



ที่มาภาพ: [https://www.parliament.go.th/ewtwwebboard/ewt/group00/ewt_news.php?nid=](https://www.parliament.go.th/ewtwwebboard/ewt/group00/ewt_news.php?nid=1264&filename=index)

1264&filename=index

กระบวนการผลักดันพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

Public Policy Formulation Process in The Public Assembly Act 2015

สุทธิชัย รักจันทร์*

Suthichai Rakchan

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เป้าหมายวิเคราะห์และอธิบายกระบวนการผลักดันพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มีวัตถุประสงค์ประการแรก เพื่อศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ช่วงเวลา พ.ศ.2548 - 2558 ประการที่สองเพื่อศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารชั้นต้น เอกสารชั้นรอง ข้อมูลบันทึกบทสัมภาษณ์ในสื่อออนไลน์รูปแบบต่าง ๆ และการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง

ผลการศึกษาพบว่า ด้วยกระแสการเมืองที่มีความขัดแย้งซึ่งเป็นเรื่องปกติในระบอบประชาธิปไตย เหตุการณ์ชุมนุมเกิดขึ้นเรื่อยมา ปรากฏการณ์ผ่านการรับรู้ของประชาชนผ่านสื่อสารมวลชน วาระปัญหาก่อตัวของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ด้วยกัน 2 ประการ คือ ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐ พบว่าขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกับการชุมนุมไม่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องตั้งอยู่บนดุลยพินิจภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์ที่กดดัน การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ และปัญหาการขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน

ด้านปัญหาผู้ชุมนุม พบว่า มีปัญหาหลายด้าน อาทิ การอ้างความชอบธรรมจากการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธที่ขึ้นอยู่กับบริบทของสถานการณ์ในขณะนั้น ปัญหาการจำกัดขอบเขตเสรีภาพการชุมนุมทั้งในสถานการณ์ปกติและไม่ปกติ ปัญหาการบังคับกฎหมายอื่นในการจำกัดเสรีภาพการชุมนุม และที่สำคัญคือ ปัญหาทัศนคติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของไทย พบว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติเชิงลบต่อการชุมนุม

จากวาระปัญหาดังต้นส่งผลให้มีการผลักดันกฎหมายร่วมกับกระแสการเมือง พ.ศ.2548 - 2557 มีการชุมนุมใหญ่ทางการเมือง มีการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับผู้ชุมนุมที่สร้างความเสียหาย ทั้งนี้พบว่า ฐานคิดในการร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นผลสะท้อนมาจากการหวาดกลัวของสังคมและรัฐต่อการชุมนุมทางการเมืองในทศวรรษที่ผ่านมา

พัฒนาการของกฎหมายชุมนุมไทย พบว่า ก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ในอดีตไม่ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารต่างเสนอร่างกฎหมายชุมนุม ในอดีตมีความพยายามร่างกฎหมายชุมนุมหลายครั้ง คือ พ.ศ.2498 มีร่างกฎหมายเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ.2536, 2550, 2553 และ 2557 ซึ่งหลังการชุมนุมมีการนำเสนอกฎหมายฉบับนี้เสมอ

กระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ.2558 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์เชิงสถาบันที่ประกอบด้วยชนชั้นนำซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญในการร่างหรือนักเทคนิคสามารถตัดสินใจในระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้เข้ามาผลักดันด้วยการเสนอร่างกฎหมายทั้งในอดีตจนถึงร่างกฎหมาย พ.ศ.2557 และกระบวนการกำหนดนโยบายยังคงมีส่วนร่วมที่จำกัดความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียภายในระยะเวลาจำกัด แม้ว่าภาคประชาชน นักวิชาการ องค์กรของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศได้คัดค้านหรือขอให้ชะลอการพิจารณาไว้ก็ตาม แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับเร่งพิจารณา ซึ่งการผ่านร่างกฎหมายที่มาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในเวลาสั้น ๆ ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ผลักดันสำเร็จในยุคที่ไม่เป็นประชาธิปไตยส่งผลถึงความไม่ชอบธรรมต่อกฎหมายและการนำไปปฏิบัติ

* นักวิชาการอิสระ email. rakjan_b@hu.ac.th

ABSTRACT

This research paper is a qualitative research. Analyze the policymaking process in the Public Assembly Act 2015 has the first objective. To study the development of policy, the policymaking process in the Public Assembly Act BE 2558, period 2005-2015, and secondly, to study the role of stakeholders in the policymaking process in the Public Assembly Act 2015. This Research use qualitative research methods to collect early document data. Secondary document Recordings of interviews in various online media and unstructured interviews.

The results show that in a Political conflict, which is normal in democracy. Rally events are occurring. The phenomenon through public awareness through mass media. The agenda of the Formation of the Public Assembly Act 2015 is government problem of officials. It was found that the extent of the staff involved in the management of the assembly was not clear. Impact on performance must be at the discretion of the press. The use of power without a favor Problems of confidence in the operation.

The congregation found that there were many problems, such as the justification of peaceful assembly without weapons, depending on the context of the situation at the time. The issue of freedom of assembly in both normal and abnormal situations. Other law enforcement issues in restricting freedom of assembly. That is Attitude problem about Thai public assembly it was found that state and officials had a negative attitude.

That result of the above-mentioned agenda, the law has been pushed along with the political process. There is a confrontation between the government and the protesters who have damaged the foundations of the law. This assumption of writing public assembly act is fear political rallies.

Dynamic of convention law, It was found that before the bill of public assembly. In the past whether the government from the election or the government from the coup proposed the draft law. In the past, there were attempt to draft number of lawmakers, namely, in 1955; there were concrete draft laws in 1993, 2007, 2010 and 2016.

The policy process reflects the efforts of institution interest groups, the Cabinet Administration, the Royal Thai Police. Drafting experts or technicians can make decisions in a non-democratic political system. The National Police Agency has come forward by proposing past legislation to the 2014 law and the policy-making process remains involved, limiting the views of stakeholders in the intervening period. Limited time although the public, academics, government organizations and international organizations have objected or asked to delay consideration. But the state legislature rushed to consider. The passage of legislation coming from the legislature in a short time. This law, which has been successful in undemocratic period, has resulted in unlawfulness and implementation.

Keyword: Public Policy Formulation Process, The Public Assembly Act 2015

บทนำ

การปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่จำเป็นและขาดไปเสียไม่ได้ เพราะหลักการสำคัญของประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้และในการรับรองสิทธิเสรีภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้และในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นสามารถกระทำได้ โดยการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ไว้(อภิปัญญา วรนนตกุล, 2546, หน้า 1)

เรื่องการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นการวางนโยบายของรัฐอย่างหนึ่ง แล้วยังเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นพื้นฐานสำคัญในการแสดงออก เรียกร้องความต้องการ บอกเล่าความเดือดร้อน อีกทั้งรัฐมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน บางครั้งรัฐไม่สามารถให้บริการได้ทันต่อสถานการณ์อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนออกมาเรียกร้องให้จัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการชุมนุมประท้วงทางการเมือง การชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมการสร้างเสถียรภาพของประชาธิปไตย ซึ่งแสดงออกความคิดทางการเมืองไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้งอย่างเดียว อีกทั้งเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพทางการเมืองที่ต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ (Collective) (จันจิรา เอี่ยมมยุรา, 2552)

นอกจากนี้เมื่อกล่าวถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพื่อผลักดันนโยบายสาธารณะ โดยนัยยะสำคัญก่อนขึ้นเพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของผลประโยชน์ จากกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่ต้องการต่อรองอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กับด้านนโยบายที่เกิดจากการผลักดันนี้ เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาอยู่หลากหลายประการ ในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาขอบเขตในการใช้เสรีภาพ ปัญหาการละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น ปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น จากปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐประสบนั้นเป็นที่มาของแนวความคิดในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ นำไปสู่การพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยเรื่องชุมนุมสาธารณะ พัฒนาการมาหลายช่วงเวลา

เมื่อพิจารณากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพ นอกจากรัฐธรรมนูญที่ให้การประกันสิทธิเสรีภาพแล้ว ปรากฏว่ากฎหมายจำกัดเสรีภาพการชุมนุมอย่างชัดเจนในขณะหรือก่อนชุมนุม อยู่ในกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 กับพระราชบัญญัติบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 โดยกฎหมายทั้งสามฉบับ สอดคล้องกับข้อยกเว้นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศกฎอัยการศึก และยังมีกฎหมายอีกหนึ่งฉบับ ที่รัฐบาลมักนำมาใช้ในการบริหารจัดการกับการชุมนุม คือ พระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะที่ห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่การชุมนุม (ทินกฤต นุตวงศ์, 2557, หน้า 187-193) นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายจำกัดเสรีภาพการชุมนุมไม่ชัดเจนในขณะหรือหลังชุมนุมเป็นกลุ่มกฎหมายที่แกนนำและผู้ชุมนุมถูกตั้งข้อหาในความผิดอาญาประเภทต่าง ๆ คือ

ตารางที่ 1 กฎหมายจำกัดเสรีภาพการชุมนุมไม่ชัดเจนในขณะหรือหลังชุมนุม

กฎหมายจำกัดเสรีภาพการชุมนุมอย่างชัดเจนในขณะหรือก่อนชุมนุม	กฎหมายจำกัดเสรีภาพการชุมนุมไม่ชัดเจนในขณะหรือหลังชุมนุม
พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457	ประมวลกฎหมายอาญา ที่มีความผิดเกี่ยวกับ
พระราชกำหนดบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548	- ความมั่นคงในราชอาณาจักรไทยความผิด
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551	- ความสงบสุขของประชาชน
	- เสรีภาพและชื่อเสียง
	พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
	พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา พ.ศ.2493
	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ปรากฏโจทย์ใหญ่ขึ้นในสังคมว่า ถึงเวลาแล้วหรือไม่ที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติของผู้ชุมนุมเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย ซึ่งในอดีตนั้นมีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ 4 ครั้ง คือ พ.ศ.2489, พ.ศ.2536 พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2554 แต่หากกล่าวถึงร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่ได้ถูกผลักดันขึ้นมา ในช่วงระยะเวลา 9 ปีนับตั้งแต่ พ.ศ.2550

ถึง พ.ศ.2558 มีร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ที่ถูกนำเสนอผ่านสาธารณะและการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหมด 7 ฉบับด้วยกัน (ทินกฤต นุตวงศ์, 2557)

ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ พบว่ามีหลักการทางกฎหมายร่วมกันหลายประเด็น เช่น การกำหนดนิยามต่าง ๆ การห้ามอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุอันตรายเข้าไปในที่ชุมนุม การกำหนดห้ามก่อความวุ่นวายหรือความไม่สงบในบ้านเมืองรบกวนการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร การกำหนดให้ภาครัฐสามารถออกคำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษกรณีผู้ชุมนุมฝ่าฝืนไม่แจ้งก่อนการชุมนุม ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีโทษทางอาญาทั้งปรับและจำคุก (สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ, 2557, หน้า 485-486)

แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ทั้งหมดนอกจากการมีหลักการร่วมกันที่กล่าวมาแล้ว ก็มีความแตกต่างความพิเศษเฉพาะของร่างกฎหมายแต่ละฉบับที่ถูกกำหนดออกมา จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติชุมนุม พ.ศ.2558¹ ก็มีข้อแตกต่างจากร่างที่ผ่านมามากมาย อีกทั้งประเด็นข้อถกเถียง² ในด้านเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอันเป็นแนวทางในการต่อรองทางนโยบายหรือทางด้านการเมืองกับรัฐในมิติที่เห็นด้วยและเห็นต่าง

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ หรือพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ตั้งแต่เริ่มมีการพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ก็มีข้อถกเถียงและข้อโต้แย้งของประชาชน (บรรณาธิการไอลอว์, 2559) ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มภาคประชาชน หรือหน่วยงานภาครัฐ อาทิสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ทว่าข้อเรียกร้องเหล่านั้น ก็ไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ที่เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ตรากฎหมายให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกตามระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งประเด็นที่คนส่วนมากเรียกร้องให้มีการแก้ไข อาทิการกำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม เช่น ห้ามจัดการชุมนุมภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เว้นแต่จะมีการจัดสถานที่เพื่อใช้สำหรับชุมนุม โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสั่งห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบลเมตรของสถานที่ดังกล่าว และห้ามกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ อาทิ สถานที่ราชการ ท่าอากาศยาน เป็นต้น ทั้งการให้ความเป็นอิสระและความชอบธรรมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยขาดการมีส่วนร่วมจากการเมืองภาคประชาชนหรือไม่ การสร้างพลังต่อรองการกำหนดวาระเชิงนโยบายจากกลุ่มผลักดัน ภายใต้โครงสร้างรัฐกับสังคม มิติทางสังคมเช่นนี้จะเป็นอย่างไ

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ถือเป็นนโยบายในรูปของกฎหมาย กล่าวคือนโยบายสาธารณะที่แสดงออกมาในรูปแบบของกฎหมายจะเป็นเรื่องที่ระบุอย่างชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ (function) ทำให้ให้นโยบายนั้นมีฐานะผูกพันตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนโยบายแห่งรัฐ (state policy) (แก้วคำ ไกสรพงษ์, 2548, น. 14) โดยมุมมองนโยบายในรูปแบบของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย³ นั้นอาจมองตามลำดับที่มาของกฎเกณฑ์ได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือนโยบายในรูปแบบกฎหมายแม่บทสูงสุด ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญนั้นต้องตั้งองค์กรทั้งหลายในระบบการเมือง เช่น รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจแทนรัฐ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของรัฐ กำหนดสิทธิหน้าที่ของพลเมืองและกำหนดการตรวจสอบอำนาจรัฐ แล้วที่สำคัญรัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นในการสร้างกฎหมาย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538 อ้างถึงใน แก้วคำ ไกสรพงษ์, 2548, น. 15)

¹ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีไปแล้วตั้งแต่วันที่ 18 พ.ย. 2557 แต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีนายคณิต ณ นคร เป็นประธาน ได้ทำความเห็นเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี สนช. และ สปช.ว่าควรชะลอไว้ก่อนจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและมีข้อเสนอปฏิรูปประเทศที่ชัดเจน และไพโรจน์ พลเพชร กรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งว่ากฎหมายฉบับนี้มีหลายบทบัญญัติที่อาจไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเกินจำเป็น เช่น จำกัดอำนาจศาลปกครองไม่ให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ ยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุมใกล้รัฐสภาและทำเนียบรัฐบาลในรัศมี 150 เมตร ให้ผู้จัดการชุมนุมต้องรับโทษอาญาจากความผิดที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม (บรรณาธิการไอลอว์ ทวี ออนไลน์, 2558)

² ข้อถกเถียง อีกด้านหนึ่งคือ สังคมไทยที่เปื้อนน้ำกับการใช้มือการเมืองปิดถนน อาจเห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ แต่ล้มไปว่าเอาเข้าจริงกฎหมายอะไรก็ขวางมือการเมืองไม่ได้ คนที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้จึงมีแต่มีมือเขตรกร ขวานาวาไร คนงาน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสอยู่แล้ว (คณิต ณ นคร, บรรณาธิการไอลอว์ทวี, ออนไลน์, 2558)

³ ในแง่ของกฎหมายมีเพียงรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎมณเฑียรบาล ประกาศบรมราชโองการและพระราชกำหนดเท่านั้นที่ถือว่าเป็นกฎหมาย(เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2545 อ้างถึงใน แก้วคำ ไกสรพงษ์, 2548, น. 14)

ให้อำนาจรัฐสภาในการตรากฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า กระบวนการสร้างกฎหมายและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายมีลำดับที่มาของกฎหมายและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย มาจากกฎหมาย และสูงที่สุดคือรัฐธรรมนูญ

โดยการวิเคราะห์ถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายของการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ อาจเป็นการผลักดันผ่านบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่ต่อสู้เพื่อต้องการมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ภายใต้บริบททางการเมืองที่มีการชุมนุมทางการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 - 2557 และการผลักดันร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มมีการร่างเป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ทั้งหมดจำนวน 7 ฉบับ รวมระยะเวลาเป็นทศวรรษที่น่าเสียดายที่ไม่อาจทำให้มีการตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ สำเร็จลงได้ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ มากมาย ในแต่ละบริบททางการเมืองช่วงเวลาที่มีการขัดแย้งระหว่างฝ่าย ตลอดจนการชิงอำนาจนำของรัฐเสมอ กล่าวคือรัฐเป็นตัวแสดงสำคัญเข้ามามีบทบาททางด้านการเมือง อันมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

การผลักดันในกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ตลอดมาถึงขั้นกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ที่ผ่านมา จนมีการประกาศใช้บังคับ ถือเป็นการนำนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติแล้ว⁴ โดยน่าสนใจศึกษาว่าเหตุใดพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะฯ เกิดขึ้นและสามารถพัฒนาเป็นวาระสำเร็จ ในการเข้าสู่วาระ (agenda setting) และการกำหนดนโยบาย ที่มีประเด็นข้อถกเถียงทุกรัฐบาลที่น่าเสนอร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ มีความพยายามของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการทำให้มีกฎหมายที่ชัดเจนต่อการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการกับชุมนุมทางการเมือง กล่าวอ้างเหตุผลเพื่อคุ้มครองผู้ชุมนุมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมืองที่มีมาเป็นทศวรรษ (พันตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ, 2557) แต่อย่างไรก็ตามก็มีการตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายต้องคุ้มครอง ไม่ใช่การควบคุมการชุมนุม จนเป็นการปิดกั้นทรัพยากรของผู้ชุมนุมในการต่อรองทางอำนาจกับรัฐ เพราะว่ากฎหมายชุมนุมต้องอยู่บนฐานคิดที่มองการชุมนุมในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของประชาธิปไตย ซึ่งฐานคิดออกมาควรส่งเสริมให้การชุมนุมเป็นไปได้อย่างสะดวก ปลอดภัย เป็นการสนับสนุนให้เกิดการชุมนุม แต่ก็ต้องอยู่บนกติกาบางอย่าง แล้วกฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อไม่ให้เกิดการจัดการชุมนุมทางการเมือง ด้วยข้อจำกัด และเงื่อนไขของกฎหมายฉบับดังกล่าว (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2557) ซึ่งเป็นการแสดงทัศนะจากข้างต้นเป็นข้อถกเถียงที่สำคัญยิ่งในด้านนิติ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบาย และกระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ช่วงเวลา พ.ศ. 2548 - 2558
2. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

คำถามการวิจัย

1. พัฒนาการและกระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 เป็นอย่างไร
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไร แล้วส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไร

ขอบเขตการศึกษา

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นระบบในการศึกษา ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

⁴ ทั้งนี้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2558 เล่มที่ 132 ตอนที่ 63 ก.

1. **ขอบเขตด้านประเด็นศึกษา** จำกัดอยู่ที่ศึกษาการประเด็นวาระและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยใช้กรณีศึกษา พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 และพัฒนาการของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ...ในปี พ.ศ.2551 - 2557 เป็นหน่วยการวิเคราะห์ จำกัดการวิเคราะห์ในช่วงเวลา พ.ศ.2548 - 2557 เพราะสามารถวิเคราะห์ ถึงการรับรู้ทางการเมืองที่ให้นัยยะสำคัญทางการเมือง ซึ่งถือเป็นกระแสที่เข้าสู่วาระและการกำหนดพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. **ขอบเขตด้านระเบียบวิธี (Methodology)** ผู้วิจัยได้เน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (พ.ศ.2553) และร่างพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ (พ.ศ.2558) รวมทั้งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ การประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เว็บไซต์ของรัฐสภา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เสรีภาพในการชุมนุมอีกหลายชิ้น พร้อมทั้งบทสัมภาษณ์ เสนาธิการ รวมทั้งแถลงการณ์ของภาคประชาชน และการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติ และตลอดถึงการคัดค้าน การสนับสนุนของภาคประชาชน นักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคม เครือข่ายนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐทั้งที่ปรากฏเป็นเอกสารและสื่อออนไลน์ เป็นต้น

3. **ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา** ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาศึกษาค้นคว้าข้อมูล และนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดระบบและทำการวิเคราะห์หลังจากที่ได้เสนอโครงร่างภาคินพนธ์ฉบับนี้ โดยทำการศึกษาจำกัดไว้ ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2548 - 2557 และได้พบทวนวิเคราะห์ข้อมูลและการเขียนเสนอภาคินพนธ์รวมทั้งวิเคราะห์เชื่อมโยงสู่มิติการเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยเพิ่มเติม ใช้เวลาในการศึกษา 6 เดือน คือ ตั้งแต่เดือนมกราคม - กรกฎาคม พ.ศ.2560

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์ การเข้าถึงความจริงที่สมบูรณ์ที่สุดเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะผู้วิจัยเองสามารถค้นหาความจริงได้ในบางระดับ ที่เลือกมาศึกษาเฉพาะเจาะจง ซึ่งทางสังคมศาสตร์ถือเป็นเรื่องเหตุผลที่ยอมรับได้ในการศึกษาวิจัย โดยในการศึกษารั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และ แนวคิดทฤษฎีประกอบเพื่อแสวงหาแนวทางในการอธิบาย วิเคราะห์ งานวิจัยขึ้นนี้ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูล แล้วพยายามอธิบายและเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมการเมือง โดยใช้ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ซึ่งเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ อันถือเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

การศึกษาร่างพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ. ศ.... และพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานการประชุมของคณะกรรมการที่ให้ความเห็นร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บันทึกการออกเสียงลงคะแนน ศึกษาชั้นย่อยทางการเมือง โดยพิจารณาเทียบเคียงประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางวิชาการจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความคิดเห็นจากนักวิชาการนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์และผู้ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทในภาคประชาชนประกอบ เป็นต้น

