เอกสารประกอบการพิจารณา

ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อ.พ. 1/2563 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยวิสามัญ

อ.พ. 1/2563
การประชุมร่วมกันของรัฐสภา
สมัยวิสามัญ

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมาธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้ที่สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมาณิช อินทฉิม	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นายทนงศักดิ์ สุระคำแหง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายยอดชาย วิถีพานิช	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายภุชงค์ สุวรรณมณี	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายแดนชัย ไชวิเศษ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางเมฑาพร กาญจนินทุ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ตุลาคม 2563

บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

ท่ามกลางสถานการณ์โรคระบาดโควิด 2019 ซึ่งอยู่ระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ก่อนแล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2563 เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อดังกล่าว และให้ประชาชนชาวไทยได้มีหลักประกันความปลอดภัย ห่างไกลจากโรคระบาดอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้สถิติผู้ป่วยติดเชื้อในประเทศไทยลดลงตามลำดับ จนกระทั่งสามารถเปิดพื้นที่ต่าง ๆ ให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติเหมือนเดิม โดยยังคงมีการเฝ้าระวังความปลอดภัยอย่างใกล้ชิดของทุกภาคส่วนในสังคม นั้น

ขณะเดียวกันได้มีการชุมนุมของกลุ่มนักเรียน นิสิต นักศึกษา ตลอดทั้งแนวร่วมทางการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ร่วมกันเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง ให้รัฐบาลหยุดคุกคามประชาชน ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การชุมนุมส่อว่าจะมีความยืดเยื้อและขยายเป็นวงกว้าง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งอาจมีผู้ฉวยโอกาสแทรกแซงเข้ามาก่อความวุ่นวายได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและระงับยับยั้งความรุนแรงอันอาจกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 วรรคสาม และมาตรา 11 วรรคสาม แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 2 ฉบับ คือ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 และ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563 ซึ่งมีผลถึงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 และได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุมตามหลักสากล เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

แม้ว่าจะได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วก็ตาม แต่การชุมนุมประท้วงยังคงมีอยู่ต่อไปตามจุดต่าง ๆ เช่น บริเวณแยกราชประสงค์ สี่แยกปทุมวัน และแยกย้ายไปตามที่ชุมนุมชนต่าง ๆ ศูนย์กลางธุรกิจการค้า และสถานีขนส่งผู้โดยสารอีกหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งในต่างจังหวัด จนน่าวิตกว่าจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย การคมนาคม และเศรษฐกิจในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามหาข้อยุติร่วมกันเพื่อมิให้สถานการณ์ขยายวงกว้างมากขึ้น โดยมีมติร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ใช้เวทีรัฐสภาเป็นที่หารือร่วมกัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563 ว่าบัดนี้มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งได้ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563 เพื่อลดบรรยากาศความตึงเครียดทางการเมืองและเพื่อสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในชาติ

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

		หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา		**ก**
ส่วนที่ 1	หลักการและเหตุผลขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-1
ส่วนที่ 2	บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3	ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
	- ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย	3-1
	- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและไทย	3-8
	- สภาพปัญหาของเสรีภาพการชุมนุม แนวทางการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในประเทศไทย	3-19
	- หลักสากลสำหรับการชุมนุมและการสลายการชุมนุม	3-27
	- แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	3-29
	- กระบวนการสร้างความปรองดองและเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง	3-35
	- กฎหมายเกี่ยวกับความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	3-40
	- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	3-42

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล
ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เหตุผล

1. ท่ามกลางสถานการณ์โรคระบาดโควิด 2019 ซึ่งอยู่ระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ก่อนแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2563 เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อดังกล่าว โดยมีสถิติผู้ป่วยติดเชื้อตลอดจนผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก แม้แต่ในประเทศไทยก็ยังคงมีผู้ติดเชื้อจากต่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศทุกวัน ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเอง มีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนคลายมาตรการที่ห้ามหรือควบคุมการเดินทางเข้าประเทศของนักเดินทางจากต่างประเทศที่ประสงค์จะเข้ามาลงทุนทางธุรกิจ ท่องเที่ยว หรือใช้บริการสาธารณสุขในประเทศไทย เพื่อช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ขณะเดียวกันได้มีผู้นัดชุมนุมกันในทางการเมืองตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดในลักษณะแออัดประชิดตัวอยู่บ่อยครั้ง ประกอบกับมีฝนตกหนักและน้ำป่าไหลหลากจนเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ฝ่ายสาธารณสุขเกรงว่าอาจเกิดโรคระบาดได้ง่ายเพราะประชาชนจะขาดความระมัดระวังในการป้องกันโรคที่เหมาะสมเพียงพอ จึงอาจกระทบต่อการยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคและความเชื่อมั่นของผู้จะเดินทางเข้ามาในประเทศได้

2. การชุมนุมยังคงมีต่อเนื่องตลอดมาโดยเฉพาะตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2563 จนเกิดเหตุอันไม่คาดคิดขึ้นเมื่อปรากฏว่าในวันดังกล่าวมีหมายกำหนดการเสด็จพระราชดำเนินไปในการตั้งเปรียญ ณ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม และการพระราชพิธีถวายผ้าพระกฐิน ณ พระอารามต่าง ๆ 4 แห่ง คือ วัดราชโอรสาราม วัดอรุณราชวราราม วัดมกุฏกษัตริยาราม และวัดราชประดิษฐ์สถิตมหาสีมาราม ในขณะที่ขบวนเสด็จพระราชดำเนินของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินี และสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าทีปังกรรัศมีโชติฯ เคลื่อนไปตามถนนพิษณุโลกอันเป็นเส้นทางตรงขึ้นทางด่วนมุ่งไปยังวัดราชโอรสาราม ฝั่งธนบุรี กลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนได้ขวางทางและหยุดขบวนเสด็จพระราชดำเนิน กลุ้มรุมล้อมรถพระที่นั่งและมีผู้ตะโกนด้วยถ้อยคำหยาบคายรุนแรง

แสดงอาการไม่สมควรและเป็นการคุกคามเสรีภาพของผู้อยู่ในขบวนเสด็จพระราชดำเนินและผู้ถวายการอารักขา ผู้ชุมนุมได้พักค้างคืน ณ บริเวณทำเนียบรัฐบาล ซึ่งใกล้กับบริเวณอันเป็นเขตพระราชฐานที่ประทับและเส้นทางที่จะมีการเสด็จพระราชดำเนินในวันต่อ ๆ ไป ทั้งการชุมนุมส่อว่าจะยืดเยื้ออันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และอาจมีผู้ฉวยโอกาสแทรกเข้าก่อความวุ่นวายได้แม้บางส่วนจะร่วมชุมนุมด้วยความสงบเรียบร้อยก็ตาม ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและระงับยับยั้งความรุนแรงอันอาจกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และ มาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2563 เวลา 04.00 นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ให้ความเห็นชอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงดังกล่าวเป็นเวลา 30 วันถึงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563

3. แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะพยายามเข้าควบคุมสถานการณ์และควบคุมตัวบุคคลบางคนในกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีบทบาทสำคัญในการยุยงและก่อให้เกิดการกระทำความผิด แต่การชุมนุมยังคงมีขึ้นในเวลาต่อมาที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์ สี่แยกปทุมวัน และแยกย้ายเป็นกลุ่มไปตามที่ชุมนุมชนต่าง ๆ ศูนย์กลางธุรกิจการค้าและสถานีขนส่งผู้โดยสารอีกหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งในต่างจังหวัดจนน่าวิตกว่าจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย การคมนาคม และเศรษฐกิจในบริเวณใกล้เคียง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เตือน ห้ามปรามและพยายามหยุดยั้งการชุมนุมที่แม้จะมีเสรีภาพและได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 44 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐเข้าควบคุมการชุมนุมที่ผิดกฎหมายก็เป็นข้อยกเว้นการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามที่มาตรา 44 วรรคสองกำหนดให้ทำได้ แต่เมื่อไม่เป็นผลสำเร็จเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้รถฉีดน้ำแรงดันสูงเข้าสกัดและเรียกคืนพื้นที่อันเป็นขั้นตอนการควบคุมฝูงชนตามมาตรการสากลที่ใช้ในนานาประเทศเมื่อคืนวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ณ บริเวณถนนพระรามที่ 1 ใกล้สี่แยกปทุมวัน อย่างไรก็ตาม ผู้ชุมนุมยังสามารถนัดแนะทางสื่อต่าง ๆ เพื่อชุมนุมกันต่อมาอีกหลายครั้งโดยเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก ปล่อยตัวผู้ที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมตัว และศาลยกคำร้องที่ขอประกันตัว การยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ยุบสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสถาบัน ซึ่งข้อเรียกร้องบางเรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินการอยู่แล้ว แม้การชุมนุมบางครั้งและบางแห่งจะเป็นระเบียบและสงบเรียบร้อย แต่บางแห่งยังคงมีการจาบจ้วงบุคคลอื่น การทำลายพระบรมฉายาลักษณ์อันเป็นทรัพย์สินของทางราชการและการก่อความชุลมุนวุ่นวายนับเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และไม่อยู่ในความมุ่งหมายของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งน่าวิตกว่าอาจมีบางฝ่ายแฝงตัวเข้ามาฉวยโอกาสใช้อาวุธหรือก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวาย และอาจมีฝ่ายอื่นที่เห็นต่างกันหรือได้รับผลกระทบจากการชุมนุมออกมาจัดการชุมนุมเพื่อตอบโต้หรือต่อต้านบ้าง จนเกิดการปะทะกันอันจะเป็นการจลาจลในบ้านเมืองได้

คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงสมควรฟังความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองไว้ แต่ก็ให้สิทธิแก่รัฐในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ทั้งนี้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนจะต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายและจำกัดเท่าที่จำเป็น ฝ่ายผู้ชุมนุมก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคมด้วย

หลักการสำคัญของการชุมนุมคือจะต้องสามารถสื่อสารข้อเรียกร้องของตนไปยังสังคมเพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลให้ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องนั้น การชุมนุมจึงมักต้องกระทำในสถานที่ที่ส่งผลกระทบกระเทือนได้สูง เช่น เมืองหลวง ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา ศาลากลางจังหวัด กระทรวง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือในย่านธุรกิจ แต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ก็คือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่มีประชาชนมารวมตัวกันเป็นจำนวนมากในที่แห่งหนึ่งหรืออาจเคลื่อนย้ายไปตามท้องถนน และเป็นที่ยอมรับกันว่าในการรวมตัวกันของคนหมู่มากในบางครั้งอาจมีการกระทำความผิดต่อกฎหมายเกิดขึ้นไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตามและจะมีความเสียหายติดตามมาอีกด้วยมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนบุคคลที่สามซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมแต่จำเป็นต้องใช้สถานที่สาธารณะเหล่านี้

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่สิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมมีขอบเขต รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารปกครองดูแล และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเสมอภาคกัน รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการชุมนุมตามเหตุผลและความจำเป็นของรัฐได้ และต้องเป็นมาตรการที่ร้ายแรงน้อยที่สุด โดยจะต้องพิจารณาถึงหลายปัจจัยในการควบคุมการชุมนุม รวมตลอดถึงมาตรการหรือวิธีการที่จะใช้ในการสลายการชุมนุมในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสาธารณะ หากไม่สลายการชุมนุมแล้วจะเกิดภัยพิบัติหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของสังคมจนเกินสมควร รัฐบาลก็อาจจะดำเนินการป้องกันเหตุร้ายและภัยพิบัตินั้นได้ เช่น การจำกัดพื้นที่และเส้นทางการในการเคลื่อนย้ายการชุมนุม กำหนดระยะห่างของกลุ่มผู้ชุมนุมกับสถานที่ต่าง ๆ ที่ได้รับการคุ้มครอง

เป็นพิเศษ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานที่ราชการ เป็นต้น และหากเป็นกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่ง ก็อาจจะสลายการชุมนุมได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ร้ายแรงน้อยที่สุด เพื่อยับยั้งภัยพิบัติหรือผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นหากยังมีการชุมนุมต่อไป

เมื่อพิจารณาบริบทในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ต่างก็มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการชุมนุมสาธารณะ เช่น ต้องยื่นหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าในระยะเวลาที่กฎหมายแต่ละประเทศกำหนด การกำหนดข้อห้ามหรือข้อจำกัด และบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม เช่น การห้ามการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อความมั่นคง ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน การห้ามการชุมนุมในบริเวณ หรือใกล้เคียงสถานที่สำคัญ เป็นต้น ส่วนบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ มีการกำหนดโทษไว้ทั้งจำคุกและปรับ และในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการหรือของเอกชน ผู้กระทำยังต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย เพื่อเป็นการจัดระบบการชุมนุมและให้ฝ่ายที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

การชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพ เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าปัจจุบัน เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของไทยและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ได้อย่างอิสระสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่รัฐในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สร้างความมั่นคงของชาติ คุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนจะต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายและจำกัดเท่าที่จำเป็น ส่วนประชาชนเองก็ควรตระหนักเช่นกันว่าการชุมนุมควรเป็นไปด้วยความสงบและไม่ใช้ความรุนแรง ดังนั้น ทั้งรัฐและประชาชนควรมองความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ย่อมเกิดขึ้นได้ในสังคม และเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยสันติวิธีและความร่วมมือกันของทุกฝ่าย การใช้ความรุนแรงทางการเมืองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยเวทีรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่จะสามารถหาแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีทางหนึ่ง

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย[1]

การแก้ไขเพิ่มเติมและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

เมื่อพิจารณากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 จะเห็นได้ว่า รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแตกต่างจากในอดีต เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 256 (8) กำหนดให้มีกระบวนการพิเศษเพิ่มเติมไปจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนอื่น ๆ กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ ฯลฯ จึงทำให้รัฐธรรมนูญปัจจุบันอยู่ในรูปแบบเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดเงื่อนไขกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ยากมาก ส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องสภาวการณ์สังคมเป็นไปได้ยาก ซึ่งปัญหาสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

ประการแรก รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ยากและซับซ้อนมาก กล่าวคือ หากฝ่ายการเมืองไม่พร้อมใจกันแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีแนวโน้มที่จะไม่บรรลุผล เมื่อพิจารณาขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด 15 จะเห็นว่า เมื่อญัตติเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะถูกนำเสนอโดยองค์กรใดตามที่มาตรา 256 (1) ก็ตาม เมื่อเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐสภา ในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

การพิจารณาคะแนนสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน**วาระที่หนึ่ง**จะต้องพิจารณาแบ่งเป็นสองเกณฑ์ คือ กรณีเกณฑ์แรก เป็นการพิจารณาคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่หรือไม่ จากนั้นเมื่อเกณฑ์แรกผ่านจึงมาพิจารณากรณีเกณฑ์ที่สอง คือ เป็นเกณฑ์การพิจารณาเฉพาะจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่ามีคะแนนเสียงเกินกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาหรือไม่ หมายความว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง แม้สมาชิกรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

