลาจล การปราบจลาจลนั้นถึงแม้ผู้ร่วมตัวกันก่อการจลาจลเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมายก็ตาม แต่ยังไม่ถึงกับถือได้ว่าผู้ร่วมก่อการจลาจลเป็นอาชญากร การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเหล่านี้จำเป็นต้องศึกษาทั้งกฎหมาย สภาพสังคมและจิตวิทยามวลชน และจำเป็นต้องใช้ยุทธวิธีในการเข้าดำเนินการอย่างละมุนละม่อม ไม่ได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงเด็ดขาดเพียงอย่างเดียว ฉะนั้นผู้ที่สั่งการ

จะต้องมีความรู้ในยุทธวิธีการปราบจลาจล เพราะหากผู้สั่งการไม่มีความรู้ด้านนี้เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วอาจทำให้เหตุการณ์ไม่สงบลงหรืออาจลุกลามเกิดความเสียหายมากขึ้นได้

๓) เป็นผู้ที่ทราบสถานการณ์มาตั้งแต่ต้น ผู้สั่งการควรจะได้ทราบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับตั้งแต่แรก เพราะในการปฏิบัติแม้จะได้มีการวางแผนให้ปฏิบัติไว้ในคราวแรกก็ตามแต่บางครั้งอาจมีเหตุการณ์พลิกผันไม่เป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยฉับพลันทันที ผู้ที่ติดตามเหตุการณ์มาตั้งแต่แรกย่อมเข้าใจสถานการณ์และมีโอกาสที่จะใช้วิจารณญาณแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีและถูกต้องกว่าผู้ที่ไม่ทราบเบื้องหลังของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่แรก

ข) การจัดตั้งกองอำนาจการ

การจัดตั้งกองอำนาจการเป็นสิ่งที่จำเป็นมากเนื่องจากเป็นที่รวบรวมของข้อมูลข่าวสารและเป็นที่ดำเนินการวางแผนหรือใช้เป็นสำนักงานของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ สถานที่ตั้งกองอำนาจการควรเป็นสถานที่ปกปิดหรืออยู่ในสถานที่ปลอดภัย เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการก่อการจลาจลนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมมักมุ่งที่จะเข้าไปหาัยกองอำนาจการ ซึ่งหากกองอำนาจการตั้งอยู่ในสถานที่ที่ไม่ปลอดภัย จะทำให้เจ้าหน้าที่ข่าวสาร เจ้าหน้าที่วางแผนหรือผู้บังคับบัญชาที่ร่วมปฏิบัติในกองอำนาจการขาดสมาธิในการทำงานซึ่งอาจทำให้กองอำนาจการล้มเหลวได้ นอกจากนี้กองอำนาจการไม่ควรตั้งอยู่ในที่เกิดเหตุ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กลุ่มผู้ชุมนุมจะมุ่งหน้าไปหา เพราะถ้าผู้ชุมนุมนั้นแตกตื่นและก่อการจลาจลทำลายที่เกิดเหตุซึ่งเป็นเป้าหมายกองอำนาจการก็อาจจะถูกทำลายไปด้วย แต่กองอำนาจการก็ไม่ควรอยู่ห่างไกลจากที่เกิดเหตุมากนัก เพราะอาจไม่สะดวกแก่การส่งข่าวสารเข้าไปที่กองอำนาจการเป็นเหตุให้กองอำนาจการได้รับข่าวที่ไม่เป็นปัจจุบันทันที และอาจสั่งการได้ไม่สะดวกรวดเร็ว ดังนั้นกองอำนาจการจึงควรตั้งอยู่ไม่ห่างจากบริเวณที่มีการชุมนุมมากนัก โดยอาจซ่อนเร้นอยู่ในอาคาร ร้านค้าของเอกชน หรืออาจซ่อนอยู่ในรถตู้ของสื่อมวลชนที่มีเครื่องหมายสื่อมวลชนก็ได้ ส่วนการทำแผนที่ที่เกิดเหตุนั้น หมายควมรวมถึงบริเวณที่เกิดเหตุโดยรอบเพื่อใช้ในการวางแผนสั่งกำลังเจ้าหน้าที่เข้ามายังที่เกิดเหตุได้สะดวกรวดเร็ว วางแผนปิดกั้นไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมผ่านพื้นที่ต้องห้ามหรือพื้นที่อันตราย และการวางแผนใช้กำลังเจ้าหน้าที่ผลักดันให้ผู้ชุมนุมหลบหนีสลายตัวไปตามทิศทางใดบ้าง การวางแผนดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้นต้องกระทำโดยที่ทีมงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยข้อมูลจากการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของการชุมนุม ข้อควรศึกษาและข้อมูลปัจจุบันจากเจ้าหน้าที่ที่ปะปนอยู่กับฝูงชนที่กำลังก่อเหตุจลาจลและข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาลเพื่อทราบนโยบายในการเข้าดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น นอกจากนี้ยังต้องใช้ข้อมูลจากทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ด้วย เช่น ทราบว่าเจ้าหน้าที่มีกำลังมากน้อยเพียงใด มีขีดความสามารถสูงเพียงใด อาวุธและอุปกรณ์พร้อมหรือไม่อย่างไร เป็นต้น สิ่งที่ต้องคำนึง