การค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับวาระนโยบายและการกำหนดของร่างพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) รายงานการประชุมของคณะกรรมการที่ให้ความเห็นร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บันทึกการออกเสียงลงคะแนน ศึกษาชั้นย่อยทางการเมือง โดยพิจารณาเทียบเคียงประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางวิชาการ ความคิดเห็นจากนักวิชาการนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์และผู้ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทในภาคประชาชนประกอบรายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กฎหมายอื่น ระเบียบข้อบังคับ รวมไปถึงบทความทางวิชาการ งานวิจัยที่ศึกษาโดยภาครัฐและเอกชน วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายสาธารณะ และเอกสารอื่น ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฉบับต่าง ๆ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มติรัฐมนตรี รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หนังสือแถลงการณ์ หนังสือเสนอความคิดเห็นของหน่วยงานราชการและภาคประชาชน เป็นต้น

สื่อออนไลน์ ที่รวบรวมประเด็นกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ได้แก่ บทสัมภาษณ์ผ่านรายการโทรทัศน์ วิดีทัศน์ บันทึก การประชุม และเอกสารจากงานสัมมนาวิชาการ เสนาธิการเวทีสาธารณะ รวมทั้งสัมมนาที่บันทึกในสื่อออนไลน์

การสัมภาษณ์นั้นผู้สัมภาษณ์จะทำการสอบถามรายละเอียดในแต่ละด้านอย่างครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ผู้วิจัยมีผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน นักวิชาการ 1 คน นักกิจกรรมเคลื่อนไหว 2 คน โดยการใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) โดยการกำหนดเพียงประเด็นคร่าว ๆ ไว้ก่อนล่วงหน้า แล้วซักถามประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมขณะที่สัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นการที่นำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดระบบและหาความหมาย แยกแยะและเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล เพื่อเกิดความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่วิจัยทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยศึกษาข้อมูลผ่านเอกสารและจากการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง เริ่มจากศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางราชการที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการชุมนุม หรือร่างในอดีต รวมไปถึงงานวิจัยของไทย เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพกว้างของประเด็นปัญหา บริบทแวดล้อมทางการเมือง ทศนคติ ความรับรู้ ที่ส่งผลต่อวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย จากนั้นผู้วิจัยจะศึกษาจากการเสวนาที่ได้บันทึกในออนไลน์ ตลอดจนบทสัมภาษณ์ในสื่อออนไลน์ และข้อมูลจากบทสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล แล้วนำข้อมูลมา แยกความสำคัญ ลดทอน ปริมาณของข้อมูล จัดกลุ่ม ตีความ สร้างข้อสรุปจากข้อมูล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้เข้าใจความเป็นมา พลวัตในกระบวนการกำหนดนโยบายของพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะในปี พ.ศ. 2550 - 2558
2. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ทางการเมืองกับกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558
3. เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่อยู่ในรูปของกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อการเมืองภาคประชาชน

กรอบทฤษฎีในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษา ประกอบด้วย 2 แนวคิดหลักคือ การกำหนดวาระนโยบาย และต่อเนื่องไปจนถึงแนวคิดการกำหนดนโยบาย ซึ่งให้เห็นกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation Process) ของพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 เพราะแนวคิดนี้ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รวมถึงผู้ผลักดันนโยบายด้วย ซึ่งในแง่การก่อรูปและวาระนโยบาย มีลักษณะเป็นการต่อสู้ต่อรองกันทางการเมือง จนเป็นการวิเคราะห์ที่เรียกว่า “การเมืองในการกำหนดนโยบาย” เข้าไปศึกษาปัญหาต่าง ๆ ในสังคมกลายมาเป็นปัญหาที่รัฐเข้ามากำหนดนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาได้อย่างไร สถาบันการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไรมีขั้นตอนการตัดสินใจนโยบายอย่างไร ทั้งนี้ยังศึกษาเนื้อหาสาระของนโยบาย ในฐานะที่เป็นภาพสะท้อนสภาวะการเมืองในช่วงเวลาที่ศึกษาด้วย

ความสำคัญของนโยบายเปรียบเสมือนเป็นเข็มทิศและเครื่องมือในการจัดการกับประเด็นปัญหาสาธารณะ โดยเริ่มที่กระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งเริ่มต้นพิจารณาจากประเด็นปัญหานโยบายโดยประเด็นปัญหานโยบายสาธารณะจะถูกรวบรวมขึ้นเพื่อการเข้าสู่วาระนโยบาย (Policy Agenda Setting) ซึ่งประเด็นปัญหานโยบายที่จะกลายเป็นวาระนโยบายได้นั้น ประเด็นดังกล่าวต้องเป็นประเด็นที่ได้รับการตระหนักถึงความสำคัญที่มากพอเนื่องจากในสังคมมีประเด็นปัญหามากมายที่เกิดขึ้นแต่ยังไม่มีการให้ความสำคัญมากพอที่จะเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ เพื่อการกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Formulation) ดังนั้นการวิเคราะห์กระบวนการเลือกประเด็นปัญหาในการเข้าสู่วาระนโยบายจึงได้รับความสนใจเพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ทำให้ประเด็นปัญหาหนึ่งๆ มีความสำคัญและได้รับเลือกเข้าสู่กระบวนการกำหนดวาระนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการตอบคำถามสำคัญในเชิงนโยบายสาธารณะที่ว่าทำไมบาง

ประเด็นปัญหาจึงได้รับความสนใจแต่บางประเด็นกลับไม่ได้รับความสนใจที่จะก่อรูปและกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะนั่นเอง (นพดล อุดมวิศกุล, 2560)

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์กระบวนการ (Policy Process) สนใจปัญหาที่สังคมให้ความสนใจมากขึ้นจนมีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหา ปัญหาสังคมจึงถูกผลักดันเข้าสู่วาระการพิจารณา นโยบาย เรียกว่า การก่อรูปและวาระนโยบาย (Policy formulation and agenda setting) เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นการการศึกษากระบวนการคัดเลือกปัญหา ทำความเข้าใจถึงสาเหตุ สัญลักษณ์ แนวทางแก้ไข และองค์ประกอบอื่น ๆ ของนโยบายที่ถูกผลักดันเข้าสู่ความสนใจของสังคมและรัฐบาลรวมถึงอิทธิพลบทบาทของสถาบันการเมือง ระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้าแข่งขันกันผลักดันให้ปัญหา รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหานั้นได้รับบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล อันถือว่าเป็นลักษณะกระบวนการเมืองที่ชัดเจน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549) สำหรับการผลักดันให้เกิดการยอมรับในระเบียบวาระนโยบายนั้น อาจขึ้นอยู่กับลักษณะปัญหาและปัจจัยอื่น ๆ อาทิ แรงผลักดันจากผลกระทบของปัญหา ว่ามีผลกระทบต่อใครและส่งผลกระทบมากน้อยแค่ไหน มีความเร่งด่วน ความรับรู้ของสังคมเป็นอย่างไร นโยบายนั้นมีการกำหนดต่อเนื่องจากนโยบายที่มีอยู่เดิมหรือไม่ ทั้งอิทธิพลของสภาพแวดล้อมอื่น ๆ เช่น สื่อ การเมือง การสนับสนุนจากผู้นำทางสังคม

ตัวนโยบาย มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ลักษณะของปัญหานโยบาย และการนิยามปัญหาหรือการรับรู้ปัญหาด้านลักษณะของปัญหา ได้แบ่งลักษณะของปัญหาออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน และปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน คือ ปัญหาที่ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายมีจำนวนน้อย ทางออกในการแก้ปัญหาชัดเจนเพียงหนึ่งหรือสองทางเท่านั้น ส่วนปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ปัญหาประเภทนี้จะกลายเป็นปัญหาที่ยุ้งยาก สลับซับซ้อน มีผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดประเด็นปัญหาจำนวนมาก ทางออกมีหลายวิธีไม่จำกัด ส่วนการนิยามปัญหาหรือการรับรู้ปัญหา เป็นสิ่งที่นำไปสู่ทางออกของปัญหา การรับรู้ปัญหาเช่นไรก็จะนำไปสู่ทางออกของปัญหาเช่นนั้น

วาระนโยบาย (Agenda Setting Policy)

“วาระ” (Agenda) หมายถึง ชุดของปัญหา การเข้าใจสาเหตุ สัญลักษณ์ ผลลัพธ์ รวมไปถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ประกอบสร้างให้เป็นปัญหาสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) จึงหมายถึง การพัฒนาวาระให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทำให้เห็นว่าชุดของปัญหามีความสำคัญ และยังคงดำรงอยู่ในสังคมทั้งยังอาจหมายรวมถึง การร่างกฎหมายก่อนส่งต่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาด้วย (Birkland, 2007, หน้า 63 อ้างถึงในประสงชัย เศรษฐสุวิชัย, 2557, หน้า 25)

วาระนโยบาย (Policy Agenda) ตามแนวทางของคิงดอลล์ เป็นชุดของหัวข้อหรือปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐตลอดจนประชาชน ที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ได้ให้ความสนใจในแต่ละช่วงเวลา โดยวาระนโยบายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ วาระนโยบายของรัฐบาล (Government agenda) หมายถึง ชุดหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของรัฐบาล และวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) หมายถึงชุดหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในวาระนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้รับการพิจารณาอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ (Active Decision) (ประสงชัย เศรษฐสุวิชัย, 2557)

แนวคิดกระแสนโยบาย (Policy Stream/Multiple Stream)

กระแสนโยบาย เป็นแนวคิดของ Kingdon (1995) ที่ได้พัฒนามาจากตัวแบบถังขยะ (Garbage can model) ของ Cohen และคณะ กลายมาเป็นตัวแบบเกี่ยวกับการก่อรูปและกำหนดระเบียบวาระนโยบายโดยแนวคิดกระแส นโยบายมองว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการไหลมาพบกันรวมกันของ 3 กระแส คือ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง กระแสทั้งสามในทัศนะของคิงดอลล์ มีผลโดยตรงต่อวาระนโยบายของรัฐบาลและวาระนโยบายการตัดสินใจ ดังนี้ (Kingdon, 1984 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550)

1) กระแสปัญหา (Problem stream) ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายสนใจปัญหา ได้แก่ ตัวชี้วัด (indicator) ซึ่งเป็นการวัดในมิติด้านปัญหาและความสามารถในการแก้ปัญหา เหตุการณ์ (event) ซึ่งทำให้เกิดการสนใจปัญหา เช่น เหตุการณ์เลวร้ายต่าง ๆ และข้อมูลย้อนกลับ (feedback) เป็นข้อมูลในสถานการณ์ปัจจุบัน และความล้มเหลว

หากไม่มีการแก้ปัญหา (Higarth & Bosk, 1988 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550) องค์ประกอบของกระแสปัญหานี้ อาทิ การนิยามปัญหา วิฤตการณ์ที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจ เงื่อนไขด้านงบประมาณ ข้อมูลย้อนกลับที่ได้รับจากการศึกษาปัญหา การเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ที่สามารถเป็นตัวชี้ได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงประชากร (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาร, 2558, หน้า 67)

2) **กระแสนโยบาย (Policy stream)** เป็นกระแสแนวทางแก้ปัญหา เกิดขึ้นหลังจากกระแสปัญหา และกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันนโยบาย จนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุทางเลือก รายละเอียดที่ใช้ตัดสินใจก่อนออกนโยบายที่เป็นรูปธรรม เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับ เพื่อแก้ปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางการแก้ปัญหา เป็นต้น (Kingdon, 1894; นพดล อุดมวิเสวกุล, 2548; ประสงค์ เศรษฐสุวิชัย, 2557; ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาร, 2558)

