



**กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ดุลยภาพระหว่าง
เสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน**
**The Law of Public Assembly : Equilibrium between
the Freedom of Protesters and People**

ชลัท ประเทืองรัตนา¹

สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล, สถาบันพระปกเกล้า.

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารบี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210.

เมลล์ติดต่อ: chalat@kpi.ac.th

Chalat Pratheuangrattana²

The office of Peace and Governance, King Prajadhipok's Institute.

The Government Complex, Building B, 5 Floor (Southern Zone)

120 Moo 3 Chaengwattana Road Thung Song Hong Laksi Bangkok 10210.

Email: chalat@kpi.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) แนวคิด หลักการของการชุมนุมสาธารณะ และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ 2) บริบทการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยและเปรียบเทียบข้อเสนอแนะต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย 3) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดดุลยภาพของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน ในการรวบรวมข้อมูลนั้น รวบรวมจากเอกสารและการสนทนากลุ่ม 2 ครั้งในจังหวัดกรุงเทพมหานครและร้อยเอ็ด ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยนักวิชาการ ภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ผู้แทนจากองค์การพัฒนาเอกชน ทนายความ ศาลยุติธรรม นักกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เกาหลีใต้ ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ยกเว้นสหรัฐอเมริกา สำหรับการชุมนุมในสังคมไทย นับตั้งแต่ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

¹ นักวิชาการผู้ชำนาญการ

² Academic



มีการชุมนุมจำนวนครั้งมากน้อยแตกต่างกันไป ในส่วนของความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทยมีแนวคิดที่แตกต่างกันต่อกฎหมายการชุมนุม ระหว่างฝ่ายที่เน้นการควบคุมกับส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม ข้อเสนอแนะของงานวิจัยมีดังนี้ 1) ควรมีกฎหมายเพื่อให้เกิดดุลยภาพที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไป 2) เนื้อหาสาระของกฎหมายควรประกอบด้วย การแจ้งให้ทราบ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้มาชุมนุม อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งห้ามและการอุทธรณ์ของผู้ชุมนุม หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและความรู้ด้านการชุมนุม การสลายการชุมนุม การชุมนุมในยามวิกาล สถานที่ห้ามชุมนุม และบทลงโทษ

คำสำคัญ: กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ, เสรีภาพในการชุมนุม



Abstract

The objectives of this study are: 1) to study the concepts and principles of assembly in public and to undertake comparative study of public assembly law in target countries; 2) to study the context of public assembly in Thai society and compare various Thai groups' recommendations concerning public assembly law and; 3) to suggest an equilibrium between the freedom of protesters and people. All data were collected from relevant documents and through two group discussions, one arranged in Bangkok and one in Roi Et Province. Target informants were academics, private sector individuals affected by public assembly, NGO personnel, lawyers, and judges. The research found that England, France, Germany, and South Korea have peaceful assembly provisions in their constitutions and laws, but the United States of America does not. Regarding public assembly in Thailand between 1932 and 2014, there are differences in the total number of public assembly. Various groups in Thailand hold differing views on public assembly law: freedom versus control. This study suggests the following measures: 1) there should be public assembly law that provides equilibrium between the freedom of protesters and people. 2) the freedom of assembly is an important principle that shall be guaranteed despite limitation in some cases. 3) the substance of public assembly law should require: that an organiser shall provide information about their demonstration; that duties of the organiser and a person who participates in a public assembly shall be identified; that officials should have authority to stop public assembly and the organiser should be able to appeal and; that the duties of the police and the body of knowledge of public assembly, the dispersal of the public assembly, the public assembly at night, places prohibited to public assembly, and penalty shall be specified.

Keywords: Public Assembly Law, Freedom of Assembly in Public



1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การได้รับประกันการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนได้มีช่องทางในการแสดงออก เรียกร้องความต้องการ บอกเล่าความทุกข์ร้อน อีกทั้งรัฐมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน บางครั้งรัฐไม่สามารถให้บริการได้ทันต่อสถานการณ์อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนออกมาเรียกร้องให้รัฐจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการชุมนุมประท้วง การชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่เสริมสร้างเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว อีกทั้งเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพทางการเมืองที่ต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ (Collective)³

ในขณะเดียวกันการใช้เสรีภาพนั้นก็จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบเช่นกันว่าอยู่ในขอบเขตหรือไม่ เป็นการกระทบสิทธิของผู้อื่นหรือไม่ จึงจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับสิทธิของประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบ ไม่เกิดความวุ่นวายและไม่ขัดขวางการสัญจรไปมาของบุคคลที่สามจนไม่อาจใช้พื้นที่สาธารณะได้ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมมิใช่สิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่เกิดความวุ่นวายกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น⁴

คำว่า “สิทธิ” (right) มีคำ คู่กันอยู่คือ “หน้าที่” (duty) ไม่ว่าจะเรื่องใด ๆ ก็ตาม เมื่อมี “สิทธิ” ก็ย่อมมี “หน้าที่” คู่กันเสมอ เมื่อประชาชนมีสิทธิที่รับรองตามกรอบของกฎหมาย ก็ย่อมเกิดหน้าที่ที่รัฐจะต้องเคารพและคุ้มครอง ผลคือ หน่วยงานรัฐต้องละเว้นไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและยังมีหน้าที่ในการจัดการคุ้มครองสิทธิไม่ให้มีการละเมิดทั้งจากรัฐและปัจเจกชนด้วยตนเอง⁵ ส่วนคำว่า “อิสรภาพ” นั้น ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 217 เอ (III) วันที่ 10 ธันวาคม

³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, (กรกฎาคม 2552), “ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับบทติกาที่ควรจะเป็น,” **วารสารจลนิติ**, 6 (4), 59-70.

⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์, (มีนาคม 2553), “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ,” **วารสารกฎหมายปกครอง**, 27 (1), 3-68.

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2556), **สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย**, สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2557, จาก [www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130730155120.pdf\[0\]](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130730155120.pdf[0])

พ.ศ. 2491 ได้บัญญัติไว้ว่าสิทธิเป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ นอกจากนี้ ในปฏิญญาดังกล่าวข้อ 2 ยังใช้คำว่า “ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวง...” ควบคู่กัน

การประชุมที่ผ่านมากในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ความเดือดร้อนได้รับการแก้ไขและการชุมนุมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516, 6 ตุลาคม 2519 และ 17-18 พฤษภาคม 2535 รวมทั้งการประชุมของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.) เป็นต้น การชุมนุมในพื้นที่สาธารณะที่ผ่านมาก มีสถิติการชุมนุมในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ดำรงตำแหน่ง 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 - 23 กุมภาพันธ์ 2534) เฉลี่ย 150 ครั้งต่อปี รัฐบาล นายชวน หลีกภัย จำนวน 750 ครั้งต่อปี (ดำรงตำแหน่ง 23 กันยายน 2535 ถึง 19 พฤษภาคม 2538 สมัยแรก) รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จำนวน 1,200 ครั้งต่อปี (ดำรงตำแหน่ง 25 พฤศจิกายน 2539 - 8 พฤศจิกายน 2540) ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เฉลี่ย 2,200 ครั้งต่อปี (ดำรงตำแหน่ง 17 กุมภาพันธ์ 2544 - 11 มีนาคม 2548 สมัยแรกและ 11 มีนาคม 2548 - 19 กันยายน 2549 สมัยที่สอง) ซึ่งการประชุมส่วนมากไม่ได้มีความรุนแรง แต่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ⁶

การประชุมเรียกร้องหลายครั้งมีการเดินขบวน ซึ่งภาครัฐย่อมมีหน้าที่ในการดูแลควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ปราศจากความรุนแรง แต่บางครั้งภาครัฐใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมโดยการสลายการชุมนุมด้วยเหตุผลในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การกระทำดังกล่าวไม่เพียงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายในประเทศเท่านั้น แต่ขยายวงกว้างสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วย ต่างประเทศเองก็อาจเข้ามาแทรกแซงด้านเศรษฐกิจด้วยข้ออ้างในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ที่สำคัญการใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุม เป็นความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิดังกล่าวไว้และทำให้เกิดปัญหาที่แท้จริงได้รับการแก้ไขได้ยาก แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าถ้าไม่ใช้กำลังสลายการชุมนุม รัฐก็จะถูกวิจารณ์ว่าละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและละเลยต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยรัฐจะต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป จนกระทั่งประชาชนไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ กล่าวคือต้องสามารถชุมนุมได้เป็นหลัก ไม่สามารถชุมนุมได้เป็นข้อยกเว้นและต้องสามารถให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการห้ามการชุมนุม เป็นต้น ที่ผ่านมากองทัพไทยมีการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนมาก รวมถึงการประชุมประท้วงทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบ

⁶ เพลินตา ตันรังสรรค์, (กรกฎาคม 2552), “เสรีภาพในการชุมนุม : ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ,” *วารสารจลนิติ*, 6 (4), 71-79.