ให้มากในทางวิชาการสำหรับในการวางแผนคือ ข้อมูลจากข้อควรศึกษาในหัวข้อความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อจะได้ดำเนินการวางแผนว่าจะใช้มาตรการใดในการเข้าดำเนินการกับการชุมนุมนั้น เนื่องจากแต่ละมาตรการมีข้อดีและข้อเสียในตัวเอง หากดำเนินการผิดพลาดอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ เช่น การใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดในขณะที่ประชาชนทั่วไปไม่เห็นด้วยกับการชุมนุม ผลดีก็คือทำให้ประชาชนทั่วไปเคารพเชื่อฟังกฎหมายไม่กล้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเพราะเห็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด แต่ผลเสียคืออาจมีการต่อสู้ขัดขวางจากผู้ชุมนุมหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและอาจทำให้เหตุการณ์ลุกลามใหญ่โตได้ แต่หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการประนีประนอมเพียงประการเดียวในกรณีที่ประชาชนทั่วไปเห็นด้วยกับการชุมนุมคือ ใช้ความระมัดระวังเข้าหากัน ยอมละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อย จะเกิดผลดีคือเหตุการณ์จะสงบเรียบร้อยได้ แต่มีผลเสียคือคนอื่นอาจถือเป็นเยี่ยงอย่างที่จะก่อความวุ่นวายได้โดยไม่ต้องถูกลงโทษตามกฎหมายและบางครั้งอาจสร้างความลำบากกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาว่าละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ เจ้าหน้าที่ที่ย้อนไปดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดก็จะลำบากเนื่องจากคดีอาจขาดอายุความแล้วก็ได้ ดังนั้น การปฏิบัติอาจต้องใช้หลายมาตรการผสมผสานกันไป เช่น การกันผู้ชุมนุมบางคนไว้เป็นพยานและดำเนินคดีกับบรรดาผู้ก่อการหรือผู้นำการชุมนุมโดยเด็ดขาด เป็นต้น ส่วนในทางปฏิบัติการที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการปราบปราม จลาจลนั้นจะต้องฟังนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นหลักว่านโยบายที่จะให้ดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่ก่อความวุ่นวายอย่างไร

ค) การจัดเจ้าหน้าที่ออกปะปนกับกลุ่มผู้ชุมนุม

เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมจะต้องหาข่าวจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การชุมนุมส่งให้กองอำนาจการเพื่อใช้วางแผนในการดำเนินการกับการชุมนุมนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะต้องแต่งกายและประพฤติตนให้เหมาะสมกลมกลืนกับกลุ่มผู้ชุมนุม โดยพยายามแทรกตัวให้มีโอกาสใกล้ชิดรับทราบข่าวสารจากฝ่ายผู้นำของผู้ชุมนุมว่าจะปฏิบัติอย่างไร เจ้าหน้าที่จึงต้องอำพรางตนเองให้แนบเนียนเพราะหากถูกจับได้จากฝ่ายผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่อาจได้รับอันตรายหรือฝ่ายผู้นำของผู้ชุมนุมอาจแกล้งทำเป็นไม่รู้เท่าทันแต่แกล้งบอกข่าวการวางแผนของการชุมนุมอย่างผิดๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ปะปนกับกลุ่มผู้ชุมนุมส่งข่าวสารที่ได้รับมาอย่างผิดๆกลับไปให้กองอำนาจการก็ทำให้การวางแผนของกองอำนาจการผิดพลาดได้ ข้อที่น่าสังเกตในการก่อการจลาจลนั้นบรรดาผู้ที่เป็ผู้นำการชุมนุมมักจะได้ดำเนินการปรึกษาหารือวางแผนกันในสถานที่เฉพาะก่อนแล้วโดยจะไม่มาวางแผนซ้ำท่ามกลางกลุ่มผู้ชุมนุมอีก การที่มีข่าวว่ามีการวางแผนกันต่อหน้ากลุ่มผู้ชุมนุมจึงอาจเป็นแผนลวงให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่เข้าใจผิดได้