3) **กระแสการเมือง (Political Stream)** เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงระบบราชการและระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคการเมืองจากการเลือกตั้ง การลงประชามติ ทศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์ทั่วไปของคนทีเลือกตั้ง ในขณะนั้น ซึ่งทั้งหมดย่อมส่งผลกระทบต่อกระแสอื่น ๆ ด้วยในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาก็คงพบว่า ทั้ง 2 กระแสมีอิทธิพลต่อการผลักดัน “วาระนโยบาย” เป็นอย่างมากต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาร ได้ยกตัวอย่างกระแสการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์ ผลการเลือกตั้ง มติมหาชน (ประสงค์ เศรษฐสุวิชัย, 2557; ศุภชัย ยาวะประภาสและปิยากร หวังมหาร, 2558)

นอกจากนี้ กระแสการเมืองที่กำหนดว่าปัญหาจะถูกผลักดันไปเป็นวาระนโยบายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับอารมณ์ของชาติ (Nation Mood) แรงผลักดันทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากกลุ่มต่าง ๆ (Organized political forces) รัฐบาล (Government) และการสร้างความเห็นพ้อง (consensus-building) (ณัฐธา วิจิณญภาค, 2554, หน้า 405)

กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

เมื่อกล่าวถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ซึ่งขั้นตอนจะประกอบด้วยขั้นตอนย่อยลงไปอีกต่าง ๆ กัน (แก้วคำ ไกสรพงษ์, 2548, หน้า 52-53) โดยพอที่จะสรุปความได้ว่า

1. **การก่อตัวของนโยบายหรือการตั้งประเด็นวาระเชิงนโยบาย (Policy Formulation or Agenda Setting)** เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์การก่อตัวของนโยบาย เพื่อศึกษาพิจารณา และวิเคราะห์ลักษณะของสภาพปัญหา ว่าเกิดอะไรขึ้นบ้าง เกิดขึ้นกับใคร เกิดขึ้นที่ไหนและเกิดขึ้นอย่างไร รวมทั้งต้องการความเร่งด่วนในการแก้ปัญหา มากน้อยเพียงใด และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหานี้อย่างไร ถ้าไม่แก้ไขจะมีผลกระทบอย่างไร และถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไขใครจะเป็นผู้ได้และเสียประโยชน์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขตรงตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติ ต้องใช้ทรัพยากรใดบ้าง การระบุปัญหาที่ชัดเจนจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

2. **การจัดทำร่างนโยบาย (Policy Formulation)** เป็นขั้นตอนที่สองของกระบวนการนโยบาย มีกิจกรรมย่อย ๆ ดังนี้ 1) การจัดระเบียบวาระและเปิดให้มีการอภิปราย (Input) 2) สำนวสสถานการณ์ นำไปสู่การเลือกแนวทางจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย และกำหนดนโยบาย 3) กำหนดทางเลือก 4) กำหนดแนวทางการกระทำหรือกิจกรรม ซึ่งก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมือง และการบริหารอื่น ๆ ตามมา

การกำหนดนโยบายเป็นการพัฒนามาจากการก่อตัวของนโยบาย โดยมีปัญหาสาธารณะ (Public Problem) เป็นโครงสร้างพื้นฐานของกระบวนการตามแนวคิดของ Dye มองว่า ในแต่ละขั้นตอนก็มีผู้เล่นต่าง ๆ (โชชัย อาษาสนา, 2553) เข้ามาร่วมมีอิทธิพลในขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ

3. **การตัดสินใจหรือการรับนโยบาย (Decision Making or Policy Adoption)** หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ และหลักจริยธรรมหรือคุณธรรมความดีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือกนโยบาย โดยยึดหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความพอเพียง ความเหมาะสม และการตอบสนอง ในขณะเดียวกัน การตัดสินใจนโยบายเป็น

กระบวนการทางการเมือง จึงต้องใช้เทคนิคและกลยุทธ์การตัดสินใจเลือกนโยบาย ดังนั้นรูปแบบหลักที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล คือการต่อรอง (Bargaining) โดยมีรูปแบบการโน้มน้าวใจ (Persuasion) และการใช้คำสั่ง (Command) เป็นรูปแบบในการตัดสินใจนโยบาย การทำให้นโยบายนั้นชอบด้วยกฎหมาย (Legitimation) คือ นโยบายที่เกิดขึ้นโดยความชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นการกระทำทางการเมืองผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประธานาธิบดีและรัฐสภา กล่าวคือ ทำายที่สุดเมื่อมีการก่อตัวของนโยบายถูกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผู้กำหนดนโยบายที่เป็นรัฐบาล เช่น รัฐสภาโดยการผ่านกฎหมาย ประธานาธิบดีออกคำสั่งในการบริหารงาน เป็นต้น นโยบายนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมาย และการประเมินผลนโยบาย

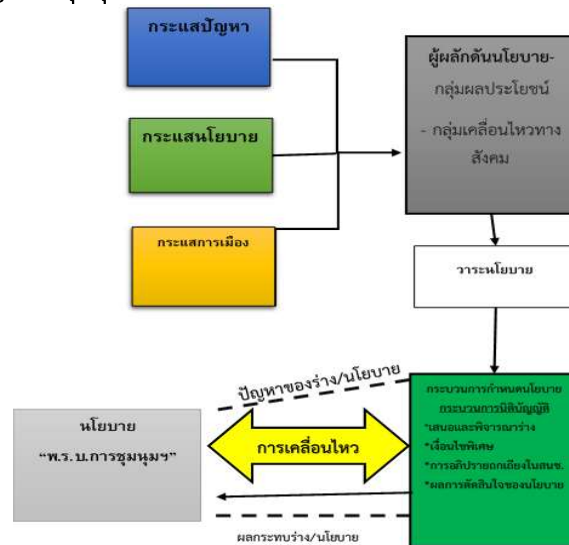
ตัวแบบเพื่อวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Model for Public Policy Analysis)

สำหรับตัวแบบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Model) โดย Thomas R. Dye ได้เสนอตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ใช้อธิบายการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นกรอบความคิดสำคัญในการอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยตัวแบบแต่ละตัวแบบ อาทิ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบเชิงระบบ ตัวแบบระบบราชการ และตัวแบบกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งจะกำหนดหลักการและองค์ประกอบสำคัญของตัวแบบวิเคราะห์ไว้อย่างชัดเจน แต่ละตัวแบบมีจุดเน้นในการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน มีที่มาจากการเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยใดบ้าง และเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองอย่างไร

กล่าวโดยสรุป การนำแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกรอบในการศึกษาการกำหนดพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ซึ่งการทำความเข้าใจถึงปัญหาทางการเมืองและสังคมที่เป็นที่มาของการก่อตัวของนโยบาย การควบคุมการชุมนุม ที่ออกมาในรูปของนโยบายที่เป็นกฎหมาย “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558” มาบรรจุให้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เป็นข้อเสนอและทางเลือกในการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ดังนั้นการศึกษาจึงอาศัยแนวคิดการกำหนดนโยบาย แบ่งออกเป็น 2 กระบวนการ คือ การก่อตัวของนโยบาย (Public Policy Formulation) ซึ่งเป็นการสร้างประเด็นปัญหาหรือการทำให้เป็นปัญหาสาธารณะและถูกบรรจุเข้าวาระ (Agenda) เพื่อทำการตัดสินใจต่อไป การสร้างประเด็นปัญหานี้อาจเกิดไม่เป็นระบบหรืออาจเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากความคิดริเริ่มของผู้กำหนดนโยบายเอง และ/หรือ ชุมชนนโยบาย (Policy Communities) ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือเป็นการศึกษาถึงที่มาเหตุผลการกำเนิดของนโยบายจนกลายเป็นปัญหาสำคัญ และต้องบรรจุเข้ารับการพิจารณาในสภานิติบัญญัติ เพื่อดำเนินตามกระบวนการออกกฎหมาย

สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบาย (Public Policy Decision – Making) ถือเป็นการนำเอาประเด็นปัญหาที่เข้าสู่วาระมาพิจารณา ถกเถียง และจำกัดวง ทำการคาดคะเนผลได้ผลเสียต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญและทำการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดออกมา เป็นการศึกษาขั้นตอนการพิจารณา ซึ่งมีสถานการณ์ทางการเมือง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่นำเสนอแนวคิดของกลุ่มเพื่อเป็นทางเลือกในการพิจารณา ซึ่งมีผลต่อเนื่องและชะงักงันของกระบวนการนโยบาย ทั้งการนำไปปฏิบัติหรือการประเมินผลนโยบาย

กรอบการวิเคราะห์ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558



(ที่มา: ประยุกต์จาก นพดล อุดมวิเสวกุล, 2548)

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบาย พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558” นี้ ผู้วิจัยได้เลือกร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ที่มีส่วนคาบเกี่ยวกัน เพื่อตอบคำถามวิจัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก พัฒนาการและกระบวนการกำหนดนโยบายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นอย่างไร และประเด็นที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไร แล้วส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไร

ในเบื้องต้นนั้นเสรีภาพการชุมนุม อันเป็นรากฐานของแนวคิดการจัดทำกฎหมายการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยรัฐที่ยึดถือแนวคิดเสรีประชาธิปไตยได้ยอมรับเสรีภาพการชุมนุมในรัฐธรรมนูญว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการเคารพจากรัฐ แต่เสรีภาพการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์สังคมควบคู่กันไปด้วย แต่อย่างไรก็ดีสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมของภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึง “ปากเสียง” และอำนาจของประชาชนที่มีอยู่นอกกลไกระบบรัฐสภาว่า พวกเขาเหล่านั้นสามารถต่อรองกับสังคมและรัฐได้

พัฒนาการ “การใช้เสรีภาพการชุมนุมไทย” กับแนวนโยบาย “กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมทางการเมืองของไทย”

ผู้วิจัยได้กล่าวถึงพัฒนาการ “การใช้เสรีภาพการชุมนุมไทย” กับ แนวนโยบาย “กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมทางการเมืองของไทย” โดยแบ่งการอธิบาย ประกอบการวิเคราะห์เป็นสองส่วน คือ ส่วนประเด็นแรกพัฒนาการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไทย ซึ่งแบ่งเป็นพัฒนาการชุมนุมที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา คือ ก่อน ปี พ.ศ.2548 และ หลังปี พ.ศ.2548 พบว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของไทยนั้น ประชาชนตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งสร้างผลสะท้อนทางการเมืองไทย แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการบางช่วงเวลาก็มีการใช้ความรุนแรงเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุม ด้วยการล้อมปราบ การใช้กำลังทหาร ตำรวจในการปฏิบัติการเพื่อสลายการชุมนุม พัฒนาการชุมนุมก็ย่อมสะดุด และไม่สอดคล้องตามหลักการสากลและความชอบธรรม แต่อย่างไรก็ดีการพัฒนาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมก็เป็นส่วนสำคัญในการก่อตัวและพัฒนากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ส่วนประเด็นที่สองแนวนโยบาย “กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมทางการเมืองของไทย” ซึ่งสัมพันธ์และเกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของไทย พบว่า ประเทศไทยได้บัญญัติหลักการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมไว้เป็นแนวนโยบายหลักของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักการทั่วไปว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวไว้ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณี

ที่มีการชุมนุม แต่อย่างไรก็ดี แนวนโยบายที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอีกเป็นจำนวนมาก โดยพบว่ามีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพการชุมนุมทั้งก่อน ขณะ หรือหลังชุมนุม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายควบคุมการโฆษณาด้วยเสียง กฎหมายรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยบ้านเมือง เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้ถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสามารถฟ้องผู้ชุมนุมกล่าวโทษในหลายกรณี

การนำกฎหมายพิเศษมาใช้บังคับแก่การชุมนุมเป็นการไม่เหมาะสมกับการชุมนุมสาธารณะ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ ได้แก่ การนำมาตรการตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาใช้ในสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุฉุกเฉินร้ายแรง ให้อำนาจจับกุมควบคุมโดยไม่ต้องได้รับการตรวจสอบจากศาล พนักงานตามกฎหมายนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา และทางวินัย ส่งผลให้เจ้าหน้าที่เลือกวิธีการใช้ความรุนแรงกับผู้ชุมนุมได้ เพราะเนื่องจากความไม่ชัดเจนในการตีความ “สมควรแก่เหตุ” หรือ “กรณีจำเป็น” ทั้งยังส่งผลต่อการควบคุมผู้สงสัยที่ไม่ใช่แกนนำหรือกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกิดความรู้สึกว่ามีการตั้งข้อหาที่รุนแรงเกินความจริง สอดคล้องกับ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2555) การใช้มาตรการเช่นนี้ งานวิจัยและทัศนะของนักวิชาการ พบว่าเป็นการดำเนินการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ไม่ควรใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ เช่น พรก.ฉุกเฉินฯ มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมอีกต่อไป

ทั้งมีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตามกฎอัยการศึก พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ที่ไม่ได้ประกาศใช้บังคับไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง ทั้งกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อใช้กับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะมีการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งจากที่กล่าวถึงนโยบายในการจัดการชุมนุมนี้ ก็ยังเป็นเหตุผลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันเหตุผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

พัฒนาการของกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทย

ประเทศไทยรับรองเสรีภาพในระบบกฎหมายไทย พบว่ามีการรับรองกฎหมายในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนรวมทั้งเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพ ซึ่งไม่มีการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมโดยตรงขึ้นมาใช้บังคับ โดยให้เหตุผลว่าการไม่บัญญัติกฎหมายลักษณะนี้เป็นปัญหาสำคัญต่อผู้ต้องการใช้เสรีภาพการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องดูแลการชุมนุม รวมทั้งสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม และปัญหาการชุมนุมทางการเมืองในทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นวางอยู่บนหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งเป็นเหตุผลการจัดการชุมนุมขึ้นจำนวนมาก แต่ไม่มีความชัดเจนว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสามารถใช้ได้มากน้อยเพียงใด

จากการศึกษาพัฒนาการของกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทยในอดีต ก่อนที่จะมีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ซึ่งร่างในปี พ.ศ.2557 นั้น พบว่า ไม่ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารต่างหยิบยกร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะมาเสนอ ซึ่งในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยเมื่อหยิบยกขึ้นมา จะผ่านการมีส่วนร่วมผ่านข้อถกเถียงจากสื่อสาธารณะ และคนในสังคม มีการต่อรอง แสดงเหตุผล ผลคือกฎหมายการชุมนุมก็ตกไป แม้ว่าจะมีการนำกลับเข้ามาพิจารณาใหม่ ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลที่มาบริหารประเทศในสภาวะการณ์ที่เป็นประชาธิปไตย ประเด็นนี้ย่อมต่างจากรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ ขอบเขตการถกเถียงเป็นไปได้อย่างจำกัด เพราะข้อจำกัดด้วยกฎอัยการศึก หรือประกาศของคณะรัฐประหาร

รัฐบาลบาลที่บริหารได้ยกมาดำเนินการร่างกฎหมายการชุมนุมเสมอ โดยในอดีตมีความพยายามผลักดันการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะหลายครั้งตั้งแต่ พ.ศ.2498 ช่วงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2536 ปี พ.ศ. 2550 ปี พ.ศ.2553 และ ปี พ.ศ.2557 - 2558

สำหรับปี พ.ศ.2489 เป็นสมัยของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีแนวคิดที่จะตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะขึ้นเสร็จสมบูรณ์เดือนธันวาคม พ.ศ.2499 และได้นำร่างพระราชบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เหตุผลที่ยกขึ้น ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศร่วมด้วย

สำหรับปี พ.ศ.2535 ภายหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง พฤษภาทมิฬ คณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกและกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ

ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้ยกร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมเสร็จเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2536 และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ประเทศไทยก็มีแนวคิดที่จะยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง เพื่อมากำหนดขอบเขตเสรีภาพ ตลอดจนแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีการพยายามยกร่าง 7 ครั้ง ดังต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... โดยคณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อปี พ.ศ.2536

ในปี พ.ศ.2550 ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะได้บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสมัชชาสันติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 44/2550 จนกระทั่ง พ.ศ.2553 มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เข้าสู่สภา 5 ฉบับคือ

ครั้งที่ 2 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ....โดยพลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภาสันติบัญญัติแห่งชาติและคณะ เมื่อปี พ.ศ.2550

ครั้งที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ....โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่กับคณะ

ครั้งที่ 4 ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมชนในที่สาธารณะ พ.ศ....เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2552 เสนอโดยสภาพร มณีนรัตน์และผู้แทนพรรคเพื่อไทย

ครั้งที่ 5 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2553 เสนอโดย ผ่องศรี ธาราภูมิและผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์

ครั้งที่ 6 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... โดยคณะรัฐมนตรีรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ผ่านการนำเสนอโดยสำนักตำรวจแห่งชาติ

ครั้งที่ 7 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ.... โดยนายพีระพันธุ์ พาลุสุขและคณะ

นอกจากนั้นยังมีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ภายใต้โครงการการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) ที่มีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ อีกทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำข้อเสนอต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ.2554

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบผ่าน ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ....ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2553 ต่อมาอดีตนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2554 และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบร่างดังกล่าว ในวันที่ 27 เมษายน 2554 และได้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป สถานะของร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปเนื่องจากการยุบสภา เป็นเหตุให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้ อีกทั้งมีรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งตามกฎหมายรัฐบาลใหม่ต้องยืนยันร่างกฎหมายเดิมภายใน 60 วัน นับแต่เข้ามาเป็นรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ยืนยันยกร่างกฎหมายฉบับนี้ตามกรอบเวลา ส่งผลให้ร่างกฎหมายตกไป

อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ต้องการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้ปฏิบัติและต้องเผชิญกับมวลชนอย่างต่อเนื่องสามารถปฏิบัติงานได้ตามกรอบของกฎหมายจึงได้พยายามผลักดันและเสนอร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวต่อรัฐบาล โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า ได้นำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... มารับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2557 ณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า ได้นำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... มารับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2557 ณ จังหวัดร้อยเอ็ด

ต่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรี มีการอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ขั้นตอนต่อไปได้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ

พิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 และได้ตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว จนกระทั่งกฎหมายการชุมนุมสาธารณะผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านวาระ 3 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2558

กระบวนการผลักดัน “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558”

ก่อนที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ สำเร็จ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะที่เป็นการรับรองสิทธิของผู้ชุมนุมตามรัฐธรรมนูญให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกได้อย่างเต็มที่โดยไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่น และเป็นกรอบการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการอำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัย และกำกับการชุมนุมให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย จากการศึกษาการอ้างอิงหลักกฎหมายต่างประเทศมาเทียบเคียง การนำเสนอความคิดจากนักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสร้างความชอบธรรม จุดประสงค์หลักคือต้องการผลักดันพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะให้สำเร็จ

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาก่อนที่ตราพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ จะเห็นได้ว่าเรามีรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพการชุมนุมไว้ แต่ไม่สามารถที่จะคุ้มครองการใช้เสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งกฤษฎิ์เพชร โสมณวัตร (2557) ได้ชี้ว่าการรับรองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ล้วนแต่ไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์กับภาคประชาชนได้ ด้วยเทคนิคตามกฎหมาย กล่าวคือไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมให้โดยที่เปิดเผยให้มีการจำกัดสิทธิได้อย่างกว้างขวางและไม่ชัดเจน ส่งผลให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเคลื่อนไหวชุมนุมแทบไม่อยู่ในทางปฏิบัติ และประชาชนไม่สามารถอ้างประโยชน์ตามกฎหมายเพื่อเคลื่อนไหวชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รากฐานแนวคิดอันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ คือการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการชุมนุมสาธารณะ (หรือการประท้วง) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาล เป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (Individual) มาเป็นการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (Collective) ทั้งนี้การชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ และสันติ เป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิของพลเมือง ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกิจต้องปฏิบัติตาม และประเทศไทยได้ยอมรับหลักการคุ้มครองเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 เป็นต้นมา

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าการผลักดันกฎหมายชุมนุมสาธารณะควรมี เพราะเป็นรูปแบบที่หลายประเทศ โดยการวางเงื่อนไข ทั้งสถานที่ ลักษณะการเข้าร่วมที่ต้องเป็นการแบ่งการชุมนุมแบบเฉพาะเจาะจง ช่วงเวลาและระยะเวลาในการชุมนุม และลักษณะการชุมนุม เช่น แบบเคลื่อนที่ที่ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุม แต่การชุมนุมแบบยึดครองพื้นที่ ที่เข้าไปยึดครองสถานที่หรือหน่วยงานราชการ ซึ่งนานาประเทศไม่มีประเทศใดอนุญาตให้มีการชุมนุมแบบยึดครอง โดยเฉพาะพื้นที่ของสถานที่สำคัญ เช่น รัฐสภา สถานทูต บ้านพักของบุคคลสำคัญ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีเสรีภาพการชุมนุมไม่ใช่เสรีภาพอย่างสมบูรณ์เป็นเสรีภาพสัมพัทธ์ อาจกระทบต่อคนอื่นและส่วนรวมได้ กฎหมายการชุมนุม ควรเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนอื่น ๆ ในสังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นสิ่งที่เราเห็นในหลายประเทศ เป็นไปในลักษณะที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุม มิใช่จำกัดเสรีภาพการชุมนุม

วาระปัญหาการร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะในไทย

กรณีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ การเข้าสู่วาระส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบริบททางการเมืองที่มักเกิดความรุนแรงตลอดทศวรรษที่ผ่านมา และถือเป็นปัญหาสำคัญมากในการพัฒนาทางการเมือง เพราะการชุมนุม

เกิดขึ้นก็เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดจากการชุมนุมทางการเมือง เกิดประเด็นคำถามว่ากรณีที่เกิดขึ้นถือเป็นการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธได้รับการรับรองและคุ้มครองหรือไม่

ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐกับการบังคับใช้กฎหมาย ผู้วิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก่อนที่มีพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้ต้องตั้งอยู่บนดุลยพินิจเป็นหลัก มีการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง เป็นผลเสียต่อเจ้าหน้าที่เพราะต้องหามาตรการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสม ทั้งยังประสบปัญหาด้านการถูกดำเนินคดี การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ต่อการควบคุมการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมาย ไม่มีขั้นตอน และไม่ได้ออกแบบเพื่อควบคุมการชุมนุม และปัญหาการขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จากปัญหาที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐยังอยู่ในฐานะเป็น “ตัวกลาง” ระหว่างรัฐบาลกับผู้ชุมนุม อาจถูกมองว่าเป็นการเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ง่าย และถูกจำกัดโดยระเบียบต่างๆ ต้องใช้ดุลยพินิจเฉพาะเรื่อง

ปัญหาผู้ชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือผู้ชุมนุมมีปัญหาการตีความของผู้ชุมนุมกับรัฐบาล ต่อการใช้เสรีภาพการชุมนุม ที่ผู้ชุมนุมกับรัฐบาลเผชิญหน้ากันกับรัฐอ้างเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ เมื่อประชาชนใช้เสรีภาพไปกระทบสาธารณะส่งผลให้รัฐเข้ามาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ประเด็นต่อมาเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่เข้ามาจำกัดเสรีภาพการชุมนุมที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น กฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติความมั่นคง พระราชบัญญัติจลาจล พระราชบัญญัติควบคุมเสียง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ชุมนุม เพราะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจมากแก่เจ้าหน้าที่รัฐ แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายเหล่านี้มาควบคุมการชุมนุมมีปัญหา คือ

1. กฎหมายกลุ่มนี้เป็นการบังคับใช้เมื่อมีสถานการณ์โดยรวมของประเทศหรือบางพื้นที่เผชิญกับเหตุการณ์ไม่ปกติ และเห็นได้ชัดแจ้งว่าเหตุการณ์จะกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ การนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับการชุมนุมจึงเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
2. รูปแบบและวิธีการในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นการใช้กำลังของทหารและตำรวจ ที่ไม่เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจนำความสูญเสียและความเสียหายเกิดขึ้นได้
3. การขาดการตรวจสอบและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้สั่งการ เนื่องจากกฎหมายบางฉบับได้รับการยกเว้นให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่เมื่อมีความเสียหายที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ กลับไม่มีความรับผิดชอบเกิดขึ้นแต่อย่างใด
4. ปัญหาการยุติการชุมนุมด้วยการใช้กำลังสลายการชุมนุม ที่อ้างเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การสลายการชุมนุมในปี พ.ศ.2553 ที่เป็นผลให้เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนบาดเจ็บล้มตายเป็นรวมถึงเหตุการณ์ที่เป็นข้อถกเถียงเรื่องการสลายการชุมนุมที่ทำให้เกินกว่าเหตุ เช่น การกล่าวอ้างการใช้กระสุนจริง

ปัญหาการใช้กฎหมายพิเศษข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยของ พจนา โสภะเจริญวงศ์ (2556) พบว่ารัฐนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประชาชนมาบังคับใช้ มิได้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงกับการบังคับใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ ย่อมไม่สามารถจัดระเบียบเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่เจ้าหน้าที่รัฐนำบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการชุมนุมมาบังคับใช้กับการชุมนุมหรือการเดินขบวน ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรการทางกฎหมายเป็นไปในลักษณะปราบปรามการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุมหรือการเดินขบวน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า ทศนคติที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในไทยนั้น หลายฝ่ายมีความวิตกกังวลว่าการชุมนุมทางการเมืองมีคนเข้าร่วมจำนวนมาก ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้น และรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทศนคติเชิงลบต่อการชุมนุม ไม่ชอบการชุมนุมและเห็นว่าการชุมนุมเป็นปัญหาการบริหารประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของไพโรจน์ พลเพชรและคณะ (2547) พบว่าลักษณะทศนคติของภาครัฐเป็นในเชิงลบต่อการชุมนุม และมองการชุมนุมเป็นการแสวงหาผลประโยชน์รูปแบบหนึ่ง

เหตุผลในการผลักดันกฎหมายชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากกระแสการเมืองที่ซับซ้อนเป็นเวลากว่าทศวรรษ สาเหตุของกระแสการเมืองที่เป็นผลมาจากความตื่นตัวของประชาชนภายในประเทศความกระตือรือร้นสนใจทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่สอดคล้องกับการรวมกลุ่มดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งที่ผ่านมา

มาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เรียกว่า การชุมนุมอันถือเป็นเสรีภาพที่ประชาชนสามารถทำได้ตามระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กระแสการเมืองการชุมนุมในช่วง พ.ศ.2548 - 2557 มีลักษณะบริบทการชุมนุมที่มีฐานมาจากการเมือง ไม่ใช่การชุมนุมที่กระทำภายในความมุ่งหมายหรือเจตนาของรัฐธรรมนูญ เพราะกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นถูกปลุกปั่นด้วยยุทธวิธีต่าง ๆ จนก่อให้เกิดความรู้สึกที่รุนแรง เป็นสาเหตุต่อการละเมิดต่อกฎหมายหลายครั้ง จึงตระหนักว่ากฎหมายที่มีอยู่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่สามารถเข้าควบคุมกลุ่มของประชาชนจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการผลักดันกฎหมายการชุมนุมไทย มีแนวคิดที่จะผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานพอสมควร แต่แนวคิดนั้นก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง โดยมองส่วนหนึ่งนั้นเห็นว่าเป็นการเกิดมาจากความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดมาจากการชุมนุมประท้วงที่เกินขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุม จึงทำให้มีแนวคิดในการผลักดันกฎหมายควบคุมอีกครั้ง สอดคล้องกับงานวิจัยของมานะชัย แก้วพงษ์ชา (2553) พงณา โสภากาญจน์วงศ์ (2556) ปรีดีมนัส มุสิกษุณเฑาะห์ (2554) และวีระยุทธ ชัยชนะมงคล (2556) ได้เสนอให้มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลอื่นที่ใช้พื้นที่สาธารณะ ดังนั้นการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อใช้บังคับในประเทศไทยเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองที่มีความรุนแรง และงานวิจัยของสมชาย บริชาศิริกุลและคณะ (2557) ได้เสนออีกว่าการขาดกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการชุมนุม มีส่วนสำคัญต่อปัญหาการชุมนุมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะมีความไม่ชัดเจนจากรัฐธรรมนูญที่กำหนดแนวทางกว้าง และไม่ได้ชี้ชัดว่าเราใช้เสรีภาพการชุมนุมได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้การผลักดันกฎหมายการชุมนุมสาธารณะปรากฏอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมที่สุดในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปี พ.ศ.2553 - 2554 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นหลายฉบับ แต่ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายการชุมนุมที่ผลักดันเป็นผลสำเร็จ ด้วยเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งประเด็นกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ทำให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้ หรือประเด็นเรื่องรูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมสาธารณะที่นำมาเป็นมาตรการทางกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของไทยได้อย่างไร จากเหตุผลดังกล่าว มีการเคลื่อนไหวคัดค้านที่หลากหลาย ด้วยการยื่นแถลงการณ์ จัดชุมนุมคัดค้านร่างกฎหมายการโต้แย้งจากนักวิชาการ และข้อเสนอจากองค์กรภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง

เหตุผลเกี่ยวกับการออกกฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากการออกแบบเพื่อการจัดการกับการชุมนุมทางการเมืองซึ่งเป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ แล้วยังเป็นผลมาจากความหวาดกลัวการชุมนุมทางการเมือง จึงเป็นเหตุผลที่มีการผลักดันร่างกฎหมายฉบับนี้ออกมา โดยผลของการก่อตัวของประเด็นปัญหาเสรีภาพในการชุมนุมในทุกบริบทการเมืองที่ผ่านมาได้อธิบายไว้แล้ว ส่งผลให้มีการผลักดันการใช้กฎหมายชุมนุมสาธารณะ ผ่านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารเสมอมา โดยงานของทินกฤต นุตวงษ์ (2557) ได้ตั้งข้อสังเกตการก่อตัวของแนวคิดในการร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ในช่วง พ.ศ.2536 พ.ศ.2550 พ.ศ.2554 เห็นว่าเป็นช่วงหลังจากเกิดเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบต่อสาธารณะ และได้นำเสนอร่างกฎหมายสู่การพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติ

เงื่อนไขสำคัญในการกำหนดพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า เงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนด พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ในช่วงรัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ระหว่าง ปี พ.ศ.2557 - 2558 มีประเด็นดังนี้

1. การผลักดันนโยบายหรือกฎหมายต่าง ในช่วงที่มีรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มาจากการรัฐประหาร เนื้อหานโยบายที่มักเป็นไปในแนวทางการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่า ในสมัยรัฐบาลที่มาจากความเป็นประชาธิปไตย ที่เน้นนโยบายสะท้อนมาในรูปแบบการมีส่วนร่วมและให้อำนาจกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น ในสังคมการเมืองที่อยู่ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ผู้คนตัวเล็กตัวน้อยก็ไร้อำนาจที่จะต่อรอง ซึ่งแม้ในยามปกติ พวกเขาก็ “เสียงเบา อยู่แล้ว” ซ้ำยังถูกปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเคลื่อนไหวคัดค้านทำให้อย่างกลายเป็น “ไร้เสียง” ไปในที่สุด

2. เกิดช่องทางลัด หรือช่องทางพิเศษ หรือ “หน้าต่างแห่งโอกาส” ในการเชื่อมประสานกับผู้ที่มีอำนาจที่เข้า ขึ้นมาจากการรัฐประหาร เพื่อเสนอและยุติปัญหาจากนโยบายหรือกฎหมาย โครงการการพัฒนาขนาดใหญ่และการบังคับ ใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ ทน และทุนในพื้นที่ หรืออาจเป็นประเด็นที่กลุ่มเสนอ ต้องการได้ ประโยชน์ในการผลักดันกฎหมาย นโยบาย ที่ใช้ช่องทางการเมืองที่ไม่ปกตินี้ หน้าต่างนโยบาย (Policy Windows) ของ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เช่นนี้เนื่องจากปัจจัยเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามหน้าต่าง นโยบายที่เกิดจากการรัฐประหารก็จะเปิดและปิดลงอย่างรวดเร็ว ด้วยการสนับสนุนของกลุ่มผู้ที่มีอำนาจสูงสุด (Decision By Sovereigns) ดังนั้น เมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดขึ้นแล้ว ผู้ที่ผลักดันกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ก็ต้องใช้โอกาสเช่นนี้ทันที ในการประสานงานทั้ง 3 กระแส และผลักดันให้เกิดการตัดสินใจ (Policy Output) ให้การนำร่างพระราชบัญญัติฯให้ผ่าน เป็นกฎหมายให้สำเร็จในที่สุด

3. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์ เป็นเครือข่ายเดียวกันกับคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ (คสช.) โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 เพื่อทำหน้าที่เสนอ เห็นชอบ และกลั่นกรองกฎหมายแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิก ไม่เกิน 220 คน นับตั้งแต่มีรัฐประหาร ภาคประชาชน กลุ่มธุรกิจ หรือหน่วยงานภาครัฐหลายกลุ่มยื่นข้อเสนอต่อคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อการแก้กฎหมาย เสนอกฎหมาย หรือเสนอให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อที่ต้องการแก้ปัญหา ขององค์กรของตนโดย เฉพาะจึงเรียกร้องผลักดันกันในระยะเวลาที่อยู่ในช่วงรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการผลักดัน “พระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ.2558”

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558” ผู้วิจัย พบว่า บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เชิงสถาบัน อันถือเป็นตัวแสดงทางนโยบาย (Policy Actor) ที่มีบทบาทในการกำหนด นโยบายอย่างสำคัญ ซึ่งมีดังนี้

ก) ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ

จากการที่สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ โดยก่อน ลงมติ รองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ ได้เข้าไปชี้แจงเหตุผลในร่างกฎหมายฉบับนี้ โดย การร่างกฎหมายนี้ขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม และไม่ได้เป็นกฎหมายที่จำกัด สิทธิการชุมนุมของประชาชน จะเห็นว่ามุมมองของรัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นั้น ไม่ได้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ ริดรอนสิทธิเสรีภาพการชุมนุม แต่เป็นการคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของสังคมให้สงบเรียบร้อย

นอกจากนี้เหตุผลการร่างโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ร่างพระราชบัญญัติด้วย เหตุผลเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการชุมนุม ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อที่ต้องการดูแลการชุมนุม ผู้ชุมนุม และประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ ทั้งยังคุ้มครองสถานที่ สถานที่ราชการ เมื่อวิเคราะห์จากข้อมูล ผู้วิจัยพบว่า ทศนะ ของฝ่ายบริหารค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือมุ่งที่สนับสนุนและส่งเสริม ขานรับ กฎหมายการชุมนุม สาธารณะ ด้วยการอ้างเหตุผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ ส่งเสริมการใช้เสรีภาพการชุมนุม และ ดูแลการชุมนุม ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่พระราชบัญญัติการชุมนุมฯ

นอกจากนี้พบว่า นายสมชาย แสวงการ สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้อภิปรายในการยกร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมฯนั้น เข้ามาอภิปรายแก้ไขทั้งในส่วนสำคัญๆ เช่น การนิยาม อำนาจศาลปกครอง และการกำหนดโทษ ซึ่งใน อดีตเป็นกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ..... โดยคณะรัฐมนตรีสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชา ชิวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อปี พ.ศ. 2549 อีกด้วย เป็น เครือข่ายเดียวกันกับทหารฝั่งอนุรักษ์นิยมที่ทำการรัฐประหารในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ข) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นผู้ผลักดัน รวมทั้งคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นตัวแสดง หลักที่มีบทบาทสูงในฐานะองค์กรหลักในฐานะองค์กรหลักที่นำกฎหมายการชุมนุมไปปฏิบัติ (Policy implementation) จะเห็นได้จากการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมฯตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 จนมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการ ชุมนุม อีกครั้งตอนปี พ.ศ 2557

ผู้วิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐที่เป็นตัวแสดงหลักสำคัญต่อการผลักดัน และให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ ตั้งแต่ร่างกฎหมายสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ..... ในปี พ.ศ.2557 ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ(สตช.)เข้าร่วมผลักดัน ซึ่งจากข้อมูลผู้ที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้าราชการตำรวจร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งพบว่าคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่มีจำนวนทั้งหมด 22 คน มีเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งหมดถึง 7 คน พลเรือน 5 คน และที่น่าสังเกต ในรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารด้วยการแต่งตั้งทหารเป็นคณะกรรมการถึง 10 คน ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดหมายได้โดยการอ้างว่ากฎหมายฉบับนี้ส่วนหนึ่งเพื่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ

นอกจากนี้ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มข้าราชการ (Bureaucrat) คือกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมี บทบาทสำคัญตั้งแต่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ ร่างแรกด้วยการตั้งคณะกรรมการร่างภายในสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะขึ้นมา ทั้งยังเป็นองค์กรที่รับผิดชอบต่อการแปลงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะไปสู่การ ปฏิบัติ หรือการบังคับใช้กฎหมายให้มีผลในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ดังนั้นกลุ่มข้าราชการ ตำรวจเป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้ว่านโยบายจะถูกนำเสนอโดยคณะรัฐมนตรีแล้วผ่าน การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตาม

ทั้งนี้การที่กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยปกติแล้วนั้นจะถือเอากฎหมายการชุมนุมสาธารณะไปปฏิบัติและคงเป็น หน่วยงานที่มีข้อมูลในเชิงปฏิบัติการในการควบคุมการชุมนุม หรือการควบคุมฝูงชนอยู่แล้ว เป็นกลุ่มที่ให้ข้อมูลสำคัญใน การกำหนดนโยบาย ตลอดจนถึงการกำหนดแผนการควบคุมการชุมนุมที่ออกตามพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ ซึ่งหากมอง ในแง่ดีคือมีข้อมูลในทางปฏิบัติเพื่อกำหนดกฎหมายชุมนุม แล้วนำข้อมูลไปร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ..... ได้อย่าง ดีและเข้าใจธรรมชาติของการชุมนุมเพราะมีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากผลเสีย เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ รบรู่เกี่ยวกับวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เฉพาะเจาะจง อาจทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นคือร่างกฎหมาย การชุมนุมสาธารณะไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะตอบสนองปัญหาที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ได้(การชุมนุมที่พัฒนายุทธวิธีขึ้นตอบได้ แบบใหม่)

ทั้งนี้กลุ่มข้าราชการตำรวจก็มีแนวโน้มจะกำหนดนโยบายในลักษณะป้องกันตัวเอง (Self-Protection) คือจะไม่ พยายามกำหนดนโยบายที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์กลุ่มของตน โดยเฉพาะนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นมีลักษณะที่ ค่อยๆปรับแก้จากนโยบายที่มีอยู่เดิม (Instrumentalism) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็มุ่งเน้นปัญหาการชุมนุม สาธารณะ ที่หน่วยงานเคยได้รับผลกระทบ เพื่อตอบสนองปัญหาเสมอ โดยที่เน้นปัญหาที่หน่วยงานตัวเองต้องรับผิดชอบ และมีความคุ้นเคย

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ในปี พ.ศ.2544 2553 และ 2557 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการเพื่ อยกร่างกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะ หรือที่รู้จักคือ “กฎหมายชุมนุมสาธารณะ” โดยการให้เหตุผลที่ต้องการร่าง กฎหมายนี้ว่า การชุมนุมในปัจจุบันมีมาก และบางครั้งผู้ชุมนุมจะปิดกั้นถนนซึ่งย่อมสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน บางครั้งใช้ความรุนแรงสร้างความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราชการและของประชาชนทั่วไป สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติจึงตั้งคณะทำงานยกร่างกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวก ส่งเสริม คัมครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมและเพื่อเป็นการป้องกันความเดือดร้อนหรือไม่สงบของบ้านเมือง ซึ่ง คณะ กรรมการฯหรือแม้กระทั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติหน่วยงานใหญ่เอง ได้จัดกิจกรรมเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น ทำ แบบสอบถามส่งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมและมีการพัฒนาความ คิดเห็นสู่การพัฒนาร่างกฎหมายต่อไป

จากการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการริเริ่มในการยกร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะ เมื่อพิจารณาจากสาระร่าง กฎหมายหรือแม้กระทั่งกฎหมายการชุมนุมที่ผลักดันสำเร็จ สะท้อนให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติต่อการชุมนุมใน เชิงลบที่ต้องการควบคุมกำกับอย่างเข้มงวด ซึ่งรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมีจุดหมายที่มุ่งควบคุมและกีดกันประชาชนที่ต้องการ แสดงออกสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ระบบราชการถือเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งการกำหนดนโยบาย โดยมีกระทรวง กรมเป็น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ดังนั้นในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ระบบราชการ คือสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ ถือเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายควบคุมดูแลการชุมนุม ทั้งนี้หน้าที่หลักของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รักษากฎหมายและเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายด้วย แต่อย่างไรก็ตามการผลักดันจากสำนักงาน

ตำรวจแห่งชาตินั้น ก็ยังเป็นการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง รวมศูนย์อำนาจขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ทำให้การกำหนดนโยบายโดยระบบราชการไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก

ค) ผู้เชี่ยวชาญการร่างกฎหมาย

ผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันเป็นผู้เชี่ยวชาญทางความรู้ที่สำคัญด้านการร่างกฎหมาย คือ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและในช่วงที่มีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ.... เป็นคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ.... ทั้งนี้ก็ยังเป็นบุคคลที่เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.... ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญสำคัญ ที่ได้รับการไว้วางใจ และอยู่ในกฤษฎีกา เป็นเวลานานและมีการใช้ความชำนาญในการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานราชการเป็นจำนวนมาก ได้สนับสนุนความรู้ ชี้ประเด็นความต้องการกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ให้เป็นนโยบายหลักในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหา ด้วยการยกงานวิชาการ และเป็นบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายฉบับนี้แบบเป็นทางการถึง 2 ครั้ง ด้วยกัน โดยนายปกรณ์ได้นำเสนอผลงานทางวิชาการในลักษณะ ต่าง ๆ

ผู้วิจัยพบว่า ปกรณ์ นิลประพันธ์ เป็นผู้ที่มีบทบาทตัวแทนที่มาจากสำนักงานกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐต่อการผลักดันพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้เชี่ยวชาญทางความรู้ที่สำคัญเป็นพิเศษ สวมบทบาททั้งเป็นนักวิชาการและกรรมการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งจะได้จากการเคลื่อนไหวโดยการผลักดันด้านความรู้เกี่ยวกับการชุมนุม และนำเสนอกฎหมายเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จุดยืนที่สำคัญคือ แสดงข้อเสนอแนะตลอดมาว่า ควรมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะเพื่อใช้เป็นกฎหมายฉบับสำคัญต่อการจัดการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

จากที่กล่าวมา กลุ่มผลประโยชน์เชิงสถาบันที่เป็นส่วนรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หน่วยงานราชการและเป็นตัวแสดงผู้เชี่ยวชาญ ล้วนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ประกอบขึ้นด้วยชนชั้นนำทั้งสิ้น เป็นผู้ที่กำหนดความเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางนโยบาย คือ การกำหนดประเด็นพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ส่งผลกระทบแก่ประชาชน ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม มากกว่าที่ประชาชนจะเป็นผู้กำหนดความเห็นต่อชนชั้นนำ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ อันถือเป็นนโยบายสาธารณะจึงเป็นการสะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ และพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อผลักดันสำเร็จจึงมีทิศทางจากบนลงล่างจากชนชั้นนำสู่ประชาชน มากกว่าที่จะเป็นการเกิดขึ้นของความยินยอมและต้องการของประชาชนเอง

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและนักวิชาการ

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของพระราชบัญญัติการชุมนุม แม้ว่ามีตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ทั้งระบบราชการ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน/วิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ข้อเสนอแนะและความคิดเห็น แต่ตัวแสดงภาคประชาชนและนักวิชาการ ได้รวมตัวคัดค้าน ด้วยยุทธวิธีหลักคือจัดเสวนาวิชาการ และยื่นแถลงการณ์คัดค้าน มีข้อเสนอแก้ไขชะลอการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม ผู้วิจัยพบว่า ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2553 มีการริเริ่มตราพระราชบัญญัติการชุมนุมในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะนั้น มีการต่อต้านการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ แต่พระราชบัญญัติก็ผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่อยู่ในช่วงรัฐประหารก็ตาม สำหรับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมเมื่อเริ่มพิจารณา มีการเคลื่อนไหวคัดค้านในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งยกประเด็นคัดค้าน

ทั้งนี้กลุ่มนักวิชาการแม้ไม่ได้เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นกลุ่มผู้เสนอให้มีการคัดค้านการเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม มิใช่กลุ่มผู้มีบทบาทเสนอนโยบาย (Policy Entrepreneurs) เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารในปัจจุบันได้จำกัดเสรีภาพการแสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นไม่ได้นำไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเช่นเดียวกันกับกลุ่มภาคประชาชนที่มีการเคลื่อนไหวคัดค้านผ่านแถลงการณ์ก็ไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นกัน แล้วเมื่อไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมแล้ว ก็ย่อมไม่สามารถโน้มน้าวชักจูงกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ ทำให้ไม่มีส่วนร่วมในกรรมวิธีการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการออกกฎหมายชุมนุม แต่อย่างไรก็ตาม การไม่สามารถยับยั้งหรือแก้ไขกฎหมายการชุมนุมก่อนที่จะผ่านการลงมติจากสภา เมื่อพิจารณาต่อไปก็พบว่าอำนาจ

ในการร่างพระราชบัญญัติรวมศูนย์กลางอยู่ที่ระบบราชการเป็นส่วนหลัก การจัดทำร่างพระราชบัญญัติไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งที่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิของภาคประชาชนในการใช้เสรีภาพการชุมนุมอย่างมากก็ตาม

แม้ว่าภาคประชาชนและนักวิชาการจะส่งเสียงเรียกร้องหรือให้ชะลอการพิจารณาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ แต่ก็ดูเหมือนว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะ “มีความจำเป็นเร่งด่วน” ที่ต้องรีบพิจารณาโดยเริ่มต้นจากการมีการประสานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ใช้ระยะเวลาพิจารณาวาระเพียง 1 วันเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดีจุดยืนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ชัดเจนคือต้องการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ให้สำเร็จให้ได้ ไม่ว่าอ้างเหตุผลใดก็ตาม ย่อมไม่อาจหยุดหรือชะลอการพิจารณาไปได้ ถึงแม้ว่าจะมีการโต้แย้งกฎหมายฉบับนี้จากองค์กรภาคประชาชน องค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรภาครัฐต่าง ๆ แต่ท่าทีของสภานิติบัญญัติก็ยังคงดำเนินการพิจารณาต่อไปโดยไม่ได้นสนใจถึงข้อเรียกร้องจากเครือข่ายภาคประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ แม้แต่น้อย

การเคลื่อนไหวเรียกร้องคัดค้านการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ ไม่ยอมรับนโยบาย กรณีการเสนอไม่ให้รัฐบาลไม่ตัดสินใจนโยบาย ไม่เข้าใจปัญหาความเดือดร้อนจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย กรณีนี้ได้ชี้ว่าความสำคัญของความเดือดร้อนที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย จุดประสงค์เพื่อที่ต้องการดึงความสนใจจากรัฐธรรมนูญ องค์กรภาคประชาชน และสื่อมวลชน ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญของการเคลื่อนไหวต้องพยายามที่จะโน้มน้าวความคิดและเป้าหมายของกลุ่ม ดังนั้นเมื่อพิจารณาการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่คัดค้านไม่มีผลต่อการตัดสินใจร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ และไม่สร้างผลสะท้อนจากการตอบสนอง โดยการนำข้อเรียกร้องไปสู่วาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งเกิดจากอุปสรรคและตัวขัดขวางการเคลื่อนไหวหลังรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 ทำให้การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและแสดงความคิดเห็นมีข้อจำกัดอย่างมาก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติกับกระบวนการผลักดัน “พระราชบัญญัติการชุมนุมฯ”

สภานิติบัญญัติแห่งชาติถือเป็นองค์กรที่รับการตัดสินใจจากรัฐบาล คณะรัฐมนตรี มีบทบาทกลั่นกรองและพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภา มีอำนาจและบทบาททางการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision-making) ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างกฎหมาย กฎฎีกา และหน่วยงานในระบบราชการ จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ช่วงก่อนวาระขึ้นรับหลักการ และวาระรับหลักการมีการอภิปรายประเด็นน้อยและจำนวนผู้อภิปรายน้อย มีการใช้เทคนิคเสนอประเด็นความรู้โดยคุณปกรณ์ นิลประพันธ์ ผู้ที่รับผิดชอบหลักตัวแทนในการเสนอกฎหมาย ด้วยหน้าที่เป็นกรรมการกฤษฎีกาที่ดูแล พัฒนา แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเข้าตอบข้อเสนอและข้อคำถามอย่างต่อเนื่องทุกประเด็น ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติตั้งประเด็นขึ้น เช่น เรื่องศาล การใช้เครื่องเสียง อำนาจศาล คำจำกัดความ ตลอดจนถึงวิธีใช้ เครื่องหมาย ได้ยกเอาหลักการและข้อเสนอ เพื่อแก้ไขให้กระจ่างขึ้น เช่นเรื่องศาล ก็ยกอ้างเหตุผลว่าควรใช้ศาลแพ่ง และศาลจังหวัด เพื่อความสะดวก เป็นเทคนิคที่ผู้เสนอกฎหมายจะต้องพยายามจูงใจ ไม่ว่าด้วยหลักการตรรกะ เหตุผล ข้อเท็จจริง หว่านล้อมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติคล้อยตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่สนับสนุนเป็นกฎหมายที่ดี สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่นำไปปฏิบัติ สอนตอบต่อประชาชนจำนวนมาก และที่สำคัญคือตอกย้ำว่าเป็นกฎหมายที่ให้ประโยชน์กับทุกฝ่าย (Win-Win-Policy) เพื่อต้องให้ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา

คณะกรรมการการวิสามัญรายในวาระที่ 2 และ วาระที่ 3 แม้ว่าจะมีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นหลัก คือการตัดอำนาจของศาลปกครอง กรณีวินิจฉัยคดีชุมนุมสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้ตัดบทนิยาม “ศาล” ในมาตรา 4 ออก แต่พบว่าอำนาจในการพิจารณาคำสั่งยกเลิกการชุมนุมกลับเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม คือศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดตามมาตรา 22 ย่อมชี้ให้เห็นว่าองค์กรรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกลุ่มที่มีอำนาจนำในกระบวนการกำหนดกฎหมายชุมนุม มุ่งให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดข้อขัดแย้งในการชุมนุมเสียเอง อันเกิดผลกระทบต่อสถาบันตุลาการที่ต้องกลายเป็นคู่ขัดแย้งและขาดความน่าเชื่อถือด้วย

กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาภายใต้สภาวะการณ์เผด็จการอำนาจนิยมปัจจุบัน ได้สะท้อนถึงรูปแบบที่มุ่งโอนอำนาจการอนุมัติ หรืออนุญาต เกี่ยวกับการทำกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน ตัดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองที่ยึดโยงกับประชาชนออก เป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการตรากฎหมายในรัฐบาลประชาธิปไตย โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีความสำคัญต่อขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนต่อการใช้เสรีภาพและสิทธิทางการเมือง คือ ร่างพระราชบัญญัติการ

ชุมนุม ที่มีเนื้อหาแข็งแกร่งปิดกั้นการเคลื่อนไหวของประชาชนแทบทุกรูปแบบ โดยมีบทบัญญัติให้การชุมนุมเกือบทุกประเภทต้องขออนุญาตชุมนุมต่อเจ้าพนักงานก่อน ไม่ใช่เพียงแค่แจ้งให้ทราบเท่านั้น เพราะกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจให้ความเห็นอนุญาตหรือไม่อนุญาตการชุมนุมได้ และโดยส่วนมากองค์กรรัฐจะต้องขัดขวางการเคลื่อนไหวของประชาชนทุกรูปแบบ เพื่อให้สังคมหนึ่งไม่ให้เกิดความวุ่นวาย บั่นป่วนโกลาหล ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจะพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อระงับยับยั้งการชุมนุมของประชาชนที่แจ้งมา โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริง หรืออยู่บนฐานของความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่อยู่บนฐานที่ว่า การชุมนุมทุกประเภทรุนแรงไม่ต้องการให้มีการชุมนุมเกิดขึ้น มาตรการแข็งแกร่งเช่นนี้ก็ไม่มีความเกิดขึ้นในรัฐบาลประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- แก้วคำ ไกสรพงษ์. (2548). *หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐธา วินิจฉัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ แนวทางการศึกษาสหวิทยาการ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จันจิรา เอี่ยมมยุรา. (2552). *เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด*. บทบัณฑิตย เล่มที่ 65 ตอนที่ 4, (ธันวาคม).
- ทินกฤต นุตวงศ์. (2557). “อดีต ปัจจุบัน อนาคต กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย” ใน *เสรีภาพชุมนุมหรืออนธิปไตย. วารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 7 (2) 183-195.
- นพดล อุดมวิเศกุล. (2548). *การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย*. (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- นพดล อุดมวิเศกุล. (2560). *การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย.
- ประสงชัย เศรษฐสุวิชัย. (2557). *การเข้าสู่วาระระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบคิงด้อม*. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการจัดการปกครอง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ปรีดีมนัส มุสิกนุเคราะห์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- พจนา โสภางกูร. (2556). *มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ*. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- มานะชัย แก้วพงษ์ชา. (2553). *มาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ*. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: พัฒนาการพิมพ์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2558). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิดพัฒนาการ สถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บริษัท จุฑทองจำกัด.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ. (2557). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมบัติ อารังธวัช. (2549). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (Vol. 14). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อภิญาณ์ วรนนตกุล. (2546). “ความสงบเรียบร้อยหรือสิทธิเสรีภาพ : การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”, . (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง), คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ออนไลน์

- โชคชัย อาษาสนา. (2553). *ทฤษฎีของ โทมัส อาร์ดาย (Thomas R. Dye)*. Retrieved 14 กุมภาพันธ์ 2560

- บรรณาธิการไอลอร์. (2559). สำนักรวบรวมความเห็นภาคประชาชนต่อ ร่าง พ.ร.บ.ชุมนุมฯ. Retrieved from ilaw.or.th/node/3546
- บรรณาธิการรอยด์ ทีวี. (2558). สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ. Retrieved from <http://shows.voicetv.co.th/intelligence/164508.html>
- ประกาศ ปันตบแต่ง. (2557). คู่กับประกาศ ปันตบแต่ง: เมื่อ พ.ร.บ.ชุมนุม จะปิดตายทรัพยากรทางการเมืองที่คนจนเคยใช้. Retrieved from prachatai.com/journal/2015/05/59063
- พันตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ. (2557). "วัชรพล" ผลักดันเต็มสูบ พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ เครื่องมือ จนท.คุมมือ. Retrieved from www.thairath.co.th/content/44063