ต่อประชาชนทั่วไป กระทั่งต่อทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้ผู้ชุมนุมประท้วงก็ได้รับผลกระทบทั้งการเสียชีวิต บาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับผลกระทบถึงขั้นเสียชีวิตและบาดเจ็บเช่นกัน โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีกฎหมายที่ออกแบบมา โดยเฉพาะเพื่อจัดการอำนวยความสะดวกและควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมได้อย่างเหมาะสม แต่ต้องใช้กฎหมายอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

โจทย์สำคัญคือเราจะหาจุดสมดุลร่วมกันได้อย่างไรระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธกับการควบคุมการชุมนุมไม่ให้กระทบสิทธิของผู้อื่นและต่อประโยชน์สาธารณะ หากเราเน้นไปที่เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง แต่หากเราเน้นไปที่ควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในกรอบของความสงบเรียบร้อย เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง จากที่กล่าวมาเราควรจะหาแนวทาง กติการ่วมกันที่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำให้การชุมนุมสาธารณะเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาแนวคิด หลักการของการชุมนุมสาธารณะและศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ
- 2) ศึกษาบริบทการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยและเปรียบเทียบข้อเสนอนะต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทย
- 3) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดคุณภาพของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย จำนวน 18 เดือน ตั้งแต่เดือน เมษายน พ.ศ. 2557 - เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 บทความวิจัยนี้ไม่ได้ทำการศึกษาถึงเนื้อหาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาในช่วงที่ได้ศึกษาวิจัยเกือบเสร็จสิ้นแล้ว

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงแนวคิด หลักการของการชุมนุมสาธารณะและการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ
- 2) ทราบถึงบริบทการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยและทราบถึงความเห็นที่แตกต่างและเหมือนกันของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทยต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

3) ได้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดคุณภาพของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน

1.5 แนวคิด หลักการของการชุมนุมสาธารณะและศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

การชุมนุมสาธารณะเกี่ยวข้องกับแนวคิดสันติวิธีซึ่งเน้นการไม่ใช้ความรุนแรงในการเปลี่ยนแปลง ไปสู่สิ่งที่ตน หรือกลุ่มพึงประสงค์ การทำความเข้าใจและศึกษาแนวคิดสันติวิธีเพื่อที่เราจะได้เข้าใจวิถีคิดของกลุ่มที่เรียกร้องโดยไม่ใช้ความรุนแรงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน⁷ การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สามารถกระทำได้โดยไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ จะต้องมีส่วนประกอบของเสรีภาพต่าง ๆ รวมกันเป็นพื้นฐาน จึงจะก่อให้เกิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ ไม่ว่าจะเป็น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการพิมพ์

ก่อนที่จะกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่าง ๆ จะอธิบายถึงบริบทที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่การเน้นความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้รับรองสิทธิพลเมืองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนในอเมริกาเพื่อเรียกร้องความต้องการของประชาชนต่อรัฐบาล เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการเมือง (political process)⁸ ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะจึงใช้กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน⁹ ประกอบกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา

ฝรั่งเศสมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ ล้มล้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากในการแสดงความคิดเห็นและชุมนุมอย่างต่อเนื่อง โดยมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม

⁷ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ยีน ชาร์ป, (2529), อำนาจและยุทธวิธีไร้ความรุนแรง จะทำให้เราเข้าใจถึงพลังของการใช้สันติวิธีที่ทำให้ผู้ใช้อำนาจต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของตนเองให้มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

⁸ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, (2544), รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ), 10-11.

⁹ วินิจ เจริญชัยยง, (2539), “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 41.



และการเดินขบวนได้อย่างชัดเจนในกฎหมาย¹⁰ แม้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจห้ามการชุมนุมประท้วง แต่ก็ต้องระบุเหตุผลที่ชัดเจนและยังมีกลไกศาลปกครองที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง สำหรับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศสไม่ได้เป็นผลผลิตของกฎหมายภายในเท่านั้น แต่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ภายใต้สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคี¹¹

อังกฤษได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีจารีตประเพณีเป็นรัฐธรรมนูญ การเดินขบวนเป็นเรื่องธรรมดาสามัญของชาวอังกฤษที่ต้องการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน¹² การห้ามเดินขบวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีเหตุผลโดยยื่นคำร้องขอสภาเทศบาลที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการเดินขบวน

เยอรมนีเน้นให้การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง พลเมืองจึงมีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย สามารถสร้างระบบความคิดเป็นของตนเอง พลเมืองสามารถวิพากษ์วิจารณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ และร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีเหตุผล รวมถึงการสร้างพลเมืองให้มีพฤติกรรมร่วมทางการเมืองและสังคมอย่างจริงจัง¹³ การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเป็นเสรีภาพโดยที่ไม่ต้องขออนุญาต การจัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งต้องแจ้งการจัดการชุมนุม มีเฉพาะการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งเท่านั้นที่อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

เกาหลีใต้ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยจะเห็นได้จากการชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวน การประท้วง การเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ บ่อยครั้ง ของบรรดานักเรียนนิสิตนักศึกษาประชาชน กรรมกรผู้ใช้แรงงาน ตามที่รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน¹⁴ นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจได้โดยพลการหรือโดยอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร จึงกำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวน” (Advisory Committee on

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 42-43.

¹¹ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, (2557), *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹² สนธิ เตชานันท์, (2529), *ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ*, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์), 30.

¹³ สถาบันพระปกเกล้า, (2556), *แนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ*. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า), 44.

¹⁴ วินิจ เจริญชัยยง, “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ,” 53.

Assemblies or Demonstrations) ประกอบด้วยนักกฎหมาย อาจารย์ในสถานศึกษา ภาคประชาชน ประจำสำนักงานตำรวจระดับต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หัวหน้าสำนักงานตำรวจแต่ละแห่ง

จากการศึกษาระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และเกาหลีใต้¹⁵ พบว่า ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ในประเด็นการแจ้งให้ทราบ หรือการขออนุญาตก่อนการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้ กำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบและเข้าไปดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม โดยจะต้องระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม วันเวลา สถานที่ หรือเส้นทางในการชุมนุม ชื่อที่อยู่อาชีพของผู้รับผิดชอบในการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะมาอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติในบางประเทศเจ้าหน้าที่ตำรวจมีแนวโน้มจะคัดค้านไม่ให้มีการชุมนุมโดยตีความว่าการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อน อีกทั้งหากการชุมนุมเพื่อคัดค้านนโยบายรัฐบาลก็มักไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ ทำให้ผู้จัดการชุมนุมต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาและศาลปกครองตามลำดับเพื่อใช้สิทธิในการชุมนุมต่อไป นอกจากนี้ หากในระหว่างการชุมนุมหากมีการกระทำใดที่ปรากฏให้เห็นว่าจะนำไปสู่ผลกระทบที่รุนแรงเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจมีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมทั้งหมด หรือบางส่วน หรือการออกข้อกำหนดบังคับการกระทำบางอย่าง เช่น การสั่งให้มีการตรวจอาวุธในที่ชุมนุม

อำนาจการห้ามชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจและนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจสั่งห้ามชุมนุม แต่ประชาชนมีสิทธิในการอุทธรณ์ข้อห้ามต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป รวมถึงสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองในการเพิกถอนคำสั่งห้าม ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาคำร้องต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วมีชก้า

การสลายการชุมนุม กฎหมายของประเทศ ฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้ระบุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลายการชุมนุมได้ต่อเมื่อมาตรการอื่นไม่สามารถใช้ได้ผลแล้วเท่านั้น

¹⁵ อ่านรายละเอียดได้จากงานของจันทจิรา เอี่ยมมยุรา “ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับกติกาที่ควรจะเป็น.” ปกรณ์ นิลประพันธ์ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ” ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล “ข้อเสนอว่าด้วยกติกาทางสังคมและกฎหมายในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” ยุพิน บุญพงษ์ “เสรีภาพในการชุมนุม” วนารี สิงโต “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งสลายการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน” วรวิทย์ กนิษฐะเสน “การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติตามกฎหมายไทย” วารุณี วัฒนประดิษฐ์ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” สิริโฉม พรหมโฉม “เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม”



ทั้งจะต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบก่อนว่าจะมีการสลายการชุมนุม โดยผู้จัดการชุมนุมสามารถอุทธรณ์ต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงและศาลปกครองต่อไป

ในประเด็นข้อห้ามเรื่องสถานที่และเวลา บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาสามารถชุมนุมและเดินขบวนได้ทุกวัน เวลา สถานที่ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย แต่ประเทศส่วนใหญ่จะมีข้อห้ามชุมนุมใกล้สถานที่สำคัญบางแห่งและห้ามชุมนุมในยามวิกาล