---

[1] พัชรวรรณ นุชประยูร และวศิน ยิ้มแย้ม (2562). **ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.** สืบค้น 25 สิงหาคม 2563 จาก www.assumPtionjournal.au.edu

ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาก็ตาม แต่หากพิจารณาแล้วพบว่าคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นย่อมตกไป

การพิจารณาคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน**วาระที่สอง** ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การลงคะแนนใช้เพียงเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เป็นพิเศษเช่นในวาระที่หนึ่ง

ในส่วนของการพิจารณาคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน**วาระที่สาม** นอกจากเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับการลงคะแนนเสียงในวาระที่หนึ่งแล้ว การพิจารณาคะแนนเสียงในวาระที่สามยังต้องพิจารณาถึงคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองดังกล่าวต้องลงมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของสมาชิกทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขในการลมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามวาระแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ แม้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งสามวาระแล้ว หรือผ่านการลงประชามติตามมาตรา 256 (8) ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขในประเด็นต้องห้ามตามมาตรา 255 หรือไม่ ซึ่งอาจทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นตกไปได้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างมาก เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองอาศัยเสียงข้างมากในสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อผลประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง ประกอบกับในช่วงห้าปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญกำหนดให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีที่มาเป็นไปตามที่กำหนดบทเฉพาะกาล (มาตรา 269 และมาตรา 272) เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 272 ปรากฏว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หมายความว่า วุฒิสภาซึ่งมาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจในการเสนอและให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ด้วย เมื่อพิจารณาองค์กรซึ่งมีอำนาจเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 จะเห็นได้ว่า มีโอกาสที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นฝ่ายการเมืองที่สนับสนุนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ในกรณีดังกล่าว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่บางประเด็นที่ประชาชนส่วนใหญ่อาจเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความเสมอภาคในทางการเมือง เช่น การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 83-91 จึงเป็นเรื่องพ้นวิสัยที่จะเกิดขึ้นได้เนื่องจากแม้ว่ามาตรา 256 วรรคหนึ่ง (1) จะให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และมาตรา 256 วรรคหนึ่ง (4) ให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อได้แสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมวาระที่สองของรัฐสภา แต่อำนาจในการออกเสียงลงคะแนนเป็นของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น หากญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิได้

สมประโยชน์กับกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจในรัฐสภา ก็เป็นการยาก เนื่องจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีแนวทางเดียว และแนวทางดังกล่าวก็กำหนดขั้นตอนเงื่อนไขเพื่อไม่ต้องการให้มีการแก้ไขลักษณะการกำหนดรูปแบบดังกล่าว และการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการที่ยากมากตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญไม่มีความยืดหยุ่นและมีความสุ่มเสี่ยงที่จะถูกยกเลิกหรือไม่ได้รับความนับถือจากประชาชน

ในประเด็นขอบเขตการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้รัฐสภาสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตรายกเว้นมาตรา 255 บัญญัติห้ามไว้ ซึ่งคุ้มครองประเด็นสำคัญสามประเด็น ได้แก่ รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของประมุขของรัฐต้องเป็นกษัตริย์ และรูปของรัฐ อย่างไรก็ตาม พบว่า การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามไว้อย่างชัดแจ้งก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรซึ่งมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะสามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถหาได้จากตัวบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 255 แต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 255 รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ คำถามคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมาตรา 255 ได้หรือไม่ การตีความและใช้รัฐธรรมนูญย่อมต้องเคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไขยกเลิกมาตรา 255 เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถแก้ไขรูปของรัฐหรือแก้ไขระบอบการปกครองเป็นระบอบอื่นนอกจากประชาธิปไตย หรือการแก้ไขมาตรา 256 เพื่อทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมง่ายจนเปิดโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลดอำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือเพิ่มอำนาจองค์กรตนเองจนทำลายโครงสร้างการเมืองการปกครองของรัฐไม่สามารถทำได้ การแก้ไขในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นการทำลายรัฐธรรมนูญเดิมและสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่

ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับหลังไม่มีบทบัญญัติที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน กรณีนี้จะต้องพิจารณาบริบทการเมืองการปกครองของประเทศ กล่าวคือ ไม่สามารถวินิจฉัยไปได้ในทันทีว่า รัฐธรรมนูญยกเลิกหลักการที่คุ้มครองในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 11 กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มามิได้บัญญัติข้อความในลักษณะดังกล่าว แต่หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 11 ถือเป็นเจตนารมณ์ร่วมของการสถาปนาระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญไทย เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 255 คุ้มครอง ในกรณีหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นลายลักษณ์อักษร การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประการที่สอง การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมิให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะทำลายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติอย่างชัดแจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว องค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดสามารถเสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของบททั่วไป ส่วนพระมหากษัตริย์ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ซึ่งในส่วนที่กล่าวมานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ รวมทั้งจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของตนได้

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ขยายอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสามารถเป็นองค์กรที่รับปรึกษาหารือปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรที่กล่าวมาแล้วได้ ดังนั้นในการดำเนินกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแม้เป็นกรณีที่ไม่เข้าตามมาตรา 256 วรรคหนึ่ง (9) แต่คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ได้ ซึ่งเป็นการขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบประเด็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรซึ่งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 256 วรรคหนึ่ง (9) บัญญัติในลักษณะให้อำนาศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะในทางเนื้อหาว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่ และร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติหรือไม่เท่านั้น กล่าวคือ บทบัญญัติมาตร 256 วรรคหนึ่ง (9) มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการขั้นตอนหรือการตรวจสอบในทางรูปแบบแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากกรณีการใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งในทางเนื้อหาและในทางรูปแบบ มาตรา 148 วรรคสาม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประกอบก็ไม่พบว่ามีการกำหนดให้กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด

ฉะนั้น อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยตรวจสอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 วรรคหนึ่ง (9) ศาลรัฐธรรมนูญจะมีขอบเขตอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาเป็นการทั่วไปเหมือนศาลยุติธรรม มาตรา 194

กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ เป็นองค์กรที่มีอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ดังนั้น ในการตรวจสอบทางรูปแบบของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิอาจใช้อำนาจตามมาตรา 256 วรรคหนึ่ง (9) ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมจำกัดเพียงพิจารณาวินิจฉัยเนื้อหาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่ และร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติหรือไม่เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่นโดยผ่านช่องมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจตามมาตรานี้ตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งในทางเนื้อหาและทางรูปแบบ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ขยายอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านทางอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีในการยื่นเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การลงคะแนนเสียงในรัฐสภา รวมถึงการพิจารณาว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องนำไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการตรวจสอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของฝ่ายการเมืองในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม เห็นว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำกัดอยู่เฉพาะร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วและไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตรวจสอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประกาศใช้บังคับแล้วได้

ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาข้อความคิดเกี่ยวกับการสถาปนารัฐธรรมนูญในประเทศเสรีประชาธิปไตยซึ่งนักกฎหมายนำประสบการณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาสรุปเป็นทฤษฎีและนำเสนอไว้ เพื่ออธิบายว่าองค์กรใดมีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อนำหลักการมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงในประเทศไทยสามารถสรุปได้ ดังนี้

นอกจากการกำหนดข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 255 แล้ว จากการศึกษายังปรากฏถึงข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดห้ามอย่างชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวศาลเป็นผู้แสดงให้เห็น ดังเช่นกรณีในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2557 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทั้งฉบับและประวัติศาสตร์การปกครองไทย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการกระทบหลักการดังต่อไปนี้ได้ คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์

กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษร แต่องค์กรซึ่งมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวได้

ประวัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีปัญหาสำคัญหลายประการ จึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ประการแรก รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังไม่เหมาะสมและไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งกำหนดในมาตรา 256 มีขั้นตอนที่ยากที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหมดของประเทศไทย กล่าวคือ กำหนดกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในลักษณะไม่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่ใส่ใจถึงบริบทของโลกและประเทศที่ปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับสภาพสังคมโลกาภิวัตน์ทำให้ความต้องการของคนยุคใหม่แตกต่างจากคนรุ่นเดิม

รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมต่อประเทศไทย ได้แก่ รูปแบบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการพิเศษเพิ่มเติมอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้แล้วเพียงแต่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความซับซ้อนยุ่งยากมากจนกระบวนการดังกล่าวไม่มีความยืดหยุ่น ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสังคมได้ สมควรปรับเปลี่ยนกระบวนวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความสำคัญของแต่ละหมวดและแต่ละบทบัญญัติได้อย่างมีความยืดหยุ่น การจัดโครงสร้างในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องจัดแบ่งโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเป็นสามส่วนเพื่อจัดหมวดหมู่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นระบบตามที่ได้ศึกษามาข้างต้น จึงเสนอให้ต้องมีการจัดระเบียบแบ่งแยกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ ให้แตกต่างกันตามความสำคัญ คือ

ส่วนแรก เป็นบทบัญญัติมาตราแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมไปกระทบสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคัดกรองได้เลย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคขั้นพื้นฐาน การรับรองอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อความของบทบัญญัติที่คุ้มครองหลักที่กล่าวมานี้ ย่อมเป็นการทำลายรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ส่วนที่สอง เป็นบทบัญญัติมาตราแห่งรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญแต่ไม่ถึงระดับที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เด็ดขาดเช่นส่วนแรก บทบัญญัติส่วนนี้เป็นส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมยาก ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะกระทบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ไม่ใช่ลักษณะทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือหลักสิทธิมนุษยชนในลักษณะลดทอน หรือลดคุณค่าของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น ๆ การแก้ไขกระทบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวนี้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่ต้องดำเนินการแก้ไขยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่สาม

ส่วนที่สาม เป็นบทบัญญัติมาตราส่วนที่สมควรที่จะมีความเป็นพลวัตรสูงและสอดคล้องกับสภาพสังคมที่แปรเปลี่ยนไป เห็นว่า สมควรให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญง่ายกว่าส่วนที่สองแต่ยากกว่าการจัดทำ

กฎหมายธรรมดา เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา คุณสมบัติและที่มาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จำนวนสมาชิกและคุณสมบัติของคณะรัฐมนตรี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นต้น

ประการที่สอง การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 256 (9) จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะในทางเนื้อหาเท่านั้น มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการขั้นตอนหรือการตรวจสอบในทางรูปแบบแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาอาจอาศัยช่องทางตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเฉพาะกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 44 การที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีลักษณะการตรวจสอบโดยปราศจากหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบที่ชัดเจน การส่งเรื่องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ให้พิจารณาวินิจฉัยอาจเป็นการส่งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้ การที่มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญครอบจักรวาลอาจทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตีความกฎหมาย โดยปราศจากความขัดแย้งในลักษณะมีข้อพิพาทของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าในระหว่างการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำลังพิจารณาดังกล่าวจะต้องไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวออกมาแล้ว เป็นการตัดสิทธิในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 256 (9) หรือไม่ เห็นว่า อำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสมควรกำหนดให้ชัดจน เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ การกำหนดอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไว้คลุมเครือย่อมมีโอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสถาปนาอำนาจมากจนปราศจากขอบเขตจำกัดจนอาจทำลายหลักการอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเอง อย่างไรก็ตาม เห็นว่าอำนาจในการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอำนาจทั่วไปในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังนั้น แม้มาตรา 256 (9) มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจในการตรวจสอบได้ แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ดังนั้น อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกบัญญัติอย่างชัดแจ้งเพื่อป้องกันข้อโต้แย้งในทางการเมืองถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเสนอให้กำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญให้ชัดแจ้งเช่นเดียวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในคดีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายตามมาตรา 148

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและไทย[1]

เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยแต่ละประเทศที่ยึดถือแนวคิดเสรีประชาธิปไตยต่างก็ได้ยอมรับให้การชุมนุมให้เป็นเสรีภาพประการหนึ่งในระบบกฎหมายของตน ซึ่งอาจมีการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน แต่การจะจัดวางเสรีภาพในการชุมนุมกับสังคมส่วนรวมนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความยากลำบากไม่น้อย เนื่องจากการนิยามความหมาย ขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมเป็นประเด็นที่มีแง่มุมต่าง ๆ เข้ามาพิจารณาประกอบอย่างกว้างขวาง

หากพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ จะพบว่ามีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมที่เกิดขึ้นใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ ความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง สำนึกร่วมทางสังคมและความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ

โดยความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง หมายความถึง ความเห็นพ้องต่อสถาบันการเมืองในห้วงเวลานั้น ๆ ของผู้คนในสังคมว่า มีการยอมรับต่อระบบการเมืองมากหรือน้อยเพียงใด หากยังไม่มีการยอมรับเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแล้วก็อาจมีการโต้แย้งต่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่ เสถียรภาพของระบบการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำก็สามารถส่งผลต่อการชุมนุมอย่างมากอันทำให้การชุมนุมอาจเป็นทั้งที่อยู่ภายในระบบการเมืองหรือมุ่งเปลี่ยนระบบการเมือง

สำหรับสำนึกร่วมทางสังคม จะเป็นการแสดงออกทรรศนะของประชาชนภายในสังคมว่ามีความรู้สึกร่วมหรือมีการแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากจุดยืนในทางการเมืองซึ่งอาจปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น ระหว่างฝ่ายสนับสนุนระบอบกษัตริย์/ฝ่ายสนับสนุนสาธารณรัฐ หรืออาจเป็นทรรศนะต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมว่ากลุ่มเหล่านั้นได้รับการยอมรับและมีความเป็นกลุ่มร่วมกับคนกลุ่มอื่นหรือไม่ ซึ่งอาจปรากฏขึ้นในกรณีของชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น หากสังคมใดมีระดับสำนึกร่วมทางสังคมในระดับต่ำ โดยไม่ยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันหรือมีความเกลียดชังระหว่างกันสูงก็อาจส่งผลต่อเนื้อหาและรูปแบบของการชุมนุมอย่างสำคัญ

ความไว้วางใจต่อกลไกรัฐ หมายถึง ระดับความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับมือกับการชุมนุมว่ามีความเป็นอิสระความเป็นกลางสามารถถูกตรวจสอบได้มากน้อยหรือไม่ จะพบว่าหากความไว้วางใจต่อกลไกรัฐมีอยู่ในระดับสูงก็จะส่งผลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมยอมรับความเห็น คำสั่งหรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ถ้าประชาชนมีความไว้วางใจต่อกลไกรัฐในระดับต่ำก็อาจทำให้เปลี่ยน

---

[1] สมชาย ปรีชาศิลปกุล กับคณะ. (2558). **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ.

การชุมนุมไปเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยง่ายและอาจทำให้การชุมนุมเปลี่ยนไปสู่ความรุนแรงอันส่งผลกระทบที่กว้างขวางติดตามมา

ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจให้การรับรองกับเสรีภาพในการชุมนุมในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศได้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างสมบูรณ์ ขณะที่บางประเทศอาจมีการจำแนกการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเพื่อนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่ให้ส่งผลกระทบรุนแรงบังเกิดขึ้น รวมทั้งระบบกฎหมายในการจัดการกับการชุมนุมก็อาจมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งระบบแต่อย่างใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการให้ความหมายต่อเสรีภาพในการชุมนุมจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน ด้วยการยอมรับว่าการรวมตัวกันของกลุ่มคนในการแสดงความเห็นทางการเมืองอย่างสงบ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังปรากฏทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลายประเทศซึ่งยืนยันถึงความสำคัญในการให้การรับรองและให้การปกป้องต่อเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่าการนิยามความหมาย การให้การรับรองในระบบกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด โดยแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเด็น ดังนั้น ในการพิจารณาถึงประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมไม่อาจใช้รูปแบบจากประเทศใดประเทศหนึ่งมาต้นแบบได้อย่างสมบูรณ์หากต้องพิจารณาถึงประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างพร้อมกันไปด้วย แต่ทั้งนี้ควรต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ย่อมวางอยู่บนหลักการของความพยายามในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวมให้ดำเนินควบคู่กันไปอย่างได้สมดุล

1. รูปแบบของการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและไทย

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมที่ปรากฏขึ้นในแต่ละประเทศจะพบว่า ความหมายของการชุมนุมนั้นจะมีลักษณะที่ร่วมกันคือ เป็นการกระทำที่เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลและสัมพันธ์กับพื้นที่สาธารณะอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้อาจเป็นการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทรรศนะต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ หรืออาจเป็นการชุมนุมโดยมีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามที่เกิดขึ้นในบางประเทศอาจไม่มีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าความหมายของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเป็นอย่างไร การกระทำแบบใดซึ่งถือว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยต่อสังคมส่วนรวมที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมายแต่ในบางประเทศได้มีความพยายามในการจำแนกรูปแบบของการชุมนุมเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความหมายอย่างใด ขอบเขตของการชุมนุมมีอยู่มากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้การนิยามความหมายดังกล่าวก็อาจมีความแตกต่างกันไปได้

สำหรับเสรีภาพใน “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นสำคัญ อันมีความหมายถึงการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของกลุ่มตนซึ่งอาจเป็นการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะหรือทางสาธารณะก็ได้และไม่ได้มีการจำแนกระหว่างการชุมนุมกับการประท้วงออกจากกันเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการชุมนุมที่กฎหมายในประเทศต่าง ๆ ให้การรับรองไว้นั้นอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นการชุมนุมที่ได้รับการรับรองเอาไว้อย่างสมบูรณ์

ประเภทที่สอง เป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้แต่มีเงื่อนไขบางประการกำกับการชุมนุมเอาไว้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุมได้

สำหรับการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์มักจะเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้เปิดกว้างให้กับบุคคลใดก็ได้ที่จะเข้าร่วม ไม่ได้อยู่ในพื้นที่สาธารณะ โดยธรรมชาติของการชุมนุมในลักษณะนี้ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะกระทำในพื้นที่สาธารณะหรือมีการเดินขบวนแต่อย่างใด จึงทำให้เป็นการกระทำที่ไม่ได้มีผลกระทบกับบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของส่วนรวมโดยตรงแต่อย่างใดซึ่งการรับรองไว้ในลักษณะสมบูรณ์จะปรากฏขึ้นใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือแบบที่หนึ่งเป็นการบัญญัติรับรองเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร กับแบบที่สอง เป็นการรับรองในเชิงปฏิเสธ โดยการรับรองในลักษณะนี้แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองเอาไว้อย่างชัดแจ้ง แต่จะมีกฎหมายมากำหนดให้การชุมนุมบางประเภทต้องมีการถูกควบคุมหรือตรวจสอบ เช่น การกำหนดให้การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการชุมนุมในช่วงเวลากลางคืน ให้ถือเป็นการชุมนุมที่ต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่ก่อน เป็นต้น เพราะฉะนั้นสำหรับการชุมนุมที่ไม่เข้าข่ายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็ย่อมเป็นเสรีภาพของบุคคลที่สามารถจะกระทำได้โดยไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

สำหรับในกรณีของการชุมนุมที่มีเงื่อนไขบางประการกำกับเอาไว้จะเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” อันหมายความถึง การชุมนุมในลักษณะที่สามารถสร้างผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือภายใต้เงื่อนไขอื่นที่เป็นการคำนึงถึงแง่มุมของสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเสรีภาพดังกล่าวไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์หากเป็นสิ่งที่สามารถถูกจำกัดได้หากส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือต่อส่วนรวม

ในหลายประเทศได้เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่สาธารณะอันอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ หรือการชุมนุมดังกล่าวอาจเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเช่นกัน จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการบางประการกำกับการชุมนุมประเภทนี้อันเป็นความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมนั้น ๆ ดังตัวอย่างในฝรั่งเศสหากเป็นการชุมนุมโดยทั่วไปจะไม่สามารถกระทำในที่สาธารณะได้การชุมนุมที่กระทำในพื้นที่สาธารณะจะถูกเรียกว่า “การประท้วง” ซึ่งเมื่อเป็นการประท้วงก็จะต้องอยู่ภายใต้ระบบ “การแจ้งเพื่อทราบ” ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่หลักในการจัดการชุมนุมต้องแจ้งเกี่ยวกับลักษณะของการชุมนุมให้แก่ทางเจ้าหน้าที่รัฐทราบก่อนล่วงหน้าตามระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

ทั้งนี้ เงื่อนไขที่จะนำมาสู่การจำแนกประเภทของการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุมหรือตรวจสอบมีประเด็นสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

ประการแรก สถานที่ของการชุมนุม

โดยในส่วนของพื้นที่สาธารณะซึ่งมักจะเป็นสถานที่ของการชุมนุมก็สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

แบบแรก พื้นที่สาธารณะแบบเปิดกว้างซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยมีข้อจำกัดในระดับต่ำ เช่น สวนสาธารณะ ท้องถนน เป็นต้น

แบบที่สอง พื้นที่สาธารณะที่จำกัดการเข้าถึง พื้นที่เหล่านี้โดยทั่วไปสามารถให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ แต่จะมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น หากจะมีการใช้พื้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย หอประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แบบที่สาม พื้นที่สาธารณะซึ่งมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม เช่น รัฐสภา สนามบิน สถานทูต สถานที่พักของประมุขประเทศ เป็นต้น พื้นที่ดังกล่าวนี้มักจะถูกห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่โดยรอบและรวมถึงในบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็น ทั้งต่อภาครัฐหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศกรณีดังกล่าวนี้ในหลายประเทศได้มีการจำแนกไว้เป็นกรณีพิเศษซึ่งการชุมนุมไม่สามารถจะดำเนินการได้

ประการที่สอง ลักษณะการเข้าร่วม

ซึ่งจะพิจารณาว่าเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้อย่างเสรีหรือเป็นการเจาะจงตัวผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยทั่วไปสำหรับการชุมนุมสาธารณะนั้นมักจะเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลสามารถเข้าร่วมได้อย่างเสรีกรณีนี้ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝรั่งเศสได้นำมาเป็นเงื่อนไขที่เรียกว่า “การเจาะจงตัวผู้ชุมนุม” โดยหากผู้เข้าร่วมการชุมนุมมิใช่เป็นการระบุตัวบุคคลแต่เปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้แล้วก็ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องได้รับการควบคุม

ประการที่สาม ช่วงระยะเวลาของการจัดการชุมนุม

ช่วงเวลาของการชุมนุมอาจจะเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาจำกัด หรืออาจเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาต่อเนื่องที่ยาวนานหรือเป็นเวลากลางคืน การจัดการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้อาจมีความเสี่ยงต่อการทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคารสถานที่หรือความสูญเสียกับบุคคลเกิดขึ้นได้

ประการที่สี่ ลักษณะของการชุมนุม

ตามปกติสามารถแบ่งได้เป็นการชุมนุมแบบอยู่กับที่ (sit and still) กับการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่ (public procession) สำหรับการชุมนุมแบบอยู่กับที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง โดยอยู่ในพื้นที่สาธารณะแต่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม ส่วนการชุมนุมแบบที่มีการเคลื่อนที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกัน แต่จะมีการเคลื่อนที่ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่สาธารณะหรือเอกชน การชุมนุมแบบเคลื่อนที่จะถูกพิจารณาว่าสามารถส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม

นอกจากนั้น ในปัจจุบันยังปรากฏลักษณะของการชุมนุมในรูปแบบของการยึดครอง (occupy) การชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นการเข้ายึดครองสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นระยะเวลานาน เฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นในทางเศรษฐกิจ การเมืองหรือในด้านอื่นใด โดยมีเป้าหมายไม่เพียงการแสดงความเห็นหรือความต้องการของฝ่ายตนเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการขัดขวางหรือทำให้ระบบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสถานที่นั้น ๆ ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ตามปกติการชุมนุมในรูปแบบของการยึดครองมักจะมีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบรุนแรงมากกว่าการชุมนุมแบบอยู่กับที่หรือแบบที่มีการเคลื่อนย้าย ดังนั้น การชุมนุมแบบยึดครองจึงไม่ได้รับการยอมรับให้การชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในหลายประเทศ

2. กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

การชุมนุมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนั้นมีทั้งการชุมนุมส่วนตัวและสาธารณะ สำหรับในที่นี้จะมุ่งพิจารณาไปยังการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งอาจเรียกว่าการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง การเดินขบวน หรือการประท้วง แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยรวมหมายถึงการชุมนุมอันเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในรูปแบบที่สัมพันธ์กับพื้นที่ของสาธารณะหรือเปิดให้สาธารณชนสามารถเข้าร่วมได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในรูปแบบที่อยู่กับที่หรือเป็นการเดินขบวน

2.1 กฎหมายที่รับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมใน 5 ประเทศ พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมเป็นการรับรองในลักษณะทั่วไป รวมถึงจะมีบทบัญญัติกล่าวถึงเหตุที่อนุญาตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนว่าจะสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขเช่นใด ซึ่งเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะให้ความสำคัญกับประโยชน์ของส่วนรวม หรือสวัสดิภาพของสาธารณะเป็นสำคัญ

นอกจากการรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศก็สามารถมีผลต่อการรับรองเสรีภาพภายในของรัฐได้เช่นเดียวกัน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลในทางกฎหมายกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาฉบับนี้จะต้องเป็นประเทศที่ยอมรับให้กฎหมายระหว่างประเทศ สามารถมีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ทันทีตามแนวความคิดแบบเอกนิยม (Monism) โดยไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมารองรับก่อน จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีผลใช้บังคับต่อประเด็นเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้

สำหรับกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะปรากฏในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏใน 2 รูปแบบสำคัญ

ประการแรก เป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของการชุมนุม กระบวนการขั้นตอนและขอบเขตของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากบุคคลใดต้องการที่จะจัดการชุมนุมก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดเอาไว้กฎหมายลักษณะนี้จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในประเทศที่ใช้ระบบการบริหารจัดการก่อน ซึ่งกฎหมายในลักษณะนี้นอกจากจะเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติแล้ว สำหรับบางประเทศก็ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญ ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมในขั้นต้น

ประการที่สอง เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยอ้อม โดยกฎหมายประเภทนี้จะมิได้มีความมุ่งหมายในการควบคุมและตรวจสอบการชุมนุมโดยตรง แต่บทบัญญัติของกฎหมายจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

กับการชุมนุมและมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมไม่น้อย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจราจร ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

2.2 รูปแบบของการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดและตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม จะพบว่า โดยทั่วไปมี 2 รูปแบบสำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง

1) ระบบการบริหารจัดการก่อน มี 2 รูปแบบ คือระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบ

1.1) ระบบการขออนุญาต

สำหรับระบบการขออนุญาตเป็นระบบที่มีความเข้มงวดในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมากโดยหากกลุ่มบุคคลใดต้องการที่จะจัดให้มีการชุมนุมเกิดขึ้นก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อให้ได้รับอนุญาตจัดการชุมนุมขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้สามารถมีการชุมนุมเกิดขึ้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวางในการที่จะใช้ดุลพินิจไม่ให้มีการชุมนุมเกิดขึ้น

1.2) ระบบการแจ้งเพื่อทราบ

การชุมนุมในประเทศที่ใช้ระบบแจ้งเพื่อทราบจะเป็นระบบที่ให้เสรีภาพกับประชาชนในการชุมนุมในระดับที่สูง โดยสำหรับกลุ่มบุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุมสามารถที่จะดำเนินการได้แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแจ้งให้กับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุม ตามระบบนี้การชุมนุมจะเป็นเสรีภาพที่ประชาชนสามารถกระทำได้การแจ้งให้หน่วยงานรัฐได้รับทราบเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพและลดระดับผลกระทบของฝ่ายอื่น ๆ ที่อาจเป็นผลมาจากการชุมนุมภายใต้แนวความคิดดังกล่าวนี้จึงจะไม่มี “การชุมนุมที่ได้รับอนุญาต” อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถสั่งห้ามได้ในกรณีที่คาดหมายได้ว่าการชุมนุมที่กำลังจะดำเนินการนั้นอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสงบของสังคมอย่างชัดเจน แต่อำนาจในการสั่งห้ามในระบบแจ้งเพื่อทราบนี้ต้องเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบระหว่างระบบการขออนุญาตกับระบบการแจ้งเพื่อทราบ จะพบว่าระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นขั้นตอนที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนกว้างขวางกว่าระบบการขออนุญาต โดยระบบขออนุญาตเป็นระบบที่การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะสามารถกระทำได้ ขณะที่ระบบการแจ้งเพื่อทราบเป็นเพียงกระบวนการในการให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะได้เตรียมการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งลดผลกระทบที่จะอาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม ทั้งนี้ หลายประเทศในระยะเริ่มต้นได้ใช้ระบบการขออนุญาต แต่ในภายหลังต่อมาได้เปลี่ยนเป็นระบบแจ้งเพื่อทราบ อันสะท้อนให้เห็นการยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่มากขึ้น

2) ระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน โดยอาจมีเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและกำหนดเงื่อนไขจำกัดการชุมนุมไว้เป็นการทั่วไป ในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับการชุมนุมได้เกิดขึ้นภายหลังจากการชุมนุมว่าจะเป็นการชุมนุมที่สอดคล้องกับกฎหมายที่รับรองไว้หรือไม่ ซึ่งกระบวนการ

