

การประชุมสภาสาธารณะภายใต้กฎหมายไทย

๔. ๑ พัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อให้เกิดพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาเป็นลำดับ รวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะด้วย อย่างไรก็ตามการพัฒนาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้เป็นไปอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง หากแต่มีช่วงเวลาที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกปิดกั้นและถูกจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพลงอย่างมากในหลายช่วงเวลา เนื่องจากได้เกิดการรัฐประหารและมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมสถานการณ์และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าปราบปรามการประชุมสาธารณะของประชาชน รวมถึงการจับกุมบุคคลที่มีความคิดต่อต้านรัฐบาล การใช้อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทยและส่งผลกระทบต่อแนวความคิดพื้นฐานในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อต่อสู้กับอำนาจของผู้ปกครองหรือเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาต่างๆก็ได้ปรากฏขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการประชุมสาธารณะรวมถึงการเข้าควบคุมสถานการณ์การประชุมในแต่ละเวลานั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของสภาพการณ์ทางสังคมในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งการศึกษาถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในแต่ละเวลานั้นสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ในการวางกรอบหรือกำหนดกติกาในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะและในการวางบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับสถานการณ์การประชุมสาธารณะซึ่งมีความหลากหลายให้เหมาะสมต่อไป

๔. ๑. ๑ ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๐๐)

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎรแล้วนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจจากระบอบกษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ มาสู่กลุ่มคณะบุคคลซึ่งได้แก่คณะราษฎร

โดยในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นมิได้ปรากฏบทบัญญัติในการรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๔ ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แต่กระนั้นก็ตามพัฒนาการของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากได้เกิดเหตุการณ์กบฏขึ้นทำให้คณะราษฎรฝ่ายทหารได้ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าปราบปรามและควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่สถานการณ์ปกติ เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีบทบาทเด่นชัดขึ้นซึ่งและเป็นการเปิดโอกาสให้กองทัพเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางการเมืองในเวลาต่อมา จนกระทั่งได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาทำความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยกว้างขวางมากขึ้น ต่อมาหลังจากจอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้มีการใช้อำนาจในทางที่เด็ดขาดมากขึ้น มีการใช้นโยบายชาตินิยมปลุกเร้าความรักชาติและเชื่อผู้นำ ในช่วงสมัยนี้ได้มีการเดินขบวนเคลื่อนไหวของประชาชนและนักศึกษาจำนวนมากเป็นครั้งแรกเพื่อเรียกร้องดินแดนคืนจากประเทศฝรั่งเศส ทำให้รัฐบาลตัดสินใจทำสงครามกับประเทศฝรั่งเศสเพื่อชิงดินแดนคืน ต่อมาเมื่อชิงดินแดนคืนได้สำเร็จแล้ว การเคลื่อนไหวได้ลดกระแสลง^๑ จากนั้นในสมัยรัฐบาลพลเรือโท นายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้มีการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น มีการชุมนุมไฮด์ปาร์กของประชาชนขึ้นที่สนามหลวงเป็นครั้งแรก มีการก่อตั้งสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยเพื่อประสานการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของกรรมกร แต่การใช้สิทธิเสรีในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้ถูกจำกัดลงภายหลังจากมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ จากนั้นได้มีการเคลื่อนไหวของมวลชนครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกเนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและส่งทหารไทยไปร่วมรบในสงครามเกาหลี ในชื่อว่า “ขบวนการสันติภาพ” มีประชาชนมาลงชื่อคัดค้านนับแสนคน ขบวนการสันติภาพถือว่าเป็นขบวนการแรกที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลจึงได้ดำเนินการปราบปรามและจับกุมประชาชนครั้งใหญ่ รวมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นเพื่อใช้

^๑ สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, “๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย: ประวัติแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน,” ใน ๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย, สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีเอทีพี พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๓๖), หน้า ๒๖ - ๒๗

ในการปราบปรามผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างกว้างขวางและต่อมาได้เกิดขบวนการนักศึกษา มีศูนย์กลางอยู่ที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เคลื่อนไหวทางการเมือง จนรัฐบาลได้มีการเรียกอาจารย์และนักศึกษาจำนวนมากไปสอบสวนและจับกุม จนกระทั่งกองทัพบกได้เข้ายึดมหาวิทยาลัย ว่าเป็นการชั่วคราว ทำให้เกิดกรณีนักศึกษาจำนวน ๓,๐๐๐ คนเข้ายึดมหาวิทยาลัยคืนในวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๔ รัฐบาลจึงใช้มาตรการใหม่ในการควบคุมขบวนการนักศึกษาโดยการเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยโดยตัดคำว่า "วิชา" และ "การเมือง" ออก และให้จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นอธิการบดีเพื่อเข้าไปควบคุมขบวนการนักศึกษา ทำให้นักศึกษาถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอีกครั้ง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ มีการฟื้นฟูขบวนการกรรมกรและขบวนการนักศึกษา ได้มีการจัดตั้งสหภาพนิสิตนักศึกษาขึ้นโดยความร่วมมือกันของนิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ และได้มีเหตุการณ์เดินขบวนใหญ่คัดค้านการเลือกตั้งที่ทุจริตเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยมีนักศึกษามากกว่า ๕,๐๐๐ คน และประชาชนจำนวนนับพันคนเข้าร่วมการชุมนุมประท้วงด้วย และในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีการชุมนุมที่สนามหลวงเรียกร้องให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจลาออก ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดอำนาจการปกครองจากจอมพล ป.พิบูลสงครามเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ อันถือเป็นการสิ้นสุดยุคของการปกครองโดยกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือคณะราษฎร

อย่างไรก็ตามในช่วง ๒๕ ปีหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองมากขึ้น จากที่อำนาจการปกครองที่อยู่ภายใต้ระบอบกษัตริย์ มาสู่การใช้อำนาจโดยกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการ ซึ่งมีฐานที่กว้างขึ้น และภายในกระบวนการเช่นนี้ ก็มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการให้มีกฎเกณฑ์แน่นอนชัดเจนขึ้นโดยจะมีการพิจารณาเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามความสามารถ โดยหลักชาติตระกูลถูกลดความสำคัญลง นอกจากนั้น การปกครองในสมัยของคณะราษฎรก็มีเจตนารมณ์อันมั่นคงพอสมควร ที่จะให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดของตน เช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และเตรียมการที่จะมอบอำนาจทั้งหมดแก่สภาที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อเงื่อนไขด้านการศึกษาพร้อม โดยมีการขยายการศึกษาไปทั่วประเทศ เพื่อให้คนรู้หนังสืออย่างรวดเร็ว และท้ายที่สุดปลายสมัยของคณะราษฎร ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช ๒๔๘๙ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นที่มาแห่งอำนาจสูงสุด ทำให้สังคมไทยได้มีโอกาสเลือกตั้งตามระบบพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก จึงนับได้ว่าภายใน ๒๕ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ คณะราษฎรได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก การปฏิวัติเมื่อ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

จึงมีคุณค่า และมีความหมายสำคัญในทางประวัติศาสตร์ แม้ว่าจะยังมีข้อจำกัดที่ยังเป็นประชาธิปไตย ที่มอบให้โดยชนชั้นนำในระบบราชการก็ตาม^๖

๔.๑.๒ ช่วงการปกครองภายใต้คณะรัฐประหาร (พ.ศ. ๒๕๐๐ - พ.ศ. ๒๕๑๖)

การปกครองในช่วงนี้เกิดจากการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากจอมพล ป.พิบูลสงครามเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ และได้ทำการรัฐประหารครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยได้มีการใช้ระบอบเผด็จการทหารที่เข้มงวดและรุนแรงที่สุด ซึ่งถือเป็นยุคมืดแห่งประชาธิปไตย โดยได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญและล้มรัฐสภาชุดเดิมทั้งหมด รวมถึงมีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ยกเลิกการจัดการเลือกตั้ง และมีการสร้างระบบการเมืองแบบใหม่ตามความพอใจของตน โดยแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาที่มาจากทหารและข้าราชการประจำ ซึ่งตนสามารถควบคุมได้ตามใจปรารถนา ในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น จอมพลสฤษดิ์ได้ปกครองด้วยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีเพียง ๒๐ มาตรา และได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญดังกล่าวที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างไม่มีขอบเขต ในการสั่งจับกุมนักการเมืองฝ่ายค้าน นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ รวมทั้งมีการสั่งประหารชีวิตประชาชนโดยไม่มีการสอบสวนตามกฎหมายแต่อย่างใด ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ได้ถึงแก่กรรมในวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๖ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนและสืบต่ออำนาจเผด็จการต่อมา โดยได้มีการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ มีการกวาดล้างปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้มีการต่อสู้กันด้วยอาวุธและอาศัยการจัดตั้งกองกำลังในชนบทเป็นฐานซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ที่ต่อเนื่องมาอีกกว่า ๒๐ ปี การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งคือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งใช้เวลาร่างนานถึงเกือบสิบปี คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งจอมพลถนอมได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ต่อมาจอมพลถนอมได้มีการรัฐประหารตนเองเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภาเพื่อฟื้นระบอบเผด็จการทหารเต็มรูปแบบขึ้นมาใหม่ ซึ่งสร้างความไม่พอใจอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไปอันนำมาสู่เหตุการณ์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑

๔.๑.๓ ช่วงเหตุการณ์เดือนตุลาคม (พ.ศ. ๒๕๑๖ - พ.ศ. ๒๕๑๙)

เหตุการณ์เดือนตุลาคม ๒๕๑๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มต้นจากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของกลุ่มนักศึกษา

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓

ปัญญาชน และนักกิจกรรมทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง ได้ยื่นหนังสือต่อรัฐบาล เพื่อขอให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่จอมพลถนอมได้สั่งให้มีการจับกุมและปราบปรามกลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างเฉียบขาด สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนและก่อให้เกิดกระแสต่อต้านอำนาจการปกครองของจอมพลถนอมอย่างรุนแรงจนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของนักศึกษาและประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และมีการเคลื่อนขบวนใหญ่ไปตามถนนราชดำเนินไปจนถึงพระบรมรูปทรงม้าเพื่อแสดงการต่อต้านรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่มีประชาชนมาเข้าร่วมการชุมนุมและเดินขบวนหลายแสนคน ในที่สุดได้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนที่ข้างพระราชวังสวงจิตจรดดา เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และกลายเป็นเหตุการณ์ลูกกลม จอมพลถนอมได้พยายามสั่งให้มีการปราบปรามอย่างรุนแรงโดยใช้กำลังทหาร ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมสถานการณ์ แต่ปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลไม่อาจจะควบคุมสถานการณ์ได้ เนื่องจากพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบกไม่ยอมสั่งเคลื่อนย้ายกำลังออกมาปราบปรามตามคำสั่ง ทำให้จอมพลถนอมต้องลาออกและหลบหนีออกจากประเทศ^๓ เหตุการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงพลังในการชุมนุมของประชาชนซึ่งมีความสำคัญต่อทิศทางในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นบทเรียนครั้งสำคัญในการบริหารประเทศของรัฐบาลและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประชาชน ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีการใช้กำลังเข้าควบคุมสถานการณ์อย่างเฉียบขาดและมีการใช้ความรุนแรงต่อประชาชน จะก่อให้เกิดความโกรธแค้นและไม่พอใจแก่ประชาชนเป็นอย่างมากอันจะทำให้ประชาชนที่มีความรู้สึกว่าถูกกดขี่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ เดินทางเข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะมากขึ้นและทำให้สถานการณ์ลูกกลมบานปลายจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ กรณีเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ถือเป็นความสำเร็จครั้งแรกของประชาชนในการรวมพลังชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้สถานการณ์ในประเทศกลับสู่สถานการณ์ปกติ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่อีกครั้ง ในช่วงเวลานี้ได้เกิดกระแสการต่อสู้เพื่อเอกราช ประชาธิปไตยและความเป็นธรรม โดยได้รับอิทธิพลของแนวความคิดสังคมนิยมและได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง มีการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนขึ้นหลายองค์กรเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖

๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากการที่จอมพลถนอมซึ่งได้หลบหนีออกนอกประเทศได้บวชเป็นสามเณรกลับเข้ามาในประเทศไทย ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่นิสิตนักศึกษาเป็นอย่างมาก จึงได้มีการชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาเพื่อขับไล่จอมพลถนอมให้ออกนอกประเทศ ก่อให้เกิดเหตุการณ์จลาจลซึ่งนำไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามของเจ้าหน้าที่ทำให้ฝ่ายนักศึกษาและประชาชนเสียชีวิตนับร้อยคน และถูกจับกุมคุมขังถึง ๓.๐๐๐ คน และในเย็นวันเดียวกันคณะปฏิรูปแห่งชาติ นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชะลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และได้ใช้อำนาจคณะรัฐประหารเข้าควบคุมสถานการณ์และยกเลิกรัฐธรรมนูญ สถาปนาระบบอบเผด็จการกลับคืนมาใหม่ ทำให้บทบาทของขบวนการนักศึกษาในยุค ๑๔ ตุลาคม สิ้นสุดลง ถือเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญอีกครั้งในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะและการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามประชาชนอย่างเฉียบขาดและรุนแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียและเป็นบทเรียนในการชุมนุมสาธารณะในครั้งต่อมา

จากเหตุการณ์การชุมนุมเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งได้มีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รวมทั้งใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารในการเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะของประชาชนด้วยความเด็ดขาดนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญกับการแสดงออกของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะน้อย และต้องการเข้าควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว จึงได้มีการใช้มาตรการในการเข้าจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงและเกินสมควรแก่เหตุ ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยในเวลาต่อมา

๔.๑.๔ ช่วงประชาธิปไตยในยุคหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม (พ.ศ. ๒๕๑๙ – พ.ศ. ๒๕๓๕)

หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้วได้มีการแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้การดูแลของคณะรัฐประหาร ซึ่งมีการใช้อำนาจในการปราบปรามและจับกุมประชาชนเป็นจำนวนมากโดยไม่มีการสอบสวนตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมและมีการกล่าวหาประชาชนในข้อหาคอมมิวนิสต์ ทำให้นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากได้ตัดสินใจเดินทางไปยังเขตชนบทเพื่อเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีกรยกเลิกการเลือกตั้งและยุบพรรคการเมือง ปิดหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นอย่างมาก ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ใช้นโยบายการผ่อนคลายเป็นพิเศษให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมสมัย ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และ

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ รวมทั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป มีการประกาศใช้นโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ทำให้นักศึกษาและประชาชนที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้กลับเข้าร่วมพัฒนาชาติ ส่งผลต่อบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลในสมัยดังกล่าวยังคงใช้กองทัพและเสียงของสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งในการสนับสนุนอำนาจของรัฐบาล ทำให้ในสมัยนี้ถูกเรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ ต่อมาเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จากการเลือกตั้ง ได้มีนโยบายเปิดเสรีทางการค้าทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟู จนกระทั่งมีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และยุบสภา เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนและมีการเคลื่อนไหวคัดค้านอำนาจของคณะรัฐประหาร ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งได้เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และพลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกและเป็นผู้ร่วมก่อการรัฐประหารได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้เคยให้สัตยาบันปฏิญาณว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ประชาชนไม่พอใจ และได้มีการรวมตัวคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ในวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สหพันธ์นิสิตนักศึกษา และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้ร่วมกันจัดการชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ที่บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า โดยมีประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมนับแสนคน และได้มีการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลตลอดมา จนกระทั่งในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ประชาชนประมาณ ๓ แสนคนได้เข้าร่วมการชุมนุมที่ท้องสนามหลวงและได้มีการเดินขบวนเพื่อไปยังทำเนียบรัฐบาล เมื่อขบวนเคลื่อนมาถึงบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการปิดกั้นเส้นทางโดยใช้ลวดหนามและเครื่องกีดขวาง และเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงได้ใช้รถดับเพลิงฉีดน้ำเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งได้ใช้ก้อนหิน เศษไม้ ขว้างปาใส่รถดับเพลิงและเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงบุกขึ้นไปบนรถดับเพลิงจนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตีด้วยกระบองจนได้รับบาดเจ็บ พลเอกสุจินดา ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยห้ามการชุมนุมมั่วสุมกันทางการเมือง มีการควบคุมสื่อสารมวลชน รวมถึงได้มีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลสถานการณ์จากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ทหาร แต่ประชาชนยังคงเข้าร่วมการชุมนุมและเดินขบวนต่อไป จนกระทั่งวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าสลายการชุมนุมครั้งใหญ่โดยมีการใช้อาวุธปืน ทำให้ประชาชนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีการจับกุมประชาชนไปไว้ที่โรงเรียนตำรวจนครบาลบางเขน แต่เหตุการณ์ยังมีได้สงบลงนอกจากนี้ยังมีการชุมนุมกดดันรัฐบาลตามจังหวัดต่างๆ รัฐบาลจึงต้องยอมผ่อนปรนการใช้มาตรการที่รุนแรงกับประชาชน

โดยเหตุการณ์ได้สิ้นสุดลงเมื่อพลเอกสุจินดาและพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้นำการชุมนุม ได้เข้าเฝ้า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีการแพร่ภาพข่าวไปทั่วประเทศ ทำให้สถานการณ์ กลับเข้าสู่ภาวะปกติ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองของไทยที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นลำดับโดยได้มีการยอมรับในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงต่อต้านการรัฐประหารและการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา อันนำไปสู่ใช้อำนาจของรัฐบาลในการเข้าปราบปรามประชาชน ซึ่งได้มีการใช้กำลังทหารและอาวุธปืนในการสลายการชุมนุม จนนำไปสู่ความสูญเสียชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากรวมถึงได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยได้ใช้มาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ ซึ่งเป็นการใช้มาตรการที่รุนแรงและเกินสมควรแก่เหตุในการจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะของประชาชนที่เกิดขึ้น ทำให้สถานการณ์ลุกลามบานปลายเกิดการจลาจลจนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้

๔.๑.๕ ช่วงการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ.๒๕๓๕ – พ.ศ. ๒๕๔๐)

หลังจากพลเอกสุจินดาได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ นำมาสู่การปกครองโดยระบบรัฐสภาที่มาจากกาเลือกตั้งอีกครั้ง ในช่วงเวลานี้ได้มีการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นลำดับและได้มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหบ่อยครั้ง ถือเป็นช่วงที่มีการพัฒนาในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ดีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการชุมนุมสาธารณะยังคงมีลักษณะที่เกินสมควรแก่เหตุอยู่หลายครั้ง ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการชุมนุมประท้วงของชาวนาภาคกลางหลายจังหวัดและองค์กรสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกยอ.ภาคอีสาน) ได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาภาคอีสาน โดยเฉพาะปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน แต่รัฐบาลเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวมีพรรคการเมืองอยู่เบื้องหลัง ในวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ รัฐบาลได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของชาวนาที่จังหวัดกำแพงเพชร เนื่องจากการปิดล้อมศาลากลางจังหวัดและปิดถนน การสลายการชุมนุมดังกล่าวทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต ๑ คน ในทางการเมืองได้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อให้เป็นประชาธิปไตย โดยมี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้นำหมี่ข้าวถือศีลและอดอาหาร เพื่อเป็นการกดดันรัฐบาล^๕ ต่อมา

^๕ สุทธชัย ยัมประเสริฐ, สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓๙ - ๒๔๐

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีองค์กรสมัชชาคนจนซึ่งแยกตัวมาจาก สกยอ. เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้เคลื่อนไหวคัดค้านแนวทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่มุ่งสู่ความเป็นอุตสาหกรรม โดยละเลยภาคเกษตรกรรม ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ กลุ่มสมัชชาคนจนนับหมื่นคนจาก ๒๑ จังหวัดได้เคลื่อนไหวโดยการชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของชาวนา ๔๗ กรณี การชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานถึง ๑ เดือน ในที่สุดรัฐบาลจึงได้รับข้อร้องเรียนทั้งหมดไว้พิจารณาและให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดูแลแก้ปัญหา^๕ การชุมนุมจึงสลายตัวไป หลังจากนั้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการชุมนุมใหญ่ของกลุ่มสมัชชาคนจนที่หน้าทำเนียบรัฐบาลวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อทวงสัญญาที่รัฐบาลรับว่าแก้ปัญหาให้กับชาวบ้าน ๑๒๑ กรณี โดยมีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานถึง ๙๙ วัน จนถึงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ยอมรับในปัญหาของสมัชชาคนจน นำไปสู่การมีมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งให้มีการแก้ปัญหาต่างๆ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหา ๑๒ คณะเพื่อเป็นกลไกในการติดตามการดำเนินการแก้ไขปัญหา^๖ ต่อมาได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้น โดยมีการประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและองค์กรในหลายภาคส่วนจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีหลักการรองรับมากที่สุดฉบับหนึ่ง