สำหรับประเด็นบทลงโทษ มีทั้งโทษทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้จัดการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะได้รับโทษเบากว่าและบางประเทศ เช่น เยอรมนี มีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อวินาศกรรมการใช้สิทธิในการชุมนุม

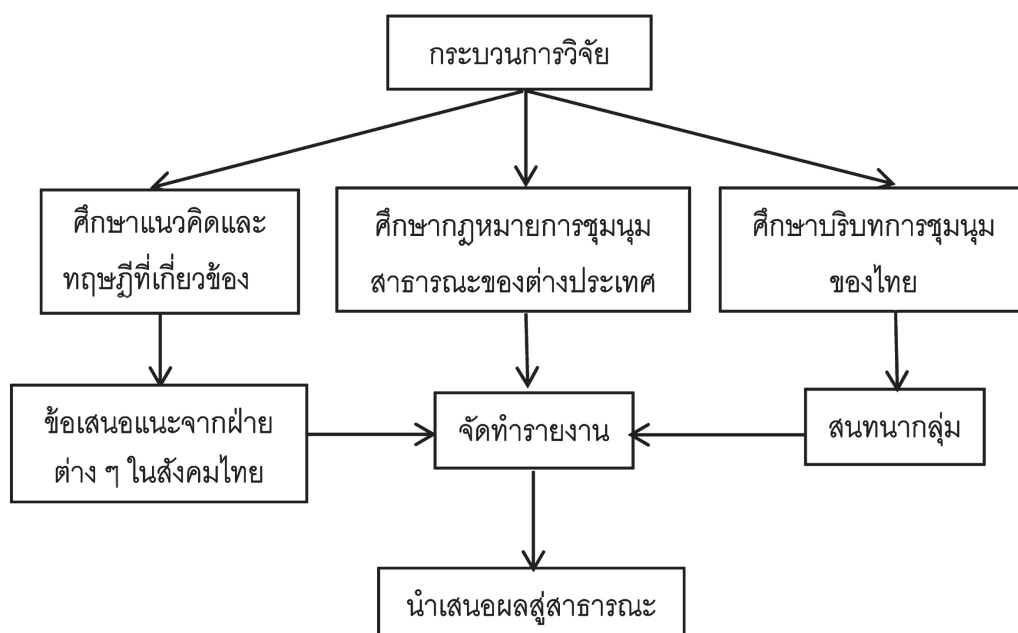
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนี้

1.6.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศและในประเทศไทย การศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ ในประเด็นบริบทของสังคมและเนื้อหาของกฎหมาย ประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนี และเกาหลีใต้ การเลือกศึกษาเปรียบเทียบประเทศต่างๆ ที่กล่าวมา เนื่องจากเป็นประเทศประชาธิปไตย อีกทั้งมีการประท้วงค่อนข้างมาก ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส มีเสรีภาพในการชุมนุมอย่างมากประชาชนใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างดี อีกทั้งมีการชุมนุมเรียกร้องอย่างกว้างขวางทั้งการต่อต้านการเหยียดผิว การต่อต้านสงคราม กรณีประเทศเยอรมนี ชาวเยอรมันมีความเป็นพลเมืองสูง พลเมืองมีพฤติกรรมร่วมทางการเมืองและสังคมอย่างจริงจังและมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) สำหรับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) มีประสบการณ์การชุมนุมในอดีตที่ถูกปราบปรามคล้ายกับสังคมไทย แต่ในที่สุดก็สามารถก้าวข้ามไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้ ในส่วนของการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทย มีทั้งงานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ บทความ รายงานการศึกษา สรุปการสัมมนาทางวิชาการ ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่เสนอโดยฝ่ายต่างๆ โดยเน้นศึกษาในประเด็นบริบทการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทย ตั้งแต่ช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงบริบทในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม อีกทั้งเปรียบเทียบร่างข้อเสนอ และข้อเสนอแนะต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะจากฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย

1.6.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) งานวิจัยนี้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่มในจังหวัดกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด (ร้อยเอ็ด) ร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยนำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามหมวดหมู่ของร่างพระราชบัญญัติ ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยนักวิชาการ ภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน ทนายความ ศาลยุติธรรม นักกฎหมาย ประเด็นในการสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล นิยามความหมาย การแจ้งให้ทราบหรือการขออนุญาตชุมนุม สถานที่และเวลาในการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ การอุทธรณ์กรณีที่ไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมและให้เลิกการชุมนุม เขตอำนาจของศาล และบทกำหนดโทษ

ในช่วงจัดทำร่างรายงานวิจัยได้นำเสนอผลงานวิจัยดังกล่าว ในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2557 เพื่อให้สังคมได้รับทราบ และรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานวิจัย อีกทั้งได้นำเสนอเอกสารผลการศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำไปประกอบการร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ





2. ผลการวิจัย

2.1 บริบทการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยและเปรียบเทียบข้อเสนอแนะต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย¹⁶

1) บริบทการชุมนุมช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การเมืองในช่วง 25 ปี ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นช่วงการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างชนชั้นนำไทย การเมืองไทยในช่วงนี้เป็นการปกครองด้วยพลังระบบราชการทหารและพลเรือน กลุ่มพลังนอกระบบราชการ แทบจะไม่มีบทบาทในการเคลื่อนไหว จนกระทั่งถึงรัฐบาลยุคถนอม-ประภาส-ณรงค์ ช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเคลื่อนไหวของขบวนการนิสิต นักศึกษาและประชาชน¹⁷

2) บริบทการชุมนุมปี 2516 และ 2519

ศูนย์กกลานิสิตนักศึกษาได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน ซึ่งเป็นชนวนให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ในยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 บรรยากาศทางการเมืองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ชาวณาและแรงงานมีการเคลื่อนไหวในรูปแบบการเดินขบวน ชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวาง ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ทำให้กลุ่มองค์กรการเคลื่อนไหวสลายตัวลงไป รวมทั้งการยุติบทบาทในการชุมนุม¹⁸

3) บริบทการชุมนุมช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 - รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม 2531 - 23 กุมภาพันธ์ 2534)

ภายหลังจากมีการประกาศใช้คำสั่ง 66 /2523 และการยกเลิกกฎอัยการศึก ทำให้การเดินขบวนประท้วงในประเด็นต่างๆ ได้เริ่มเกิดและขยายตัวอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และมีประเด็นใหม่เกิดขึ้น เช่น สิทธิสตรี ประเด็นเกี่ยวกับประชาธิปไตย ตั้งแต่ในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย เป็นต้นมา การเดินขบวนบนท้องถนนของคนกลุ่มต่างๆ ได้เพิ่มมากขึ้นในสัดส่วนที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มว่าเป็นประเด็นที่มีรากเหง้ามาจากความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า และเกิดขึ้นในพื้นที่ชายขอบของสังคมคือ คนที่อยู่อาศัยในเขตป่า คนลุ่มน้ำ

¹⁶ บริบทในการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยอ้างอิงมาจากเอกสารหลายแหล่งข้อมูลทั้งจากรายงานการวิจัย และหนังสือที่นักวิชาการ และข้าราชการหน่วยงานต่างๆ ได้จัดทำขึ้น

¹⁷ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, (2541), การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก), 71-72.

¹⁸ วิทยากร เชียงกุล, (2536), “ขบวนการสิบสี่ตุลาคม,” วารสารธรรมศาสตร์, 19 (2), 139-147.

คนพื้นเมืองหรือชนกลุ่มน้อย ฯลฯ¹⁹

4) บริบทการชุมนุมปี 2535-2540

เกิดเหตุการณ์ชุมนุม วันที่ 17-21 พฤษภาคม 2535 หรือที่เรียกกันว่า “พฤษภาทมิฬ” เป็นการชุมนุมประท้วงการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตยของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีการประท้วงในหลายกรณีในด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชนและแรงงาน ตั้งแต่ พ.ศ.2535-2540 มีการชุมนุมประท้วงเป็นจำนวน 5,601 ครั้งกล่าวคือ โดยกลุ่มสมัชชาคนจนกล่าวได้ว่า มีบทบาทในช่วง พ.ศ. 2530-2540²⁰

5) บริบทการชุมนุมตั้งแต่ปี 2540 -2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยและมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก การชุมนุมประท้วงตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปี 2549 เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ มีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่เริ่มก่อตัวในปี 2548 โดยใช้รูปแบบการชุมนุมที่หลากหลาย อีกทั้งการชุมนุมประท้วงโครงการพัฒนาของรัฐ อาทิ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (บ้านกรูด-บ่อนอก)²¹ โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทยมาเลเซีย การชุมนุมที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส²²

6) บริบทการชุมนุม 2550-ก่อนการรัฐประหาร 2557 การชุมนุมในช่วงนี้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองเป็นจำนวนมาก การชุมนุมทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของกลุ่มอุดมการณ์การเมืองที่แตกต่าง (เหลือง-แดง) ทั้งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) การชุมนุมของคณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.)²³

¹⁹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจน, 81-85.