ง) การจัดเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์

เจ้าหน้าที่สังเกตการณ์จะทำหน้าที่เฝ้าสังเกตความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมตามจุดต่างๆบนที่สูง ทั้งรายงานความเคลื่อนไหวและจำนวนของกลุ่มผู้ชุมนุมกลับไปยังกองอำนาจการเพื่อวางแผนดำเนินการกับการชุมนุม และทำหน้าที่ป้องกันการลอบโจมตีของฝ่ายตรงข้ามหรือมือที่สามซึ่งอยู่บนที่สูงที่อาจโจมตีทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และกลุ่มผู้ชุมนุมได้เพื่อให้เกิดการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน การแต่งกายของเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์จะต้องแต่งเครื่องแบบให้เรียบร้อยเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ข้างล่างเข้าใจผิดว่าเป็นฝ่ายตรงข้าม อุปกรณ์และอาวุธประจำกายได้แก่ วิทยุรับส่งติดต่อกองอำนาจการ กล้องส่องทางไกลและอาวุธปืนเพื่อใช้ป้องกันขัดขวางไม่ให้เจ้าหน้าที่ถูกลอบโจมตี

จ) การติดต่อประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อาจต้องขอความช่วยเหลือ

หน่วยงานที่อาจต้องขอความช่วยเหลือ เช่น หน่วยกำลัง หน่วยโรงเรียน ตำรวจ หน่วยกองกำลังตำรวจ หน่วยสารวัตรทหารทั้งสามเหล่าทัพ หน่วยดับเพลิงหรือหน่วยไฟฟ้า เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การประสานงานจะต้องมีการวางแผนประสานงานไว้ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุว่าในกรณีจะขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานนั้นจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้รับความสะดวก โดยดำเนินงานให้มีการประสานงานทั้งทางตรงและทางอ้อมเพราะถ้ารอให้เกิดเหตุความรุนแรงขึ้นมาเสียก่อนจึงดำเนินการร้องขอความช่วยเหลือทันทีโดยไม่ได้ประสานงานกันไว้ก่อนอาจไม่ได้รับความช่วยเหลือเต็มที่หรือรวดเร็วเท่าที่ต้องการ

ฉ) การจัดเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นต้องใช้

ในการตั้งหน่วยงานสำหรับดูแลการชุมนุมนั้นต้องมีอาวุธและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการ เช่น โล่ กระบอง หมวกกันกระแทก ชุดป้องกัน แก๊สน้ำตา รวมถึงอาวุธปืน แม้ว่าสิ่งของเหล่านั้นจะไม่ได้ใช้ในการปราบจลาจลแต่ถ้าเก็บรักษาไว้นานๆก็อาจชำรุดเสื่อมสภาพหมดอายุการใช้งานได้ การเตรียมการในเรื่องนี้จึงจำเป็นต้องเตรียมอาวุธและอุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ตลอดเวลา ของสิ่งใดเสื่อมสภาพหรือหมดอายุการใช้งานก็ควรจำหน่ายและขอเบิกใหม่ทดแทนได้ และการเตรียมอุปกรณ์ควรจะให้มีความมากกว่าเจ้าหน้าที่เพราะขณะปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ชุมนุม หากมีการชำรุดเสียหายของอุปกรณ์ในขณะที่เกิดเหตุจะได้มีการสับเปลี่ยนได้ทันท่วงที การที่จะรอให้เกิดเหตุเสียก่อนแล้วจึงจัดเตรียมอาวุธและอุปกรณ์นั้นอาจไม่ทันการ เนื่องจากอาวุธและอุปกรณ์บางชนิดแม้มีเงินพร้อมจะซื้อได้แต่สิ่งของเหล่านี้ก็ไม่มีวางจำหน่ายในท้องตลาด เช่น วิทยุรับส่ง ปืนยิงแก๊สน้ำตา ระเบิดแก๊สน้ำตา หน้ากากป้องกันแก๊สน้ำตา โล่หรือกระบอง เป็นต้น

ข) การจัดเจ้าหน้าที่ถ่ายภาพในที่เกิดเหตุ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา บางครั้งจะมีบุคคลกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นให้เราเห็นเพียง ๒-๓ นาที แล้วเหตุการณ์นั้นจะไม่เกิดซ้ำอีก แม้ภายหลังจะมีการจับกุมบุคคลนั้นได้และมีพยานยืนยันว่าจำหน้าได้ แต่กระบวนการยุติธรรมอาจไม่ลงโทษเพราะมีเวลาเห็นหน้าบุคคลนั้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การถ่ายภาพในที่เกิดเหตุจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำผิดได้ การถ่ายภาพควรถ่ายทั้งภาพนิ่ง ภาพยนตร์ เทปบันทึกภาพ โดยให้มีเจ้าหน้าที่หลายคนถ่ายภาพในหลายมุม และบันทึกภาพเหตุการณ์อย่างละเอียดทุกขั้นตอนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะจากภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นทำให้เจ้าหน้าที่ผู้สั่งการสามารถประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้องและทราบว่าผู้ใดเป็นผู้มีบทบาทอย่างไรในการชุมนุม เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนการดำเนินการต่อการชุมนุมดังกล่าว นอกจากนี้หลังเกิดเหตุแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการยังสามารถนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาศึกษาจุดอ่อน-จุดแข็ง และวิวัฒนาการของการชุมนุมเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงหลักสูตรในการดำเนินการกับการชุมนุม หรือหลักสูตรการป้องกันและปราบปรามจลาจลให้ทันสมัยตลอดเวลาต่อไปด้วย

ข) การจัดเจ้าหน้าที่พยาบาล

การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่พยาบาลหมายความรวมถึงการจัดให้มีเครื่องช่วยชีวิต เครื่องปฐมพยาบาลพร้อมเจ้าหน้าที่พยาบาลรวมอยู่กับชุดเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดูแลการชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่ที่เข้าดำเนินการสลายการชุมนุม และรวมถึงการจัดยานพาหนะ เช่น รถ เรือ เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ สำหรับนำผู้บาดเจ็บส่งสถานพยาบาลและได้มีการประสานงานกับโรงพยาบาลใกล้เคียงให้เตรียมห้องฉุกเฉินและเครื่องช่วยชีวิตให้พร้อมไว้ การเน้นความสำคัญของเจ้าหน้าที่พยาบาลจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก ดังนี้

๑) ช่วยลดอันตรายซึ่งเกิดกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ชุมนุม แทนที่จะได้รับอันตรายหนักถึงขั้นเสียชีวิตก็อาจเพียงบาดเจ็บเท่านั้น หรือแทนที่จะได้รับบาดเจ็บสาหัสก็ได้รับบาดเจ็บเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

๒) เป็นขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ยังไม่ได้รับบาดเจ็บ เมื่อเห็นเพื่อนของตนซึ่งได้รับบาดเจ็บได้รับการรักษาพยาบาลที่ถูกต้องและปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่พยาบาลก็จะทำให้ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่ได้รับบาดเจ็บดีขึ้นด้วย

๓) การปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับกลุ่มผู้ชุมนุม อาจมีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสองฝ่าย เจ้าหน้าที่พยาบาลต้องปฏิบัติตามจรรยาแพทย์ ทำการรักษาให้ทั้งสองฝ่ายที่บาดเจ็บโดยไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากหากมีการปะทะกันแล้วทางฝ่ายผู้ชุมนุมอาจได้รับอันตรายแก่ร่างกายและบางครั้งถึงแก่ชีวิต อาจเป็นชนวนให้เหตุการณ์บานปลายได้

