

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เสรีภาพในการชุมนุม ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ย่อมจะต้องได้รับการรับรองคุ้มครอง เป็นสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งของพลเมือง เป็นการกระทำที่แสดงออกโดยประชาชน มิได้กระทำโดยผ่านตัวแทนของประชาชนตามหลักอำนาจธิปไตย สิทธิประการนี้ เริ่มจากกรณีที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคล กลุ่มใด กลุ่มหนึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจอรัฐ อันเป็นอำนาจซึ่งประชาชนให้ความไว้วางใจในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ประชาชนกลับได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจนั้นเสียเอง ทำให้ประชาชนต้องการเรียกร้องอำนาจนั้นกลับคืนมาเป็นของตนเอง แต่การที่ประชาชนคนหนึ่งคนใดจะไปเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ ตามความต้องการของตนเอง นั้นย่อมไม่มีผลหรือได้รับความสนใจจากผู้ใช้อำนาจอรัฐ สิ่งเหล่านี้เองทำให้ประชาชนต้องรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงออกโดยการไปชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ ตามที่ประชาชนต้องการ

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบมาช้านาน โดยนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยถือว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมโดยสงบเป็นพื้นฐานของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและเป็นการกำหนดเจตจำนงของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน หรือแสดงเจตจำนงดังกล่าวให้รัฐได้รับทราบ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป เสรีภาพดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพอื่นตามรัฐธรรมนูญด้วย อาทิ เช่น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์และเผยแพร่เอกสารสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ฯลฯ ทั้งนี้ รัฐจะต้อง

งควั้นการเข้าแทรกแซงในการชุมนุมโดยสงบนั้น ๆ ในทุกรูปแบบ และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการชุมนุมโดยสงบด้วย เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิทธิเสรีภาพของมนุษย์ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก อริสโตเติล กล่าวไว้ว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผลที่ต้องยอมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์ โดยแนวความคิดนี้ถือว่า มนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติและเมื่อทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับซึ่งกันและกันหากไม่มีการลดเสรีภาพของแต่ละคนลงมา การกระทบกระทั่งตลอดจนการขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นในสังคมได้ หลักการของสิทธิและเสรีภาพโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้นพัฒนามาสู่ปัจจุบัน โดยมีการกำหนดวางหลักของสิทธิและเสรีภาพเงื่อนไขและหลักการจำกัดสิทธิของประชาชน โดยถือว่าการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น และต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย สาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบบอื่นที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญ ในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งชาติความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

แนวคิดและรูปแบบของหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรหรือสถาบันแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐและความเกี่ยวพันระว่างการใช้อำนาจ ซึ่งหมายถึง การกำหนดขอบเขตสิทธิและ

หน้าที่การใช้สิทธิของรัฐด้วยการชุมนุมอย่างสงบเพื่อแสดงออก หรือแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็น หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนนี้ (Constitution) ในเรื่องสิทธิที่
รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสรีภาพแก่ประชาชนเป็นหลักสำคัญที่วิวัฒนาการมาจากหลัก
กฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง สิทธิมนุษยชน (Human Right) และหลักกฎหมาย-
รัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักสากลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศมีบทบัญญัติที่
แตกต่างกันไป โดยเนื้อหาสาระในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถบอกให้ทราบ
ถึงระบบการปกครองของแต่ละประเทศได้ หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดได้มีการ
การบัญญัติและรับรองถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ นั่นย่อมแสดงถึง
ความเป็นประชาธิปไตยในการปกครองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าประเทศที่มีระบอบ
การปกครองแบบประชาธิปไตย มักมีการบัญญัติแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ
หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการอันสำคัญนี้
รัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชนได้ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุม
ในที่สาธารณะแต่การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรอง
ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สำหรับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 63
ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวก
ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลา
ที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ
ประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
การศึกษาจำต้องศึกษาถึงเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอเมริกา

ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศเกาหลีใต้ด้วย ซึ่งการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติในฝรั่งเศส โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติไว้คือ ประชาชนชนชาวฝรั่งเศสสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น กฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้ ซึ่งในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในลักษณะนี้ จะต้องมีการออกบัตรการอันประกอบด้วย ตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคน ทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การประชุมเป็นไปอย่างเรียบร้อย และต้องดูแลไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อฝ่ายปกครองและถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมืองคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบทั้งหมด และการเดินขบวนของฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดว่าต้องมีผู้จัดเดินขบวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองก็ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้ สำหรับข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติของฝรั่งเศสมีข้อจำกัดเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ

- (1) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกาไม่ได้
- (2) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำบนทางสาธารณะไม่ได้ เช่น ถนนหลวง (3) มีบทลงโทษถ้าไม่ทำตามวิธีที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสกำหนด

เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไว้ ดังนั้น ประชาชนทุกคนที่เข้าร่วมการชุมนุมต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยจะใช้กฎหมายอาญามาควบคุม ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดูแลการควบคุมการชุมนุมและการเดินขบวน คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมเกิดขึ้นและท้องที่ที่เส้นทางเดินขบวนผ่าน โดยตำรวจไม่มีอำนาจ

ในการห้ามการชุมนุมมีเพียงหน้าที่ในการดูแลควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบ ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย และถ้าเกิดความวุ่นวายขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุม ไปดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายอาญาได้ โดยฐานการชุมนุมโดยผิดกฎหมาย ความผิด ฐานก่อการจลาจลได้ โดยส่งฟ้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม และขั้นตอนวิธีการในการชุมนุม ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการกำหนดว่าต้องทำอะไร เพียงแต่ก่อนที่จะมีการชุมนุม นั้นให้มีการบอกกล่าวแก่เทศบาลท้องถิ่นหรือสถานีตำรวจท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามา ดูแลรักษาความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมนั้น แต่หากการชุมนุม นั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไปกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของบ้านเมือง หรือประชาชนอื่น ๆ ก็จะมีบทกฎหมายลงโทษเป็นความผิดอาญาและความผิดทางแพ่ง แต่ทั้งนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังให้อำนาจแก่มลรัฐและเทศบาลท้องถิ่น ในการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะได้อีกด้วย

ในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีบทกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม สาธารณะไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ใช้กฎหมายทั่วไปอันได้แก่ กฎหมายอาญา และ กฎหมายแพ่ง ในการควบคุมการชุมนุมเรียกร้องและการเดินขบวนของประชาชน ในการชุมนุมหรือในการเดินขบวนจะอยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจ ท้องถิ่นเสมอ แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่มีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวน ของประชาชน แต่ก็มีอำนาจในการดูแลและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้ เข้าร่วมในการชุมนุมหรือเดินขบวน ดังนั้นถ้ากลุ่มบุคคลใดหรือกลุ่มผู้ชุมนุมใด ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมตัว ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมนั้นทุกรายไปดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมได้ในความผิดฐานชุมนุม โดยผิดกฎหมาย หรือฐานก่อให้เกิดการจลาจลได้ แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการที่ผู้จัดให้มีการชุมนุมจะต้องขออนุญาตแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อันได้แก่เจ้าหน้าที่เทศบาลท้องถิ่นหรือ สถานีตำรวจท้องถิ่นที่จะมีการชุมนุมเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลรักษา ความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมและผู้ชุมนุมนั้น ตามหลักการ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อมิให้สิทธิของผู้ชุมนุมต้อง ขัดกับกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะและการประเทศสหรัฐ-

อเมริกาเองก็ยังไม่ให้อำนาจแก่มลรัฐและเทศบาลท้องถิ่นในการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะได้เองนั่นถือได้ว่าการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็เป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และเพื่อมิให้ก่อเกิดความวุ่นวายขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศของตน

ประเทศเกาหลีก็ได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยมีสาระสำคัญคือ การชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องมีผู้จัดการ ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบดูแลให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย โดยต้องมีการแจ้งชื่อและรายละเอียดส่วนตัวของผู้จัดการต่อสถานีตำรวจ ที่ดูแลพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งแจ้งเรื่องการชุมนุมหรือเดินขบวน จำนวนคนที่จะมาชุมนุมหรือเดินขบวน วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ถ้าหัวหน้าสถานีตำรวจเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ก็สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่ผู้จัดการก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติห้ามบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อกวนการชุมนุมหรือเดินขบวนด้วย ส่วนข้อจำกัดของการชุมนุมหรือเดินขบวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีผลต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การชุมนุมหรือเดินขบวนในยามวิกาล การชุมนุมหรือเดินขบวนเข้าไปใกล้อาคารรัฐสภา อาคารศาล อาคารสถานทูต อาคารที่ทำการของรัฐบาล สถานีรถไฟ เป็นต้น หากฝ่าฝืนจะมีความผิด

เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศเยอรมันนั้น ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เปิดโล่ง และการเดินขบวนไว้ว่าจะต้องแจ้งการชุมนุม หรือการเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจอย่างช้าภายใน 48 ชั่วโมง ก่อนเริ่มชุมนุมหรือเดินขบวน ซึ่งอาจแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะจัดการชุมนุม หรือเดินขบวน รวมทั้งหัวข้อเรื่องและชื่อบุคคล

ที่รับผิดชอบนำการชุมนุม แต่โดยปกติการไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่ง ไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสลาย การชุมนุมในทันที หากมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจแจ้งการชุมนุมได้ภายใน 48 ชั่วโมง และเมื่อเหตุจำเป็นดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องดำเนินการ แจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะ เป็นไปได้ เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจมีอำนาจในการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุม และ การเดินขบวนแก่ผู้จัดการชุมนุม เพื่อป้องกันอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบ- เรียบร้อยของบ้านเมือง ที่อาจเกิดจากการชุมนุมหรือการเดินขบวน ซึ่งข้อจำกัดอาจมี เนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศอังกฤษการชุมนุม (Assembly) ตามกฎหมาย- อังกฤษวิวัฒนาการมาจากสิทธิของผู้แทนราษฎร ที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ที่ พระเจ้าจอห์นทรงยอมรับตามข้อ 61 ของกฎหมายบัตร (Magna Carta 1215) โดยเมื่อ ระบอบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในนามพระมหากษัตริย์ สิทธิร้องทุกข์นี้ได้พัฒนาเป็นสิทธิของประชาชนที่จะร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไข ทุกข์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ตน ซึ่งการร้องทุกข์นี้จะกระทำโดยบุคคลคนเดียวหรือ กลุ่มบุคคลก็ได้ และกระทำได้ทั้งในส่วนบุคคลและในที่สาธารณะ ซึ่งการชุมนุมใน ที่สาธารณะของกฎหมายอังกฤษนั้นอยู่ภายใต้บังคับของ Public Order Act 1986 โดย Part II ของกฎหมายดังกล่าวแบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 แบบ คือการชุมนุมในที่สาธารณะ กับการเดินขบวนในที่สาธารณะ ซึ่งตาม Public Order Act 1986 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มี อำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สิน ที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมใน ที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ทั้งนี้การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครอง ดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น ก่อน หากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐ โดย

ปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

ดังนั้น เมื่อประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นมาตรการการควบคุมหรือการป้องกันความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะดังจะกล่าวต่อไปนี้

1.1 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถใช้บังคับได้

การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่กลุ่มผู้ชุมนุมกล่าวอ้าง เป็นการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ประชาชนได้สละสิทธิบางประการที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และสร้างกฎเกณฑ์และยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดร่วมกันของสังคม คือ รัฐธรรมนูญ ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงย่อมได้รับการคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ในทรัพย์สิน เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้รับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวทำให้กฎหมายที่อยู่ในระดับรองลงมาอย่าง เช่น กฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมของประเทศไทย ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 1

1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติถึง การห้ามมิให้มีการติดตั้งแขวน วาง หรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงและกล่าวถึงการห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล

2) พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กล่าวถึงการห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถวเดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจราจรและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่

เจ้าพนักงานจรรจนกำหนดและห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนี้ยังห้ามมิให้วาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กล่าวถึงการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตนั้นด้วย นำไปสู่ความไม่พอใจซึ่งอาจเกิดเหตุการณ์รุนแรงได้ ดำเนินได้เพียงการควบคุมมิให้การชุมนุมอยู่ในวงจำกัดเท่านั้น

4) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 กล่าวถึงการที่ผู้ใดจะใช้เครื่องขยายเสียงที่ใช้งานด้วยไฟฟ้า ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนจึงจะใช้ได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องควบคุมมิให้มีการใช้เครื่องขยายเสียงส่งเสียงดังจนเกิดการรบกวนความสุขของบุคคลอื่น

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจาก ส่วนที่ 1 พบว่า การชุมนุมเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและการชุมนุมนั้น ไม่ได้มีกฎหมายหรือขอบเขตของการชุมนุมกำหนดสถานที่ของการชุมนุมเอาไว้ ซึ่งโดยสภาพแล้วการชุมนุมที่มีกลุ่มคนรวมตัวกันมากก็ย่อมที่จะเกิดปัญหาของการรुकล้ำพื้นที่ถนนและการวางสิ่งของกีดขวางทางจราจร ทั้งนี้การชุมนุมก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เสียงเพื่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ชุมนุมด้วยตนเอง ด้วย เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ลักษณะของการชุมนุมที่ผ่านมาโดยหลักแล้วต้องมีการเดินขบวน มีการพูดสื่อสารมีการอภิปรายซึ่งก็จำเป็นจะต้องใช้เสียงกันอย่างเต็มที่ตามเสรีภาพที่ตนมี ขณะเดียวกันก็มีการคิดแผ่นใบโฆษณาที่มีการเขียนข้อความเสียดสีด้วย ซึ่งการกระทำเหล่านี้ เรียกว่า เป็นการกระทำแบบรวมกลุ่ม รวมหมู่เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้นจึงเห็นว่าการชุมนุมทุกครั้งจะมีการอ้างสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในการพูด การสื่อสาร การแสดงความคิดเห็น การเดินขบวนได้ สิทธิที่จะใช้พื้นที่สาธารณะได้ จึงจะเรียกว่าเป็น

การชุมนุมแบบรวมหมู่ หรือการกระทำแบบรวมหมู่ เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทั้งต่อรัฐบาลและต่อสาธารณะ ว่าตัวเองคิดเห็นต่อกิจการสาธารณะหรือผลประโยชน์ของตนเองเป็นอย่างไร อันเป็นกระบวนการพื้นฐานมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชน คือ หลักการพื้นฐาน

อีกทั้ง พระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็ใช้กับการกระทำหรือกิจการหรือควบคุมการดำเนินการในการกระทำความผิดของแต่ละประเภท มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ในการควบคุมการชุมนุมแต่อย่างใด ซึ่งจะสังเกตได้ว่าเจ้าหน้าที่เอง ก็มีได้นำพระราชบัญญัติเหล่านี้มาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด เพราะหากต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเหล่านี้โดยเคร่งครัด การชุมนุมก็เกิดไม่ได้ ดังนั้น ในการควบคุมการชุมนุมในแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้ระเบียบภายในที่เรียกว่า “แผนกรกฎ” “แผนไพรพินาศ” เป็นต้น ซึ่งแผนดังกล่าวมิใช่กฎหมายแต่อย่างใด หรือทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ส่วนที่ 2

1) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กล่าวถึงเมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันช่วยเหลือ ป้องกัน แก้ไข ปรามปรามหรือระงับยับยั้ง นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีที่ไม้อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทั่วทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอาจประกาศเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร หรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ เมื่อประกาศแล้วให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกเป็นอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน

2) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติอัยการศึก พ.ศ. 2457 มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้ เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือภายในราชอาณาจักร

หรือเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใด ผู้มีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก คือ พระมหากษัตริย์ หรือผู้บังคับบัญชาทหาร

3) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้ “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ความหมายว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจากส่วนที่ 2 พบว่า ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้น ภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป และถ้าเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พบว่า เจตนารมณ์จริง ๆ ของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้ออกมาเพื่อการควบคุมการชุมนุมแต่เจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของประเทศ ใช้ควบคุมในกรณีที่มีเหตุการณ์ที่มีความรุนแรง มีผู้ก่อการร้ายหวังมุ่งทำลายระบอบประชาธิปไตยทำลายชีวิต แต่การชุมนุมไม่ได้เป็นผู้ก่อการร้าย ไม่ได้เป็นการทำลายชาติ แต่เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยหรือเรียกร้องความเป็นธรรม

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตมาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ย่อมต้องมีขอบเขตอยู่เสมอ หากเสรีภาพนั้นมีการกระทำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะการใช้เสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างเต็มทีนั้นก็อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ ซึ่งในการชุมนุมโดยสงบก็เช่นกัน ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบจึงย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตบางอย่างซึ่งส่งผลให้สามารถถูกจำกัดได้ โดยขอบเขตของการใช้เสรีภาพในชุมชนนั้น มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” กล่าวคือการใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องอยู่ภายในขอบเขต 2 ประการ คือ “โดยสงบ” และ “ปราศจากอาวุธ” สำหรับคำว่า “สงบ” นั้น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า ไม่กำเริบ เป็นปกติ หยัดนิ่ง ปราศจากสิ่งรบกวน นั่นก็คือให้หมายความรวมถึงว่า จะต้องเกิดความสงบขึ้นกับประชาชนทั่วไป และไม่ไปรบกวนสิทธิของผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อน

จะเห็นได้ว่า สำหรับขอบเขตของการชุมนุมในประเทศไทยนั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ เพราะประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม การชุมนุมนั้นสามารถกระทำได้ตลอดเวลา ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ กล่าวคือ เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้นซึ่งจะมีผู้เข้าร่วมในการชุมนุมเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการชุมนุม เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายและเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปโดยความสงบ ปราศจากการใช้อาวุธ ใช้กำลังประทุษร้าย จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น

ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย หรือทำการสลายการชุมนุมที่มีอยู่ให้สิ้นไป ไม่ว่าจะกระทำโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจจำต้องกระทำเพื่อให้การชุมนุมเกิดขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพียงแต่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจทั่ว ๆ ไปตามที่มีอยู่ในการสั่งการ โดยไม่มีกฎหมายฉบับใด หรือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหาร หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจในการสลายการชุมนุม หรือควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปโดยความสงบปราศจากความรุนแรง ซึ่งเมื่อมิได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจกฎหมายเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ อีกทั้งไม่สามารถปกป้องเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้พ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมาย แม้จะได้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยสุจริต เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต แต่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ของประชาชน ขาดการฝึกฝนอบรมเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ ภายใต้อำนาจความกดดัน และการขาดการฝึกปฏิบัติในด้านขั้นตอนวิธีการทำงานเพื่อควบคุมการชุมนุมหรือแม้กระทั่งการสลายการชุมนุม ในท้ายที่สุด การสลายการชุมนุมทุกครั้งจึงมีการใช้อาวุธร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนและประเทศชาติเหลือที่จะประมาณได้ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมทำลายหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน บั่นทอนกำลังใจของเจ้าหน้าที่และขณะเดียวกันก็บั่นทอนความชอบธรรมในการปกครองประชาชนของรัฐบาลในระยะยาว

อีกประเด็นหนึ่งหากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497 มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้ต้องขังชุมนุม เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถใช้อาวุธกับผู้ต้องขังในเรือนจำได้ ถ้าก่อความไม่สงบขึ้นมา ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถยิงหรือใช้อาวุธได้เลย โดยผู้ต้องขังไม่ต้องทำร้ายเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ สามารถใช้อาวุธกับผู้ต้องขังในเรือนจำได้ ถ้าก่อความไม่สงบขึ้นมา กรณีที่สั่งให้หยุด แล้วผู้ต้องขังยังไม่หยุด สั่งให้วางอาวุธแล้วไม่วาง เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถใช้อาวุธยังได้เลย โดยผู้ต้องขังไม่ต้องทำร้ายเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เพราะว่าเจ้าหน้าที่ต้องการความสงบเรียบร้อยในเรือนจำ แต่ในปัจจุบันมีความเข้าใจผิดว่าในการชุมนุมนั้นผู้ชุมนุมจะต้องลงมือกับเจ้าหน้าที่รัฐก่อน เจ้าหน้าที่รัฐจึงจะตอบโต้กลุ่มผู้ชุมนุมได้ ซึ่งเกิดปัญหาขึ้นในประเด็นว่าฝ่ายไหนเป็นฝ่ายผิด ฝ่ายไหนรับผิดชอบ

หากพิจารณาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497 มาตรา 17 ประกอบกับการชุมนุมในที่สาธารณะพบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้อาวุธกระทำไปเกี่ยวกับการสลายการชุมนุม จะต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นมาก่อน ถึงจะสามารถสลายการชุมนุมได้ แต่ประเด็นของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2579 มาตรา 17 นั้น เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจในการหยุดการชุมนุมได้เลย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย อีกทั้งยังพบว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ย่อมไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองได้อย่างแท้จริง และหากเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการชุมนุม ก็จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นความผิดได้อีก กล่าวคือ นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ชุมนุมแล้ว ยังจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย จึงทำให้บางครั้งการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทำให้เกิดความล่าช้า มีการกระทบกระทั่งและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด ผลประการสุดท้ายที่ตามมาคือ ความเสียหายอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางด้านชีวิต ร่างกาย จิตใจ เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่ก่อประโยชน์ให้ทั้งฝ่ายผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนแต่อย่างใด

3) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 63 ที่ไม่ครอบคลุมและขาดความชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติถึงเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ดังความว่า มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ซึ่งมาตรา 63 มิได้ใช้คำว่าสิทธิ แต่ใช้คำว่าเสรีภาพ ทำให้เกิดข้อสงสัยในมาตราดังกล่าว ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำคำนิยามของ “สิทธิ” ว่าประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือ คุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย ในขณะที่เสรีภาพ คือ สถานะของบุคคลที่มีได้อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นอำนาจของบุคคลในการกำหนดการกระทำของตนเองได้ โดยในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพอยู่หลายมาตรา โดยในมาตรา 27 บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นเรื่องปกติที่ควรจะทำ และควรจะมีอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรอง แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพของเรานั้นก็ต้องไม่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ดังความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้

สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็น
ปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือ
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิ
ทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