ทางศาลเป็นกลไกสำคัญในระบบควบคุมภายหลัง ทั้งนี้อาจปรากฏได้ใน 2 ลักษณะสำคัญ คือ ประการแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐฟ้องผู้ชุมนุมเป็นจำเลยเนื่องจากเห็นว่าเป็นการชุมนุมนอกขอบเขตที่กฎหมายได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ ประการที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ชุมนุมฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำเลยโดยเห็นว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ไม่ว่าจะการสลายการชุมนุม การควบคุมการชุมนุมเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการจำแนกรูปแบบการควบคุมการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนและหลังนั้น ไม่ได้หมายความว่า ในแต่ละประเทศจะได้มีการใช้เพียงระบบใดระบบหนึ่งโดยแยกขาดจากกันอย่างเด็ดขาดแต่ในหลายประเทศได้เลือกใช้ทั้งสองระบบในการควบคุมการชุมนุมควบคู่กัน

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและไทย

3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องเสรีภาพในระบบการบริหารจัดการก่อน

สำหรับในระบบการบริหารจัดการก่อน ไม่ว่าจะเป็นระบบการขออนุญาตหรือการแจ้งเพื่อทราบจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมอยู่ใน 2 องค์กร คือ องค์กรลำดับแรก เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ และองค์กรลำดับที่สอง ซึ่งส่วนมากจะเป็นองค์กรตุลาการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรแรกอีกครั้งหนึ่ง

องค์กรลำดับแรกนั้น โดยมากจะมิใช่ฝ่ายตุลาการแต่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม องค์กรประเภทนี้ส่วนใหญ่มักได้แก่ ตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการชุมนุมอย่างใกล้ชิดจึงควรเป็นองค์กรที่มีความรู้และความสามารถในการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมได้แต่ในบางประเทศก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรัฐหรือจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยต่อการห้ามหรืออนุญาตการชุมนุม

ส่วนฝ่ายตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจในการสั่งการขององค์กรลำดับแรกนั้นจะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือมีเหตุผลที่มากเพียงพอหรือไม่ในการสั่งการที่เกิดขึ้น ระบบการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการจึงทำให้องค์กรลำดับแรกต้องใช้อำนาจโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายรวมทั้งการสั่งการใด ๆ ก็ต้องมีการใช้เหตุผลที่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน

3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบการควบคุมภายหลัง

สำหรับในระบบการควบคุมภายหลัง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมักจะจำกัดอยู่ในการวินิจฉัยข้อประเด็นปัญหาของการชุมนุมที่ได้เกิดขึ้นและกลายเป็นข้อโต้แย้งว่าเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

หรืออาจเป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ชุมนุมที่ได้ฝ่ายกระทำในระหว่างการชุมนุม หรืออาจเป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

4. สภาพปัญหาและข้อถกเถียงเรื่องเนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและไทย

4.1 ปัญหาเรื่องเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม

1) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมส่วนมากจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วก็ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลต่อเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งอาจเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการชุมนุมโดยตรง หรือกฎหมายนั้นอาจไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เป็นกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจะนำมาบังคับใช้กับการชุมนุมได้ ดังนั้น การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่อาจจำกัดไว้เพียงบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว

2) สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรงก็จะมีปัญหาในเรื่องความชัดเจนของการชุมนุมว่าจะมีอยู่อย่างกว้างขวางเพียงใดซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายของไทยที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่ยังไม่มีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุม “โดยสงบและปราศจากอาวุธ” การปราศจากความชัดเจนในขอบเขตของการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่อาจต้องเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือสังคมส่วนรวมซึ่งต้องเผชิญกับผลของการชุมนุมที่เกิดขึ้น

3) สำหรับในประเทศที่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาของการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนนั้น ในแต่ละประเทศอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้แตกต่างกันซึ่งก็เป็นผลจากบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศเพราะฉะนั้น ในการทำความเข้าใจเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องตระหนักถึงเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบ อันจะช่วยทำให้สามารถเข้าใจได้ถึงลักษณะสำคัญที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของแต่ละประเทศ

4.2 ปัญหาเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องการชุมนุมก็คือ ระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับประชาชนหรือสังคมส่วนรวมที่จะได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้แต่ในขณะเดียวกันการใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ก็ต้องไม่เป็นการละเมิดหรือทำลายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้จะพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ สามารถจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เป็นสถานการณ์ปกติกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

1) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

สำหรับสถานการณ์ที่ไม่ปกติโดยทั่วไปมีความหมายถึงว่าในห้วงเวลานั้นมีสถานการณ์บางอย่างซึ่งอาจคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของสังคม เช่น การจลาจลสงคราม ภัยธรรมชาติที่มีระดับความรุนแรงมาก เป็นต้น ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ก็จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างเด็ดขาดในการสั่งห้ามการชุมนุมทุกประเภท

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่รัฐควรมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความสำคัญประการหนึ่งก็คือว่าการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกตินั้นมักจะมีแนวโน้มในการคุกคามเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่จำกัดไว้เพียงเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น ปัญหาเบื้องต้นของการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ที่ไม่ปกติกับเสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการเปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศที่เปิดโอกาสให้มีการประกาศใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ไม่ปกติได้อย่างง่ายดายก็มีแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจในการละเมิดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ในลักษณะเช่นเดียวกัน

2) ปัญหาเรื่องขอบเขตเสรีภาพการชุมนุมในสถานการณ์ปกติ

สำหรับในสถานการณ์ปกติได้มีการจำแนกการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนและระบบการควบคุมภายหลัง ทั้ง 2 ระบบ ก็มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

2.1) ระบบการบริหารจัดการก่อน (prior management system)

แม้ว่าระบบการบริหารจัดการก่อนในด้านหนึ่งอาจช่วยทำให้มีการตรวจสอบการชุมนุมก่อนการดำเนินการจริงแต่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการก่อนนั้นประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือระบบการขออนุญาตและระบบการแจ้งเพื่อทราบแม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอาจมีลักษณะของระบบการแจ้งเพื่อทราบด้วยการกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งแก่หน่วยงานรัฐแต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงจะพบว่า ในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจไปในลักษณะของระบบการขออนุญาตด้วยการบังคับใช้การสั่งห้ามเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางอันเป็นผลให้ระบบการแจ้งเพื่อทราบในทาง “นิตินัย” กลายเป็นระบบการขออนุญาตในการ “ปฏิบัติจริง” กรณีเช่นนี้การจะพิจารณาว่าในประเทศใดใช้ระบบการขออนุญาตหรือระบบการแจ้งเพื่อทราบ จึงไม่อาจที่จะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

2.2) ระบบการควบคุมหลัง

โดยปกติระบบการควบคุมหลังใช้สำหรับการชุมนุมที่ไม่ส่งผลต่อสาธารณะ โดยถือว่าผู้ชุมนุมจะเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะบังคับใช้ควบคู่ไปกับระบบการบริหารจัดการก่อนกับการชุมนุมที่มีแนวโน้มส่งผลต่อสาธารณะอันทำให้การชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมจะมีการตรวจสอบก่อนซึ่งจะเป็นผลในการคุ้มครองต่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตามถ้าในประเทศใดใช้ระบบการควบคุมภายหลังแต่เพียงอย่างเดียวอาจเป็นปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการชุมนุมที่ส่งผลต่อสาธารณะ เนื่องจากจะไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการชุมนุม

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการที่ติดตามจากระบบการควบคุมภายหลังก็คือไม่สามารถเป็นระบบที่ใช้ป้องกันหรือควบคุมความเสียหายที่บังเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นระบบการจัดการในภายหลัง อันทำให้ผลกระทบบางประการซึ่งอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถจะดำเนินการได้แต่อย่างใด หากต้องปล่อยให้มีการละเมิดต่อกฎหมายหรือผลกระทบต่อสาธารณะเกิดขึ้นก่อนจึงจะดำเนินการได้ภายใต้ระบบนี้

4.3 ปัญหาในเรื่องการตีความของฝ่ายตุลาการ

หากพิจารณาบทบาทของฝ่ายตุลาการในกรณีเสรีภาพในการชุมนุมในเบื้องต้นจะพบว่าความแตกต่างของระบบกฎหมายมีผลต่ออำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และในขณะเดียวกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมมีใน 2 ลักษณะสำคัญด้วยกัน คือ เป็นการทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทเมื่อมีข้อโต้แย้งหรือประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก ความแตกต่างของระบบศาลในประเทศที่ใช้ Common Law และ Civil Law

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการจะมีบทบาทสำคัญต่อการวางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยและผูกพันให้องค์กรของรัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาของกฎหมายประเภทหนึ่ง แต่ในระบบ Civil Law คำวินิจฉัยของศาลจะถือเป็นเพียงการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อพิพาทในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น ฝ่ายตุลาการในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จึงสามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในการวางหลักการในทางกฎหมายทั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือทางฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถปฏิบัติตามเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

ประการที่สอง การทบทวนการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุมว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับบทบาทดังกล่าวนี้จะพบว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนั้น ในด้านหนึ่งจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยต่อการอนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม อันถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ในเบื้องต้นว่าจะต้องดำเนินไปด้วยการใช้เหตุผลและเงื่อนไขตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งตัวอย่างในประเทศต่าง ๆ จะพบว่า โดยทั่วไปฝ่ายตุลาการมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันกับความเห็นขององค์กรที่ทำหน้าที่อนุญาตหรือสั่งห้ามการชุมนุม ด้วยการยอมรับในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายดังกล่าวเนื่องจากต้องเป็นการประเมินจากสถานการณ์เฉพาะหน้าและความจำเป็นในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการชุมนุมมากกว่าแต่ฝ่ายตุลาการก็อาจมีความเห็นที่แตกต่างออกไปได้ในกรณีที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอรองรับ

อย่างไรก็ตาม แต่ในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในส่วนนี้ก็จะพบว่าอาจมีทิศทางของการวินิจฉัยซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองในการให้ความสำคัญกับความสงบสุขของสังคมหรือเสรีภาพของในการชุมนุมของปัจเจกชน

บุคคลมากกว่ากันได้เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมก็ได้มีการวางหลักการเพิ่มมากขึ้นในการพิจารณาสั่งห้ามการชุมนุม

ประการที่สาม การวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยฝ่ายตุลาการนั้น มักจะเป็นข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยในประเด็นนี้มักจะเป็นปรากฏอยู่ในระบบการควบคุมภายหลังที่ได้เกิดกรณีพิพาทขึ้นก่อนแล้วและฝ่ายตุลาการจะเข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาด ซึ่งอาจปรากฏปัญหาจากการวินิจฉัยได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือความคงเส้นคงวาของแนวทางการวินิจฉัยเนื่องจากการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมมักจะเป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ทำให้อาจมีการให้ความสำคัญกับรายละเอียดที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีแตกต่างกันไปได้

ประเด็นที่สอง การวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ไม่มีความชัดเจนมากเพียงพอ ดังจะพบว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมได้มีความพยายามของฝ่ายตุลาการในการวางหลักเกณฑ์ที่นำมาปรับใช้สำหรับคดีว่ามีเหตุผลและแนวความคิดอย่างไรแต่ในการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มักจะเป็นการให้ความหมายในลักษณะทั่วไป โดยการวางหลักเกณฑ์ในแต่ละคดีนั้นก็ยังคงมีลักษณะเป็นนามธรรมที่ต้องอาศัยการตีความอีกเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้มีการประเมินถึงผลที่จะเกิดขึ้นแตกต่างกันไปได้ในระหว่างฝ่ายตุลาการในแต่ละคดี

สภาพปัญหาของเสรีภาพการชุมนุม แนวทางการรับรองและจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในประเทศไทย[1]

1. สภาพปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพในการชุมนุม

1) ข้อสังเกตในเชิงบริบทที่มีต่อเสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งในสังคมไทยโดยเฉพาะในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิดความยุ่งยากติดตามมาเป็นอย่างมาก ดังจะพบได้ว่า แม้เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแต่ก็อาจเป็นการชุมนุมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางให้บังเกิดขึ้น ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่ายนำมาซึ่งการชุมนุมที่ทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงเป็นอย่างมากรวมทั้งในการชุมนุมหลายครั้งก็ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมของการชุมนุมขึ้นในหลายด้าน

ซึ่งการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนับตั้งแต่ความขัดแย้งทางการเมืองก่อนหน้าการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเป็นรูปแบบของการชุมนุมที่แตกต่างไปอย่างมากจากการชุมนุมโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาก่อนหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2530 มาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2540 ที่การชุมนุมส่วนใหญ่จะประกอบด้วยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาหรือการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐในพื้นที่ชนบทอันเป็นการเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรของตนเองเป็นส่วนมาก หรือเป็นการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องระบบการจ้างงานที่เป็นธรรม ซึ่งรูปแบบของการชุมนุมในห้วงเวลาดังกล่าวก็มีความแตกต่างเป็นอย่างมากทั้งในแง่ของจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา พื้นที่การชุมนุม เป้าหมายหรือข้อเรียกร้องของการชุมนุม แม้การชุมนุมที่กล่าวมาจะปรากฏขึ้นบ่อยครั้งแต่ก็เป็นการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมที่มีขอบเขตจำกัดอันเนื่องมาจากจำนวนผู้เข้าร่วม ระยะเวลา แม้ว่าบางครั้งอาจมีการชุมนุมเป็นระยะเวลานานแต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อส่วนรวม ดังการชุมนุมของสมัชชาคนจนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยลงในห้วงเวลาที่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสี/ฝ่ายได้ทวีความเข้มข้นขึ้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ซึ่งสำหรับประชาชนที่เผชิญกับปัญหาเหล่านี้การชุมนุมเป็นวิธีการที่สำคัญในการผลักดันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาของตน และประเด็นนี้นับเป็นสิ่งที่จะต้องตระหนักถึงเป็นอย่างมากในกรณีที่ต้องมีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทย

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากปัจจัยที่จะส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาของการชุมนุมใน 3 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการชุมนุม จะพบว่ามีลักษณะดังนี้

ในด้านของเสถียรภาพของระบบการเมือง จะพบว่า มีการความไม่มั่นใจและการโต้แย้งต่อความชอบธรรมของระบบการเมืองในระดับสูง ระบบรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถสถาปนาความชอบธรรมในทางการเมืองได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านรัฐบาล รัฐสภา รวมทั้งการพยายามปรับแก้

---

[1] สมชาย ปรีชาศิลปกุล กับคณะ. (2558). **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ.

