

บทที่ ๕

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง อันนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ในมาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ โดยมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” แต่อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) และอาจถูกจำกัดได้โดยวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองสังคม การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงมีอาจนำมาใช้หรือกล่าวอ้างได้อย่างไร้ขอบเขต หากแต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะกระทำได้เท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร และในกรณีที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนย่อมอาจถูกจำกัดลงได้ โดยมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อเป็นกรอบกติกาในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ ทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่แน่นอน ซึ่งในบางครั้งได้มีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจนเกินสมควรอันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลหรือกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมก็ไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆที่เป็นกรอบในการใช้อำนาจหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร

ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ปกตินั้นการชุมนุมสาธารณะอาจกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีมาตรการรองรับการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวที่ชัดเจน ทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปตามรูปแบบที่ผู้จัดการชุมนุมกำหนดขึ้นเองตามแต่สภาพการชุมนุมในแต่ละครั้ง โดยขาดการประสานงานและการอำนวยความสะดวกจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างพอสมควร ทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมีการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายหลายประการทั้งยังมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร โดยบางครั้งผู้ชุมนุมอาจจงใจกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยการปฏิบัติอารยะขัดขืนเพื่อแสดงให้เห็นสังคมได้รับทราบถึงปัญหาเพื่อที่จะได้มีการแก้ไขปัญหานั้นต่อไป ทั้งนี้ในการจัดการชุมนุมสาธารณะของประชาชนแต่ละครั้งนอกจากจะไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังอาจมีการขัดขวางหรือสร้างขั้นตอนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการกีดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เช่น การไม่อนุญาตให้ใช้สถานที่เพื่อจัดการชุมนุม การตั้งด่านสกัดการเดินทางของผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุม การตั้งข้อหาเพื่อดำเนินคดีกับผู้จัดการชุมนุม การจำกัดการเสนอข้อมูลข่าวสารหรือให้ข้อมูลในทางลบแก่ผู้ชุมนุม เป็นต้น โดยในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ประการอื่นซึ่งมิได้ตราขึ้นสำหรับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการชุมนุมสาธารณะ และมีลักษณะเป็นการจำกัดหรือกีดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนหลายประการ และในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการนำแผนปฏิบัติการอันเป็นมาตรการภายในของเจ้าหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับมาใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการต่างๆของเจ้าหน้าที่ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมา ยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการใดๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมมักขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นกรณีไป ซึ่งหากสถานการณ์ทางการเมืองมีความไม่แน่นอนหรือไม่มีนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อมิให้ถูกดำเนินหรือลงโทษเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และอาจทำให้การชุมนุมสาธารณะพัฒนาไปสู่การใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้

ให้การคุ้มครองไว้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลมีนโยบายที่เข้มงวดกับการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการดำเนินมาตรการต่อผู้ชุมนุมที่รุนแรงเกินสมควรแก่กรณีอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้

สำหรับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศนั้น จากการศึกษาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในประเทศดังกล่าว สามารถกระทำได้อย่างเสรี โดยอยู่ภายใต้กรอบแห่งรัฐบัญญัติที่ตราขึ้นสำหรับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติถึงประเภทของการชุมนุมสาธารณะในกรณีต่างๆ โดยบางประเทศได้แบ่งประเภทการชุมนุมสาธารณะออกเป็นชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งและการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิด และมีการแบ่งประเภทเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการใช้เสรีภาพในการเดินขบวน นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติถึง บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เช่น ผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุม และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว โดยบางประเทศได้มีการบัญญัติถึงผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุม ผู้ประสานงานการชุมนุม และคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมไว้ เช่น การแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้เตรียมการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมดังกล่าว การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม การแต่งตั้งผู้ช่วยในการดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือประสานงานการชุมนุม เป็นต้น และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย เช่น การตั้งเงื่อนไขในการชุมนุม การห้ามการชุมนุมในสถานที่หรือในเวลาที่กำหนด การห้ามรบกวนการชุมนุม การสั่งให้ยุติการชุมนุม เป็นต้น ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายทั่วไปในการดูแลการชุมนุมสาธารณะประกอบด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายอาญา นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดบทลงโทษการฝ่าฝืนข้อบังคับตามกฎหมาย และกำหนดวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย

ในกรณีที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึก การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษา

ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น เพื่อใช้อำนาจในการควบคุมแก้ไขสถานการณ์ให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการรวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนด้วย จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีการใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตีความบทบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างกว้างขวาง เช่น ลักษณะของเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษได้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการห้ามบุคคลออกนอกเคสสถานภายในเวลาที่กำหนด การห้ามการชุมนุม การจำกัดการเผยแพร่ข่าวสาร การห้ามใช้เส้นทางคมนาคม การจับกุมและควบคุมตัวบุคคล และการดำเนินมาตรการอื่นใดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น ย่อมมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงและใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐให้กลับสู่สถานการณ์ปกติได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวได้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการตรวจสอบการใช้อำนาจและจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการใช้อำนาจดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่อหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ควรประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อบังคับใช้กับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในสถานการณ์ปกติ อันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามในการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการประกาศใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวหลายครั้ง

สำหรับกรณีการสลายการชุมนุมนั้น จากการศึกษาพบว่าการดำเนินมาตรการในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังความไม่เหมาะสมและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการในการสลายการชุมนุมตามหลักสากล และไม่ได้มีการประกาศแจ้งเตือนแก่ประชาชนก่อนที่จะเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังได้ดำเนินมาตรการในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมที่มีความรุนแรงเกินกว่าความจำเป็นแก่กรณีหลายครั้ง ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักสากลในการสลายการชุมนุม ในการดำเนินการสลายการชุมนุมสาธารณะ บางครั้งมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการสลายการชุมนุม โดยใช้อยุทธวิธีทางการทหาร มีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริง รวมทั้งอุปกรณ์ซึ่งมีความร้ายแรงเข้าปฏิบัติการต่อกลุ่มผู้ชุมนุมการดำเนินมาตรการที่รุนแรงดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นของประชาชน อีกทั้งยังก่อให้เกิด

การต่อต้านจากกลุ่มผู้ชุมนุมและทำให้มีการยกระดับการชุมนุมไปสู่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไปและกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้นมาตรการในการสลายการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มีการปฏิบัติในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน จึงยังไม่มีความเหมาะสมโดยมีการดำเนิน มาตรการที่มีความรุนแรงเกินสมควรแก่กรณีหลายครั้งอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเกินสมควร

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๑) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นกรอบกติกาในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเพื่อเป็นกรอบ ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ดังนั้นจึงควรมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อเป็นกรอบกติกา ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศไทยได้มีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะมาแล้ว ๕ ครั้ง โดยในปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ในความสนใจ ของประชาชน จำนวน ๒ ร่าง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ซึ่งยกร่างโดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มี การผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนการบรรจุร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หากร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาของ รัฐสภา และมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจะช่วยให้การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะของ ประชาชนเป็นไปโดยมีกรอบกติกา และลดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคล จนเกินสมควร ทั้งยังเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติต่อการชุมนุม

สาธารณะดังเช่นที่บางประเทศได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นกติกาของสังคม ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังส่งผลให้แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและช่วยลดข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยควรมีการบัญญัติถึงเนื้อหา ดังต่อไปนี้

ก) การกำหนดบทนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับ การชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุม หรือผู้จัดการชุมนุม ผู้ประสานงานการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุม เป็นต้น

ข) ข้อยกเว้นการใช้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น กรณีการชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธี การชุมนุมที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมตามประเพณีหรือวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมทางวิชาการ เป็นต้น

ค) สถานที่จำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เช่น สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา หรือศาสนสถาน สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ เป็นต้น

ง) หน้าที่ของผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการชุมนุมสาธารณะ เช่น การแจ้งการชุมนุม การตั้งผู้ประสานงานการชุมนุม การควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

จ) กรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุม เช่น การปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม การไม่พกพาอาวุธ การไม่ปิดบังอำพรางตน การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ฉ) การดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม การห้ามการชุมนุม การห้ามรบกวนการชุมนุม การส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ชุมนุม การบันทึกภาพและเสียง การให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมออกจากการชุมนุม การสลายการชุมนุม หรือการดำเนินมาตรการอื่นใด