ผลการวิเคราะห์การชุมนุมในที่สาธารณะในต่างประเทศ พบว่า ประเทศ-
เกาหลีที่มีการชุมนุมกันบ่อยครั้งและเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย เช่นเดียวกับ
ประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเช่นเดียวกับสหรัฐ-
อเมริกา และได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน
ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 โดยมีสาระสำคัญคือ การชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องมีผู้จัดการ
ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบดูแลให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นไปโดยความสงบ-
เรียบร้อย โดยต้องมีการแจ้งชื่อและรายละเอียดส่วนตัวของผู้จัดการต่อสถานีตำรวจ
ที่ดูแลพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งแจ้งเรื่องการชุมนุมหรือเดินขบวน
จำนวนคนที่จะมาชุมนุมหรือเดินขบวน วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน
ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ถ้าหัวหน้าสถานีตำรวจเห็นว่าการชุมนุมหรือ
การเดินขบวนจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย
ก็สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่ผู้จัดการก็สามารถอุทธรณ์คำสั่ง
ดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงขึ้นไป

นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติห้ามบุคคลที่ไม่เห็นด้วย
กับการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อวินาศกรรมหรือเดินขบวนด้วย ส่วนข้อจำกัด
ของการชุมนุมหรือเดินขบวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนโดย
มีวัตถุประสงค์ให้มีผลต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การชุมนุมหรือเดินขบวนใน
ยามวิกาล การชุมนุมหรือเดินขบวนเข้าไปใกล้อาคารรัฐสภา อาคารศาล อาคารสถานทูต
อาคารที่ทำการของรัฐบาล สถานีรถไฟ เป็นต้น หากฝ่าฝืนจะมีความผิด ส่วนเจ้าหน้าที่
ของรัฐที่ควบคุมการชุมนุมคือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมเกิดขึ้น และมีอำนาจ
ในการห้ามการชุมนุม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการชุมนุมในประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส
ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศเกาหลี

จะเห็นได้ว่า การชุมนุมของทั้ง 6 ประเทศมีลักษณะแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการชุมนุม และกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของการควบคุมการชุมนุมเพื่อให้เป็นไปด้วยความสงบเหมือนอย่าง ทั้ง 5 ประเทศดังกล่าว นอกจากนี้การชุมนุมของผู้ชุมนุมในประเทศไทยที่ผ่านมาก็ล้วนแต่เป็นการชุมนุมที่เป็นการรบกวนผู้อื่น อันมีลักษณะแตกต่างจากการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศสในภาวะปกติ ที่กำหนดว่าประชาชนผู้ชุมนุมจะทำการอย่างใดก็ได้แต่ต้องไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น

ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ให้ชัดเจน เหมือนกับกฎหมายของหลายประเทศว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่จำกัดเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นในที่สาธารณะ ไม่ใช่ในสถานที่ส่วนบุคคล การชุมนุมในพื้นที่ปิด เช่น การใช้พื้นที่สาธารณะ แหล่งธุรกิจที่สำคัญของประเทศ ในการชุมนุมทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเดินทางหรือขาดความสะดวกสบายในการคมนาคม อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนผู้ชุมนุมทราบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุม อีกทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน ให้น้อยที่สุด และสามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองความเสียหายที่อาจเกิดกับฝ่ายต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งย่อมทำให้การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะย่อมมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยก็ควรมีคณะกรรมการในการชุมนุมเช่นกัน โดยให้ผู้จัดการชุมนุม หรือที่เรียกกันติดปากในประเทศไทยว่าแกนนำเป็นผู้ควบคุม หรือดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดหรือมีความเสียหายจากการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำจะต้องรับผิดชอบ จะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นได้ ก็จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเป็นแนวทางในการควบคุมการใช้เสรีภาพ

ในการชุมนุมในที่สาธารณะนอกเหนือจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเอง

1.3 สภาพปัญหาที่เป็นผลกระทบของประชาชนที่เกิดจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

เนื่องจากการชุมนุมที่ไม่มีมาตรการที่กำหนดขอบเขตจำกัดที่แน่นอน ทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะมีอิสระในการชุมนุมหรือการแสดงออกมากเกินไปจนทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหลายประการเช่น การขัดขวางการจราจร ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปขาดความสะดวกหรือไม่สามารถที่จะใช้เส้นทางจราจรที่มีการชุมนุมอยู่ได้ หรือมีการ ปิดล้อม ทำลายทรัพย์สินของทางราชการและ เอกชนให้ได้รับความเสียหาย หรือทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับความเดือดร้อนไม่ว่าจะเป็นทางด้านสุขภาพอนามัย สิ่งสกปรก กลิ่นและเสียง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้แม้จะมีกฎหมายได้บัญญัติรองรับการกระทำความผิดไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติกฎหมายเหล่านั้นก็ไม่อาจที่จะบังคับได้จริง เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น กฎหมายบางฉบับเป็นกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หรือ กฎหมายบางฉบับก็มีเพียงอัตราโทษสถานเบา หรือบางฉบับก็ไม่ได้กำหนด กฎเกณฑ์ การใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถที่จะนำกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศไทย อีกทั้งการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น อาจทำให้เป็นการใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ซึ่งให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 46/1 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน ในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็น

อันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และวรรคสองบัญญัติว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ขัด หรือ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติไว้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถึงแม้การชุมนุมในที่สาธารณะจะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหลายฉบับก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายเหล่านั้นไม่สามารถนำมาใช้ควบคุม หรือ ป้องกันความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมในที่สาธารณะได้ ครอบครัวยังมีการชุมนุมในที่สาธารณะ ความเสียหายก็ย่อมต้องเกิดขึ้นต่อไปนั่นเอง

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตของการชุมนุมในประเทศไทย

ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดกรอบหรือขอบเขตของการชุมนุมเพื่อให้ผู้ที่ชุมนุมได้รู้ถึงสิทธิเสรีภาพของตนเองอย่างแท้จริง และเป็นการป้องกันความรุนแรงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านความมั่นคง ปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสถานที่ราชการที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินที่ทุกคนใช้สอยร่วมกัน และที่สำคัญคือความปลอดภัยของประชาชนกับการชุมนุมที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมที่ทุกคนจะต้องอยู่กันอย่างมีกติกา การกำหนดกรอบแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อส่วนรวม พร้อมทั้งเป็นการดูแลกลุ่มผู้ชุมนุมให้ได้รับ

ความปลอดภัยจากการชุมนุม หากกลุ่มบุคคลที่ไม่หวังดีอาศัยโอกาสในการชุมนุม
ดังกล่าวสร้างสถานการณ์ให้เกิดความรุนแรง

2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมการชุมนุม ในที่สาธารณะ

ควรเพิ่มกฎหมายคุ้มครองกันของเจ้าหน้าที่ ปกป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในกรณีที่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม เหมือนกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479
มาตรา 17 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ สามารถใช้อาวุธกับผู้ต้องขังในเรือนจำได้ ถ้าก่อ-
ความไม่สงบขึ้นมา โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ให้ระบุนขอบเขตของการบังคับกับกลุ่ม-
ผู้ชุมนุมให้ชัดเจน ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้มาตรการบังคับกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่มี
อำนาจตามกฎหมาย หรือการใช้มาตรการบังคับนั้นเกินกว่าความจำเป็นในสถานการณ์
เช่นนั้น ซึ่งขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจาก
การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีปริมาณผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก
หรือประเด็นในการชุมนุมที่มีความขัดแย้งสูง ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่เจ้าหน้าที่-
ตำรวจ และผู้ร่วมชุมนุม