²⁰ วุฒรา ไชยสาร, (2545), การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักเมฆขาว), 63 .

²¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (2550), ข้อเสนอจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อรัฐบาลกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรูด-บ่อนอกและโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 1-15.

²² คณะกรรมการอิสระตรวจสอบข้อเท็จจริง, (2547), รายงานของคณะกรรมการอิสระข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ข้อเท็จจริงที่ตากใบ, (กรุงเทพฯ: โอเอส พรีนติ้ง เฮาส์), 30-35.

²³ สถาบันพระปกเกล้า, แนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ, 107-118.



2.2 เปรียบเทียบข้อเสนอแนะต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทยเชื่อมโยงกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศกับร่างพระราช บัญญัติของไทยที่เสนอโดยภาคส่วนต่างๆ²⁴

2.2.1 การแจ้งให้ทราบหรือการขออนุญาต

ในต่างประเทศในประเด็นการแจ้งให้ทราบ หรือการขออนุญาตก่อนการชุมนุมสาธารณะ²⁵ พบว่ากฎหมายของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เกาหลีใต้ กำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบและเข้าไปดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นในการใช้ที่สาธารณะมิใช่ขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ก็มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติกล่าวคือเจ้าหน้าที่รัฐอาจยื่นคัดค้านไม่ให้เกิดการชุมนุมได้ เช่นในประเทศเกาหลีใต้ ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นการแจ้งให้ทราบก่อนการชุมนุมสาธารณะมีข้อดี คือเป็นหลักประกันในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้มาชุมนุมให้เกิดขึ้นได้จริง ไม่ต้องอยู่ภายใต้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐว่าจะให้ชุมนุมได้หรือไม่ แต่ข้อเสียจะเกิดขึ้นได้ถ้าหากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถอำนวยความสะดวกและบรรเทาผลกระทบให้กับประชาชนทั่วไปที่ต้องใช้เส้นทางในการเดินทางในบริเวณที่มีการชุมนุม นอกจากนี้ สิ่งที่ยังระงัดคือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้ผู้ขอจัดการชุมนุมแก้ไขแผนการจัดการชุมนุมจนกระทั่งเป็นอุปสรรคจนไม่สามารถจัดการชุมนุมได้จริง สำหรับร่างพระราชบัญญัติของไทยที่เสนอโดยภาคส่วนต่างๆ²⁶ เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าไม่ต้องขออนุญาตการจัดการชุมนุม แต่ร่างของคณะรัฐมนตรีบัญญัติให้แจ้งให้ทราบไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ส่วนร่างของสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) แจ้งให้ทราบไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงจนถึง 168 ชั่วโมง นอกจากนี้มีความแตกต่างกันไป ในประเด็นวิธีการแจ้งมีทั้งแจ้ง

²⁴ ความเห็นที่ต่างกันอย่างประหลาดมาจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า ณ กรุงเทพมหานคร วันที่ 17 กันยายน 2557 และจังหวัดร้อยเอ็ด วันที่ 14 พฤศจิกายน 2557 รวมถึงข้อมูลที่ได้มาจากการแสดงทัศนะของกลุ่มต่างๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน นักสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ นักกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง

²⁵ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศส ได้แก่ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 และลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907 สำหรับประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้ Public Order Act 1986 ในส่วนของกฎหมายเยอรมนีได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (grundgesetz) ประเทศเกาหลีได้ออกกฎหมาย รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนสาธารณะ ค.ศ. 1960 แก้ไขครั้งล่าสุด ค.ศ. 2007 กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันและเกาหลีใต้ได้บัญญัติไว้ในทิศทางเดียวกันคือการแจ้งให้ทราบต่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่การขออนุญาตในการจัดการชุมนุม

²⁶ ในช่วงปี พ.ศ. 2553 มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 5 ฉบับ จากพรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ คณะรัฐมนตรี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และข้อเสนอจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ด้วยหนังสือหรือแจ้งด้วยวาจา อีกทั้งมีความแตกต่างกันในประเด็นการต้องแจ้งให้ทราบก่อนอย่างเคร่งครัดกับถ้ามีเหตุจำเป็นสุดวิสัยก็สามารถแจ้งให้ทราบในภายหลังได้ ในกรณีที่เคร่งครัดกล่าวคือ กรณีที่ไม่สามารถแจ้งได้ตามกำหนดให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำฟ้องต้นกำหนดเวลาดังกล่าว พร้อมด้วยเหตุผล แต่ก็อาจได้รับ หรือไม่ได้รับการพิจารณาฟ้องต้น ผู้วิจัยเห็นว่าร่างของสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ มีความยืดหยุ่นมากกว่าทำให้การชุมนุมเร่งด่วนสามารถเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากมีการชุมนุมหลาย ๆ กรณีเกิดขึ้นจากปัญหา หรือสถานการณ์เร่งด่วนที่ไม่สามารถรอคอยได้ไม่ว่าจะเป็นประเด็นแรงงาน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยร่างดังกล่าวได้รับรู้ว่า กรณีมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจแจ้งได้ล่วงหน้า เมื่อเหตุจำเป็นผ่านพ้นไปแล้ว ให้ผู้นำการชุมนุมแจ้งการชุมนุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทันที

สำหรับความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทยจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น 2 ครั้ง ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม²⁷ ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าก่อนการชุมนุมสาธารณะให้มีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบไม่ใช่การอนุญาต การกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานไม่สอดคล้องกับหลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ที่ประเทศไทยเป็นภาคี การแจ้งให้ทราบเพื่อให้ทราบว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมและเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงาน อีกทั้งสามารถพิจารณาระยะเวลาในการชุมนุมได้ จะเป็นการสะดวกในการจัดการของเจ้าหน้าที่

2.2.2 ข้อห้ามชุมนุมในสถานที่ที่กำหนดและระยะเวลาที่ห้ามชุมนุม

ในต่างประเทศสถานที่ในการชุมนุมที่สามารถกระทำได้คือ ในที่สาธารณะที่มีพื้นที่ที่หวงห้าม บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาสามารถชุมนุมและเดินขบวนได้ทุกวัน เวลา สถานที่ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย²⁸ แต่ประเทศส่วนใหญ่จะมีข้อห้ามชุมนุมใกล้สถานที่สำคัญ บางแห่ง ไม่ว่าจะเป็นพระราชวัง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล เป็นต้น และห้ามชุมนุมในยามวิกาล²⁹ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้โดยภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยมีความแตกต่างกันระหว่างข้อห้ามในการชุมนุมในสถานที่บางแห่ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เสนอว่าห้ามจัดการชุมนุมใกล้สถานที่ประทับของ

²⁷ ผู้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น 2 ครั้งประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ผู้เข้าร่วมจากภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่จากศาลปกครอง สำนักงานกรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วมภาคเอกชน เช่น เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมที่แยกราชประสงค์ ผู้เข้าร่วมจากภาคประชาสังคม เช่น องค์การพัฒนาเอกชนในจังหวัดร้อยเอ็ด

²⁸ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนได้มีการรับรองในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะจึงใช้กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง ในการควบคุมดูแลการชุมนุม

²⁹ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของ อังกฤษ เยอรมนี และเกาหลีใต้ ห้ามชุมนุมใกล้รัฐสภา ทำเนียบ ศาลโดยมีระยะห่างแตกต่างกันออกไป



พระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท และสถานที่พักอาศัยของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบ ศาลในรัศมี 150 เมตร แต่สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ทำอากาศยาน โรงพยาบาล กระทำได้เท่าที่ไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน จุดเน้นคือ รัฐสภา ทำเนียบ ศาล มีระยะข้อห้ามการชุมนุมเท่ากับสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กำหนดให้ อาคารรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ที่ทำการศาล สนามบิน สามารถชุมนุมได้ ไม่จำกัดข้อห้ามเรื่องระยะห่าง แต่กระทำได้เท่าที่ไม่ขัดขวางการให้บริการสาธารณะ หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยบ้านเมืองหรือความมั่นคง

สำหรับความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทยจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นซึ่งประกอบด้วยภาคีรัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม แบ่งได้เป็น³⁰

1) ฝ่ายที่เห็นว่า รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลและหน่วยงานของรัฐ เป็นที่ซึ่งผู้ชุมนุมมักไปเรียกร้อง เนื่องจากเป็นสถานที่สำคัญ เป็นที่อยู่ของบุคคลที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ที่อาจจะมีปัญหากับผู้ชุมนุม หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของผู้ชุมนุมตามข้อเรียกร้อง การเรียกร้องในอดีตผู้ชุมนุมก็มักจะไปยังสถานที่ต่าง ๆ เหล่านั้น จึงไม่ควรเป็นสถานที่ที่ต้องห้ามการชุมนุม การห้ามชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวก็จะเปรียบเหมือนกับการห้ามการชุมนุมไม่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เลย อีกทั้งไม่ควรกำหนดขอบเขตกว้างเกินไป เพราะผู้ชุมนุมจะไม่สามารถจัด หรือหาสถานที่ชุมนุมได้เลย เช่น ศาลากลางจังหวัดสามารถชุมนุมได้ หรือไม่ผู้ชุมนุมย่อมต้องไปชุมนุมเพื่อกดดัน ซึ่งดีกว่าปล่อยให้ผู้ชุมนุมไปปิดถนน แต่ให้เน้นว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่กีดขวางการให้บริการ หรือการปฏิบัติงาน ไม่ควรกำหนดระยะห่างมากเกินไป มิเช่นนั้นจะไม่สามารถชุมนุมได้เลย

2) ฝ่ายที่เห็นว่าสถานที่บางแห่งห้ามชุมนุมโดยเด็ดขาด เช่น สถานที่ประทับ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลยุติธรรม เช่น ระยะทางไม่ควรจะต่ำกว่า 300-500 เมตร จากสถานที่ประทับ เพราะเครื่องเสียงอาจส่งเสียงดังรบกวนหน่วยงานดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่า การชุมนุมเรียกร้องเป็นการแสดงออกถึงความทุกข์ร้อนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ หรือจากปัญหาที่เกิดขึ้น การชุมนุมย่อมต้องการให้ปัญหาได้รับการแก้ไขเร่งด่วน จึงต้องกดดันในสถานที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานที่ที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ มิเช่นนั้นการแก้ปัญหา

³⁰ ประมวลข้อมูลและความคิดเห็นจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น 2 ครั้ง วันพุธที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2557 ณ ห้องประชุมศรียานนท์ ชั้น 2 อาคาร 1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และวันศุกร์ที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ณ ห้องประดับทอง โรงแรมเพชรรัตน การ์เด้น จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบกับการนำเสนอความเห็นของหลายภาคส่วนในสื่อต่างๆ

ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขได้ในเวลาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การมาชุมนุมในสถานที่ราชการที่สำคัญ เช่น อาคารรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ที่ทำการศาล สนามบิน สามารถชุมนุมได้ แต่ต้องกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดขวางการให้บริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยบ้านเมืองหรือความมั่นคง กล่าวคือหน่วยงานรัฐยังต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บริการประชาชนได้ต่อไป

2.2.3 คำสั่งห้ามการชุมนุม การสลายการชุมนุมและการอุทธรณ์

ในประเทศฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ตำรวจและนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจสั่งห้ามชุมนุม แต่ประชาชนมีสิทธิในการอุทธรณ์ข้อห้าม แต่ต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองในการเพิกถอนคำสั่งห้าม ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาคำร้องเป็นไปอย่างรวดเร็วมีชกช้า สำหรับประเด็นการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลายการชุมนุมได้ต่อเมื่อมาตรการอื่นไม่สามารถใช้ได้ผลแล้วเท่านั้น ทั้งจะต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบก่อนว่าจะมีการสลายการชุมนุม โดยผู้จัดการชุมนุมสามารถอุทธรณ์ต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงและศาลปกครองต่อไป แต่ประเด็นการสลายการชุมนุมกฎหมายต่างประเทศไม่ได้ระบุรายละเอียดขั้นตอนการใช้กำลังไว้ ซึ่งในปี 2555 ปกรณ์ นิลประพันธ์ เห็นว่าอาจพิจารณาประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ มาตรา 2 และมาตรา 3 เกี่ยวกับกรอบการปฏิบัติหน้าที่ และการเคารพคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นกรณียกเว้นและมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกินกว่าเหตุ หรือต้องได้สัดส่วนด้วย อีกทั้งต้องตระหนักว่าการใช้กำลังและอาวุธควรเป็นไปอย่างจำกัดโดยมีหลักว่า

1. ถ้าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่รัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หรือหากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น แต่ไม่สามารถใช้อาวุธได้
2. ถ้าเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

ในประเทศไทยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายต่าง ๆ มีประเด็นที่แตกต่างกันคือ ร่างของคณะรัฐมนตรีระบุว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้เองถ้าเห็นว่าการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การคัดค้านการชุมนุม การเว้นระยะห่างจากสถานที่ห้ามชุมนุมก็สามารถสั่งให้แก้ไข ถ้าหากผู้ชุมนุมไม่แก้ไข ก็สามารถประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมตามแนวทางหรือแผนควบคุมการชุมนุมที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ขณะที่ในร่างกฎหมายของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เสนอให้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำคัดค้านการชุมนุม ให้มีหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรีนหรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายพร้อมทั้งระบุเหตุผลของการคัดค้านคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีนหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นที่ยุติ



ในประเด็นการสั่งห้ามการชุมนุม ประเด็นสำคัญคือเหตุผลของการคัดค้านการชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบโดยมีเหตุผลประกอบ มิเช่นนั้นก็อาจเป็นการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ

สำหรับ ในประเด็นการอุทธรณ์คำสั่งให้เลิกการชุมนุม มีความแตกต่างกันคือ ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีไม่มีช่องทางให้อุทธรณ์คำสั่งให้เลิกการชุมนุม กับร่างกฎหมายของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ให้สามารถอุทธรณ์ได้ ให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายภายใน 7 วัน ผู้วิจัยเห็นว่าการอุทธรณ์คำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้ จะทำให้การควบคุมการชุมนุมเป็นไปอย่างมีเหตุผล เกิดความรอบคอบที่มีผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจมาช่วยพิจารณากลับกรอง

สำหรับความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทย³¹ เห็นว่าการให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ออกคำสั่งบังคับให้เลิกการชุมนุม อาจทำให้ศาลกลายเป็นคู่กรณีกับประชาชนในการชุมนุม ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหากประชาชนต้องการฟ้องว่าการสั่งให้เลิกการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจทำให้เป็นปัญหาในภายหลัง จึงเสนอให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ออกคำสั่งให้เลิกชุมนุม แล้วให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบจะดีกว่า ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นเพื่อไม่ให้ศาลยุติธรรมกลายเป็นคู่กรณีกับประชาชน และเพื่อให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จึงควรให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ออกคำสั่งให้เลิกชุมนุม แล้วให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบ

2.2.4 อำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองในการพิจารณา

ในประเทศไทยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายต่าง ๆ มีประเด็นที่แตกต่างกันระหว่างการให้อำนาจพิจารณาโดยศาลยุติธรรมหรือโดยศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าควรเป็นอำนาจพิจารณาของศาลปกครองด้วยเหตุผลว่า ศาลปกครองมีหลักการพิจารณาคดีต่างจากศาลแพ่ง หรือศาลจังหวัดที่มีฐานคิดว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชนกับเอกชนที่มีความเท่าเทียมกัน แต่ศาลปกครองจะใช้กระบวนการไต่สวนที่เอื้ออำนวยให้คู่กรณีที่อำนาจไม่เท่ากันได้รับความเสมอภาคกันในกระบวนการ ในขณะที่ร่างของคณะรัฐมนตรีเสนอให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมโดยไม่ได้ระบุเหตุผลประกอบ

สำหรับความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทย แบ่งได้เป็น³²

- 1) ฝ่ายที่เห็นว่าควรเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ถ้าให้ศาลปกครองพิจารณาอาจใช้

³¹ ความเห็นของภาคประชาสังคมและนักวิชาการที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ต่างๆ เช่น ประชาไท คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

³² ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ วันที่ 17 กันยายน 2557 ณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติในประเด็นนี้ มีความแตกต่างเป็น 3 แนวทางจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

เวลานาน และศาลยุติธรรมในปัจจุบันได้พิจารณาคดีการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนมาก

2) ฝ่ายที่เห็นว่าควรเป็นอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่า อีกทั้งศาลปกครองมีความถนัดมากกว่าศาลแพ่ง หรือศาลจังหวัดในข้อพิพาทในเชิงมหาชน ศาลแพ่งจะใช้วิธีการพิจารณาตามระบบ “กล่าวหา” ซึ่งคู่กรณีจะต้องมีสถานะที่ใกล้เคียงกัน แต่กรณีการชุมนุมสาธารณะอำนาจของรัฐกับผู้ชุมนุมมีความไม่เท่าเทียมกัน แต่ถ้าเป็นศาลปกครองการพิจารณาคดีจะใช้ระบบ “ไต่สวน” ทำให้ได้รับข้อมูลจากทุกฝ่ายได้ แม้ว่าอำนาจของคู่กรณีจะไม่เท่าเทียมกัน

3) ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรบัญญัติให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้น ๆ เพราะลักษณะของคดีมีความแตกต่างกัน

ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองขึ้นอยู่กับลักษณะแห่งคดี อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมกับศาลปกครองจะมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน ศาลยุติธรรมจะใช้ระบบ “กล่าวหา” ศาลปกครองจะใช้ระบบ “ไต่สวน” ซึ่งระบบไต่สวนจะเป็นประโยชน์ทำให้ฝ่ายที่มีอำนาจน้อยกว่าหรือยากจนมีโอกาสให้ข้อมูลได้มากยิ่งขึ้น ข้อสังเกตคือถ้าสามารถทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มาชุมนุมที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและได้รับการช่วยเหลือจนกระทั่งสามารถทำให้ข้อมูลของคู่กรณีระหว่างภาครัฐกับผู้มาชุมนุมมีความใกล้เคียงกันได้ ก็ส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้นในด้านการสร้างความเป็นธรรม

2.2.5 บทลงโทษ

ในต่างประเทศ ทั้งอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เกาหลีใต้ มีประเด็นบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีทั้งโทษทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้จัดการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะได้รับโทษเบากว่าและบางประเทศ เช่น เยอรมนีมีบทลงโทษสำหรับผู้มาก่อวุ่นวายการใช้สิทธิในการชุมนุม ในประเทศไทยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายต่าง ๆ มีโทษทางแพ่งและอาญาแตกต่างกันไป ร่างของคณะรัฐมนตรีมีทั้งโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมทั้งทางแพ่งและอาญาและโทษทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้เข้าร่วมชุมนุมที่ไม่ยอมออกจากพื้นที่ควบคุมในเวลาที่เหมาะสม อีกทั้งโทษสำหรับผู้เข้าร่วมชุมนุมที่พกอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด นอกจากนี้ยังมีโทษสำหรับผู้ขัดขวางการชุมนุม แต่ข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าไม่ควรมีโทษทางอาญาต่อผู้ชุมนุมเพราะผู้กระทำความผิดไม่ใช่อาชญากร และหากกระทำความผิดเข้าข่ายอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญาได้ตามปกติอยู่แล้ว จึงควรเป็นโทษปรับทางปกครอง อีกทั้ง มีการเสนอโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุม หากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยไม่มีอำนาจ หรือขัดหลักการดังกล่าว อาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญาและทางวินัย



สำหรับความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทย แบ่งได้เป็น³³

1) ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ชุมนุม เนื่องจากการชุมนุมเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพจึงไม่ควรมีการกำหนดโทษทางอาญา โทษของผู้ชุมนุมควรเป็นโทษทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษไว้ (มีโทษปรับไม่ต้องถึงกับจำคุก) อีกทั้งหากผู้ชุมนุมไม่เดือดร้อนคงไม่มาชุมนุม แต่หากการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ มีการลักทรัพย์ พกพาอาวุธก็สามารถใช้กฎหมายอาญาที่มีบทลงโทษอยู่แล้ว

2) ฝ่ายที่เห็นว่าควรมีโทษทางอาญา สำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการชุมนุม และสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่มีได้แจ้งการชุมนุม เพราะเมื่อประท้วงแล้วทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจอย่างรุนแรง อีกทั้ง การชุมนุมสาธารณะที่ผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมมากกว่า 1 คน เมื่อเทียบกับกฎหมายอาญา เพราะกฎหมายอาญาจะเป็นการกระทำผิดในลักษณะ 1 ต่อ 1

3) ฝ่ายที่เห็นว่าผู้สนับสนุนกับผู้ช่วยเหลือควรถูกลงโทษให้มีความผิดมากขึ้นเพื่อความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม

4) ฝ่ายที่เห็นว่า ควรมีบทลงโทษเจ้าหน้าที่ด้วย ไม่ใช่ไปอยู่ในตามกฎหมายอาญา การยกเว้นความรับผิดของเจ้าพนักงานทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัยไม่สมควรบัญญัติไว้ เพราะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้จัดการชุมนุมควรมีความรับผิดชอบมากกว่าผู้เข้าร่วมชุมนุม แต่โทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมควรเป็นโทษทางปกครอง ซึ่งหากผู้จัดการชุมนุมกระทำผิดอาญาก็มีกฎหมายอาญาซึ่งมีบทลงโทษอยู่แล้ว ไม่เช่นนั้นก็จะไม่มีผู้รับผิดชอบในการแสดงตนว่าเป็นผู้จัดการชุมนุม หรือทำให้การชุมนุมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง นอกจากนี้ ไม่ควรเขียนยกเว้นความรับผิดของเจ้าพนักงานงานใส่ไว้ในกฎหมาย เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หากกระทำด้วยความสุจริตจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัยนี้ พบว่า ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เกาหลีใต้ ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ ยกเว้นสหรัฐอเมริกาที่ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะจึงใช้กฎหมายทั่วไป

³³ ความคิดเห็นจากการสัมมนา วันที่ 17 กันยายน 2557 ณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเวทีจังหวัดร้อยเอ็ด วันที่ 14 พฤศจิกายน 2557 ความเห็นฝ่ายที่ 1 เป็นความกังวลของภาคประชาสังคม ความเห็นฝ่ายที่ 2 นั้นเป็นความเห็นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ต้องการให้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้

คือ กฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่งในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ สำหรับการชุมนุมในสังคมไทย นับตั้งแต่ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 มีการชุมนุมจำนวนครั้งมากขึ้นแตกต่างกันไปมีทั้งการเรียกร้องเรื่องเศรษฐกิจและการเมือง ในส่วนของความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทยมีแนวคิดที่แตกต่างกันต่อกฎหมายการชุมนุม ระหว่างฝ่ายที่เน้นการควบคุมกับส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม แนวคิดการควบคุมหรือจำกัดการชุมนุมในสังคมไทยเกิดขึ้น จากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง 10 ปีที่ผ่านมา ทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐมีแนวโน้มการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ทั้งๆ ที่การชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยไม่ได้มีแต่ประเด็นการเรียกร้องทางการเมือง เช่น การคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม หรือการคัดค้านนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่มีประเด็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ ทั้งผลผลิตทางการเกษตร ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย รวมถึง การค้าขายที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งการคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ การเวนคืนที่ดินจากการพัฒนา การอนุรักษ์ป่าไม้โดยไม่ให้อพยพคนออกจากป่า นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่เป็นประเด็นสมัยใหม่ในเรื่องกลุ่มรักร่วมเพศ สิทธิสตรี โลกไร้คน เป็นต้น จากรายงานของกระทรวงมหาดไทย มีสถิติจำนวนการชุมนุมในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เฉลี่ย 2,200 ครั้งต่อปี รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จำนวนเฉลี่ย 1,200 ครั้งต่อปี สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย จำนวนเฉลี่ย 750 ครั้งต่อปี สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จำนวนเฉลี่ย 150 ครั้งต่อปี³⁴ ดังนั้นเราจึงไม่ควรไปหลง หรือยึดติดมีมายาคติว่าการชุมนุมเป็นเรื่องการเมืองที่แสวงหาอำนาจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่แท้ที่จริงแล้วการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องของเราทุกคนที่อาจเกิดผลกระทบต่อเราได้ เราจึงควรมีช่องทางที่จะเข้าถึงเสรีภาพในการชุมนุมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดคุณภาพของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับดังกล่าว ประเทศไทยใช้กฎหมายฉบับอื่นในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ถ้าผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมเกินขอบเขต แล้วกระทำผิดกฎหมายใด ก็ต้องรับผิดตามกฎหมายนั้น โดยศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตีความกฎหมายในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ให้เกินขอบเขตตาม

³⁴ เพลินตา ตันรังสรรค์, “เสรีภาพในการชุมนุม : ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ,” 71-79.



รัฐธรรมนูญ ในอดีตการไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะทำให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายอื่นมาเป็นข้อห้ามทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพของผู้มาชุมนุมและอาจทำให้การชุมนุมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง แต่สามารถทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ต้องได้รับผลกระทบจากการชุมนุมซึ่งไม่สามารถตอบโต้การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมกับการประกันสิทธิของประชาชนทั่วไป การใช้กฎหมายอาญามาดำเนินการกับผู้ชุมนุม ที่มาชุมนุมอย่างสงบและสันติ มีความไม่เหมาะสม เพราะผู้มาชุมนุมไม่ได้มีเจตนาร้าย เพียงแต่ประสงค์จะมาแสดงออกซึ่งความเดือดร้อนของตนเอง แต่หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา จะทำให้ผู้ชุมนุมต้องถูกจับกุมในกรณีไม่ได้รับการประกันตัว ยิ่งถ้าศาลตัดสินว่ามีความผิดด้วยแล้ว ก็ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวนาน ดังนั้นจึงควรมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่ประกันให้เสรีภาพในการชุมนุมเกิดขึ้นได้จริง ในขณะเดียวกันก็เป็นการประกันสิทธิของประชาชนที่จะไม่ถูกรบกวนจากการชุมนุมสาธารณะมากเกินไป

2. สาระสำคัญของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

สาระสำคัญของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยที่ควรบัญญัติไว้ มีดังต่อไปนี้

2.1 การแจ้งให้ทราบก่อนการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ให้การรับรองการชุมนุมสาธารณะไว้ในกฎหมายระดับต่าง ๆ ทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ โดยมีสาระสำคัญคือการแจ้งให้ทราบก่อนการชุมนุมร่างพระราชบัญญัติของไทยที่เสนอโดยภาคส่วนต่าง ๆ และความเห็นจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าไม่ต้องขออนุญาตจัดการชุมนุม ดังนั้น งานวิจัยจึงเสนอว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่ควรต้องขออนุญาต แต่ควรกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดชุมนุมต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทราบ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ช่วงเวลาที่เหมาะสม สถานที่ในการชุมนุม การชุมนุมสาธารณะควรยึดหลักการแจ้งให้ทราบเพื่อให้เจ้าหน้าที่มาอำนวยความสะดวกให้กับผู้มาชุมนุมและประชาชนในละแวกที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบ อีกทั้งจะได้ทราบถึงระยะเวลาและกิจกรรมของผู้จัดการชุมนุมทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้วางแผนในการปฏิบัติงานได้ต่อไป และถ้าหากมีเหตุฉุกเฉินทำให้ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าได้ เช่น การชุมนุมโดยมิได้นัดหมายเร่งด่วน ก็ควรเปิดโอกาสให้สามารถแจ้งในภายหลังต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

2.2 หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม

กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ ได้กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ ดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย งานวิจัยมีข้อเสนอว่า ผู้จัดการชุมนุมควรประสานการจัดการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มาร่วมชุมนุม รวมถึงดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดบริเวณสถานที่ชุมนุม ควบคุมสอดส่องไม่ให้ผู้มาชุมนุมใช้ความรุนแรงหรือพกอาวุธ ควบคุมการใช้เสียงให้เหมาะสมไม่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจนเกินสมควร และควรมีแนวคิดที่ว่าที่สาธารณะนั้นเป็นของส่วนรวมควรแบ่งปันพื้นที่ในการใช้ร่วมกัน โดยยึดหลัก “แบ่งปันทุกแบ่งปันสุข” ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมเห็นว่าไม่สามารถควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในความสงบได้ ก็ต้องประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเร็วเพื่อขอความช่วยเหลือในการเข้าควบคุมผู้มาชุมนุม อย่างไรก็ตามกรณีที่ไม่มีการจัดการชุมนุม เป็นการมาชุมนุมโดยต่างคนต่างออกมาเรียกร้องแสดงพลัง ก็ต้องเปิดโอกาสให้การชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นได้

2.3 หน้าที่ของผู้มาชุมนุม

ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่กำหนด ให้ความร่วมมือกับผู้จัดการชุมนุม ไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ถ้าหากผู้มาชุมนุมมีการข่มขู่ หรือใช้ความรุนแรง ย่อมทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการสันติ สงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ต่อไป ความสงบนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่การเดินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีขบวนการต่อต้านชาวยิว มีการอภิปรายและชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและไม่มีอาวุธ แต่แกนนำหรือผู้ปราศรัยมีการยกมือใช้สัญลักษณ์ที่กระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ซึ่งศาลได้ตัดสินว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ³⁵

2.4 อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งห้ามและการอุทธรณ์ของผู้ชุมนุม

การสั่งห้ามการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ ประเด็นสำคัญคือเหตุผลของการคัดค้านการชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบโดยมีเหตุผลประกอบ มิเช่นนั้นก็อาจเป็นการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมใดไม่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือเห็นว่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามโดยให้มีหนังสือแจ้งผู้บังคับบัญชาถึงเหตุผลการคัดค้าน แต่ก็ต้องมีเหตุผลหรือมีความชัดเจนเพียงพอว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม

³⁵ เรื่องเดียวกัน, 71-79.



โดยให้ผู้ชุมนุมสามารถร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามมิให้ผู้ชุมนุมต่อผู้บังคับบัญชาและศาลปกครองได้ โดยการพิจารณาไม่ควรชักช้า อนึ่งเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรับภาระไว้เพียงฝ่ายเดียวจนกระทั่งกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้ชุมนุม อาจพิจารณাজัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนที่มีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่างๆ ที่ชุมชนให้ความเคารพไว้วางใจ มาร่วมให้ความเห็นในการวินิจฉัยเบื้องต้นโดยดูตัวอย่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะจากประเทศเกาหลีใต้

2.5 หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและความรู้ด้านการชุมนุม

ประเทศที่ทำการศึกษาทั้ง 5 ประเทศ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย งานวิจัยนี้เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อำนวยความสะดวก อำนวยความสะดวกให้กับผู้มาชุมนุม ห้ามไม่ให้มวลชนมาปะทะกัน จัดการกับผู้มาก่อวินาศกรรมชุมนุมอย่างทันท่วงที อีกทั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ได้รับการฝึกฝนให้มีความอดทนต่อการขู่ข่มและสภาพบรรยากาศที่ตึงเครียด ไม่ควรใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ขาดการอบรมมาเป็นอย่างดีในการจัดการกับผู้มาชุมนุม และตำรวจต้องไม่พกอาวุธในกรณีที่เป็นการชุมนุมอย่างสงบสันติและปราศจากอาวุธ

2.6 การสลายการชุมนุม

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลายการชุมนุมได้ต่อเมื่อมาตรการอื่นไม่สามารถใช้ได้ผลแล้วเท่านั้น ดังนั้นในกรณีประเทศไทย มาตรการสลายการชุมนุมจะใช้ได้ต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวมเท่านั้น และจะใช้มาตรการสลายการชุมนุมก็ต่อเมื่อมาตรการอื่นใช้ไม่ได้ผลแล้วเท่านั้น โดยต้องมีการแจ้งผู้ชุมนุมก่อนที่จะดำเนินการเป็นลำดับจากเบาไปหาหนัก ตามหลักการของสหประชาชาติที่กำหนดไว้ ไม่ควรใช้อาวุธปืนในการสลายการชุมนุมนอกเสียจากว่ามีหลักฐานอย่างชัดเจนว่าผู้มาชุมนุมมีอาวุธร้ายแรง ควรมีการกำหนดแนวทางและขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ในการควบคุม การใช้แก๊สน้ำตา ระเบิดควัน ทั่อฉีดน้ำ ควรใช้ต่อเมื่อมีการใช้ความรุนแรงหรือเจตนาทำลายทรัพย์สิน การที่ภาครัฐจะสลายการชุมนุมอาจต้องกำหนดให้มีภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมสังเกตการณ์ในการดำเนินการเพื่อไม่ให้ภาครัฐกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้ชุมนุมเสียเอง อีกทั้งเมื่อมีการสลายการชุมนุมก็ควรกำหนดให้มีการเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างเหมาะสม

2.7 การชุมนุมในยามวิกาล

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของเกาหลีใต้ห้ามชุมนุมยามวิกาล เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจอนุญาต ในขณะที่เปรียบเทียบกับประเทศไทย ผู้มาชุมนุมหลาย ๆ ครั้งมักจะ มาปักค้ำหลายคืน ไม่ได้มาแบบเข้าไปเย็นกลับเท่านั้น เช่น สมัชชาคนจน หรือกลุ่มอื่น ๆ

การพักค้างคืนในที่สาธารณะจึงควรกระทำได้ แต่ไม่ควรมีกิจกรรมการชุมนุมในยามวิกาล เนื่องจากอาจเสี่ยงต่อเรื่องความปลอดภัย และอาจกระทบต่อคนที่ไม่ได้มาชุมนุมที่ต้องการพักผ่อน ในยามค่ำคืน ถ้าหากใช้หลัก “ใจเขา ใจเรา” ก็จะทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปอย่างสงบ สันติ และมีอารยะมากยิ่งขึ้น

2.8 สถานที่ห้ามชุมนุม

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ห้ามมิให้ชุมนุมใกล้สถานที่ราชการสำคัญในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยมีระยะห่างที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีประเทศไทย การห้ามมิให้ชุมนุมใกล้สถานที่บางแห่งควรห้ามเฉพาะพื้นที่ควรห้ามจริง ๆ เช่น สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท ส่วนสถานที่อื่น ๆ อาจมีระดับของการห้ามหรือระยะห่างของการชุมนุมในสถานที่ที่แตกต่างกันไป แต่หัวใจสำคัญคือคือการชุมนุมต้องเกิดขึ้นได้โดยไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ราชการต่าง ๆ หรือชุมนุมจนกระทั่งขัดขวางการให้บริการสาธารณะ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ ต้องทำให้หน่วยงานนั้น ๆ ยังคงสามารถปฏิบัติงานให้บริการกับประชาชนต่อไปได้ ควรทำความเข้าใจถึงธรรมชาติของการชุมนุมเรียกร้องจำนวนมาก เป็นไปเพื่อเรียกร้องความต้องการ บอกให้สังคมรับรู้ถึงปัญหาของตนเอง ถ้ามีการจำกัด หรือมีข้อห้ามเรื่องสถานที่ก็จะไม่ทำให้เกิดการกดดันต่อภาครัฐในการรีบเร่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน

2.9 บทลงโทษ

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ มีบทลงโทษทั้งโทษทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้จัดการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะได้รับโทษเบากว่าและบางประเทศ เช่น เยอรมนี มีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อกวนขัดขวางการใช้สิทธิในการชุมนุม งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีบทลงโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ยั่วยุหรือกระตุ้นให้เกิดการใช้ความรุนแรงให้มีการใช้อาวุธควรเป็นโทษทางอาญาแต่อาจพิจารณาใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วได้ แต่ถ้าหากเป็นการมาชุมนุมโดยสงบ แต่อาจมีการทำผิดกฎหมายก็ควรเป็นโทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) สำหรับผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมก็ไม่ควรมีบทลงโทษถ้าหากเชิญบุคคลมาเข้าร่วมชุมนุมด้วยความสงบ แต่เกิดเหตุการณ์ที่ผู้มาชุมนุมใช้ความรุนแรง สำหรับผู้มาร่วมชุมนุมไม่ควรมีบทลงโทษ ยกเว้นแต่ผู้มาชุมนุมใช้ความรุนแรงทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง นอกจากนี้ประชาชนที่มาขัดขวางหรือยุยงกลุ่มผู้มาชุมนุมก็ควรมีบทลงโทษเช่นกัน ในส่วนของตำรวจ ควรมีบทลงโทษเฉพาะในกรณีที่ตำรวจที่ใช้ความรุนแรงกับผู้ชุมนุมเกินกว่าเหตุ ซึ่งก็คงต้องพิจารณากันในรายละเอียดเป็นกรณีไป



บรรณานุกรม

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2544). **รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). **ข้อเสนอจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อรัฐบาล กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรูด-บ่อนอกและโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย 2547**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). **รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย 2547**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณะกรรมการอิสระตรวจสอบข้อเท็จจริง. (2547). **รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากไพบ จังหวัดนราธิวาส ข้อเท็จจริงที่ดากไพบ**. กรุงเทพฯ: โอเอส พรินติ้งเฮาส์.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (กรกฎาคม 2552). “ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับกติกาที่ควรจะเป็น.” **วารสารจลนิตี**. 6 (4), 59-70.
- ชาร์ป, ยีน. (2529). **อำนาจและยุทธวิธีไร้ความรุนแรง**. แปลโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์และคมสันต์ หุตะแพทย์. กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย จำกัด.
- ประชาไท. (2557). **วิจารณ์ 8 ปีหาร่าง พ.ร.บ. ชุมนุม-จัดหยุดกฎหมายจำกัดสิทธิ ในยุคประชาชนไร้เสียง**. สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2557, จาก www.prachatai.org/journal/2015/03/58468
- ปรกรณ์ นิลประพันธ์. (มกราคม 2555). “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ.” **วารสารกฎหมายปกครอง**. 27 (1), 3-68.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2541). **การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจน**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก.
- ปริญญา เทวณฤมิตรกุล. (2552). **ข้อเสนอว่าด้วยกติกาทางสังคมและกฎหมายในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อทำข้อเสนอต่อรัฐบาลและสังคม “ทางรอดของประเทศไทย” ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 11-12 กันยายน 2552 ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามาร์คเด้นส์ กรุงเทพฯ.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (กรกฎาคม 2552). “เสรีภาพในการชุมนุม : ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ.” **วารสารจลนิตี**. 6 (4), 71-79.

- ยุพิน บุญพงษ์. (มกราคม 2554). “เสรีภาพในการชุมนุม.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง**, 11 (3), 29-44.
- วนารี สิงโต. (มกราคม 2553). “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งสลายการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน.” **วารสารกฎหมายปกครอง**. 27 (1), 106-129.
- วินิจ เจริญชัยยง. (2539). “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. (มีนาคม 2554). “การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติตามกฎหมายไทย.” **วารสารนิติศาสตร์**. 40 (1), 130-152.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2545). **การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักเมฆขาว.
- วารุณี วัฒนประดิษฐ์. (มีนาคม 2551). “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ.” **วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์**. 20 (1), 341-352.
- วิทยากร เชียงกุล. (2536). “ขบวนการสิบสี่ตุลาคม.” **วารสารธรรมศาสตร์**. 19 (2), 139-147.
- สนธิ เตชานันท์. (2529). **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2557). **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2556). **แนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สิริโคม พรหมโคม. (มกราคม 2557). “เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม.” **วารสารจลนिति**. 11 (1), 165-177.
- ไพล จริงจิตร และทิพย์พาพร ดันตีสุนทร. (2555). **การชุมนุมสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (กรกฎาคม 2556). **สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย**. สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2557, จาก www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130730155120.pdf



Translated Thai References

- Vongsurawat, K. (2001). **Constitution and governance of the United State of America**. Bangkok: National Agricultural Extension and Training Center. [in Thai]
- National Human Rights Commission. (2007). **Recommendation from national human Rights commission to government : A case of Baan-Krud and Bor Nok coal power plant and Thailand-Malaysia pipeline project 2004**. Bangkok: National Human Rights Commission Office. [in Thai]
- National Human Rights Commission. (2007). **Report of the investigation of human rights : A case of violence in Thailand-Malaysia pipeline project**. Bangkok: National Human Rights Commission Office. [in Thai].
- Commission of Fact Finding. (2004). **Report of commission of fact finding : A case of death in Takbai, Narathiwat province**. Bangkok: OS Printing House. [in Thai]
- Aimmayura, C. (July 2009). "Draft of public assembly act: And rules that should be included." **Chulniti Journal**. 6 (4), 59-70. [in Thai]
- Sharp, G. (1986). **Power, struggle and defence**. Translated by Chaiwat Satha-Anand. Bangkok: KledThai Ltd. [in Thai]
- Prachathai. (2014). **Criticizing 8 problems of draft of peaceful assembly act**. Retrieved April 4, 2014, from www.prachatai.org/journal/2015/03/58468. [in Thai]
- Nilaprapan, P. (January, 2012). "Peaceful assembly law in foreign countries." **Journal of Administrative Law**, 27 (1), 3-68. [in Thai]
- Pintobtang, P. (1998). **Politics on road : 99 days of assembly of the Poor**. Bangkok: Center for research and textbook of Krirk University. [in Thai]
- Dhewanaruemitkul, P. (2007). **Recommendation on social rule and the law of the freedom of peaceful assembly**. Document in Seminar for Government and Social. 11-12 September 2007 at Tulip Room Ramagarden Hotel Bangkok. [in Thai]
- Tanrangsang, P. (July 2007). "Freedom of assembly : What will Thailand benefit from the public assembly act?" **Chulniti Journal**. 6 (4) 71-79. [in Thai]
- Boonpong, Y. (January 2011). "Freedom of assembly." **Administrative Court Journal**. 11 (3), 29-44. [in Thai]



- Singto, V. (January 2010). "Law of assembly and demonstration law and administrative law enforcement spersing the assembly in Germany." **Administrative Court Journal**. 27 (1), 106-129. [in Thai]
- Charoenchaiyong, V. (1996). "Law of the freedom of assembly." Thesis Master of Laws, Chulalongkorn University, Faculty of Law. [in Thai]
- Kanitkasen, V. March. (2011). "Limitation of the freedom of peaceful assembly in Germany and in Thailand." **Nitisart Journal**. 40 (1), 130-152. [in Thai]
- Chaiyasan, V. (2002). **People Politics : Development of participation in politics, participatory democracy and political pluralism**. Bangkok: Mekkao. [in Thai]
- Vatanapradit, V. (March 2008). "Freedom of peaceful assembly without arms." **Journal of Bandit Suksanitulart**. 20 (1), 341-352. [in Thai]
- Chiangkul, V. (1993). "14 October movement." **Thammasat Journal**. 19 (2), 139-147. [in Thai]
- Techanan, S. (1986). **England politics system**. Bangkok: OdianStore. [in Thai]
- PreechaSilpakul, S. (2014). **Freedom of peaceful assembly without arms**. Bangkok: Constitution Court. [in Thai]
- King Prajadhipok's Institute. (2013). **Building reconciliation in Thailand**. Bangkok: Kingprajadhipok's Institute. [in Thai]
- Promchom, S. (January 2014). "Freedom of peaceful assembly and international principle in terminating an assembly." **Chulniti Journal**. 11 (1), 165-177. [in Thai]
- Jingjit, S. and Tantisoonthorn, T. (2012). **Public assembly**. Bangkok: Institute of Public Policy Studies. [in Thai]
- The Secretariat of The House of Representative. (July 2013). **Right and liberty and duty of people in democracy**. Retrieved May 1, 2014, from www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130730155120.pdf. [in Thai]