ช) มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษ

ซ) การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ การฟ้องคดีต่อศาล รวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินมาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นต้น

๒) มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น มักมีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ประกอบกับรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน จึงทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างเพียงพอ

ดังนั้นในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรมีการเตรียมการวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมที่เกิดขึ้น โดยอาจจัดตั้งกองอำนวยการขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ประเมินสถานการณ์และกำหนดมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีต่างๆและมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะกับผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม เพื่อกำหนดแนวทางในการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยโดยมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควรและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถวางแผนการในการอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะนั้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐตามท้องถิ่นต่างๆควรมีการจัดพื้นที่สาธารณะสำหรับเป็นสถานที่พบปะปราศรัยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันของประชาชน การนัดชุมนุมสาธารณะหรือการแสดงออกประการอื่นของประชาชน โดยมีการจัดสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมหรือประชาชนโดยทั่วไป อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ถูกต้องแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้อย่างเหมาะสมภายใต้กรอบแห่งกฎหมายโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร

นอกจากนี้จากการศึกษาถึงลักษณะของการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยพบว่า การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา และกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งการชุมนุมทั้งสองลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งวัตถุประสงค์หรือข้อเรียกร้องในการชุมนุม รูปแบบในการจัดการชุมนุม จำนวนของผู้เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงพฤติกรรมของกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรดำเนินการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เหมาะสมกับการชุมนุมสาธารณะแต่ละลักษณะ เนื่องจากในการชุมนุมสาธารณะบางเรื่องมีความละเอียดอ่อนและกระทบต่อความรู้สึกร่วมของสาธารณะได้ง่าย การดำเนินการมาตรการที่มีความแข็งแกร่งรุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุมอาจก่อให้เกิดกระแสต่อต้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ขยายออกไปกว้างมากขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพียงเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นจนเกินสมควร โดยอาจใช้วิธีการเจรจาข้อตกลงร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ชุมนุมเพื่อหาทางแก้ไขปัญหามาที่ผู้ชุมนุมเรียกร้อง รวมถึงการชี้แจงทำความเข้าใจแก่สาธารณะเพื่อป้องกันการขยายขอบเขตของปัญหาออกไปมากขึ้น ซึ่งหากผู้ชุมนุมพอใจตามข้อตกลงนั้นก็จะมีการยุติการชุมนุมและเดินทางกลับอันเป็นการดำเนินการมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีที่สุดและเป็นการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางที่สร้างสรรค์ต่อไป

๓) ในการดำเนินการมาตรการในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผ่านมาพบว่า มีการใช้มาตรการที่มีความรุนแรงเกินสมควรแก่กรณีโดยมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ทหารเข้าปฏิบัติการ มีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริง รวมทั้งอุปกรณ์ซึ่งมีความร้ายแรงเข้าปฏิบัติการต่อกลุ่มผู้ชุมนุม ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นของประชาชน อีกทั้งยังอาจทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ชุมนุมและมีการยกระดับการชุมนุมไปสู่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นและคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการในการสลายการชุมนุมโดยปกติแล้ว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดควบคุมฝูงชน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าปฏิบัติการดังกล่าว จะต้องได้รับการอบรมและฝึกซ้อมตามแผนปฏิบัติการสำหรับการสลายการชุมนุมและควบคุมฝูงชนตามมาตรฐานสากล และจะต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนในการสลายการชุมนุม กล่าวคือ เมื่อมีเหตุ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการประกาศแจ้งให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมด้วยตนเองเสียก่อน ซึ่งประกาศแจ้งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองโดยจะต้องให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวพอสมควร หากผู้ชุมนุมไม่ยุติการชุมนุมเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องประกาศเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม โดยในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก เช่น การชี้แจงทำความเข้าใจแสดงกำลังให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีความพร้อม การผลักดันด้วยโล่ การใช้น้ำฉีด การใช้เครื่องขยายเสียง การใช้แก๊สน้ำตา การใช้กระบอง การใช้กระสุนยางที่ยิงจากปืนลูกซอง เป็นต้น

นอกจากนี้อุปกรณ์ที่ใช้ในการสลายการชุมนุมนั้นจะต้องเป็นอุปกรณ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการสลายการชุมนุมและควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะ เช่น ชุดป้องกัน หมวกกันกระแทก โล่ กระบอง เครื่องฉีดน้ำ เครื่องขยายเสียง กระสุนยาง ปืนลูกซองสำหรับยิงกระสุนยาง เป็นต้น และควรหลีกเลี่ยงการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริงในการปฏิบัติการ เนื่องจากไม่ใช่อุปกรณ์ในการสลายการชุมนุมและอาจก่อให้เกิดความสูญเสียเกินสมควรแก่กรณีได้ อุปกรณ์ที่ใช้ในการสลาย

การชุมนุมดังกล่าวจะต้องจัดให้ได้อย่างเพียงพอสำหรับแจกจ่ายให้เจ้าหน้าที่ได้ทันที และมีสำรองเพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และลดความสูญเสีย ที่อาจเกิดขึ้นจากการสลายการชุมนุมดังกล่าว

อย่างไรก็ดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ อาจมีการขอกำลังสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชน โดยเจ้าหน้าที่ทหารมิใช่เจ้าหน้าที่หลักในการปฏิบัติการดังกล่าว เนื่องจากยุทธวิธีในทางทหารโดยสภาพแล้วจะมีความรุนแรงเฉียบขาด และมีการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงในการเข้าปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการสลายการชุมนุมหรือการควบคุมฝูงชนและเป็นอันตรายต่อชีวิตของประชาชน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ทหารที่มีส่วนร่วมในการเข้าปฏิบัติการในการสลายการชุมนุมจะต้องมีการอบรมยุทธวิธีในการเข้าควบคุมฝูงชนตามมาตรฐานสากลด้วย เพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีความรุนแรงจนเกินสมควรแก่กรณี อันจะก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นของประชาชนและอาจก่อให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ชุมนุมหรือประชาชนโดยทั่วไปอันจะนำไปสู่การยกระดับการชุมนุมไปสู่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนยากในการควบคุมสถานการณ์ได้

๔) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในปัจจุบันยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติยังมีความสับสนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักอ้างว่าได้ใช้อำนาจทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและในการการดำเนินมาตรการต่อผู้ชุมนุม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งมีลักษณะยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยกระบวนการที่เหมาะสมมาใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรศึกษาทำความเข้าใจในกระบวนการใช้อำนาจของตนเองระหว่างการใช้อำนาจทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมที่กระทำความผิดและการใช้อำนาจทางปกครองในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปในการชุมนุม ซึ่งการใช้ อำนาจทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กันในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้การดำเนินการชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการดำเนินการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการออกคำสั่งใดๆต่อกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏว่ามีบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ชุมนุมหรือบุคคลอื่นได้กระทำความผิดทางอาญาขึ้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวเป็นการกระทำภายใต้กรอบการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ซึ่งหากผู้ชุมนุมได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ควรถือว่าการใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ อันจะก่อให้เกิดอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงได้ เว้นแต่การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นไปโดยไม่สงบและปราศจากอาวุธและปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีการใช้ความรุนแรงหรือมีการก่อการจลาจลอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวให้กลับสู่สภาวะปกติได้โดยใช้อำนาจตามกฎหมายปกติ และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นจะต้องดำเนินการเท่าที่พอสมควรแก่กรณีและคำนึงถึงความเหมาะสมโดยมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้นั้นจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไปให้น้อยที่สุด

ทั้งนี้การดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสามารถตรวจสอบได้โดยกระบวนการทางตุลาการ และจะต้องเป็นกระบวนการที่เหมาะสมแก่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว โดยเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งมีบทบัญญัติที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง ซึ่งเป็นการลดทอนหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นการจำกัดอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยกระบวนการทางตุลาการที่มีความเหมาะสม ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงให้สามารถมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระบวนการทางตุลาการที่เหมาะสมได้ต่อไป