2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ

ผู้เขียนเห็นว่า การชุมนุมเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและการชุมนุมนั้น
ไม่ได้มีกฎหมายหรือขอบเขตของการชุมนุมกำหนดสถานที่ของการชุมนุมเอาไว้ ซึ่ง
โดยสภาพแล้วการชุมนุมที่มีกลุ่มคนรวมตัวกันมากก็ย่อมที่จะเกิดปัญหาของการรูกล้ำ
พื้นที่ถนนและการวางสิ่งของกีดขวางทางจราจร ทั้งนี้การชุมนุมก็มีความจำเป็นที่จะต้อง
ใช้เสียงเพื่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ชุมนุมด้วยกันเองด้วย เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย
ลักษณะของการชุมนุมที่ผ่านมาโดยหลักแล้ว ต้องมีการเดินขบวน มีการพูดสื่อสารมี
การอภิปรายซึ่งก็จำเป็นจะต้องใช้เสียงกันอย่างเต็มที่ตามเสรีภาพที่ตนมี ขณะเดียวกัน
ก็มีการคิดแผนใบโฆษณาที่มีการเขียนข้อความเสียดสีด้วย ซึ่งการกระทำเหล่านี้ เรียกว่า
เป็นการกระทำแบบรวมกลุ่ม รวมหมู่เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น
จึงเห็นว่าการชุมนุมทุกครั้งจะมีการอ้างสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและ

เสรีภาพในการพูด การสื่อสาร การแสดงความคิดเห็น การเดินขบวนได้ สิทธิที่จะใช้พื้นที่สาธารณะได้ จึงจะเรียกว่าเป็นการชุมนุมแบบรวมหมู่ หรือการกระทำแบบรวมหมู่ เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทั้งต่อรัฐบาลและต่อสาธารณะ ว่าตัวเองคิดเห็นต่อกิจการ-สาธารณะหรือผลประโยชน์ของตนเองเป็นอย่างไร อันเป็นกระบวนการพื้นฐานมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชน คือหลักการพื้นฐานในการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดกฎเกณฑ์ในหลักเกณฑ์พื้นฐานดังกล่าวให้ชัดเจน ทันสมัย และสามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2.4 ข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกทางการเมือง การแสดงความคิดเห็นหลาย ๆ คนพร้อม ๆ กันซึ่งคือการชุมนุม นั่นจึงเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยให้ความคุ้มครอง

แต่การชุมนุมทางการเมืองนั้น โดยเหตุที่เป็นการเรียกร้องในทางการเมือง และเป็นเรื่องความขัดแย้ง ถ้าผู้ชุมนุมมุ่งที่จะเอาชนะหรือกดดันให้ได้ตามข้อเรียกร้องโดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่ใช้ว่าเกินเลยขอบเขตที่เหมาะสมไปหรือไม่ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงที่อาจจะมาจากผู้ชุมนุมได้ก่อขึ้นมา หรือความรุนแรงจากผู้ชุมนุมอีกฝ่าย หรือความรุนแรงที่มาจากฝ่ายเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยที่ต้องการควบคุมสถานการณ์แต่ใช้วิธีการที่เกินเลยไป การมีมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ให้เกินขอบเขต พร้อม ๆ กับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของผู้ชุมนุมมิให้ถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงจากผู้ที่ไม่เห็นแตกต่างออกไปจากผู้ชุมนุม จึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยหลายประเทศก็ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมเป็นการเฉพาะขึ้นมา แต่บางประเทศก็ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมเป็นการเฉพาะ

1) การเสนอร่างกฎหมาย

ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะจากหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า มีการเสนอร่างกฎหมายจำนวน 5 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะทำงาน
ยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎ-
อัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับ
สถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อปี พ.ศ. 2536

(2) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยพลตำรวจ-
เอก อิศระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ เมื่อปี
พ.ศ. 2550

(3) ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดย
นายจุมนพ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนและคณะ เมื่อวันที่
20 มิถุนายน พ.ศ. 2551

(4) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ.
ยกร่างโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณะสุข-
แห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม-
สุขภาพ (สสส.)

(5) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสำนักงาน-
ตำรวจแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการ
เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 และมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดย
ยึดหลักไม่ให้เกิดกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และจัดระบบ
การควบคุมพื้นที่ในการชุมนุม รวมทั้งกำหนดบทลงโทษให้สอดคล้องกับสถานการณ์-
ชุมนุม โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.
ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
เสนอ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 และเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2554 ที่ประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ก็ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะที่เสนอโดย
คณะรัฐมนตรีและนางสาวพองศรี ธาราภูมิ สส. จังหวัดลพบุรี พรรคประชาธิปัตย์ โดยมี

มได้รับหลักการในวาระที่ 1 ด้วย คะแนน 299 ต่อ 25 เสียง และไม่ลงคะแนน 7 เสียง
ดังนั้น ผู้ศึกษาจะนำร่างดังกล่าวนี้เป็นหลักในการวิเคราะห์ โดยสาระสำคัญของร่าง-
พระราชบัญญัติจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

2) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เสนอ
โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและ
คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและผ่านสภาในวาระที่ 1 แล้ว)

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม 39 มาตรา โดยแบ่ง
โครงสร้างออกเป็น 5 หมวด คือ

หมวดที่ 1 บททั่วไป (ร่างมาตรา 7 ถึงมาตรา 9)

หมวดที่ 2 ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 10 ถึงมาตรา
15) ในกรณีการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้
ที่สาธารณะ

หมวดที่ 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา 16 ถึง
มาตรา 19)

หมวดที่ 4 ว่าด้วยการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุม-
สาธารณะ และการดูแลสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงมาตรา 29) ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ
ส่วนที่ 1 การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา
20 ถึงมาตรา 21) และส่วนที่ 2 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 22 ถึงมาตรา 29)

หมวดที่ 5 บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา 30 ถึงมาตรา 38) และบทเฉพาะการ
(ร่างมาตรา 39)

โดยในแต่ละหมวดมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

(1) กำหนดบทนิยามของคำว่า การชุมนุมสาธารณะ ที่สาธารณะ ผู้จัดการ-
ชุมนุม ผู้ชุมนุม และ ผู้รับแจ้ง เป็นต้น (ร่างมาตรา 5)

(2) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และ
ให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 6)

(3) กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ
(ร่างมาตรา 7) และต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ที่ประทับของพระมหากษัตริย์

พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ทำอาภาศยาน ทำเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานียขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน (ร่างมาตรา 8) ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ และในกรณีเห็นสมควร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ (ร่างมาตรา 9)

(4) กำหนดมาตรการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและเพื่อ คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ผู้เชิญชวน หรือผู้นัดหมายให้ ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่ หรือเครื่องขยายเสียง หรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง (ร่างมาตรา 10)

(5) กำหนดให้การชุมนุมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนต้องแจ้งการชุมนุมได้แก่ การชุมนุมสาธารณะที่ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ หรือขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการทำอาภาศยาน ทำเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น หรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ทำอาภาศยาน ทำเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานี ขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ (ร่างมาตรา 12)

(6) กำหนดให้ผู้รับแจ้งที่เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อ มาตรา 8 ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุม และให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่ที่สุด (ร่างมาตรา 13)

(7) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่ไม่สามารถแจ้ง การชุมนุมสาธารณะได้ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้ง การชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลใน

กรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันกำหนดเวลา พร้อม ด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ และในกรณีที่ ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาภายใน 30 วันนับแต่ วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 14)

(8) กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือ ที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผัน กำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา 15)

(9) กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะ ตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดย สงบและปราศจากอาวุธ (ร่างมาตรา 16)

(10) กำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรือ อำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลาย ด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลัง ประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ฯลฯ (ร่างมาตรา 17)

(11) ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา 18) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อ ผู้รับแจ้ง (ร่างมาตรา 19)

(12) ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นเจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กร-

ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด (ร่างมาตรา 20)

(13) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะ ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลา ที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา 21)

(14) ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 22) ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมให้เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นเพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา 23)

(15) กำหนดแนวทางการดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ (ร่างมาตรา 24-ร่างมาตรา 27)

(16) กำหนดบทกำหนดโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ชุมนุม ตลอดจนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้และยึดได้ในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนกลางโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (ร่างมาตรา 30-ร่างมาตรา 38)

(17) กำหนดบทเฉพาะกาลให้การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามความในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 39)

การวิเคราะห์ร่างกฎหมาย

(1) ตามร่างมาตรา 3 ที่กำหนดประเภทของการชุมนุมไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้¹ ซึ่งหากพิจารณาว่าร่างมาตรานี้จะพบว่าในกรณีที่มีการชุมนุมเรียกร้องของผู้ชุมนุมบางประเภท เช่น การชุมนุมอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย-แรงงานที่อาจมีผู้ชุมนุมจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดสถาน-ประกอบกิจการ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การชุมนุมดังกล่าวนอกจากจะต้องมีการแจ้งข้อเรียกร้องต่อนายจ้างแล้ว ผู้จัดการชุมนุมยังจะต้องจัดทำหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง อันจะส่งกระทบให้การใช้สิทธิตามกฎหมายถูกจำกัดและมีขั้นตอนการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

(2) กำหนดบทนิยามของคำว่า การชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 5) แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 แต่ก็ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามของคำว่า การชุมนุมสาธารณะมาก่อน อีกทั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights--CCPR) ก็รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ 21 ความเป็นว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ-ย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ เพื่อประโยชน์แห่งความ-

¹ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., มาตรา 3 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- (1) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี
- (2) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น
- (3) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น
- (4) การชุมนุมภายในสถานศึกษา
- (5) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการประชุม-สัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษา หรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ”

มั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม
ของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งประเทศไทยเป็น
ภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติ
ตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540² แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนด
คำนิยามของคำว่า การชุมนุมสาธารณะไว้แต่อย่างใด ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับร่าง-
กฎหมายฉบับนี้ที่จะต้องมีการกำหนดคำนิยามของการชุมนุมสาธารณะไว้ด้วย เนื่องจาก
จะให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้บังคับใช้กฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. มาตรา 5 กำหนด
นิยามของการชุมนุมสาธารณะ หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อ
เรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก
ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้น
จะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำที่ว่า การชุมนุมสาธารณะตามคำนิยามข้างต้น
จึงมีความเป็นไปได้ว่า ขอบเขตของการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะจะครอบคลุม
เฉพาะการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ³ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวแล้ว
สถานที่ที่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นของเอกชนถ้าหากมีการยินยอมให้
ประชาชนเข้าไปได้ เช่น ห้างสรรพสินค้าที่มีระยะเวลาปิด-เปิดทำการ ช่วงเวลาที่เปิดทำ

²คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป
เกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ-
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551), หน้า 18.

³ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., มาตรา 5 กำหนดนิยามของ
ที่สาธารณะ หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้
เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้
เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรม
ที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ.

การนั้นถือเป็นที่สาธารณะ⁴ เป็นต้น ก็อยู่ในความหมายที่สาธารณะ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนทั่วไปไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม-สาธารณะ ในที่สาธารณะเกินสมควร ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชนซึ่งไม่ได้อยู่ในความหมายดังกล่าว

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ เนื่องจากเป็นที่เข้าใจได้ว่าการชุมนุมซึ่งหมายถึงการเข้ามารวมกัน ดังนั้นจึงมีข้อพิจารณาว่าการไม่กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมไว้จะมีข้อดี หรือข้อเสียหรือไม่ อย่างไร เช่น หากผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีจำนวนน้อย มีข้อดีคือ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ก็มีข้อเสียคือทำให้กระบวนการชุมนุมของกลุ่มคนเล็ก ๆ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด เช่น การแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง ทำให้เป็นภาระแก่ผู้ชุมนุมที่รวมตัวกันขนาดเล็กที่จะต้องแจ้งต่อผู้รับแจ้ง เป็นต้น

(3) การจำกัดพื้นที่การชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 8

ผู้ศึกษาเห็นด้วยว่าจะต้องมีการกำหนดบริเวณที่จำกัดการชุมนุม เนื่องจากสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 21 ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของนานาประเทศที่มักกำหนดห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่บางแห่งที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของชาติหรือที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกำหนดพื้นที่ห้ามการชุมนุมดังกล่าวหากกำหนดไว้มากเกินสมควร ก็อาจจะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพและมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น จึงควรจำกัดไว้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่ง

⁴เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1362/2508 ที่วินิจฉัยว่าร้านค้าเป็นที่ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้เป็นสาธารณสถาน.

ความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁵

(4) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการใช้สถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุม

ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 9 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการใช้สถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นได้ โดยจะจัดสถานที่เป็นการถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ตามที่เห็นสมควร แต่การชุมนุมดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่สาธารณะนั้นด้วย และต้องไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะอื่น โดยผู้จัดการชุมนุมได้รับข้อยกเว้นว่าไม่ต้องมีการแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นอยู่

ประเด็นที่น่าพิจารณามีอยู่ว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกแทรกแซงโดยกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ จะเป็นการเปิดช่องให้มีการปราศรัย หรือการชักชวนให้มีการชุมนุมหรือไม่ ดังนั้นในประเด็นนี้ควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ต่อไป

(5) การแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 10-มาตรา 15

ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 10 กำหนดให้มีการแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง ซึ่งการแจ้งการชุมนุม

⁵ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., มาตรา 8 การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(2) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ

(3) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ

(4) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน

(5) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ.

ในที่นี้มีความแตกต่างจากระบบที่ต้องมีการขออนุญาตก่อน เช่นกฎหมายของประเทศจีน เป็นต้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบการแจ้งการชุมนุมแทนการขออนุญาตก็เนื่องจากเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต แต่การกำหนดให้มีการแจ้งก่อนการชุมนุมก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุม

ทั้งนี้ การแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรานี้กำหนดให้ต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือเท่านั้น แต่หากไม่สามารถแจ้งได้ภายใน 72 ชั่วโมงร่างพระราชบัญญัติมาตรา 14 ก็ให้สามารถผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติมาตรา 10 กำหนดให้ทำเป็นหนังสือก็เพื่อให้การแจ้งมีความแน่นอนชัดเจน แต่ก็ควรกำหนดให้การแจ้งโดยวาจาได้เมื่อมีเหตุจำเป็นอันสมควร ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แจ้งเป็นวาก่อน เมื่อเหตุจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้นั้นผ่านพ้นไปแล้ว จึงให้แจ้งเป็นหนังสือภายหลังโดยทันทีด้วย เนื่องจากในบางครั้งผู้จัดการชุมนุมซึ่งอาจจะยังไม่รู้หลักเกณฑ์นี้ดีพอ หรือเป็นการชุมนุมขนาดเล็กที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้นัดหมายกัน และไม่มีการแจ้งเป็นหนังสือ ก็อาจจะทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีความผิร้าวพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้

(6) ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา

ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 13 กำหนดกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อมาตรา 8 ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุม โดยให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน และคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สิ้นสุด ซึ่งร่างพระราชบัญญัติมาตรา 5 กำหนดให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคำขอดังกล่าว เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาถึงแนวทางที่ผ่านมาพบว่า ศาลแพ่งก็เคยคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในการห้ามชุมนุมในที่สาธารณะต่าง ๆ มาแล้ว เช่น คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลข 3604/2551 และคำสั่ง

คำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลข 5213/2551 รวมทั้งศาลยุติธรรมมีที่ตั้งอยู่ในทุกจังหวัด จึงเป็นศาลที่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมในเรื่องดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติมาตรานี้

(7) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

การกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 16 ถึงมาตรา 19 ผู้ศึกษาเห็นว่า จะต้องมีการกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมอย่างชัดเจนเพราะอย่างน้อยที่สุดบุคคลดังกล่าวจะรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างเป็นรูปธรรมในการที่จะปฏิบัติตนระหว่างที่อยู่ร่วมกันในการชุมนุม เพราะแม้การชุมนุมสาธารณะจะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปด้วย

แต่จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่พบการกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะไว้ด้วยอย่างน้อยก็ต้องมีสัญชาติไทย และอาจจะพิจารณาถึงอายุด้วย โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม แต่สำหรับผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้น เนื่องจากการชุมนุมเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรมีการกำหนดคุณสมบัติแต่อย่างใด

(8) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการชุมนุมโดยไม่ชอบ

มีข้อสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งระยะเวลาในการชุมนุม และกำหนดเวลาเลิกการชุมนุม ซึ่งถือเป็นการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระดับหนึ่งแล้ว เพราะหากไม่เลิกการชุมนุมตามที่แจ้งไว้ก็จะกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบ และเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจใช้มาตรการตามที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นผู้กำหนด ซึ่งในกรณีนี้ผู้ที่ใช้อำนาจจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก โดยคำนึงถึงความเสี่ยงภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น กรณีที่การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเข้าข้อห้ามในการชุมนุม หรือ

⁶ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., มาตรา 24 ถึงมาตรา 28.

ไม่ได้แจ้งการชุมนุมก่อน ซึ่งหากผู้ชุมนุมยังชุมนุมอยู่ก็จะเป็นความผิดซึ่งหน้าทันที⁷ เจ้าหน้าที่สามารถค้นและจับได้ดังเช่นความผิดซึ่งหน้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้กระทั่งจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้ในการชุมนุมได้เลย จึงเป็นการใช้อำนาจอย่างมหาศาลแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งการที่เขียนกฎหมายไว้เช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้

สำหรับมาตรการบังคับโดยตรงเพื่อให้ผู้ชุมนุมที่ดำเนินการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายเลิกการชุมนุมนั้น ศาลปกครองได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีคำหมายเลข 1605/2551 วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้มาตรการที่เป็นไปตามหลักการที่เป็นที่ยอมรับของสากล กล่าวคือ ต้องเลือกมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนต่อผู้ชุมนุมและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุดในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับโดยเลือกใช้เครื่องอุปกรณ์หรือการใช้อำนาจทางกายภาพเพื่อให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นอย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่ดำเนินการบังคับในลักษณะที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับโดยตรงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องไม่ใช้อาวุธปืนเนื่องจากเห็นว่า การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะพกพาและใช้อาวุธปืนในการสั่งให้เลิกการชุมนุมแม้จะมีการกำหนดเงื่อนไข ขั้นตอนและวิธีการใช้อาวุธปืนไว้โดยเคร่งครัดก็ตาม แต่ในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรงถึงที่สุดได้ การห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่พกพาอาวุธปืนก็เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่มิให้ถูกหยาบยกขึ้นกล่าวอ้างจากผู้ไม่ประสงค์ดีว่า เจ้าหน้าที่ใช้อาวุธปืนในการสั่งเลิกการชุมนุมเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บล้มตาย อันเป็นชนวนนำไปสู่เหตุการณ์ที่บานปลายออกไปจนยากจะควบคุมได้

⁷ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. มาตรา 27.

นอกจากนี้ รัฐควรจะได้จัดเตรียมความพร้อมในการยุติการชุมนุมไว้ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ก. เครื่องมืออุปกรณ์การยุติการชุมนุมที่มีคุณภาพและเพียงพอ การใช้ อุปกรณ์ในการยุติการชุมนุมควรประเมินจากสถานการณ์ในแต่ละครั้งว่ามีความรุนแรง มากน้อยเพียงใด โดยเริ่มจากอุปกรณ์ที่มีความรุนแรงน้อยไปหาที่มีความรุนแรงมาก ตามลำดับ

ข. แผนปฏิบัติการยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการยุติ การชุมนุมต้องมีแผนและขั้นตอนในการปฏิบัติการที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว

ค. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกฝนเพื่อภารกิจในการยุติ การชุมนุมหรือควบคุมฝูงชน โดยเฉพาะในจำนวนที่เพียงพอ ต้องเป็นบุคลากรที่มี ความชำนาญและต้องมีจิตวิทยาในการควบคุมการชุมนุม

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์เช่นนี้เห็นว่า ไม่ควรมีการใช้กำลังทหาร เข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับดังที่กล่าวมาแล้ว เพราะหากมีการมอบหมาย ให้ทหารปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนจะทำให้สถานการณ์บานปลายไปได้ง่าย ทำให้ ปรากฏการณ์ที่ออกมายังประชาชนเป็นภาพที่มีความรุนแรง นอกจากนี้ยังเห็นว่าทหาร ไม่ควรมีหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมใด ๆ ในสถานการณ์ปกติ เนื่องจากหน้าที่ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมในสถานการณ์ปกติเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ ตำรวจ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะร้องขอในกรณีจำเป็นในกรณีที่สถานการณ์ดังกล่าว เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐบาลจะได้มี การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็น กฎหมายพิเศษเฉพาะ และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ใช้บังคับในกรณีที่รัฐบาล ประกาศใช้กฎหมาย ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(9) บทกำหนดโทษ

ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 30 ถึงมาตรา 38 เป็นบทกำหนดโทษ ที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพ ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้วไม่ควรกำหนดความผิดซึ่งจะต้อง

รับโทษทางอาญาไว้อีก เนื่องจากหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็จะเป็นปัญหาว่า นอกจากจะต้องรับโทษตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ยังต้องมีความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญาอีกหรือไม่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทางกฎหมายเกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการที่ว่าหากผู้กระทำความผิด เป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุม และมีการกระทำที่เป็นการจงใจฝ่าฝืนมาตรการ ที่มีไว้เพื่อรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ความมั่นคงของบ้านเมือง กรณีนี้สมควรให้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้

ดังนั้น จากข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการวิเคราะห์ร่าง ผู้เขียนสามารถ นำมาเป็นแนวทางในการนำเสนอเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ดังนี้

ก. ตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. มาตรา 3 ที่กำหนดประเภทของการชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ผู้ศึกษาเห็นควรมี การทบทวนเกี่ยวกับการชุมนุมตามข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายแรงงานด้วย เนื่องจาก เป็นการชุมนุมที่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรกำหนดไว้ด้วยว่าในกรณี ที่มีกฎหมายอื่นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมไว้แล้วก็ให้บังคับตามกฎหมายฉบับนั้น

ข. ในการบังคับใช้ควรคำนึงถึงขนาดของผู้ชุมนุมด้วยเนื่องจากร่าง-พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ จึงมีข้อพิจารณาว่า การไม่กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมไว้จะมีข้อดี หรือข้อเสียหรือไม่ อย่างไร เช่น หาก ผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีจำนวนน้อย มีข้อดีคือ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะได้รับความคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ก็มีข้อเสียคือทำให้กระบวนการชุมนุมของกลุ่มคนเล็ก ๆ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้และต้องปฏิบัติตาม เช่น การแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง ทำให้เป็นภาระแก่ผู้ชุมนุมที่รวมตัวกันขนาดเล็กที่จะต้องแจ้งต่อผู้รับแจ้ง เป็นต้น

ค. ในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการใช้สถานที่ เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 9 ควรใช้อย่างระมัดระวัง เนื่องจากอาจมีความเป็นไปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกแทรกแซงโดย กลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ จะเป็นการเปิดช่องให้มีการปราศรัย หรือ

การชักชวนให้มีการชุมนุมได้ง่าย ดังนั้นในประเด็นนี้ควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการบังคับใช้จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป

ง. การแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ทำเป็นหนังสือเท่านั้นเพื่อให้การแจ้งมีความแน่นอนชัดเจน แต่ก็ควรกำหนดให้การแจ้งโดยวาจาได้เมื่อมีเหตุจำเป็นอันสมควรด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แจ้งเป็นวาก่อน เมื่อเหตุจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้นั้นผ่านพ้นไปแล้ว จึงให้แจ้งเป็นหนังสือภายหลังโดยทันทีด้วย เนื่องจากในบางครั้งผู้จัดการชุมนุมซึ่งอาจจะยังไม่รู้หลักเกณฑ์นี้ดีพอ หรือเป็นการชุมนุมขนาดเล็กที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้นัดหมายกัน และไม่มีการแจ้งเป็นหนังสือก็อาจจะทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีความผิร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เป็นได้

จ. การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการชุมนุมโดยไม่ชอบประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ผู้ศึกษาอยากให้ผู้ใช้อำนาจจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมากโดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น กรณีที่มีการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเข้าข้อห้ามในการชุมนุมหรือไม่ได้แจ้งการชุมนุมก่อน ซึ่งหากผู้ชุมนุมยังชุมนุมอยู่ก็จะเป็นความผิดซึ่งหน้าทันที เจ้าหน้าที่ที่สามารถค้นและจับได้ ดังเช่นความผิดซึ่งหน้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้กระทั่งจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้ในการชุมนุมได้เลย จึงเป็นการใช้อำนาจอย่างมหาศาลแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งการที่เขียนกฎหมายไว้เช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้

สำหรับมาตรการบังคับโดยตรงเพื่อให้ผู้ชุมนุมที่ดำเนินการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายเลิกการชุมนุมนั้นต้องเลือกมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนต่อผู้ชุมนุมและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับโดยเลือกใช้เครื่องอุปกรณ์หรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่ดำเนินการบังคับในลักษณะที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับโดยตรงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องไม่ใช่อาวุธปืนเนื่องจากเห็นว่า การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะพกพาและใช้อาวุธปืนในการสั่ง

ให้เลิกการชุมนุมแม้จะมีการกำหนดเงื่อนไข ขั้นตอนและวิธีการใช้อาวุธปืนไว้โดยเคร่งครัดก็ตาม แต่ในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรงถึงที่สุดได้ การห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่พกพาอาวุธปืนก็เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่มิให้ถูกหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างจากผู้ไม่ประสงค์ดีว่าเจ้าหน้าที่ใช้อาวุธปืนในการสั่งเลิกการชุมนุมเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บล้มตาย อันเป็นชนวนนำไปสู่เหตุการณ์ที่บานปลายออกไปจนยากจะควบคุมได้

นอกจากนี้ รัฐควรจะได้จัดเตรียมความพร้อมในการยุติการชุมนุมไว้ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ก. เครื่องมืออุปกรณ์การยุติการชุมนุมที่มีคุณภาพและเพียงพอ การใช้อุปกรณ์ในการยุติการชุมนุมควรประเมินจากสถานการณ์ในแต่ละครั้งว่ามีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด โดยเริ่มจากอุปกรณ์ที่มีความรุนแรงน้อยไปหาที่มีความรุนแรงมากตามลำดับ

ข. แผนปฏิบัติการยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการยุติการชุมนุมต้องมีแผนและขั้นตอนในการปฏิบัติการที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายดังกล่าวแล้ว

ค. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกฝนเพื่อภารกิจในการยุติการชุมนุมหรือควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะในจำนวนที่เพียงพอ ต้องเป็นบุคลากรที่มีความชำนาญและต้องมีจิตวิทยาในการควบคุมการชุมนุม

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์เช่นนี้เห็นว่า ไม่ควรมีการใช้กำลังทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับดังที่กล่าวมาแล้ว เพราะหากมีการมอบหมายให้ทหารปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนจะทำให้สถานการณ์บานปลายไปได้ง่าย ทำให้ภาพลักษณ์ที่ออกมายังประชาชนเป็นภาพที่มีความรุนแรง นอกจากนี้ยังเห็นว่า ทหารไม่ควรมีหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมใด ๆ ในสภาวะการณ์ปกติ เนื่องจากหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมในสภาวะการณ์ปกติเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะร้องขอในกรณีจำเป็นในกรณีที่สถานการณ์ดังกล่าวเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐบาลจะได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นกฎหมาย

พิเศษเฉพาะ และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ใช่ว่าบังคับในกรณีที่รัฐบาลประกาศใช้กฎหมาย ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ง. การบัญญัติให้อำนาจศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุม ทั้งที่การสั่งให้เลิกการชุมนุมเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งขาดข้อพิพาทเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวแทน อีกทั้งยังขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

จ. ในเรื่องของบทกำหนดโทษ ควรคำนึงถึงการบังคับใช้กฎหมายที่มีมูลฐานความผิดที่เกิดจากการกระทำความผิดด้วย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืน ดังนั้น เกรงว่าในการบังคับใช้จะเกิดปัญหาวานอกจากจะต้องรับโทษตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ยังต้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอีกหรือไม่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทางกฎหมายเกิดขึ้น

2.5 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

1) ควรให้มีผู้รับผิดชอบในการชุมนุม บนพื้นฐานของกฎหมาย โดยใช้คำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” โดยหลักการผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ให้การชุมนุมในที่สาธารณะที่ตนเป็นผู้ริเริ่มขึ้นดำเนินไปโดยสงบและสันติ ไม่ก่ออันตราย หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงของรัฐ ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของบุคคลที่สามเกินสมควร หรือส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ หากว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเขาไม่สามารถบรรลุเป้าหมายแม้ว่าจะได้ใช้ความพยายามอย่างเพียงพอแล้ว นอกจากนั้น ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคล ที่มีผู้ใช้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่แท้จริง (Non-Participants) โดยอาจเป็นผู้ที่ถูกบุคคลอื่นจ้วงวานมา ทำยที่สุด ผู้จัดการชุมนุมไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับการกระทำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะแต่ละคน

2) ควรกำหนดพื้นที่ในการชุมนุม โดยระบุเป็นพื้นที่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นในที่สาธารณะ ที่ไม่ใช่สถานที่ส่วนบุคคล การชุมนุมในพื้นที่ปิด หรือการชุมนุมที่มีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ บัญญัติบังคับไว้แล้ว เช่น การเลือกพื้นที่ที่ไม่ใช่สถานที่ราชการ

หรือพื้นที่สำคัญใจกลางเมืองในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากการเลือกพื้นที่ดังกล่าว ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเสียหายต่อประเทศชาติแล้ว ยังรวมไปถึงความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

3) ควรเพิ่มบทลงโทษและอัตราค่าปรับ ให้คำนึงถึงความเสียหายและการกระทำที่เกิดขึ้น จากการชุมนุมในที่สาธารณะ และให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะนั้น ๆ