ในช่วงเวลานี้ได้มีการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาชนหลายภาคส่วนโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรซึ่งมีการรวมตัวกัน และได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา รวมถึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งได้มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้สี่เขียวเป็นสัญลักษณ์ ซึ่งมาตรการที่รัฐบาลได้ดำเนินการต่อการชุมนุมในช่วงเวลานี้มักจะมีการเจรจาและรับปัญหาของกลุ่มผู้ชุมนุมไปพิจารณาทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมพอใจและสลายการชุมนุมไปด้วยตัวเอง ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ และมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลผู้ชุมนุมก็มักจะเป็นไปด้วยความละมุนละม่อมไม่เกิดความรุนแรงขึ้น

๔.๑.๖ ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๘)

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ประกาศลาออกจาก

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๔ - ๒๔๕

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๐

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยนายชวน หลีกภัย ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนเป็นสมัยที่สองโดย ได้มีปัญหาขัดแย้งกับภาคประชาชน เช่น เกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมของคนงานโรงงานไทยซัมมิทอโตพาท ที่ถนนบางนา-ตราด โดยมีข้ออ้างว่าคนงานประท้วงปิดถนนขวางเส้นทางการจราจรและอ้างว่ามีมือที่สามเป็นพรรคการเมืองใหญ่อยู่เบื้องหลัง^๙ ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนชาวจังหวัดกาญจนบุรีชุมนุมประท้วงความไม่ชอบธรรมในการก่อสร้างท่อส่งก๊าซระหว่างประเทศไทย-พม่าของการปิโตเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งมีการทำลายป่าไม้และสภาพแวดล้อมอย่างมาก ในวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการจับกุมผู้นำการชุมนุมและผู้นำชาวบ้านจำนวน ๓๐ คน ในข้อหาก่อการจลาจลและได้ก่อสร้างโครงการต่อไปจนเสร็จโครงการ ต่อมาในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการชุมนุมประท้วงของประชาชนซึ่งได้จัดตั้งเป็นองค์กรกลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอกและกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมบ้านกรูด โดยมีการชุมนุมประท้วงปิดถนน ในที่สุดเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าสลายการชุมนุมของชาวบ้านเพื่อเปิดเส้นทางและมีการจับกุมดำเนินคดีสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ (NGOs) และผู้นำชาวบ้าน อย่างไรก็ตามยังมีการชุมนุมประท้วงของชาวบ้านทั้งสองแห่งต่อไป จากนั้นในวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีกลุ่มเกษตรกรชาวไร่มันสำปะหลังจากจังหวัดนครราชสีมาชุมนุมประท้วงรัฐบาลอยู่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล และได้เกิดเหตุการณ์สุนัขของเจ้าหน้าที่ตำรวจกัดกลุ่มผู้ชุมนุม ในกรณีกลุ่มชาวบ้านที่ต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลได้ชุมนุมยื่นข้อเสนอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูลทั้ง ๘ บาน เพื่อให้ปลาสามารถขึ้นมาวางไข่ได้ ต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กลุ่มผู้ชุมนุมของสมัชชาคนจนจำนวน ๒๐๐ คน ได้เดินทางมาจากเขื่อนปากมูลแล้วใช้บันไดไม้ไผ่ที่จัดเตรียมมาวางพาดที่ประตูหน้าทำเนียบรัฐบาลด้านถนนพิษณุโลก บุกเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลครั้งแรก และต่อมาในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ชาวบ้านได้บุกป็นเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลเป็นครั้งที่สอง รัฐบาลจึงได้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมโดยการรื้อเต็นท์ ทำลายเครื่องกระจายเสียง และจับกุมชาวบ้านปากมูลจำนวน ๒๐๒ คน^{๑๐} ในช่วงเวลาดังกล่าวนับเป็นช่วงที่รัฐบาลได้ใช้มาตรการในการเข้าจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างจริงจัง โดยมีการสลายการชุมนุม จับกุมและฟ้องร้องผู้นำภาคประชาชนหลายครั้ง อย่างไรก็ตามก็ได้มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนอย่างสม่ำเสมออันเป็นการแสดงถึงการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๗

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๘ - ๒๕๙



รัฐบาลนายชวนได้บริหารประเทศจนเกือบครบวาระของสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ประกาศยุบสภา และมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ได้พยายามแสดงท่าทีเป็นมิตรต่อภาคประชาชน โดยการทานข้าวกับผู้ชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลและให้คำมั่นสัญญาต่อสมัชชาคนจนว่าจะเร่งแก้ไขปัญหาให้ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน สมัชชาคนจนจึงยุติการชุมนุมเพื่อเปิดโอกาสและให้เวลารัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขปัญหามา ต่อมาในวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์อย่างเป็นทางการโดยได้มีการพยายามเสนอกฎหมายความมั่นคงฉบับใหม่มาทดแทน ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีความมั่นคงในอำนาจมากขึ้น รัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ จึงได้มีการจัดการกับการเคลื่อนไหวภาคประชาชน เช่น การสลายการชุมนุมกรณีคัดค้านการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย ในวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เข้ารีดเค้นท์และที่พักของชาวบ้านที่ชุมนุมประท้วงบริเวณเขื่อนปากมูล ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ จากนั้นต่อมาในวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานครในสมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการฯ ได้ใช้กำลังเข้ารีดถอนเพลิงพักของสมัชชาคนจนที่ชุมนุมประท้วงอยู่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล และหลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการจัดภูมิทัศน์บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลและตั้งแผงจราจรกันเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนมาชุมนุมที่บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลอีก นอกจากนี้ในปีพ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้มีมติให้ยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ ๔๓ (พตท.๔๓) ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการปราบปรามการก่อการร้ายอย่างจริงจังทำให้สถานการณ์ยิ่งรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีเหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี และที่อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา หลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจได้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของประชาชนที่หน้าอำเภอตากใบ และจับกุมประชาชนจำนวน ๑,๓๗๐ คน ไปสอบสวน แต่เนื่องจากการขนส่งที่ปราศจากความระมัดระวังทำให้ประชาชนเสียชีวิตถึง ๗๘ คน กรณีดังกล่าวทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ถูกวิจารณ์อย่างหนักในเรื่องการใช้มาตรการที่รุนแรงในภาคใต้ โดยใช้วิธีการทางทหารปราบปรามประชาชน อันทำให้สถานการณ์ร้ายแรงขยายวงออกไป นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้นโยบายขั้นเด็ดขาดในการปราบปรามยาเสพติดทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐบาลถูกกล่าวหาอย่างมากในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับมีเรื่องการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในรัฐบาล ทำให้ประชาชนไม่พอใจและได้มีการแสดงออกของประชาชนโดยทั่วไปเพื่อคัดค้านนโยบายและการกระทำของรัฐบาล แม้จะได้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ครั้งใหม่พรรคไทยรักไทยและพ.ต.ท.ทักษิณ ได้กลับมาเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว แต่การประชุมประท้วงเพื่อขับไล่รัฐบาลก็เกิดขึ้นอย่างหนักหลังจากนั้น

สถานการณ์การประชุมสาธารณะในช่วงเวลานี้ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมาก มีการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการประชุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาปากท้อง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความยุติธรรม เป็นต้น แม้รัฐบาลจะได้มีการสลายการชุมนุม แต่ก็ได้มีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นอีกหลายครั้งตามมา อย่างไรก็ตามมาตรการที่รัฐบาลใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะรวมถึงการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการเข้าสลายการชุมนุมซึ่งมีความรุนแรงและก่อให้เกิดความสูญเสียขึ้นหลายครั้ง ก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนขึ้นมา จนกระทั่งมีการชุมนุมครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา

๔. ๑.๗ ช่วงเหตุการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ปัจจุบัน)

ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีความต่อเนื่อง รวดเร็วและเป็นที่ยอมรับของประชาชนจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายที่รวดเร็วและเด็ดขาดนั้นได้มีการใช้อำนาจไปในทางที่รวมอำนาจเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว โดยลดทอนบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ในสังคม มีการใช้กฎหมายในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลในรัฐบาล และมีการดำเนินนโยบายที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ซึ่งกลไกของรัฐในขณะนั้นไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลให้เป็น ที่พอใจของประชาชนได้ จนกระทั่งได้มีเสียงต่อต้านรัฐบาลจากกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน หลายกลุ่ม มีการจัดเวทีสาธารณะเพื่อคัดค้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และมีการรวมตัว ชุมนุมเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลซึ่งมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่ง ได้มีการนัดชุมนุมครั้งใหญ่เพื่อขับไล่รัฐบาลโดยกลุ่มผู้ชุมนุมที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็น กลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) พ.ต.ท.ทักษิณได้พยายามแก้ปัญหาโดยการประกาศยุบสภา ในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมีพรรคการเมืองหลายพรรค ประกาศไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในครั้ง นี้ อย่างไรก็ตามการชุมนุมยังคงดำเนินต่อไป โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวกดดันให้มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรี อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันได้มีการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนรัฐบาลและต่อต้าน การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจำนวนนับพันคนซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัด สถานที่ชุมนุมไว้ที่สวนจตุจักร ความขัดแย้งยังคงดำเนินต่อมาจนกระทั่งกลุ่มพันธมิตรประชาชน

เพื่อประชาธิปไตยประกาศนัดชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อขับไล่รัฐบาล โดยมีการเรียกร้องให้ทหารออกมาแสดงบทบาท ในขณะที่รัฐบาลก็ได้เตรียมประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและได้มีการสั่งการให้เคลื่อนกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้ามารักษาความสงบเรียบร้อย ตามแผนปฏิวัติ ๑๔๙ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารถือโอกาสทำการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยคณะทหารที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และยกเลิกรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง ต่อมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๑ ปี ในระหว่างนี้ได้มีการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) เพื่อขับไล่พลเอกสุรยุทธ์ และต่อต้านการรัฐประหาร โดยในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ กลุ่มผู้ชุมนุมประมาณ ๒,๐๐๐ คนได้เดินขบวนเพื่อจะไปยัง บ้านพักของประธานองคมนตรีและได้มีการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งตั้งด่านสกัดในหลายจุด โดยใช้แก๊งเลิ่กกันและรถบรรทุกของกรุงเทพมหานครจอดขวางไว้ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้สลายการชุมนุมโดยใช้แก๊สน้ำตาและกำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งสวมชุดป้องกันและใช้อุปกรณ์เพียงไล่ และกระบอง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้ได้รับบาดเจ็บหลายคน ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ เสร็จแล้วได้มีการลงประชามติและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จากนั้นได้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ พรรคพลังประชาชนซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคไทยรักไทยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ให้อยุบพรรคได้ชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนายสมศักดิ์ สุนทรเวช เป็น นายกรัฐมนตรี โดยได้ดำเนินนโยบายในแนวทางเดียวกับรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ทำให้ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านและได้มีการนัดชุมนุมขับไล่ รัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและเดินขบวนไปยัง ทำเนียบรัฐบาลจนนำไปสู่การชุมนุมยึดเยื่อที่สะพานมัฆวานรังสรรค์และกลุ่มผู้ชุมนุมได้บุกเข้ายึด ทำเนียบรัฐบาลในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ใช้มาตรการหลายรูปแบบในการควบคุมการชุมนุม มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งเพื่อขอคุ้มครองชั่วคราว รวมถึงการพยายามใช้กำลังเจ้าหน้าที่ เพื่อเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปก.) ได้มีการรวมกลุ่มตั้งขบวนบริเวณ กองบัญชาการกองทัพบกและได้เคลื่อนขบวนไปต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย (พธม.) โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารประมาณ ๕๐๐ นายตั้งแนวสกัดอยู่ระหว่าง

กลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองโดยมีเพียงโล่พลาสติกเป็นเครื่องป้องกัน แต่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่ายและมีผู้เสียชีวิต ๑ คนและมีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก รัฐบาลนายสมัคร ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแม่ทัพภาคที่ ๑ เป็นรองหัวหน้าผู้รับผิดชอบ เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทหารในการเข้ามาควบคุมการชุมนุม แต่เจ้าหน้าที่ทหารมิได้ดำเนินการเข้าควบคุมสถานการณ์หรือสลายการชุมนุมแต่อย่างใด โดยมีการประกาศว่าทหารอยู่ข้างประชาชน ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมยังคงจัดการชุมนุมต่อเนื่องต่อไป หลังจากนั้น นายสมัครได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่านายสมัคร ได้มีการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ของรัฐ ทำให้ต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบในการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายเพื่อที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนขบวนมาชุมนุมปิดล้อมรัฐสภาเพื่อขัดขวางการเข้าแถลงนโยบายของนายสมชาย ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมเพื่อเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปในรัฐสภาในวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมและมีการระเบิดขึ้นทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑ คนและบาดเจ็บสาหัสอีกเป็นจำนวนมาก หลังจากการแถลงนโยบายเสร็จสิ้น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุมขับไล่รัฐบาลต่อไปและได้มีการเคลื่อนขบวนไปยังสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิ โดยปิดล้อมสนามบินไว้ทำให้ผู้โดยสารไม่สามารถใช้สนามบินได้ จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคพลังประชาชนและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคซึ่งส่งผลให้นายสมชายพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงได้ยุติการชุมนุมลง ต่อมารัฐสภาได้มีมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้กลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองและผู้ต่อต้านการรัฐประหารรวมทั้งกลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ได้มีการรวมตัวกันนัดชุมนุมเพื่อต่อต้านรัฐบาล โดยมีกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เป็นแกนนำ ซึ่งใช้สัญลักษณ์เสื้อสีแดง การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้เกิดเหตุการณ์จลาจลในวันที่ ๑๑ - ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้มีการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารใน และเกิดเหตุการณ์การสลายการชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร โดยในการใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำภายใต้กรอบที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่

๔.๒.๑ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ โดยในวรรคหนึ่งได้บัญญัติถึงการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติหลักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน โดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการใช้เสรีภาพดังกล่าว แม้จะยังไม่มีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสันติบัญญัติก็ตาม

โดยในวรรคสองของมาตรา ๖๓ ได้บัญญัติถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนไม่ได้ หากแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวนั้นอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าหากเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะจัดขึ้นโดยเอกชนเฉพาะกลุ่มซึ่งไม่มีการเปิดให้สาธารณะชนเข้าร่วมในการชุมนุมนั้น รัฐไม่อาจตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวได้ แต่มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่สามารถเข้าไปอำนวยความสะดวกหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณการชุมนุมนั้นได้ ซึ่งหากการชุมนุมที่จัดขึ้นโดยเอกชนเฉพาะกลุ่มนั้นมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยผู้ที่กระทำความผิดนั้นไม่อาจอ้างความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

นอกจากนี้การตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑) เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ดังนั้นในการใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงต้องกระทำภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดีมาตรา ๒๙ กำหนดว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นแม่บทในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งการที่รัฐจะตรากฎหมายใดๆขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นไม่ได้ และโดยที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าเมื่อยังไม่มียกกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะแล้วประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างไรก็ได้โดยเสรี แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องมีกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้มาตรา ๒๘ ได้กำหนดว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ จะกระทำมิได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควรและการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่ให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้จนไปกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพประการอื่นจนเกินสมควรด้วย

๔.๒.๒ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติ

ในการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกตินั้น ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้สำหรับวางกรอบกติกาหรือกำหนดกฎเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะโดยตรง แต่ในการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายหลายฉบับในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่างๆ มาใช้กับการชุมนุมสาธารณะ ดังนี้

๔.๒.๒.๑ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติถึงการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเหมาะสม และให้ใช้ภาษาไทยในการโฆษณา โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ที่ จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาต โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไข เช่น เวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียงลงในใบอนุญาตด้วยและผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น นอกจากนี้มาตรา ๖ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งให้ผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อให้เกิดความรำคาญแก่ประชาชน และหากการโฆษณานั้นกระทำความผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้หยุดการโฆษณานั้นได้ โดยได้กำหนดโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาทและให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมุ่งหมายถึงถึงการโฆษณาประชาสัมพันธ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่โดยที่ในการชุมนุมสาธารณะนั้น ย่อมมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงให้ผู้ร่วมการชุมนุมนั้นได้ยินได้ฟังด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงสามารถนำมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะได้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระจายเสียงนั้นเกินสมควร แต่อย่างไรก็ดี ในการที่ประชาชนจะใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมนั้นมีขั้นตอนการขออนุญาตหลายขั้นตอน โดยผู้ขออนุญาตจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่นายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเสียก่อน ซึ่งอาจเป็นการกระทบต่อสิทธิในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงปัญหาต่อสาธารณะได้ โดยส่วนมากการชุมนุมสาธารณะในแต่ละครั้งไม่ได้มีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรกำหนด

มาตรการในการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงให้สอดคล้องและไม่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตามได้เคยมีการจับกุมผู้นำการผู้ชุมนุมที่ใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้วหลายครั้ง รวมทั้งได้มีการยึดเครื่องเสียงด้วย แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีได้เคร่งครัดในการเอาผิดต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนมากนัก โดยมากจะลงโทษโดยวิธีเปรียบเทียบปรับเท่านั้น

๔.๒.๒.๒ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการจราจรให้เหมาะสมกับสภาพการจราจรและจำนวนพาหนะที่เพิ่มขึ้น และเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน โดยมาตรา ๑๐๘ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจราจรและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนดและมาตรา ๑๐๙ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนี้มาตรา ๑๑๔ ยังได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทและเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนเคลื่อนย้ายได้

โดยพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดถึงนิยามของ "เจ้าพนักงานจราจร" ในมาตรา ๔ (๓๗) หมายความว่า ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานจราจร และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจราจร ซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้ห้ามมิให้กระทำการด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรในบริเวณผิวการจราจร (Traffic Area) เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจรเท่านั้น แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าถ้าผู้ชุมนุมได้กระทำการในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถที่จะดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจไม่สามารถที่จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง ทำได้ก็เพียงแต่

ควบคุมมิให้การชุมนุมขยายวงกว้างออกไปกีดขวางการจราจรมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจจะเกิดขึ้นจากผู้ใช้รถใช้ถนนได้

๔.๒.๒.๓ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการควบคุมและดูแลรักษาทางหลวง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจตรายานพาหนะที่เดินบนทางหลวง และการจราจรบนทางหลวง เช่น มาตรา ๓๘ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แชนว วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตดังกล่าวผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และหากมีการกระทำดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอน ทำลาย หรือขนย้ายสิ่งที่ติดตั้ง แชนว วางหรือกองอยู่ภายในกำหนดเวลาอันสมควร โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น มาตรา ๓๙ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวงหรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล และมาตรา ๔๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก เศษหิน ดินทราย หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เศษหิน ดิน ทราย ตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทาง โดยมีบทกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๗๒ นอกจากนี้มาตรา ๔๑ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดหยุด จอด หรือกลับยานพาหนะใด ๆ บนทางจราจรหรือไหล่ทางในทางหลวงสายใดทั้งสายหรือบางส่วนได้ โดยทำเป็นประกาศหรือเครื่องหมายให้ปรากฏไว้ในเขตทางหลวงนั้น และมาตรา ๔๒/๑ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจเคลื่อนย้ายยานพาหนะที่หยุดหรือจอดในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ยานพาหนะอื่นหรือผู้ใช้ทาง หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

อย่างไรก็ตามได้มีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ.... มาตรา ๒๐ ซึ่งได้บัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเป็นการเดินแถวขบวนแห่ หรือชุมนุมกัน

ตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

อย่างไรก็ตามได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๕ คน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๙ คน รวม ๑๗๔ คน เห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ.... นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ (มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างเข้มงวด ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภา จึงได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) โดยวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงได้เป็นข้อยกเว้นเมื่อพิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ตามมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง แล้วเห็นว่า มีความหมายกว้างขวางและมีขอบเขตเกินกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการสัญจรไปมาของประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน การที่ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติให้อำนาจการอนุญาตการชุมนุมในเขตทางหลวงได้ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และการขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวง ประกอบในปัจจุบันในเรื่องการชุมนุมดังกล่าว มีกฎหมายอื่นบัญญัติห้ามไว้อยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหาร หรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใดๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด” และมาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรือวางบนทางหลวงหรือกระทำด้วยประการใดๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือ

บุคคล " เป็นต้น ดังนั้น มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่ให้เพิ่ม มาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็น สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และขัดกับมาตรา ๒๙ และ มาตรา ๔๔

๔.๒. ๒.๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่น ในการใช้อำนาจเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ในการจำกัดการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนโดยมาตรา ๑๐ ได้กำหนดให้การโฆษณาด้วยการปิด ติ่ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข ที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย มาตรา ๑๙ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศ กำหนดด้วยความเห็นชอบของพนักงานจราจร มาตรา ๓๗ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอน บนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ มาตรา ๓๙ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือ ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา ๔๒ โดยกำหนดให้ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และ องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทย สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา ๔๔ ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้

(๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

โดยเคร่งครัด

(๓) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือขจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

(๔) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและ ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้มาตรา ๔๗ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้งหรือแขวนไว้ในบริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้น ซึ่งเห็นได้ง่าย และมาตรา ๕๐ กำหนดให้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อ ดำเนินการตามกฎหมายได้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นมีวัตถุประสงค์ในการห้ามมิให้บุคคลใดๆ ในสังคม ฝ่าฝืนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมในสถานที่สาธารณะ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กระทบ ต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหลายมาตรา อันอาจเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ ในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้กฎหมายฉบับนี้ ในการบังคับใช้ได้จริง เนื่องจากในการชุมนุมสาธารณะนั้นมักจะมีผู้เข้าร่วมการชุมนุม จำนวนมากและการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่อาจนำไปสู่ ความไม่พอใจของผู้ชุมนุม และอาจนำไปสู่เหตุการณ์ที่รุนแรงขึ้นได้ รวมถึงเป็นการกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนด้วย การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ดังกล่าวจึงควรดำเนินการเพียงเพื่อควบคุมให้การชุมนุมก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น เท่านั้น

๔.๒.๒.๕ ประมวลกฎหมายอาญา

ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามที่ รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองนั้น จะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยในการชุมนุม สาธารณะนั้นจะต้องไม่ดำเนินไปโดยมีการกระทำผิดกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อยของ บ้านเมืองอันได้แก่ กฎหมายอาญา ซึ่งหากมีการกระทำผิดกฎหมายอาญาเกิดขึ้นในการชุมนุม สาธารณะนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้การกระทำที่ผิด กฎหมายนั้นยุติลงและมีอำนาจในการดำเนินคดีแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายนั้นต่อไป โดยกฎหมาย อาญาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะพอสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

มาตรา ๑๑๓ ได้กำหนดว่าผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อ

(๑) ล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

(๒) ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือ

(๓) แบ่งแยกราชอาณาจักร หรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต

มาตรา ๑๑๔ กำหนดว่าผู้ใดสะสมกำลังพลหรืออาวุธ ตระเตรียมการอื่นใดหรือสมคบกันเพื่อเป็นกบฏ หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อเป็นกบฏหรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏหรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏ แล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี

มาตรา ๑๑๕ กำหนดว่าผู้ใดยุยงทหาร หรือตำรวจให้หนีราชการให้ละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือให้ก่อการกำเริบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

ถ้าความผิดนั้นได้กระทำลงโดยมุ่งหมายจะบ่อนทำลายวินัยและสมรรถภาพของกรมกองทหารหรือตำรวจเสื่อมทรามลง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี

มาตรา ๑๑๖ กำหนดว่าผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชมโดยสุจริต

(๑) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

มาตรา ๑๑๗ กำหนดว่า ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินเพื่อบังคับรัฐบาล หรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าวและเข้ามีส่วน หรือเข้าช่วย ในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อ ทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญ ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือทำให้หวาดกลัวด้วยประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนร่วมหรือ เข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือ ติดต่อกับบุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนนั้น โดยเฉพาะการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มักจะมีการปราศรัย ขับไล่รัฐบาล และมีการปลุกกระดมให้มีการต่อต้านการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิด ตามกฎหมายอาญาดังกล่าว แต่ในการพิจารณาความผิดดังกล่าวนี้ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตตามจิตสำนึกของผู้ชุมนุมด้วย หากการชุมนุมนั้นได้ดำเนินไปโดยสงบและ ปราศจากอาวุธ ซึ่งเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ชุมนุมมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยถือตามจิตสำนึกของตนในการไปสู่จุดหมายที่สูงกว่า อันเป็นการปฏิบัติอารยะขัดขืน การใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายที่เคร่งครัดเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความรู้สึก ของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะมีผลต่อพัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะในครั้งนั้นได้

มาตรา ๒๐๙ กำหนดว่าผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิด ฐานเป็นอั้งยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา ๒๑๐ กำหนดว่าผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค ๒ นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษ จำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นซ่องโจร ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๑๕ ได้กำหนดว่าผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้มาตรา ๒๑๖ ได้กำหนดว่า เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มิว่าสูม เพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑๕ ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กฎหมายอาญามาตราดังกล่าวนั้นมิได้มีเจตนารมณ์ในการกำหนด ความผิดสำหรับการชุมนุมสาธารณะของประชาชน เนื่องจากเป็นปกติของการชุมนุมสาธารณะที่ ย่อมจะต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก หากมีการตีความกฎหมายอาญาที่มีลักษณะ ไม่ชัดเจนไปในทางที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม จะทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะได้เลย นอกจากนี้ในการชุมนุมสาธารณะอาจมีการกระทำความผิด กฎหมายเกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุม ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้กระทำผิดนั้น เป็นการส่วนตัว จะถือว่าผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่มีได้กระทำความผิดนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำ ผิดด้วยไม่ได้ นอกจากนี้ในการชุมนุมสาธารณะอาจมีการกระทำความผิดทางอาญาในภาค ๒ และตามกฎหมายอื่นเกิดขึ้นได้อีกหลายประการ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายนั้นๆ เป็นกรณีไป

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยของ บ้านเมือง ซึ่งในการชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาด้วย หากการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญาแล้วย่อมทำให้การชุมนุม สาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดีในการพิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ หรือมีการกระทำความผิดกฎหมายอาญาหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงเจตนาและวัตถุประสงค์ ในการชุมนุมสาธารณะครั้งนั้นด้วยว่าประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลในการก่อให้เกิดความไม่สงบ ขึ้นหรือไม่ ซึ่งหากมีการกระทำความผิดกฎหมายอาญาเกิดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มซึ่งผู้ชุมนุม ส่วนใหญ่ไม่ได้เห็นด้วยหรือยอมรับในการกระทำนั้น จะถือว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นไป โดยไม่สงบไม่ได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้ผิดกฎหมายนั้น เป็นการเฉพาะตัว และย่อมไม่ก่อให้เกิดอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการสลายการชุมนุม

๔.๒.๒.๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย ให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตาม กฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด

กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๔ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ มาตรา ๓๕ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น และมาตรา ๓๗ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ มาตรา ๓๙ กำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรา ๔๐ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติถึงการบังคับทางปกครองไว้ในมาตรา ๕๖ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้ มาตรา ๕๘ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ (๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ (๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน และในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำการโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และมาตรา ๕๙ กำหนดให้ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ ให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยคำเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ มาตรา ๖๐ กำหนดให้

เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน การเปลี่ยนแปลง มาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และถ้าผู้ อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลัง เข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

โดยในการใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุม สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไปยังผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ หรือ บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งโดยปกติ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งคำสั่งแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะเป็นหนังสือพร้อมระบุเหตุผลและวิธีการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเจ้าหน้าที่อาจแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจาก็ได้ และเจ้าหน้าที่จะต้องให้เวลาแก่ผู้ชุมนุมในการปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครองนั้นพอสมควร ซึ่งหากผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองต่อผู้ชุมนุมนั้นได้ โดยจะต้องมีคำเตือนที่ระบุมาตรการ บังคับทางปกครอง และหากผู้ชุมนุมมีการต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้ กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ ทั้งนี้มาตรการใดๆที่ เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม จะต้องเป็นไปโดยสมควรแก่เหตุ

๔.๒.๒.๗ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ประเทศไทยได้มีความพยายามในการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมาแล้ว ๕ ครั้ง ได้แก่^๕

๑) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

โดยคณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยกฎอัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนานกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖

๒) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.

โดยพลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐

^๕ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แนวทางในการตรา กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (๒๕๕๓), หน้า ๕

๓) ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนและคณะ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

๔) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

๕) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ยกร่างโดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.)

โดยในช่วงเวลาปัจจุบันได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่น่าสนใจ ๒ ฉบับ ได้แก่

ก) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วนั้นได้มีการผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๕ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และส่วนที่ ๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

ข) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ซึ่งยกร่างโดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๖ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน และอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ส่วนที่ ๒ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด และส่วนที่ ๓ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดและการเคลื่อนขบวน

หมวด ๓ การสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ซึ่งแบ่งเป็น ๔ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๒ ขั้นตอนการบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๓ การบังคับทางปกครองโดยตรง และส่วนที่ ๔ การบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน
หมวด ๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด ๕ การอุทธรณ์ และหมวด ๖ บทกำหนดโทษ

ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติฯทั้งสองฉบับนี้แล้ว มีข้อที่ควรพิจารณาถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

ก) หลักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

โดยร่างพระราชบัญญัติฯของ มสช. ให้ถือว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนโดยสงบและปราศจากอาวุธ(มาตรา ๖) ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันสิทธิในการชุมนุมของประชาชน ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯของคณะรัฐมนตรีให้ถือว่า การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายและการชุมนุมสาธารณะในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๔)

ข) ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. กำหนดไว้ว่าการชุมนุมสาธารณะ หมายความว่า การรวมตัวอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะของบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและบุคคลทุกคนอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี ไม่ว่าการชุมนุมดังกล่าวจัดในบริเวณที่มีอาณาเขตจำกัดทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่อาจเคลื่อนที่ในลักษณะเคลื่อนขบวน หรือการจัดชุมนุมในพื้นที่ที่มีลักษณะเปิดโล่งและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะอาจเคลื่อนที่ในลักษณะการเคลื่อนขบวนร่วมด้วยก็ได้ (มาตรา ๓) ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ว่า การชุมนุมสาธารณะหมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ (มาตรา ๕) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯฉบับนี้มีได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ ดังนั้นหากมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ว่าจะกี่คนก็ตาม ก็อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ค) ข้อยกเว้นไม่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. (มาตรา ๔) และร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๓) นั้นมีความใกล้เคียงกัน โดยร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. จะยกเว้นไม่ใช้บังคับกับการประชุมของพรรคการเมือง การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น การชุมนุมอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานที่จัดขึ้นภายในสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ การชุมนุมสาธารณะภายในสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในทางการศึกษา การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่จัดขึ้นตามขนบธรรมเนียมประเพณี กิจกรรมทางศาสนาหรือความเชื่อ กิจกรรมเพื่อการกีฬา การศึกษาวิจัย ความบันเทิงหรือการสาธารณะกุศล เท่าที่ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณี หรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬาหรือกิจกรรมอื่น เพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ (มาตรา ๓) โดยการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๔) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อยกเว้นเรื่องการประชุมของพรรคการเมือง จึงอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองได้

ง) การแจ้งการชุมนุม

ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งสองฉบับนี้ กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการชุมนุม แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับนี้จะกำหนดระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมไว้ต่างกัน กล่าวคือ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ถึง ๑๖๘ ชั่วโมง (มาตรา ๒๓) แต่หากไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้ทันทีก็จะกระทำโดยวาจาได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง

ก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง (มาตรา ๑๐) หากไม่สามารถแจ้งการประชุมก่อนได้ จะต้องมียกข้ออ้างการประชุมพร้อมคำขอผ่อนผันต่อเจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มการประชุม (มาตรา ๑๔)

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่ควรอนุญาต ให้จัดการประชุม ร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาคำคัดค้านการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนให้เสร็จ ก่อนเริ่มการประชุม โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด (มาตรา ๒๔) ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะต้องยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการประชุม ให้ศาลพิจารณาคำขอดังกล่าวเป็นการด่วน คำสั่งของศาลให้เป็นที่ที่สุด (มาตรา ๑๓) และในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันของเจ้าหน้าที่ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน คำสั่งของศาลให้เป็นที่ที่สุด (มาตรา ๑๔)

จ) ข้อจำกัดในการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช. กำหนดให้ การชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนในบริเวณอาคารรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล สถานทูต สถานที่ตั้งองค์การระหว่างประเทศ ที่ทำการศาล สนามบิน สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งให้กระทำได้เท่าที่ไม่ขัดขวางการให้บริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร (มาตรา ๑๑) ส่วนร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัฐทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา และทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ (มาตรา ๘)

ฉ) การสลายการชุมนุมและบทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช. กำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นการบังคับกับตัวบุคคลหรือทรัพย์สิน มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่สั่งห้ามเข้าร่วมการประชุมหรือคำสั่งสลายการชุมนุม ซึ่งการสลายการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง โดยใช้กำลังทางกายภาพ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ เช่น การใช้เครื่องพ่นน้ำ การฉีดน้ำ การใช้เครื่องกีดขวางหรืออาวุธ เช่น แก๊สน้ำตาหรือระเบิดควันได้ (มาตรา ๓) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงต้องเลือกมาตรการบังคับทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อผู้ที่อยู่ใต้บังคับทางปกครองและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด โดยหากมีการเลือกใช้อาวุธหรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นอย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ (มาตรา ๓๐) และห้ามใช้อาวุธปืนหรือ

วัตถุประสงค์ในการดำเนินการสลายการชุมนุม (มาตรา ๓๕) และจะต้องมีการเตือนหรือประกาศผ่านเครื่องขยายเสียงอย่างน้อยสองครั้ง ก่อนที่จะมีการใช้อาวุธต่อผู้ชุมนุม (มาตรา ๓๗) ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่จะประกาศกำหนดให้ พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว (มาตรา ๒๖) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยมีอำนาจค้นและจับ ผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้ หรือมีไว้ใน การชุมนุมสาธารณะนั้น กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา ๒๗)

โดยร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. ได้กำหนดโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ผู้เข้าร่วมการชุมนุม สื่อมวลชน และผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวชำระค่าปรับทางปกครองและให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับทางปกครองได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมและผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ โดยอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น

ทั้งนี้ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่ ๑. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ๒. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... (นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ๓. ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... (นายสถาพร มณีรัตน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ๔. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ... (นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ๕. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน พ.ศ.... (นายพีรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะเป็นผู้เสนอ) โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ในวันที่ ๙-๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ นายพีรพันธุ์ พาลุสุข และนายสถาพร มณีรัตน์ ได้ขอถอนร่างกฎหมายสองฉบับออกจากระเบียบวาระการประชุมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย ได้ขอถอนชื่อออกจากกรเป็นผู้ร่วมเสนอร่างกฎหมายของนายจุมพฏ บุญใหญ่ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นด้วยกับการถอนชื่อดังกล่าวทำให้เหลือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพียงสองฉบับ ได้แก่

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะ และในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวในวาระแรก พร้อมแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อแปรญัตติจำนวน ๓๖ คน อย่างไรก็ตามก็ตีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้มีมติคัดค้านการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่ามีแนวโน้มว่าจะมีการใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามการชุมนุมสาธารณะของประชาชน โดยไม่ได้เสนอชื่อสมาชิกเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญตามสัดส่วนเดิมจำนวน ๓๖ คน โดยให้เว้นว่างสัดส่วนของฝ่ายค้านจำนวน ๑๒ คนเอาไว้

๔.๒.๓ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์พิเศษ

ในกรณีที่เกิดสถานการณ์พิเศษขึ้นในประเทศนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอาจถูกจำกัดลงได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ได้กำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

๔.๒.๓.๑ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีการตราขึ้นตั้งแต่มัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการดูแลสถานการณ์ เมื่อเวลาที่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือภายในราชอาณาจักรหรือเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใด โดยผู้มีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก คือ พระมหากษัตริย์ หรือผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งผลของการประกาศกฎอัยการศึก ได้แก่

ก) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย

ข) ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก

ค) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ นี้เป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษ และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายทหาร อาจใช้มาตรการใดๆ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติได้โดยเร็ว ซึ่งอาจมีการใช้มาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการรวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะซึ่งเมื่อมีประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว จะทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนถูกจำกัดลง และบรรดามาตรการใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้กระทำไปภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน แต่ผู้ที่ได้รับผลจากการใช้มาตรการดังกล่าวไม่สามารถร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างใดอย่างหนึ่งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมากที่สุด

๔.๒.๓.๒ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงโดยเร็ว และใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยได้กำหนดนิยามของ "สถานการณ์ฉุกเฉิน" หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อการรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตาม

กฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในมาตรา ๕ กำหนดว่า เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระวังภัยภัย ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วยราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันท่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเมื่อประกาศแล้วให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกเป็นอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วมาตรา ๘ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(๓) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วยราชอาณาจักร

(๔) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ

(๕) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(๖) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าวหรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

นอกจากนี้มาตรา ๑๑ ได้กำหนดถึงในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือของบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๓) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๔) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจจะระงับเหตุการณ์ได้ทันท่วงที

(๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอดจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับ

หรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(๗) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักรเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๘) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๙) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๑๐) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้น มาตรา ๑๒ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และอาจร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน หากจะควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนี้ มาตรา ๑๗ ยังได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยมีการควบคุมก่อนการประกาศใช้อำนาจดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน และเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วมีผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมากในการกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์พิเศษที่เกิดขึ้นให้กลับสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว บทบัญญัติในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้ มีการบัญญัติถ้อยคำไว้อย่างกว้างและมีความไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตีความขยายอำนาจได้อย่างกว้างขวางซึ่งการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวกลับกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจที่น้อยมาก โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น และกำหนดให้การดำเนินมาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๓ ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบขององค์กรตุลาการแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดประกาศหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกตามความในพระราชกำหนดฉบับนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทางปกครองได้ โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักการสำคัญในการใช้อำนาจทางปกครอง

๔.๒.๓.๓ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ โดยได้นิยามถึง “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดภารกิจในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไว้ในมาตรา ๑๕ ได้แก่ ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณืที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป และในกรณีที่เหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว โดยในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนั้น มาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทา เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย

(๒) จัดทำแผนการดำเนินการตาม (๑) เสนอต่อคณะกรรมการ อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อความเห็นชอบ

(๓) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (๒)

(๔) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นอันตรายต่อ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ออกจากพื้นที่ที่กำหนด

ในการจัดทำแผนตาม (๒) ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย และในการนี้ให้จัดทำ แผนเผชิญเหตุในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ใน มาตรา ๑๘ ซึ่งกำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือ บรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้น การปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่ง ได้รับการยกเว้น

(๓) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(๔) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

(๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือ กำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(๖) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน เกินสมควรแก่เหตุและโดยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ บรรดาข้อกำหนด

ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง หรือกระทำการนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานหรือแสดงผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย และมาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจของ กอ.รมน. เพื่อป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้เป็นการใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษที่มีความจำเป็นต้องอาศัยอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งอาจมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้ โดยมีเงื่อนไขในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ซึ่งในการที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงว่ามีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแล้วและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน เพียงแค่การคาดการณ์ว่าจะเกิดเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ยังไม่เป็นสาเหตุเพียงพอที่จะประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้มาตรการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องเลือกใช้มาตรการเพียงเท่าที่จำเป็นและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเลือกใช้มาตรการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางมาก และมีถ้อยคำในบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตีความให้เกิดผลร้ายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าเจตนารมณ์แห่งกฎหมายฉบับนี้ได้

๔.๓ ลักษณะการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ" อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการปกครองหรือรัฐบาลได้มีทัศนคติต่อการชุมนุมสาธารณะในแง่ลบตลอดมา โดยมองว่าการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ จึงมิได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศหรือทางการเมือง ขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจและทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีการแบ่งอำนาจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคโดยใช้กลไกของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ในบางกรณีได้มีการดำเนินนโยบายไปกระทบสิทธิของชาวบ้านหรือชุมชนในท้องถิ่นโดยมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือศึกษาถึงวิถีชีวิตในชุมชนท้องถิ่นให้ดีพอ รวมถึงมิได้ศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐมีการรวมตัวกันชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา หรือคัดค้านการดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ยังมีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรอันนำมาสู่ปัญหาความยุติธรรม และประชาชนที่รู้สึกว่าการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจรวมกลุ่มกันชุมนุมเรียกร้องเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่าการบริหารประเทศเข้าสู่อำนาจโดยวิถีทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือมีการบริหารประเทศที่มีลักษณะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งประชาชนเห็นว่ารัฐบาลไม่มีความชอบธรรมในการบริหารประเทศต่อไป จึงอาจมีการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

๔.๓.๑ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเริ่มจากการที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหานั้นเบื้องต้นก่อนแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหานั้นตามข้อเรียกร้อง จึงได้มีการชุมนุมกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลและสาธารณชนรับทราบถึงความเดือดร้อนหรือปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการชุมนุมสาธารณะของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนนี้ต้องการให้รัฐบาลหรือสังคมเข้ามาช่วยเหลือเยียวยาและ

แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น หรือเพื่อให้รัฐบาลมีการทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบาย หรือ เพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้อง ให้รัฐแก้ไขปัญหานี้มักเป็นการชุมนุมของประชาชนในท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน หรือ ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในโครงการเดียวกัน ซึ่งหากมีประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมากหรือประเด็นในการชุมนุมนั้นมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องด้วย จำนวนมาก การชุมนุมสาธารณะนั้นอาจมีการขยายวงและเพิ่มจำนวนสมาชิกให้เข้าร่วม การชุมนุมนั้นมีจำนวนมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวให้อยู่ภายในขอบเขตการใช้เสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญและไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นจนเกินสมควร

๔.๓.๑.๑ การดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้ขอบเขตการใช้เสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานั้น ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมมักเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกันหรือได้รับความเดือดร้อน จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในลักษณะเดียวกัน กลุ่มผู้ชุมนุมจึงเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ ผูกพันอยู่กับประเด็นปัญหานั้นอย่างลึกซึ้ง และการออกมาชุมนุมนั้นเกิดจากการที่ประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นอดทนกับปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้อีกต่อไป จึงออกมาชุมนุมสาธารณะเพื่อ แสดงออกถึงความเดือดร้อนของตนและเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยปกติแล้ว ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนมักได้มีการพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองก่อนแล้ว และได้มีการร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความช่วยเหลือหรือ คัดค้านการดำเนินการของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา ปัญหาดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานี้จึงประกอบด้วย ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาจำนวนไม่มากนัก และอาจเป็นการชุมนุม สาธารณะที่เกิดขึ้นโดยกระทันหัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อาจไม่ทราบล่วงหน้า ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ จึงควรเตรียมแผนการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อรองรับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม สาธารณะของประชาชนไว้เป็นการล่วงหน้า มีการซักซ้อมทำความเข้าใจและประสานงานกันเพื่อ อำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะให้สามารถดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ในกรณีที่เหมาะสม หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชน

ที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย นอกจากนี้ควรมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นสาเหตุของการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงอธิบายชี้แจงทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อบรรเทาการระบาดทางอารมณ์ที่อาจทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นมีความรุนแรงขึ้น และเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มผู้ชุมนุมอีกด้วย

๔.๓.๑.๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่มีการพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรงหรือมีการกระทำที่เป็นความผิดเกิดขึ้นอันทำให้การชุมนุมนั้นมีใช้การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องดำเนินการเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดการขยายวงของปัญหากว้างออกไปจนเกิดความเสียหายและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะควรเริ่มจากการเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อหาทางออกของปัญหาร่วมกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเจรจาควรเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาหรือแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว และต้องเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาและสถานการณ์การชุมนุมทั้งหมดเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามหากกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ยอมรับการเจรจาและมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการสลายการชุมนุมนั้นหรือไม่ หากมีการตัดสินใจที่จะสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนในการสลายการชุมนุมโดยจะต้องมีการประกาศแจ้งเตือนให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมยุติการชุมนุมสาธารณะและออกจากพื้นที่การชุมนุมนั้นเสียก่อน โดยให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นพอสมควร เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวหากผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ยอมยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจึงสามารถเข้าดำเนินการสลายการชุมนุมได้โดยต้องมีการประกาศเตือนก่อนดำเนินการและจะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักและจะต้องเลือกใช้มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการวางแผนงานและขั้นตอนสำหรับการเยียวยาภายหลังจากการสลายการชุมนุม เช่น มีการปฐมพยาบาลผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ การชี้แจงปรับความเข้าใจแก่ประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงดำเนินการแก้ไขปัญหาอันเป็นสาเหตุของการชุมนุมสาธารณะ เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในทางลบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอาจทำให้เกิดการชุมนุมสาธารณะครั้งใหม่ที่รุนแรงและแก้ไขยากกว่าเดิม

๔.๓.๑.๓ กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมักเกิดจากปัญหาเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงาน เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน การบุกรุกพื้นที่ป่า การกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม การขยายตัวของกลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรม การจ้างแรงงาน ต่อมาได้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อวิถีชีวิตท้องถิ่น พื้นที่ดินทำกิน รวมถึงแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติและระบบนิเวศน์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องของความยุติธรรมโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีความหลากหลายตามสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่และในแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องเลือกใช้มาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เหมาะสมกับการชุมนุมในแต่ละครั้ง จากเหตุการณ์การชุมนุมที่เกิดขึ้นมานั้น มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ก) กรณีการชุมนุมของสมัชชาคนจน

การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมีการพัฒนาขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นภายหลังจากการปกครองประเทศโดยรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร โดยการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นมีพัฒนาการจากประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นชนบท ได้แก่ ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่า ชาวบ้านในชุมชนลุ่มน้ำต่างๆ ชาวประมงพื้นบ้าน เป็นต้น โดยได้มีการรวมกลุ่มของประชาชนตามท้องถิ่นต่างๆ กันอย่างกว้างขวาง และได้มีการพัฒนาเป็นเครือข่ายชุมชนที่มีปัญหาร่วมเหมือนกัน ไปสู่เครือข่ายในระดับภูมิภาค เครือข่ายข้ามภูมิภาค โดยมีนักอนุรักษ์ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (NGOs) ได้เข้าร่วมในเครือข่ายเหล่านี้ด้วย และได้มีการดำเนินการเคลื่อนไหวในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ และได้เกิดการรวมตัวของประชาชนเป็นเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายสมัชชาเขื่อน เครือข่ายลุ่มน้ำในลุ่มน้ำสายหลักต่างๆ ที่มีการจัดทำโครงการของรัฐในทุกภูมิภาค เครือข่ายเกษตรภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกกย.อ.)^{๑๐} รวมถึงเครือข่ายสมัชชาคนจน ซึ่งสมัชชาคนจน

^{๑๐} ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน ๙๙ วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมชนประท้วงในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๑), หน้า ๖๘

ได้มีการรวมเครือข่ายและก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสันเขื่อนปากมูล อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี โดยเป็นการรวมกลุ่มกันของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ได้แก่ เครือข่ายเขื่อน เครือข่ายปัญหาพื้นที่ป่าไม้ เครือข่ายที่ดินสาธารณะ เครือข่ายสลัม ๔ ภาค เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก สภาเครือข่ายผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และเครือข่ายประมงพื้นบ้าน เพื่อเป็นเวทีร่วมมือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ประสานความช่วยเหลือระหว่างกัน ซึ่งการการรวมกลุ่มของสมัชชาคนจนนี้ได้มีการจัดทำคำประกาศลำนํ้ามูล รวมถึงการจัดทำข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหามัชชาคนจนเสนอต่อรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน และได้มีการชุมนุมใหญ่จำนวน ๒ ครั้งคือ การชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๒๖ มีนาคม - ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร และการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๒๕ มกราคม - ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในเชิงนโยบายอย่างชัดเจน

การชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๑ เกิดจากการที่สมัชชาคนจนได้จัดทำข้อเรียกร้องในกรณีปัญหาต่างๆ ยื่นต่อรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ในระหว่างที่มีการจัดประชุมอาเซียนที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งรัฐบาลได้ตกลงจะแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อเรียกร้อง แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง สมัชชาคนจนจึงได้ตัดสินใจจัดการชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเรียกว่า มหกรรมทวงสัญญาสมัชชาคนจน ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมประมาณ ๑๑,๐๐๐ คน เพื่อกดดันให้รัฐบาลเปิดการเจรจาแก้ไขปัญหาโดยใช้แนวทางการต่อสู้แบบสันติวิธี ทำให้รัฐบาลนายบรรหารได้มีการเจรจากับสมัชชาคนจนและมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยอมรับมติว่าโครงการของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับเดือดร้อน และรัฐบาลจะดำเนินการพิจารณาค่าชดเชยให้แก่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาตามโครงการของรัฐตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีปัญหา โดยมีการตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สมัชชาคนจนจึงได้ยุติการชุมนุมเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้มีการติดตามประสานงานเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อตกลง แต่คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลมีการดำเนินการอย่างล่าช้า จนกระทั่งนายบรรหารได้ประกาศยุบสภาในเวลาต่อมา ทำให้ไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนแต่อย่างใด

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สมัชชาคนจนได้จัดการชุมนุมใหญ่เป็นการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อเจรจากับรัฐบาล ซึ่งการชุมนุมสาธารณะในครั้งนี้ได้ยืดเยื้อถึง ๙๙ วัน ในการชุมนุมสาธารณะของสมัชชาคนจนได้มีการวางกฎระเบียบในการชุมนุมอย่างเคร่งครัด และได้มีการจัดการดูแล

รักษาความสะอาดเรียบร้อยในที่ชุมนุมเพื่อไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่สถานที่ราชการรอบๆ นอกจากนี้การชุมนุมได้ดำเนินไปอย่างสงบ ยึดแนวทางสันติวิธีโดยใช้วิธีสร้างกิจกรรม การเคลื่อนไหวด้วยพิธีกรรม สัญลักษณ์ และการใช้สื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการเคลื่อนไหว เพื่อชี้แจงข้อมูลความเดือดร้อน ทำให้ไม่ถูกมองว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ก่อความวุ่นวาย อันจะนำไปสู่ข้ออ้างในการปราบปรามหรือสลายการชุมนุมจากรัฐบาล แม้การชุมนุมของ สัมชชาคนจนในช่วงการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๒ จะเป็นที่ไปด้วยความสงบเรียบร้อย และรัฐบาลพลเอกชวลิตได้ใช้มาตรการดำเนินการกับกลุ่มสัมชชาคนจนในเชิงบวก โดยไม่ใช้มาตรการในการปราบปรามหรือสลายการชุมนุม และได้มีการอำนวยความสะดวก ในด้านสาธารณูปโภคต่างๆ และมีการจัดสิ่งของบริการแก่ผู้ชุมนุมตลอดช่วงเวลากการชุมนุม อีกทั้งรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี ๙ ฉบับรับรองทุกกรณีปัญหา รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ ติดตามการแก้ไขปัญหา ๑๒ คณะ ซึ่งได้มีการแก้ไขปัญหาได้เพียง ๑๘ กรณี แต่ปัญหาขนาดใหญ่ เช่น โครงการเขื่อนราษีไศล เขื่อนห้วยนา เขื่อนปากมูล โครงการผันน้ำโขง-ชี-มูล การรับรองสิทธิในที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ยังไม่ได้รับการแก้ปัญหาแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อพลเอกชวลิต ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายชวน หลีกภัย ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ติดตามการแก้ไขปัญหาสัมชชาคนจนขึ้นใหม่ ทำให้ปัญหาของสัมชชาคนจนไม่ได้รับการแก้ไข อย่างต่อเนื่อง ในสมัยรัฐบาลนายชวนได้มีทัศนคติต่อการชุมนุมสาธารณะของสัมชชาคนจน ในทางลบโดยมีท่าทีที่วางเฉยต่อการแก้ไขปัญหาของสัมชชาคนจนโดยเห็นว่าการชุมนุมเป็นเรื่อง ผิดหลักการ^{๑๑} และได้มีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นในการควบคุมการชุมนุม สาธารณะของประชาชนด้วยความรุนแรงมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุมของ ประชาชนจำนวน ๒๑ พื้นที่กรณีปัญหา และมีการเกิดเหตุการณ์กลุ่มผู้ชุมนุมสองฝ่ายปะทะกัน อีก ๑๑ พื้นที่กรณีปัญหา ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๓ คน และบาดเจ็บอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีการจับกุมผู้นำชุมชนและสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (NGOs) จำนวน ไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คนใน ๑๗ พื้นที่ปัญหา อีกทั้งมีการใช้สื่อสารมวลชนในการลดความชอบธรรม ในการชุมนุมของสัมชชาคนจน ทำให้การเคลื่อนไหวภาคประชาชนมีความอ่อนแอลง

จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ และพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงแรก พ.ต.ท. ทักษิณ ได้มีการเยี่ยมเยียนพบปะกลุ่มผู้ชุมนุมโดยการทานข้าวกับสัมชชาคนจนที่บริเวณหน้าท่าเทียบ

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓

รัฐบาล พร้อมให้คำมั่นสัญญาว่าจะเร่งแก้ไขปัญหาของสมัชชาให้ลุล่วง และได้นำเรื่องเข้าประชุม คณะรัฐมนตรี แต่เป็นเพียงแค่รับทราบปัญหาเท่านั้นซึ่งไม่มีผลในทางปฏิบัติ ต่อมาเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้รับความนิยมนมากขึ้น จึงได้ตัดสินใจควบคุมการเคลื่อนไหวภาคประชาชน รวมทั้งการชุมนุมของกลุ่มสมัชชาคนจนโดยได้มีการดำเนินการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของที่ปรึกษาสมัชชาคนจน และในวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีเจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานครจำนวน ๑,๐๐๐ นาย ได้ใช้กำลังเข้ารื้อถอนเพิกพักของกลุ่มผู้ชุมนุมสมัชชาคนจนที่บริเวณข้างทำเนียบรัฐบาลและมีการตั้งแผงกันจรรยาป้องกันมิให้ประชาชนมาชุมนุมบริเวณข้างทำเนียบรัฐบาลอีก ทำให้สมัชชาคนจนต้องเดินทางกลับภูมิลำเนา และบทบาทของสมัชชาคนจนได้ลดลง แต่อย่างไรก็ตามการต่อสู้ของสมัชชาคนจนยังคงดำเนินต่อไปจนถึงปัจจุบัน

การชุมนุมของสมัชชาคนจนนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่เป็นการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ใหญ่ที่สุด โดยเป็นการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล มีการประสานงานของเครือข่ายที่มีการเตรียมตัวรวบรวมองค์ความรู้และจัดโครงสร้างของกลุ่ม โดยเป็นการประสานงานแบบแนวราบ คือให้แต่ละชุมชนท้องถิ่นในแต่ละกรณีปัญหาที่มีอำนาจตัดสินใจร่วมกันแบบเสมอภาค อีกทั้งมีนักวิชาการและสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสาธารณประโยชน์ (NGOs) เป็นที่ปรึกษา มีการประสานงานทำความเข้าใจร่างพันธมิตรกับภาคสังคมโดยไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนโดยรอบ นอกจากนี้ยังมีการระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการชุมนุม ทำให้การชุมนุมของสมัชชาคนจนสามารถดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยการชุมนุมของสมัชชาคนจนในสมัยรัฐบาลนายบรรหารและรัฐบาลพลเอกชวลิตนั้น รัฐบาลได้มีทัศนคติที่เอื้อต่อการชุมนุมและไม่เห็นว่ากลุ่มผู้ชุมนุมเป็นศัตรูกับรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้มาตรการที่รุนแรงกับกลุ่มผู้ชุมนุม และมีการอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุมในด้านต่างๆ การชุมนุมของกลุ่มสมัชชาคนจนจึงเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ในขณะที่รัฐบาลนายชวนและรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ได้มีทัศนคติที่เห็นว่าการชุมนุมของสมัชชาคนจนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการลดภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐบาล จึงมีการใช้กลไกเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อลดพลังการชุมนุมของประชาชน และใช้กฎหมายที่ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อใช้กับการชุมนุมสาธารณะ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในการเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มสมัชชาคนจนทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บและทรัพย์สินเสียหาย อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ข) กรณีการประชุมคัดค้านการก่อสร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

การประชุมสาธารณะในกรณีการคัดค้านการก่อสร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น เป็นการประชุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาการดำเนินโครงการของรัฐที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นชาวบ้านอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ได้มีการประชุมกันเพื่อปรึกษาหารือแนวทางการคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซฯ อย่างต่อเนื่อง ตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อทราบข่าวว่าจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอหาดใหญ่และจะมีคณะรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซียมาร่วมประชุมด้วย^{๖๖} ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่โรงแรมเจ.บี. อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา กลุ่มผู้ชุมนุมจึงตกลงกันเดินทางไปยื่นหนังสือขอเรียกร้องให้ทบวงการอนุมัติโครงการฯ ต่อนายกรัฐมนตรี โดยในวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ กลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คนได้นัดรวมตัวกันที่ลานกีฬาบ้านโคกสัก และได้เคลื่อนขบวนโดยรถยนต์กระบะและรถบรรทุกหกล้อประมาณ ๖๐ คัน ไปยังโรงแรมเจ.บี. เมื่อถึงอำเภอนาหม่อมได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านสกัดขบวนผู้ชุมนุมและมีการตรวจค้นรถยนต์ ทำให้ขบวนผู้ชุมนุมต้องหยุดและได้มีการเดินเท้าต่อไปอีกประมาณ ๒ กิโลเมตร จากนั้นได้มีรถตำรวจนำขบวนผู้ชุมนุมเดินทางไปตามถนนกาญจนาภิเษกและถนนเพชรเกษมไปจนถึงทางแยกวงเวียนน้ำพุถนนจตุรทิศ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อเวลาประมาณ ๒๐.๐๐ นาฬิกา แต่ไม่สามารถเดินทางต่อไปเพื่อเข้าไปยังสวนหย่อมใกล้อาคารจอดรถโรงแรมเจ.บี. อันเป็นสถานที่นัดหมายเดิมได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเส้นทางบริเวณรอบโรงแรมเจ.บี. เป็นพื้นที่รักษาความปลอดภัยและได้มีการนำแผงเหล็กมาขวางไว้และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งแถวอยู่หลังแผงเหล็ก ซึ่งอยู่ห่างจากโรงแรมเจ.บี. ประมาณ ๓๕๐ เมตร กลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดรออยู่หน้าแผงเหล็ก และได้มีการนำรถบรรทุกหกล้อบรรทุกเครื่องขยายเสียงมาจอดหน้าแผงเหล็กโดยผู้นำการชุมนุมได้มีการประกาศให้ผู้ร่วมชุมนุมนั่งลงเพื่อพักผ่อนรับประทานอาหารและมีการทำละหมาดในบริเวณถนนที่หยุดพักขบวน ระหว่างนั้นได้มีการเจรจาประสานงานระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านทางผู้ประสานงานของรัฐบาลโดยกำหนดให้รอผลการเจรจาประมาณ ๑ ชั่วโมง ต่อมาเวลาประมาณ ๒๑.๐๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบจลาจลได้ดำเนินการสลายการชุมนุมตามแผนแหลมสน โดยเดินอ้อมแผงเหล็กออกมาตั้งแถวซ้อนกัน ๒ แถวหน้าแผงเหล็กประชิดกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยถือโล่และกระบอง ต่อมา มีสัญญาณเป่านกหวีดและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เดินหน้าเข้าหากกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้โล่ผลักดันผู้ชุมนุม

^{๖๖} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน: กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย(กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๖), หน้า ๒๑