นอกจากนั้นการกระทำในลักษณะที่มีมนุษยธรรมเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นชนชาติเดียวกัน แต่ต่างฝ่ายต่างต้องทำการตามหน้าที่ของตนเท่านั้น ซึ่งจะสามารถช่วยลดแรงกดดันจากกลุ่มผู้ชุมนุมทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมนั้นไม่ต้องการปะทะทำร้ายเจ้าหน้าที่

๒.๓.๓.๓ ยุทธวิธีในการสลายการชุมนุม

ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมนั้น ผู้นำการชุมนุม อาจมีการปราศรัยปลุกเร้าจนผู้ร่วมชุมนุมเกิดอารมณ์ร่วมและพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้นเพื่อระงับเหตุความรุนแรง เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมนั้นจึงต้องเตรียมแผนการและฝึกซ้อมยุทธวิธีในการเข้าควบคุมสถานการณ์ในกรณีที่กลุ่มผู้ชุมนุมอาจก่อความรุนแรงขึ้น โดยศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยได้วางแนวทางการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการสลายการชุมนุมโดยจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน ซึ่งขั้นตอนในการสลายการชุมนุมตามหลักสากลนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ๑) การชี้แจงทำความเข้าใจ แสดงกำลังให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่มีความพร้อม
- ๒) ผลักดันด้วย โฉ่
- ๓) ใช้น้ำฉีด
- ๔) ใช้เครื่องขยายเสียง
- ๕) แก๊สน้ำตา
- ๖) กระบอง
- ๗) กระสุนยาง ที่ยิงจากปืนลูกซอง

นอกจากนี้ในการสลายการชุมนุมนั้น หากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยทหารเพื่อเข้าช่วยปฏิบัติการสลายการชุมนุมและเข้าควบคุมสถานการณ์ รัฐย่อมจะต้องตระหนักถึงความจำเป็นและความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมและเข้าควบคุมสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งในการเข้าปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ทหารนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎการใช้กำลัง (Rule of Engagement : ROE)

๒.๓.๓.๔ กฎการใช้กำลัง (Rule of Engagement : ROE)

กฎการใช้กำลัง คือ หลักเกณฑ์หรือกรอบเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รวมถึงการใช้อาวุธต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยทหารต่างๆรวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่พลเรือนอื่นๆ ในการรับมือกับสถานการณ์

หรือภัยก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองและเพื่อบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กฎการใช้กำลังมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทางปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ มากกว่าที่จะเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งในการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ทหารในการเข้าช่วยปฏิบัติการสลายการชุมนุมและเข้าควบคุมสถานการณ์จะต้องปฏิบัติตามกฎการใช้กำลังอย่างเคร่งครัดและก่อนการปฏิบัติการใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องทำการแสดงตนมีการแจ้งสิทธิต่างๆของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์นั้น และหากมีความจำเป็นการใช้อาวุธจะกระทำต่อเมื่อเพื่อเป็นการป้องกันตนเองหรือในสถานการณ์จำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแนวทางปฏิบัติทั่วไปในการใช้กำลังนั้น ได้แก่^{๓๖}

ก.) หากเป็นไปได้ ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการใช้กำลัง

ข.) หากจำเป็นให้ใช้กำลังให้น้อยที่สุด

ค.) พิจารณาระดับกำลัง

๑) การโน้มน้าวด้วยวาจา

๒) เทคนิคการป้องกันตัวแบบไม่ใช้อาวุธ

๓) สิ่งระคายเคืองที่เป็นละอองสารเคมี เช่น แก๊สน้ำตา

๔) การใช้กระบองของสารวัตรทหาร

๕) การใช้สุนัขทหาร

๖) การแสดงให้เห็นอาวุธสังหาร

๗) การใช้กำลังที่ทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิต

ง.) ห้ามมิให้ใช้การยิงเตือน (warning shots) เนื่องจากสถานการณ์ที่มีความสับสนนั้น เสียงที่ดังมาจากการยิงเตือนอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดไปได้หลายทาง เช่น เข้าใจว่าเกิดการปะทะขึ้นแล้ว หรือผู้ถูกยิงเตือนเข้าใจว่ากำลังถูกยิง ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ชุมนุมเกิดการแตกตื่นและจะพยายามที่จะออกจากบริเวณดังกล่าวให้รวดเร็วที่สุด และจะยิ่งทำให้การควบคุมสถานการณ์เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

จ.) หากเวลาและสถานการณ์อำนวย ผู้ที่กำลังก่อให้เกิดความรุนแรงควรได้รับการเตือนและได้รับโอกาสที่จะหยุดการกระทำนั้น

ฉ.) ใช้การเปิดเผยให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการอยู่มีอาวุธเท่านั้น การชักอาวุธปืนออกมาจากซองปืนจะใช้เฉพาะกรณีมีเหตุผลอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธเท่านั้น

^{๓๖} อริย วิมุติสุนทร, กฎการใช้กำลัง[ออนไลน์], <http://www.oknation.net/blog/ariya21w/2008/05/08/entry-1>

๒.๓.๔ มูลเหตุที่อาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมก่อจลาจลรุนแรงขึ้น

ในการชุมนุมสาธารณะบางครั้งมีการขยายตัวรุนแรงมากขึ้น ทั้งที่วัตถุประสงค์หรือสาเหตุในการชุมนุมเรียกร้องเป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้นจะต้องศึกษาถึงมูลเหตุหรือสาเหตุที่อาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมก่อการจลาจลรุนแรงขึ้น ได้แก่

ก) เจ้าหน้าที่ชั้นสูงไม่ได้เข้าแก้ไขเหตุการณ์

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่พอใจของกลุ่มผู้ชุมนุมต่อนโยบายของรัฐหรือเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น อาจมีผู้ที่ปลุกระดมโดยเอาความเท็จมาบอกกล่าวให้ประชาชนตื่นเต้นตกใจกลัวและเกิดความเคียดแค้นชิงชังขึ้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุม รวมถึงเจ้าหน้าที่ชั้นสูงได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว แต่ไม่เข้าดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ ปล່อยให้มีการปลุกระดมกันจนประชาชนทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นความจริงที่ปลุกระดมนั้นเป็นความจริง สาเหตุเพราะนอกจากจะไม่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ฝ่ายปลุกระดมเองยังอาจพยายามสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อให้ประชาชนหลงเชื่อมากขึ้นด้วย ทำให้สถานการณ์ในการชุมนุมนั้นลุกลามบานปลาย จนเกิดเป็นการก่อการจลาจลขึ้นได้

ข) ความตั้งใจของผู้ที่จะก่อให้เกิดเหตุลุกลาม

บางครั้งการเกิดการจลาจลนั้นอาจเกิดขึ้นจากความตั้งใจของผู้ที่ต้องการจะให้เหตุการณ์นั้นลุกลามรุนแรงเนื่องจากตนเองหรือพรรคพวกจะได้รับประโยชน์จากเหตุการณ์รุนแรงนั้น เช่น ทำให้หมดคู่ต่อสู้ทางการค้า เพื่อแสดงอำนาจของตนเอง กระทำเพื่อลดความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล หรือกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่กระทำการในเรื่องนี้จะต้องกระทำทุกวิถีทางรวมทั้งใช้ทรัพย์สินในการจ้างวานด้วยเพื่อให้เกิดเหตุลุกลามรุนแรงขึ้นตามที่ได้กล่าวแล้ว

ค) ความคึกคะนอง

มูลเหตุที่เกิดจากความคึกคะนอง ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำของวัยรุ่นหรือผู้ที่เมาสุราจนขาดสติ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจเจตนาเพียงต้องการแสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นยอมรับความกล้าหาญของเขาเท่านั้น ไม่ได้ตั้งใจจะทำให้เรื่องลุกลามรุนแรงขึ้นอย่างจริงจังและอาจไม่ได้มีอุดมการณ์แต่อย่างใด เพียงแต่มีความสุขกับการได้เข้ามีส่วนร่วมผสมโรง เนื่องจากเห็นว่าสนุกกว่าการอยู่เฉยๆ หรือเนื่องจากเบื่อกับเหตุการณ์ปกติ

ง) การเอาแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกนี้แม้จะเกิดขึ้นในประเทศที่ห่างไกลจากประเทศไทยมากก็ตาม แต่เนื่องจากระบบการสื่อสารมวลชนทันสมัยทำให้เราสามารถรับทราบข่าวสารได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว ไม่ว่าเหตุจลาจลในประเทศแถบทวีปยุโรป อเมริกา แอฟริกา หรือแม้แต่ในเอเชีย เช่น ประเทศอียิปต์ ประเทศตูนีเซีย ประเทศลิเบีย ประเทศอินเดีย ประเทศ

สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น เราสามารถรับข่าวสารจากประเทศต่างๆ เหล่านี้โดยใช้เวลาไม่นานหลังเกิดเหตุ ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพว่าในประเทศนั้นๆสามารถก่อเหตุการณ์จลาจลขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่กลุ่มผู้ก่อการจลาจลต้องการ รวมตลอดถึงการประสบความสำเร็จในการเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ หรือการชุมนุมขับไล่รัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ผ่านมาด้วย ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมเมื่อรับทราบข่าวแล้วเกิดความตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และการใช้สิทธิเรียกร้องที่ประสบความสำเร็จแล้วหลายเรื่อง แม้ในการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมจะมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่จนได้รับบาดเจ็บล้มตายก็ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและยังได้รับการยกย่องเป็นวีรชนด้วย ทำให้ผู้ที่เรียกร้องสิทธิต่างๆซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีความรู้แต่ขาดการใช้ความคิดเรื่องหลักประชาธิปไตยที่ถูกต้อง บีบบังคับจะเอาตามที่กลุ่มของตนเรียกร้องเพียงอย่างเดียว ถ้าไม่ได้ตามความต้องการก็จะเผาทำลายทรัพย์สินโดยคิดแต่เพียงว่าเป็นสิทธิที่ตนสามารถเรียกร้องทำได้โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่นหรือตัวบทกฎหมาย

๑) การล่าช้าไม่ทันการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามจลาจลนั้น ไม่ได้ทำงานด้านเดียว แต่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งเวรยาม สายตรวจท้องที่ และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยสถานที่ต่างๆ รวมถึงเมื่อจะปฏิบัติภารกิจที่มีความสำคัญจะต้องมีการระดมกำลังเจ้าหน้าที่จากสถานีตำรวจข้างเคียง หรือบางครั้งต้องมีการขอกำลังข้ามจังหวัดด้วย เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหันจึงรวมกำลังได้ช้า อีกทั้งเมื่อมีการระดมกำลังก็ต้องแต่งเครื่องแบบออกมาเข้าแถวรับอุปกรณ์ประจำกายซึ่งทำให้เสียเวลา ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วหมวกกันกระแทกหรือกระบองซึ่งอุปกรณ์เหล่านี้ผลิตได้ในประเทศไทยและราคาไม่สูงนัก สามารถแจกจ่ายให้เป็นอุปกรณ์ประจำตัวเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีอุปกรณ์ประจำตัวแล้วเจ้าหน้าที่จะสามารถเดินทางไปที่เกิดเหตุได้เร็วขึ้นโดยไม่ต้องมาเสียเวลาเข้าแถวเบิกอุปกรณ์ที่ละคน การเคลื่อนที่ไปยังที่เกิดเหตุได้รวดเร็วนั้นอาจสกัดกั้นไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมปลุกระดมกันจนกลายเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่งได้ แต่หากกำลังเจ้าหน้าที่ไปถึงสถานที่เกิดเหตุภายหลังจากเกิดเหตุการณ์จลาจลขึ้นแล้ว สถานการณ์อาจลุกลามบานปลายจนไม่สามารถระงับยับยั้งเหตุการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นหรือเข้าควบคุมสถานการณ์โดยง่าย ในทางกลับกันกำลังเจ้าหน้าที่ที่ไปถึงสถานที่เกิดเหตุภายหลังจากนั้นอาจทำให้มองดูแล้วเห็นว่าเป็นลักษณะของการช่วยได้

๒) การขาดความอดทนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

กลุ่มผู้ชุมนุมที่มารวมตัวกันอยู่นั้นโดยปกติจะมีความหลากหลายแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและจะมีกลุ่มผู้ชุมนุมบางพวกที่เมาสุรา มีนิสัยเกเร คึกคะนองยั่วเย้าเจ้าหน้าที่ รวมถึงผู้ที่ปราศรัยหรือพวกที่ปลุกระดมอยู่เป็นประจำ ซึ่งบุคคลพวกนี้จะมีความสามารถด้าน

การพูดสูง และมักใช้กิริยาท่าทางเสียดสี เยาะเย้ย ถากถาง ยั่วยุให้เจ้าหน้าที่เกิดอารมณ์โกรธแค้น และกระทำต่อเขาอย่างรุนแรงซึ่งเป็นสาเหตุให้บุคคลเหล่านี้นำมาใช้ปลุกระดมให้เกิดความรุนแรง ลุกกลามต่อไปได้ ปัญหาข้อนี้นับได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่หน่วยหลักในการป้องกัน และปราบปรามจลาจลซึ่งจะต้องรับการฝึกให้มีความเข้มแข็งอดทนต่อการยั่วยุ แต่แม้เมื่อได้ฝึกไว้แล้วก็ไม่สามารถรักษากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไว้ใช้ปฏิบัติงานได้ เนื่องจากต้องมีการหมุนเวียน สับเปลี่ยนกำลังไปปฏิบัติหน้าที่สายตรวจเพื่อรับเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่มาประจำหน่วยป้องกันและปราบปรามจลาจล ซึ่งต้องเริ่มฝึกกันใหม่ทำให้ผู้ที่ได้รับการฝึกฝนมาเพียงไม่เกิน ๑ ปี ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน ไม่เคยพบกับเหตุการณ์ถูกยั่วยุจริงๆ เมื่อออกปฏิบัติงาน หากไม่มีผู้บังคับบัญชาคอยควบคุมใกล้ชิดให้กำลังใจก็อาจขาดความอดทนได้ต่อบกลุ่มผู้ชุมนุมได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีเหตุการณ์จลาจลซึ่งจำเป็นต้องระดมเจ้าหน้าที่จำนวนมากเข้าร่วมปฏิบัติการ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่เคยได้รับการฝึกฝนการป้องกันและปราบปรามจลาจลมาก่อนอาจถูกยั่วยุจนเกิดอารมณ์วู่วาม ทำให้เกิดเหตุลุกลามรุนแรงได้

ข) การเกิดการเปลี่ยนคู่ต่อสู้

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามจลาจลต้องสำนึกอยู่ตลอดเวลาว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ทำตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมเท่านั้น แม้จะมีความรู้สึกส่วนตัวว่าฝ่ายนั้นน่าจะผิดหรือฝ่ายนั้นน่าจะถูก ก็จะต้องตัดความรู้สึกส่วนตัวออกไปไม่แสดงออกให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใด ตัวอย่างเช่น กลุ่มแรงงานเรียกร้องค่าแรงเพิ่มจากนายจ้างแม้กลุ่มคนงานจะแสดงออกถึงความก้าวร้าว หยุดงานและข่มขู่จะเผาโรงงานก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็จะแสดงออกว่าตนเองเป็นฝ่ายนายจ้างไม่ได้ แต่ในการขัดขวางคนงานไม่ให้เผาโรงงานโดยบอกให้ฝ่ายคนงานทราบว่าเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องปฏิบัติไปตามหน้าที่เท่านั้น การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งแสดงว่าตนเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดหรือไม่แสดงตนว่ามีความสนิทสนมกับฝ่ายใด ทำให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะยังหวังพึ่งเจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนเองได้รับความยุติธรรมและจะไม่ก่อเหตุรุนแรงขึ้นมา แต่ถ้าเจ้าหน้าที่แสดงตนว่าเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดแล้ว เท่ากับไปเปลี่ยนคู่ต่อสู้ เช่น แทนที่กลุ่มคนงานจะต่อสู้กับนายจ้าง ก็กลายเป็นกลุ่มคนงานมาต่อสู้กับเจ้าหน้าที่เสียเอง กลุ่มคนงานจะมีความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่หวังเจ้าหน้าที่เป็นที่พึ่งแล้ว คงจะต้องหวังพึ่งการกระทำของพวกตัวเองโดยก่อความรุนแรงขึ้นมา

ถึงแม้ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมจะมีการกำหนดยุทธวิธีและวิธีดำเนินการเบื้องต้น รวมถึงมีการกำหนดแผนในการดูแลสถานการณ์อย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอนและมีความรัดกุมก็ตาม หากแต่สิ่งที่สำคัญในการดำเนินการดูแลสถานการณ์การชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือการที่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะสามารถนำเอาวิธีการต่างๆ มาปรับใช้ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

อย่างเหมาะสม ดังจะได้พิจารณาจากเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ต่อไป