ระบบการเมืองให้เป็นไปตามความต้องการของตน ระบบการเมืองที่ยังปราศจากเสถียรภาพเป็นผลอย่างสำคัญให้การชุมนุมสามารถที่จะกลายไปเป็นรูปแบบและเนื้อหาที่ทั้งเป็นการสั่นคลอนตัวระบบการเมืองในขณะนั้น

ในด้านของสำนึกร่วมทางสังคม ความแตกแยกระหว่างกลุ่ม/ฝ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างไพศาล ซึ่งส่งผลต่อทรรศนะในการเมืองที่มองไปยังบุคคลซึ่งอยู่ในฝ่ายที่แตกต่างไปจากตนให้กลายสภาพเป็นศัตรู จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือยอมรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคตามระบอบประชาธิปไตยการขาดสำนึกร่วมกันทางสังคมในฐานะพลเมืองแห่งรัฐย่อมทำให้การแสดงออกทางการเมือง เช่น การชุมนุมสามารถกระทำไปด้วยการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นได้

ในด้านของความไว้วางใจต่อกลไกรัฐสำหรับสังคมไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ได้มีการให้ความสำคัญในการสร้างกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านตำรวจจะถูกมองว่าเป็นบทบาทที่มิได้มีความเป็นกลาง หากต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลด้วยปัจจัยแวดล้อมในลักษณะเช่นจึงทำให้กลไกรัฐในสังคมไทยแปรสภาพไปเป็นฝ่ายตรงข้ามของผู้ชุมนุม

ปัจจัยทั้ง 3 ด้านจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการรับรองและจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในสังคมที่มีปัจจัยทั้งสามด้านมีทิศทางไปในด้านบวกก็จะส่งผลให้รูปแบบการชุมนุมสามารถได้ดำเนินไปได้พร้อมกับการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวม แต่ถ้าหากปัจจัยต่าง ๆ เป็นไปในทางลบก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผลให้การชุมนุมที่เกิดขึ้นนำไปสู่ผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมา หากพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 3 ด้าน จะพบว่าสังคมไทยอยู่ภายใต้ของบริบทของความเสี่ยงอย่างรุนแรง เพราะในการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งหมดจะพบว่า ล้วนมีทิศทางไปในทางด้านลบเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถเป็นคำตอบได้ว่าเพราะเหตุใดในการเคลื่อนไหวในรอบทศวรรษ 2540 สืบเนื่องมาถึงทศวรรษ 2550 จึงกลายเป็นการชุมนุมที่ได้สร้างความยุ่งยากให้กับสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง

2) ปัญหาของเนื้อหา ขอบเขต เงื่อนไขของเสรีภาพในการชุมนุม

เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในรัฐธรรมนูญของไทยมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญแบบถาวรซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 63 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน แม้อาจจะมีข้อยกเว้นให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองการใช้ที่สาธารณะหรือในกรณีที่เป็นช่วงสถานการณ์ที่ไม่ปกติ แต่ขณะนั้นก็ยังไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบังเกิดขึ้น การชุมนุมในห้วงเวลานั้นจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสำคัญ

โดยที่การรับรองเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดไว้แต่เพียงเนื้อหาของการชุมนุมว่าจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทำให้การชุมนุมภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ หากไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือละเมิดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐก็มีความยุ่งยากในการที่จะเข้าควบคุมหรือตรวจสอบการชุมนุม เพราะอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เสรีภาพในการชุมนุมในห้วงเวลานั้นจึงยังขาดความชัดเจนถึงการจำแนกการชุมนุมที่ต้องได้รับ

การตรวจสอบหรือการห้าม ผลที่ติดตามมาก็คือผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวมไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง

หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของหลายประเทศจะพบว่าบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้นจะไม่ได้เพียงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมแต่เพียงฝ่ายเดียวหากยังมีการคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะหรือบุคคลอื่น ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบติดตามมาจากการชุมนุม ซึ่งในหลายประเทศก็ได้มีบทบัญญัติจำแนกให้มีการชุมนุมที่สามารถกระทำได้อย่างเสรีและการชุมนุมที่มีเงื่อนไขจะต้องปฏิบัติก่อนบางประการสำหรับการชุมนุมที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดกำกับก็จะเป็นการชุมนุมที่กระทำขึ้นในลักษณะเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้กระทำขึ้นในพื้นที่สาธารณะ แต่สำหรับการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมก็จะเป็นการชุมนุมที่ทางฝ่ายผู้ชุมนุมต้องดำเนินการก่อนที่จะได้มีการชุมนุม

ดังนั้น ประเด็นเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาประเด็นเสรีภาพของการชุมนุมในระบบกฎหมายไทยนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการจำแนกการชุมนุมที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและการชุมนุมที่ไม่ส่งผลกระทบหรือมีความเป็นไปได้น้อยที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวม โดยการจำแนกประเภทของการชุมนุมจะทำให้มีมาตรการบางประการติดตามมาสำหรับทางฝ่ายผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม อันเป็นระบบการบริหารจัดการก่อนซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบต่อการชุมนุมที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสามารถเป็นไปได้ทั้งรูปแบบของการแจ้งเพื่อทราบและการขออนุญาต

2. แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

1) สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในการรับรองเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายของไทยนั้นปรากฏว่าที่ผ่านมา มีเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงได้รับการบัญญัติขึ้น กฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับเกี่ยวกับการชุมนุมในห้วงเวลานั้นจึงเป็นกฎหมายที่มิได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง ดังจะปรากฏในกฎหมายที่มี 2 รูปแบบสำคัญ คือ

รูปแบบแรก กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการห้ามการชุมนุมอันประกอบด้วยพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ในการควบคุมการชุมนุมมีปัญหา ดังต่อไปนี้

<u>ประการแรก</u> เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นการบังคับใช้เมื่อสถานการณ์โดยรวมของประเทศหรือในบางพื้นที่ต้องเผชิญสถานการณ์ที่ไม่ปกติและเห็นได้ชัดเจนว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในการห้ามการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สอง รูปแบบของวิธีการในการปฏิบัติการตามกฎหมายเหล่านี้จะเป็นการใช้กำลังทั้งหน่วยงานของตำรวจและรวมถึงทหารที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพออันอาจนำมาซึ่งการสูญเสียหรือความเสียหายเกิดขึ้นอย่างรุนแรงให้บังเกิดขึ้นได้

ประการที่สาม การขาดการตรวจสอบและความรับผิดเนื่องจากกฎหมายบางฉบับได้ยกเว้นให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องมีความรับผิดในปฏิบัติการของตนทำให้เมื่อเกิดความเสียหายหรือความสูญเสียขึ้นอันเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐแต่กลับไม่ต้องมีความรับผิดเกิดขึ้น

รูปแบบที่สอง กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม กฎหมายประเภทนี้เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่างชัดเจนแต่มักถูกหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น การนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมทำให้มีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายเหล่านี้มุ่งควบคุมการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายแต่ละประเภทโดยตรง ซึ่งการกระทำเหล่านี้แตกต่างไปจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมถือว่าอันเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้อันอาจทำให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นสืบแต่ก็จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง มีความไม่สม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่มด้วยบางข้อหา ในขณะที่ไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่ม

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายทั้ง 2 รูปแบบ ก็จะพบว่าเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมิได้เป็นกฎหมายที่มิได้ถูกออกแบบมาบังคับสำหรับการชุมนุมเป็นการเฉพาะในการบังคับใช้ก็จะมีการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่มีความเข้าใจถึงลักษณะของการใช้เสรีภาพในชุมนุมพร้อมกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่จะต้องได้รับการปกป้องไปพร้อมกัน

ต่อมาในปี 2558 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น[2]

2) แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

แนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม มีประเด็นเสนอดังต่อไปนี้

---

[2] เรียบเรียงโดย นายแดนชัย ไชวิเศษ นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประการแรก จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแต่เป็นการรับรองในเชิงหลักการทั่วไปที่จำเป็นต้องมีการกำหนดถึงรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น และรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะของการชุมนุม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้กับสถานการณ์อื่น ๆ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมิได้คำนึงถึงหลักการของเสรีภาพในการชุมนุม และการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นก็นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงควรที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมขึ้นมาโดยตรง

ประการที่สอง ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการชุมนุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ สำหรับการชุมนุมที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือสาธารณะควรที่จะต้องนำเอาระบบการบริหารจัดการก่อนเข้ามาเป็นกระบวนการในการตรวจสอบซึ่งเงื่อนไขในการพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมว่าจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือไม่สามารถนำปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มาพิจารณาประกอบ คือ สถานที่ บุคคลผู้เข้าร่วม ระยะเวลา ลักษณะของการชุมนุม และนอกจากนี้ในกรณีของสังคมไทย การชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นการชุมนุมในทางการเมือง การออกกฎหมายเพื่อจำแนกการชุมนุมจึงควรต้องให้ความสำคัญไปที่การชุมนุมทางการเมืองเป็นหลัก

ประการที่สาม โดยรูปแบบที่จะมีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้ในสังคมไทย คือ ระบบการแจ้งเพื่อทราบ เนื่องจากระบบการขออนุญาตนั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งไปในทิศทางที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมในสังคมไทยในห้วงเวลาปัจจุบันมักเป็นการชุมนุมที่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐอย่างไรก็ตาม อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ระบบการแจ้งเพื่อทราบนี้สามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีเหตุผลหรือมีความชัดเจนอย่างเพียงพอว่า การชุมนุมที่นั้นจะทำให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบดุลพินิจและมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบในทางนิตินัยแต่เป็นระบบขออนุญาตในทางปฏิบัติจริง

สำหรับการชุมนุมที่ได้มีการแจ้งกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดของการชุมนุมแล้วก็ต้องมีการให้ความคุ้มครองกับการชุมนุมที่จะได้เกิดขึ้น ด้วยการบัญญัติให้การกระทำใด ๆ ที่เป็นการคุกคามหรือขัดขวางการชุมนุมเป็นความผิดที่ต้องได้รับการลงโทษ กรณีเช่นนี้จะทำให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพที่ได้รับการปกป้องจากกฎหมาย

ประการที่สี่ ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์แม้ในระบบของการแจ้งเพื่อทราบจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ในกรณีที่มีความชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบให้บังเกิดขึ้นต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมีระบบการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งในกรณีที่ฝ่ายผู้ที่จะจัดการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว

ประการที่ห้า กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นในการประกาศใช้เนื่องจากการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้

จะเป็นการคุกคามและสั่นคลอนต่อเสรีภาพในการชุมนุมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน และเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งต่อการประกาศใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าดำเนินไปอย่างเหมาะสมหรือไม่

3. สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมและแนวทางแก้ไข

1) สภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมแล้วจะพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ไม่สามารถมีบทบาทในเชิงป้องกันผลกระทบล่วงหน้า

เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมจะเป็นรูปแบบของการควบคุมภายหลัง ทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทได้เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้นรวมทั้งกลายเป็นประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้นว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หน้าที่ขององค์กรตุลาการจึงเป็นไปได้เฉพาะเพียงการวินิจฉัยเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่จะไม่สามารถมีบทบาทในเชิงของการป้องกันล่วงหน้าในกรณีที่มีเหตุผลรองรับเพียงพอว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงติดตามมาต่อสังคม

ประการที่สอง ข้อจำกัดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

หากพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลก็จะเป็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ โดยประเด็นข้อพิพาทสำคัญก็คือ ผู้ชุมนุมได้ชุมนุมอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ในขณะที่ข้อโต้แย้งกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็คือว่า การออกคำสั่ง ปฏิบัติการหรือการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีความเหมาะสมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ ขณะที่สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบหรือความสงบเรียบร้อยของฝ่ายอื่น ๆ จะไม่ได้รับการคำนึงมากเพียงพอในการวินิจฉัยชี้ขาดเพราะฉะนั้น ภายใต้ระบบการควบคุมภายหลังในระบบกฎหมายของไทย ประโยชน์ของส่วนรวมหรือบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ

ประการที่สาม ปัญหาในด้านของกระบวนวิธีพิจารณาที่ไม่มีระยะเวลาอันชัดเจน

เนื่องจากข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม จะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีตามขอบเขตของหน่วยงานตน และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาอันชัดเจน ทำให้การพิจารณาข้อพิพาทในประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมก็จะเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลแต่ละประเภทซึ่งคดีที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมบางประเภทนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาอาจไม่เป็นประเด็นสำคัญของคดีแต่อย่างใด เช่น การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุมอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นต้น

แต่ในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการชุมนุมบางแง่มุมนั้นมีความสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน เช่น การชุมนุมที่ได้มีการจัดขึ้นนั้นถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ หรือเป็นการชุมนุมที่อยู่ภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น

ข้อพิพาทในกรณีเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนให้ทันกับสถานการณ์ ทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองต่อบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุมในกรณีที่การชุมนุมนั้นอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือความมั่นคงของสังคม แม้ว่าในศาลบางประเภทอาจมีการใช้มาตรการให้การคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของศาลในแต่ละคดีไปซึ่งอาจทำให้ต้องขึ้นอยู่กับรายละเอียดของแต่ละคดีรวมทั้งความเห็นของผู้พิพากษาในคดีนั้น ๆ ว่าจะมีมุมมองอย่างไรกับการชุมนุมที่เกิดขึ้น กรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สี่ จะสามารถวินิจฉัยได้เฉพาะประเด็นที่พิพาท แต่ประเด็นที่ไม่เป็นข้อพิพาทก็จะยังคงมีความคลุมเครือ

ข้อจำกัดประการหนึ่งของระบบการควบคุมภายหลัง คือ หากมีประเด็นเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลก็จะมีวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งกัน อันจะเป็นการทำให้เกิดความกระจ่างต่อข้อสงสัยในข้อพิพาทของคู่กรณีและอาจรวมไปถึงความรับผิดที่จะติดตามมาหากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีกระบวนการขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากประเด็นเหล่านี้ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นข้อโต้แย้งในการวินิจฉัยของศาลก็จะทำให้เป็นความคลุมเครือว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ นั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ เช่น การจัดวางหน่วยรักษาความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและการตรวจตราบุคคลที่เข้าไปในบริเวณใกล้เคียงการใช้ผ้าปิดหน้าอำพรางตนเองในการชุมนุม การปิดกั้นการจราจรในขณะที่ต้องมีการเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ การเข้าไปปิดกั้นทางเข้าออกของหน่วยงานราชการการติดตามและรบกวนบุคคลซึ่งตกเป็นเป้าหมายของฝ่ายผู้ชุมนุมในลักษณะต่าง ๆ การไปใช้สถานที่ของหน่วยงานรัฐเป็นที่ชุมนุมโดยเปิดให้ยังคงสามารถทำงานได้ เป็นต้น

ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่สร้างความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากเมื่อไม่ได้เป็นข้อพิพาทเพื่อให้มีการวินิจฉัยในกระบวนการหรือปฏิบัติการเหล่านั้น การชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลังก็อาจใช้รูปแบบหรือวิธีการในลักษณะเดียวกันกับที่ได้เคยเกิดขึ้น ยิ่งหากเป็นการกระทำที่มีผลกระทบอย่างมากก็จะยิ่งเท่ากับว่าเสรีภาพในการชุมนุมได้กลายเป็นสิ่งที่กำลังสั่นคลอนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมในสังคมลงไป

2) แนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม

ในการพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก แนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงเกิดขึ้น ประเด็นสำคัญในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนอกจากการคำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการกับการชุมนุมแล้วก็ยังควรต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง

ของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีเพื่อให้เกิดการเคารพอย่างเท่าเทียมทั้งต่อเสรีภาพในการชุมนุมและสิทธิของบุคคลอื่น ๆ หรือประโยชน์สาธารณะเพราะการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมหรือประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้านใดด้านหนึ่งจนมากเกินไปก็อาจนำมาซึ่งผลเสียได้ทั้งสิ้น จึงควรต้องมีการถ่วงดุลระหว่างการชุมนุมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

ในส่วนของกระบวนวิธีพิจารณาในคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นสู่การพิจารณาฝ่ายตุลาการต้องให้ความสำคัญต่อระยะเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งต่อการปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม

ประการที่สอง แนวทางแก้ไขปัญหาในระยะยาว

สำหรับแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในระยะยาวนั้น เป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับการออกแบบระบบกฎหมายเพื่อจัดการกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงซึ่งในกฎหมายดังกล่าวก็ควรจะประกอบด้วยการควบคุมหรือการตรวจสอบการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเสรีภาพของการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตยและในขณะเดียวกันก็จะให้ฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการชุมนุมเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้สั่งห้ามการชุมนุม อันจะเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการในลักษณะเช่นนี้ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของหลายประเทศอันจะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแนวทางการปฏิบัติทั้งของฝ่ายผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น

หลักสากลสำหรับการชุมนุมและการสลายการชุมนุม[1]

หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุม และหลักปฏิบัติหากเจ้าหน้าที่จะสลายการชุมนุม มีดังนี้

1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 21 กำหนดว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

2) หลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) ที่รับรองโดยสหประชาชาติครั้งที่ 8 ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อจำเลย เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน 2533 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ข้อ 12 กำหนดว่า ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ ซึ่งถ้าหากมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐ การใช้กำลังนั้นก็จะต้องเป็นไปอย่างจำกัด ตามหลักการที่ว่า

1. หากเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หรือหากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ให้ใช้เท่าที่จำเป็น

2. หากเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

3) หลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) ที่ได้รับการรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2522 ข้อ 2 กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน และในข้อ 3 ได้ระบุว่า การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

4) แนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุยชนของสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement) ของ OHCHR ได้กำหนดวิธีการใช้อาวุธแต่ละประเภทไว้ชัดเจน ดังนี้

- ปืนใหญ่ฉีดน้ำ หรือ Water Canon ออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสลายการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องทรัพย์สินหรือหยุดพฤติกรรมการใช้ความรุนแรง โดยทั่วไปแล้ว ปืนใหญ่ฉีดน้ำควรจะใช้ในสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าจะนำไปสู่การเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือการทำลายทรัพย์สินอย่างรุนแรงในวงกว้าง “เท่านั้น” โดยวัตถุประสงค์ที่จำเป็น

---

[1] **หลักสากลสำหรับการชุมนุมและการสลายการชุมนุม.** (2563). สืบค้น 21 ตุลาคม 2563 จากhttps://ilaw.or.th/node/5765

และได้สัดส่วน การตระเตรียมการใช้ปืนใหญ่ฉีดน้ำควรจะต้องวางแผนการอย่างดี และควรใช้ภายใต้คำสั่งที่เคร่งครัด ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง

- ปืนใหญ่ฉีดน้ำ ไม่ควรใช้ยิงใส่บุคคลในระดับสูง ในลักษณะที่มีความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บระดับสอง (Secondary Injury) ความเสี่ยงอื่น ๆ รวมถึงอาการช็อคเพราะอุณหภูมิร่างกายต่ำลงจากน้ำเย็นในภาวะที่อากาศหนาว และความเสี่ยงจากการลื่นล้ม หรือการถูกฉีดอัดกับกำแพง การใช้ปืนใหญ่ฉีดน้ำนั้นต้องให้ผลที่ไม่เฉพาะเจาะจง ไม่สามารถใช้แบบเล็งไปที่ตัวบุคคลโดยเฉพาะได้

- การใช้สารที่ก่อและความระคายเคืองทางเคมี (Chemical Irritants) ต้องใช้จากระยะไกลต่อกลุ่มคนที่เข้าร่วมก่อความรุนแรง มีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้ชุมนุมกระจายตัวและหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง การใช้สารดังกล่าวในพื้นที่ปิดอาจทำให้เกิดการเหยียบย่ำกันเองของฝูงชน และก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เลือกฝ่ายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของทิศทางลมและอากาศ เกิดอันตรายต่อชีวิตหากใช้ในพื้นที่ปิดในจำนวนมาก การใช้สารดังกล่าวกับบุคคลที่ใช้ความรุนแรงอาจทำให้บุคคลดังกล่าวขยับเข้ามาใกล้ผู้บังคับใช้กฎหมายมากขึ้นทำให้มีความเสี่ยงในการเผชิญหน้ากันมากขึ้น การใช้สารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองทางเคมีอาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการหายใจ อาการเวียนหัวอาเจียนหรือการระคายเคืองในระบบหายใจต่อมน้ำตา ลูกตา อาการกระตุก เจ็บหน้าอก ผิวหนังอักเสบ หรืออาการแพ้ ในจำนวนมากอาจเกิดน้ำท่วมปอดเซลในระบบหายใจและระบบย่อยอาหารตายและเลือดออกภายใน คนที่ถูกสารเหล่านี้ต้องได้รับการฆ่าเชื่ออย่างเร่งด่วนที่สุด

การใช้กระสุนเคมีระคายเคืองต้องไม่ยิงไปหาบุคคล หากโดนหน้าหรือหัวอาจเกิดอันตรายต่อร่างกายและชีวิต และต้องไม่ใช้ในพื้นที่ปิดหรือที่ไม่มีอากาศถ่ายเทพอ ไม่ควรใช้สารเคมีที่ก่อความระคายเคืองที่มีระดับของสารอันตรายสูง

แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558[1]

บทนำ

ในการชุมนุมสาธารณะ: (Public Assembly) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนนั้นถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการที่จะชุมนุมโดยสงบ และยังเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) แต่เนื่องจากสภาพของการชุมนุมสาธารณะนั้นจะมีความเกี่ยวพันกับผู้คนจำนวนมาก และมีความเกี่ยวพันกับความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยในสังคม และที่สำคัญการชุมนุมสาธารณะย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปที่มิได้เข้าร่วมการชุมนุมอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องมีขอบเขตและสามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย หลายประเทศจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นเกิดผลกระทบต่อประชาชนคนอื่น ๆ โดยทั่วไปที่มิได้เข้าร่วมกับการชุมนุมหรือมิได้เห็นด้วยกับการชุมนุมให้น้อยที่สุด

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการตรา “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนแสะสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วยการกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และห้ามการชุมนุมในสถานที่ต่าง ๆ เช่น ในรัศมี 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง หรือสถานที่พำพักของพระราชอาคันตุกะ ภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาลและศาล รวมทั้งต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานในสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา เป็นต้น

โดยผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ซึ่งหากผู้รับแจ้งเห็นว่าการจัดชุมนุมนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้รับแจ้งสามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ ขณะเดียวกันผู้แจ้งการชุมนุมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้เช่นกัน นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ เช่น ต้องดูแลรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่ขัดขวางประชาชนที่จะใช้พื้นที่สาธารณะเกินสมควร ไม่ยุยงส่งเสริมให้ผู้ชุมนุมกระทำความผิด ต้องไม่ปราศรัยในระหว่างเวลา 24.00-06.00 นาฬิกา และต้องไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงเกินกว่าที่กำหนด

ในขณะที่ผู้ชุมนุมก็ต้องมีหน้าที่เช่นกัน เช่น ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ไม่ปิดบังอำพรางตน พกพาอาวุธ หรือสิ่งเทียมอาวุธ หรือสิ่งที่อาจนำมาใช้เป็นอาวุธได้และไม่บุกรุก

---

[1] อวิการัตน์ นิยมไทย. (ม.ค.-ก.พ. 59). แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. **จุลนิติ**, 13(1), 119-126.

หรือทำให้เสียหาย ทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ข่มขู่ผู้อื่น รวมถึงไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น และไม่เดินขบวนระหว่างเวลา 1800-06.00 นาฬิกา

ในด้านของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่คุ้มครองความสะดวกของประชาชนและดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนและผู้ชุมนุม ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการอบรมให้มีทักษะความเข้าใจ และความอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ อีกทั้งจะต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจจะใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และหากการชุมนุมสาธารณะนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมได้ภายในเวลาที่กำหนด ส่วนแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุม เจ้าหน้าที่จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และในกรณีที่พ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ดำเนินการออกประกาศเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะอย่างครบถ้วน จึงขอเสนอเรื่อง “แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” ดังนี้

1. แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 132 ตอนที่ 63 ก หน้า 19 เมื่อวันอังคารที่ 14 กรกฎาคม 2558 และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ 13 สิงหาคม 2558 ที่ผ่านมานั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้มีการออกประกาศเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเครื่องขยายเสียงที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือ

1.1 ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเครื่องขยายเสียงที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดระดับเสียงของเครื่องขยายเสียงที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะเพื่อไม่ให้เป็นอันตรายต่อสุขอนามัยของผู้ชุมนุมและไม่เป็นการรบกวนหรือก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น โดยห้ามมิให้ใช้เครื่องขยายเสียงเกินกำหนดระดับเสียงทั่วไป ดังนี้ ค่าระดับเสียงสูงสุด ไม่เกิน 115 เดซิเบลเอ และค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ และห้ามมิให้ใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมสาธารณะอันเป็นการรบกวนผู้อื่น โดยให้กำหนดระดับเสียงรบกวนเท่ากับ 10 เดซิเบลเอ ทั้งนี้ วิธีการตรวจวัดระดับเสียงสูงสุด

ระดับเสียงเฉลี่ย และระดับเสียงรบกวนที่เกิดจากการใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมสาธารณะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1.2 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

เนื่องจากการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นเสรีภาพของปวงชนชาวไทย การชุมนุมสาธารณะจึงไม่ต้องมีการขออนุญาต แต่ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้อง “แจ้งการชุมนุมสาธารณะ” ต่อผู้รับแจ้งตามกฎหมาย โดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะให้เกิดความสะดวกแก่ผู้แจ้งและเป็นข้อมูลแก่ผู้รับแจ้งเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ดังนี้

ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้รับแจ้งซึ่งเป็น “หัวหน้าสถานีตำรวจ” แห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง กรณีที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะในท้องที่ของสถานีตำรวจเกินกว่าหนึ่งท้องที่ซึ่งมีเขตต่อเนื่องกันให้แจ้งการชุมนุมสาธารณะแต่ผู้รับแจ้งในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดก็ได้โดยการแจ้งให้ดำเนินการโดยวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้

1) แจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง ให้ผู้แจ้งยื่นหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้ง ณ ที่ทำการของผู้รับแจ้ง เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารครบถ้วนแล้วให้ถือว่าผู้แจ้งได้รับแจ้งแล้ว

2) แจ้งทางโทรสาร ให้ส่งหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะไปยังหมายเลขโทรสารของที่ทำการของผู้รับแจ้ง แล้วให้ส่งต้นฉบับของหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะไปยังผู้รับแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยพลัน เมื่อได้ส่งหนังสือทางโทรสารแล้วให้ผู้แจ้งโทรศัพท์แจ้งเจ้าหน้าที่โดยเร็วเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและให้ถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารตามโทรสารครบถ้วนแล้ว

3) แจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ให้ส่งหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะไปยังที่อยู่จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ของที่ทำการผู้รับแจ้ง การส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์นี้จะต้องอยู่ในรูปแบบที่เหมาะสม โดยสามารถแสดงหรืออ้างอิงหรือเข้าถึงเพื่อนำกลับมาใช้ในภายหลังและยังคงความครบถ้วนของข้อความในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์รวมทั้งสามารถระบุตัวผู้ส่งได้ เมื่อได้ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แล้วให้ผู้แจ้งโทรศัพท์แจ้งเจ้าหน้าที่โดยเร็วเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการแจ้ง และให้ถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์โดยครบถ้วนสมบูรณ์แล้วในกรณีมีข้อสงสัย ผู้รับแจ้งอาจสั่งให้ผู้แจ้งส่งต้นฉบับหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว ให้รีบนำเสนอผู้รับแจ้งเพื่อพิจารณาโดยเร็ว ในกรณีที่เป็นการแจ้งโดยวิธีตามข้อ 2) และ 3) และเจ้าหน้าที่มีข้อสงสัยให้ติดต่อไปยังผู้แจ้งตามข้อมูลที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะเพื่อตรวจสอบตัวผู้แจ้งและความถูกต้องของหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะด้วย

เมื่อผู้รับแจ้งได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้วให้ตรวจสอบความถูกต้องแล้วส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง และอาจมีคำแนะนำเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้ผู้แจ้งปฏิบัติหรือแก้ไขภายในเวลาที่กำหนดด้วยก็ได้ ในกรณีที่ผู้แจ้งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ทันกำหนดเวลา อาจขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวก่อนเริ่มการชุมนุม

โดยยื่นคำขอผ่อนผันพร้อมแบบแจ้งการชุมนุมสาธารณะโดยตรง โดยในกรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด

1.3 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ

เป็นการกำหนด “เครื่องมือควบคุมฝูงชน” เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

โดยเจ้าหน้าที่อาจเลือกใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ ดังต่อไปนี้

1) หมวกปราบจลาจล หรือหมวกกันกระสุนพร้อมกระบังหน้า

2) โล่ใส หรือโล่กันกระสุน

3) ชุดป้องกันสะเก็ด ตลอดจน สนับแข้ง สนับเข่า สนับศอก อุปกรณ์ป้องกัน สะเก็ดบริเวณลำตัว แขนและขา

4) กระบองยาง หรืออุปกรณ์ใช้ตี (Baton)

5) สายรัดบังคับ (สายล็อคข้อมือ) หรือกุญแจมือ

6) หน้ากากป้องกันแก๊สพิษ พร้อมหม้อกรองแก๊สพิษและไมโครโฟน

7) แก๊สน้ำตาชนิดสเปรย์ สกัดจากพืชธรรมชาติ

8) เสื้อเกราะอ่อนป้องกันกระสุน

9) เครื่องขยายเสียงพร้อมไมโครโฟน ขนาดเล็ก

10) อุปกรณ์ส่งคลื่นเสียงรบกวนพิเศษระยะไกลชนิดพกพา

11) เครื่องเสียงและระบบป้องกันอันตรายรถสั่งการ

12) เครื่องยิงแก๊สน้ำตาชนิดใช้แล้วทิ้ง

13) เครื่องฉีดแก๊สแบบสะพาย

14) ชุดปืนยิงแก๊สน้ำตาพร้อมอุปกรณ์

15) แก๊สน้ำตาชนิดเผาไหม้

16) แก๊สน้ำตาสำหรับผสมน้ำ

17) ลูกขว้างแบบควัน

18) ลูกขว้างแบบแสง – เสียง

19) ลูกขว้างแก๊สน้ำตา ชนิด OC

20) ลูกขว้างแก๊สน้ำตา ชนิด CS

21) ถุงลมบอกทิศทาง

22) เครื่องฉีดน้ำแรงดันสูง และสีผสมน้ำ

23) อาวุธปืนลูกซอง สำหรับยิงกระสุนยางหรือแก๊สน้ำตา

24) อุปกรณ์ช็อตไฟฟ้า (Taser)