โดยไม่มีการสั่งการหรือแจ้งผู้ชุมนุมให้เลิกการชุมนุมก่อนแต่อย่างใด จึงเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้ไม้กระบอกกวัดแกว่งทุบตีผู้ชุมนุม และมีการทุบรถยนต์เพื่อเข้าจับกุมผู้ชุมนุม ทางฝ่ายผู้ชุมนุมได้มีการใช้ด้ามธงตีตอบโต้กับตำรวจ ทำให้ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจบางคนได้รับบาดเจ็บ รถยนต์เสียหาย จนกระทั่งกลุ่มผู้ชุมนุมได้สลายตัวออกจากพื้นที่ชุมนุม เมื่อการชุมนุมยุติลง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุมรวม ๑๒ คน และได้มีการออกหมายจับผู้ชุมนุมเพิ่มในภายหลังอีกจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงแรก มีการประสานงานกับกลุ่มผู้ชุมนุมในการเดินทางมาเพื่อเข้าพบนายกรัฐมนตรียื่นหนังสือข้อเรียกร้องให้ทบทวนการอนุมัติโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย โดยได้มีการจัดรถตำรวจนำทางกลุ่มผู้ชุมนุมมาจนถึงบริเวณทางเข้าถนนจุดอนุสรณ์ บริเวณวงเวียนน้ำพุ แต่หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการตั้งแผงเหล็กกั้นและเพื่อไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางต่อไปตามที่ได้มีการประสานกันไว้ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงได้หยุดพักโดยมิได้มีการบุกเข้าไปยังโรงแรมเจ.บี. แต่อย่างใด การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดเว้นไม่กระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการสลายการชุมนุมโดยไม่มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและประกาศแจ้งเตือนล่วงหน้าว่าจะทำการสลายการชุมนุม ประกอบกับเจ้าหน้าที่ได้ใช้กำลังเข้าทำร้ายกลุ่มผู้ชุมนุม อันเป็นการขัดต่อแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการปฏิบัติต่อการชุมนุมของประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะยึดหลักการใช้เมตตาธรรมและการใช้หลักกฎหมาย โดยดำเนินการอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยและมองว่าทุกคนเป็นผู้ร่วมชาติ^{๓๓} ทำให้มีผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บและมีทรัพย์สินเสียหาย การใช้มาตรการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุ และละเมิดต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ นอกจากนี้ภายหลังการดำเนินการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในเหตุการณ์ดังกล่าวไม่มีมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการสลายการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมที่ได้รับบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลขนาดใหญ่และโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ด้วยตนเอง อีกทั้งการจับกุมและออกหมายจับแก่ผู้ชุมนุมในภายหลัง เป็นการข่มขู่คุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^{๓๓} คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา, รายงานการศึกษาเรื่องกรณีการใช้ความรุนแรงปราบปรามประชาชนผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย บริเวณถนนหน้าโรงแรมเจบี อำเภอนาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕, หน้า ๓

ไม่ให้เห็นการคัดค้านต่อโครงการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ได้มีการจับกุมผู้ชุมนุมไปควบคุมตัวที่ค่ายตำรวจตระเวนชายแดนท่ามก อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และค่ายรามคำแหง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา โดยมีได้มีการปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ต้องหาตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด

กรณีดังกล่าวได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสงขลา^{๔๔}

พิพากษาว่า เสรีภาพในการชุมนุมแบ่งเป็นสองลักษณะคือ เสรีภาพในการชุมนุมที่มีใช่เป็นการชุมนุมสาธารณะลักษณะหนึ่ง ในลักษณะนี้ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้ ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ในลักษณะนี้ แม้จะมีการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะจำกัดเสรีภาพได้ แต่ต้องมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมในกรณีดังกล่าวเป็นการชุมนุมสาธารณะ โดยไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมกำลังกระทำการใดหรือมีพฤติการณ์ใดๆ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากำลังจะใช้ความรุนแรง อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากลุ่มผู้ชุมนุมมีเจตนาร่วมกันมาแต่แรกที่จะให้มีการพาไม้ไฟและกระโกรมาในที่เกิดเหตุเพื่อที่จะใช้ไม้ไฟและกระโกรเป็นอาวุธ ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีไม้ไฟเป็นด้ามรงเพื่อประโยชน์ในการถือนำขบวนมาชุมนุมมิใช่เพื่อใช้เป็นอาวุธ แต่ได้ใช้เป็นอาวุธหลังจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าผลักดันเพื่อสลายการชุมนุม จึงเป็นเจตนาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นของผู้ชุมนุมแต่ละคน ส่วนมีดข่าปาด้า มีดพับและหนังสือคัมภีร์ไม้ แม้เป็นอาวุธโดยสภาพแต่มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนในกลุ่มผู้ชุมนุม การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแถวใช้กระบองเคาะไล่และดาหน้าเข้าหากกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้ไล่ผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมถอยร่นไปนั้น ไม่ปรากฏว่า กลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการอย่างใดที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ประกาศแจ้งเตือนหรือแจ้งข้อความว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังจะใช้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบโดยใช้กำลังหรือได้แจ้งข้อหาว่า กลุ่มผู้ชุมนุมกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ใช้ความรุนแรง หรือใช้กำลังประทุษร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกำลังกระทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองและเป็นการชุมนุมโดยมีอาวุธอันเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญา เป็นเหตุให้

^{๔๔} คำพิพากษาของศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๕๑/๒๕๔๙

เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมและสลายการชุมนุมได้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปสลายการชุมนุมนี้หาได้มีบทกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจจำกัดการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่และบทกฎหมายประกอบกับแผนรักษาความปลอดภัยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยก็ไม่ใช้บทกฎหมายเฉพาะ การสลายการชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของกลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันเป็นการใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญและเป็นเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน จึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะงดเว้นไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดเสรีภาพดังกล่าว หากมีการกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็เป็นอำนาจของศาลที่จะให้ความคุ้มครอง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการสลายการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับความเสียหาย โดยศาลได้พิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมที่ฟ้องคดีเป็นเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท

ค) กรณีการชุมนุมกรณีตากใบ

การชุมนุมสาธารณะในกรณีตากใบนั้น เป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาเรื่องความยุติธรรม สืบเนื่องมาจากก่อนหน้าที่จะมีการชุมนุมสาธารณะของชาวบ้านเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้เข้าจับกุมผู้ต้องสงสัยก่อความไม่สงบจำนวน ๖ คน ซึ่งเป็นชุดรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน (ชรบ.) มาสอบสวนยังสถานีตำรวจภูธรตากใบ จังหวัดนราธิวาส จากนั้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ชาวบ้านซึ่งไม่พอใจการจับกุมดังกล่าว ได้มีการรวมตัวชุมนุมกันและเดินขบวนมายังสถานีตำรวจภูธรตากใบเพื่อเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมทั้ง ๖ คน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขอกำลังเสริมจากเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเข้าดูแลสถานการณ์ เนื่องจากในขณะนั้นแม่ทัพภาคที่ ๔ ได้มีการประกาศกฎอัยการศึกในเขตอำเภอตากใบตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้มีผู้นำการชุมนุมประมาณ ๓๐ ได้นำชาวบ้านจำนวนมากเดินทางมายังสถานีตำรวจภูธรตากใบ โดยเจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการตั้งด่านสกัดและมีการเจรจาโดยเจ้าหน้าที่ ผู้นำทางศาสนาและบิดามารดาของผู้ถูกจับกุมด้วยภาษาไทยและภาษามลายูท้องถิ่นหลายครั้งด้วยเครื่องขยายเสียงเพื่อขอให้ผู้ชุมนุมแยกย้ายเดินทางกลับมิฉะนั้นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการสลายการชุมนุม แต่เนื่องจากมีการให้ร้องส่งเสียงดังทำให้ผู้ชุมนุมบางส่วนไม่ได้ยินคำสั่งของเจ้าหน้าที่ และได้ปิดล้อมสถานีตำรวจภูธรตากใบ ผู้ชุมนุมบางส่วนได้ใช้สิ่งของต่างๆ เช่น ก้อนหิน เศษไม้ ขว้างปาใส่เจ้าหน้าที่และพยายามใช้กำลังเข้ามาในสถานีตำรวจภูธรตากใบ เจ้าหน้าที่

ชุดปราบจลาจลจากหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) กองบังคับการตำรวจจังหวัดนราธิวาส จึงได้เข้าสลายการชุมนุมโดยเข้าผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้น้ำจากรถดับเพลิงของเทศบาลตำบลตากใบฉีดน้ำเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม รวมถึงมีการใช้แก๊สน้ำตา ขณะเดียวกันมีเสียงปืนดังขึ้นมาจากทางด้านผู้ชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บสาหัสหนึ่งนาย เจ้าหน้าที่จึงยิงปืนขึ้นฟ้าหลายชุด และได้ใช้เวลาในการสลายการชุมนุมประมาณ ๓๐ นาที จึงสามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ การสลายการชุมนุมดังกล่าวทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต ๗ คนโดยพบว่า มีผู้ถูกกระสุนปืนยิงที่บริเวณศีรษะ ๕ คน เจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บ ๑๔ นาย มีผู้ชุมนุมถูกควบคุมตัว ๑,๓๗๐ คน^๕ จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้เคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมที่ถูกควบคุมตัวไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี โดยรถบรรทุกของเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ แต่เนื่องจากผู้ชุมนุมมีจำนวนมาก จึงมีการนำผู้ชุมนุมมัดมือโพลติดกับหลังและนำตัวขึ้นรถบรรทุก ซึ่งมีการให้ผู้ชุมนุมบางส่วนนอนทับกันบนรถถึง ๕-๖ ชั้น ทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจ จำนวน ๗๘ คน เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากเหตุการณ์หนึ่ง

มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะกรณีตากใบนี้ ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการดูแลการชุมนุม เช่น มีการตั้งด่านสกัดและเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมก่อน แต่เมื่อเหตุการณ์ได้พัฒนาขึ้นโดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการขว้างปาสิ่งของใส่เจ้าหน้าที่และพยายามบุกเข้าไปในสถานีตำรวจภูธรตากใบ อันเป็นการชุมนุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบจลาจลจึงเข้าสลายการชุมนุมโดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก เริ่มจากการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมให้ออกห่างจากสถานีตำรวจภูธรตากใบ พร้อมใช้น้ำจากรถดับเพลิงของเทศบาลตำบลตากใบ ๒ คัน ฉีดน้ำเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม โดยมีการใช้แก๊สน้ำตา และใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าและบางส่วนมีการใช้อาวุธปืนยิงในแนวระนาบเพื่อที่จะไม่ให้ผู้ชุมนุมซึ่งหมอบลงแล้วลุกขึ้นมาอีก ในการสลายการชุมนุมดังกล่าว ทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิตจำนวน ๗ คน โดยมีผู้เสียชีวิตจากกระสุนปืนที่บริเวณศีรษะจำนวน ๕ คน การดำเนินการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แม้จะได้มีการปฏิบัติตามหลักสากลในการสลายการชุมนุมโดยเริ่มจากเบาไปหาหนัก แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ได้มีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริงในการเข้าปฏิบัติการ ซึ่งเป็นอาวุธร้ายแรงไม่ควรนำมาใช้กับการสลายการชุมนุมของประชาชน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่เข้าปฏิบัติการนั้นเป็นทหารเกณฑ์และทหารพรานซึ่งขาดประสบการณ์และการซักซ้อมในการควบคุมการชุมนุม ทำให้อาจมีการใช้มาตรการที่รุนแรง

^๕ คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส, รายงานของ

เกินสมควรแก่เหตุได้ อีกทั้งการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจำนวนมากเพื่อไปยังค่ายอิงคยุทธบริหารโดยไม่มี การเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ ทำให้มีผู้เสียชีวิตระหว่างการเดินทางเพิ่มอีก ๗๘ คน การดำเนินมาตรการต่างๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมในกรณีเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็น การดำเนินการที่เกินสมควรแก่เหตุและใช้วิธีการในการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมที่ไม่เหมาะสม อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง

๔.๓.๒ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น มักมีสาเหตุจากการเข้าดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ที่มีการทุจริตหรือมีการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลในรัฐบาลนั่นเอง โดยประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับ การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาลจะแสดงออก โดยอาจมีการจัดการชุมนุมสาธารณะขนาดเล็กเพื่อวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ซึ่งหากมีผู้ที่เห็นด้วย กับข้อคิดเห็นดังกล่าวจำนวนมาก การชุมนุมดังกล่าวก็จะพัฒนาเป็นการชุมนุมสาธารณะ ขนาดใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีหรือมีการยุบสภา เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งหากรัฐบาลไม่มีการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมก็จะมี การปลุกระดมเพื่อให้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นและหากมีประชาชน เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของดังกล่าวเข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก ก็จะทำให้การชุมนุม สาธารณะนั้นขยายขอบเขตการชุมนุมกว้างขวางออกไป และทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม นั้นมีพลังเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่การไม่ยอมรับอำนาจของรัฐจนกระทั่งมีการใช้ความรุนแรง เกิดขึ้นเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในทันที จนกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและ ปราศจากอาวุธอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอีกต่อไป การชุมนุมสาธารณะ เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น มักมีการนัดหมายของผู้ชุมนุม ก่อนที่จะมีการจัดการชุมนุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมความพร้อมในการดูแลการชุมนุม ดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าได้ แต่อย่างไรก็ดีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น เป็นเรื่องทีละเอียดอ่อน กระทบต่อความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไปได้ง่าย ดังนั้น มาตรการ ในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความสำคัญต่อพัฒนาการของการชุมนุม ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยไม่กลายเป็นผู้ขัดแย้งกับการชุมนุมสาธารณะนั้นเสียเอง และมีการประสานทำความเข้าใจ กับกลุ่มผู้ชุมนุมรวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม จะทำให้โอกาสในการพัฒนา ไปสู่ความรุนแรงเกิดขึ้นน้อยลง

๔.๓.๒.๑ การดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้ขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น ในเบื้องต้นมักเริ่มจากการจัดการชุมนุมสาธารณะขนาดเล็กเพื่ออภิปรายถึงปัญหาความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยจะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นตามสถานที่ต่างๆ เพื่อชักจูงให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมและเห็นด้วยกับประเด็นที่ผู้จัดการชุมนุมนั้นหยิบยกขึ้นมา จำนวนของผู้ชุมนุมในช่วงนี้จะมีจำนวนไม่มากนักและผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะยอมรับในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการชุมนุมที่อยู่ในขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุมสาธารณะให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และมีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นให้น้อยที่สุด โดยเจ้าหน้าที่อาจจัดเตรียมสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการล่วงหน้าและเตรียมแผนการรองรับสำหรับการดูแลการชุมนุมโดยมีการประสานงานกับผู้จัดการชุมนุมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะนั้น หากพบว่าผู้ที่พักพาอาวุธเข้ามาในการชุมนุม หรือมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจับกุมบุคคลนั้นออกจากสถานที่ที่ชุมนุมเพื่อมิให้การชุมนุมนั้นพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดการรบกวนการชุมนุมหรือมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความเห็นไม่ตรงกันอันนำไปสู่การขยายขอบเขตของความขัดแย้งขึ้นได้

ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะต้องดำเนินการลดเงื่อนไขอันเป็นสาเหตุในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นและมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนถึงขอบเขตและการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่กระทำผิดต่อกฎหมาย รวมทั้งชี้แจงถึงสถานการณ์การชุมนุมและมาตรการในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบและเตรียมตัวหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องไม่ปฏิบัติตนเป็นคู่ขัดแย้งต่อผู้ชุมนุม หรือมีการสั่งการให้ใช้มาตรการรุนแรงต่อผู้ชุมนุมอันจะทำให้สถานการณ์ลุกลามไปสู่ความรุนแรงขึ้นไปได้

๔.๓.๒.๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีประชาชนเห็นด้วยและเข้าร่วมจำนวนมากนั้น จะพัฒนาไปสู่การชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่

ทำให้ผู้ชุมนุมเกิดความรู้สึกอีกเข็มไม่ยอมรับอำนาจของรัฐ และมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่ความรุนแรงได้ การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวย่อมมีการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของประชาชน โดยทั่วไปอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และหากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีการดำเนินไปโดยใช้วิธีการที่รุนแรงอันเป็นการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะใช้ในการสลายการชุมนุมดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักสากลและจะต้องดำเนินการ อย่างพอสมควรแก่เหตุ รวมถึงต้องมีการวางแผนในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม การเข้าควบคุมสถานการณ์ และการลำเลียงผู้บาดเจ็บภายหลังจากที่มีการสลายการชุมนุมด้วย เพื่อให้เกิดความสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งนี้ควรหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหารหรือใช้อาวุธร้ายแรงในการเข้าปฏิบัติการ เนื่องจากจะทำให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียอย่างมาก รวมถึงมีผล ทำให้พัฒนาการในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งต่อไป มีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

๔.๓.๒.๓ กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งในประเทศไทย เช่น เหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เหตุการณ์เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นการเคลื่อนไหวในทางการเมืองได้มีการพัฒนา มาเป็นลำดับ จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นอีกจนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นอีกหลายครั้งตามมา

ก) กรณีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ได้เริ่มจัดการชุมนุมขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในช่วงที่พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง โดยก่อนหน้านั้นได้มีนักวิชาการบางกลุ่มได้วิพากษ์วิจารณ์ การบริหารประเทศภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ว่ามีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจโดยกระบวนการตรวจสอบไม่สามารถตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้ ทำให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง มีการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์เพื่อ

พวกพ้องของตัวเองและมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะกรณีการขายหุ้นบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้กับบริษัท เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ จำกัด ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการลงทุนของรัฐบาลสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวหาถึงการหมิ่นสถาบันเบื้องสูง จึงได้มีการรวมตัวกันของประชาชนตามเวทีเสวนาต่างๆ รวมถึงการจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ซึ่งมีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นผู้ดำเนินรายการ และได้มีการเพิ่มจำนวนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารประเทศของรัฐบาล จนกระทั่งได้มีการจัดชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขนาดใหญ่ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่สนามหลวงแต่พื้นที่สนามหลวงถูกจองใช้งาน จึงได้ย้ายมาจัดที่บริเวณพระบรมรูปทรงม้า เป็นการชุมนุมครั้งแรกของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่มีการชุมนุมยึดเยื่อข้ามคืน และมีการประกาศตัวผู้นำการชุมนุมจำนวน ๕ คน ได้แก่ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง นายสนธิ ลิ้มทองกุล นายพิภพ ธงไชย นายสมศักดิ์ โกศัยสุข และนายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ จากนั้นได้มีการจัดชุมนุมสาธารณะที่สนามหลวงและมีการประกาศจะชุมนุมยึดเยื่อโดยไม่มีกำหนด พ.ต.ท.ทักษิณจึงได้ประกาศยุบสภาในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยที่พ.ต.ท.ทักษิณ ยังคงรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ต่อไป กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุมต่อไปเพื่อให้พ.ต.ท.ทักษิณยุติบทบาททางการเมืองโดยได้มีการเคลื่อนไหวขบวนย่อยไปยังสถานที่ต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สถานทูตสิงคโปร์ ถนนสีลม และสยามลแควร์ เป็นต้น นับเป็นครั้งแรกที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขนาดใหญ่ในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจหลักของประเทศ โดยไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นแต่อย่างใด ขณะเดียวกันได้มีกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ เช่น กลุ่มคาราวานคนจนเพื่อประชาธิปไตยได้เดินทางมายังกรุงเทพมหานครด้วยรถอีแต๋นและเดินเท้ามาจากหลายจังหวัดโดยเฉพาะจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยและคัดค้านการชุมนุมขับไล่รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้จัดสถานที่ให้ผู้ชุมนุมที่บริเวณสวนจตุจักร นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณเดินทางมาให้กำลังใจแก่นายกรัฐมนตรีหลายกลุ่ม โดยได้มีการจัดการชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ที่สนามหลวงในวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

ในการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีผู้ที่ต่อต้านการจัดการเลือกตั้งดังกล่าวจำนวนมาก เนื่องจากเป็นการจัดการเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคไทยรักไทย โดยมีอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ฉีกบัตรเลือกตั้ง และอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิตใช้เลือดในการกาบัตรเลือกตั้ง อันเป็นการปฏิบัติอารยะขัดขืน โดยผลการเลือกตั้งดังกล่าวพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง

โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ในขณะที่พรรคร่วมฝ่ายค้านเดิมไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง และคัดค้านการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากนี้ได้มีกลุ่มผู้ที่ไม่ยอมรับในผลการเลือกตั้งดังกล่าวพยายามเรียกร้องให้มีการยกเลิกการเลือกตั้ง โดยได้มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ให้เพิกถอนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙^{๖๖} และศาลอาญาได้มีคำพิพากษาจำคุกคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในระหว่างที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีและกลุ่มผู้ชุมนุมที่ต่อต้านนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ได้มีการเคลื่อนไหวต่อต้านนายกรัฐมนตรีรุนแรงมากขึ้นและได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนและกลุ่มผู้ชุมนุมที่ต่อต้านนายกรัฐมนตรีอีกหลายครั้ง เช่น ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้ต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่ห้างสรรพสินค้าสยามพารากอนระหว่างที่ พ.ต.ท.ทักษิณได้ไปเปิดนิทรรศการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหลังจากนั้นในวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณไปเปิดงานอุทยานการเรียนรู้ที่เคปาร์ค ที่ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลเวสต์ทาว์ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บหลายคน การชุมนุมต่อต้านนายกรัฐมนตรียังคงดำเนินต่อไป จนกระทั่งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้มีการนัดชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่บริเวณพระบรมรูปทรงม้าโดยจะเป็นการชุมนุมที่ยืดเยื้อ ในขณะเดียวกันกลุ่มผู้สนับสนุนนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศนัดชุมนุมเพื่อชี้แจงวงการชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเข้าดูแลการชุมนุมของผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมิให้มีการเผชิญหน้ากันเป็นเหตุให้คนละทหารนำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้อาศัยสถานการณ์ดังกล่าวทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง ทำให้สถานการณ์การชุมนุมยุติลง

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงนี้เกิดจากการที่ประชาชนไม่พอใจในการบริหารประเทศของรัฐบาลและต้องการให้มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรี เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง มีการดำเนินโครงการในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลในรัฐบาลและมีผลประโยชน์ทับซ้อนหลายโครงการ โดยกระบวนการตรวจสอบต่างๆ ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะชนชั้นกลางหลายกลุ่มได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล จนกระทั่งได้พัฒนาเป็นการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเรียกร้องให้ พ.ต.ท.ทักษิณ

^{๖๖} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙

ยุติบทบาททางการเมือง ซึ่งรัฐบาลพยายามไม่ใช้มาตรการที่รุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุม แต่ได้มีการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการกับผู้ชุมนุมและผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล รวมทั้งได้มีการสนับสนุนกลุ่มผู้ชุมนุมบางกลุ่มที่นิยมรัฐบาลให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมที่ขับไล่รัฐบาล ในช่วงแรกรัฐบาลได้จัดสถานที่ให้ผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มอยู่ห่างจากกัน เพื่อมิให้มีการเผชิญหน้ากันอันจะนำไปสู่ความรุนแรง แต่เมื่อการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลได้ขยายวงกว้างขวางมากขึ้น ได้ปรากฏว่ามีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลและผู้ต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของนายกรัฐมนตรีต่อผู้ชุมนุม ทำให้มีผู้บาดเจ็บหลายคน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมมิได้มีการสกัดกั้นหรือห้ามปรามผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่ายมิให้เผชิญหน้ากันอย่างเพียงพอ ต่อมาเมื่อการชุมนุมได้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเพิ่มมากขึ้น ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมไม่ยอมรับอำนาจของรัฐและได้อ้างถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเหนือกว่าการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ รัฐบาลเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวอาจพัฒนาไปสู่เหตุการณ์รุนแรงและจะมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความเห็นขัดแย้งกัน จึงได้มีการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ซึ่งอาจเป็นข้ออ้างในการใช้มาตรการสลายการชุมนุมของรัฐบาลโดยใช้กำลังทหาร มาตรการดังกล่าวนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ข) กรณีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยพรรคพลังประชาชนซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคไทยรักไทยได้รับเสียงมากที่สุดและจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ได้มีการนัดชุมนุมเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลอีกครั้งเนื่องจากรัฐบาลนายสมัครได้รับการสนับสนุนจากพ.ต.ท. ทักษิณ ทำให้ประชาชนที่ต่อต้านพ.ต.ท. ทักษิณไม่พอใจและเรียกร้องให้นายสมัคร ยุติการแก้ไขรัฐธรรมนูญและยุติการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมและองค์กรสื่อมวลชน โดยได้มีการเคลื่อนไหวขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาล แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปิดกั้นเส้นทางที่จะไปยังทำเนียบรัฐบาล กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงได้มีการตั้งเวทีปราศรัยและใช้พื้นที่บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์และถนนราชดำเนินนอกเป็นสถานที่ในการชุมนุม และยกระดับการชุมนุมเป็นการเรียกร้องให้นายสมัคร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้มีการเคลื่อนไหวขบวนไปยัง

สถานที่ต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถานทูตอังกฤษ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สถานีโทรทัศน์เอ็นบีที เป็นต้น ต่อมาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนขบวนไปปิดล้อมทำเนียบรัฐบาลและตั้งเวทีปราศรัยหลายจุด ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจราจร ความเป็นอยู่ของประชาชน และการเรียนการสอน ทำให้คณะครูโรงเรียนราชวินิตมัธยมได้ฟ้องคดีต่อศาลแพ่งและขอคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเปิดพื้นที่การจราจรห้ามใช้เครื่องขยายเสียงที่มีลักษณะเป็นการรบกวนการเรียนการสอน^{๑๑} จนกระทั่งวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้บุกเข้ายึดทำเนียบรัฐบาลและใช้สถานที่ดังกล่าวในการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง นับเป็นครั้งแรกที่สถานที่สำคัญของรัฐได้ถูกกลุ่มผู้ชุมนุมบุกเข้ายึดเพื่อใช้เป็นสถานที่ในการชุมนุม อันเป็นการชุมนุมที่เกินกว่าขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีได้ดำเนินมาตรการในการสลายการชุมนุมแต่อย่างใด โดยรัฐบาลได้ใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยออกจากทำเนียบรัฐบาลและบริเวณพื้นที่ทำเนียบรัฐบาลทั้งหมด รวมถึงให้รื้อถอนเวทีปราศรัย รวมทั้งสิ่งกีดขวางอื่นๆออกไปจากบริเวณดังกล่าวและเปิดพื้นที่การจราจรเพื่อให้ประชาชน คณะรัฐมนตรีและผู้ปฏิบัติงานในทำเนียบรัฐบาลสามารถเข้าออกเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก แต่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุม และมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งข้อหาผู้นำการชุมนุมตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ พร้อมทั้งมีการออกหมายจับ และได้มีการพยายามส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในทำเนียบรัฐบาลแต่ไม่สามารถดำเนินการใดๆได้ ต่อมาในวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้เคลื่อนขบวนมาจากสนามหลวงไปยังทำเนียบรัฐบาลที่มีผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจัดการชุมนุมอยู่เพื่อทวงคืนพื้นที่ทำเนียบรัฐบาล ระหว่างทางได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ ๕๐๐ นายซึ่งมีโล่พลาสติกเป็นเครื่องป้องกันตั้งแถวกันกลางระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่าย แต่ไม่สามารถระงับเหตุได้ ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่าย ต่อมาได้มีเจ้าหน้าที่ทหารจำนวน ๔ กองร้อยเข้ามาช่วยควบคุมสถานการณ์ทำให้เหตุการณ์ปะทะดังกล่าวสิ้นสุดลง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑ ราย และบาดเจ็บจำนวนมาก นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่

^{๑๑} คดีหมายเลขดำที่ ๓๖๐๔/๒๕๕๑

กรุงเทพมหานครในวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงได้มีการออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ห้ามการเสนอข่าวที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม อาคาร และห้ามเข้าพื้นที่ที่กำหนด โดยผู้บัญชาการทหารบกได้เรียกประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงและได้มีการแถลงว่าจะไม่ใช้กำลังเข้าปฏิบัติการกับประชาชน โดยทหารจะอยู่ข้างประชาชน การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงดำเนินต่อไป

จนกระทั่งในวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้นายสมัคร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ทำให้ต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เข้าปิดล้อมรัฐสภาเพื่อขัดขวางไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าออกบริเวณรัฐสภา โดยใช้รั้วลวดหนาม ยางรถยนต์ราดน้ำมันขวางถนนไว้ การกระทำดังกล่าวของผู้ชุมนุมมีลักษณะทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ จนไม่กล้าที่จะเข้าไปในรัฐสภาหรือออกจากรัฐสภา อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น การชุมนุมดังกล่าวจึงไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงได้ปฏิบัติการเปิดพื้นที่โดยใช้แก๊สน้ำตายิงเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาเข้าและออกจากบริเวณรัฐสภาได้ทำให้มีผู้บาดเจ็บสาหัสหลายคน ซึ่งในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปได้ว่าการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่บริเวณหน้ารัฐสภาไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าสลายการชุมนุมเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้ แต่อย่างไรก็ตามการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้ และศาลได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในการสลายการชุมนุมตามคำวินิจฉัยดังกล่าว นอกจากนี้ได้มีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ส่งสรุปผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีสลายการชุมนุมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา โดยข้อเท็จจริงพบว่าได้มีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดทางให้สมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเข้าประชุมเพื่อรับฟัง

นโยบายของรัฐบาลในช่วงเช้าของวันดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้แก๊สน้ำตายิงและขว้างเข้าใส่กลุ่มประชาชนที่ปิดล้อมรัฐสภา ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บสาหัสเป็นจำนวนมาก และในเวลาประมาณ ๑๖.๐๐น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการใช้กำลังเข้าผลักดันฝูงชน โดยใช้แก๊สน้ำตาดังกล่าวอีกทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากแก๊สน้ำตาอีกจำนวนหนึ่ง และเมื่อเวลาประมาณ ๑๙.๐๐น. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่บริเวณด้านหน้ากองบัญชาการตำรวจนครบาลและภายในกองบัญชาการตำรวจนครบาลยังคงยิงแก๊สน้ำตาใส่กลุ่มประชาชนที่ร่วมชุมนุมกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บสาหัสอีกจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นวิธีการที่เกินความจำเป็นโดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมมีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ และพลตำรวจโทสุชาติ เหมือนแก้ว และไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ และพลตำรวจโทสุชาติ เหมือนแก้ว ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ได้ส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการถอดถอนนายสมชาย ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป^{๙๙} ต่อมาในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยส่วนหนึ่งได้เคลื่อนขบวนไปยังสนามบินดอนเมืองและเข้ายึดพื้นที่ของสนามบินเพื่อไม่ให้คณะรัฐมนตรีใช้สถานที่ดังกล่าวในการประชุมคณะรัฐมนตรี และในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอีกกลุ่มหนึ่งได้เคลื่อนขบวนไปยังสนามบินสุวรรณภูมิเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งด่านสกัดไว้แต่ไม่สามารถสกัดกลุ่มผู้ชุมนุมได้ ทำให้สนามบินทั้งสองแห่งต้องปิดทำการชั่วคราว นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่เขตดอนเมืองและเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์ฯ บริเวณท่าอากาศยานดอนเมือง และแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์ฯ บริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยให้เจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้ช่วยในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน พร้อมทั้งมีคำสั่งให้พลเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการ

^{๙๙} สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช.” ๗ กันยายน

ตำรวจแห่งชาติไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ การชุมนุมได้ ต่อมาในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทย และตัดสิทธิทางการเมือง กรรมการบริหารพรรคทั้งสาม ทำให้นายสมชายพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงได้ประกาศยุติการชุมนุมในวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ รวมระยะเวลาการชุมนุม ๑๙๓ วัน

การประชุมสาธารณะของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตยเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสมัยรัฐบาลนายสมัครและ รัฐบาลนายสมชาย นั้นเริ่มจากการชุมนุมคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแทรกแซง กระบวนการยุติธรรมและองค์กรสื่อมวลชนต่อมาได้มีการพัฒนาวิธีการในการชุมนุมอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งเป็นการชุมนุมขับไล่รัฐบาล โดยมีการปิดถนนและเคลื่อนขบวนไปตามสถานที่ต่างๆ มีการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ การเข้ายึดทำเนียบรัฐบาล การปิดล้อมรัฐสภา รวมถึง การปิดสนามบิน โดยในสมัยรัฐบาลนายสมัครนั้นมิได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ในการเข้าสลาย การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย แต่รัฐบาลได้ใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อ ขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว และใช้มาตรการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลการชุมนุมสาธารณะ โดยไม่ใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุม ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมยกระดับการชุมนุมโดยใช้วิธีการที่รุนแรงขึ้น ตามลำดับ อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนรัฐบาลและต่อต้าน การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้พยายามขัดขวางการชุมนุม ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจนได้มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่ม หลายครั้ง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้มาตรการ ในการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างเพียงพอ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน ไม่ได้จริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของกลุ่มพันธมิตรประชาชน เพื่อประชาธิปไตยไม่ให้ใช้เสรีภาพเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ และในการป้องกันไม่ให้เกิดการเผชิญหน้ากันของกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความขัดแย้งกัน รวมทั้งการไม่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาล และเพิกเฉยต่อคำสั่งของรัฐบาล เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองสูงทำให้สถานการณ์ทางการเมือง มีความไม่แน่นอน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมบางส่วน จึงปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อมิให้รัฐบาลมีคำสั่งลงโทษตนเท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จริงจัง ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดบรรทัดฐานที่ผิดปกติในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ อันนำมาสู่การใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ตามมาอีกหลายครั้ง

นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาลนายสมชาย ได้มีการใช้มาตรการที่เด็ดขาดต่อผู้ชุมนุมมากขึ้น ทำให้เกิดเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่บริเวณรัฐสภาและบริเวณกองบัญชาการตำรวจนครบาล และลานพระบรมรูปทรงม้า ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ซึ่งเป็นการใช้มาตรการของเจ้าหน้าที่ที่มีได้เป็นไปตามหลักสากล โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีการออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่และประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบ พร้อมทั้งให้เวลาผู้ชุมนุมในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวและแจ้งเตือนอีกอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติการสลายการชุมนุม นอกจากนี้อุปกรณ์ที่ใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่บรรลุผลหรือไม่ก็มีความรุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

๔.๓.๓ กรณีการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยในสถานการณ์พิเศษ

๔.๓.๓.๑ กรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

ในช่วงรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะรัฐประหาร ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และต่อมาได้มีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อีกหลายฉบับ โดยในช่วงที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ไม่ปรากฏว่ามีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่อย่างใด

๔.๓.๓.๒ กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ก) เหตุการณ์ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒
การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้นเริ่มจากความไม่พอใจของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ และกลุ่มผู้ที่ชื่นชอบพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งมีการเปลี่ยนชื่อทางการเมืองจากฝ่ายค้านมาเป็นรัฐบาลนั้นมีความเชื่อมโยงมาจากการรัฐประหารและกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะสองมาตรฐาน ซึ่งก่อนการชุมนุมใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการจัดการชุมนุมย่อยตามจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อวิพากษ์วิจารณ์การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและความผิดปกติของการบวนการยุติธรรมโดยมีการโทรศัพท์ทางไกลของพ.ต.ท.ทักษิณเข้าร่วมปราศรัยด้วย ทำให้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งได้มีการนัดชุมนุมใหญ่ในกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นการชุมนุมยึดเยื่อจนกว่านายกรัฐมนตรีจะลาออกจากตำแหน่ง

ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้จัดการชุมนุมแดงทั้งแผ่นดินสัญจร ครั้งที่ ๖ ที่บริเวณสนามหลวง และได้มีการเคลื่อนขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อจัดการชุมนุมอย่างยืดเยื้อบริเวณสถานที่ดังกล่าว กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการปราศรัยเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก และได้มีการปราศรัยโจมตีประธานองคมนตรีและองคมนตรีอีก ๒ ท่าน เนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าองคมนตรีทั้งสามท่านมีส่วนเกี่ยวข้องในการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อมากลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ เพื่อแสดงพลัง และในวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีการจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๑๔ ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาตินำโดยนายอริสมันต์ พงษ์เรืองรอง ได้เดินทางไปยังโรงแรม รอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท ซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ถึงผู้นำประเทศที่เข้าร่วมการประชุม ในระหว่างเดินทางได้มีกลุ่มคนเสื้อสีน้ำเงินเข้ามาขัดขวางการเคลื่อนขบวนของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติและได้มีการเผชิญหน้ากัน ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ ๒ คน ก่อนที่กลุ่มคนเสื้อสีน้ำเงินจะถอยไปอยู่ที่หน้าโรงแรม รอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท โดยยืนร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่รักษาความปลอดภัยของการประชุม ต่อมากลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้เดินทางไปถึงโรงแรมที่จัดการประชุม และได้มีการบุกเข้าไปภายในโรงแรม ทำให้การประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๑๔ ต้องเลื่อนออกไป โดยนายกรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรีในวันนั้นเองและต่อมาได้มีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวในวันเดียวกัน จากนั้นในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้กลับมาชุมนุมที่กรุงเทพมหานคร และได้มีการเคลื่อนขบวนไปตามถนนสายต่างๆ ที่กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังได้มีการปิดพื้นที่บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะอิน อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอยุทธยาภิรมย์ จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางบาล อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยแต่งตั้งให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์และได้มีการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ห้ามมิให้มีการชุมนุมตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ห้ามการเสนอข่าวที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม และอาคาร ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ รวมทั้งห้ามกระทำการอย่างใดๆ ที่เป็นการปิดการจราจรหรือเส้นทางคมนาคม แต่กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตย

ต่อต้านเผด็จการแห่งชาติยังคงดำเนินการชุมนุมต่อไปโดยมีลักษณะใช้ความรุนแรงมากขึ้น เช่น การบุกเข้าไปยังกระทรวงมหาดไทยและมีการทุบรถนายกรัฐมนตรีนครและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลโดยไม่มี การห้ามปรามจากผู้นำการชุมนุม มีการปิดถนนในหลายพื้นที่รวมทั้งที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ จนกระทั่งในวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๔ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ทหารหลายร้อยนาย ได้เข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติจาก บริเวณสามเหลี่ยมดินแดง โดยใช้แก๊สน้ำตา และมีการใช้อาวุธปืนซึ่งมีทั้งกระสุนจริงและกระสุน กระดาษยิงข่มขู่กลุ่มผู้ชุมนุมจนกลุ่มผู้ชุมนุมได้ถอยออกจากพื้นที่ดังกล่าว แต่ในเวลาต่อมา กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการตอบโต้เจ้าหน้าที่โดยการก่อการจลาจล มีการเผาล้อวางรถยนต์เพื่อเป็น แนวป้องกันทหาร และได้มีการนำรถบรรทุกแก๊สไปจอดไว้ตามสถานที่ต่างๆสร้างความหวาดกลัว แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น นอกจากนี้ยังได้มีการเผารถโดยสารประจำทางที่ผู้ชุมนุมได้ยึดไว้ สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันได้มีประชาชนที่อาศัยอยู่ใน ชุมชนต่างๆได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านการก่อการจลาจลดังกล่าวเพื่อปกป้องชุมชนของตนเอง และได้มีการเผชิญหน้ากันกับกลุ่มผู้ก่อการจลาจลดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บหลายคน ต่อมาเจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าควบคุมพื้นที่สำเร็จ และหลังจากนั้นผู้นำการชุมนุมของ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้ประกาศยุติการชุมนุมและเข้ามาอบตัว ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติส่วนใหญ่จึงได้ เดินทางกลับภูมิลำเนา หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีนครจึงได้ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความร้ายแรงในวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓

การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ แห่งชาติในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการพัฒนาระดับการชุมนุมขึ้นจนกระทั่งมีการใช้ความรุนแรง และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นจนเกินสมควร การชุมนุมดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจในการยุติการชุมนุมหรือเข้าสลายการชุมนุมดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดี การสลายการชุมนุม ของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องกระทำเพียงเท่าที่พอสมควรแก่เหตุ โดยปฏิบัติตามขั้นตอนการสลาย การชุมนุมตามหลักสากล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งและประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั้นก่อน โดยต้องให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวพอสมควร และก่อนที่จะมีการเข้าปฏิบัติการ สลายการชุมนุมนั้นจะต้องมีการประกาศเตือนอีกอย่างน้อยหนึ่งครั้ง นอกจากนี้ในการ เข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมดังกล่าวควรกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้รับการฝึกยุทธวิธี ในการควบคุมฝูงชน โดยหลีกเลี่ยงการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและการใช้อาวุธสงคราม การปฏิบัติการสลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินมาตรการสลายการชุมนุมของ

เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักสากลมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ที่รุนแรงเกินสมควรแก่กรณี ทำให้สถานการณ์ลุกลามมากขึ้น อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ และเป็นเหตุให้มีการปลุกระดมในการชุมนุมสาธารณะในครั้งต่อไป

ข) เหตุการณ์ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

หลังจากการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งได้มีการสลายการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ทหารนั้น กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้มีการจัดการชุมนุมปราศรัยย่อยตามสถานที่ต่างๆโดยมีการปราศรัยถึงการบริหารประเทศของรัฐบาลและปัญหาความยุติธรรมในสังคมโดยมีพ.ต.ท.ทักษิณไทรศัพท์ทางไกลมาร่วมปราศรัยด้วย นอกจากนี้ได้นำเอาเหตุการณ์การสลายการชุมนุมในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มาปรับปรุงแนวทางในการชุมนุมเคลื่อนไหว จนกระทั่งได้มีการนัดชุมนุมใหญ่อีกครั้งในกรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยในระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการรวมตัวกันตามจุดนัดพบต่างๆทั่วประเทศและเคลื่อนขบวนมายังบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เพื่อเรียกร้องให้มีการยุบสภาและมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ โดยรัฐบาลได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเตรียมการดูแลสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะเป็นการล่วงหน้าในการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในช่วงแรกดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีการจัดกิจกรรมการชุมนุมด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การปราศรัยบนเวทีและการถ่ายทอดสัญญาณภาพและเสียงของ พ.ต.ท.ทักษิณ เข้ามาในระหว่างการประชุม การรับบริจาคเลือดของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเพื่อนำไปเทบริเวณสถานที่สัญลักษณ์ เช่น ประตูทำเนียบรัฐบาล หน้าทำการพรรคประชาธิปัตย์ หน้าบ้านนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การจัดขบวนรถเคลื่อนไปตามสถานที่ต่างๆรอบกรุงเทพมหานคร การโกนผมประท้วงรัฐบาล ต่อมาในวันที่ ๒๘ และวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการเจรจาระหว่างนายกรัฐมนตรียกับผู้แทนของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรียได้เสนอว่าจะยุบสภาในอีก ๙ เดือน แต่ผู้แทนของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติต้องการให้มีการยุบสภาภายใน ๑๕ วัน จึงยังไม่สามารถตกลงกันได้และหลังจากนั้น นายกรัฐมนตรียได้เสนอแผนปรองดอง ๕ ข้อ แต่กลุ่มผู้ชุมนุมไม่รับข้อเสนอดังกล่าว

ในวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้ยกระดับการชุมนุมโดยเคลื่อนขบวนไปยังบริเวณสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่สำคัญของกรุงเทพมหานครโดยได้จัดตั้งเวทีสำหรับปราศรัยและยึดเป็นสถานที่จัดการชุมนุมอีกแห่งหนึ่งเพื่อกดดันรัฐบาลให้ทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม

การประชุมในสถานที่ดังกล่าว แม้จะไม่มี การเข้าไปยังสถานประกอบการหรือห้างสรรพสินค้า แต่ส่งผลให้ผู้ประกอบการค้าหรือกิจการในบริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง รวมถึงประชาชนที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือสัญจรผ่านบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน การชุมนุมในบริเวณสถานที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานจึงเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ นอกจากนี้ในระหว่างที่ มีการชุมนุมสาธารณะของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้เกิดเหตุการณ์ ระเบิดขึ้นหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมผู้ก่อเหตุได้ นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ อำเภอบางบ่อ อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอวังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการ แก่ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอจ.) และแต่งตั้งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ และได้มีการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเพิ่มเติมในอีกหลายพื้นที่

หลังจากนั้นรัฐบาลได้พยายามระงับการออกอากาศของ สถานีวิทยุโทรทัศน์ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ รวมทั้ง มีการปิดเว็บไซต์จำนวนมาก โดยในวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตย ต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้เคลื่อนขบวนไปยังสถานีดาวเทียมไทยคม อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี เพื่อเรียกร้องให้ยุติการระงับการเผยแพร่สัญญาณออกอากาศโทรทัศน์ดังกล่าว และได้เกิดการปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ทหารที่รักษาการอยู่ภายใน โดยเจ้าหน้าที่ทหารได้ฉีดน้ำและ ยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม แต่ไม่สามารถสลายการชุมนุมได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารต้อง ถอนกำลังออกจากสถานีดาวเทียมดังกล่าว การใช้มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปิดกั้น สื่อสารมวลชน เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างกว้างขวาง และอาจเป็นสาเหตุให้การชุมนุมสาธารณะนั้นขยายวงกว้างออกไปมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรใช้มาตรการกำกับดูแลการเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้ กระทบต่อความมั่นคงของรัฐเท่านั้น การใช้มาตรการปิดกั้นสื่อสารมวลชนจึงเป็นการใช้มาตรการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกินสมควรแก่กรณี

ต่อมาในวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลได้ปฏิบัติการสลายการชุมนุม โดยเรียกว่าปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ จากผู้ชุมนุมบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ โดยเหตุการณ์เริ่มจากเจ้าหน้าที่ทหารมีการเคลื่อนย้ายกำลังพลมายังกองทัพภาคที่หนึ่ง ในตอนเช้าของวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงเข้าไปปิดล้อม และมีการปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงได้ใช้รถฉีดน้ำและกระสุนยางในการสลายกลุ่มผู้ชุมนุม รวมทั้งมีการเสริมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้ามาในพื้นที่อีกหลายพันนาย ต่อมาจึงได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารตั้งแถวเดินเข้าหากลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อขอคืนพื้นที่การชุมนุมบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ โดยมีการประกาศใช้มาตรการสลายการชุมนุมจากเบาไปหาหนัก ๗ มาตรการ ได้แก่ การชี้แจงทำความเข้าใจแสดงกำลังให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีความพร้อม การผลักดันด้วยโล่ การใช้น้ำฉีด การใช้เครื่องขยายเสียง การใช้แก๊สน้ำตา การใช้กระบอก การใช้กระสุนยางที่ยิงจากปืนลูกซอง จากนั้นเจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าปฏิบัติการโดยใช้แก๊สน้ำตาและกระสุนยาง ยิงเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมรวมถึงได้มีการใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าเพื่อข่มขวัญกลุ่มผู้ชุมนุม จนกลุ่มผู้ชุมนุมได้ถอยไปยังบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ได้ดำเนินต่อไปจนถึงเวลากลางคืน แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่หยุดการปฏิบัติการ กลับได้มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่พร้อมอาวุธสงครามและรถถังยานเกราะเข้าไปล้อมผู้ชุมนุมไว้เพื่อเปิดพื้นที่การจราจรในบริเวณดังกล่าวให้ได้ทั้งหมด จนกระทั่งได้มีการใช้ลูกระเบิดและอาวุธสงครามจากกองกำลังไม่ทราบฝ่ายยิงใส่เจ้าหน้าที่ทหารและกลุ่มผู้ชุมนุมทำให้มีผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ทหารเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารต้องถอนกำลังกลับยังที่ตั้งและมีการประกาศยุติการปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เพื่อขอคืนพื้นที่และเปิดการจราจรในบริเวณดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ยังไม่มีความจำเป็นและเหตุผลเพียงพอ เนื่องจากการชุมนุมในบริเวณดังกล่าวยังเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ แม้จะมีการปิดกั้นเส้นทางจราจรแต่ยังไม่ปรากฏเหตุการณ์ที่รุนแรงขึ้นในบริเวณดังกล่าว การใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมจึงเป็นการดำเนินการที่เกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารพร้อมอาวุธสงครามเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมต่อเนื่องไปจนกระทั่งเวลากลางคืน ซึ่งอาจคาดหมายได้ว่าจะมีการก่อเหตุการณ์รุนแรงได้โดยง่ายอันจะนำไปสู่ความสูญเสียร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงไม่ควรเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหาร และในการเข้าปฏิบัติการดังกล่าวควรยุติการปฏิบัติการก่อนถึงเวลากลางคืน

หลังจากเหตุการณ์ขอคืนพื้นที่ดังกล่าวทำให้ผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ได้ยกระดับการชุมนุมขึ้นอีกและมีการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองจากการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าสลายการชุมนุมและได้มีการยกเลิกการชุมนุมที่สะพานผ่านฟ้าลีลาศเพื่อไปร่วมชุมนุมกันที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์เพียงแห่งเดียว

ทำให้พื้นที่การชุมนุมขยายบริเวณออกไปกว้างขวางมากขึ้น จนกระทบต่อสถานที่ข้างเคียงและผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น รวมถึงโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ ประกอบกับการชุมนุมที่ดำเนินมาอย่างยาวนานและได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นหลายจุดในกรุงเทพมหานครโดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำได้ ทำให้มีประชาชนรวมตัวกันต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ เช่น กลุ่มคนเสื้อหลากสี กลุ่มเครือข่ายประชาสังคมชาวสีลม กลุ่มเครือข่ายราษฎรอาสาปกป้องสถาบัน (เครือข่ายเฟสบุ๊ก) เป็นต้น โดยได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติกับกลุ่มผู้ต่อต้านการชุมนุม บริเวณแยกศาลาแดง แม้ในบริเวณดังกล่าวจะมีเจ้าหน้าที่ดูแลสถานการณ์อยู่ แต่ไม่สามารถกันผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มไม่ให้มีการเผชิญหน้ากันได้

สถานการณ์การชุมนุมได้มีการพัฒนาไปสู่ความรุนแรงและตึงเครียดมากขึ้น เมื่อศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้มีการกระชับวงล้อมโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารตั้งด่านสกัดการเดินทางเข้าออกพื้นที่การชุมนุมโดยปิดล้อมเส้นทางเป็นลักษณะกรอบสี่เหลี่ยม มีการตัดระบบสาธารณูปโภค เช่น การตัดระบบไฟฟ้า ระบบประปา การตัดสัญญาณโทรศัพท์ การคมนาคม เพื่อปิดกั้นพื้นที่การชุมนุมเต็มรูปแบบ โดยได้มีการประสานงานกับกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอพยพประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบๆ การชุมนุมให้ไปอยู่ในสถานที่ปลอดภัย กลุ่มผู้ชุมนุมได้ตอบโต้มาตรการของเจ้าหน้าที่ด้วยการติดตั้งรั้วไม้ปลายแหลมเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุม มีการเผายางรถยนต์เพื่ออำพรางการมองเห็นของเจ้าหน้าที่ มีการนำรถบรรทุกแก๊สมาจอดขวางทางเจ้าหน้าที่ โดยในระหว่างการปฏิบัติการกระชับวงล้อมของเจ้าหน้าที่ได้มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ทหารซึ่งมีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริงยิงตอบโต้กัน รวมทั้งได้เกิดเหตุระเบิดในบริเวณดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ทหารได้รับอนุญาตให้ใช้อาวุธและกระสุนจริงยิงใส่ผู้ที่ก่อเหตุความรุนแรง โดยมีเงื่อนไขในการใช้กระสุนจริง ได้แก่ การยิงข่มขวัญขึ้นฟ้า ยิงเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ที่ถูกทำร้ายโดยหมายเอาชีวิตซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ยิ่งไปยังบุคคลที่มีอาวุธอยู่ในมือไม่ว่าจะเป็นปืนหรือลูกระเบิด นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่แมนปืน ทำหน้าที่ระวังป้องกันและสามารถยิงไปยังผู้ก่อการร้ายที่มีอาวุธได้

ในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลโดยศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจึงได้ดำเนินการสลายการชุมนุม ซึ่งเรียกว่าปฏิบัติการกระชับวงล้อมและขอคืนพื้นที่ โดยได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและรถหุ้มเกราะเข้าทลายรั้วไม้ที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ตั้งขึ้นเพื่อเปิดพื้นที่เข้าสู่บริเวณเวทีการชุมนุม ได้มีการเคลื่อนกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าไปในพื้นที่การชุมนุมโดยมีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่

ประสงค์จะเลิกการชุมนุมได้ออกจากพื้นที่การชุมนุมทางด้านวัดพุทธวนาราม โดยเจ้าหน้าที่ได้จัดรถโดยสารพาผู้ชุมนุมกลับภูมิลำเนาที่สนามกีฬาแห่งชาติ หลังจากการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ผู้นำการชุมนุมบางส่วนได้ประกาศยุติการชุมนุมและเข้ามาอบตัวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ผู้ชุมนุมบางส่วนที่ไม่ยอมรับการประกาศยุติการชุมนุมได้ก่อการจลาจลและได้มีการจุดไฟเผาอาคารและห้างสรรพสินค้าหลายแห่ง รวมทั้งได้ปรากฏว่ามีการเผาอาคารสถานที่ราชการในบางจังหวัด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอย่างมาก ต่อมาได้มีการออกหมายจับและมีการจับกุมผู้ต้องสงสัยในการก่อความไม่สงบจำนวนหลายราย เมื่อเหตุการณ์สลายการชุมนุมดังกล่าวได้ยุติลง แต่นายกรัฐมนตรียังคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต่อไป จนกระทั่งได้ประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในบางจังหวัดและได้มีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสมุทรปราการ เป็นลำดับสุดท้ายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยยังคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้เช่นเดิม

การนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในครั้งนี้ได้มีการประกาศนัดชุมนุมล่วงหน้าทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมการวางแผนในการดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยได้ โดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจตามกฎหมายปกติในการดูแลการชุมนุมดังกล่าวได้เท่าที่ไม่เป็นการลิดรอนการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจนเกินสมควร อย่างไรก็ตามในระหว่างการประชุมชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นในหลายพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร อันอาจทำให้เกิดอันตรายต่อผู้ที่เข้าร่วมการประชุมชุมนุมสาธารณะได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจใช้มาตรการในการดูแลรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะนั้น เช่น การจัดสถานที่ที่ปลอดภัยสำหรับการชุมนุม การประสานงานกับผู้จัดการชุมนุม โดยอาจมีการแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมเพื่อช่วยในการตรวจตราดูแลความเรียบร้อยในระหว่างการประชุม การตั้งด่านตรวจผู้ที่เข้าออกการประชุมเท่าที่จำเป็น และดำเนินการจับกุมผู้ที่ก่อความไม่สงบขึ้น แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การจัดการชุมนุมสาธารณะต่อไปจะทำให้เกิดอันตรายต่อการชุมนุมสาธารณะโดยมีอาจป้องกันได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะนั้นอาจออกคำสั่งให้มีการยุติการชุมนุมและคำสั่งสลายการชุมนุมได้แต่อย่างไรก็ดีหากการประชุมชุมนุมสาธารณะนั้นยังคงเป็นไปด้วยความสงบและปราศจากอาวุธและเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการชุมนุมหรือกลุ่มผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุมได้มีมาตรการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอย่างเพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมดังกล่าว เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ได้ใช้มาตรการสลายการชุมนุมกับกลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งมีข้อขัดแย้งกับรัฐบาลอย่างรุนแรง อาจทำให้เกิดเหตุการณ์ลุกลามบานปลายกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้

ในเหตุการณ์สลายการชุมนุมในวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือปฏิบัติการขอคืนพื้นที่นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศเมื่อวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ แต่โดยที่การชุมนุมในบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศยังคงดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย และไม่ปรากฏเหตุการณ์รุนแรงในสถานที่การชุมนุมดังกล่าว ซึ่งผู้จัดการชุมนุมได้มีการรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมไว้พอสมควร จึงเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ การดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าวจึงยังไม่มีเหตุอันควรและในการปฏิบัติการสลายการชุมนุมนั้นมิได้เป็นไปตามหลักสากล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ทหารซึ่งมิได้มีการฝึกอบรมอย่างดีพอในการเข้าสลายการชุมนุมและการควบคุมฝูงชน อีกทั้งการปฏิบัติการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้มีการใช้อาวุธปืนซึ่งมีความร้ายแรง และไม่เหมาะสมในการใช้ควบคุมฝูงชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของผู้ชุมนุมได้ นอกจากนี้ปฏิบัติการดังกล่าวยังดำเนินการไปจนถึงเวลากลางคืน ซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นโดยเจ้าหน้าที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียได้อย่างยากลำบาก การใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติการที่เกินสมควรแก่กรณี

ส่วนการชุมนุมสาธารณะในบริเวณสี่แยกราชประสงค์นั้นเป็นการยกระดับการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติเพื่อกดดันรัฐบาลให้มีการยุบสภาโดยการจัดการชุมนุมสาธารณะในย่านธุรกิจสำคัญของประเทศนั้น เป็นกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อการชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวมีความต่อเนื่องยาวนานจนกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพประการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองเช่นกัน จึงเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงแรกนั้นได้ใช้มาตรการในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผู้ชุมนุม และได้มีการพยายามบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการชุมนุมดังกล่าว แต่เมื่อสถานการณ์ได้พัฒนาขึ้น กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการยกระดับการชุมนุมให้รุนแรงมากขึ้น ประกอบกับได้มีกลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มอื่นที่ออกมาแสดงการคัดค้านการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ และได้มีการเคลื่อนขบวนมาอยู่ใกล้กัน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ชุมนุมที่มีความเห็นไม่ตรงกัน อันจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงเกิดขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงว่าจะมีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ชุมนุมที่มีความเห็น

ไม่ตรงกัน แต่ไม่ได้ดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันเหตุดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ยังไม่มีความเหมาะสม ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ดำเนินการสลายการชุมนุม โดยได้มีการปฏิบัติการกระชั้นวงล้อม ทำให้ผู้ชุมนุมได้เตรียมการป้องกันการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ โดยมีการใช้ความรุนแรงและก่อความไม่สงบขึ้นอันมีลักษณะเป็นการก่อการจลาจลโดยรอบบริเวณการชุมนุม ได้มีการจุดไฟเผายางรถยนต์ และใช้อาวุธตอบโต้เจ้าหน้าที่ และเมื่อได้เกิดเหตุระเบิดในบริเวณดังกล่าวทำให้สถานการณ์มีความตึงเครียด การชุมนุมดังกล่าวจึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่จึงสามารถใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน

โดยก่อนที่จะมีการสลายการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้มาตรการในการกีดกันผู้ชุมนุมหลายมาตรการ เช่น การปิดถนนและตั้งด่านสกัดการเดินทางเข้าออกโดยรอบบริเวณการชุมนุม การตัดระบบไฟฟ้า ระบบประปา สัญญาณโทรศัพท์ และได้มีการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่ออพยพประชาชนไปยังสถานที่ปลอดภัย รวมถึงการประกาศประชาสัมพันธ์สรุปสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้ประชาชนทราบและประกาศเตือนผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตและบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการสลายการชุมนุม แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ในการสลายการชุมนุมนั้น ได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเป็นส่วนใหญ่ในการเข้าปฏิบัติการ โดยมีการใช้อาวุธปืนและรถหุ้มเกราะในการเข้าปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ มีการอนุญาตให้ใช้กระสุนจริงยิงเข้าใส่ผู้ที่ก่อเหตุความรุนแรง แม้ในการปฏิบัติการจะมีเงื่อนไขในการใช้กระสุนจริง แต่อาวุธปืนดังกล่าวไม่ใช่อุปกรณ์ที่เหมาะสมในการสลายการชุมนุมหรือควบคุมฝูงชน การใช้อาวุธที่ร้ายแรงและการช่มขวัญเป็นวิธีการทหาร ซึ่งอาจทำให้เกิดความแตกตื่นของฝูงชนและก่อให้เกิดการต่อต้านเจ้าหน้าที่ของกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงขึ้น รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความสูญเสียที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุได้

นอกจากนี้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงดังกล่าว ได้มีการประกาศเขตพื้นที่การใช้อำนาจไว้กว้างขวาง แม้จะเป็นการประกาศเฉพาะเขตพื้นที่ที่มีความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติก็ตาม แต่ในหลายพื้นที่ไม่ปรากฏว่ามีการก่อความวุ่นวายหรือก่อความรุนแรงอันมีลักษณะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกทั้งการใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ที่มีความร้ายแรงดังกล่าวได้มีการออกข้อกำหนดหลายประการที่เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การห้ามบุคคลในเขตพื้นที่ที่กำหนดออกจากเคหสถานในเวลาที่กำหนด การห้ามมิให้กระทำการใดๆหรือสั่งให้กระทำการใดๆเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล หรือนิติบุคคล การให้บุคคลมารายงานตัวเพื่อให้ถ้อยคำเกี่ยวกับธุรกรรมที่ต้องสงสัย การห้ามเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลความจริงหรือการดำเนินการใดๆที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างรุนแรงตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ควรจำกัดเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นและได้สัดส่วนกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งการประกาศยกเลิกการสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวควรมีการประกาศยกเลิกเมื่อสถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ การคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปทั้งที่สถานการณ์ได้กลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร

๔.๓.๓.๓ กรณีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

ก) การประกาศนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป มีแนวโน้มจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองจากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ได้ประกาศเจตนารมณ์ชัดเจนในการปลุกระดมและนัดชุมนุมให้เข้าร่วมในการเรียกร้องความต้องการตามแนวทางและผลประโยชน์ของกลุ่ม มุ่งหวังเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรียุบสภาหรือลาออก โดยกำหนดให้มีการชุมนุมและเคลื่อนไหวกว้างขวางตามถนนและสถานที่สำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีชีวิตโดยปกติของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประกอบกับการชุมนุมดังกล่าวมีเจตนาดำเนินการในลักษณะยึดเยื้อ และอยู่ในห้วงการจัดงานพระราชพิธี เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งอาจมีผู้ไม่หวังดีบางกลุ่ม ก่อเหตุระหว่งการชุมนุมและขยายลุกลามจนเกิดสถานการณ์ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประกาศให้พื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการดำเนินการประกาศดังกล่าว ทั้งนี้ได้มีการออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรักษา

ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หลายประการซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการลิดรอนการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวนั้น เนื่องมาจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้มีการประกาศนัดชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยุบสภา โดยนัดหมายชุมนุมกันตั้งแต่วันที่ ๑๒.๐๐ นาฬิกา ของวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และจะมีการค้างคืน โดยในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ชุมนุมจะเคลื่อนขบวนไปยังสี่แยกสวนมิสกวัน มีการตั้งเวทีปราศรัยและค้างคืน และวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมีการเคลื่อนขบวนไป ตามถนนสายสำคัญทั่วกรุงเทพมหานคร เพื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรียุบสภา และจะกลับมา ชุมนุมต่อที่สี่แยกสวนมิสกวัน และจะยุติการชุมนุมในตอนเช้ามีวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และประกาศว่าหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง จะนัดชุมนุมใหม่อีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกการชุมนุมดังกล่าว ก่อนถึงวันนัดหมาย นายกรัฐมนตรีจึงได้มีประกาศให้การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอันสิ้นสุดลง ในวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ เป็นการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลายประการ โดยอาศัยเหตุเพียงรัฐบาลคาดว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดความวุ่นวายทางการเมือง เท่านั้น โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้เกิดปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเงื่อนไขในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่กรณี

ข) การประกาศนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

การนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กรุงเทพมหานคร ได้มีประชาชน จากจังหวัดต่างๆได้เดินทางเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งผู้จัดการชุมนุมอ้างว่าจะมีผู้เข้าร่วมชุมนุมในครั้งนี้ถึงหนึ่งล้านคน

โดยจะเป็นการประชุมที่ยืดเยื้อต่อเนื่องเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในการนี้รัฐบาลได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หลายครั้ง เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว โดยเริ่มจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบางส่วนของปริมณฑล ในระหว่างวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยอ้างเหตุว่า ได้มีเหตุการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีการกระทำของบุคคลต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งหวังให้เกิดเหตุการณ์ที่อาจร้ายแรงขึ้นในช่วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไปและแนวโน้มจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองจากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มได้ประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการปลุกกระแสะระดมมวลชน พร้อมทั้งระดมยานพาหนะเป็นจำนวนมาก และนัดชุมนุมให้เข้าร่วมในการเรียกร้องความต้องการตามแนวทางและผลประโยชน์ของกลุ่ม มุ่งหวังเพื่อสร้างกระแสความไม่ชอบธรรมของรัฐบาล และมีวัตถุประสงค์สุดท้ายในการกดดันให้นายกรัฐมนตรียุบสภาหรือลาออก โดยกำหนดให้มีการชุมนุมและเคลื่อนไหวตามเส้นทางและปิดล้อมสถานที่สำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร พื้นที่บางส่วนของปริมณฑลและพื้นที่บางส่วนของจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตโดยปกติของประชาชนทั่วไป รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประกอบกับการชุมนุมดังกล่าวมีเจตนาดำเนินการในลักษณะยืดเยื้อ และยั่วยุให้เกิดความรุนแรง ซึ่งอาจมีการกระทบกระทั่งระหว่างการประชุมด้วยกัน หรือกับประชาชนผู้สุจริต หรืออาจมีผู้ไม่หวังดีบางกลุ่มก่อเหตุระหว่างการประชุม และขยายลูกกลามจนเกิดสถานการณ์ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สร้างความเสียหายให้กับประเทศโดยรวม โดยได้มีการแต่งตั้งให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามประกาศดังกล่าว และประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ศอ.รส.) เพื่อเป็นกองอำนวยการรวบรวมข้อมูลข่าวสารและดำเนินการวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

ในการนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติดังกล่าว ได้มีการเคลื่อนขบวนผู้เข้าร่วมชุมนุมจากหลายจังหวัด มารวมกันที่จุดนัดพบตามสถานที่ต่างๆ ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนเข้าสู่กรุงเทพมหานครในวันที่ ๑๒ - ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีการเดินทางโดยรถยนต์ รถโดยสารขนาดใหญ่ รถอีแต่น รวมถึงการเดินทางโดยเรือ เพื่อมาร่วมชุมนุมที่บริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ในระหว่างการเดินทางของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาตินั้น ได้มีการตั้งด่านสกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารตามเส้นทางต่างๆ ที่เข้าสู่กรุงเทพมหานครเพื่อตรวจค้นวัตถุต้องสงสัยที่อาจนำมาใช้

ในการกระทำผิดกฎหมายได้ รวมทั้งมีการใช้มาตรการเปลี่ยนพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง โดยให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจ่อรถไว้รอบนอกกรุงเทพมหานครและโดยสารรถที่เจ้าหน้าที่ได้จัดเตรียมไว้ให้ การใช้มาตรการต่างๆของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธโดยมุ่งหมายให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของประชาชนโดยทั่วไปในน้อยที่สุด และการตรวจค้นวัตถุต้องสงสัยดังกล่าวไม่ได้เป็นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องมาก่อนการนัดชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานครได้มีการปราศรัยให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุม นำน้ำมันใส่ขวดเครื่องดื่มชูกำลังติดตัวมาด้วย ซึ่งวัตถุดังกล่าวสามารถใช้เป็นอาวุธได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องป้องกันมิให้มีการนำสิ่งที่ผิดกฎหมายเข้าสู่สถานที่ชุมนุมสาธารณะ อันจะทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธได้ ทั้งนี้การใช้มาตรการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุซึ่งมิใช่การจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการชุมนุมของประชาชน

จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้ประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อเนื่องอีกในระหว่างวันที่ ๒๔ ถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีเหตุผลเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมากยังคงดำรงความต่อเนื่องและยึดมั่นในการชุมนุมเรียกร้องความต้องการตามแนวทางและผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยกำหนดรูปแบบการชุมนุมด้วยการยึดพื้นที่และการเคลื่อนไหวตามเส้นทาง รวมทั้งอาจมีการปิดล้อมสถานที่สำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีโดยปกติของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ ในห้วงเวลาของการชุมนุมที่ผ่านมาปรากฏมีเหตุการณ์รุนแรงหลายเหตุการณ์จากกลุ่มบุคคลบางกลุ่มมุ่งหวังเพื่อสร้างสถานการณ์ให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและส่วนราชการ รวมทั้งเพื่อให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มผู้ชุมนุม อันจะทำให้เกิดสถานการณ์ขยายลุกลามจนเกิดความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้อำนาจดังกล่าวต่อเนื่องอีกในระหว่างวันที่ ๓๐ มีนาคม ถึงวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ และในระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยอาศัยเหตุผลอย่างเดียวกัน ต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพและปริมณฑลดังกล่าวสิ้นสุดลง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป โดยมอบให้ศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์

ถูกเงินรับผิดชอบ จึงหมดความจำเป็นที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการรับผิดชอบพื้นที่นั้นต่อไป โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ต่อเมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน แต่เนื่องจากในขณะที่มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ปรากฏเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่อย่างใด และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ปกติในการดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะและการเดินทางเข้าร่วมการชุมนุมของประชาชนได้อยู่แล้ว การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระหว่างการจัดประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มผู้นำโขงตอนล่าง ครั้งที่ ๑ (1st MRC Summit) ระหว่างวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีเหตุผลเนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมประท้วงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบริเวณพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นมานั้น กลุ่มผู้ชุมนุมยังคงดำรงความต่อเนื่องและยึดมั่นในการชุมนุม โดยกำหนดรูปแบบด้วยการยึดพื้นที่และเคลื่อนไหวตามเส้นทางรวมทั้งปิดล้อมสถานที่สำคัญต่างๆ ประกอบกับในห้วงการชุมนุมมีกลุ่มผู้ไม่หวังดีก่อเหตุร้ายหลายครั้งมุ่งหวังเพื่อสร้างสถานการณ์ความรุนแรง โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมและกลุ่มผู้ไม่หวังดีดังกล่าวนั้น อาจมีการเชื่อมโยงสถานการณ์และขยายผลการดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดประชุมด้วยการชุมนุมประท้วง ชัดขวาง หรือสร้างสถานการณ์ให้เกิดขึ้นจนขยายไปสู่ความรุนแรงจนไม่สามารถจัดให้มีการประชุมได้ เนื่องจากปรากฏในกลุ่มผู้ชุมนุมข้างต้น มีแกนนำและผู้ชุมนุมบางส่วนที่เคยเคลื่อนไหวประท้วงและขัดขวางการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ และการประชุมที่เกี่ยวข้อง ในห้วงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นเหตุให้การประชุมดังกล่าวไม่สามารถดำเนินให้แล้วเสร็จได้ จนเกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างร้ายแรงทั้งในด้านภาพลักษณ์ เกียรติยศ ชื่อเสียงในประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งความเชื่อมั่นในระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ จึงมีแนวโน้มที่จะทำให้เชื่อได้ว่าในขณะนี้เหตุการณ์เตรียมการจากผู้ไม่หวังดีที่จะกระทำการให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร

ในระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างครั้งนี้ โดยประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีการประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ต่อมานายกรัฐมนตรีได้ประกาศให้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สิ้นสุดลง เนื่องจากสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓

การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว เป็นการประกาศล่วงหน้าก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น โดยรัฐบาลคาดว่า การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อการจัดประชุม แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงตามที่รัฐบาลกล่าวอ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการดูแลรักษาความปลอดภัยในการจัดประชุมดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ปกติเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นโดยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้อยู่แล้ว การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกินสมควรแก่เหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๔.๔ วิเคราะห์กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้ในมาตรา ๖๓ โดยมีข้อยกเว้นว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่อย่างไรก็ดีในปัจจุบันยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้มีการนำกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกรณีอื่น มาใช้บังคับการดูแลการชุมนุมสาธารณะไปพลางก่อน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและอาจมีเนื้อหากระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสภาพของการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งโดยปกติแล้วการชุมนุมสาธารณะของประชาชนนั้นอาจมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายบางฉบับ เช่น การใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อสื่อสารกับผู้เข้าร่วมการชุมนุม การปิดการจราจรเพื่อแสดงออกถึงข้อเรียกร้องไปยังสาธารณะ

การจัดตั้งเวทีเพื่อปราศรัยและแจกเอกสารใบปลิวต่างๆ รวมถึงการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่อาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ในการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจมีการใช้แผนปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการภายในของฝ่ายเจ้าหน้าที่ และมีใช้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำมาใช้ในการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะได้ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความไม่แน่นอน และเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลต่อการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตแห่งการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร ในส่วนผู้ชุมนุมเองก็ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้เพียงใด และภายใต้ขอบเขตประการใดบ้าง ทั้งนี้ผู้ชุมนุมอาจกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางประการโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถกระทำได้ หรืออาจกระทำการปฏิบัติอหังการขัดแย้งโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายบางประการเพื่อแสดงให้เห็นสาธารณชนได้รับทราบถึงข้อเรียกร้องซึ่งมีความสำคัญว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น การกระทำดังกล่าวนั้นอาจเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร และอาจเกิดการต่อต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมโดยได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อขัดขวางการประชุมสมัชชาสาธารณะที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งขยายขอบเขตกว้างขวางออกไป อันจะทำให้การดำเนินการหรือการใช้มาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น จนถึงขนาดที่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ และอาจเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงอันมีผลให้ประเทศตกอยู่ในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หลายประการรวมถึงการใช้อำนาจในการเข้าควบคุมการประชุมสมัชชาสาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในสถานการณ์พิเศษนี้ มักมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตีความขยายอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมาจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีได้มีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมการประชุมสมัชชาสาธารณะเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในกรณีที่มีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวได้มีบทบัญญัติที่ยกเว้นการที่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า

การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบควบคุมการออกกฎ และการกระทำของฝ่ายบริหารของศาลปกครอง โดยมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษบางประการสำหรับบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นเครื่องมือในการรักษา ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละรายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติจำกัด อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้ ดังนั้น รัฐอาจตรากฎหมายยกเว้นมิให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนิน ภารกิจของรัฐให้ลุล่วงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดนี้ บัญญัติมิให้ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองก็เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองให้บรรลุผลสำเร็จและ เป็นไปตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาชั่วคราว จนกว่า จะมีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ได้หมายความว่า สิทธิดังกล่าวจะ มิได้รับความคุ้มครอง เพราะผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ ศาลยุติธรรมได้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคล ในการนำคดีเข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบขององค์กรตุลาการแต่ประการใด พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๑} แต่อย่างไรก็ดีในคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวได้มีความเห็นในการวินิจฉัยคดี ส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งมีความเห็นว่า ผลของบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญ เช่น ๑. การสร้างความยุ่งยากของประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม เพราะ สิทธิในการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จะเกิดต่อเมื่อต้องเป็น ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจริง ๆ แต่หลักในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีเพียงมีส่วนได้เสียพอสมควร ก็สามารถฟ้องคดีในศาลปกครองได้ ดังนี้ หากมีกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกในสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ ไตพื้นที่หนึ่งประชาชนที่ไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิของตนโดยตรงก็ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้

^{๑๑} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๓

๒. กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม คำพิพากษาของศาลยุติธรรมผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น ตามมาตรา ๑๔๕ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประชาชนไม่อาจหยิบยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม ไปใช้เพื่อประโยชน์มหาชน (Public interest) ได้ ซึ่งแตกต่างจากศาลปกครองที่มีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถนำผลของคดีดังกล่าวไปใช้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง ๓. หลักการยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าว ถือเป็นภาระกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องด้วยไม่สามารถตรวจสอบการกระทำใด ๆ ของรัฐได้เพราะโดยหลักการพื้นฐานของการใช้อำนาจทางปกครอง หรือ Act of Administrative ย่อมต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้ โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักความเสมอภาค และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักสำคัญในการใช้อำนาจทางปกครอง นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกตามความในพระราชกำหนดฉบับนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ทำให้ศาลปกครองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ผลของการยกเว้นดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการขัดหรือแย้งต่ออำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองโดยเด็ดขาด อันขัดต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบนิติรัฐ และหลักการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เมื่อพิจารณาถึงหลักความจำเป็นของรัฐต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว หลักการทั้งสองจะต้องได้รับการพิทักษ์และได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นแต่ละสถานการณ์ หากจะให้การคุ้มครองหลักการใดหลักการหนึ่งมากเกินไปจนควรก็อาจส่งผลกระทบหรือเกิดความเสียหายต่ออีกหลักการหนึ่งได้ การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในขณะเดียวกันบทบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดอำนาจศาลปกครองในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ได้กระทำในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ วรรคสาม

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แล้วแต่กรณี อันมีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้และอยู่ในการตรวจสอบของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึง และได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรม ตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และโดยศาลปกครองที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่ เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่^{๖๐}

จากความเห็นส่วนตนในการวินิจฉัยคดีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในสถานการณ์พิเศษ โดยมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม สาธารณะของประชาชน ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีกระบวนการ ที่เหมาะสมและสามารถประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ได้ เพื่อให้การดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ ของกฎหมายที่ให้อำนาจ เท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสิทธิเสรีภาพ ประการอื่นของประชาชน โดยสามารถตรวจสอบการกล่าวอ้างหรือตีความบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดการใช้สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนจนเกินสมควร ซึ่งจากการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ยังไม่มีความสอดคล้องกับสภาพของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมาใช้ บังคับกับการชุมนุมสาธารณะอยู่เสมอ

นอกจากนี้มาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่จะต้อง มีความสอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น เนื่องจากสาเหตุปัจจัย ในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในแต่ละลักษณะมีความแตกต่างกัน เช่น วัตถุประสงค์หรือ ชื่อเรียกร้องในการชุมนุม รูปแบบในการจัดการชุมนุม จำนวนของผู้เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึง พฤติกรรมของกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นต้น ซึ่งอาจแบ่งลักษณะของการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยได้ เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับปากท้องของประชาชน การประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัย การแบ่งปันทรัพยากร การดำเนินโครงการของรัฐบาลที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น รวมถึง

^{๖๐} ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๓

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและการบริหารงานของรัฐที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน เป็นต้น และกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งอาจเกิดจากการเข้าดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อพวกพ้องของตนเอง ซึ่งลักษณะของการชุมนุมสาธารณะทั้งสองกรณีนี้มีวัตถุประสงค์และข้อเรียกร้องในการชุมนุมสาธารณะที่แตกต่างกัน โดยกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา นั้น มักเกิดจากกลุ่มผู้ชุมนุมที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายหรือโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ โดยผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมมักจะเป็นประชาชนในท้องถิ่นหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะร่วมกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งจะมีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนเพื่อให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งหากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือแสดงความใส่ใจในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับกลุ่มผู้ชุมนุมแล้ว การชุมนุมนั้นอาจยุติลงโดยไม่เกิดความรุนแรงขึ้น ส่วนกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมมักมีความหลากหลายและมีลักษณะที่แตกต่างกันมาก โดยผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้น มีจุดประสงค์ร่วมกันเนื่องจากมีความรู้สึกไม่พอใจในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาล และต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น โดยปกติมักปรากฏความไม่พอใจของประชาชนขึ้นเป็นกระแสและได้มีการจัดเสวนาอภิปรายโจมตีรัฐบาลเกิดขึ้นตามสถานที่ต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งการดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่ากรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา เนื่องจากเป็นกรณีที่มีความละเอียดอ่อน กระทบต่อความรู้สึกของประชาชนได้โดยง่าย การแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวของรัฐบาลหรือการดำเนินมาตรการที่เฉียบขาดรุนแรงของเจ้าหน้าที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของการชุมนุมนั้นได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสม มีความสอดคล้องกับลักษณะของการชุมนุมในแต่ละกรณี และอยู่ภายในขอบเขตอันสมควร โดยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมานั้นยังมีลักษณะที่คาบเกี่ยวกันระหว่างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งหากในการชุมนุมสาธารณะนั้น มีผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจในการแจ้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีอาญากับผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายนั้นเป็นรายกรณีได้ แต่หากเป็นกรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบทั่วไปในบริเวณสถานที่ชุมนุมสาธารณะ การออกคำสั่งหรือการกำหนดมาตรการใดๆ สำหรับการชุมนุมนั้น รวมถึงการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เหล่านี้เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองโดยศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดีจากเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐมักดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยอ้างว่าได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และมีการดำเนินคดีกับผู้นำการชุมนุมหรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการชุมนุม อันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นของบุคคล อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีการใช้มาตรการตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอื่นในการดูแลการชุมนุมสาธารณะรวมทั้งมีการใช้แผนปฏิบัติการต่างๆของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็นและความได้สัดส่วน

จากเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความสนใจในสิทธิเสรีภาพของตนและต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยมีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งยังมีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในปัจจุบัน ยังมีการใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสมสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะหลายประการ ซึ่งเป็นการกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน รวมถึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ โดยในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องศึกษาถึงการดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาเพื่อนำไปปรับปรุงแนวทางและวิธีการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต