

บทที่ ๓

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในการ ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม
สาธารณะ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

๑. กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงกับความชอบด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

๒. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงกับการชุมนุมสาธารณะ

๒.๑ พระราชบัญญัติการออกบัตรประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๒ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๓ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. ปัญหาการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงบังคับใช้ในกรณีที่มีการชุมนุม
สาธารณะ

กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงกับความชอบด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

สิทธิ เป็นเสมือนทั้งเกราะในการคุ้มกันประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามของกำลัง
อิทธิพลและอำนาจที่ไม่ยุติธรรม และเป็นเสมือนกุญแจให้ประชาชนสามารถใช้ไปสู่ประโยชน์
ด้านต่างๆ ได้ โดยในที่นี้จะเน้นเฉพาะสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งมี
ขอบเขตครอบคลุมถึงผลประโยชน์จากโอกาสและทางเลือกอันพึงมี พึงกระทำ และพึงได้ โดยที่สิ่ง
นั้นไม่ถูกโต้แย้งและขัดขวางโดยกฎหมาย องค์กรรัฐเจ้าหน้าที่รัฐ และคนอื่น ทั้งนี้โดยที่ประชาชนมี
อิสระตามเสรีภาพในการใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงอิสระของตนเองหรือตามความสามารถในการ
ตกลงใจของตนเองได้ด้วย ไม่อยู่ภายใต้การบังคับกะเกณฑ์โดยอิทธิพลอย่างอื่น (เชวณะ ไตรมาส,
๒๕๕๕)

สาระสำคัญของสิทธิ ได้แก่ (เชวณะ ไตรมาส, ๒๕๕๕)

๑. สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิ เสรีภาพ เกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ความคิด
จิตใจ และความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งถือเป็นสิทธิจะอยู่ จะเป็น หรือเป็นสิทธิที่ติดมากับตัวของ

ประชาชนทั้งหลาย ตั้งแต่เกิดมาเป็นคน โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความเป็นคน และศักดิ์ศรีความเป็นคนของประชาชนด้วยการกระทำที่เป็นการล่วงล้ำเกิน คุณงาม หรือละเมิดได้ เช่น การไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม การมีเสรีภาพในเคหสถานส่วนตัว เสรีภาพการเดินทาง การนับถือศาสนา การสื่อสาร คมนาคม การแสดงความคิดเห็น การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น (ตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘) ที่กล่าวว่าเป็นสิทธิที่จะอยู่ จะเป็น หรือเป็นสิทธิที่ติดมากับตัวประชาชน ก็เพราะเป็นสิทธิที่เป็นส่วนควบติดอยู่กับความเป็นคนตามธรรมชาติโดยที่ทุกคนมีอยู่เหมือนกัน รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงให้เกิดความแตกต่างหรือสูญเสียสิทธิอันเป็นเสมือนองค์ประกอบของชีวิต จิตใจ และร่างกายนั้นได้ ดังนั้น สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิทธิของคนที่ไม่ห้ามไม่ให้รัฐกระทำซึ่งอาจเรียกสิทธิแบบนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ

๒. สิทธิ เสรีภาพในความเป็นพลเมือง เป็นสิทธิ เสรีภาพเกี่ยวกับการที่สามารถเรียกร้องความต้องการขั้นพื้นฐานจากรัฐในฐานะที่เป็นราษฎรของรัฐได้ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้การสนองตอบในรูปของบริการสาธารณะ ถือเป็นสิทธิที่จะเรียกขอได้ จะรับเอาได้ หรือเป็นสิทธิที่ตามมากับตัวโดยที่งอกขึ้นมาจากความเป็นพลเมืองหรือเป็นราษฎรของรัฐ โดยที่รัฐไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบหรือความช่วยเหลือด้วยการเพิกเฉยไม่กระทำการตอบสนองตามความเรียกร้องต้องการของประชาชนซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองได้ เช่น สิทธิในการรับการศึกษา สิทธิของผู้บริโภค เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมตัวเป็นหมู่คณะ สิทธิการรับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ เสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิการรับบริการสาธารณสุข สิทธิการฟ้องหน่วยงานราชการ สิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐ สิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายนั้นมีขอบเขตจำกัดเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพตามหมวด ๓ และเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด ๕ เท่านั้น

ดังนั้น สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมืองจึงเป็นสิทธิของพลเมืองที่ไม่จำเป็นว่าทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์เท่ากัน แต่หากเป็นสิทธิอะไรของใครก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการสนองตอบต่อการใช้สิทธินั้น กล่าวคือ พลเมืองที่เป็นเด็กย่อมสามารถเรียกร้องการศึกษาฟรีในภาคบังคับจากรัฐได้เช่นเดียวกับผู้ใหญ่ก็ย่อมสามารถเรียกร้องการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่สงวนไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาให้ประชาชน หรือบังคับให้รัฐจะต้องกระทำซึ่งอาจเรียกสิทธิแบบนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ

๓. สิทธิในความเสมอภาค เป็นสิทธิ เสรีภาพเกี่ยวกับการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันจากรัฐ หรือการไม่เลือกปฏิบัติ เว้นแต่การเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสียเปรียบ ผู้ด้อยโอกาส

ได้รับสิทธิโอกาสเท่าเทียมกับคนอื่นได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิที่จะมีจะเหมือนหรือเป็นสิทธิ เสรีภาพที่ดำรงอยู่นอกตัวของประชาชน (มาตรา ๓๐) โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความเป็นกลาง หรือความเป็นธรรมด้วยการละเลยเพิกเฉยไม่ยื่นมือเข้าไปช่วย หรือ หักยัดโอกาสอันพึงมีพึงได้ให้กับประชาชน ได้รับอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยที่ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ เพราะความแตกต่างตามธรรมชาติ และเพราะการกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น การเสมอกันในกฎหมาย การไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน การได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ การได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ และสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เป็นต้น สิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นสิทธิที่รัฐให้หลักประกันในการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน แต่รัฐไม่ต้องผูกพันว่าทุกคนจะต้องเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการใช้สิทธินั้นให้ได้เท่ากันเสมอไป สิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นสิทธิที่กำหนดให้รัฐดำรงฐานะของความเป็นคนกลางในการถือดุลยระหว่างความแตกต่างกันตามธรรมชาติของคนกับความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและการปฏิบัติของรัฐเพื่ออุดช่องว่างไม่ให้ความแตกต่างนั้นเป็นเหตุให้เกิดเงื่อนไขของความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม แต่ประโยชน์จากความยุติธรรมนั้นเป็นสิ่งที่แต่ละคนต้องสร้างต่อขึ้นมาให้ตัวเองในภายหลังหรือไปหาเอาได้ข้างหน้า เมื่อรัฐได้ช่วยสร้างหลักประกันความยุติธรรมให้แล้ว ซึ่งอาจเรียกสิทธิแบบนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่เป็นพันธะของรัฐ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงกับการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุม (Assembly or Reunion) ต้องมีลักษณะสามประการประกอบกัน ดังนี้

ประการแรก การชุมนุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ทำให้การชุมนุมแตกต่างจากการรวมกลุ่มประเภทอื่น โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมการชุมนุมจึงเป็นไปชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ประการที่สอง การชุมนุมต้องมีการเตรียมการและนัดหมายกันไว้ล่วงหน้า

ประการที่สาม การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายร่วมกันที่แน่นอนชัดเจน ว่าต้องการแสดงความเห็นหรือข้อเรียกร้องในเรื่องใด

ดังนั้น “การชุมนุมสาธารณะ” (Public Assembly or Reunion) หมายถึง การที่บุคคลใดๆ ก็ตามมารวมตัวกันชั่วระยะเวลาหนึ่ง (Temporary) โดยมีเจตจำนง (Intentional) เพื่อแสดงออกถึงความมุ่งหมายร่วมกัน (A Common expressive purpose) โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุม (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/126/เสรีภาพในการชุมนุมที่สาธารณะ.html>)

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงกับการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ เมื่อมีการประกาศบังคับใช้ กฏอัยการศึกในพื้นที่ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเรื่องเกี่ยวกับการยุทธร การระงับปราบปราม การรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ซึ่งปัจจุบันมีการประกาศใช้กฏอัยการศึกในหลายพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวชายแดนไทยทั่วทุกภาค โดยใช้กำลังทหารเป็นเจ้าหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและดูแลความสงบเรียบร้อยจากปัญหาขบวนการค้ายาเสพติดตามแนวชายแดน การตัดไม้ทำลายป่าการค้าของผิดกฎหมาย การอพยพพลัดถิ่นเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น กฏอัยการศึกจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งในการรองรับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารอย่างมากมาย เพื่อให้บรรลุถึงภารกิจในการรักษาความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งอำนาจดังกล่าวมีผลในทางรอนสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การสั่งการโดยใช้อำนาจของฝ่ายทหารตามกฏอัยการศึกนี้ ควรยึดถือและปฏิบัติอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ละเอียครอบคอบ และมีความจำเป็นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และประเทศชาติ

๒. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ในการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน สมควรมีการปรับปรุง โดยกำหนดให้ภายหลังจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ให้รัฐบาลรายงานต่อรัฐสภาโดยเร็ว และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินควรกำหนดระยะเวลาแน่นอนเป็นระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง เช่น ๓๐ วัน หรือ ๖๐ วัน เพราะการจำกัดอิสรภาพของประชาชนต้องเพียงพอที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย และหากรัฐบาลต้องการขยายเวลาการใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก็สมควรกำหนดให้แน่นอนว่าควรขยายระยะเวลาออกไปเท่าใด และในเรื่องอำนาจการควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่ากระทำความผิด หรือพยายามกระทำการใดๆ อันเป็นภัยต่อความมั่นคง ควรเปลี่ยนแปลงให้ลดน้อยลงจาก ๗ วันเป็น ๕ วัน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป (วิบูลย์ สุนทรพันธุ์, ๒๕๔๑: ๖)

๓. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักการหลายๆ ประการเกี่ยวกับกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยพระราชบัญญัตินี้ได้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายทหารเป็น

หลักและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ รวมถึงในระดับภูมิภาคด้วย และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ ที่กำหนดให้สามารถส่งตัวผู้ต้องหาไปค่ายฝึกอบรมได้ หากศาลมีคำสั่ง และต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหา โดยระยะเวลาเข้ารับการฝึกอบรมไม่เกินหกเดือน เพื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนเหล่านั้น ในการปฏิบัติตามมาตรการนี้จะเป็นการช่วยปลดชื่อของผู้ต้องสงสัยออกจากบัญชีดำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือตามหมายจับของศาล กฎหมายห้ามไม่ให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง แต่ยังสามารถใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมได้ ซึ่งกฎหมายนี้ถูกนำมาใช้เมื่อมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ประกาศต่างๆ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ยังเป็นการเสริมต่อกับกฎหมายอื่นๆ ดังนั้นจึงเป็นการให้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายอื่นๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๕๓ เป็นการให้อำนาจกับศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (สอฉ.) ในการใช้กฎหมายอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พระราชบัญญัติการป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติรถยนต์ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระราชบัญญัติโรงแรม ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น (วิทิต มั่นตราภรณ์, ๒๕๕๓)

ปัญหาการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงบังคับใช้ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะ

การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องปรับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่ใกล้เคียงมาบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพชุมนุมสาธารณะ ขณะที่เป้าหมายหลักของการชุมนุมสาธารณะ คือความต้องการสื่อสารข้อเรียกร้องของตนไปยังสื่อมวลชน และสังคม เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลให้ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องนั้น หรือเพื่อให้สื่อมวลชนและสังคมให้ความสนใจ ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะในระยะ ๓-๕ ปีที่ผ่านมา จึงมักกระทำการผิดในสถานที่ที่ส่งผลกระทบร้ายแรงได้สูง เช่น สถานที่สำคัญอันเป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐ เช่น ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา

ศาลากลางจังหวัด กระทรวงหรือหน่วยราชการที่รับผิดชอบ หรือในย่านธุรกิจที่ส่งผลกระทบในด้านการเศรษฐกิจ ตลอดจนสถานที่ที่เป็นสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์หรืออนุสรณ์สถาน เป็นต้น เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างผู้ชุมนุมกับประชาชนซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุม (Non-participant) แต่จำเป็นต้องใช้สถานที่สาธารณะเหล่านั้นในการเดินทางหรือประกอบอาชีพ การชุมนุมก็อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามได้ (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/126/เสรีภาพในการชุมนุมที่สาธารณะ.html>)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายในการจัดแบ่งหรือวางกรอบในการอำนวยความสะดวกทั้งผู้ชุมนุมสาธารณะ และผู้ใช้ที่สาธารณะ โดยผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ดังนี้

๑. สหรัฐอเมริกา

เดิมสหรัฐอเมริกาเป็นอาณานิคมหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษซึ่งปกครองประชาชนอเมริกันอย่างกดขี่ และไม่เป็นธรรมในหลายๆเรื่อง ทำให้ชาวอเมริกันไม่พอใจและลุกขึ้นต่อสู้จนสามารถประกาศอิสรภาพจากจักรวรรดิอังกฤษได้ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ซึ่งเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์นี้ได้หล่อหลอมให้ชาวอเมริกันรักและให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพของตนเป็นอย่างมาก (วินิจ เจริญชัยขง, ๒๕๓๕: ๕๓-๕๔)

สหรัฐอเมริกา ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมเป็นการเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญอเมริกัน รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีผลเป็นการลิดรอนการสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมโดยให้ผู้จัดหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful assembly) เท่านั้น ทั้งนี้ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court) ในคดีต่างๆ (คณิงนิจ แซ่เฮง. [ข้อมูลออนไลน์] http://khanuengnit.blogspot.com/2009/10/blog-post_20.html สืบค้นวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

ขณะที่กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะทำให้ชาวอเมริกันสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกวัน ทุกเวลา ทุกสถานที่ ตราบเท่าที่ไม่ทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จะมีหลักเกณฑ์ในการชุมนุมเพียงอย่างเดียวก็คือต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุม เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามารักษาความปลอดภัย

และอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุม อันเป็นเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเอาไว้เท่านั้น และหากผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถจับกุมตัวไปดำเนินคดีฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมายหรือฐานก่อให้เกิดการจลาจล ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ กล่าวโดยสรุปคือประชาชนชาวอเมริกันสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกเมื่อ ตราบใดที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะเจาะจง ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายพิเศษใดๆทั้งสิ้นมีแต่เพียงกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งที่สามารถเอาผิดกับผู้ชุมนุมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองเท่านั้น (วินิจ เจริญชัยยง, ๒๕๓๕: ๕๗-๕๘)

๒. ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษนั้นถือว่ามิวิวัฒนาการของการชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลมาอย่างยาวนาน การชุมนุมในที่สาธารณะจึงถือเป็นเรื่องธรรมดาสามัญของชาวอังกฤษที่ต้องการแสดงออกทางความคิดเห็นของตน แม้ในประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวอังกฤษ แต่ก็เป็นประเทศที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะใน Public order Act ๑๙๘๖ โดยมีนิยามว่าการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly) หมายถึง การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือบางส่วน (Public Assembly means an assembly of 20 or more persons in a public place which is wholly or partly open to the air) โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใดๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใดๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่น ซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียม หรือกระทำการนั้นแล้ว ประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้

กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (คณินิจ แซ่เฮง, [ข้อมูลออนไลน์] http://khanuengnit.blogspot.com/2009/10/blog-post_20.html สืบค้นวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕; วินิจ เจริญชัยยง, ๒๕๓๕: ๕๗; พิศาล หงษ์ฝ้าแก้ว, ๒๕๕๒: ๕๒)

๑) การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวอังกฤษนั้น ผู้ชุมนุมไม่ต้องขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองในกรณีที่จะมีการชุมนุม เพียงแต่ผู้ชุมนุมต้องแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุมที่จะมีขึ้นล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง และต้องมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาหากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดความวุ่นวาย เสียหายขึ้นด้วย และถ้ามีการชุมนุมโดยไม่มีการแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบล่วงหน้า ผู้ชุมนุมก็ต้องรับโทษ

๒) การชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐ โดยมาตรา ๑๔ ของ Public order act ๑๙๘๖ ซึ่งกล่าวถึงการชุมนุมสาธารณะจะไม่ได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องขออนุญาต แต่ในทางปฏิบัติการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน ส่วนการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น มาตรา ๑๑ กำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจที่รับผิดชอบพื้นที่เดินขบวนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖ วันทำการ แต่ไม่มีการกล่าวถึงการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตไว้แต่อย่างใดสำหรับรายละเอียดที่ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒) กำหนดให้หนังสือขออนุญาตเดินขบวนต้องมีรายละเอียด ตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๓) ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของการเดินขบวนในที่สาธารณะให้ชัดเจนว่าเพื่อแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านในเรื่องใดของผู้ใดหรือของบุคคลใด หรือเพื่อรณรงค์ในเรื่องใดหรือโครงการใด หรือเพื่อแสดงความระลึกถึงเหตุการณ์ใด

(๒) วันที่จะมีการเดินขบวน

(๓) กำหนดเวลาเดินขบวน

(๔) เส้นทางการเดินขบวน

(๕) ชื่อนามสกุลของผู้จัดการเดินขบวน หรือผู้แทนของผู้จัดการเดินขบวน

๓) ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจในพื้นที่สามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่า การชุมนุมในที่สาธารณะอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ก็อาจมีคำสั่งยุติการชุมนุม โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุม หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าการชุมนุมนั้นการชุมนุมนั้นอาจส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณนั้น หรือที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ และการชุมนุมในสถานที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้น (มาตรา ๑๔ ๑(a))

๔) ประเทศอังกฤษมีข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอยู่เช่นกัน เช่น ห้ามชุมนุมใกล้กับรัฐสภาในระยะ ๑ ไมล์ หรือห้ามผ่าน ห้ามเข้าใกล้สถานที่บางแห่ง เช่น พระราชวัง ทำเนียบรัฐบาล หรือห้ามเดินขบวนประท้วงหรือชุมนุมในที่สาธารณะที่ก่อให้เกิดการรบกวนประชาชนในสถานที่นั้น หรือกีดขวางทางจราจร ห้ามนำอาวุธอันตรายไปร่วมในการเดินขบวน ชุมนุมสาธารณะ รวมถึงมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน เช่น จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

๕) บทลงโทษ โดยประเทศอังกฤษ กำหนดบทลงโทษผู้จัดการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะ โดยผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ ๔ ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (Standard scale) ไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์ ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ ๓ ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ปอนด์ แต่ไม่มีการกล่าวถึงหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและผู้จัดการเดินขบวนไว้