25) ปืนยิงตาข่าย

26) รถฉีดน้ำแรงดันสูง หรือรถดับเพลิง

27) เครื่องกีดขวางการผ่านของรถ

28) อุปกรณ์ตรวจหาอาวุธบุคคล

29) อุปกรณ์ตรวจหาอาวุธยานพาหนะ

30) แผงกั้นเหล็ก

31) กรวยยาง

32) แท่นปูน หรืออุปกรณ์สำหรับป้องกันสถานที่

33) ลวดหีบเพลงแถบหนาม

34) ถุงมือหนัง

35) รถเครนยกแท่นปูน

36) ยานพาหนะสำหรับเจ้าหน้าที่และการลำเลียงเครื่องมือ

37) รถควบคุมฝูงชน (Riot Truck) ขนาด 6 ล้อ

38) รถควบคุมฝูงชน (Riot Truck) ขนาด 10 ล้อ

39) รถที่ทำการทางยุทธวิธี

40) รถบรรทุกน้ำ

41) รถส่องสว่าง

42) อุปกรณ์ส่งคลื่นเสียงรบกวนพิเศษระยะไกล ขนาดกลาง

43) อุปกรณ์ส่งคลื่นเสียงรบกวนพิเศษระยะไกล ขนาดใหญ่

44) ชุดเครื่องเสียงความดังสูง พร้อมอุปกรณ์กำเนิดพลังงาน

45) โคมไฟส่องสว่างฉุกเฉิน

46) อุปกรณ์ถ่ายภาพทั้งภาพนิ่งและเคลื่อนไหว

47) เครื่องบันทึกเสียง

48) เครื่องมือวัดระดับเสียง

2. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

จะพิจารณาเห็นได้ว่าประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น ได้ช่วยให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะการช่วยให้เจ้าหน้าที่มีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนแน่นอน อย่างไรก็ดี ยังมีข้อควรพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

2.1 การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายถือเป็นเสรีภาพของปวงชนชาวไทย การชุมนุมสาธารณะจึงไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาตดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้งเป็นไปเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้แจ้งและเป็นข้อมูลแก่ผู้รับแจ้ง เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ นอกจากนี้ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะยังได้กำหนดแบบแจ้งการชุมนุมสาธารณะเอาไว้ท้ายประกาศเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แจ้งและผู้รับแจ้งให้ได้ข้อมูลอย่างถูกต้องครบถ้วน

อนึ่งผู้ใดฝ่าฝืนไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาและวิธีการที่กำหนดต้องรับโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

2.2 เครื่องมือควบคุมฝูงชน หากพิจารณาประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะแล้ว จะพบว่ามีวัสดุอุปกรณ์รวมจำนวน 48 ชนิด ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เลือกใช้ในการควบคุมฝูงชนล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อการควบคุมฝูงชนอย่างแท้จริง ไม่มีลักษณะของอุปกรณ์อันตรายที่ใช้ทำร้ายร่างกายของผู้ชุมนุม ซึ่งสอดคล้องกับหลักสากลในการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในกาควบคุมฝูงชน กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้กำลังเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อป้องกันอันตรายในขณะนั้น หรือเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย กำลังที่ใช้ต้องสมสัดส่วนต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น กำลังที่ใช้ต้องถูกกฎหมาย และกำลังที่ใช้ต้องตรวจสอบได้ โปร่งใส และผู้ใช้ต้องมีความรับผิดชอบด้วย อย่างไรก็ดี ในส่วนของสารเคมีที่นิยมนำมาใช้ในการควบคุมฝูงชน เช่น Chlorobenzylidene (OC) หรือที่รู้จักกันในนามแก๊สน้ำตา, Capsaicin oleum (CS) หรือที่รู้จักกันว่าสเปรย์พริกไทย ซึ่งอุปกรณ์ประเภทหนึ่งที่เจ้าหน้าที่สมารถเลือกใช้ได้นั้น ถึงแม้จะมีความปลอดภัยในระดับหนึ่งไม่ทำให้ผู้ชุมนุมต้องเสียชีวิตหรือบาดเจ็บร้ายแรง แต่สารเคมีประเภทนี้ก็ทำให้เกิดอาการน้ำตาไหล สร้างอาการเจ็บและระคายเคืองต่อลูกตา ระคายเคืองต่อผิวหนัง เยื่อบุตาอักเสบ ทำให้เกิดอาการมองไม่เห็นชั่วคราวและทำให้เกิดการกดการหายใจเล็กน้อยถึงปานกลาง หากได้รับในปริมาณมากทำให้เกิดภาวะปอดบวมน้ำได้ สารเคมีเหล่านี้จึงอาจเป็นอันตรายต่อผู้มีโรคประจำตัวเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจและบางกรณีอาจทำให้เกิดปอดบวมน้ำและเสียชีวิตได้ ดังนั้น การเลือกใช้อุปกรณ์ชนิดนี้ทางเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงต้องใช้อย่างระมัดระวัง โดยคำนึงถึงสถานการณ์ ความจำเป็น และความเหมาะสมด้วย

3. บทสรุป

หากจะอุปมาอุปมัยการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นดังเช่นเหรียญ เหรียญหนึ่งมีสองด้านฉันใดการมองโลกก็ควรจะมองให้ครบทั้งสองด้านฉันนั้น การชุมนุมสาธารณะก็เช่นกันด้านหนึ่งการชุมนุมสาธารณะถือเป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่อีกด้านหนึ่งการชุมนุมสาธารณะก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยอาจก่อให้เกิดอันตรายความเดือดร้อนรำคาญ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ดังนั้น ผู้ชุมนุมจึงต้องพึงระลึกไว้เสมอว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนนั้นจะต้องไม่เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของทุกคนในสังคมไทย

กระบวนการสร้างความปรองดองและเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง[1]

ปัญหาความขัดแย้ง

ปัญหาความขัดแย้งมีมานานแล้วตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ย้อนหลังไปยังอดีตจะพบว่ามีการแย่งชิงอำนาจในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะชนชั้นปกครอง จนมาถึงช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ประชาชนชาวไทยก็สามารถผ่านช่วงเวลาต่าง ๆ มาได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นวิถีไทย อย่างไรก็ดีความขัดแย้งที่ปรากฏเด่นชัดและคงอยู่จนเป็นประเด็นของความห่วงกังวลของประชาชนทุกหมู่เหล่า คือ เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่มีมาตั้งแต่ช่วงปี 2549 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กระบวนการประชาธิปไตยของไทยหยุดชะงักด้วยการทำรัฐประหารของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในวันที่ 19 กันยายน 2549 และจากนั้นมาความขัดแย้งก็ปรากฏชัดในสังคมไทย ประกอบด้วย

1. ความขัดแย้งจากการใช้อำนาจ การใช้อำนาจปกครองประเทศ ผู้ปกครองกำหนดนโยบายของตนเองและดำเนินนโยบายให้เป็นจริงโดยใช้กลไกของการเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากท่วมท้น โดยอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายที่วางกันไว้ของชาติ นอกจากนี้มีการกระจุกตัวของอำนาจ มีการไม่ยอมรับการกระจายอำนาจและยังคงยึดโยงกับอำนาจเดิม ตลอดจนมีการขยายเครือข่ายออกไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการพยายามรักษาอำนาจให้คงอยู่ต่อไปเนื่องจากไม่มีใครต้องการเสียอำนาจนั้น ทำให้ผู้เสียอำนาจที่มองว่าควรเป็นอำนาจของตนเกิดความไม่พอใจ

2. ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม ความคิดเห็นที่แตกต่างวัฒนธรรมที่สั่งสมมานานอาจสวนทางกับประชาธิปไตยและฝังรากลึกในสังคมและมีวัฒนธรรมการเมืองที่ปล่อยให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้โดยง่าย ประกอบกับความคิดทางการเมืองที่ต่างกันระหว่างฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศกับอีกกลุ่มที่ไม่ต้องการ สาเหตุความขัดแย้งอาจเกิดมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทยซึ่งมีมานาน

3. ความขัดแย้งจากการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม ที่ทำให้ผลประโยชน์ไม่กระจายอย่างเป็นธรรมในความรู้สึกของคนบางกลุ่ม พร้อมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรไม่เท่าเทียมกันและเกิดการทับซ้อนของผลประโยชน์และทุน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์และกลับมีบางกลุ่มใช้ประโยชน์จากประชาชนที่รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นเครื่องมือสู่อำนาจ

4. ปัญหาเชิงโครงสร้างหรือปัญหาพื้นฐาน ความขัดแย้งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานจนยากจะแก้ไขและเกี่ยวเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาทิ

1) การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมเพราะจำกัดอยู่กับบางกลุ่ม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย

2) ระบบปกครองที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตย แต่มิได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง บางกลุ่มมองว่าเป็นเพียงประชาธิปไตยที่มีเพียงการเลือกตั้ง แต่มิได้มีแก่นแท้สำคัญที่ให้ประชาธิปไตยอยู่ได้ยั่งยืน คือ เรื่องของการมีธรรมาภิบาลในการปกครอง

---

[1] ก้องพิทักษ์ วงศ์ดีธนรักษ์ และคณะ. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558). **การศึกษากระบวนการสร้างความปรองดองและเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง**,1(1), 81-87.

5. การไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถูกมองว่ามีปัญหาและเห็นว่าระบบกฎหมายไม่เป็นไปตามกติกา ตรวจสอบได้ยากและตัวกฎหมายเองกลายเป็นสิ่งที่หลายกลุ่มไม่ยอมรับว่าให้ความเป็นธรรมกับสังคม และพวกเขา

6. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นไปในทางลบ ทั้งนี้ "มีความขัดแย้งในเชิงกลุ่มบุคคลที่สังกัดโครงสร้างชั้นบนที่แตกต่างกัน" ความไม่ไว้วางใจกัน นำไปสู่การไม่ยอมรับการกระทำของอีกฝ่าย การที่ประชาชนในชาติมีการแบ่งฝ่ายและมีแนวคิดที่ชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มของตน มีการสร้างความเกลียดชังกลุ่มอื่น ล้วนเป็นการทำลายความสัมพันธ์ที่ดีที่เคยมีมา

7. การดำเนินงานของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเสียเอง การที่รัฐบาลมีนโยบายประชานิยม และบางกลุ่มยังเห็นว่ามีบางนโยบายเป็นเรื่องทับซ้อนผลประโยชน์ โดยนโยบายเหล่านี้เกิดผลในทางบวกกับรัฐบาลเพื่อสร้างคะแนนนิยม และเกิดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนมาก เพราะเป็นนโยบายที่นำมาสู่การปฏิบัติที่เป็นผล ทำให้ประชาชนเปลี่ยนแนวคิดและหันมาสนับสนุนนโยบาย ทำให้เกิดการต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ ประกอบกับความเชื่อว่ามีการทุจริตในการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจกับหลายฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่มีข้อมูล นำไปสู่การเกิดรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเชื่อว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ง่ายและรวดเร็วโดยไม่รอกระบวนการประชาธิปไตย

8. การที่นักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทำตัวมีปัญหาเสียเอง การปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองในฐานะผู้แทนของประชาชน หรือแม้แต่เป็นผู้ปกครองประเทศแต่กลับทำหน้าที่โดยไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล สร้างระบบการบริหารปกครองที่บางฝ่ายยอมรับไม่ได้ เพราะเชื่อว่าเป็นการควบคุมอำนาจทุกอย่าง สามารถแทรกแซงกลุ่มผู้ใช้อำนาจทุกประการได้ (ตุลาการ นิติบัญญัติ บริหาร รวมถึงองค์กรอิสระ) ขณะที่กลุ่มที่มีอำนาจทั้งหลายหรือเคยมีอำนาจ หรืออยากมีอำนาจพยายามทางการเมืองนอกรัฐสภาแทนการใช้รัฐสภาเป็นสถานที่แก้ปัญหาหรือพูดคุยหาทางออกให้กับประเทศไทย ทำให้เป็นการดึงประชาชนภายนอกกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มสื่อ นักวิชาการ องค์กรอิสระ เป็นต้น เข้ามาอยู่ในวงจรแห่งความขัดแย้งอีกด้วย รวมถึงใช้เป็นเครื่องมือให้นักการเมือง ทั้งนี้ ความรู้สึกสูญเสียอำนาจของนักการเมืองบางกลุ่มบางคน จึงใช้กลวิธีเพื่อปลุกปั่นสังคมให้หันมาร่วมได้อย่างเป็นผลและขยายวงกว้าง ด้วยการมีสื่อสารมวลชนมากขึ้น เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการตรวจสอบรัฐบาลและพยายามจะแก้ไขปัญหาด้วยพลังของประชาชน ประกอบกับมองว่ากลไกของรัฐเองถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำการเมืองเสียเอง เข้ามาร่วมขับเคลื่อนสังคมแห่งความขัดแย้งอีกด้วย นำมาสู่การทวีความไม่ไว้วางใจกัน

9. ประชาชนที่มีการปรับตัวกับระบบสังคมที่เปลี่ยนไปทั้งได้และไม่ได้ ประชาชนจำนวนมากมีแนวคิดที่เริ่มเข้าสู่กระแสของประชาธิปไตยมากขึ้น ต้องการเข้ามามีบทบาททางการเมือง และมีการขับเคลื่อนกระแสสังคม โดยเฉพาะชนชั้นล่างที่มีการเรียนรู้ทางการเมืองมากขึ้นเกิดมีผู้นำในระดับรากหญ้า ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้จะหันเหจากการเคยนับถือนายทุนอุปถัมภ์หรือข้าราชการนักการเมืองบางกลุ่มมาให้ความสำคัญกับผู้นำของกลุ่มตน และรวมตัวเป็นประชาสังคมและขยายเครือข่ายออกไปมากขึ้น ขณะที่ชนชั้นกลางบางกลุ่มยังปรับตัวไม่ได้และพยายามดึงคนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อต่อสู้กับกระแสสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

10. ระบบการเรียนการสอนของประเทศไทยที่ไม่เน้นหลักการประชาธิปไตย การเรียนรู้และกล่อมเกลาทางสังคมมิได้เน้นในการให้ความรู้ในหลักการ โดยเฉพาะเรื่องประชาธิปไตยที่แท้จริงที่มีมากกว่าการเลือกตั้ง อาทิ เรื่องธรรมาภิบาล การสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วน และไม่อาจคิดวิเคราะห์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ เมื่อมีประเด็นต่าง ๆ เข้ามาทำให้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายเพราะเชื่อไปแล้วในสิ่งที่รับรู้มา

11. สื่อมวลชนเป็นสิ่งที่เร่งกระบวนการขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ที่ผ่านมาสื่อมวลชนจัดว่ามีบทบาทสูงมาก ที่สื่อเป็นผู้ขยายวงความขัดแย้งออกไปและไม่ให้ความรู้แก่สังคมแต่กลับให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในทางที่ต่างกัน ประกอบกับบางสื่อไม่เป็นกลางทำให้ข้อมูลที่ให้สังคมกลับเป็นตัวเร่งกระบวนการที่นำไปสู่ความเข้าใจผิด ไม่ไว้วางใจ เกลียดชังมากขึ้นแทนการเสริมสร้างความปรองดองหรือสื่อสารในทางที่ถูกต้อง

แนวทางจัดการความขัดแย้ง

การจะให้สังคมไทยเดินหน้าไปด้วยกระบวนการสันติวิธี และความปรองดอง โดยไม่มีความรุนแรงอีกและเห็นว่าสิ่งที่ผ่านมาเป็นบทเรียนที่เจ็บปวดอย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดการความขัดแย้งที่เป็นรูปธรรมเพื่อเป็นทางออกให้กับประเทศไทยให้กลับคืนสู่สังคมสันติสุข ซึ่งพอประมวลได้ดังต่อไปนี้

1) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและกำหนดอนาคตของชาติ จัดทำข้อเสนอระยะยาวสำหรับประเทศไทยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

2) นิรโทษกรรม โดยไม่มีเงื่อนไขที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น

3) พิจารณาเรื่องคดีต่าง ๆ ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้สังคมเดินหน้าและเป็นไปด้วยความเป็นธรรม

4) มีการเจรจาระหว่างคู่กรณีต่าง ๆ โดยสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นแกนประสานเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเจรจาหาทางออกโดยสันติวิธี

5) ผู้นำต้องเป็นแบบอย่างในการเสริมสร้างสังคมสันติสุข และเสียสละ ลดอคติส่วนตัว หันมามองประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยเฉพาะนักการเมืองที่ควรมีความระมัดระวังในการปฏิบัติตัวให้เป็นแบบอย่างเรื่องธรรมาภิบาล การมีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม ผู้มีอำนาจใช้อำนาจต้องด้วยความเป็นธรรม ไม่ใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

6) การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นไปเพื่อคนใดเป็นการเฉพาะ

7) ค้นหาความจริงและให้อภัย มีการขอโทษผู้เสียหายจากกรณีความขัดแย้ง

8) หยุดการเคลื่อนไหวที่ทำให้ความขัดแย้งทวีขึ้น

9) มีเวทีเสวนา เพื่อสร้างความเข้าใจกัน ไม่เผชิญหน้ากัน แต่หาจุดส่วนใจร่วมกัน (Common Interest) หาทางออกร่วมกัน ทั้งในระดับประชาชนรากหญ้าจริง ๆ (ไม่ใช่เฉพาะแกนนำ) และระดับที่เป็นผู้นำกลุ่มขัดแย้ง และการมีคนกลางที่เป็นกลางจริง ๆ ทำหน้าที่รับฟัง จะช่วยให้เกิดบรรยากาศของการประชาเสวนาหาทางออกได้ดีและเป็นเวทีแห่งการมองอนาคตร่วมกันอีกด้วย

10) สร้างบรรยากาศแห่งความปรองดอง โดยให้เกียรติกันและไม่ดูถูกทางวัฒนธรรม

11) สร้างระบบ กติกาที่เป็นธรรม ไม่มีการทำรัฐประหาร

12) ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้คงความเที่ยงธรรม น่าเชื่อถือแก่สังคมเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่และผู้ชุมนุม ส่วนการแก้รัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นไปเพื่อคนใดคนหนึ่ง ส่วนกฎหมายใดที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อสำนึกประชาชน ควรมีการแก้ไขหรือยกเลิก

13) ปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ตลอดจนระบบการศึกษาของชาติ โดยควรมีการปฏิรูปเรื่องการกระจายรายได้ จัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม ลดการผูกขาดและมีระบบภาษีที่ก้าวหน้า ตลอดจนมีการปฏิรูปที่ดิน ให้คนจนมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน ตลอดจนสื่อมวลชนก็ต้องปฏิรูปให้มีองค์ความรู้ในเรื่องเฉพาะ

14) ปฏิรูปสื่อให้เป็นสื่อที่ให้ความรู้แก่ประชาชน ทำงานด้วยการมีธรรมาภิบาลไม่บิดเบือนความจริง

15) มีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในด้านนิติธรรม นิติรัฐ และการจัดการความขัดแย้ง ตลอดจนการควบคุมดูแลสังคมให้เกิดสันติสุขเพื่อให้สังคมประชาธิปไตยเป็นไปอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอกระบวนการสร้างความปรองดองในชาติ

1. ความขัดแย้งทางการเมืองไทย เหตุจากความแตกต่างในเชิงความคิด การจัดวางคุณค่าของอุดมการณ์ประชาธิปไตยและความชอบธรรมในการจัดการผลประโยชน์ ความขัดแย้งทางการเมืองไทยในปัจจุบัน ถูกมองว่าเป็นความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายซึ่งมีความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ทุกฝ่ายจะเห็นตรงกันว่า ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจะเป็นระบอบการปกครองที่มีความเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันมากที่สุด แต่ก็ยังมีความแตกต่างทางความคิดในแง่ของการให้น้ำหนักกับคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ระหว่างการให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งและการเป็นตัวแทนของประชาชนกับการให้ความสำคัญกับคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้นำประเทศ

2. ปัญหาพื้นฐานของสังคมไทย จากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งสองแนวทางดังกล่าวข้างต้น ตั้งอยู่บนปัญหาพื้นฐานสำคัญของประเทศไทยที่เกิดจากนโยบายสาธารณะในอดีตที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งที่ภาคธุรกิจบางกลุ่มหรือเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรม โดยละเลยกลุ่มอาชีพอื่นที่เป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม นำมาซึ่งปัญหาความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจและช่องว่างทางสังคมที่กว้างมากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการขาดแคลนทรัพยากรหรือสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เป็นบริบทของประเทศไทยที่มีความยืดเยื้อยาวนาน และเป็นฉากของปัญหาความขัดแย้งในทางการเมือง ซึ่งถูกนำมาใช้อธิบายความชอบธรรมที่จะเข้าไปมีอำนาจเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวของแต่ละฝ่าย

3. การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของความขัดแย้ง ตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา สังคมไทยได้เผชิญปัญหาความขัดแย้งในหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมือง โดยที่ผ่านมาประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้ได้ในบางส่วน แม้จะไม่หมดสิ้นไปอย่างเด็ดขาดแต่ก็ไม่ได้ยืดเยื้อยาวนานและกินวงกว้างแต่ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

มีการขยายตัวมากขึ้น จนในที่สุดกลายเป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ การใช้อำนาจที่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งรู้สึกไม่เป็นธรรม ในแง่ของการแสวงหาและรักษาอำนาจ ตลอดจนผลประโยชน์ของกลุ่มตนบนพื้นฐานของความเชื่อที่แตกต่างกันของระบบการจัดการอำนาจและทรัพยากรในสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่หล่อเลี้ยงความขัดแย้งให้ดำรงอยู่

ข้อเสนอแนะ

กระบวนการสร้างความปรองดองแห่งชาติภายใต้บรรยากาศของความแตกแยกทางความคิดอย่างกว้างขวางเช่นนี้ จะต้องอาศัยกระบวนการพูดคุย (Dialogue) ใน 2 ระดับ คือ (1) ระดับตัวแทนทางการเมืองและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และ (2) ระดับประชาชนในพื้นที่ในลักษณะของ “เวทีประเทศไทย” เพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีโอกาสถกเถียงแลกเปลี่ยนในวงกว้างต่อข้อเสนอ ทางเลือก และความเป็นไปได้ต่าง ๆ พร้อมทั้งร่วมกันออกแบบภาพอนาคตของประชาธิปไตยไทยและกติกาทางการเมืองที่สังคมเห็นพ้องต้องกันระยะสั้น ประเด็นสาระในการสร้างความปรองดองระยะสั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้ความรุนแรงยุติลง เพื่อทำให้ความขัดแย้ง ความบาดหมาง และบาดแผลที่เกิดขึ้นกับสังคมและปัจเจกบุคคลกลับคืนสู่ภาวะปกติให้เร็วที่สุด ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการ ดังต่อไปนี้

1) การจัดการกับความจริง องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการสร้างความสมานฉันท์ปรองดองในช่วงสังคมเปลี่ยนผ่านคือการจัดการกับความจริงทั้งในด้านการค้นหาความจริงและการเปิดเผยความจริง การค้นหาความจริง เป็นกระบวนการ “เล่าความจริง” (Truth Telling) ที่มุ่งหวังให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและนำไปสู่การขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า การยอมรับความจริงจะนำไปสู่การเยียวยาได้ การเล่าความจริงจะทำให้เกิดความมั่นใจว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะไม่ถูกลืม แต่ยังอยู่ในความทรงจำของสังคมโดยทั่วไป และเป็นการเยียวยาให้ผู้เสียหายได้รับรู้ว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่า โดยภาพรวมการจัดการกับความจริงมักจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ค้นหาความจริงโดยการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ ยกเว้นกรณีประเทศโบลิเวียที่ไม่มีการตั้งคณะกรรมการในด้านการหาข้อเท็จจริงเนื่องจากสังคมได้ตกลงที่จะใช้การลงประชามติเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือในบางกรณี เช่น อาเจะห์ แม้จะมีข้อตกลงร่วมกันที่จะตั้งคณะกรรมการหาข้อเท็จจริง แต่ถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีกระบวนการดังกล่าว เนื่องจากมีหลายฝ่ายที่ต้องการมองไปข้างหน้ามากกว่าที่จะหาข้อเท็จจริงในอดีต

2) การให้อภัยผ่าน กระบวนการนิรโทษกรรมคดีที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมทางการเมืองสำหรับแนวทางการนิรโทษกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้น จากแนวทางในอดีตที่ประเทศไทยเคยใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งแนวทางการนิรโทษกรรมเป็นกระบวนการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง แต่เป็นทางเลือกพึงใช้โดยระมัดระวัง และควรต้องกระทำภายใต้บรรยากาศของการปรองดองที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่จะได้รับผลกระทบจากการนิรโทษกรรม โดยต้องเกิดความรู้สึกร่วมกันที่จะทิ้งความขัดแย้งไว้เบื้องหลังแล้ว แต่การที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการได้รับโทษทางกฎหมายนั้นยังคงเป็นอุปสรรคอยู่ จึงควรนำกระบวนการนิรโทษกรรมมาใช้

กฎหมายเกี่ยวกับความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 6 องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 107 ผู้ใดปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์ ต้องระวางโทษประหารชีวิต

ผู้ใดพยายามกระทำการเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

ผู้ใดกระทำการใดอันเป็นการตระเตรียมเพื่อปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์ หรือรู้ว่ามีผู้จะปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์ กระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต

มาตรา 108 ผู้ใดกระทำการประทุษร้ายต่อพระองค์ หรือเสรีภาพของพระมหากษัตริย์ ต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต

ผู้ใดพยายามกระทำการเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะอันน่าจะเป็นอันตรายแก่พระชนม์ ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิต

ผู้ใดกระทำการใดอันเป็นการตระเตรียมเพื่อประทุษร้ายต่อพระองค์ หรือเสรีภาพของพระมหากษัตริย์ หรือรู้ว่ามีผู้จะกระทำการประทุษร้ายต่อพระองค์หรือเสรีภาพของพระมหากษัตริย์ กระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบหกปีถึงยี่สิบปี

มาตรา 109 ผู้ใดปลงพระชนม์พระราชินีหรือรัชทายาท หรือฆ่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษประหารชีวิต

ผู้ใดพยายามกระทำการเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

ผู้ใดกระทำการใดอันเป็นการตระเตรียมเพื่อปลงพระชนม์พระราชินีหรือรัชทายาท หรือเพื่อฆ่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือรู้ว่ามีผู้จะปลงพระชนม์พระราชินีหรือรัชทายาท หรือจะฆ่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบสองปีถึงยี่สิบปี

มาตรา 110 ผู้ใดกระทำการประทุษร้ายต่อพระองค์หรือเสรีภาพของพระราชินีหรือรัชทายาท หรือต่อร่างกายหรือเสรีภาพของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบหกปีถึงยี่สิบปี

ผู้ใดพยายามกระทำการเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะอันน่าจะเป็นอันตรายแก่พระชนม์หรือชีวิต ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต

ผู้ใดกระทำการใดอันเป็นการตระเตรียมเพื่อประทุษร้ายต่อพระองค์ หรือเสรีภาพของพระราชินี หรือรัชทายาท หรือต่อร่างกายหรือเสรีภาพของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือรู้ว่ามีผู้จะประทุษร้ายต่อพระองค์หรือเสรีภาพของพระราชินีหรือรัชทายาท หรือประทุษร้ายต่อร่างกายหรือเสรีภาพของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบสองปีถึงยี่สิบปี

มาตรา 111 ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 107 ถึงมาตรา 110 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น

มาตรา 112 ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี

ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

มาตรา 215 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 216 เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติ
การชุมนุมสาธารณะ
พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๑) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี

(๒) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(๓) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น

(๔) การชุมนุมภายในสถานศึกษา

(๕) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

(๖) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความรวมถึง ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๖ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา ๗ การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระรัชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชนิเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ

(๒) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ

(๓) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน

(๔) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ

(๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้

การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๒
การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

มาตรา ๑๑ เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด

หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๒ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณีก่อนเริ่มการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

ให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

มาตรา ๑๓ ให้ผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๑ และผู้รับคำขอผ่อนผันตามมาตรา ๑๒ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๔ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หมวด ๓
หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตรา ๑๕ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๖

(๓) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๔) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒)

(๕) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖

(๖) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น

(๗) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร

(๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี

(๓) ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งที่อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่

(๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น

(๕) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ

(๖) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๘) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๙) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

มาตรา ๑๘ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๔
การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๙ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ

การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม

(๒) รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม

(๓) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม

(๔) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

(๕) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางการจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๐ ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

มาตรา ๒๑ ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงเท่าที่จำเป็น

การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรานี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับคำขอให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามวรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรานี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะรายงานให้ศาลทราบกับประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมณฑลของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

มาตรา ๒๔ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๒) ค้น ยึด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๓) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑

(๔) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวด ๕
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) หรือ (๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๓๑ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๙ (๕) หรือมาตรา ๒๓ ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร