

บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

นายณัฐพงศ์ มหานันทโพธิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๕๓

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE OFFICERS OF THE STATE'S ROLE
ON LAWS CONCERNING PUBLIC ASSEMBLY

Mr.Nuthaphong Mahanunthapho

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
การชุมนุมสาธารณะ

โดย

นายณัฐพงศ์ มหามันท์โพธิ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ฐนิติกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ สุรสิทธิ์ โกศลนาวัน)

ณัฐพงศ์ มหานันทโพธิ์ : บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ. (The officers of the state's role on laws concerning public assembly) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๐๑๗ หน้า.

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ ซึ่งอาจถูกจำกัดได้โดยวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองสังคม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพดังกล่าวไว้ รวมถึงได้วางกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ ทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่แน่นอน อีกทั้งการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะยังไม่มีความเหมาะสมและไม่ได้มีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้เสรีภาพดังกล่าว โดยมีการนำกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นหรือนำมาตรการภายในของเจ้าหน้าที่มาใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งมีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างมาก นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมยังไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ทำให้หลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติศ.....
ปีการศึกษา.....๒๕๕๓.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5085970134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE OFFICERS OF STATE / PUBLIC ASSEMBLY

NUTHAPHONG MAHANUNTHAPHO : THE OFFICERS OF STATE'S ROLE ON LAWS CONCERNING PUBLIC ASSEMBLY. ADVISOR : ASSOC.PROF. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT,Ph.D., 207 pp.

Public assembly is the fundamental right of people in democratic regime. However the freedom of public assembly is relative right which may be restricted by the purpose of protecting individuals and society. According to the constitution of the Kingdom of Thailand the freedom of public assembly is recognized and it sets the framework for jurisdiction use of the officers of the state to supervise the public assembly. The restriction of public assembly shall not be imposed except by virtue of the law.

According to the studies, there have now been no laws provided for purpose of public assembly so as to be the framework for the freedom of the people to assemble and the exercise of power of the officers of the state to supervise the public assembly. As a result, during the recent years, the public assemblies have been conducted without rules and regulations. In addition the measures that the officers of the state have taken to maintain public peace and order are still improper and do not facilitate the exercise of freedom of the people by applying the law prescribed for other purposes or internal measures to supervise the public assembly, including the declaration of the exercise of power in case of extraordinary situation which are deemed that the people are deprived of their freedom of public assembly. Moreover the investigative process for the law enforcing action that the officers of the state have undertaken to supervise the public assembly does not relevant to the principles of the administrative power resulting in insufficient protection of the freedom of public assembly of the people.

Field of Study :Laws..... Student's Signature

Academic Year:2010..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาในการศึกษาท่านได้เมตตาเอาใจใส่ให้ความรู้และชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา รวมทั้งให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้กระทั่งสำเร็จได้ในที่สุด

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนท่านได้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้เขียนในการศึกษาระดับมหาบัณฑิตอย่างดียิ่ง ท่านอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และท่านอาจารย์สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน ที่กรุณารับเป็นที่กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ คุณประมุข - พลตรีหญิง วีราวรรณ มหามันท์โพธิ์ บิดามารดาที่รักยิ่งของผู้เขียนที่ให้ความสนับสนุนแก่ผู้เขียนในทุกๆเรื่องอย่างดียเยี่ยมเสมอมา คุณจุฑามาศ มหามันท์โพธิ์และคุณพลอยชมพู สมวงศ์ รวมทั้งญาติพี่น้อง ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมชั้นเรียนทุกท่านที่ให้ความสนับสนุนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดบ้างแล้ว ผู้เขียนขอเทิดทูนบูชาพระคุณแต่บิดามารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความบกพร่อง ผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

| | |
|--|----|
| ก) การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน..... | ๑๗ |
| ข) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ..... | ๑๗ |
| ค) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้ รัฐบาล..... | ๑๘ |
| ๒.๑.๖.๒ หลักนิติรัฐ..... | ๑๘ |
| ก) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย..... | ๑๙ |
| ข) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง..... | ๑๙ |
| ค) หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ..... | ๒๐ |
| ๒.๑.๖.๓ หลักความได้สัดส่วน..... | ๒๐ |
| ก) หลักความสัมฤทธิ์ผล..... | ๒๑ |
| ข) หลักความจำเป็น..... | ๒๑ |
| ค) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ..... | ๒๒ |
| ๒.๑.๗ การปฏิบัติอารยะขัดขืนหรือสิทธิการตีอแปงต่อกฎหมายกับ เสรีภาพในการชุมนุม..... | ๒๓ |
| ๒.๑.๗.๑ สาเหตุของการปฏิบัติอารยะขัดขืนต่อกฎหมาย..... | ๒๓ |
| ๒.๑.๗.๒ ลักษณะของการปฏิบัติอารยะขัดขืน..... | ๒๔ |
| ๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ..... | ๒๕ |
| ๒.๒.๑ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์..... | ๒๕ |
| ๒.๒.๑.๑ ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์..... | ๒๕ |
| ก) กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคว้งคว้าง ไร้บรรทัดฐาน..... | ๒๕ |
| ข) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง..... | ๒๖ |
| ค) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน..... | ๒๖ |
| ง) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ..... | ๒๖ |
| ๒.๒.๑.๒ วิธีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์..... | ๒๖ |
| ก) วิธีติดต่อเป็นการส่วนตัว..... | ๒๖ |
| ข) วิธีมีตัวแทนอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ..... | ๒๗ |

| | |
|---|----|
| ค) วิธีการประท้วงโดยใช้กำลังและความรุนแรง..... | ๒๗ |
| ง) การเรียกร้องผ่านสถาบันการเมืองและสื่อมวลชน..... | ๒๗ |
| ๒.๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชน..... | ๒๗ |
| ๒.๒.๒.๑ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับฝูงชน..... | ๒๘ |
| ๒.๒.๒.๑.๑ รูปแบบสงบ..... | ๒๘ |
| ก) สมัยนิยม(Fashion)..... | ๒๘ |
| ข) การเห่อ หรือ ความคลั่งชั่วคราว (Fad)..... | ๒๘ |
| ค) การคลั่งไคล้ (Crazy)..... | ๒๘ |
| ง) การบ้าคลั่ง (Mass hysteria)..... | ๒๘ |
| ๒.๒.๒.๑.๒ รูปแบบรุนแรง..... | ๒๘ |
| ก) ฝูงชนที่บ้าคลั่ง (Mob)..... | ๒๘ |
| ข) ฝูงชนก่อการจลาจล (Riot)..... | ๒๘ |
| ค) ฝูงชนที่แตกตื่น ตกใจ (Panic)..... | ๒๘ |
| ง) ฝูงชนที่ตื่นเต้นสนุกสนาน (Orgies)..... | ๓๐ |
| ๒.๒.๒.๒ การเกิดและลักษณะทั่วไปของพฤติกรรมฝูงชน..... | ๓๐ |
| ๒.๒.๒.๓ สาเหตุและประเภทของพฤติกรรมฝูงชน..... | ๓๑ |
| ๒.๒.๒.๔ แนวคิดเรื่องความขัดแย้ง..... | ๓๑ |
| ๒.๒.๒.๔.๑ ขั้นตอนของความขัดแย้ง..... | ๓๒ |
| ก) ขั้นการเกิดฝูงชน (Crowd)..... | ๓๒ |
| ข) ขั้นที่ฝูงชนบ้าคลั่ง (Mob)..... | ๓๒ |
| ค) ขั้นการเกิดจลาจล (Riot)..... | ๓๒ |
| ๒.๒.๒.๔.๒ ประเภทของความขัดแย้ง..... | ๓๒ |
| ก) ความขัดแย้งแบบจริงจัง (realistic)..... | ๓๒ |
| ข) ความขัดแย้งจากอารมณ์ (non - realistic).. | ๓๒ |
| ๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชน..... | ๓๓ |
| ๒.๓.๑ ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม..... | ๓๔ |
| ๒.๓.๑.๑ ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมโดยแนวบังคับใช้ | |
| กฎหมาย..... | ๓๔ |
| ๒.๓.๑.๒ แนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์..... | ๓๕ |

| | |
|---|----|
| ๒.๓.๑.๓ แนวทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม... | ๓๕ |
| ๒.๓.๒ วิธีการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุม..... | ๓๕ |
| ๒.๓.๒.๑ การควบคุมโดยมุ่งที่ความต้องการทางอารมณ์ของ สมาชิกผู้เข้าร่วมการชุมนุม..... | ๓๖ |
| ๒.๓.๒.๒ การควบคุมโดยจารีตของสมาชิกผู้เข้าร่วมการชุมนุม.. | ๓๖ |
| ๒.๓.๒.๓ การควบคุมโดยมุ่งที่ผู้นำหรือหัวหน้าของผู้ชุมนุม..... | ๓๖ |
| ๒.๓.๒.๔ การควบคุมจากภายนอก..... | ๓๖ |
| ก) การควบคุมด้วยการพยายามดึง สิ่งยึดเหนี่ยวของการชุมนุมนั้นออกไป..... | ๓๖ |
| ข) การควบคุมโดยการเข้าแทรกแซง..... | ๓๗ |
| ค) การควบคุมไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุม มีวัตถุประสงค์เดียวกัน..... | ๓๗ |
| ๒.๓.๓ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม... | ๓๗ |
| ๒.๓.๓.๑ การศึกษาข้อมูลในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม..... | ๓๗ |
| ก) การดำเนินการขั้นต้น..... | ๓๗ |
| ข) การตรวจสอบชนิดของกลุ่มผู้ชุมนุม..... | ๓๘ |
| ค) การตรวจสอบฝูงชนที่จะเข้าร่วม ก่อความวุ่นวาย..... | ๓๘ |
| ง) ผู้นำการชุมนุม..... | ๓๙ |
| จ) ความประพฤติกของกลุ่มผู้ชุมนุม..... | ๓๙ |
| ฉ) ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อ กลุ่มผู้ชุมนุม..... | ๔๐ |
| ช) สถานที่จัดการชุมนุม..... | ๔๐ |
| ๒.๓.๓.๒ การวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม..... | ๔๑ |
| ก) การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในการสั่งการ..... | ๔๑ |
| ข) การจัดตั้งกองอำนาจการ..... | ๔๒ |
| ค) การจัดเจ้าหน้าที่ออกปะปนกับกลุ่มผู้ชุมนุม | ๔๓ |
| ง) การจัดเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์..... | ๔๔ |

| | |
|---|-----------|
| จ) การติดต่อประสานงานหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องที่อาจต้องขอความช่วยเหลือ..... | ๔๔ |
| ฉ) การจัดเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือ ที่จำเป็นต้องใช้..... | ๔๔ |
| ช) การจัดเจ้าหน้าที่ถ่ายภาพในที่เกิดเหตุ..... | ๔๕ |
| ฌ) การจัดเจ้าหน้าที่พยาบาล..... | ๔๕ |
| ๒.๓.๓.๓ ยุทธวิธีในการสลายการชุมนุม..... | ๔๖ |
| ๒.๓.๓.๔ กฎการใช้กำลัง..... | ๔๖ |
| ๒.๓.๔ มูลเหตุที่อาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมก่อจลาจลรุนแรงขึ้น..... | ๔๘ |
| ก) เจ้าหน้าที่ชั้นสูงไม่ได้เข้าแก้ไขเหตุการณ์.... | ๔๘ |
| ข) ความตั้งใจของผู้ที่จะก่อให้เกิดเหตุจลาจล.. | ๔๘ |
| ค) ความคึกคะนอง..... | ๔๘ |
| ง) การเอาแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง..... | ๔๘ |
| จ) การล่าช้าไม่ทันการของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน..... | ๔๙ |
| ฉ) การขาดความอดทนของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน..... | ๔๙ |
| ช) การเกิดการเปลี่ยนคู่ต่อสู้..... | ๕๐ |
| บทที่ ๓ การชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ..... | ๕๒ |
| ๓.๑ การชุมนุมสาธารณะในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส..... | ๕๒ |
| ๓.๑.๑ การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสถานการณ์ปกติ. | ๕๓ |
| ๓.๑.๑.๑ พัฒนาการในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การชุมนุมสาธารณะ..... | ๕๓ |
| ๓.๑.๑.๒ รัฐกฤษฎีกากำหนดมาตรการในการรักษาความสงบ เรียบร้อยที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ค.ศ. ๑๙๓๕ (décret loi ๒๓- ๑๐- ๑๙๓๕)..... | ๕๕ |
| ก) บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ การชุมนุมสาธารณะ..... | ๕๕ |

| | |
|--|----|
| ข) ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพใน | |
| การประชุมสมัชชาสาธารณะ..... | ๕๖ |
| ค) ข้อจำกัดและบทลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพใน | |
| การประชุมสมัชชาสาธารณะ..... | ๕๗ |
| ง) การดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะโดย | |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๕๙ |
| ๓.๑.๒ การประชุมสมัชชาสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสถานการณ์พิเศษ | ๕๙ |
| ๓.๑.๒.๑ การใช้อำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ..... | ๖๐ |
| ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ..... | ๖๐ |
| ข) ผู้มีอำนาจ..... | ๖๐ |
| ค) ระยะเวลาการใช้บังคับและการสิ้นสุด | |
| ใช้บังคับ..... | ๖๑ |
| ง) ผลของการใช้อำนาจ..... | ๖๑ |
| ๓.๑.๒.๒ การใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก..... | ๖๑ |
| ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ..... | ๖๑ |
| ข) ผู้มีอำนาจ..... | ๖๒ |
| ค) ระยะเวลาการใช้บังคับและการสิ้นสุด | |
| ใช้บังคับ..... | ๖๒ |
| ง) ผลของการใช้อำนาจ..... | ๖๒ |
| ๓.๑.๒.๓ การใช้อำนาจในระหว่างการประกาศ | |
| สถานการณ์ฉุกเฉิน..... | ๖๒ |
| ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ..... | ๖๓ |
| ข) ผู้มีอำนาจ..... | ๖๓ |
| ค) ระยะเวลาการใช้บังคับและการสิ้นสุด | |
| ใช้บังคับ..... | ๖๓ |
| ง) ผลของการใช้อำนาจ..... | ๖๓ |
| ๓.๑.๓ ตัวอย่างกรณีศึกษาในการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะโดย | |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๖๔ |

| | |
|---|----|
| ๓.๒ การชุมนุมสาธารณะในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี..... | ๖๖ |
| ๓.๒.๑ การชุมนุมสาธารณะของสหพันธ์รัฐเยอรมนีในสถานการณ์ปกติ.. | ๖๗ |
| ๓.๒.๑.๑ ความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ | |
| ในสหพันธ์รัฐเยอรมนี..... | ๖๗ |
| ๓.๒.๑.๒ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน | |
| ค.ศ. ๑๙๕๓ (Gesetz über Versammlungen und | |
| Aufzüge (Versammlungsgesetz))..... | ๖๘ |
| ก) บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ | |
| การชุมนุมสาธารณะ..... | ๖๙ |
| ข) ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพใน | |
| การชุมนุมสาธารณะ..... | ๗๑ |
| ค) ข้อจำกัดและบทลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพใน | |
| การชุมนุมสาธารณะ..... | ๗๒ |
| ง) การดูแลการชุมนุมสาธารณะโดย | |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๗๒ |
| ๓.๒.๒ การชุมนุมสาธารณะของสหพันธ์รัฐเยอรมนีในสถานการณ์พิเศษ | ๗๙ |
| ก) กรณีเกิดเหตุฉุกเฉินภายใน..... | ๘๐ |
| ข) กรณีเกิดเหตุภัยพิบัติ..... | ๘๑ |
| ค) กรณีเกิดภาวะตึงเครียด..... | ๘๑ |
| ง) กรณีอยู่ในภาวะป้องกันประเทศ..... | ๘๒ |
| ๓.๒.๓ ตัวอย่างกรณีศึกษาในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดย | |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๘๔ |
| ๓.๓ การชุมนุมสาธารณะในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี..... | ๘๗ |
| ๓.๓.๑ การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลีในสถานการณ์ปกติ... | ๘๘ |
| ๓.๓.๑.๑ ประวัติการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลี..... | ๘๘ |
| ๓.๓.๑.๒ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและ | |
| การเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗..... | ๘๘ |
| ก) บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ | |
| การชุมนุมสาธารณะ..... | ๙๐ |

| | |
|---|-----|
| ข) ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพใน การประชุมสาธารณะ..... | ๙๓ |
| ค) ข้อจำกัดและบทลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพใน การประชุมสาธารณะ..... | ๙๔ |
| ง) การดูแลการประชุมสาธารณะโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๙๙ |
| ๓.๓.๒ การชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลีในสถานการณ์พิเศษ..... | ๑๐๔ |
| ๓.๓.๒.๑ การประกาศใช้กฎอัยการศึก..... | ๑๐๔ |
| ๓.๓.๒.๒ การใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก..... | ๑๐๔ |
| ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ..... | ๑๐๔ |
| ข) ผู้มีอำนาจ..... | ๑๐๔ |
| ค) ระยะเวลาการใช้บังคับและการสิ้นสุด ใช้บังคับ..... | ๑๐๔ |
| ง) ผลของการใช้อำนาจ..... | ๑๐๕ |
| ๓.๓.๓ ตัวอย่างกรณีศึกษาในการดูแลการประชุมสาธารณะโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๑๐๕ |

| | |
|--|------------|
| บทที่ ๔ การชุมนุมสาธารณะภายใต้กฎหมายไทย..... | ๑๐๘ |
| ๔.๑ พัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย..... | ๑๐๘ |
| ๔.๑.๑ ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๐๐). | ๑๐๘ |
| ๔.๑.๒ ช่วงการปกครองภายใต้คณะรัฐประหาร (พ.ศ. ๒๕๐๐ - พ.ศ. ๒๕๑๖)..... | ๑๑๑ |
| ๔.๑.๓ ช่วงเหตุการณ์เดือนตุลาคม (พ.ศ. ๒๕๑๖ - พ.ศ. ๒๕๑๙)..... | ๑๑๑ |
| ๔.๑.๔ ช่วงประชาธิปไตยในยุคหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม (พ.ศ. ๒๕๑๙ - พ.ศ. ๒๕๓๕)..... | ๑๑๓ |
| ๔.๑.๕ ช่วงการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ศ. ๒๕๔๐)..... | ๑๑๕ |
| ๔.๑.๖ ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๘)..... | ๑๑๖ |
| ๔.๑.๗ ช่วงเหตุการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ปัจจุบัน)..... | ๑๑๙ |

| | |
|--|-----|
| ๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ..... | ๑๒๒ |
| ๔.๒.๑ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ..... | ๑๒๒ |
| ๔.๒.๒ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ในสถานการณ์ปกติ..... | ๑๒๔ |
| ๔.๒.๒.๑ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้ เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๓๓..... | ๑๒๔ |
| ๔.๒.๒.๒ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒..... | ๑๒๕ |
| ๔.๒.๒.๓ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕..... | ๑๒๖ |
| ๔.๒.๒.๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕..... | ๑๒๘ |
| ๔.๒.๒.๕ ประมวลกฎหมายอาญา..... | ๑๒๙ |
| ๔.๒.๒.๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙..... | ๑๓๒ |
| ๔.๒.๒.๗ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. | ๑๓๔ |
| ๔.๒.๓ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ในสถานการณ์พิเศษ..... | ๑๔๐ |
| ๔.๒.๓.๑ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗..... | ๑๔๐ |
| ๔.๒.๓.๒ พระราชกำหนดการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘..... | ๑๔๑ |
| ๔.๒.๓.๓ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑..... | ๑๔๖ |
| ๔.๓ ลักษณะการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย..... | ๑๔๙ |
| ๔.๓.๑ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา..... | ๑๔๙ |
| ๔.๓.๑.๑ การดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้ขอบเขตการ ใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | ๑๕๐ |
| ๔.๓.๑.๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขต การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ... | ๑๕๑ |

| | | |
|---------|--|-----|
| ๔.๓.๑.๓ | กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐ แก้ไขปัญหา..... | ๑๕๒ |
| | ก) กรณีการชุมนุมของสมัชชาคนจน..... | ๑๕๒ |
| | ข) กรณีการชุมนุมคัดค้านการก่อสร้างท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย..... | ๑๕๖ |
| | ค) กรณีการชุมนุมกรณีตากใบ..... | ๑๕๙ |
| ๔.๓.๒ | กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง ทางการเมือง..... | ๑๖๑ |
| ๔.๓.๒.๑ | การดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้ขอบเขต การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ... | ๑๖๒ |
| ๔.๓.๒.๒ | การดูแลการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขต การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ... | ๑๖๒ |
| ๔.๓.๒.๓ | กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง..... | ๑๖๓ |
| | ก) กรณีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร | ๑๖๓ |
| | ข) กรณีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์..... | ๑๖๖ |
| ๔.๓.๓ | กรณีการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยในสถานการณ์พิเศษ.. | ๑๗๑ |
| ๔.๓.๓.๑ | กรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึก..... | ๑๗๑ |
| ๔.๓.๓.๒ | กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน..... | ๑๗๑ |
| | ก) เหตุการณ์ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒..... | ๑๗๑ |
| | ข) เหตุการณ์ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓..... | ๑๗๔ |

| | | |
|--|--|-----|
| ๔.๓.๓.๓ | กรณีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑..... | ๑๘๑ |
| ก) | การประกาศนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วม ประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒..... | ๑๘๑ |
| ข) | การประกาศนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วม ประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓..... | ๑๘๒ |
| ๔.๔ | วิเคราะห์กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การชุมนุมสาธารณะ..... | ๑๘๖ |
| บทที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะ..... | | ๑๙๓ |
| ๕.๑ | บทสรุป..... | ๑๙๓ |
| ๕.๒ | ข้อเสนอแนะ..... | ๑๙๗ |
| รายการอ้างอิง..... | | ๒๐๓ |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | | ๒๐๗ |

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประชุมสภาสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เนื่องจากการชุมนุมนั้นเป็นการแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง การชุมนุมจึงเป็น เสรีภาพขั้นพื้นฐานในการนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆ เช่น เรียกร้องให้รัฐจัดทำ บริการสาธารณะ เรียกร้องในสิทธิสวัสดิการต่างๆ เรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงการคัดค้านนโยบายของรัฐหรือคัดค้านการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ของประชาชน การชุมนุมยังเป็นการที่ประชาชนได้รวมกลุ่มกันเพื่อสื่อสารกับรัฐโดยตรง และเป็นการระบายในสิ่งติดขัดอยู่ในใจของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้การชุมนุมยังอาจ เป็นการพบปะสังสรรค์ทำกิจกรรมร่วมกันของประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและ แสดงออกถึงทัศนคติของตนแก่สาธารณะ การชุมนุมสาธารณะจึงมีความสำคัญ ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน มาตรา ๖๓ ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศ อยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

นอกจากนี้ ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรอง หลักการไว้แล้วเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ ๒๐ (๑) “บุคคลทุกคน มีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและสมาคมโดยสงบ” และกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้รับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้เช่นกัน ในข้อ ๒๑ “สิทธิในการชุมนุม โดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดย กฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

การที่ประชาชนรวมตัวกันชุมนุมย่อมเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ได้แลกเปลี่ยนความรู้ และข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การชุมนุมยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วม อีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้นรัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างสงบเรียบร้อย โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น เป็นไปอย่างสะดวกราบรื่น เช่น การจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกในด้านสุขอนามัย เพื่อให้การชุมนุมเป็นโดยสงบเรียบร้อย และไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคมหรือเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นมากเกินไป

รัฐมีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมให้เป็นได้โดยสงบเรียบร้อย ทั้งยังมีหน้าที่ในการรักษากรอบกติกาและกฎหมายไม่ให้ผู้ชุมนุมได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจนเกินเลยไปจนกระทั่งกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมนั้น อย่างไรก็ตามความเหมาะสมสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อาจมีความยืดหยุ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพวัฒนธรรมบ้านเมืองของไทยและตามแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคราว ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษากันต่อไป

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นหลายครั้ง ทั้งการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือแก้ไขปัญหาปากท้อง การชุมนุมของกลุ่มเกษตรกร การชุมนุมของผู้ใช้แรงงาน การชุมนุมเพื่อคัดค้านโครงการของรัฐ รวมถึงการชุมนุมเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งในการชุมนุมแต่ละประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีวิธีการในการคุ้มครองความสะดวกในการชุมนุมที่เหมาะสมกับการชุมนุมแต่ละประเภท โดยคำนึงถึงลักษณะของการชุมนุม วัตถุประสงค์ในการชุมนุม จำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุม และวิธีการในการชุมนุม รวมทั้งประเมินสถานการณ์เพื่อรองรับการชุมนุมนั้นๆ ซึ่งโดยปกติแล้วการชุมนุมที่มีการนัดหมายกันมาก่อนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมการล่วงหน้า เพื่อจัดการอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมและเตรียมพร้อมในการควบคุมฝูงชนในกรณีผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพเกินขอบเขต

เหตุการณ์การชุมนุมในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา ทั้งการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย โดยการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีความพิเศษและแตกต่างจากการชุมนุมของกลุ่มอื่นๆ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่น่าสนใจ และได้ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ของรัฐในการดูแลการชุมนุมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ซึ่งจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงเต็มไปด้วยความสับสน ไร้ทิศทางที่เหมาะสม ทั้งที่ความพร้อมในด้านกำลังพลและเครื่องมืออุปกรณ์ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถดูแลการชุมนุมได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความสับสนในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ การขาดแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนในการดูแลการชุมนุม การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่(เกียรติวาง) เนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมือง เป็นต้น เหล่านี้ย่อมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมไม่อาจบรรลุผลได้

เมื่อช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เพื่อใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษเพื่อดูแลการชุมนุมและการก่อการจลาจล และได้มีการใช้มาตรการต่างๆต่อกลุ่มผู้ชุมนุม จนถึงการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์ รวมทั้งมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและอาวุธสงครามในการควบคุมสถานการณ์นั้นด้วย ย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์ปกตินั้นมีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่เพียงใด อีกทั้งการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการสลายการชุมนุมว่ามีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักสากลหรือไม่อย่างไร

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงควรที่ศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม รูปแบบของการชุมนุมในกรณีต่างๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุม และศึกษาถึงความเหมาะสมในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมโดยพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ถูกต้องและเป็นแนวทางในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะในคราวต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ที่มา และพัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ พัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะและการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑.๓ สมมติฐานของการวิจัย

การประชุมสภาฯ เป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพดังกล่าว ทั้งยังมีหน้าที่ในการดูแลการประชุมให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี การดูแลการประชุมสภาฯ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันยังไม่มีวิธีการจัดการที่เหมาะสม

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษากฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการประชุมสภาฯ และการคุ้มครองความสะดวกในการใช้เสรีภาพในการประชุมสภาฯ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการประชุมสภาฯ ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กับกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการประชุมสภาฯ ในประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษาถึงกรณีเหตุการณ์ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

๑.๕ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารจากห้องสมุดต่างๆ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารที่ใช้ในการประกอบการสัมมนา รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ในสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ที่มา พัฒนาการของการประชุมสภาฯ ในประเทศไทยและต่างประเทศ

๑.๖.๒ ทำให้ทราบถึงลักษณะของการประชุมสภาฯ และวิธีการคุ้มครองความสะดวกในการประชุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีต่างๆ

๑.๖.๓ ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการดูแลการประชุมสภาฯ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทที่ ๒

การชุมนุมสาธารณะและการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการรวมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อประกอบกิจกรรมร่วมกันบางอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันตามประเพณี การจัดงานนันทนาการ การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม การคัดค้านนโยบายของรัฐหรือโครงการต่างๆ การเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาปากท้อง หรือแม้กระทั่งการชุมนุมสนับสนุนโครงการต่างๆ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องมีกรอบโดยจะต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมนั้น เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นประชาธิปไตยที่จะให้การคุ้มครองและรับรองไว้ เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน รัฐที่เป็นประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องยอมให้ประชาชนมีโอกาสที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็น ความต้องการ ความเชื่อ ความทุกข์ร้อนใจต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ รับทราบถึงปัญหาและได้พิจารณาเพื่อหาทางบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เสรีภาพในการชุมนุมจึงจัดว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนในรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐนั้นไม่อาจพรากเสรีภาพดังกล่าวไปจากประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เป็นเสรีภาพที่เด็ดขาดหรือไม่มีขอบเขต (non-absolute right) หากแต่เป็นเสรีภาพที่เกิดจากการเป็นพลเมืองของรัฐ ดังนั้นรัฐย่อมสามารถจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ (relative right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในการที่รัฐจะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องมีขอบเขตและเงื่อนไข โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ กล่าวคือ ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายที่ตราออกมานั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติมาตราแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา

กฎหมายนั้นด้วย^๑ ซึ่งในการตรากฎหมายก็ดี การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็ดี ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องกระทำภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ นอกจากนี้การตรากฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายใต้หลักนิติรัฐ เพื่อให้มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างสมเหตุสมผล และได้สัดส่วนกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย

๒.๑.๑ ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีแนวความคิดว่าสิทธิเสรีภาพถือเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด มนุษย์สามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างอิสระเสรีโดยไม่มีผู้ใดมาพรากหรือจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ อย่างไรก็ตามมนุษย์เป็นสัตว์สังคมย่อมต้องการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่า มนุษย์จึงยอมจำกัดเสรีภาพดังกล่าวลงเนื่องจากมนุษย์ต้องการต่อสู้และเอาชนะธรรมชาติซึ่งต้องอาศัยกลไกที่สลับซับซ้อน อาศัยภาวะความเป็นผู้นำ ผู้ตามและการแบ่งสรรหน้าที่ระหว่างกัน ความจำเป็นเหล่านี้ทำให้มนุษย์ต้องลดความเป็นอิสระและจำกัดเขตแดนแห่งเสรีภาพ (Sphere of individual liberty) ของตนเอง และใช้เสรีภาพของตนเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อผู้อื่นหรือล่วงล้ำก้ำเกินซึ่งกันและกัน หลักปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาตินั้นนับได้ว่าเป็นแหล่งอ้างอิงถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ที่มีเหตุผลหนักแน่นและสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ เพราะปัจเจกชนทุกคนย่อมรับรู้ด้วยตนเองว่าตนมีสิทธิเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่เกิด แม้ไม่มีใครสอนหรือได้รับการเล่าเรียนมา มนุษย์ทุกคนก็ย่อมตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวว่ามีอยู่จริง

ในการให้ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” นั้น มีผู้ที่นิยามความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ไว้หลายท่าน โดยมีผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า “สิทธิ” ในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ว่า “สิทธิ” มีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง (Willensmacht)” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering^๒ นอกจากนี้ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ยังได้อธิบายถึงสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายความว่า รัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ดี ย่อมผูกพันตนเอง เป็นการยอมผูกมัดของอำนาจสาธารณะ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙

^๒ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, ๒๕๔๕),

(Öffentliche Gewalt) เพื่อประโยชน์ของเอกชน ...สิทธิตามกฎหมายมหาชนเป็นสิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและอำนาจสาธารณะอื่นๆ...^๓

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ มีความเห็นในเรื่อง "สิทธิ" คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น^๔

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นว่า "สิทธิ" หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่นๆ หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน^๕

รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก "สิทธิตามรัฐธรรมนูญ" ออกจากความหมายของคำว่า "สิทธิตามความหมายทั่วไป" โดย "สิทธิตามรัฐธรรมนูญ" นั้น ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง^๖

โดยสรุปแล้ว "สิทธิ" มีความหมายถึง อำนาจของบุคคลที่สามารถกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือเรียกร้องให้ผู้อื่นรวมถึงรัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆตามขอบเขตแห่งสิทธิที่ตนพึงมี โดยรัฐได้ให้การรับรองและมีหน้าที่คุ้มครองการใช้สิทธิดังกล่าวของบุคคลด้วย

สำหรับความหมายของ "เสรีภาพ" นั้นมีผู้ที่ให้ความหมายของ "เสรีภาพ" ไว้หลายท่าน ได้แก่

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้อ้างถึง แซลมอนด์ (Salmond) ว่าได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" ไว้ว่า เป็นประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆต่อตนเอง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่บุคคลอาจกระทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย เป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆได้ตามชอบใจ^๗

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕

^๔ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๓), หน้า ๒๑

^๕ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔), หน้า ๘๖

^๖ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗

^๗ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า ๒๓๑

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายความหมายของ “เสรีภาพ” (Liberty) ได้แก่ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ^๘

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้กล่าวถึง “เสรีภาพ” หมายความว่า เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง^๙

ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าเสรีภาพไว้ในข้อ ๔ “เสรีภาพ คือความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” และข้อ ๕ “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามใครจะมาห้ามไม่ให้กระทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ”^{๑๐}

นอกจากนี้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๒๙.๒ บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนององความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย”^{๑๑}

กล่าวโดยสรุป “เสรีภาพ” นั้น คือ ความมีอิสรภาพของมนุษย์ที่จะทำการหรือไม่ทำการใดๆก็ได้ตามแต่ใจปรารถนา เพียงแต่มีขอบเขตเท่าที่ไม่ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งเสรีภาพของผู้อื่น และรัฐจะจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลได้เพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

^๘ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๓), หน้า ๒๒

^๙ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๔

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑

นอกจากนี้ “เสรีภาพ” ย่อมเป็น “สิทธิ” ประการหนึ่งด้วย เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จะหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” จึงอยู่ที่ว่า “สิทธิ” นั้นเป็นอำนาจของบุคคลที่มีอยู่เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ “เสรีภาพ” คืออำนาจของบุคคลที่มีอยู่เหนือตนเองในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยอำเภอใจของตน ผู้หนึ่งผู้ใดอาจหาเข้ามามีอิทธิพล โน้มน้าวหรือบังคับบัญชาให้บุคคลกระทำการอย่างใดได้ไม่

๒.๑.๒ ความหมายของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) ซึ่งหมายถึง สิทธิที่อาจถูกจำกัดหรือลดทอนการใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามกฎหมาย และมีความหมายแตกต่างจาก สิทธิเด็ดขาด (absolute right) ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถถูกจำกัดหรือลดทอนการใช้สิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น รัฐจึงสามารถจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมลงได้ โดยที่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆ ของผู้อื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติถึงการให้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ” “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

Black’s Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (right of assembly) คือ สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล^{๑๒}

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” คือ การเข้ามารวมอยู่กับชั่วคราวครั้งคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใดๆ การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย^{๑๓}

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (meeting) คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมา

^{๑๒} Black, Henry Campbell, *Black’s Law Dictionary, Sixth Edition* (West Publishing Co, 1990), p.115

^{๑๓} ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร: อักษรนิติ, ๒๕๔๙), หน้า ๔๖๑

พบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิทางการเมืองได้ถูกต้อง^{๑๔}

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (freedom of assembly) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ^{๑๕}

โดยสรุป ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ” (freedom of assembly) หมายถึง สิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง^{๑๖}

นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะยังได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๐ (๑) “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม และสมาคมโดยสงบ” และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้รับการรับรองการชุมนุมสาธารณะใน ข้อ ๒๑ “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

๒.๑.๒.๑ องค์ประกอบพื้นฐานของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น ประกอบขึ้นจากเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่

ก) เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของบุคคลที่มารวมกลุ่มชุมนุมกัน

ข) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจจะเห็นด้วย สนับสนุน คัดค้าน หรือมีข้อเสนอแนะซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการชุมนุมสาธารณะนั้นๆ

^{๑๔} หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (กรุงเทพมหานคร: นำเสรีการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๕๔

^{๑๕} วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น,” วารสารนิติธรรมศาสตร์ ๑๑.๔ (๒๕๒๔): ๕๗๐-๕๗๑

^{๑๖} วินิจ เจริญชัยยง, “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๙

ค) เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) เป็นการพูดของบุคคลในที่ต่างๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่จะต้องมีการพูดปราศรัยในที่ชุมนุมสาธารณะนั้นด้วย

ง) เสรีภาพในการเดินทาง (freedom of movement) เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจมีการเดินทางเคลื่อนย้ายซึ่งถือเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ คือ การเดินขบวน

จ) เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เป็นส่วนประกอบของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากในการชุมนุมนั้น มักจะมีการพิมพ์ การเขียนป้าย โฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อแสดงออกถึงข้อเรียกร้องในเรื่องต่างๆของผู้ชุมนุมนั้น

ฉ) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (freedom of vote) ในการที่บุคคลมารวมกลุ่มชุมนุมกันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเพื่อนำไปสู่การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ถูกต้องของประชาชน

๒.๑.๒.๒ ลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะ มีลักษณะเป็นการชุมนุมที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมการชุมนุมได้โดยผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมนั้นต่างมีเจตจำนงร่วมกันและไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุมนั้น ซึ่งการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจมีการแสดงออกได้ใน ๒ ลักษณะ^{๑๗} กล่าวคือ

ก) การชุมนุมอยู่กับที่ (assembly) คือ การรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนที่มาพร้อมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือแสดงข้อเรียกร้องที่มีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย และไม่เป็นการขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยปกติการชุมนุมสาธารณะนี้มักกระทำในที่กลางแจ้งและไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปในที่ต่างๆ

ข) การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชนที่เคลื่อนไหวไปตามท้องถนนหรือสถานที่ต่างๆในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระเบียบและไม่ขัดต่อหลักการรักษาความเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่เป็นการขัดขวางเสรีภาพของบุคคลอื่นในการใช้ที่หรือทางสาธารณะ

๒.๑.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือ

^{๑๗} สุราษฎร์ สุธาพันธ์, "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕

โดยความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) ^{๑๘} หลักประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้งต้องมีการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองต้องให้หลักประกันในการแสดงสิทธิเสรีภาพต่างๆ โดยให้สิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การโต้เถียง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กร โดยให้ประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตยสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน^{๑๙}

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิเสรีภาพของพลเมืองเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย สาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่นตรงที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมถึงสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอันเป็นปัจจัยสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะบุคคลต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการเมืองได้ถูกต้อง ถ้าฟังเพียงแต่การอ่านใบปลิว อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ดูโทรทัศน์ไม่อาจทำให้บุคคลสามารถเข้าใจสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นที่เจ้าของความคิดเห็นจะมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงเหตุผลด้วยตนเองและจะได้มีการอภิปรายโต้ตอบกันในรายละเอียด รวมถึงอาจมีการนัดชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนี้ยังเกี่ยวข้องกับเสรีภาพประการอื่นที่เป็นพื้นฐานในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงออก อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นที่มาของเสรีภาพอื่นๆ เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพดังกล่าวซึ่งสามารถนำมาเป็นพื้นฐานของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ต่อไป

^{๑๘} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า ๒๐

^{๑๙} ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "สิทธิและหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย" แนวทางประชาธิปไตย(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓-๑๕

๒.๑.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบที่นอกจากประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารแล้ว ยังมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนกว้างขวางขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือร่วมรับประโยชน์เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการร่วมรับรู้ ร่วมให้ความเห็นในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ และร่วมสนับสนุนติดตามการทำงานของภาครัฐ เพื่อทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

องค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน^{๒๐} ได้แก่

ก) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ใช่การทำครั้งเดียวจบและควรเกิดขึ้นตลอดโครงการ

ข) เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้ง หากแต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการเพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

การประชุมสาธารณะถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่ง ซึ่งประชาชนสามารถสื่อสารความต้องการของตนหรือสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐและสังคมโดยทั่วไป เพื่อให้รัฐหรือสังคมได้ร่วมกันดำเนินโครงการหรือนโยบายเพื่อปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว รวมถึงเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือการกระทำใดๆของรัฐ อันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่งด้วย

๒.๑.๕ เนื้อหาและขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและแสดงออกทางการเมืองนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และถือได้ว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยการให้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็น

^{๒๐} อรรถัย กักผล, การมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖),

เสนอข้อเรียกร้องหรือความต้องการของบุคคลที่มารวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงให้เห็นผู้มีอำนาจในรัฐและ
 สาธารณชนได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆตามข้อเรียกร้องและหันมาสนใจปัญหาเหล่านั้นเพื่อนำไปสู่
 การแก้ไข เยียวยาหรือหาทางออกให้กับปัญหานั้นในที่สุด

อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องมีขอบเขต กล่าวคือหากการใช้
 เสรีภาพนั้นมีการกระทำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้เสรีภาพนั้นก็ย่อม
 ก่อให้เกิดปัญหาตามมา การใช้เสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างเต็มที่ได้โดยปราศจากขอบเขตย่อมอาจ
 มีการก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพอีกอย่างหนึ่งได้ ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ
 ก็เช่นเดียวกันย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตบางประการซึ่งอาจถูกจำกัดได้ โดยรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน
 มาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ดังนั้นขอบเขตของ
 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ ได้แก่ การชุมนุมนั้นจะต้อง
 เป็นไป “โดยสงบ” และ “ปราศจากอาวุธ”

โดยสงบ คำว่า “สงบ” นั้น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า
 ไม่กำเริบ เป็นปกติ หยุดนิ่งปราศจากสิ่งรบกวน นั่นก็คือ ให้ความหมายรวมถึงว่า จะต้องเกิด
 ความสงบขึ้นกับประชาชนทั่วไป และไม่ไปรบกวนสิทธิของผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งในเรื่อง
 ของความสงบนี้ จะต้องพิจารณาไปถึงเรื่องของเจตนาในการกระทำของบุคคลผู้เข้าร่วม
 การชุมนุมนั้นๆ ด้วยว่า ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลในการก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นหรือไม่
 เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมเป็นการฝ่าฝืนละเมิดต่อกฎหมาย และย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง
 ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ปราศจากอาวุธ โดยส่วนใหญ่ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบแล้ว ย่อมเป็นการชุมนุม
 โดยปราศจากอาวุธโดยปริยาย ทั้งนี้จะต้องดูถึงเจตนาของผู้เข้าร่วมชุมนุมด้วยว่า ในบางครั้ง
 ผู้ชุมนุมอาจจะนำอุปกรณ์ในการชุมนุมซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ด้ามธง แผ่นป้ายที่เขียน
 ข้อความแสดงความคิดเห็น รวมถึงขวดน้ำดื่มหรือก้อนหิน มาใช้ประทุษร้ายต่อร่างกายหรือ
 ทรัพย์สินของรัฐหรือของบุคคล สิ่งของต่างๆเหล่านั้นย่อมถือเป็นอาวุธอย่างหนึ่งด้วย

ดังนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจึงมิสามารถกระทำไปได้อย่างไม่มีขอบเขต
 จนก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น หากแต่จะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญ
 ได้ให้การรับรองไว้ หากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นกระทำโดยก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต
 ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทำโดยใช้ความรุนแรง มีการใช้
 อาวุธเพื่อประทุษร้ายต่อรัฐหรือบุคคลอื่น ย่อมพ้นขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและ
 ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจสั่งให้มีการระงับการชุมนุมจนถึง
 ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมได้

๒.๑.๖ ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การใช้เสรีภาพของบุคคลนั้นไม่สามารถใช้ได้โดยปราศจากขอบเขต เนื่องจากจะทำให้ในที่สุดจะทำให้เกิดความไม่มีเสรีภาพ ดังนั้นการใช้เสรีภาพจึงจำเป็นต้องมีกรอบในการใช้เสรีภาพ ซึ่งรัฐอาจจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลลงได้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมีหลักอยู่สองประการคือ ประการแรก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น ประการที่สอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสังคม

ประการแรก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น เป็นกรณีที่ใช้เสรีภาพของคนหนึ่งอาจไปขัดกับการใช้เสรีภาพของอีกคนหนึ่ง รัฐต้องเข้ามาจัดระเบียบโดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วยวิธีการต่างๆกัน ในบางครั้งก่อให้เกิดการจำกัดลำดับของเสรีภาพที่ขัดแย้งกัน เช่น เสรีภาพในการติดต่อสมาคมอยู่เหนือเสรีภาพในการชุมนุมประท้วง ในบางครั้งก็ต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพทั้งสองที่ขัดแย้งกัน โดยมีการจำกัดเสรีภาพทั้งสองที่ขัดแย้งกันเพื่อให้ใช้เสรีภาพได้โดยไม่ขัดกัน เช่น การยอมรับเสรีภาพในการนัดหยุดงานของคนงานบางคนก็ต้องมีการยอมรับเสรีภาพในการเข้าทำงานของคนงานบางคนในเวลาเดียวกันด้วย

ประการที่สอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสังคม สังคมใดถ้าไม่มีการจำกัดเสรีภาพแล้ว สังคมนั้นก็จะอยู่ในภาวะอนาธิปไตย และสังคมนั้นก็จะสูญสลายไปในที่สุด ดังนั้นการที่จะดำรงสังคมให้มีอยู่ได้นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพลง การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาดูแลการจัดระเบียบสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ ซึ่งมีอยู่สองแบบด้วยกันคือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยเด็ดขาด (les limitations absolutes) และการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น (les limitations relatives)

การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยเด็ดขาด เป็นข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับทุกคนในประชาคมนั้นและใช้บังคับกับทุกสถานการณ์ซึ่งสามารถจัดแบ่งเป็นกลุ่มได้ดังต่อไปนี้ กลุ่มที่หนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น ในความหมายของแนวคิดฝรั่งเศสแล้วเห็นว่า ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และสาธารณสุขนั้นเป็นข้อจำกัดอย่างเด็ดขาดที่รัฐสามารถอ้างได้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ถ้าพบว่าการใช้เสรีภาพของผู้หนึ่งผู้ใดไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ความยุ่งยากอยู่ตรงที่ว่าจะใช้ข้อจำกัดดังกล่าวได้เมื่อไหร่ในสถานการณ์ใด กลุ่มที่สอง มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศีลธรรมในสังคมอันเกิดจากความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกในสังคมนั้น ในสังคมหนึ่งๆมีทั้งความดีและความเลวปะปนกันไป จริยธรรมและศีลธรรมจะเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการเคารพและเป็นเกณฑ์ในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นๆ กลุ่มที่สาม มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรัฐโดยไม่ให้

มีการใช้สิทธิเสรีภาพมาทำลายล้างรัฐได้ การปกป้องรักษารัฐดังกล่าวเป็นการปกป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่หรือขึ้นอยู่กับสิ่งที่ต้องได้รับผลกระทบจากการจำกัดดังกล่าว เช่น คนต่างชาติอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง หรือในสถานการณ์สงครามและในสถานการณ์ภาวะคับขันของบ้านเมืองก็จำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เช่น ในการประกาศกฎอัยการศึก ห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานของตนระหว่างวัน เวลาที่รัฐกำหนดไว้ ในกรณีดังกล่าวในภาวะปกติถือได้ว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการเดินทาง แต่ในภาวะวิกฤตดังกล่าวถือว่าไม่ขัดต่อเสรีภาพในการเดินทาง เพราะว่ารรัฐมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนในภาวะวิกฤตและเพื่อจัดระเบียบของบ้านเมืองให้เป็นปกติเร็วที่สุดที่รัฐจะกระทำได้^{๒๑}

ดังนั้น รัฐจึงอาจจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ โดยอาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ การที่รัฐจะใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการกระทำเช่นนั้นด้วย และรัฐจะต้องใช้อำนาจภายใต้กรอบแห่งกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว ในการที่รัฐจะตรากฎหมายหรือกระทำการใดๆที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๒.๑.๖.๑ หลักรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตาม แต่ความไม่เท่าเทียมกัน

^{๒๑} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า ๑๒๕ -๑๓๒

ในทางปฏิบัติเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครองและประชาชนโดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมโดยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ตั้งอยู่บนหลักการสามประการ^{๒๒} ได้แก่

ก) การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเป็นการนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมอันจะทำให้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติและเสรีภาพทางการเมืองมีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับการคุ้มครองในกรณีที่สิทธิเสรีภาพถูกละเมิดโดยการเอี่ยวยากจากองค์กรของรัฐได้ ซึ่งในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพประการหนึ่งที่รัฐซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้เช่นกัน

ข) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวความคิดในการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาการจัดรูปแบบขององค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารบ้านเมือง โดยกำหนดวิธีการที่มีความมุ่งหมายจะขจัดหรือลดข้อเสียที่จะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ชอบธรรมของนักการเมืองและของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้มากที่สุด ดังนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงมิใช่เพียงเพื่อให้มีองค์กรทางการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งและการบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกำหนดรูปแบบขององค์กรทางการเมืองเพื่อให้สามารถมีแผนนโยบายที่แน่ชัดและมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังต้องมีวิธีการกำกับและถ่วงดุลการทำงานที่ขององค์กรทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย และในการที่รัฐจะใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^{๒๒} เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๓-๑๑๕

โดยเฉพาะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น รัฐมักจะอ้างความจำเป็นต่างๆ เพื่อลดทอนการใช้เสรีภาพดังกล่าว ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยามนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มาวมตัวกันชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นต่างๆ ซึ่งในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ มักจะเป็นอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว

ค) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยาม คือ การกำหนดมาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหารสามารถมีแผนนโยบายที่มีความเป็นผู้นำ เพราะตามสภาพความเป็นจริงสภาพทางสังคมของแต่ละประเทศย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ซึ่งตามธรรมชาติผลประโยชน์เหล่านั้นย่อมขัดแย้งกันเอง และในบางครั้งอาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมได้ ดังนั้นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ในฐานะที่สามารถตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผลและจำเป็นต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่เป็นเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยความเป็นผู้นำในทางนโยบายของผู้บริหารประเทศด้วย ดังนั้นการที่รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและมีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายในการใช้เสรีภาพดังกล่าว และเพื่อไม่ให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆ จนเกินสมควรนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายแห่งกฎหมาย ในการนี้รัฐอาจมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อวางกรอบกติกาในการชุมนุมสาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ให้เป็นไปตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยามนี้

๒.๑.๖.๒ หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐนั้นเป็นหลักการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามแต่ที่แต่ละคนจะเห็นสมควร^{๒๓} โดยรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้นจะมีอำนาจ

^{๒๓} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕๙

จำกัด โดยจะยอมอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเองบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐานของประชาชนนอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ
แต่ละองค์กร ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ คอยตรวจสอบและ
ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) เพื่อมิให้การใช้อำนาจนั้นตกไปอยู่กับองค์กร
เพียงองค์กรเดียวซึ่งจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยหลักนิติรัฐนั้นก่อให้เกิด
หลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ได้แก่

ก) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยเฉพาะการตรากฎหมายจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจ
แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมี
ข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำ
เข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตเพียงใด และการตรา
กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่ง
สิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์
สาธารณะ^{๒๔} หรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร ซึ่งในการ
ตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้
เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนนั้น จะต้องเป็นไปภายใต้กรอบอำนาจตามที่
รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้
วางกรอบในการใช้อำนาจของรัฐเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยการจำกัด
เสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะใน
กรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ
หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลา
ที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ข) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากการตรากฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้อง
ชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร
จะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมี
บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมาย

^{๒๔} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๖๘

กำหนดไว้^{๒๕} เพื่อให้บรรลូវัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น โดยการใช้อำนาจนั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายฉบับนั้นๆ ด้วย และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องไม่ใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ค) หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้^{๒๖} อย่างไรก็ดี องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการนั้นๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรดังกล่าว เพื่อที่จะได้เป็นหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เปิดเผยเป็นธรรม มีการรับฟังคู่กรณีและใช้เหตุผลในการวินิจฉัยชี้ขาด^{๒๗} ซึ่งในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ดี การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะก็ดี จะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะจากการใช้อำนาจของรัฐให้พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการคุ้มครองการใช้เสรีภาพประการอื่นๆ ของประชาชนให้มีความเหมาะสมและได้ดุลยภาพระหว่างกัน

๒.๑.๖.๓ หลักความได้สัดส่วน

เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจมหาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครองหรือประชาชน โดยหลักความได้สัดส่วนนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต แต่รัฐจะต้องใช้อำนาจมหาชนในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘

^{๒๗} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า ๑๖๓

อำนาจของตนอย่างพอประมาณ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ จะมีได้กำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือว่าหลักกฎหมายดังกล่าว เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมือนกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ ๓ หลักการด้วยกัน ได้แก่

ก) หลักความสัมฤทธิ์ผล(Principle of Appropriateness)

ในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐออกมา ใช้บังคับกับประชาชนได้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้วิจารณญาณในการเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ และมาตรการใดที่ไม่สามารถ ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการดังกล่าว และไม่มีผลใช้บังคับได้^{๒๘} ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะของ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ มาตรการเพื่อให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธสามารถดำเนินไปได้ตาม วัตถุประสงค์ รวมทั้งต้องเป็นมาตรการที่คุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะ ใช้ที่สาธารณะตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก

ข) หลักความจำเป็น(Principle of Necessity)

ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบ ด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่มาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรม ของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรง น้อยที่สุด ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไป ที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด” ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้เพียงพอที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายเท่านั้น^{๒๙} ซึ่งในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจมีมาตรการ หลายมาตรการที่สามารถใช้ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด หรือเลือกใช้ มาตรการจากเบาไปหาหนัก และในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง คำนึงถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและความเสียหาย

^{๒๘} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๘๖

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๙

ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการนั้นๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องประเมินสถานการณ์และผลกระทบที่ตามมาก่อนตัดสินใจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็นในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมให้เป็นไปตามกรอบแห่งการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ค) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu)

เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใด มาตรการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกมาใช้บังคับ โดยมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้นหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบจึงบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจดังกล่าวคือ ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลและจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น กล่าวคือ ชอบด้วยหลักความจำเป็น แล้วก็ตาม^{๓๐} ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทราบข้อเท็จจริงและมีการประเมินสถานการณ์การชุมนุมอยู่ตลอดเวลา เพื่อชั่งน้ำหนักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น กับสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการใดๆเพื่อบังคับแก่การชุมนุมสาธารณะครั้งนั้นๆ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการใช้สิทธิเสรีภาพประการต่างๆของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องชั่งน้ำหนักผลดีและผลเสียจากการเลือกใช้มาตรการนั้นๆว่าจะเกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าผลเสียที่จะตามมาจากการใช้มาตรการนั้นหรือไม่ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้มาตรการดังกล่าวในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะต่อไป

^{๓๐} เรืองเดียวกัน, หน้า ๙๑ - ๙๒

๒.๑.๗ การปฏิบัติอารยะขัดขืนหรือสิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมายกับเสรีภาพในการชุมนุม
 การปฏิบัติอารยะขัดขืน (Civil Disobedience) หมายถึง การกระทำที่เป็น
 การฝ่าฝืนต่อต้านกฎหมายโดยสันติวิธี เป็นการกระทำในเชิงศีลธรรม เป็นการประท้วงหรือคัดค้าน
 คำสั่งหรือกฎหมายของผู้ปกครองที่อยู่ดีหรือเป็นการต่อต้านรัฐบาลที่ประชาชนเห็นว่า
 ไม่ถูกต้อง^{๑๑} การปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการกระทำที่ไม่ได้วางอยู่บนบรรทัดฐานของกฎหมายที่มี
 ผลบังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นการกระทำของประชาชนที่อ้างความถูกต้อง ความยุติธรรมเพื่อ
 คัดค้านกฎหมายหรือการกระทำของรัฐที่ประชาชนเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม

๒.๑.๗.๑ สาเหตุของการปฏิบัติอารยะขัดขืนต่อกฎหมาย

ความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติอารยะขัดขืนนั้น มิได้เป็นสิ่งเพิ่งเกิด
 ขึ้นใหม่ หากแต่เป็นแนวคิดที่สอดคล้องและพัฒนามาจากหลักปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ดังเช่นที่
 เซนต์ออกัสติน (St. Augustine) ได้กล่าวไว้ว่ากฎหมายที่อยู่ดีธรรมนั้นไม่ใช่กฎหมายแม้แต่น้อย
 (An unjust law is no law at all) ซึ่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกอิทธิพลของแนวความคิด
 กฎหมายบ้านเมือง (Positivism) เข้าครอบงำ โดยแนวความคิดกฎหมายบ้านเมืองได้อธิบายว่า
 กฎหมายคือคำสั่งของผู้ปกครองหรือรัฐอธิปไตย ซึ่งประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นแล้วจะต้อง
 ได้รับความโทษ จากแนวความคิดดังกล่าวประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อความเป็นระเบียบ
 เรียบร้อยของสังคม แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบัญญัติออกมานั้นได้
 กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จนอาจเป็นการขัดต่อจิตสำนึกและมโนธรรมของประชาชน
 บางกลุ่ม ทำให้ประชาชนที่รู้สึกว่าการกฎหมายหรือนโยบายของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ควรได้รับการยอมรับ
 และปฏิบัติตาม จึงได้เกิดการต่อต้านและแสดงออกในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการปฏิบัติอารยะขัดขืน
 หรือการอ้างสิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมายด้วย ในการปฏิบัติอารยะขัดขืนนั้นอยู่บนแนวความคิด
 ที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่^{๑๒}

ประการแรก การปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการกระทำที่ยืนยันถึงสิทธิ
 บางประการของมนุษย์ที่มีอยู่และควรได้รับการเคารพ ซึ่งสามารถพิจารณาถึงความหมายของสิทธิ
 ได้ ๒ ประเภท ได้แก่ สิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย (Legal right) และสิทธิที่ผูกพันมนุษย์
 อยู่ก่อนแล้วตามธรรมชาติ อันหมายถึงสิทธิตามธรรมชาติ (Natural right) นั่นเอง โดยการปฏิบัติ
 อารยะขัดขืนนั้นมักกระทำโดยอ้างถึงความถูกต้องตามมโนธรรมภายในจิตใจของแต่ละบุคคล
 ซึ่งมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

^{๑๑} Ronald Dworkin, Thing Rights Seriously, 1979, p.93 อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล , สิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมาย
 (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๓), หน้า ๒๔

^{๑๒} สมชาย ปรีชาศิลปกุล , สิทธิการดื้อแพ่งต่อกฎหมาย(กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๓), หน้า ๒๕

ประการที่สอง การปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการสะท้อนถึงความล้มเหลวของการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งโดยปกติการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีวิธีการแสดงออกและผูกติดอยู่กับการเลือกตั้งโดยผ่านระบบตัวแทน แต่เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเมืองแบบตัวแทนไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เสมอไป การปฏิบัติอารยะขัดขืนจึงเป็นการเคลื่อนไหวที่ปฏิเสธการเมืองแบบตัวแทน หากแต่เป็นการสร้างรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีประชาชนส่วนร่วมมากขึ้น โดยมักแสดงออกผ่านการเมืองบนท้องถนน ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการมากขึ้น

๒.๑.๗.๒ ลักษณะของการปฏิบัติอารยะขัดขืน

การปฏิบัติอารยะขัดขืนนั้นเป็นปฏิบัติการทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยในทัศนะของ John Rawls^{๓๓} มีคุณลักษณะที่สำคัญ ๗ ประการ ได้แก่

- ก) เป็นการละเมิดกฎหมายหรือตั้งใจจะละเมิดต่อกฎหมาย
- ข) ใช้สันติวิธี (nonviolent)
- ค) เป็นการกระทำสาธารณะโดยแจ้งให้ฝ่ายรัฐรับรู้ล่วงหน้า
- ง) ประกอบด้วยความเต็มใจที่จะรับผลทางกฎหมายของการละเมิดกฎหมายดังกล่าว
- จ) ปกติกะทำไปเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล
- ฉ) มุ่งเชื่อมโยงกับสำนักแห่งความยุติธรรมของผู้คนส่วนใหญ่ในบ้านเมือง
- ช) มุ่งเชื่อมโยงกับสำนักแห่งความยุติธรรม ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายและสถาบันทางสังคม

โดยการปฏิบัติอารยะขัดขืนเป็นการปฏิบัติการที่ละเมิดต่อกฎหมายเพื่อสื่อสารกับสังคมการเมืองและเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายหรือนโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง การปลุกมโนธรรมสำนึกของสาธารณะมิได้เพียงเกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมาย แต่เกิดขึ้นจากการรับผลของการละเมิดกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นเมื่อพลเมืองดีซึ่งปกติเคารพกฎหมายบ้านเมือง ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐลงโทษหรือจับกุมเพราะละเมิดกฎหมายบางข้อ

^{๓๓} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, อารยะขัดขืน (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลด์คัมทอง, ๒๕๔๗), หน้า ๒๐-๒๑

เป็นการปลุกมโนธรรมสำนึกของสาธารณชนให้ตั้งคำถามกับตัวกฎหมายหรือนโยบายที่เป็นเหตุให้พลเมืองดีๆ เหล่านี้ต้องกระทำการอารยะขัดขืน^{๓๔}

การปฏิบัติอารยะขัดขืนนับเป็นหนทางหนึ่งที่ใช้ในการอ้างถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (Liberty on Assembly) นอกจากการอ้างสิทธิธรรมชาติ ตามปรัชญากฎหมายธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม การปฏิบัติอารยะขัดขืนจะเกิดขึ้นเมื่อได้มีการดำเนินการโดยวิธีทางอื่นแล้วแต่ไม่ประสบผล ดังนั้นการปฏิบัติอารยะขัดขืนจึงเป็นวิธีทางสุดท้ายในการแสดงออกของประชาชน

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ในการชุมนุมสาธารณะนั้นย่อมประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความคิดเห็นในแนวทางเดียวกันมารวมกันเข้าเพื่อแสดงออกหรือเรียกร้องอะไรบางอย่างในการที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น เมื่อเกิดอารมณ์ร่วมและมีการปลุกเร้าย่อมมีการแสดงออกที่รุนแรงมากขึ้นและอาจมีการแสดงออกที่เกินเลย เกินกว่าขอบเขตของการชุมนุมโดยสงบที่กฎหมายให้ความคุ้มครองได้ การศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชนและพฤติกรรมต่างๆ ของฝูงชนที่อาจพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งและเหตุรุนแรงได้ ย่อมเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยและอยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของการชุมนุมสาธารณะในแต่ละประเภท

๒.๒.๑ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์

ในการชุมนุมสาธารณะนั้นย่อมประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันโดยบุคคลที่เข้าร่วมการชุมนุมนั้น อาจมีผลประโยชน์ร่วมกันในทางใดทางหนึ่งซึ่งสามารถเรียกกลุ่มบุคคลเหล่านี้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์”

๒.๒.๑.๑ ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล ได้อธิบายถึงประเภทของกลุ่มผลประโยชน์โดยอ้างอิงถึง แนวคิดของ Gabriel A. Almond ไว้ดังนี้

ก) กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคว้งคว้างไร้บรรทัดฐาน (Anomic Interest Groups) เป็นการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องต่อระบบที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน ไม่มีระเบียบและกฎเกณฑ์ ยึดเอาความต้องการของตนเองเป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงบรรทัดฐานใดๆ กลุ่มประเภทนี้ มักใช้วิธีการนอกแบบ หรือใช้วิธีการรุนแรงในการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น การเดินขบวนประท้วง การก่อความไม่สงบ เป็นต้น พฤติกรรมของกลุ่มนี้มักจะคาดหมายไม่ได้

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒

(unpredictable) และไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ซึ่งอาจเกิดจากการชักจูงของผู้ นำให้เกิดการรวมกลุ่มกันก็ได้

ข) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non-Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อแสดงการเรียกร้องเป็นชั่วคราวชั่วคราว เช่น กลุ่มเครือข่าย กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มชนชั้น หรือกลุ่มที่มีสถานภาพเหมือนกัน ลักษณะสำคัญของกลุ่มนี้ คือ เป็นคนที่มีได้มีกิจกรรมปะปนกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจ หรือทางวัฒนธรรมต่อกัน การเรียกร้องไม่มีกระบวนการที่เป็นระเบียบ และขาดโครงสร้างของกลุ่มที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มนี้ มักกระทำผ่านบุคคลเพียงคนเดียวผ่านกลุ่มเล็กๆ (cliques) หรือผู้นำทางศาสนา และในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจร้องขอผู้มีอำนาจทางการเมืองให้อำนวยผลประโยชน์ให้ โดยร้องขอเมื่อเล่นกอล์ฟด้วยกัน เป็นต้น

ค) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institutional Interest Groups) เป็นองค์กรที่เป็นทางการ เช่น พรรคการเมือง ศาสนา กองทัพ หน่วยราชการ หรือสถาบันอื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะที่มีใช่เป็นการเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้ อาจเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเรียกร้องผลประโยชน์จากประชาชนหรือกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนี้กลุ่มย่อยในสถาบันต่างๆอาจเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ ซึ่งกลุ่มที่เป็นสถาบันนี้ มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเรียกร้องต่อระบบการเมือง เพราะการเรียกร้องจะมีประสิทธิภาพสูง โดยเฉพาะในแง่ของการได้รับการตอบสนองตอบจากระบบการเมือง

ง) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นทางการ มีการจัดตั้งองค์การขึ้นอย่างเป็นระเบียบ มีลักษณะเป็นตัวแทนเพื่อเป็นปากเสียงในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ มีระเบียบวิธีการที่จะเรียกร้องผลประโยชน์และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบบการเมือง โดยการเรียกร้องจะกระทำกันอย่างเปิดเผย และได้รับการยอมรับจากสังคม เช่น สหภาพแรงงานต่างๆ หอการค้า สมาคมทางธุรกิจ และเชื้อชาติ เป็นต้น

๒.๒.๑.๒ วิธีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์สามารถแสดงการเรียกร้องได้หลายลักษณะซึ่งอนุสรณ์ ลิมมณี ได้อธิบายถึงวิธีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ โดยอ้างแนวคิดของ Almond and Powell, Jr ไว้ดังนี้

ก) วิธีติดต่อเป็นการส่วนตัว (Personal contract) เป็นการเรียกร้องต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมืองโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว และกระทำไปอย่างไม่เป็นทางการ โดยอาศัยสื่อบางอย่าง เช่น การติดต่อนักการเมืองผ่านสมาคมศิษย์เก่า

หรือผ่านทางญาติของผู้มีอำนาจ วิธีการเรียกร้องนี้ใช้บ่อยในกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non-Associational Interest Groups)

ข) วิธีมีตัวแทนอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ (Elite Representation) กลุ่มต่างๆอาจมีตัวแทนอยู่ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองในการออกกฎหมาย ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่สมาชิกของกลุ่มการค้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ค) วิธีการประท้วงโดยใช้กำลังและความรุนแรง กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคืองแค้นไร้บรรทัดฐาน (Anomic Interest Groups) มักจะ使用方法เรียกร้องลักษณะนี้ในการเรียกร้องผลประโยชน์ต่อระบบการเมือง

ง) การเรียกร้องผ่านสถาบันการเมืองและสื่อมวลชน วิธีการเรียกร้องนี้ ส่วนใหญ่จะมีการใช้ภายในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียกร้องจะผ่านทางสถาบันสำคัญๆ เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา ระบบราชการ คณะรัฐบาล หรือสื่อมวลชนต่างๆ

๒.๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชน^{๓๕}

การรวมกลุ่มของฝูงชน เช่น การเดินขบวน การชุมนุมประท้วงต่างๆ ตลอดจนการลุกلامรุนแรงไปถึงการก่อการจลาจลนั้น โดยปกติจะไม่เกิดขึ้นโดยทันทีเหมือนอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ลักษณะภาพรวมโดยทั่วไปจะมีข่าวให้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะๆก่อนการชุมนุมเป็นเวลาหลายวัน และจะมีลักษณะการดำเนินงานเป็นขั้นตอน มีศูนย์กลางการบัญชาการหรือกำหนดทิศทางการดำเนินการ มีการประสานงานแบ่งหน้าที่ภายในกลุ่มนั้นๆ โดยส่วนใหญ่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลในกลุ่ม หรือเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยทั่วไปในช่วงแรกของการชุมนุมเรียกร้องจะค่อนข้างสงบ ไม่ได้มีการดำเนินการอะไรมาก แต่ถ้าข้อเรียกร้องไม่บรรลุผลในวันต่อๆมาก็จะมีการรวมตัวมากขึ้นและมีการเพิ่มข้อเรียกร้องมากขึ้น และเริ่มมีมาตรการในลักษณะข่มขู่ นอกจากนี้ถ้าประชาชนกลุ่มอื่นๆเข้าร่วมด้วยและมีปริมาณมากขึ้น ย่อมมีแนวโน้มว่าจะมีการรวมตัวครั้งใหญ่อย่างมีระบบ และอาจมีการเคลื่อนย้ายขบวน มีการขยายผลการรวมตัวของฝูงชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนจะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นโดยทันทีเพื่อวัตถุประสงค์ในการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยควบคุมฝูงชนไว้รับเหตุการณ์ต่างๆที่จะเกิดขึ้น เพื่อเข้าดำเนินการสลายฝูงชนก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นจำนวนมากซึ่งยากแก่การดูแลและเพื่อให้ฝูงชนที่รวมตัวกันรู้ว่าการกระทำต่างๆของพวกเขาอยู่ในสายตาของเจ้าหน้าที่ จะได้ไม่กล้าหรือยับยั้งการลงมือกระทำสิ่งต่างๆที่ผิดกฎหมาย เมื่อทราบเบาะแสแล้วจะมี

^{๓๕} จาตุรนต์ บุษปะเทศ, "ตำรวจกับการควบคุมฝูงชน," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๓๑ - ๓๒

การชุมนุมของประชาชน ไม่ว่าจะมีการก่อความวุ่นวายหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องป้องกันเพื่อไม่ให้ลุกลามไปถึงการก่อการจลาจล โดยจะดำเนินการสืบสวนหาสาเหตุทันทีว่าการชุมนุมของประชาชนในครั้งนี้มีสาเหตุมาจากอะไร เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้สามารถเข้าระงับเหตุเป็นการแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าก่อน โดยจะเข้าไปเจรจาให้ผู้ชุมนุมจัดตัวแทนของตนเพื่อเข้าพบเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือตัวแทนรัฐที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจจนเกิดความขัดแย้งอันเป็นผลให้ต้องมาชุมนุมดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีการตกลงในเงื่อนไขบางประการให้เป็นที่พอใจของประชาชนในเบื้องต้น เหตุการณ์ก็จะสงบลงบ้าง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการผ่อนปรนตามที่ประชาชนกลุ่มนั้นต้องการได้ไม่ว่าจะเป็นการด้วยเหตุผลใดก็ตาม เหตุการณ์จะดำรงอยู่เช่นเดิมหรืออาจขยายวงกว้างต่อไป และอาจก่อให้เกิดการจลาจลที่รุนแรงต่อไปได้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนจะต้องทำความเข้าใจทฤษฎีที่เกี่ยวกับฝูงชนเพื่อที่จะเข้าไประงับเหตุหรือตัดสินใจดำเนินการใดๆต่อการชุมนุมนั้นต่อไป

๒.๒.๒.๑ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับฝูงชน

ฝูงชน (crowd) เป็นศัพท์ทางสังคมวิทยา หมายถึง การรวมกลุ่มกันชั่วคราวของคนกลุ่มหนึ่งที่มีจุดหมาย (focus) หรือความสนใจร่วมกัน มีความใกล้ชิดด้านกายภาพ และไม่เคยมีเรื่องราวเกี่ยวกับการกระทำต่อกันและกันมาก่อน บุคคลถ้าประกอบกันเป็นฝูงชนแล้ว จะมีความใกล้ชิดกันมากทั้งทางร่างกายและจิตใจทันที ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า พฤติกรรมร่วมของฝูงชน หรือพฤติกรรมฝูงชน (crowd behavior) ซึ่งเป็นรูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีความก้าวร้าว รุนแรง มีอารมณ์ร่วม และเมื่อเกิดขึ้นจะมีลักษณะเร่งด่วน มีการปฏิบัติการที่รุนแรงเนื่องจากมีความใกล้ชิดกันทางกายภาพ มีการไร้อารมณ์เป็นวงจร ทำให้เกิดการระบอบทางอารมณ์ ไม่มีเหตุผล ไม่เกรงกลัวระเบียบคำสั่งหรือกฎหมายบ้านเมือง เพราะฝูงชนไม่มีตัวตน เมื่อสลายตัวไปแล้วก็ไม่ทราบว่ามีผู้ใดกระทำผิด แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหากจับกุมก็ต้องจับกุมทั้งหมด ดังนั้นผลจากการกระทำจึงไม่มีผู้ใดรับผิดชอบบางครั้งจะบ้าคลั่ง ทำร้ายคน ทำลายทุกอย่างที่ขวางหน้า บุคคลใดก็ตามที่มาประกอบเข้าเป็นฝูงชนไม่ว่าจะมีแบบแผนการดำเนินชีวิตส่วนตัว อาชีพ นิสัยใจคอ หรือสติปัญญาเป็นอย่างไร คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันก็ตามจะมีส่วนร่วมในอารมณ์ของฝูงชนนั้นๆ กล่าวคือ ฝูงชนจะมีความเป็นเอกภาพทางใจจึงแสดงออกที่เหมือนกันที่รุนแรงและไร้เหตุผล และเมื่อมีการรวมตัวเป็นฝูงชนจะเกิดเป็นพฤติกรรมร่วมโดยทันที นอกจากนั้นจะพบว่าตัวการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมร่วมก็คือ การระบอบทางอารมณ์ (social contagion) หมายถึง การมีความรู้สึกและอารมณ์ร่วมกัน หรือเรียกว่า collective mind ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงออกของพฤติกรรมของกลุ่มที่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ทางสังคมและกฎหมาย โดยจะมีลักษณะรุนแรง แต่การระบอบทางอารมณ์จะขึ้นอยู่กับลักษณะของฝูงชนว่าจะเป็ฝูงชนประเภทใด ถ้าเป็นฝูงชนประเภทการรวมตัวกันยามปกติ เช่น

การคุมหระสพ การทำพิธีมงคล พฤติกรรมร่วมก็คือ การปรบมือ โห่ร้องยินดี สนุกสนาน เป็นต้น แต่พฤติกรรมร่วมที่เป็นการรวมตัวของฝูงชนที่มีเป้าหมาย จะมีแบบแผนที่มีอิทธิพลต่อสังคม อาจมีการสร้างความวุ่นวาย รูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีรากฐานมาจากการระบาดทางอารมณ์จะ แสดงออกมาใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

๒.๒.๒.๑.๑ รูปแบบสงบ ได้แก่

ก) สมัยนิยม(Fashion) เป็นรูปแบบของการนิยม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่และแปลก การยอมรับของประชาชนขึ้นอยู่กับการโฆษณาชวนเชื่อ กับระยะเวลาและความสนใจที่ประชาชนมีต่อเรื่องนั้นๆ สมัยนิยมนี้เมื่อได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วและกระจายออกไปมากขึ้นจะสามารถแปรเปลี่ยนเป็นความคลั่งชั่วคราวได้

ข) การเห่อ หรือ ความคลั่งชั่วคราว (Fad) เป็นความนิยม ที่เกิดขึ้นชั่วคราวสั้นๆ หรือความสนใจสิ่งแปลกใหม่ที่ผ่านเข้ามา เช่น ภาษาพูด ความประพฤติ การแต่งกาย เป็นต้น และสามารถกระจายไปได้อย่างรวดเร็วเมื่อมีการกระตุ้นหรือตั้งใจ ให้ทำตามอย่างกัน

ค) การคลั่งไคล้ (Crazy) เป็นการหลงใหลในสิ่งหนึ่งสิ่งใด มากจนผิดปกติ ตลอดจนการนิยมชมชอบสิ่งของหรือพฤติกรรมบางอย่างมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น จนติดเป็นนิสัย เป็นขั้นของพฤติกรรมฝูงชนที่มีต่อเนื่องมาจากความคลั่งชั่วคราว

ง) การบ้าคลั่ง (Mass hysteria) เป็นพฤติกรรมมวลชน รูปแบบหนึ่ง เป็นความผิดปกติทางจิตอย่างหนึ่งของคนจำนวนหนึ่งในมวลชน เป็นความไม่เป็น ระเบียบแห่งพฤติกรรมอันเป็นพฤติกรรมที่ปราศจากการควบคุม ซึ่งปรากฏในอาการต่างๆ เช่น จิตหลอน อารมณ์ไม่มั่นคง มีความหวุ่นไหวทางอารมณ์ ไม่คงที่แน่นอนและอ่อนแอ

๒.๒.๒.๑.๒ รูปแบบรุนแรง ได้แก่

ก) ฝูงชนที่บ้าคลั่ง (Mob) เป็นฝูงชนที่มีการเคลื่อนไหว โดยมุ่งผลบางอย่างร่วมกัน ฝูงชนที่ก่อความวุ่นวายมักแสดง ความรุนแรง ภายหลังจากที่ได้วนเวียน จับกลุ่มกันมาก่อนหน้านั้น หรือได้รับการยุยงหรือกระตุ้นทางอารมณ์ด้วยสัญลักษณ์ คำปลุกใจ หรือการปราศรัยเร้าใจ

ข) ฝูงชนก่อการจลาจล (Riot) เป็นการรบกวนที่ มีความรุนแรงต่อมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะซึ่งประชาชนรวมกลุ่มกันต่างมีความผูกพันกัน อย่างเป็นหมู่เหล่า เป็นกลุ่มก้อน จากพฤติกรรมเชิงทำลาย

ค) ฝูงชนที่แตกตื่น ตกใจ (Panic) เป็นอาการตื่นเต้น ร่วมกันอันเกิดจากความเชื่อที่ฝังจิตใจ มักเกิดในสังคมที่สมาชิกส่วนใหญ่ขาดความแน่นอนในสภาวะการณ์ทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งจนทำให้เกิดความแตกตื่นขึ้นมา เช่น การที่มีผู้ตะโกน

ว่าเกิดไฟไหม้ในที่ชุมชน จะทำให้เกิดความตระหนกตกใจแก่ผู้ได้ยิน เป็นเหตุให้เกิดความระส่ำระสาย เมื่อฝูงชนคิดว่าตนเองตกอยู่ในอันตรายและไม่สามารถควบคุมตนเองได้ นอกจากนี้ความหวาดกลัวยังก่อให้เกิดพฤติกรรมฝูงชนเมื่อทราบถึงอันตรายซึ่งอาจจะจริงหรือไม่ก็ได้

ง) ฝูงชนที่ตื่นเต้นสนุกสนาน (Orgies) เป็นรูปแบบหนึ่งของฝูงชนซึ่งมีลักษณะชอบสนุกสนานจนเลยเถิดถึงกับพร้อมใจกันละเมิดจารีตทางสังคมบางอย่างขึ้น ส่วนมากมักจะปรากฏในงานรื่นเริงหรืองานฉลองตามแบบพิธีซึ่งมีลักษณะเป็นการผ่อนคลายข้อห้ามหรือข้อบังคับตามประเพณีลงชั่วคราว ฝูงชนประเภทนี้ หากละเมิดกฎเกณฑ์เพียงเล็กน้อยก็จะอนุโลมไม่ถือเป็นความผิด

๒.๒.๒.๒ การเกิดและลักษณะทั่วไปของพฤติกรรมฝูงชน

พฤติกรรมฝูงชนอาจเกิดขึ้นได้ใน ๒ ลักษณะ คือ การเกิดขึ้นโดยปกติ ซึ่งเป็นฝูงชนยามสงบ พฤติกรรมของฝูงชนที่อยู่ภายใต้บรรทัดฐานของสังคม เช่น ฝูงชนในโรงภาพยนตร์ เป็นต้น และการเกิดขึ้นโดยบังเอิญโดยไม่มีการคาดล่วงหน้า มีลักษณะเกิดขึ้นแบบทันทีโดยไม่มีการวางแผน แต่บางกรณีก็สามารถมองเห็นได้ล่วงหน้า หากวิเคราะห์จะสามารถเข้าใจทำนายล่วงหน้าและควบคุมได้ ซึ่งลักษณะสำคัญของพฤติกรรมฝูงชนโดยทั่วไปได้แก่

ก) การดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น เพราะเกิดขึ้นแบบทันทีเพื่อตอบโต้สิ่งเร้าหรือสิ่งกระตุ้น เมื่ออารมณ์ได้รับการตอบสนองเป็นที่พอใจก็จะสลายตัวไป

ข) การไม่มีโครงสร้าง เพราะการรวมตัวของฝูงชนเกิดจากบุคคลที่มาจากที่ต่างๆที่ไม่รู้จักกันมาก่อน มีประสบการณ์และอาชีพที่ต่างกัน

ค) จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมฝูงชนไม่มีความแน่นอน อาจจะมีมากหรือน้อยก็ได้

ง) ไม่มีบรรทัดฐานทางสังคมที่ยึดเหนี่ยว เพราะสมาชิกจะถูกอิทธิพลของฝูงชนเข้าครอบงำให้แสดงออกในรูปแบบเดียวกันเพื่อที่จะมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ร่วมกันและมีบรรทัดฐานของสังคมที่เกิดขึ้นภายหลัง

จ) ผู้นำฝูงชนจะเกิดขึ้นภายหลังโดยไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ใดๆ ทั้งสิ้นและคนในฝูงชนก็ยอมรับและปฏิบัติตาม เช่น การส่งเคลื่อนขบวน การส่งหยุดขบวน การสั่งให้ทำสิ่งต่างๆ เป็นต้น แต่บางครั้งก็มีการกำหนดตัวผู้นำฝูงชนขึ้นมาก่อนการชุมนุม เช่น หากผู้มีชื่อเสียงและมีความสำคัญชักจูงให้ประชาชนมาร่วมชุมนุม หรือการที่หัวหน้าคนงานเรียกร้องให้คนงานในส่วนของตนชุมนุมเรียกร้องต่อบริษัท ก็จะเป็นการชุมนุมที่มีหัวหน้าเกิดขึ้นก่อนโดยมีระเบียบ

อย่างไรก็ตาม บางครั้งการจลาจลเกิดขึ้นเพราะมีผู้ก่อเหตุโดยจงใจซึ่งมีวิธีการต่างๆกัน เช่น การทำให้ตนเองหรือพรรคพวกของตนถูกรังแกในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องความสนใจจากผู้อื่นและสาธารณะ

๒.๒.๒.๓ สาเหตุและประเภทของพฤติกรรมฝูงชน

ส่วนมากทัศนคติหรือข้อเรียกร้องต่างๆของฝูงชนที่แสดงออกมาจะมีลักษณะที่อยู่ในสถานการณ์ปกติแล้วอาจจะถูกเก็บกดไว้ โดยข้อกำหนดต่างๆของสังคม แต่ในสถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้ง ทัศนคติและพฤติกรรมที่ถูกควบคุมไว้จะแสดงออกมาอย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดฝูงชนก็คือ ความขัดแย้งซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งทางความคิด ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งความขัดแย้งจะยังผลให้เกิดการสลายตัวของกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานต่างๆ ซึ่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนก็คือ การจัดการกับความขัดแย้งนั่นเอง

๒.๒.๒.๔ แนวคิดเรื่องความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง (conflict) สามารถเกิดขึ้นได้ทุกขณะเวลาและทุกสถานที่ ซึ่งจะยังมีมากในสังคมที่มีความซับซ้อนและกำลังพัฒนาทางการเมืองหรือกำลังพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็มักจะพบการชุมนุม การประท้วง การนัดหยุดงาน (strike) ต่างๆ ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ เนื่องจากความขัดแย้งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการรวมตัวของฝูงชนและพฤติกรรมฝูงชน เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะจัดการกับความขัดแย้งได้อย่างถูกต้องจึงต้องมีความขัดแย้งอย่างละเอียด เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาใช้พิจารณาญาณในการเข้าควบคุมฝูงชน เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับความขัดแย้งเป็นพิเศษ ความขัดแย้งสามารถพิจารณาได้ทั้งด้านจิตวิทยา จิตวิทยาสังคมและด้านการเมือง ความขัดแย้งมีสาเหตุหลายประการและหลายระดับ อาจมาจากความต้องการที่แตกต่างกัน ความไม่สมหวัง ความกังวลบุคคลอื่นที่มีความรู้สึกบีบคั้นต่างๆหรืออาจมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ เนื่องจากความต้องการของคนมีความแตกต่างกัน แต่ทรัพยากรมีตอบสนองตอบไม่เท่าเทียมกัน กลุ่มใดมีอิทธิพลมากกว่าก็จะได้ทรัพยากรมากกว่า หรือความขัดแย้งเรื่องสิทธิเสรีภาพต่างๆ ความขัดแย้งเรื่องสิทธิครอบครอง ความขัดแย้งความเชื่อเรื่องศาสนาหรืออาจจะเป็นการขัดแย้งทางการเมือง เช่น ความไม่เสมอภาค การไม่มีโอกาส ไม่มีสิทธิหรือไม่ได้เข้าร่วมในการตัดสินใจในการใช้อำนาจของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องการแข่งขันอำนาจ จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งมีสาเหตุมาจากหลายๆสาเหตุ ตั้งแต่รูปแบบที่เห็นได้จนถึงนามธรรมที่ยากแก่ความเข้าใจ

๒.๒.๒.๔.๑ ขั้นตอนที่หนึ่งของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งมิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยวและทันทีทันใด แต่มีขั้นตอนตั้งแต่เริ่มแรกไปจนจบ โดยสามารถแบ่งตามลำดับความรุนแรงออกเป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่

ก) ขั้นการเกิดฝูงชน (Crowd) เป็นลักษณะการเริ่มต้นของความขัดแย้ง โดยเริ่มจากการมีข้อขัดแย้ง ข้อโต้แย้ง ของกลุ่มคนที่มีความเห็นไม่ตรงกันหรือการเกิดความไม่พอใจในสิ่งที่ตนไม่ได้รับ ไม่ว่าจะกลายเป็นฝ่ายเดียวหรือการเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายก็ตาม

ข) ขั้นที่ฝูงชนบ้าคลั่ง (Mob) เป็นลักษณะของการมีผู้เห็นด้วยกับฝ่ายที่รวมตัวเป็นกลุ่มคนเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเป็นฝูงชนที่มีการเรียกร้องและแสดงออก และเนื่องจากการแพร่ระบาดของอารมณ์ทำให้ฝูงชนที่รวมตัวกันมากขึ้นเกิดความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเป็นความบ้าคลั่ง

ค) ขั้นการเกิดจลาจล (Riot) เป็นลักษณะมีการยั่วยุผู้ชุมนุมและปัจจัยที่ทำให้เกิดการลุกลามของเหตุการณ์มากขึ้น นำไปสู่การบ้าคลั่งมากขึ้นจนกระทั่งมีการทำลายทรัพย์สินและทำร้ายร่างกายผู้อื่น ไม่ว่าจะกลายเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องก็ตาม

๒.๒.๒.๔.๒ ประเภทของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งนอกจากจะสามารถแยกตามขั้นตอนแล้วยังแบ่งเป็น

ก) ความขัดแย้งแบบจริงจัง (realistic) เป็นความขัดแย้งที่ฝ่ายซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งนั้น ต่างก็มีเป้าหมายหรือจุดประสงค์ที่จะได้มาซึ่งบางสิ่งบางอย่างซึ่งมีความขัดแย้งกันอยู่ โดยความขัดแย้งนั้น เกิดจากการไม่ได้ตามข้อเรียกร้องบางประการและผู้เกี่ยวข้องคิดว่าจะมีโอกาสได้ตามที่เรียกร้องหรือไม่ เพราะความขัดแย้งนี้จะหมายถึงวิธีการ (means) ที่จะทำให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์นั้น

ข) ความขัดแย้งจากอารมณ์ (non - realistic) เป็นความขัดแย้งที่มีเป้าหมายอยู่ที่การได้แสดงออกถึงความขัดแย้งนั้นๆ เป็นความขัดแย้งที่ไม่ใช่ผลจากความต้องการโดยตรง จะมีเป้าหมายสำคัญที่การแสดงออกมากกว่า เช่น ความขัดแย้งในลักษณะของการเดินขบวน ลักษณะการจลาจล มักเป็นการแสดงออกอารมณ์หรือความกดดันที่อาจมีสาเหตุมาจากบางสิ่งแล้วความขัดแย้งนั้นจะไม่สลายไป แต่จะหมดไปก็ต่อเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ หน้าที่ต่างๆ ในโอกาสต่อไปในอนาคต

ความขัดแย้งจากอารมณ์ที่เปี่ยมไปด้วยความกดดันซึ่งจำเป็นต้องได้รับการระบายออก จึงเป็นความขัดแย้งที่ควบคุมได้ยากกว่าความขัดแย้งแบบจริงจัง เพราะความกดดันทางอารมณ์ ความก้าวร้าว มีลักษณะชักจูงได้ง่าย เพราะความกดดันนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ใดๆ แต่สามารถลุกลามให้เกิดอุบัติเหตุทางสถานการณ์ได้

สาเหตุของการเกิดฝูงชนและพฤติกรรมฝูงชน นอกจากความขัดแย้งแล้ว ยังอาจเกิดจากการชุมนุมเรียกร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ เช่น การให้ค่าแรง การประกันราคาพืชผล สาเหตุทางด้านศาสนา เป็นต้น

โดยสรุปแล้วจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับฝูงชนในรูปแบบต่างๆ นั้น พบว่า ฝูงชนมีอยู่หลายประเภท หลายรูปแบบ ซึ่งบางประเภทนั้นเป็นการชุมนุมหรือแสดงออกอย่างสงบ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือเป็นการชุมนุมที่ไม่เกินขอบเขต การชุมนุมเช่นนั้นก็มีใช้การกระทำผิดกฎหมาย เช่น การชุมนุมของกลุ่มประชาชนที่ยื่นหนังสือคัดค้านการดำเนินการของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาลักษณะของฝูงชนว่ามีลักษณะแบบใด สำหรับฝูงชนที่บ้าคลั่ง (mob) และการเกิดจลาจล (riot) เป็นฝูงชนที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน คือ การเกิดความขัดแย้งหรือเกิดความไม่พอใจขึ้นมาก่อน แล้วมีการระบอบทางอารมณ์เกิดขึ้นจนกระทั่งมีพฤติกรรมแสดงออกที่รุนแรงก้าวร้าว และสามารถพัฒนาไปสู่การก่อเหตุความวุ่นวายขึ้นได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ ส่วนฝูงชนที่แตกตื่นตกใจ (panic) นั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากสาเหตุที่ไม่คาดคิดและเกิดเพียงชั่วขณะเท่านั้น เนื่องจากฝูงชนต้องการออกไปจากสถานที่นั้น ทำให้การดำเนินการดูแลฝูงชนเป็นไปด้วยความลำบาก นอกจากนี้ในการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนมักจะไม่สร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ในการดูแลฝูงชน เนื่องจากมีการระบอบทางอารมณ์ที่มีความรุนแรงที่น้อย ส่วนชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้องผลประโยชน์โดยกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคื่องคว้างไร้บรรทัดฐาน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มโดยไม่มีรูปแบบ โดยจะยึดเอาความต้องการของตนเป็นสำคัญ และมักดำเนินการเรียกร้องด้วยวิธีการใช้กำลังและความรุนแรง ซึ่งอาจจัดเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่งและอาจมีการขยายตัวกลายเป็นการจลาจลได้ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องมีการดูแลที่เป็นพิเศษและปัจจุบันทันด่วนซึ่งส่งผลให้เห็นเป็นรูปธรรมแก่สังคม

๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมฝูงชน

ในการคุ้มครองความสะดวกรในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น นอกจากจะต้องทำความเข้าใจถึงสาเหตุและพฤติกรรมในการชุมนุมแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติย่อมจะต้องเตรียมแผนงานและยุทธวิธีในการคุ้มครองความสะดวกรในการชุมนุม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่นั้น

เป็นไปอย่างเหมาะสมต่อเหตุการณ์มากที่สุดภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติที่เป็นสากล รวมทั้งเพื่อเป็นการประกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองความสะดกในการชุมนุมให้เป็นอย่างเหมาะสมและเพื่อประกันความปลอดภัยของผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมโดยสุจริตและประชาชนโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเตรียมพร้อมเบื้องต้นในการรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งศึกษาถึงวิธีการควบคุมฝูงชนเพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนเป็นไปอย่างราบรื่นและลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อเข้าใจถึงแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมในขั้นตอนต่างๆ นอกจากนี้ในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่นั้นยังอาจเกิดปัญหาที่ทำให้เหตุการณ์การชุมนุมมีความรุนแรงขึ้นซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมจะต้องเข้าใจถึงมูลเหตุที่อาจทำให้ฝูงชนก่อจลาจลรุนแรงขึ้น ซึ่งจะช่วยทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้เตรียมแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวได้ทันต่อสถานการณ์

๒.๓.๑ ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม

การรวมตัวของฝูงชนนั้นแม้เป็นไปโดยสงบก็อาจก่อให้เกิดความรำคาญต่อประชาชนโดยทั่วไป อีกทั้งบางครั้งการรวมตัวของฝูงชน หรือการชุมนุมต่างๆของประชาชนยังลุกลามจนกลายเป็นการก่อการจลาจล ซึ่งอาจมีการทำลายทรัพย์สินทั้งของส่วนบุคคลและของสาธารณะ หรืออาจจะมีการประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการดูแลการชุมนุมจนอาจทำให้มีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ที่เกิดลุกลามนั้น การควบคุมฝูงชนตามหลักอาชญาวิทยาถือว่าเป็นการป้องกันอาชญากรรมประเภทหนึ่ง นับเป็นการป้องกันอาชญากรรมต่อการเกิดเหตุและเป็นภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการใช้ดุลยพินิจในการควบคุมฝูงชนตามหลักวิชาการ โดยทั่วไปนั้นมีแนวคิดทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมดังนี้

๒.๓.๑.๑ ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมโดยแนวบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Approach) เป็นทฤษฎีที่ถือว่างานป้องกันอาชญากรรม คืองานหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจและมีความสำคัญยิ่งกว่าหน้าที่อื่นใด ยุทธวิธีหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายก็คือ การตรวจท้องที่หรือการลาดตระเวนท้องที่ โดยสามารถสรุปแนวคิดได้ว่า การปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีผลในการยับยั้งผู้มีแนวโน้มในการก่ออาชญากรรม เพราะความเกรงกลัวการถูกจับกุม ตามแนวความคิดนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจจึงต้องแต่งเครื่องแบบและระวิทุยสายตรวจจึงควรมีลักษณะเด่นชัดเห็นได้ง่าย เพื่อเป็นการข่มขวัญอาชญากร นอกจากนี้การตรวจท้องที่โดยสม่ำเสมอต่อเนื่องจะทำให้

สมาชิกในชุมชนเกิดความรู้สึกว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ทุกหนทุกแห่ง ซึ่งสามารถนำมาใช้กับการดูแลการชุมนุม โดยมีการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมซึ่งสวมเครื่องแบบและมีการลาดตระเวนรอบๆกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด มีการจับกุมดำเนินคดีผู้กระทำความผิดทันทีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกิดขึ้นขณะมีการชุมนุม

๒.๓.๑.๒ แนวทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Approach) เป็นทฤษฎีที่ถือว่า พื้นที่บริเวณใดที่เกิดอาชญากรรมขึ้นบ่อยครั้งก็จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก หลักการสำคัญคือการจัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับเมือง ชุมชน หรือละแวกบ้านในลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ง่ายต่อการควบคุม สังเกตตรวจตราโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองและของบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม เป็นวิธีการที่ให้ประชาชนเป็นแกนนำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีบทบาทเป็นฝ่ายวางแผน สนับสนุน และให้คำปรึกษาแก่ชุมชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการดูแลการชุมนุมโดยการสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมเพื่อให้ง่ายต่อการประสานงานและการดูแลสถานการณ์ได้อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมอาจดำเนินการสังเกตตรวจตราสถานที่ชุมนุมโดยไม่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม อีกทั้งดูแลไม่ให้เกิดการชุมนุมที่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่น

๒.๓.๑.๓ แนวทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Theory of Crime Control Through Environmental Design) เป็นทฤษฎีที่มุ่งพิจารณาสภาพแวดล้อมโดยจัดสภาพแวดล้อมเพื่อขัดขวางการละเมิดกฎหมาย โดยแบ่งสภาพแวดล้อมเป็นสภาพแวดล้อมทางด้านรูปธรรม ได้แก่ การวางแผนเมืองและชุมชน การติดไฟส่องสว่าง การออกแบบอาคาร การสลักหมายเลขบนทรัพย์สิน ความมั่นคงของประตูหน้าต่าง การใช้สัญญาณเตือนภัย เป็นต้น และสภาพแวดล้อมทางนามธรรม ได้แก่ การใช้มาตรการเพื่อนบ้านเตือนภัย มาตรการสายตรวจประชาชน และมาตรการตรวจตามบ้านเรือน ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการดูแลการชุมนุม โดยการจัดสภาพของที่พักอาศัยและจุดชุมนุมของผู้ชุมนุมให้ง่ายและสะดวกต่อการดูแลการชุมนุมมิให้ละเมิดต่อกฎหมายหรือสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น

๒.๓.๒ วิธีการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุม

การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นสามารถทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการและประเมินสถานการณ์ว่าจะใช้วิธีการใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งวิธีการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ใช้ในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ได้แก่วิธีการ ดังต่อไปนี้

๒.๓.๒.๑ การควบคุมโดยมุ่งที่ความต้องการทางอารมณ์ของสมาชิก
ผู้เข้าร่วมการประชุม

ในกรณีที่สมาชิกที่เข้าร่วมในการชุมนุมนั้นไม่ได้เกิดอารมณ์ร่วมกับการชุมนุมอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากอาจไม่เห็นด้วยกับวิธีการของการชุมนุมประท้วงหรือการเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม หรือมองว่าการกระทำของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นขัดกับผลประโยชน์ของตน หรือการกระทำของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นกระทำไปเพื่อตนเอง เช่น การชุมนุมที่มีการรวมกลุ่มกันแล้วมีการพูดกระตุ้นให้เกิดความภักดีต่อกลุ่ม หรือเรียกร้องความซื่อสัตย์ต่อกลุ่ม ซึ่งหากสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุมไม่มีอารมณ์ร่วมก็จะอยู่รอบนอกรอดูเหตุการณ์อยู่ห่างๆ ในการชุมนุมก็จะมีแต่แกนกลางพยายามดึงคนเข้าไปสู่ข้างใน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการประชุมจะต้องมียุทธวิธีเพื่อตัดโอกาสหรือกระทำทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเกิดอารมณ์ร่วมของผู้ชุมนุม

๒.๓.๒.๒ การควบคุมโดยจารีตของสมาชิกผู้เข้าร่วมการประชุม

ในการร่วมชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมอาจมีการเสนอแนะเรียกร้องชักจูงในการกระทำพฤติกรรมบางอย่าง ซึ่งบางครั้งอาจขัดต่อจารีตหรือความเชื่อที่สมาชิกผู้เข้าร่วมการประชุมนั้นนับถืออยู่ หากสมาชิกผู้ยึดมั่นในจารีตรู้สึกไม่เห็นด้วยกับการกระทำของกลุ่มผู้ร่วมชุมนุม สมาชิกผู้เข้าร่วมการประชุมนั้นก็อาจจะไม่กระทำตามและจะนำตัวเองออกห่างจากการชุมนุมนั้น เช่น การรวมประชาทัณฑ์ การด่าทอเจ้าหน้าที่ การขว้างปาสิ่งของ การนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ เป็นต้น

๒.๓.๒.๓ การควบคุมโดยมุ่งที่ผู้นำหรือหัวหน้าของผู้ชุมนุม

ผู้นำหรือหัวหน้าของผู้ชุมนุมโดยลักษณะความเป็นผู้นำจะมีอิทธิพลโดยตรงอย่างมากต่อการเกิดพฤติกรรมฝูงชน ผู้นำการประชุมที่มีศีลธรรมและเข้าใจสถานการณ์จะสามารถหยุดฝูงชนที่บ้าคลั่งได้ โดยการเตือนสติให้คิดถึงศาสนาหรือสิ่งที่ตนนับถือ เพราะในการชุมนุมบางครั้งสถานการณ์มีความสับสนวุ่นวาย กลุ่มผู้ชุมนุมอยู่ในความคับแค้นใจ และเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมในบางครั้งไม่มีโครงสร้างที่แน่นอน ไม่มีผู้นำล่วงหน้า แต่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลโดยกะทันหันซึ่งยากต่อการควบคุมสถานการณ์ การมีผู้นำในการชุมนุมจึงมีความสำคัญ ลักษณะของผู้นำการประชุมจะเกิดจากบุคคลที่ออกคำสั่งต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นคนแรก หากมีลักษณะดี มั่นคง กลุ่มผู้ชุมนุมจะยอมรับทันที

๒.๓.๒.๔ การควบคุมจากภายนอก

เป็นวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมสถานการณ์ โดยสามารถแบ่งวิธีการดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

ก) การควบคุมด้วยการพยายามดึงสิ่งยึดเหนี่ยวของการชุมนุม
นั้นออกไป เช่น การดึงตัวผู้นำในการชุมนุมออกไปก่อนที่ผู้เข้าร่วมการประชุมจะรวมตัวกันหนาแน่น

พยายามแยกกลุ่มผู้ชุมนุมออกเป็นหน่วยย่อยๆ เพื่อลดการระบาดทางอารมณ์ โดยอาจสร้างความตกใจ หวาดวิตก ในกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อจะได้แตกแยกและสลายตัว

ข) การควบคุมโดยการเข้าแทรกแซง เช่น การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ ตำรวจ ทหาร การแทรกแซงทางอารมณ์ทำให้ไม่เกิดอารมณ์ร่วมด้วยการสร้างจุดสนใจหลายๆ จุด จนกระทั่งจิตวิทยากลุ่มหมดพลังลง

ค) การควบคุมไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมมีวัตถุประสงค์เดียวกัน โดยการสร้างความสนใจต่างๆ เช่น ข่าวลือ โฆษณาชวนเชื่อ เป็นต้น

๒.๓.๓ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

เนื่องจากการดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้นเป็นการดำเนินการที่ละเอียดอ่อน เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมจะต้องเริ่มดำเนินการโดยเร็วในทันทีที่สามารถกระทำได้ เพราะเมื่อผู้ชุมนุมมีการรวมตัวเป็นจำนวนมากขึ้นแล้ว จะทำให้ยากต่อการควบคุมดูแลและอาจทำให้เกิดสถานการณ์ลุกลามขยายวงรุนแรงขึ้นได้ นอกจากนี้ในการดูแลการชุมนุมนั้นจะต้องมีความรัดกุม โดยจะต้องมีการวางแผนเตรียมรับสถานการณ์ล่วงหน้าเพื่อจะสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีระเบียบแบบแผนเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น โดยมีวิธีการดำเนินการในเบื้องต้น ดังนี้

๒.๓.๓.๑ การศึกษาข้อมูลในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

ก) การดำเนินการขั้นต้น

โดยทั่วไปแล้วการเกิดจลาจลของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นมักจะไม่มีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ฉียบพลัน แต่จะมีลำดับขั้นตอนของการเกิดเหตุ ดังนี้

๑) มีข้อขัดแย้งที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ลุล่วงเรียบร้อยไปได้ในทันที กลุ่มบุคคลที่รู้สึกว่าเป็นผู้เสียเปรียบ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมหรือสิ่งที่ตนมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง อาจรวมตัวเป็นกลุ่มบุคคลตั้งข้อเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการ

๒) การเรียกร้องของกลุ่มบุคคลดังกล่าว อาจมีผู้ที่เห็นด้วยจำนวนมากซึ่งเหตุผลในการเห็นด้วยนั้นอาจจะเป็นเพราะตนเองมีประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยหรือได้รับการปลุกกระตมจนมีความเห็นคล้อยตามก็ได้ เมื่อมีผู้ที่เห็นด้วยกับการเรียกร้องนั้นเข้ามารวมตัวกันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เรียกคนจำนวนมากนี้ว่า กลุ่มผู้ชุมนุม

๓) จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับข่าว เพื่อทำหน้าที่ประมวลข่าวสารที่ได้รับมาเสนอผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะข่าวที่เกี่ยวกับเหตุจลาจล เช่น ข่าวลือ ข่าวที่ได้มาจากการปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ ข่าวจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เคเบิลทีวี โทรสาร โทรศัพท์ วิทยุสมัครเล่น เป็นต้น เมื่อมีข่าวซึ่งประมวลได้ความที่น่าจะ

เกิดการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมและอาจมีการก่อการจลาจลได้ เจ้าหน้าที่จะต้องรีบดำเนินการสอบสวนจากข้อมูลที่ควรศึกษา โดยวัตถุประสงค์ในการศึกษานั้นกระทำเพื่อให้เกิดผลดังนี้

๓.๑) เข้าดำเนินการช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง

ของกลุ่มผู้ชุมนุมให้สำเร็จลุล่วงเพื่อให้กลุ่มผู้ชุมนุมสลายตัวเสียก่อนจะรวมตัวกันเป็นจำนวนมาก

๓.๒) เพื่อให้กลุ่มผู้ชุมนุมที่รวมตัวอยู่นั้นรู้ตัวว่า

การกระทำของเขานั้นอยู่ในสายตาของเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาเพื่อที่กลุ่มผู้ชุมนุมนั้นจะได้ไม่ลงมือกระทำผิดกฎหมาย

๓.๓) ถ้าไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๓.๑ ได้

ก็จะเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสอบสวน ใช้วางแผนเพื่อดูแลสถานการณ์การชุมนุมต่อไป

ข) การตรวจสอบชนิดของกลุ่มผู้ชุมนุม

ในการตรวจสอบชนิดของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นจะต้องสืบสวนให้ทราบว่าการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นเป็นชนกลุ่มใด เช่น ถ้าเป็นชนชั้นผู้ใช้แรงงานคาดว่าน่าจะมี ความรุนแรง การเจรจาด้วยเหตุผลอาจไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งมักจะให้ความเชื่อถือในตัวผู้นำของกลุ่มสูง ดังนั้นแนวทางในการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมจึงควรกระทำโดยหาข้อตกลงให้ผู้นำของกลุ่มยอมรับ แต่หากกลุ่มผู้ชุมนุมที่มาชุมนุมนั้นเป็นปัญญาชนอาจกระทำการไม่รุนแรง แต่กลุ่มของคนพวกนี้มักจะมี ความสามารถสูงในการใช้ศิลปะในการพูดจูงใจให้คนอื่นเกิดความคล้อยตาม เห็นด้วยและสามารถมารวมตัวกันจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุของการเกิดจลาจลใหญ่โตได้ การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นอาจทำได้โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในการพูดซึ่งจะต้องมีข้อมูล เหตุผลนำมาหักล้างทำลายความน่าเชื่อถือของผู้นำในการอภิปรายหรือใช้กำลังเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์สกัดกั้นไม่ให้ฝูงชนมารวมตัวกัน ณ ที่ชุมนุมได้

ค) การตรวจสอบผู้ชุมนุมที่จะเข้าร่วมก่อความวุ่นวาย

ในขณะที่ทำการสืบสวนเบื้องต้นนั้นยังไม่มีกลุ่มผู้ชุมนุมมารวมตัวกันจริงๆ ดังนั้นการศึกษาในข้อนี้จึงเป็นการประเมินจากข้อมูลอื่นๆ เช่น สาเหตุของการชุมนุมนั้นประชาชนทั่วไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ถ้าสาเหตุของการชุมนุมนั้นมีผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องอยู่จำนวนน้อย ก็น่าเชื่อว่าจะมีคนมารวมตัวกันจำนวนไม่มากนัก แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาบุคคลที่เกี่ยวข้องว่าอาจมีสมัครพรรคพวกมากหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีความต้องการที่จะเอาชนะอย่างจริงจัง ประกอบกับตนเองมีอิทธิพลทางการเงินสูงซึ่งอาจมีการใช้จ้างวานทำให้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งในการแก้ปัญหาจำนวนของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นถ้าปรากฏว่าสาเหตุของการชุมนุมนั้นเกิดจากการที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ไม่สามารถแก้ไขโดยวิธีอื่นได้ก็น่าเชื่อว่างroupผู้ชุมนุมนั้นจะมารวมตัวกันเป็นจำนวนมาก โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถ

ยับยั้งหรือห้ามปรามได้ แต่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมก็อาจร้องขอหรือแทรกตัวเข้าไปเป็นผู้นำกลุ่มย่อยคอยชักนำไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายได้

ง) ผู้นำการประชุม

การสืบสวนหาตัวผู้นำการชุมนุมนั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความระมัดระวังพอสมควร เพราะผู้นำการชุมนุมบางคนนั้นอาจปรากฏตัวอย่างเปิดเผยแสดงให้รู้กันทั่วไปว่าเป็นผู้นำการชุมนุม แต่บางครั้งตัวผู้นำการชุมนุมนั้นอาจเป็นนายทุนชักใยอยู่เบื้องหลัง ส่วนผู้ที่ออกมาปรากฏตัวและแสดงตนว่าเป็นผู้นำการชุมนุมอาจเป็นหุ่นเชิดอยู่ก็ได้ ตัวผู้นำการชุมนุมนั้นมีความสำคัญมากเพราะบางครั้งเมื่อตัดตัวผู้นำการชุมนุมออกไปจะทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมขาดการส่งกำลังบำรุง จนกระทั่งอาจเลิกการชุมนุมกันก็ได้ และบางกรณีผู้นำการชุมนุมเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความเชื่อถือมาก ก็จะมีผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมจำนวนมาก วิธีปฏิบัติในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมเมื่อรู้ตัวผู้นำการชุมนุมแล้ว เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการชุมนุมอาจเข้าทำการจับกุมเมื่อผู้นำการชุมนุมกระทำผิดกฎหมาย เพื่อตัดโอกาสไม่ให้ดำเนินการปราศรัยปลุกระดมต่อไปได้ หรืออาจส่งเจ้าหน้าที่คอยติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่มบุคคลที่อาจก่อความวุ่นวายเนื่องจากผู้นำการชุมนุมอาจเป็นผู้วางแผนชักชวนเกลี้ยกล่อมให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นก่อให้เกิดเหตุความวุ่นวายขึ้นได้ การที่เจ้าหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของผู้นำการชุมนุมโดยเปิดเผยจะทำให้ผู้นำการชุมนุมเกิดความหวาดเกรง กลัวถูกจับกุมจนไม่กล้าทำอะไรมากนัก และอาจต้องเลิกล้มแผนการปราศรัยปลุกระดมได้

จ) ความประพฤติกองกลุ่มผู้ชุมนุม

ในการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น บางครั้งผู้ชุมนุมอาจต้องการเพียงแต่จะเรียกร้องให้แก้ไขสิ่งที่เขากำลังได้รับความเดือดร้อนอยู่เท่านั้น ไม่ได้ประสงค์จะก่อความวุ่นวายซึ่งในกรณีนี้ความประพฤติกองผู้ชุมนุมจะรวมตัวกันโดยสงบ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมก็เพียงแต่รักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่บางครั้งผู้นำการชุมนุมอาจมีความประสงค์ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นจึงอาจมีการปราศรัยปลุกระดมยั่วยุให้ผู้ชุมนุมเกิดอารมณ์โกรธแค้นบ้างก็ได้ หรือแม้แต่บางครั้งผู้นำการชุมนุมอาจไม่มีความประสงค์ถึงขั้นจะก่อเหตุวุ่นวายแต่เพียงเพื่อต้องการให้ผู้ร่วมชุมนุมรวมตัวกันอยู่ต่อไปก็อาจมีการเลี้ยงสุราหรือของมีนเมา ซึ่งเมื่อผู้ชุมนุมมีอาการมีนเมาจะไม่สามารถควบคุมสติยั้งคิดจึงอาจก่อให้เกิดเหตุรุนแรงขึ้นได้ ดังนั้นการสืบสวนในเรื่องนี้เมื่อทราบว่ามีแนวโน้มที่ผู้ชุมนุมจะก่อเหตุรุนแรง เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการประชุมจะต้องเตรียมกำลัง เครื่องมือและยุทธวิธีที่จะรับมือกับผู้ชุมนุมที่ก่อเหตุไว้ด้วย

๑) ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุม

ในการสืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับการชุมนุมในเบื้องต้นนั้นจะยังไม่มีการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมกันจริงๆ ดังนั้น การสืบสวนในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องคาดการณ์จากเหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้ โดยอาจใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มคนหลายอาชีพหรือจากสื่อมวลชนที่ออกข่าวว่าประชาชนทั่วไปเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น เพราะส่วนใหญ่ประชาชนทั่วไปมักจะให้ความเชื่อถือถือกับการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่อต่างประเทศ หรือสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องประเมินความรู้สึกของประชาชนและหาสาเหตุของการชุมนุม เนื่องจากหากสาเหตุของการชุมนุมเป็นเรื่องผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ประชาชนทั่วไปมักไม่ให้ความสนใจและมักจะมองว่าการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและไม่เห็นด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามหากเรื่องนั้นเป็นสาเหตุที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่หรือเห็นว่าเป็นเรื่องของการข่มเหงรังแกผู้ที่ยึดอยู่แล้ว ประชาชนก็จะมองว่าการรวมตัวของผู้ชุมนุมเป็นเรื่องสมควรและอาจมีผู้เข้าร่วมสนับสนุนด้วยจำนวนมาก ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ชุมนุมมีความสำคัญมาก เพราะหากประชาชนทั่วไปเห็นด้วยกับการชุมนุมดังกล่าวแต่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมกลับเข้าดำเนินการปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเฉียบขาด ก็จะทำให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกเห็นใจและอาจตัดสินใจเข้าร่วมกับการชุมนุมและต่อต้านการกระทำของเจ้าหน้าที่ การสำรวจความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เจ้าหน้าที่จึงควรใช้การเจรจาเป็นหลัก

๒) สถานที่จัดการชุมนุม

การศึกษาสถานที่จัดการชุมนุมนั้นสามารถแบ่งสถานที่ที่จะต้องศึกษาได้เป็น ๓ สถานที่ ได้แก่

๑) สถานที่รวมตัว เป็นสถานที่ที่ผู้ชุมนุมจะนัดรวมตัวกันเป็นสถานที่แรก ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะต้องศึกษาสภาพแวดล้อมและจัดทำแผนที่โดยอาจแบ่งสถานที่ที่ผู้ชุมนุมจะมารวมตัวกันโดยอาจมีการปิดกั้นเส้นทางไม่ให้ผู้ชุมนุมมารวมตัวกันหรืออาจจัดให้มีการกระทำหรือการแสดงอย่างอื่นห่างจากที่รวมตัวกันเพื่อเบี่ยงเบนความสนใจของกลุ่มผู้ชุมนุม

๒) สถานที่ที่เป็นเส้นทางของการชุมนุม เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมรวมตัวกันแล้วอาจเดินทางไปยังเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะต้องศึกษาเส้นทางการเดินทางนั้นว่าจะต้องผ่านเส้นทางอันตราย เช่น ที่ตั้งของปั้มน้ำมัน ร้านขายสุราร้านจำหน่ายอาวุธ ปืน มีด วัตถุระเบิดหรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจจำเป็นต้องมีการปิดกั้นเส้นทางอันตรายเพื่อให้ผู้ชุมนุมเดินทางอ้อมไปยังเป้าหมายโดยไม่ให้ผ่านเส้นทางอันตรายดังกล่าว

๓) สถานที่เป้าหมาย คือจุดมุ่งหมายที่กลุ่มผู้ชุมนุมจะเดินทางไปหา เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะต้องศึกษาว่ามีจุดอ่อนในการเข้าหรือโจมตีที่ใดบ้างที่ใดเป็นที่เก็บเชื้อเพลิงหรือทรัพย์สินที่มีค่าซึ่งจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาสถานที่นั้นอย่างเข้มแข็ง ในกรณีจำเป็นอาจต้องเคลื่อนย้ายวัตถุอันตรายหรือทรัพย์สินที่มีค่าออกจากสถานที่เป้าหมาย

๒.๓.๓.๒ การวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้น เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมมีแนวโน้มว่าจะก่อความวุ่นวายหรือกลายเป็นการจลาจลขึ้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมจะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นที่ควรศึกษา โดยระหว่างที่ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหรือหาข่าวอยู่นั้นเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการกระจายการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมควบคู่ไปด้วย แต่หากการดำเนินการดังกล่าวเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการกระจายการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่จะต้องรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากการตรวจสอบข้อมูลและหาข่าวทั้งหมดส่งให้กองอำนวยการเพื่อวางแผนรับมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อไป ซึ่งในการวางแผนรับมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นมียุทธวิธีดำเนินการที่สำคัญดังนี้

ก) การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการสั่งการ

โดยปกติเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สั่งการจะเป็นหัวหน้าหน่วยควบคุมฝูงชนหรือหน่วยปราบจลาจลซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นผู้บังคับบัญชาในท้องที่ที่เกิดเหตุชุมนุม แต่บางครั้งเหตุที่ผู้ชุมนุมก่อความวุ่นวายอาจเป็นเหตุใหญ่โตที่จำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่หลายหน่วยมาร่วมกันปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะต้องกำหนดตัวผู้สั่งการให้แน่ชัด มิฉะนั้นหากให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยสั่งการกันเองก็จะไม่สามารถรวมกำลังให้การปฏิบัติการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ซึ่งผู้สั่งการควรมีคุณสมบัติดังนี้

๑) เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยกำลังหลักที่ใช้ปฏิบัติ เพราะหากใช้ผู้บังคับบัญชาจากหน่วยอื่น แม้ผู้นั้นจะมีความสามารถในการปฏิบัติงาน แต่ในห้วงระยะเวลาสั้นๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติกับกองกำลัง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจมีความคลางแคลงใจและไม่ให้ความเชื่อถือในความสามารถอันอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เต็มใจและขาดประสิทธิภาพ

๒) มีความรู้ในยุทธวิธีปราบจลาจล การปราบจลาจลนั้นถึงแม้ผู้ที่รวมตัวกันก่อการจลาจลเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมายก็ตาม แต่ยังไม่ถึงกับถือได้ว่าผู้ที่รวมก่อการจลาจลเป็นอาชญากร การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเหล่านี้จำเป็นต้องศึกษาทั้งกฎหมาย สภาพสังคมและจิตวิทยามวลชน และจำเป็นต้องใช้ยุทธวิธีในการเข้าดำเนินการอย่างละมุนละม่อม ไม่ได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงเด็ดขาดเพียงอย่างเดียว ฉะนั้นผู้ที่สั่งการ

จะต้องมีความรู้ในยุทธวิธีการปราบจลาจล เพราะหากผู้สั่งการไม่มีความรู้ด้านนี้เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วอาจทำให้เหตุการณ์ไม่สงบลงหรืออาจลุกลามเกิดความเสียหายมากขึ้นได้

๓) เป็นผู้ที่ทราบสถานการณ์มาตั้งแต่ต้น ผู้สั่งการควรจะได้ทราบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับตั้งแต่แรก เพราะในการปฏิบัติแม้จะได้มีการวางแผนให้ปฏิบัติไว้ในคราวแรกก็ตามแต่บางครั้งอาจมีเหตุการณ์พลิกผันไม่เป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยฉับพลันทันที ผู้ที่ติดตามเหตุการณ์มาตั้งแต่แรกย่อมเข้าใจสถานการณ์และมีโอกาสที่จะใช้วิจารณญาณแก้ไขปัญหานั้นได้ดีและถูกต้องกว่าผู้ที่ไม่ทราบเบื้องหลังของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่แรก

ข) การจัดตั้งกองอำนาจการ

การจัดตั้งกองอำนาจการเป็นสิ่งที่จำเป็นมากเนื่องจากเป็นที่รวบรวมของข้อมูลข่าวสารและเป็นที่ยึดถือการวางแผนหรือใช้เป็นสำนักงานของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ สถานที่ตั้งกองอำนาจการควรเป็นสถานที่ปกปิดหรืออยู่ในสถานที่ปลอดภัย เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการก่อการจลาจลนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมมักมุ่งที่จะเข้าไปหาถึงกองอำนาจการ ซึ่งหากกองอำนาจการตั้งอยู่ในสถานที่ที่ไม่ปลอดภัย จะทำให้เจ้าหน้าที่ข่าวสาร เจ้าหน้าที่วางแผนหรือผู้บังคับบัญชาที่ร่วมปฏิบัติในกองอำนาจการขาดสมาธิในการทำงานซึ่งอาจทำให้กองอำนาจการล้มเหลวได้ นอกจากนี้กองอำนาจการไม่ควรตั้งอยู่ในที่เกิดเหตุ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กลุ่มผู้ชุมนุมจะมุ่งหน้าไปหา เพราะถ้าผู้ชุมนุมนั้นแตกตื่นและก่อการจลาจลทำลายที่เกิดเหตุซึ่งเป็นเป้าหมายกองอำนาจการก็อาจจะถูกทำลายไปด้วย แต่กองอำนาจการก็ไม่ควรอยู่ห่างไกลจากที่เกิดเหตุมากนัก เพราะอาจไม่สะดวกแก่การส่งข่าวสารเข้าไปที่กองอำนาจการเป็นเหตุให้กองอำนาจการได้รับข่าวที่ไม่เป็นปัจจุบันทันที และอาจสั่งการได้ไม่สะดวกรวดเร็ว ดังนั้นกองอำนาจการจึงควรตั้งอยู่ไม่ห่างจากบริเวณที่มีการชุมนุมมากนัก โดยอาจซ่อนเร้นอยู่ในอาคาร ร้านค้าของเอกชน หรืออาจซ่อนอยู่ในรถตู้ของสื่อมวลชนที่มีเครื่องหมายสื่อมวลชนก็ได้ ส่วนการทำแผนที่ที่เกิดเหตุนั้นหมายควมรวมถึงบริเวณที่เกิดเหตุโดยรอบเพื่อใช้ในการวางแผนสั่งกำลังเจ้าหน้าที่เข้ามาซึ่งที่เกิดเหตุได้สะดวกรวดเร็ว วางแผนปิดกั้นไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมผ่านพื้นที่ต้องห้ามหรือพื้นที่อันตราย และการวางแผนใช้กำลังเจ้าหน้าที่ผลักดันให้ผู้ชุมนุมหลบหนีสลายตัวไปตามทิศทางใดบ้าง การวางแผนดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้นต้องกระทำโดยที่มงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยข้อมูลจากการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของการชุมนุม ข้อควรศึกษาและข้อมูลปัจจุบันจากเจ้าหน้าที่ที่ปะปนอยู่กับฝูงชนที่กำลังก่อเหตุวุ่นวายและข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาลเพื่อทราบนโยบายในการเข้าดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุมนั้น นอกจากนี้ยังต้องใช้ข้อมูลจากทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ด้วย เช่น ทราบว่าเจ้าหน้าที่มีกำลังมากน้อยเพียงใด มีขีดความสามารถสูงเพียงใด อาวุธและอุปกรณ์พร้อมหรือไม่อย่างไร เป็นต้น สิ่งที่ต้องคำนึง

ให้มากในทางวิชาการสำหรับในการวางแผนคือ ข้อมูลจากข้อควรศึกษาในหัวข้อความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อจะได้ดำเนินการวางแผนว่าจะใช้มาตรการใดในการเข้าดำเนินการกับการชุมนุมนั้น เนื่องจากแต่ละมาตรการมีข้อดีและข้อเสียในตัวเอง หากดำเนินการผิดพลาดอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ เช่น การใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดในขณะที่ประชาชนทั่วไปไม่เห็นด้วยกับการชุมนุม ผลก็คือทำให้ประชาชนทั่วไปเคารพเชื่อฟังกฎหมายไม่กล้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเพราะเห็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด แต่ผลเสียคืออาจมีการต่อสู้ขัดขวางจากผู้ชุมนุมหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและอาจทำให้เหตุการณ์ลุกลามใหญ่โตได้ แต่หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการประนีประนอมเพียงประการเดียวในกรณีที่ประชาชนทั่วไปเห็นด้วยกับการชุมนุมคือ ใช้ความระมัดระวังเข้าหากัน ยอมละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อย จะเกิดผลดีคือเหตุการณ์จะสงบเรียบร้อยได้ แต่มีผลเสียคือคนอื่นอาจถือเป็นเยี่ยงอย่างที่จะก่อความวุ่นวายได้โดยไม่ต้องถูกลงโทษตามกฎหมายและบางครั้งอาจสร้างความลำบากกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาว่าละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ เจ้าหน้าที่ที่ย้อนไปดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดก็จะลำบากเนื่องจากคดีอาจขาดอายุความแล้วก็ได้ ดังนั้น การปฏิบัติอาจต้องใช้หลายมาตรการผสมผสานกันไป เช่น การกันผู้ชุมนุมบางคนไว้เป็นพยานและดำเนินคดีกับบรรดาผู้ก่อการหรือผู้นำการชุมนุมโดยเด็ดขาด เป็นต้น ส่วนในทางปฏิบัติการที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการปราบปราม จลาจลนั้นจะต้องฟังนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นหลักว่ามีนโยบายที่จะให้ดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่ก่อความวุ่นวายอย่างไร

ค) การจัดเจ้าหน้าที่ออกปะปนกับกลุ่มผู้ชุมนุม

เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมจะต้องหาข่าวจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมส่งให้กองอำนาจการเพื่อใช้วางแผนในการดำเนินการกับการชุมนุมนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะต้องแต่งกายและประพฤติตนให้เหมาะสมกลมกลืนกับกลุ่มผู้ชุมนุม โดยพยายามแทรกตัวให้มีโอกาสใกล้ชิดรับทราบข่าวสารจากฝ่ายผู้นำของผู้ชุมนุมว่าจะปฏิบัติอย่างไร เจ้าหน้าที่จึงต้องอำพรางตนเองให้แนบเนียนเพราะหากถูกจับได้จากฝ่ายผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่อาจได้รับอันตรายหรือฝ่ายผู้นำของผู้ชุมนุมอาจแกล้งทำเป็นไม่รู้เท่าทันแต่แกล้งบอกข่าวการวางแผนของการชุมนุมอย่างผิดๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ปะปนกับกลุ่มผู้ชุมนุมส่งข่าวสารที่ได้รับมาอย่างผิดๆกลับไปทีกองอำนาจการก็ทำให้การวางแผนของกองอำนาจการผิดพลาดได้ ข้อที่น่าสังเกตในการก่อการจลาจลนั้นบรรดาผู้ที่ผู้นำการชุมนุมมักจะได้นำการปรึกษาหารือวางแผนกันในสถานที่เฉพาะก่อนแล้วโดยจะไม่มาวางแผนซ้ำท่ามกลางกลุ่มผู้ชุมนุมอีก การที่มีข่าวว่ามีการวางแผนกันต่อหน้ากลุ่มผู้ชุมนุมจึงอาจเป็นแผนลวงให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่เข้าใจผิดได้

ง) การจัดเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์

เจ้าหน้าที่สังเกตการณ์จะทำหน้าที่เฝ้าสังเกตความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมตามจุดต่างๆบนที่สูง ทั้งรายงานความเคลื่อนไหวและจำนวนของกลุ่มผู้ชุมนุมกลับไปยังกองอำนวยการเพื่อวางแผนดำเนินการกับการชุมนุม และทำหน้าที่ป้องกันการลอบโจมตีของฝ่ายตรงข้ามหรือมือที่สามซึ่งอยู่บนที่สูงที่อาจโจมตีทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และกลุ่มผู้ชุมนุมได้เพื่อให้เกิดการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน การแต่งกายของเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์จะต้องแต่งเครื่องแบบให้เรียบร้อยเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ข้างล่างเข้าใจผิดว่าเป็นฝ่ายตรงข้าม อุปกรณ์และอาวุธประจำกาย ได้แก่ วิทยุรับส่งติดต่อกองอำนวยการ กล้องส่องทางไกลและอาวุธปืนเพื่อใช้ป้องกันขัดขวางไม่ให้เจ้าหน้าที่ถูกลอบโจมตี

จ) การติดต่อประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อาจต้องขอความช่วยเหลือ

หน่วยงานที่อาจต้องขอความช่วยเหลือ เช่น หน่วยกำลัง หน่วยโรงเรียน ตำรวจ หน่วยกองกำลังตำรวจ หน่วยสารวัตรทหารทั้งสามเหล่าทัพ หน่วยดับเพลิงหรือหน่วยไฟฟ้า เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การประสานงานจะต้องมีการวางแผนประสานงานไว้ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุว่าในกรณีจะขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานนั้นจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้รับความสะดวก โดยดำเนินงานให้มีการประสานงานทั้งทางตรงและทางคู่ขนานเพราะถ้ารอให้เกิดเหตุความรุนแรงขึ้นมาเสียก่อนจึงดำเนินการร้องขอความช่วยเหลือทันทีโดยไม่ได้ประสานงานกันไว้ก่อนอาจไม่ได้รับความช่วยเหลือเต็มที่หรือรวดเร็วเท่าที่ต้องการ

ฉ) การจัดเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นต้องใช้

ในการตั้งหน่วยงานสำหรับดูแลการชุมนุมนั้นต้องมีอาวุธและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการ เช่น โล่ กระบอง หมวกกันกระแทก ชุดป้องกัน แก๊สน้ำตา รวมถึงอาวุธปืน แม้ว่าสิ่งของเหล่านั้นจะไม่ได้ใช้ในการปราบปรามแต่ถ้าเก็บรักษาไว้นานๆก็อาจชำรุดเสื่อมสภาพหมดอายุการใช้งานได้ การเตรียมการในเรื่องนี้จึงจำเป็นต้องเตรียมอาวุธและอุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ตลอดเวลา ของสิ่งใดเสื่อมสภาพหรือหมดอายุการใช้งานก็ควรจำหน่ายและขอเบิกใหม่ทดแทนได้ และการเตรียมอุปกรณ์ควรจะมีจำนวนมากกว่าเจ้าหน้าที่เพราะขณะปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ชุมนุม หากมีการชำรุดเสียหายของอุปกรณ์ในขณะเกิดเหตุจะได้มีการสับเปลี่ยนได้ทันทั่วทั้ง การที่จะรอให้เกิดเหตุเสียก่อนแล้วจึงจัดเตรียมอาวุธและอุปกรณ์นั้นอาจไม่ทันการ เนื่องจากอาวุธและอุปกรณ์บางชนิดแม้มีเงินพร้อมจะซื้อได้แต่สิ่งของเหล่านี้ก็ไม่มีวางจำหน่ายในท้องตลาด เช่น วิทยุรับส่ง ปืนยิงแก๊สน้ำตา ระเบิดแก๊สน้ำตา หน้ากากป้องกันแก๊สน้ำตา โล่หรือกระบอง เป็นต้น

ข) การจัดเจ้าหน้าที่ถ่ายภาพในที่เกิดเหตุ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา บางครั้งจะมีบุคคลกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นให้เราเห็นเพียง ๒-๓ นาที แล้วเหตุการณ์นั้นจะไม่เกิดซ้ำอีก แม้ภายหลังจะมีการจับกุมบุคคลนั้นได้และมีพยานยืนยันว่าจำหน้าได้ แต่กระบวนการยุติธรรมอาจไม่ลงโทษเพราะมีเวลาเห็นหน้าบุคคลนั้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การถ่ายภาพในที่เกิดเหตุจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำผิดได้ การถ่ายภาพควรถ่ายทั้งภาพนิ่ง ภาพยนตร์ เทปบันทึกภาพ โดยให้มีเจ้าหน้าที่หลายคนถ่ายภาพในหลายมุม และบันทึกภาพเหตุการณ์อย่างละเอียดทุกขั้นตอนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะจากภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ส่งการสามารถประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้องและทราบว่าผู้ใดเป็นผู้มีบทบาทอย่างไรในการชุมนุม เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนการดำเนินการต่อการชุมนุมดังกล่าว นอกจากนี้หลังเกิดเหตุแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการยังสามารถนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาศึกษาจุดอ่อน-จุดแข็ง และวิวัฒนาการของการชุมนุมเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรในการดำเนินการกับการชุมนุม หรือหลักสูตรการป้องกันและปราบปรามจลาจลให้ทันสมัยตลอดเวลาต่อไปด้วย

ข) การจัดเจ้าหน้าที่พยาบาล

การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่พยาบาลหมายความรวมถึงการจัดให้มีเครื่องช่วยชีวิต เครื่องปฐมพยาบาลพร้อมเจ้าหน้าที่พยาบาลรวมอยู่กับชุดเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดูแลการชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่ที่เข้าดำเนินการสลายการชุมนุม และรวมถึงการจัดยานพาหนะ เช่น รถ เรือ เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ สำหรับนำผู้บาดเจ็บส่งสถานพยาบาลและได้มีการประสานงานกับโรงพยาบาลใกล้เคียงให้เตรียมห้องฉุกเฉินและเครื่องช่วยชีวิตให้พร้อมไว้ การเน้นความสำคัญของเจ้าหน้าที่พยาบาลจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก ดังนี้

๑) ช่วยลดอันตรายซึ่งเกิดกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งใกล้ชิดติดกับกลุ่มผู้ชุมนุม แทนที่จะได้รับอันตรายหนักถึงขั้นเสียชีวิตก็อาจเพียงบาดเจ็บเท่านั้น หรือแทนที่จะได้รับบาดเจ็บสาหัสก็ได้รับบาดเจ็บเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

๒) เป็นขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ยังไม่ได้รับบาดเจ็บ เมื่อเห็นเพื่อนของตนซึ่งได้รับบาดเจ็บได้รับการรักษาพยาบาลที่ถูกต้องและปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่พยาบาลก็จะทำให้ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ที่ยังไม่ได้รับบาดเจ็บดีขึ้นด้วย

๓) การปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับกลุ่มผู้ชุมนุม อาจมีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสองฝ่าย เจ้าหน้าที่พยาบาลต้องปฏิบัติตามจรรยาแพทย์ ทำการรักษาให้ทั้งสองฝ่ายที่บาดเจ็บโดยไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากหากมีการปะทะกันแล้วทางฝ่ายผู้ชุมนุมอาจได้รับอันตรายแก่ร่างกายและบางครั้งถึงแก่ชีวิต อาจเป็นชนวนให้เหตุการณ์บานปลายได้

นอกจากนั้นการกระทำในลักษณะที่มีมนุษยธรรมเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นชนชาติเดียวกัน แต่ต่างฝ่ายต่างต้องทำการตามหน้าที่ของตนเท่านั้น ซึ่งจะสามารถช่วยลดแรงกดดันจากกลุ่มผู้ชุมนุมทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมนั้นไม่ต้องการปะทะทำร้ายเจ้าหน้าที่

๒.๓.๓.๓ ยุทธวิธีในการสลายการชุมนุม

ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมนั้น ผู้นำการชุมนุม อาจมีการปราศรัยปลุกเร้าจนผู้ร่วมชุมนุมเกิดอารมณ์ร่วมและพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้นเพื่อระงับเหตุความรุนแรง เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมนั้นจึงต้องเตรียมแผนการและฝึกซ้อมยุทธวิธีในการเข้าควบคุม สถานการณ์ในกรณีที่เกิดกลุ่มผู้ชุมนุมอาจก่อความรุนแรงขึ้น โดยศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยได้วางแนวทางการใช้กำลัง ของเจ้าหน้าที่ในการสลายการชุมนุมโดยจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึง ความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน ซึ่งขั้นตอนในการสลายการชุมนุมตามหลักสากลนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ๑) การชี้แจงทำความเข้าใจ แสดงกำลังให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่มีความพร้อม
- ๒) ผลักดันด้วย โฉ่
- ๓) ใช้น้ำฉีด
- ๔) ใช้เครื่องขยายเสียง
- ๕) แก๊สน้ำตา
- ๖) กระบอง
- ๗) กระสุนยาง ที่ยิงจากปืนลูกซอง

นอกจากนี้ในการสลายการชุมนุมนั้น หากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ กำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยทหารเพื่อเข้าช่วยปฏิบัติการสลายการชุมนุมและเข้าควบคุมสถานการณ์ รัฐย่อมจะต้องตระหนักถึงความจำเป็นและความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ ทหารในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมและเข้าควบคุมสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งในการเข้า ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ทหารนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎการใช้กำลัง (Rule of Engagement : ROE)

๒.๓.๓.๔ กฎการใช้กำลัง (Rule of Engagement : ROE)

กฎการใช้กำลัง คือ หลักเกณฑ์หรือกรอบเกี่ยวกับขั้นตอนและ วิธีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รวมถึงการใช้อาวุธต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ของ หน่วยทหารต่างๆรวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่พลเรือนอื่นๆ ในการรับมือกับสถานการณ์

หรือภัยก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองและเพื่อบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กฎการใช้กำลังมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทางปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ มากกว่าที่จะเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งในการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ทหารในการเข้าช่วยปฏิบัติการสลายการชุมนุมและเข้าควบคุมสถานการณ์จะต้องปฏิบัติตามกฎการใช้กำลังอย่างเคร่งครัดและก่อนการปฏิบัติการใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องทำการแสดงตนมีการแจ้งสิทธิต่างๆของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์นั้น และหากมีความจำเป็นการใช้อาวุธจะกระทำได้ต่อเมื่อเพื่อเป็นการป้องกันตนเองหรือในสถานการณ์จำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแนวทางปฏิบัติทั่วไปในการใช้กำลังนั้น ได้แก่^{๓๖}

ก.) หากเป็นไปได้ ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการใช้กำลัง

ข.) หากจำเป็นให้ใช้กำลังให้น้อยที่สุด

ค.) พิจารณาระดับกำลัง

๑) การโน้มน้ำด้วยวาจา

๒) เทคนิคการป้องกันตัวแบบไม่ใช้อาวุธ

๓) สิ่งระคายเคืองที่เป็นละอองสารเคมี เช่น แก๊สน้ำตา

๔) การใช้กระบอกของสารวัตรทหาร

๕) การใช้สุนัขทหาร

๖) การแสดงให้เห็นอาวุธสังหาร

๗) การใช้กำลังที่ทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิต

ง.) ห้ามมิให้ใช้การยิงเตือน (warning shots) เนื่องจากสถานการณ์ที่มีความสับสนนั้น เสียงที่ดังมาจากการยิงเตือนอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดไปได้หลายทาง เช่น เข้าใจว่าเกิดการปะทะขึ้นแล้ว หรือผู้ถูกยิงเตือนเข้าใจว่ากำลังถูกยิง ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ชุมนุมเกิดการแตกตื่นและจะพยายามที่จะออกจากบริเวณดังกล่าวให้รวดเร็วที่สุด และจะยิ่งทำให้การควบคุมสถานการณ์เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

จ.) หากเวลาและสถานการณ์อำนวย ผู้ที่กำลังก่อให้เกิดความรุนแรงควรได้รับการเตือนและได้รับโอกาสที่จะหยุดการกระทำนั้น

ฉ.) ใช้การเปิดเผยให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการอยู่มีอาวุธเท่านั้น การชักอาวุธปืนออกมาจากซองปืนจะใช้เฉพาะกรณีมีเหตุผลอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธเท่านั้น

^{๓๖} อริย วิมุตติสุนทร, กฎการใช้กำลัง[ออนไลน์], <http://www.oknation.net/blog/ariya2lt/2008/05/08/entry-1>

๒.๓.๔ มูลเหตุที่อาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมก่อจลาจลรุนแรงขึ้น

ในการชุมนุมสาธารณะบางครั้งมีการขยายตัวรุนแรงมากขึ้น ทั้งที่วัตถุประสงค์หรือสาเหตุในการชุมนุมเรียกร้องเป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้นจะต้องศึกษาถึงมูลเหตุหรือสาเหตุที่อาจทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมก่อการจลาจลรุนแรงขึ้น ได้แก่

ก) เจ้าหน้าที่ชั้นสูงไม่ได้เข้าแก้ไขเหตุการณ์

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่พอใจของกลุ่มผู้ชุมนุมต่อนโยบายของรัฐหรือเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น อาจมีผู้ที่ปลุกระดมโดยเอาความเท็จมาบอกกล่าวให้ประชาชนตื่นเต้นตกใจกลัวและเกิดความเคียดแค้นชิงชังขึ้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุม รวมถึงเจ้าหน้าที่ชั้นสูงได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว แต่ไม่เข้าดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ ปล่อยให้มีการปลุกระดมกันจนประชาชนทั่วไปหลงเชื่อว่าข้อความที่ปลุกระดมนั้นเป็นความจริง สาเหตุเพราะนอกจากจะไม่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ฝ่ายปลุกระดมเองยังอาจพยายามสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อให้ประชาชนหลงเชื่อมากขึ้นด้วย ทำให้สถานการณ์ในการชุมนุมนั้นลุกลามบานปลาย จนเกิดเป็นการก่อการจลาจลขึ้นได้

ข) ความตั้งใจของผู้ที่จะก่อให้เกิดเหตุลุกลาม

บางครั้งการเกิดการจลาจลนั้นอาจเกิดขึ้นจากความตั้งใจของผู้ที่ต้องการจะให้เหตุการณ์นั้นลุกลามรุนแรงเนื่องจากตนเองหรือพรรคพวกจะได้รับประโยชน์จากเหตุการณ์รุนแรงนั้น เช่น ทำให้หมดคู่ต่อสู้ทางการค้า เพื่อแสดงอำนาจของตนเอง กระทำเพื่อลดความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล หรือกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่กระทำการในเรื่องนี้จะต้องกระทำทุกวิถีทางรวมทั้งใช้ทรัพย์สินในการจ้างวานด้วยเพื่อให้เกิดเหตุลุกลามรุนแรงขึ้นตามที่ได้กล่าวแล้ว

ค) ความคึกคะนอง

มูลเหตุที่เกิดจากความคึกคะนอง ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำของวัยรุ่นหรือผู้ที่เมาสุราจนขาดสติ ซึ่งบุคคลเหล่านี้บางครั้งเพียงต้องการแสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นยอมรับความกล้าหาญของเขาเท่านั้น ไม่ได้ตั้งใจจะทำให้เรื่องลุกลามรุนแรงขึ้นอย่างจริงจังและอาจไม่ได้มีอุดมการณ์แต่อย่างใด เพียงแต่มีความสุขกับการได้เข้ามีส่วนร่วมผสมโรง เนื่องจากเห็นว่าสนุกกว่าการอยู่เฉยๆ หรือเนื่องจากเบื่อกับเหตุการณ์ปกติ

ง) การเอาแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกนี้แม้จะเกิดขึ้นในประเทศที่ห่างไกลจากประเทศไทยมากก็ตาม แต่เนื่องจากระบบการสื่อสารมวลชนทันสมัยทำให้เราสามารถรับทราบข่าวสารได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว ไม่ว่าเหตุจลาจลในประเทศแถบทวีปยุโรป อเมริกา แอฟริกา หรือแม้แต่ในเอเชีย เช่น ประเทศอียิปต์ ประเทศตูนีเซีย ประเทศลิเบีย ประเทศอินเดียน ประเทศ

สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น เราสามารถรับข่าวสารจากประเทศต่างๆ เหล่านี้โดยใช้เวลาไม่นานหลังเกิดเหตุ ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพว่าในประเทศนั้นๆสามารถก่อเหตุการณ์จลาจลขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่กลุ่มผู้ก่อการจลาจลต้องการ รวมถึงลดถึงการประสบความสำเร็จในการเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ หรือการชุมนุมขับไล่รัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ผ่านมาด้วย ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมเมื่อรับทราบข่าวแล้วเกิดความตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และการใช้สิทธิเรียกร้องที่ประสบความสำเร็จแล้วหลายเรื่อง แม้ในการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมจะมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่จนได้รับบาดเจ็บล้มตายก็ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและยังได้รับการยกย่องเป็นวีรชนด้วย ทำให้ผู้ที่เรียกร้องสิทธิต่างๆซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีความรู้แต่ขาดการใช้ความคิดเรื่องหลักประชาธิปไตยที่ถูกต้อง บีบบังคับจะเอาตามที่กลุ่มของตนเรียกร้องเพียงอย่างเดียว ถ้าไม่ได้ตามความต้องการก็จะเผาทำลายทรัพย์สินโดยคิดแต่เพียงว่าเป็นสิทธิที่ตนสามารถเรียกร้องทำได้โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่นหรือตัวบทกฎหมาย

จ) การล่าช้าไม่ทันการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามจลาจลนั้น ไม่ได้ทำงานด้านเดียว แต่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งเวรยาม สายตรวจท้องที่ และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยสถานที่ต่างๆ รวมถึงเมื่อจะปฏิบัติภารกิจที่มีความสำคัญจะต้องมีการระดมกำลังเจ้าหน้าที่จากสถานีตำรวจข้างเคียง หรือบางครั้งต้องมีการขอกำลังข้ามจังหวัดด้วย เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหันจึงรวมกำลังได้ช้า อีกทั้งเมื่อมีการระดมกำลังก็ต้องแต่งเครื่องแบบออกมาเข้าแถวรับอุปกรณ์ประจำกายซึ่งทำให้เสียเวลา ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วหมวกกันกระแทกหรือกระบองซึ่งอุปกรณ์เหล่านี้ผลิตได้ในประเทศไทยและราคาไม่สูงนัก สามารถแจกจ่ายให้เป็นอุปกรณ์ประจำตัวเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีอุปกรณ์ประจำตัวแล้วเจ้าหน้าที่จะสามารถเดินทางไปที่เกิดเหตุได้เร็วขึ้นโดยไม่ต้องมาเสียเวลาเข้าแถวเบิกอุปกรณ์ทีละคน การเคลื่อนที่ไปยังที่เกิดเหตุได้รวดเร็วนั้นอาจสกัดกั้นไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมปลุกระดมกันจนกลายเป็นฝูงชนที่บ้าคลั่งได้ แต่หากกำลังเจ้าหน้าที่ไปถึงสถานที่เกิดเหตุภายหลังจากเกิดเหตุการณ์จลาจลขึ้นแล้ว สถานการณ์อาจลุกลามบานปลายจนไม่สามารถระงับยับยั้งเหตุการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นหรือเข้าควบคุมสถานการณ์โดยง่าย ในทางกลับกันกำลังเจ้าหน้าที่ที่ไปถึงสถานที่เกิดเหตุภายหลังจากนั้นอาจทำให้มองดูแล้วเห็นว่าเป็นลักษณะของการยั่วยุได้

ข) การขาดความอดทนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

กลุ่มผู้ชุมนุมที่มารวมตัวกันอยู่นั้นโดยปกติจะมีความหลากหลายแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและจะมีกลุ่มผู้ชุมนุมบางพวกที่เมาสุรา มีนิสัยเกเร คึกคะนองยั่วยุเจ้าหน้าที่ รวมถึงผู้ที่ปราศรัยหรือพวกที่ปลุกระดมอยู่เป็นประจำ ซึ่งบุคคลพวกนี้จะมีความสามารถด้าน

การพูดสูง และมักใช้กิริยาท่าทางเสียดสี เยาะเย้ย ถากถาง ยั่วยุให้เจ้าหน้าที่เกิดอารมณ์โกรธแค้น และกระทำต่อเขาอย่างรุนแรงซึ่งเป็นสาเหตุให้บุคคลเหล่านี้นำมาใช้ปลุกระดมให้เกิดความรุนแรง ลูกถามต่อไปได้ ปัญหาข้อนี้นับได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่หน่วยหลักในการป้องกัน และปราบปรามจลาจลซึ่งจะต้องรับการฝึกให้มีความเข้มแข็งอดทนต่อการยั่วยุ แต่แม้เมื่อได้ฝึกไว้แล้วก็ไม่สามารถรักษากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไว้ใช้ปฏิบัติงานได้ เนื่องจากต้องมีการหมุนเวียน สับเปลี่ยนกำลังไปปฏิบัติหน้าที่สายตรวจเพื่อรับเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่มาประจำหน่วยป้องกันและปราบปรามจลาจล ซึ่งต้องเริ่มฝึกกันใหม่ทำให้ผู้ที่ได้รับการฝึกฝนมาเพียงไม่เกิน ๑ ปี ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน ไม่เคยพบกับเหตุการณ์ถูกยั่วยุจริงๆ เมื่อออกปฏิบัติงาน หากไม่มีผู้บังคับบัญชาคอยควบคุมใกล้ชิดให้กำลังใจก็อาจขาดความอดทนได้ต่อบกลุ่มผู้ชุมนุมได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีเหตุการณ์จลาจลซึ่งจำเป็นต้องระดมเจ้าหน้าที่จำนวนมากเข้าร่วมปฏิบัติการ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่เคยได้รับการฝึกฝนการป้องกันและปราบปรามจลาจลมาก่อนอาจถูกยั่วยุจนเกิดอารมณ์วู่วาม ทำให้เกิดเหตุลูกถามรุนแรงได้

ช) การเกิดการเปลี่ยนคู่ต่อสู้

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามจลาจลต้องดำเนินอยู่ตลอดเวลาว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมชาติ ทำตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมเท่านั้น แม้จะมีความรู้สึกส่วนตัวว่าฝ่ายนั้นน่าจะผิดหรือฝ่ายนั้นน่าจะถูก ก็จะต้องตัดความรู้สึกส่วนตัวออกไปไม่แสดงออกให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เอนเอียงเข้ากับฝ่ายใด ตัวอย่างเช่น กลุ่มแรงงานเรียกร้องค่าแรงเพิ่มจากนายจ้างแม้กลุ่มคนงานจะแสดงออกถึงความก้าวร้าว หยุตงานและข่มขู่จะเผาโรงงานก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็จะแสดงออกว่าตนเองเป็นฝ่ายนายจ้างไม่ได้ แต่ในการขัดขวางคนงานไม่ให้เผาโรงงานโดยบอกให้ฝ่ายคนงาน ทราบว่าเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องปฏิบัติไปตามหน้าที่เท่านั้น การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งแสดงว่าตนเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดหรือไม่แสดงตนว่ามีความสนิทสนมกับฝ่ายใด ทำให้คู่ขัดแย้ง ทั้งสองฝ่ายจะยังหวังพึ่งเจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนเองได้รับความยุติธรรมและจะไม่ก่อเหตุรุนแรงขึ้นมา แต่ถ้าเจ้าหน้าที่แสดงตนว่าเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดแล้ว เท่ากับไปเปลี่ยนคู่ต่อสู้ เช่น แทนที่กลุ่มคนงานจะต่อสู้กับนายจ้าง ก็กลายเป็นกลุ่มคนงานมาต่อสู้กับเจ้าหน้าที่เสียเอง กลุ่มคนงาน จะมีความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่หวังเจ้าหน้าที่เป็นที่พึ่งแล้ว คงจะต้องหวังพึ่ง การกระทำของพวกเขาเองโดยก่อความรุนแรงขึ้นมา

ถึงแม้ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมจะมีการกำหนดยุทธวิธีและวิธีดำเนินการเบื้องต้น รวมถึงมีการกำหนดแผนในการดูแลสถานการณ์อย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอนและมีความรัดกุมก็ตาม หากแต่สิ่งที่สำคัญในการดำเนินการดูแลสถานการณ์การชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมจะสามารถนำเอาวิธีการต่างๆ มาปรับใช้ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

อย่างเหมาะสม ดังจะได้พิจารณาจากเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

บทที่ ๓

การประชุมสาธารณะในต่างประเทศ

๓.๑ การประชุมสาธารณะในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศสในการที่จะกระทำการใดๆก็ได้เท่าที่ไม่เป็นการรบกวนบุคคลอื่น โดยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดไม่มีกฎหมายห้ามไว้ประชาชนย่อมสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้ ดังนั้น การประชุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศฝรั่งเศสจึงสามารถกระทำได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องขออนุญาต เพียงแต่การประชุมสาธารณะและการเดินขบวนจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อจะได้ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่บุคคลอื่นและเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ส่วนในสถานการณ์ที่บ้านเมืองไม่ปกติอาจมีการประกาศใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดี ประกาศกฎอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยรัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการประชุมสาธารณะและการเดินขบวนได้ ซึ่งกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะมีการจำกัดระยะเวลาในการใช้อำนาจดังกล่าวไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

โดยเสรีภาพในการประชุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีแนวความคิดที่เชื่อมโยงมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้มีคำวินิจฉัยรับรองสิทธิดังกล่าว และได้มีการขยายการรับรองสิทธิเสรีภาพในการประชุมสาธารณะและการเดินขบวนออกมา ทำให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ประชาชนมีเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะมากที่สุดประเทศหนึ่ง

โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวฝรั่งเศสนั้น สามารถแบ่งออกเป็น การประชุมสาธารณะ และการเดินขบวน โดย “การประชุมสาธารณะ” หมายถึง การรวมตัวกันของบุคคลในช่วงระยะเวลาหนึ่งเวลาใด เพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อปกป้องประโยชน์ของตนเองและได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ส่วน “การเดินขบวน” นั้นเป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านตัวบุคคล การกระทำ หรือนโยบายสาธารณะบางอย่าง โดยจะกระทำได้ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง

๓.๑.๑ การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสถานการณ์ปกติ

๓.๑.๑.๑ พัฒนาการในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสมีการวิวัฒนาการเรื่อยมา จนถึงปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยมีการแก้ไขกฎหมาย และมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนขึ้นหลายฉบับ ปัจจุบันฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุม แสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระมากที่สุดประเทศหนึ่ง

ในอดีตประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การรวมตัวกันทางทหารและการชุมนุมทางศาสนา (ยกเว้นศาสนาคริสต์คาทอลิก) ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ต่อมาในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เกิดปัญหา ด้านเศรษฐกิจตกต่ำ ชนชั้นต่างๆไม่พอใจระบบกษัตริย์และขุนนาง จึงมีการชุมนุมประท้วง และก่อการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อปฏิวัติสำเร็จ สภานิติบัญญัติสูงสุด (Assemblée Nationale constituante) ที่มาจากประชาชน จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญและประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙^๑ ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศส

ช่วงหลังการปฏิวัติประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ในการแสดงความคิดเห็นในการแสดงออกที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น แม้เสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศสจะไม่มีบัญญัติไว้ชัดเจน แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ ในเรื่อง “เสรีภาพ” ของประชาชน ซึ่งต่อมามีพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ มาตรา ๖๒ ให้สิทธิพลเมืองในการรวมตัวชุมนุมกันโดยไม่มีอาวุธ และมีสิทธิเข้าร่วมทางการเมืองโดยมีข้อจำกัด และต่อมามีรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๑๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑ ในส่วนที่ ๑ มาตรา ๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่าเป็นสิทธิธรรมชาติและเป็นสิทธิของพลเมือง แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการชุมนุมนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อบ้านเมือง แต่ในที่สุดก็ต้องถูกยกเลิกไป เนื่องจากการกระทำและการแสดงออกที่เกินขอบเขตของกลุ่มต่างๆ^๒

ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๑ ของฝรั่งเศส (ค.ศ. ๑๗๙๒-๑๗๙๙) รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๙๓ ได้รับรองสิทธิของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑: วัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖), หน้า ๖๕-๖๖

^๒ Colliard, Albert Claude. Libertes Publiques, Sixieme edition, (Paris : DollaZ, 1982), p.718-719

เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ จนกระทั่งมีการรัฐประหาร เปลี่ยนจาก สาธารณรัฐที่ ๑ มาเป็นจักรวรรดิที่ ๑ ก็เกิดการจำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน การสมาคม ของประชาชน โดยมีกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ว่า การชุมนุมและการเดินขบวนจะถือเป็น การกระทำที่ผิดกฎหมาย หากการชุมนุมเดินขบวนนั้นก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายต่อบ้านเมือง และเป็น การชุมนุมที่มีลักษณะต่อต้านรัฐบาล

ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๒ (ค.ศ. ๑๙๔๘-๑๙๕๒) มีการปฏิวัติรัฐประหาร เปลี่ยนแปลงการปกครองอีก และมีการออกกฎหมายชุมนุมสาธารณะลงวันที่ ๗ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๘ ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่มีข้อจำกัดห้ามการชุมนุม ๒ ประเภท คือ ห้ามการชุมนุมที่พกพาอาวุธ และห้ามการชุมนุมที่ปราศจากอาวุธแต่จะกระทบกระเทือนต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามี วัตถุประสงค์ สถานที่ เวลา และชื่อผู้จัดการชุมนุม และห้ามการชุมนุมสาธารณะที่จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณะชน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นจักรวรรดิที่ ๒ ใน ค.ศ. ๑๙๕๒ - ๑๙๗๐ ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเข้มงวดกว่า ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๒ มีการห้ามการชุมนุมสาธารณะบางประเภท การชุมนุมสาธารณะต้องมี วัตถุประสงค์ชอบด้วยกฎหมาย และมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะและ การเดินขบวนของประชาชน

ต่อมาในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ (ค.ศ. ๑๙๗๐ - ๑๙๙๐) ประชาชน ชาวฝรั่งเศสมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเรียกร้อง ต่อรัฐบาลมากขึ้น โดยทั่วไปแล้วประชาชนชาวฝรั่งเศสมีเสรีภาพมากกว่าในสมัยจักรวรรดิที่ ๑ และ ที่ ๒ และมีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวนโดยกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน มากขึ้นกว่าเดิม โดยได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ ๑) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๘๑ บัญญัติว่า การชุมนุมในที่สาธารณะสามารถทำได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตล่วงหน้า และ ๒) รัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๐๗ ว่าด้วย การชุมนุมอย่างสงบ มาตรา ๑ บัญญัติว่าการชุมนุมอย่างสงบสามารถทำได้อย่างเสรีโดยไม่ต้อง มีการขออนุญาตล่วงหน้า

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาในการดูแล การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้แก่ รัฐกฤษฎีกากำหนดมาตรการ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุม ค.ศ. ๑๙๓๕ (décret loi ๒๓- ๑๐- ๑๙๓๕)

๓.๑.๑.๒ รัฐกฤษฎีกากำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุม ค.ศ. ๑๙๓๕ (décret loi ๒๓- ๑๐- ๑๙๓๕)

ก) บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศฝรั่งเศส ในสถานการณ์ปกตินั้น มีบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) ผู้นำการชุมนุมหรือผู้ที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน

ในการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสทุกครั้งจะต้องมี คณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคน ทำหน้าที่ดูแลสอดส่อง ให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อยและดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งไว้ต่อเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ต้องดูแลไม่ให้ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นกระทำการใดที่ผิดต่อกฎหมายหรือ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงห้ามมิให้มีการปราศรัย ที่อาจก่อให้เกิดการจลาจลหรือผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยคณะกรรมการชุมนุม สาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจรับผิดชอบ และหาก เกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องเป็นผู้ รับผิดชอบทั้งหมด

ส่วนการเดินขบวนในประเทศฝรั่งเศสนั้น กำหนดว่าต้องมี ผู้จัดการเดินขบวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน โดยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติ ของผู้จัดการเดินขบวน เพียงแต่ต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ในหนังสือแจ้ง ซึ่งหนังสือแจ้งจะต้องลงนามโดยบุคคลสามคนซึ่งมีที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ แต่จะอนุมานได้ว่าผู้จัดการเดินขบวนจะต้องมีหน้าที่เหมือนกับ คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ

๒) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

ในประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิเสรีภาพอย่างมากแก่ประชาชน จึงไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่จะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือ เข้าร่วมเดินขบวน ประชาชนที่มีความสนใจในประเด็นที่ได้มีการอภิปรายในการชุมนุมสาธารณะ หรือมีความเห็นด้วยกับการเดินขบวนย่อมสามารถเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือ การเดินขบวนนั้นๆได้โดยเสรี

๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสทุกครั้งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ในเขตกรุงปารีสจะอยู่ในความดูแลของผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีส ส่วนในเขตปริมณฑลอื่นให้อยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด และสำหรับในเขตเมืองให้อยู่ในความดูแลของนายกเทศมนตรี ซึ่งผู้มีอำนาจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประชาชนฝรั่งเศสจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในการชุมนุมสาธารณะหรือดูแลเส้นทาง ในการเดินขบวน และถ้ากรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวนได้ร้องขอความช่วยเหลือในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย และขอให้จัดการต่อผู้ที่ขัดขวางการชุมนุมหรือก่อให้เกิดความวุ่นวายจากการชุมนุมได้ และถ้าหากมีการปะทะทำร้ายกันอย่างรุนแรงในที่ชุมนุมสาธารณะเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมก็สามารถเข้ามาสลายการชุมนุมและการเดินขบวนได้

โดยระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศส ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

ข) ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะกระทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

๑) คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวนจะต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าว (Déclaration) เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ยกเว้น ในการเดินขบวนตามประเพณีท้องถิ่น โดยหนังสือแจ้งบอกกล่าวจะต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาลในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนโดยระบุว่า มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร โดยต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ หรือวัน เวลา เส้นทาง การเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนโดยประมาณ และจะต้องลงลายมือชื่อของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน

๒) ระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน หรืออย่างมากสิบห้าวันก่อนวันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทาง ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งต่อสำนักงานตำรวจเมืองปารีส นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินทางต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบว่าจะมีการเริ่มชุมนุมล่วงหน้าก่อนเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง และให้ระบุสถานที่และเวลาที่คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินทางแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในเอกสารรับรองการชุมนุมด้วย^๓

๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกใบรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินทางจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้ ก็อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางได้ โดยต้องแจ้งไปยังผู้ลงนามในหนังสือบอกกล่าวโดยทันที ส่วนสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางของฝรั่งเศสไม่มีข้อห้ามในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งห้ามไว้ แต่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อการเพิกถอนคำสั่งห้าม^๔

ค) ข้อจำกัดและบทลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติของประเทศฝรั่งเศส^๕ มีเพียงเล็กน้อย ได้แก่

๑) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางจะกระทำเกินเวลา ๒๓.๐๐ นาฬิกา ไม่ได้ เว้นแต่สถานที่สาธารณะนั้นจะปิดให้บริการหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้สามารถชุมนุมต่อไปได้จนถึงเวลาปิดให้บริการที่กำหนดไว้

๒) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางจะกระทำบนทางสาธารณะไม่ได้ เช่น ถนนหลวง

๓) มีบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะโดยบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกได้เป็นความผิดทางอาญาและความผิดทางแพ่ง ดังนี้^๖

^๓ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ, ๒๕๕๒, หน้า ๔๑

^๔ ปกิตตา นิภาวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒๗ ตอน ๑ (๒๕๕๓): หน้า ๑๐๒ - ๑๐๕

๓.๑) โทษทางอาญา แบ่งออกเป็น โทษของผู้ที่ขัดขวางการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมและโทษในการก่อความวุ่นวายในระหว่างการเดินขบวนประท้วง

๓.๑.๑) บทกำหนดโทษในการขัดขวางเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน ตามมาตรา ๔๓๑ - ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีบทกำหนดโทษให้การกระทำใดๆโดยการรวมกลุ่มกันและมีการชุมนุมที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การรวมตัวกันเป็นสมาคม การชุมนุมหรือการเดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรงหรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุกไม่เกิน ๓ ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๔๕,๐๐๐ ยูโร

๓.๑.๒) บทกำหนดโทษในการก่อความวุ่นวายในระหว่างการเดินขบวน

๓.๑.๒.๑) การปราบปรามความไม่สงบ (มาตรา ๔๓๑ - ๓ ถึงมาตรา ๔๓๑ - ๕) การชุมนุมที่ก่อความไม่สงบ (Atroupement) หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มคนบนถนนสาธารณะหรือในพื้นที่สาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสลายการชุมนุมที่ก่อความไม่สงบนี้ได้ หากมีการเตือนให้สลายการชุมนุมแล้วถึง ๒ ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงการชุมนุมต่อไป ผู้ชุมนุมอาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ ยูโร สำหรับกรณีที่ไม่ใช้อาวุธ และอาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๔๕,๐๐๐ ยูโร สำหรับกรณีที่มีอาวุธ และภายหลังจากนี้หากผู้ใดจงใจเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปอีก จะต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุกไม่เกิน ๕ ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๗๕,๐๐๐ ยูโร

ผู้ใดปลุกกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมที่ก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ ไม่ว่าจะกระทำโดยป่าวร้องหรือแถลงการณ์ โดยการเขียน คำพูด หรือ รูปภาพ ตีตประกาศหรือแจกจ่ายใบปลิว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ ยูโร และหากการปลุกกระดมนั้นเป็นผล โทษจะเพิ่มขึ้นเป็นจำคุกไม่เกิน ๗ ปีและมีโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ยูโร ตามมาตรา ๔๓๑ - ๖

บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษตาม มาตรา ๔๓๑ - ๕ และมาตรา ๔๓๑ - ๖ อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกห้ามมิให้พกพาอาวุธเป็นเวลา ๕ ปี หรือมากกว่านั้น ถูกริบอาวุธหรือถูกจำกัดเขต โดยชาวต่างชาติ ที่กระทำผิดตามมาตรา ๔๓๑ - ๕ และมาตรา ๔๓๑ - ๖ อาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศส เป็นการถาวรหรือเป็นเวลา ๑๐ ปีหรือมากกว่านั้น ตามมาตรา ๔๓๑ - ๙ ถึงมาตรา ๔๓๑ - ๑๒

๓.๑.๒.๒) บทบัญญัติโทษของการไม่ทำตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยการชุมนุม (มาตรา ๔๓๑ - ๙ ถึงมาตรา ๔๓๑ - ๑๒) ผู้ใดจัดให้มีการชุมนุมบนถนนสาธารณะโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแล้ว แต่มีรายละเอียดไม่ครบถ้วนหรือให้รายละเอียดที่ไม่เป็นความจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนและมีโทษปรับไม่เกิน ๗,๕๐๐ ยูโร

๓.๒) ความรับผิดชอบทางแพ่ง เมื่อความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ได้เบียดต่อไปในภายหลัง โดยใช้หลักกฎหมายปกครองว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

ง) การดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมนั้นเห็นว่าการชุมนุมที่จะเกิดขึ้นจะทำให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สามารถห้ามได้ทันทีโดยออกประกาศแจ้งให้ผู้รับผิดชอบในการชุมนุมที่แจ้งชื่อไว้ให้ทราบ นอกจากนี้นายกเทศมนตรีก็สามารถออกประกาศห้ามหรือมีคำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมได้เช่นกัน โดยต้องส่งรายงานพร้อมหมายห้ามการชุมนุมนั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน ๒๔ ชั่วโมง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเห็นด้วยตามที่นายกเทศมนตรีเสนอหรืออาจจะยกเลิกการห้ามการชุมนุมนั้นเสียก็ได้

นอกจากนี้ภายหลังจากที่ผู้จัดการชุมนุมได้มีการแจ้งว่าจะมีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หากมีสถานการณ์ที่ทำให้เกิดความไม่สงบหรือส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างร้ายแรงขึ้น หรือหากไม่มีการแจ้งการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถห้ามการชุมนุมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นได้ ภายใน ๒๔ ชั่วโมงก่อนหน้าการชุมนุม และเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีอำนาจในการสลายการชุมนุมที่มีอาวุธหรือสิ่งที่สามารถใช้เป็นอาวุธ ตามมาตรา ๑๓๒-๗๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีการชุมนุม บริเวณใกล้เคียงหรือทางเข้าออก ทั้งนี้การใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้ความพอสมควรแก่เหตุและความจำเป็นเท่านั้น โดยวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา

๓.๑.๒ การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสถานการณ์พิเศษ

ในสถานการณ์พิเศษนั้นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนย่อมถูกจำกัดลง ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนในสถานการณ์ดังต่อไปนี้

๓.๑.๒.๑ การใช้อำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้แสดงถึงบทบาทของประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นผู้ประกันความเป็นอิสระของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนและการเคารพต่อสนธิสัญญาต่างๆ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤตที่ทำให้บ้านเมืองวุ่นวายและไร้ระเบียบ มาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราวได้ โดยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจอย่างกว้างขวางในภาวะวิกฤตและเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามการที่ประธานาธิบดีจะประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการประกาศใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ

เงื่อนไขในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีนั้น อาจแบ่งได้เป็นเงื่อนไขตามเนื้อหา และเงื่อนไขตามรูปแบบ^๕

เงื่อนไขตามเนื้อหา ได้แก่ จะต้องเกิดเหตุการณ์ที่มีลักษณะคุกคามเกิดขึ้นอย่างทันทีทันใดและการคุกคามนั้นจะทำให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองขัดข้อง

เงื่อนไขตามรูปแบบ ได้แก่

๑) ก่อนการประกาศใช้อำนาจประธานาธิบดีจะต้องปรึกษานายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อย่างเป็นทางการเสียก่อน แต่การปรึกษาดังกล่าวไม่ผูกพันที่จะต้องทำตามข้อเสนอแนะของบุคคลเหล่านี้

๒) ประธานาธิบดีต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓) ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างการใช้มาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้

๔) มาตรการที่ประธานาธิบดีจะใช้นั้นจะต้องกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สถาบันทางการเมืองสามารถดำเนินงานตามหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ในระยะเวลาที่สั้นที่สุด

ข) ผู้มีอำนาจ

ผู้มีอำนาจในการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น ได้แก่ ประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษา

^๕ เกอริ่งไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส(กรุงเทพมหานคร:สยามคิลป์การพิมพ์,๒๕๕๓) หน้า ๗๕

นายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อย่างเป็นทางการก่อนที่จะประกาศใช้อำนาจดังกล่าว แต่การปริญานั้นไม่ผูกพันประธานาธิบดีในการที่จะประกาศการใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่

ค) ระยะเวลาการใช้งบค้ำและการสิ้นผลใช้งบค้ำ

การใช้อำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖ ของประธานาธิบดีนั้น ไม่มีกำหนดระยะเวลาของการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานาธิบดีเป็นหลัก

ง) ผลของการใช้อำนาจ

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญแล้วนั้น อำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศ จะมารวมอยู่ที่ประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและอำนาจในทางบริหาร โดยประธานาธิบดีอาจออกมาตรการใดๆ เพื่อความมุ่งหมายในการดำรงไว้ในอำนาจการบริหาร ซึ่งจะทำให้ได้เพียงกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดขึ้น อันเป็นมาตรการทางบริหารและนิติบัญญัติเท่านั้นจะใช้อำนาจทางตุลาการด้วยมิได้ จึงทำให้อำนาจประธานาธิบดีมีอย่างกว้างขวางมาก เว้นแต่เพียงการแก้ไขรัฐธรรมนูญและอำนาจทางตุลาการเท่านั้น

๓.๑.๒.๒ การใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึก เป็นกฎหมายที่ใช้ในภาวะสงครามที่มีความจำเป็น ต้องสู้รบกับศัตรู การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การประกาศใช้กฎอัยการศึกในสถานการณ์พิเศษจึงมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งรัฐอาจจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนได้

กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก (L'état de siège) ของฝรั่งเศสได้แก่ รัฐบัญญัติลงวันที่ ๙ สิงหาคม ค.ศ. ๑๘๔๙ และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๓ เมษายน ค.ศ. ๑๘๗๘ มีสาระสำคัญดังนี้

ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ

ในกรณีที่ประเทศฝรั่งเศสกำลังประสบภัยอันตรายอันเนื่องมาจาก สงครามจากต่างประเทศ หรือจากการกบฏภายในประเทศโดยมีการใช้กำลังอาวุธ รัฐสภาหรือประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจประกาศกฎอัยการศึก เพื่อใช้อำนาจควบคุมสถานการณ์ให้ประเทศกลับสู่สถานการณ์ปกติได้

ข) ผู้มีอำนาจ

โดยหลักการประกาศกฎอัยการศึกนั้น จะต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี^๖ ซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึกโดยต้องระบุท้องที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่จะต้องเรียกประชุมรัฐสภาภายในสองวันนับจากวันที่มีการประกาศกฎอัยการศึกเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อมีการประชุมรัฐสภาแล้ว รัฐสภาอาจจะอนุมัติหรือยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึกได้ ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันให้ถือว่าประกาศกฎอัยการศึกเป็นอันยกเลิกโดยทันที

ค) ระยะเวลาการใช้บังคับและการสิ้นสุดใช้บังคับ

การประกาศกฎอัยการศึกมีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ในกรณีที่ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศกฎอัยการศึก ก่อนที่จะมีการเรียกประชุมรัฐสภานั้นกฎอัยการศึกจะมีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีการประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะให้ประกาศกฎอัยการศึกมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ โดยในการขยายระยะเวลาการใช้กฎอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวันจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

ง) ผลของการใช้อำนาจ

ผลของการประกาศกฎอัยการศึก คือ ให้โอนอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายทหาร ในทางปฏิบัติอาจมีการแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายทหารจะสงวนอำนาจไว้เฉพาะในเรื่องที่เห็นว่าจำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยจริงๆ เท่านั้น โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนยังคงใช้อำนาจในเรื่องอื่นต่อไปตามปกติ ซึ่งภายในท้องที่ที่มีการประกาศกฎอัยการศึกนั้น ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีที่ทำความผิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายทหารมีอำนาจในการตรวจค้นเคหะสถานของประชาชนได้ตลอดเวลา มีอำนาจห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนต่างๆที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยต่อบ้านเมือง

๓.๑.๒.๓ การใช้อำนาจในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายที่ใช้ในภาวะฉุกเฉินของประเทศฝรั่งเศส เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวฝรั่งเศสซึ่งรัฐอาจจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนได้ โดยประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วย

^๖ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๕๖

สถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. ๑๙๕๕ (La loi du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการประกาศใช้ครั้งแรกในกรณีอัลจีเรีย ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ และได้มีการประกาศใช้นานถึง ๖ เดือน นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกหลายครั้ง เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ค.ศ. ๑๙๕๘ และ ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้น

ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะประกาศได้ต่อเมื่อมีภัยอันตรายที่มีลักษณะกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างร้ายแรง หรือจากเหตุการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติสาธารณะ

ข) ผู้มีอำนาจ

คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยจะประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (décret) และจะต้องระบุท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้การใช้อำนาจจำกัดในท้องที่ที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และจำเป็นต้องใช้อำนาจเท่านั้น

ค) ระยะเวลาการใช้งบบังคับและการสิ้นสุดผลใช้งบบังคับ

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีผลใช้งบบังคับเป็นเวลาเพียง ๑๒ วันเท่านั้น และจะสิ้นสุดเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการใช้งบบังคับออกไปอีก

ง) ผลของการใช้อำนาจ

ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือ ห้ามประชาชนสัญจร ห้ามยานพาหนะสัญจรภายในเขตและเวลาที่ประกาศกำหนด กำหนดเขตหวงห้ามหรือห้ามบุคคลใดเข้าไปในเขตหวงห้าม ห้ามประชาชนออกจากบ้านภายในกำหนดเวลา ห้ามการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวนทุกรูปแบบที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมี ๒ ประเภท คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา (L'état d'urgence simple) และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง (L'état d'urgence aggrave)

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา มีผลเป็นการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้หลายประการ เช่น ห้ามการสัญจร ห้ามเข้าไปในเขตหวงห้าม ห้ามออกจากบ้าน ควบคุมตัวไว้ในสถานที่กักขัง สังกัดโรงพยาบาล สถานที่ชุมนุม ร้านจำหน่ายเครื่องดื่มและสั่งห้ามการชุมนุมทุกรูปแบบ

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง มีผลเป็นการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนมากกว่าในกรณีของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา ในอีก ๒ เรื่องคือ อำนาจในการตรวจค้นเคหสถานทั้งกลางวันและกลางคืน และอำนาจในการตรวจสอบหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ทุกชนิด รายการวิทยุ โทรทัศน์ และมหรสพต่างๆ

๓.๑.๓ ตัวอย่างกรณีศึกษาในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้มีคำพิพากษาสำคัญที่เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๓๙ ได้แก่ คดีเบนจามิน (Benjamin)

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งเมือง Nevers ประเทศฝรั่งเศส มีความประสงค์จะจัดการประชุมทางวรรณกรรมขึ้นโดยได้เชิญนายเบนจามิน (René Benjamin) มาแสดงปาฐกถาต่อที่ประชุมนี้ด้วย สหภาพครูได้แจ้งให้นายกเทศมนตรีเมือง Nevers ทราบว่าจะทำการต่อต้านการเดินทางมาแสดงปาฐกถาของนายเบนจามินทุกวิถีทาง ทั้งนี้เพราะนายเบนจามินได้เคยกล่าวถ้อยคำดูหมิ่นเหยียดหยามบรรดาครูที่สอนในโรงเรียนที่ไม่ขึ้นต่อศาสนาไว้ในข้อเขียนต่างๆของตนหลายครั้ง พร้อมกันนั้นก็ได้เรียกร้องทั้งในทางหน้าหนังสือพิมพ์ ใบปลิว และป้ายโฆษณา ให้บรรดาผู้สนับสนุนโรงเรียนของรัฐ สหภาพ ตลอดจนกลุ่มฝ่ายซ้ายต่างๆ มาชุมนุมต่อต้านด้วย นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers เห็นว่าการเดินทางมาเมือง Nevers ของนายเบนจามินเพื่อจัดการชุมนุมแสดงปาฐกถาทางวรรณกรรม น่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเมืองได้ จึงอาศัยอำนาจตามในบทบัญญัติมาตรา ๙๗ แห่งกฎหมายลงวันที่ ๕ เมษายน ค.ศ. ๑๘๘๔ ซึ่งบัญญัติว่า “นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ออกมาตรการที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย” ออกคำสั่งห้ามมิให้จัดการชุมนุมฟังการแสดงปาฐกถาของนายเบนจามิน นายเบนจามินจึงนำคดีขึ้นร้องต่อ (สภาแห่งรัฐ) หรือศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส เพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมแสดงปาฐกถาของนายกเทศมนตรีดังกล่าวโดยอ้างว่าการชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพของประชาชน การที่นายกเทศมนตรีเห็นว่าการจัดการชุมนุมแสดงปาฐกถาของตนจะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นนั้น เป็นการคาดคะเนเองและหากเกิดความไม่สงบขึ้นจริงก็ย่อมเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมือง Nevers ที่จะต้องดำเนินการอย่างใดเพื่อระงับป้องกันเหตุนั้นๆ

ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส พิพากษาว่า คำสั่งที่ห้ามจัดการชุมนุมแสดงปาฐกถาของนายเบนจามินที่ออกโดยนายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers นั้น มิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการจัดชุมนุมแสดงปาฐกถาของนายเบนจามิน มิได้ร้ายแรงถึงขนาดที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ด้วยมาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่าคำสั่งดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคำสั่งของนายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers ที่ห้ามมิให้จัดชุมนุม

ฟังก์ชันแสดงปาฐกถาของนายเบนจามินเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของเมือง Nevers^๓

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาของการรับรองสิทธิเสรีภาพแล้ว จะเห็นได้ว่าตามที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่แบบในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพ โดยพิจารณาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ซึ่งเป็นหลักสำคัญและเป็นแม่แบบให้กับประเทศต่างๆ ในโลกยอมรับ แต่เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองหลังปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มาจนถึงปัจจุบันจะพบว่า การรับรองสิทธิเสรีภาพของฝรั่งเศสนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองของแต่ละยุคแต่ละสมัยโดยขึ้นอยู่กับกลไกทางการเมือง ผู้มีอำนาจปกครอง สภาพและสภาวะแวดล้อมทางการเมืองเป็นตัวกำหนด ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสยังคงมีปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ความขัดแย้งทางสังคมและยังรวมไปถึงทัศนคติของชาวฝรั่งเศสบางคนที่มีต่อคนต่างชาติอีกด้วย^๔

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว โดยแบ่งอำนาจการปกครองไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและดูแลความสงบเรียบร้อย คล้ายคลึงกับการปกครองของประเทศไทย โดยในประเทศฝรั่งเศสการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้โดยไม่ต้องขออนุญาต โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ในเขตกรุงปารีสจะอยู่ในความดูแลของผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีส ส่วนในเขตปริมณฑลอื่น จะอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด และสำหรับในเขตเมือง จะอยู่ในความดูแลของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ทันต่อสถานการณ์ โดยในการดำเนินมาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง การศึกษาถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสนั้น สามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยในการดูแลการชุมนุมสาธารณะได้

^๓ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า ๙๐

^๔ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า ๑๐๐-๑๐๑

๓.๒ การชุมนุมสาธารณะในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง ชาวเยอรมันได้ฟื้นฟูประเทศขึ้นมาใหม่ จากความเสียหายของบ้านเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการแพ้สงคราม โดยมีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือประเทศเยอรมันตะวันตก ซึ่งมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยแบบเสรีและมีความเป็นนิติรัฐ (Rechtsstaat) ที่ยึดถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครองประเทศ และได้มีการกำหนดให้รัฐและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเท่าที่จำเป็นแก่การบริหารงานของรัฐ และมีการจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางไม่ให้มีมากเหมือนสมัยรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (สมัยฮิตเลอร์) ด้วย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีมาตรการกระจายอำนาจ ให้แก่มลรัฐ (Land) โดยให้มีอำนาจในการปกครองบางเรื่องอย่างเป็นอิสระ เช่น ให้มลรัฐต่างๆ มีอำนาจอธิปไตยในด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งอำนาจกิจการด้านตำรวจด้วย โดยกฎหมายตำรวจ (Polizeirecht) ของเยอรมันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง ซึ่งอยู่ในหมวดเรื่องเฉพาะของกฎหมายปกครอง (Verwaltungsrecht Besonderer Teil) หรือที่เรียกว่ากฎหมายปกครองภาคพิเศษ โดยรวมถึงกฎหมายการก่อสร้าง กฎหมายปกครองท้องถิ่น กฎหมายจราจร และกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมอยู่ด้วย ในขณะที่เดียวกันกฎหมายปกครองภาคทั่วไป (Verwaltungsrecht Allgemeiner Teil) เป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องทั่วไป เช่น การกระทำทางปกครอง (Verwaltungsakt) ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถนำมาใช้กับกฎหมายปกครองภาคพิเศษได้ทุกเรื่อง

กิจการในทางปกครองรวมถึงกิจการของตำรวจในเยอรมันนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นกิจการของมลรัฐ เนื่องจาก ประเทศเยอรมันตะวันตกไม่ต้องการที่จะกลับไปเป็นรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งกิจการของตำรวจรวมศูนย์อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง เนื่องจากในสมัยนั้น การเป็นรัฐตำรวจได้เป็นเหตุให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างร้ายแรงและกว้างขวางที่สุด มีการคร่าชีวิตประชาชนนับล้านคน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าว ได้นำประเทศเยอรมันไปสู่ความหายนะในที่สุด ดังนั้น เมื่อได้มีการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้นมาใหม่จากเขตยึดครองของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพทั้งหลายของประชาชนด้วยการบัญญัติเป็นหลักการไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz-GG) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน เมื่อได้มีการรวมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (เยอรมันตะวันตก) และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี (เยอรมันตะวันออก) เข้าด้วยกัน เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็นสหพันธ์รัฐเยอรมนี และได้ใช้กฎหมายพื้นฐาน หรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรัฐธรรมนูญร่วมกันของประเทศทั้งสอง

รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันนั้นได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษและกำหนดให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานมีผลเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้โดยตรง การชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบอบกฎหมายของสหพันธ์รัฐเยอรมนี (ประเทศเยอรมัน) ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๘ ซึ่งวรรคหนึ่งได้บัญญัติไว้ว่าชาวเยอรมันมีสิทธิที่จะชุมนุมกันโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือได้รับอนุญาต และวรรคสองบัญญัติว่าสำหรับการชุมนุมในสถานที่โล่ง สิทธิในการชุมนุมดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือโดยฐานของกฎหมาย นอกจากนี้ประเทศเยอรมันยังได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz - VersG))

๓.๒.๑ การชุมนุมสาธารณะของสหพันธ์รัฐเยอรมนีในสถานการณ์ปกติ

๓.๒.๑.๑ ความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในสหพันธ์รัฐเยอรมนี

ในประเทศเยอรมันนั้นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่พลเมืองชาวเยอรมันทุกคนสามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวได้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นไม่ได้แสดงให้เห็นถึงเฉพาะแต่เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเสรีภาพส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายรวมไปถึงการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนและสิทธิของพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองด้วย สิทธิในการรวมตัวโดยปราศจากการขัดขวางและปราศจากการที่จะต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษนั้น ถือเป็นเครื่องหมายของเสรีภาพ อิศรภาพ และความสามารถของพลเมืองซึ่งเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของตน โดยที่เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทางกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะที่เป็นสิทธิในทางป้องกัน status negatives ดังนั้นผู้ทรงสิทธิจึงไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐเริ่มกระทำการใดๆได้

โดยการชุมนุมสาธารณะที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น ประกอบด้วยองค์ประกอบสองประการ ได้แก่ องค์ประกอบภายนอก คือ การรวมตัวกันของบุคคลหลายคน โดยบุคคลที่มารวมตัวกันเป็นการชุมนุมได้นั้น อย่างน้อยต้องมีจำนวนตั้งแต่สองคนขึ้นไป และองค์ประกอบภายใน คือ การมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการชุมนุม โดยไม่จำกัดเฉพาะการชุมนุมทางการเมืองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการรวมตัวกันเพื่อที่จะขัดขวางการชุมนุมของผู้อื่นนั้นไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ได้รับการคุ้มครอง

นอกจากนั้นการประชุมสาธารณะที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการประชุมโดยสงบนั้นหมายถึง การชุมนุมที่ดำเนินไปโดยปราศจากการใช้กำลังหรือปราศจากการต่อต้านอำนาจรัฐ โดยจะต้องพิจารณาจากลักษณะของการชุมนุมนั้นๆว่าวัตถุประสงค์ในการชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบหรือไม่ ซึ่งหากผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมเพียงบางส่วนก่อการชุมนุมโดยไม่สงบขึ้นมา ถือว่าสิทธิในการชุมนุมของบุคคลเหล่านี้สิ้นไปเฉพาะตัว จะถือว่าการชุมนุมโดยทั่วไปเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การประชุมที่ปราศจากอาวุธนั้น หมายถึงอาวุธตามที่กฎหมายกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยอาวุธหรืออาวุธในความหมายทางเทคนิคและยังหมายความรวมถึงเครื่องมือหรือวัตถุที่สามารถใช้ก่อให้เกิดอันตรายอีกด้วยหากเครื่องมือดังกล่าวถูกใช้โดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นอาวุธ สำหรับสิ่งที่ไม่ถือว่าเป็นอาวุธได้แก่สิ่งป้องกัน เช่น ฝ้ายคลุมหน้า หมวกนิรภัย หน้ากากกันแก๊ส แวนที่ใช้ป้องกันดวงตา เป็นต้น แต่อุปกรณ์ดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้ในการปะทะต่อต้านเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจนำไปสู่การชุมนุมโดยไม่สงบขึ้นได้

การประชุมสาธารณะนั้นยังสามารถแบ่งรูปแบบการชุมนุมได้เป็นการชุมนุมในสถานที่โล่ง(Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel) หมายถึงการประชุมในสถานที่เปิดโล่ง ไม่อยู่ในสถานที่ที่มีดัดจริต และการเข้าถึงที่ชุมนุมไม่ถูกปิดกั้น สามารถเข้าถึงได้และการชุมนุมที่ไม่มีกรอบปิดล้อมการประชุม เช่น การชุมนุมบนถนน ที่โล่ง บนทางเดินเท้าหรือในสวนสาธารณะ เป็นต้น และการชุมนุมในสถานที่ที่มีดัดจริต(Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ที่มีลักษณะของห้องมีดัดจริต ครอบด้าน และสามารถเข้าไปได้โดยอาศัยทางเข้าเท่านั้น และเป็นการชุมนุมที่มีกรอบปิดล้อมรอบด้าน โดยจะต้องมีขอบเขตที่แน่นอนและขอบเขตนั้นต้องเป็นส่วนที่กันหรือขวางกั้นการประชุมกับโลกภายนอกได้ ส่วนห้องนั้นจะมีหลังคาหรือไม่ไม่ใช่สาระสำคัญ เช่น ในหอประชุม สนามกีฬา หรือเต็นท์ที่มีพลาสติกบุทั้งสี่ด้าน เป็นต้น การแยกรูปแบบของการชุมนุมดังกล่าว เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะแต่ละประเภทยังมีรายละเอียด เงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้สิทธิที่แตกต่างกันไป

๓.๒.๑.๒ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓

(Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz))

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ฉบับนี้ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการประชุมในสถานที่โล่งหรือสถานที่ที่มีดัดจริต โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนเป็น ๔ ส่วนได้แก่ หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ที่มีดัดจริต หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่งและการเดินขบวน และบทกำหนดโทษ

ก) บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

๑) ผู้นำการชุมนุม หรือผู้ที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน (ผู้จัดการชุมนุม) (Der Leiter der Versammlung)

พลเมืองชาวเยอรมันทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุม ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนี มาตรา ๘ แต่อย่างไรก็ดี การชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิด จะต้องมิใช่ผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม เพื่อรับผิดชอบและควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยตามมาตรา ๗ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ สำหรับการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งและการเดินขบวนจะต้องมีการแจ้งชื่อบุคคลที่รับผิดชอบจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนด้วยตามมาตรา ๑๔ แห่งรัฐบัญญัติเดียวกัน ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบและควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุม รวมทั้งพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมการชุมนุมทั้งหมดโดยสามารถตั้งผู้ช่วยดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุมได้ตามจำนวนที่เหมาะสม

๒) ผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุม (Der Hilfe ehrenamtlicher Ordner bedienen)

ในการชุมนุมสาธารณะสามารถมีผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมเพื่อช่วยให้การทำหน้าที่ในการดำเนินการชุมนุมและการดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ทั้งนี้ มาตรา ๙ ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้กำหนดให้ผู้ที่ถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมนั้นมีฐานะเป็นผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุม ดังนั้นผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมจึงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่ผู้จัดการชุมนุมมอบหมายให้เท่านั้น ในการชุมนุมสาธารณะในที่มิดชิดนั้น ผู้จัดการชุมนุมไม่มีหน้าที่ต้องแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุม แต่หากผู้จัดการชุมนุมในกรณีนี้ประสงค์จะให้เป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมก็สามารถแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนแต่อย่างใด แต่ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งจำนวนผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ทราบ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถจำกัดจำนวนของผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ การตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมเกินกว่าจำนวนที่ได้รับอนุญาตถือเป็นการกระทำผิดกฎหมาย แต่ไม่เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมได้ ส่วนกรณีการชุมนุมสาธารณะในที่โล่งและการเดินขบวนนั้น มาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ โดยจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน ซึ่งจะต้อง

สามารถตรวจสอบได้โดยเจ้าหน้าที่ในภายหลัง นอกจากนี้แล้วคำร้องดังกล่าวจะต้องระบุถึงขนาดที่คาดหมายได้ของการชุมนุมหรือการเดินขบวน และประเภทของการชุมนุม ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถคำนวณจำนวนที่เหมาะสมของผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ โดยผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะต้องเป็นผู้รับหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่มีค่าตอบแทน และเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว รวมถึงจะต้องไม่พกพาอาวุธและต้องสวมปลอกแขนสีขาวที่มีการระบุข้อความว่าเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมให้เห็นได้อย่างชัดเจน การยื่นคำร้องและการออกคำสั่งอนุญาตให้มีการแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธคำร้องขอแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังข้อมูลจากฝ่ายผู้จัดการชุมนุมก่อน และการอนุญาตให้มีการแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ก็เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยสาธารณะ อีกทั้งเพื่อให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นไปโดยความเรียบร้อย

๓) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี มาตรา ๘ กำหนดให้ชาวเยอรมันทุกคนมีเสรีภาพที่จะชุมนุมกัน ซึ่งหมายความว่าบุคคลผู้มีสัญชาติเยอรมันทุกคนเป็นผู้มีสิทธิในการชุมนุม โดยไม่แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เยาว์หรือผู้ที่บรรลุนิติภาวะ ทั้งนี้รวมถึงนิติบุคคลและสมาคมตามกฎหมายเอกชนด้วย ตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมนี กำหนดให้ผู้ที่มิใช่สัญชาติเยอรมันเท่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิในการชุมนุม ดังนั้นสิทธิในการชุมนุมในระบบกฎหมายเยอรมันถือได้ว่าเป็นสิทธิของพลเมือง และไม่ถือว่าสิทธิในการชุมนุมเป็นสิทธิมนุษยชน ทำให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติเยอรมันจึงไม่เป็นผู้ทรงสิทธิในการชุมนุมและไม่สามารถอ้างสิทธิในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามการชุมนุมของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติเยอรมันนั้นจะได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นเสรีภาพทั่วไปตามมาตรา ๒ วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมนี

๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน อาจเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) (Ordnungsbehörde) แล้วแต่กรณี ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐและกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งมลรัฐ หรือกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่ละมลรัฐ กำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐกำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่

ตำรวจเท่านั้นที่มีอำนาจสลายการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิด ส่วนการห้ามและการสลายการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจ) อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งมลรัฐหรือกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของแต่ละมลรัฐ จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน ไว้แตกต่างกันเช่น มลรัฐ Berlin มลรัฐ Brandenburg และมลรัฐ Nordrhein-Westfalen กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจในทุกกรณี ในขณะที่มลรัฐส่วนใหญ่ เช่น มลรัฐ Bayern มลรัฐ Bremen มลรัฐ Hamburg มลรัฐ Saarland มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Schleswig-Holstein และ มลรัฐ Thüringen กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจ แต่สำหรับมลรัฐ Niedersachsen และ มลรัฐ Sachsen-Anhalt กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ส่วนในเขตอื่นๆเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ข) ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การแจ้งการชุมนุม

การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนในสหพันธรัฐเยอรมนีนั้นไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งหรือได้รับอนุญาตก่อน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๖๓ ได้กำหนดไว้ว่าผู้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งหรือการเดินขบวนจะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเวลา สถานที่ ประเด็นที่จะชุมนุมและข้อมูลของผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่อย่างช้าที่สุด ๔๘ ชั่วโมง ก่อนที่จะมีการประกาศการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสามารถแจ้งได้ทั้งด้วยวาจาหรือด้วยลายลักษณ์อักษร โดยผ่านทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือโดยอีเมล เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงแผนการชุมนุมได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้เพื่อจะได้มีมาตรการดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยไม่มีอุปสรรค โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยในทางจราจรและการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะ หรือความเรียบร้อยของสาธารณะได้ การฝ่าฝืนไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตราดังกล่าวนี้ไม่ใช่เหตุโดยอัตโนมัติในการที่จะสลายการชุมนุม แต่หากการชุมนุมนั้นเสี่ยงต่ออันตรายที่จะเกิดต่อความปลอดภัยสาธารณะหรือความเรียบร้อยของสาธารณะ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสามารถสลายการชุมนุมดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคสามแห่งรัฐบัญญัติเดียวกัน และผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนโดยไม่มี การแจ้งล่วงหน้านั้นอาจได้รับโทษตามมาตรา ๒๖ ข้อสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้ ทั้งนี้การแจ้งการชุมนุมดังกล่าวนี้ไม่ใช่การยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตเพื่อจัดให้มีการชุมนุมแต่อย่างใด เพราะการชุมนุมไม่จำเป็นต้องมีการอนุญาต สำหรับกรณี

การประชุมในสถานที่มิดชิดนั้นไม่อยู่ภายใต้หน้าที่ในการแจ้งการประชุม นอกจากนี้การประชุมที่เกิดขึ้นโดยมีลักษณะเร่งด่วน (Eilversammlung) ซึ่งได้แก่การประชุมที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้นจนทำให้ไม่สามารถแจ้งการประชุมภายใน ๔๘ ชั่วโมงได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนีวินิจฉัยว่า การประชุมที่มีลักษณะเกิดขึ้นในทันทีทันใดนั้น ไม่ตกอยู่ภายใต้หน้าที่ในการแจ้งการประชุม ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการประชุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓

ค) ข้อจำกัดและบทลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้กำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไว้หลายกรณี ได้แก่

๑) การห้ามพกพาอาวุธในสถานที่ชุมนุม ตามมาตรา ๒ วรรคสาม อาวุธในที่นี้ หมายถึง อาวุธตามความหมายในกฎหมายเกี่ยวกับอาวุธ เช่น ปืน ดาบ หรือสนับมือ เป็นต้น รวมถึงอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดที่ไม่ใช่อาวุธตามกฎหมาย แต่โดยความมุ่งหมายของผู้ใช้สามารถใช้เพื่อก่ออันตรายขึ้นได้ เช่น ไม้เบสบอล ไซ้ จอบขุดดิน เป็นต้น ทั้งนี้ไม่สำคัญว่าผู้นำมามีจุดมุ่งหมายเพียงแค่พกพาเพื่อป้องกันตัวหรือว่าเพื่อใช้ทำอันตรายบุคคลหรือทรัพย์สินอื่น นอกจากนี้ยังห้ามการมีอาวุธในสถานที่ชุมนุมและการพกพาอาวุธในระหว่างการเดินทางมาเพื่อร่วมชุมนุมด้วย หากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา

๒) การห้ามสวมเครื่องแบบ ใช้เครื่องหมาย สี หรือสัญลักษณ์ใดๆ เพื่อแสดงจุดร่วมกันทางการเมือง ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ได้มุ่งหมายห้ามแสดงจุดร่วมทางการเมืองทุกชนิด แต่มุ่งหมายเฉพาะสีหรือสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับลัทธิความรุนแรงต่างๆ เช่น กลุ่มนีโอนาซี

๓) การห้ามมีเครื่องป้องกันตัวจากการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗a วรรคหนึ่ง หรือการห้ามคลุมหน้าหรือปิดบังอำพรางตัว ตามมาตรา ๑๗a วรรคสอง

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนนั้นจะมีความผิดทางอาญา

ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะในสถานที่โล่งหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีโทษปรับทางปกครอง

ง) การดูแลการประชุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการประชุมอาจใช้มาตรการในการดูแลการประชุมสาธารณะได้หลายประการ ทั้งนี้จะต้องเป็นไปเพื่อให้การใช้เสรีภาพ

ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนนั้นเป็นไปโดยสงบและเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม ระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนนั้นด้วย เจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะ จะต้องเลือกใช้มาตรการต่างๆโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน มาตรการต่างๆที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ได้แก่

การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม

การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมนั้น มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติ ว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนด เงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งและการเดินขบวนได้ ซึ่งโดยสภาพแล้วการกำหนด เงื่อนไขดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือ การเดินขบวนนั้น ต้องเป็นกรณีที่มีขึ้นเพื่อให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนดังกล่าวนี้เป็นไป ด้วยความสงบเรียบร้อยและไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ และในมาตรา ๑๕ วรรคสองแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ สามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือการเดินขบวนในบริเวณที่เป็นอนุสาวรีย์ที่ระลึกถึงเหยื่อ ของลัทธิชาตินิยมนาซีได้ เงื่อนไขในการชุมนุมนั้นจะต้องมีไปถึงผู้จัดการชุมนุม และผู้จัดการชุมนุม มีหน้าที่ที่จะต้องเผยแพร่เงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป การพิจารณา ออกเงื่อนไขในการชุมนุมนั้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และจะต้องไม่กระทบกับแก่น หรือสาระสำคัญของการชุมนุม ทั้งจะต้องมีความชัดเจนและเป็นเงื่อนไขที่สามารถปฏิบัติตามได้

การห้ามการชุมนุม

ในการชุมนุมสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์หรือการกระทำที่ต้องห้าม ตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ซึ่งได้รับแจ้งการจัดการชุมนุม อาจพิจารณามีคำสั่งห้าม การชุมนุมสาธารณะนั้นได้ การห้ามการชุมนุม หมายถึงการสั่งห้ามที่มีผลให้การชุมนุมนั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยการห้ามการชุมนุมนั้นเป็นการห้ามการชุมนุมทั้งหมด รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้บัญญัติถึงกรณีการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่ง และการเดินขบวนไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคแรก และในกรณีการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิดไว้ ในมาตรา ๕ สำหรับการห้ามการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิดสามารถกระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

๑) ผู้จัดการชุมนุมเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑ วรรคสอง ข้อหนึ่งถึง ข้อสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือ มีลักษณะต่อต้านหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือผู้จัดการ ชุมนุมหรือเข้าร่วมการชุมนุมที่สนับสนุนเป้าหมายของพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำสั่งห้าม หรือส่วนหนึ่งขององค์กรของพรรคการเมืองหรือองค์กรที่ตั้งมาทดแทนพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งห้าม หรือสมาคมที่ถูกคำสั่งห้าม

๒) ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมยินยอมหรือปล่อยให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีการพกพาอาวุธหรือวัตถุที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒ วรรคสาม อันได้แก่ วัตถุที่โดยสภาพแล้วสามารถทำให้คนบาดเจ็บหรือทำให้ทรัพย์สินเสียหายได้

๓) มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ที่เป็นสมาชิกของผู้จัดการชุมนุมมีความประสงค์ที่จะให้การดำเนินการชุมนุมเป็นไปโดยใช้กำลังหรือต่อต้านการกระทำตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

๔) มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่า ผู้จัดการชุมนุม หรือผู้ที่เป็นสมาชิกของผู้จัดการชุมนุมมีแนวความคิดหรือแสดงออกให้เห็นได้ว่า มีการยอมให้มีการกระทำความผิดกฎหมาย

ส่วนกรณีของการชุมนุมในสถานที่โล่งนั้น การห้ามการชุมนุมจะกระทำได้เพียงเท่าที่การชุมนุมนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งที่มีรัฐธรรมนูญคุ้มครอง

ในการมีคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นมีเงื่อนไขในทางรูปแบบเช่นเดียวกับกับการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม โดยคำสั่งห้ามการชุมนุมจะกระทำในรูปแบบของคำสั่งทางปกครองทั่วไปแจ้งไปยังผู้จัดการชุมนุม และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องเป็นผู้แจ้งคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นไปยังผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุมและต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการยับยั้งการเข้ามาชุมนุมที่ต้องห้ามตามกฎหมายด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีนี้ผู้จัดการชุมนุมไม่มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ร่วมชุมนุมทราบ นอกจากนี้แล้ว หากเป็นกรณีการเดินขบวนขนาดใหญ่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องแจ้งการห้ามการชุมนุมพร้อมกำหนดระยะเวลาในการเสนอความเห็นต่อการห้ามการชุมนุมดังกล่าวได้ นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดกรณี การห้ามการชุมนุมที่เป็นการดูหมิ่นทำลายศักดิ์ศรีของชาวยิวที่ถูกสังหารในบริเวณอนุสาวรีย์ที่ระลึกถึงเหยื่อดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ และการห้ามการชุมนุมในกรณีที่การชุมนุมนั้นจะมีการกระทำที่เป็นอันตรายที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้การพิจารณาออกคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้น ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย

ในกรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือการห้ามการชุมนุม ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสามารถดำเนินการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวก่อน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยหลักแล้ว มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่โดย

ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับต่อไปได้ในทันที อันจะมีผลให้การอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๘๐ ของกฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหากมีเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลไปในช่วงการดำเนินคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีนั้นต่อไปได้ในฐานะคดีที่ขอให้ศาลปกครองยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลไปแล้วนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

การห้ามรบกวนการชุมนุม

การห้ามรบกวนการชุมนุมตามมาตรา ๒ วรรคสองแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ซึ่งกำหนดว่าในกรณีของการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนนั้น บุคคลจะต้องไม่กระทำการอันมีเป้าหมายเป็นการรบกวน เพื่อขัดขวางการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การตะโกนขัดขวางผู้ปราศรัย การบีบแตรรบกวนการใช้โทรโข่ง การร้องเพลง การแสดงป้ายที่มีเนื้อหาอันเป็นการดูหมิ่น การขว้างปาดอกไม้ไฟ การขว้างปาไข่หรือผลไม้เน่า การนั่งขวาง เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่มีการจัดการชุมนุมสาธารณะโดยผู้ชุมนุมกลุ่มหนึ่ง และได้มีกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านการชุมนุมสาธารณะของฝ่ายแรกอีกกลุ่มหนึ่งนั้น การชุมนุมสาธารณะของกลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มแรกจะเป็นกลุ่มที่ได้รับความคุ้มครอง โดยถือหลักใครมาก่อนมีสิทธิก่อน และให้ถือว่ากลุ่มผู้ชุมนุมที่มาทีหลังมีความประสงค์จะก่อกวนการชุมนุมสาธารณะของกลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มแรก กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะกลุ่มแรก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มผู้ชุมนุมที่มาชุมนุมต่อต้านจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเสมอไป อย่างไรก็ดีมีข้อยกเว้นของหลักใครมาก่อนมีสิทธิก่อน โดยหากปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะกลุ่มแรกมีเป้าหมายเพียงเพื่อที่จะยุยงให้อีกฝ่ายจัดตั้งกลุ่มผู้ชุมนุมขึ้นเพื่อต่อต้านการชุมนุมสาธารณะของตนเพียงอย่างเดียว การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การบันทึกภาพและเสียง

การบันทึกภาพและเสียงที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมนั้น สามารถเกิดได้ใน ๒ ขั้นตอนด้วยกันคือการบันทึกภาพและเสียงก่อนที่จะเริ่มมีการชุมนุม และการบันทึกภาพและเสียงระหว่างการชุมนุม ตามมาตรา ๑๒a และมาตรา ๑๙a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ โดยมาตรา ๑๒a นั้น ในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิดเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจบันทึกภาพและเสียงผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้หากมีข้อเท็จจริงที่ทำให้การชุมนุมดังกล่าวเป็นไปได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การชุมนุมนั้นจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อความมั่นคง

ปลอดภัยสาธารณะ ทั้งนี้บุคคลที่สามที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมก็อาจถูกบันทึกภาพและเสียงดังกล่าวได้ หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบันทึกภาพและเสียงโดยอาศัยเหตุเพียงว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะได้ สำหรับกรณีการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งและการเดินขบวนนั้น มาตรา ๑๙a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้ใช้มาตรา ๑๒a แห่งรัฐบัญญัติเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่สามารถบันทึกภาพและเสียงเพื่อคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยสาธารณะได้ด้วย อันตรายเป็นความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยสาธารณะนั้น จะต้องเป็นอันตรายที่มีความร้ายแรงและเป็นรูปธรรมด้วย การใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อที่จะเป็นการป้องกันและปราบปรามผู้ที่ก่อการกบฏและการชุมนุมและดำเนินการกับผู้ก่อการกบฏและการชุมนุมดังกล่าวได้ทันที่ โดยหลักแล้วการบันทึกภาพและเสียงจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่สามารถเปิดเผยตัวได้ เช่น กรณีที่การชุมนุมนั้นยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการชุมนุม สำหรับการเดินขบวนนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่จำเป็นต้องแสดงตัวในการเดินขบวน ดังนั้นการบันทึกภาพและเสียงในการเดินขบวนจึงสามารถดำเนินการโดยไม่เปิดเผยได้

การส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปในการชุมนุม

มาตรา ๑๒ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดถึงกรณีที่จะมีการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มืดชิดว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแสดงตนให้ผู้จัดการชุมนุมเห็นได้อย่างชัดเจน และผู้จัดการชุมนุมจะต้องจัดพื้นที่ไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการเฉพาะด้วย เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มืดชิดนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ต้องมีการแจ้งการชุมนุมและไม่มีการติดต่อระหว่างผู้จัดการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายเป็นการล่วงหน้าก่อนการชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถทราบถึงความเคลื่อนไหวของการชุมนุมได้ว่าเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยหรือไม่ ดังนั้นจึงมีมาตรการในการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสังเกตการณ์ในสถานที่ชุมนุมและดำเนินการใดๆ ตามสมควรได้ เจ้าหน้าที่ที่เข้าไปในการชุมนุมนั้นสามารถเรียกร้องให้มีการแจ้งจำนวนผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ และหากมีจำนวนมากเกินไปก็สามารถจำกัดหรือลดจำนวนได้ สำหรับกรณีการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งนั้น มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้นำมาตรการตามมาตรา ๑๒ แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับการชุมนุมในกรณีด้วย เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ชุมนุม คือการปรากฏเหตุว่ามีอันตรายที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้สำหรับการเดินขบวนได้ เนื่องจากมีเงื่อนไขที่ไม่เข้ากับลักษณะของการเดินขบวน ทั้งนี้ มาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดูแลการเดินขบวนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

การให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมออกจากการชุมนุม

มาตรา ๑๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้ ผู้จัดการชุมนุมอาจมีการสั่งให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมออกจากการชุมนุมสาธารณะนั้นได้ และการสั่งดังกล่าวมีผลทำให้การมีส่วนร่วมในการชุมนุมของผู้เข้าร่วมการชุมนุมผู้นั้นสิ้นสุดลง และผู้ที่ถูกให้ออกจากการชุมนุมดังกล่าว จะต้องออกจากการชุมนุมโดยทันที เหตุในการสั่งให้ออกจากการชุมนุม ได้แก่ การที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมผู้นั้นได้ก่อวินหรือรบกวนการชุมนุมที่ดำเนินไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยแล้วให้เกิดความไม่สงบขึ้นมา เป็นต้น กรณีของการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งและการเดินขบวนนั้น มาตรา ๑๘ วรรคสาม และมาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมออกจากการชุมนุมได้ เนื่องจากการสั่งให้บุคคลออกจากบริเวณการชุมนุมอันเป็นที่สาธารณะได้นั้น จำต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถควบคุมตัวบุคคลนั้นและกักตัวไว้ได้ มาตรการที่ให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมออกจากการชุมนุมนั้นถือเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ดำเนินไปอย่างสงบเรียบร้อยแล้ว

การสั่งสลายการชุมนุม

การสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิดนั้น จะเกิดขึ้นได้เฉพาะในกรณีที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และการห้ามพกพาอาวุธ ซึ่งมาตรา ๑๓ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการสั่งสลายการชุมนุมได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑) ผู้จัดการชุมนุมเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิในการชุมนุมสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑ วรรคสอง ข้อหนึ่งถึงข้อสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ นอกจากนี้หากผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกคำสั่งห้ามตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญของเยอรมัน หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมสนับสนุนเป้าหมายของพรรคการเมืองดังกล่าว หรือกรณีที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับผู้จัดการชุมนุมหรือเป็นสมาชิกของผู้จัดการชุมนุมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งสลายการชุมนุมได้

๒) การชุมนุมนั้นดำเนินไปโดยมีการใช้กำลังหรือมีการต่อต้านการบังคับการของเจ้าหน้าที่ หรือการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดอันตรายโดยตรงต่อชีวิต สุขภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุม การสั่งสลายการชุมนุมในกรณีนี้มีสาเหตุมาจากการกระทำของผู้ชุมนุมนั่นเอง ที่ก่อให้เกิดการชุมนุมที่ไม่สงบขึ้น ส่วนความไม่สงบที่เกิดจากสาเหตุภายนอกนั้น

ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการสั่งสลายการชุมนุมในกรณีนี้ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันการรบกวนจากภายนอกดังกล่าว

๓) ผู้จัดการชุมนุมไม่ดำเนินการสั่งให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่พกพาอาวุธเข้ามาในการชุมนุมออกจากการชุมนุมโดยทันที อย่างไรก็ตามผู้จัดการชุมนุมไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้ที่พักพาอาวุธเข้ามาในการชุมนุมนั้นออกจากการชุมนุมได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอการสนับสนุนหากผู้นั้นขัดขืนไม่ยอมออกจากการชุมนุม

๔) การชุมนุมนั้นขัดต่อกฎหมายอาญาที่มีความผิดร้ายแรงหรือเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน หรือกรณีที่มีการชุมนุมนั้นมีการเรียกร้องหรือจูงใจให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวและผู้จัดการชุมนุมไม่ได้ดำเนินการเพื่อห้ามการเรียกร้องหรือจูงใจดังกล่าว

หากปรากฏเหตุในการสั่งสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาดำเนินการสั่งสลายการชุมนุมโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินการสลายการชุมนุมนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นๆเข้าไปแทรกแซงการชุมนุมสาธารณะนั้นได้ เมื่อมีการประกาศสลายการชุมนุมแล้วนั้น ผู้เข้าร่วมการชุมนุมมีหน้าที่ที่จะต้องออกจากบริเวณสถานที่ในการชุมนุมในทันที คำสั่งสลายการชุมนุมนั้นโดยหลักแล้วจะกระทำโดยคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา

สำหรับการสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งนั้นต้องเป็นกรณีที่มีอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยสาธารณะ หรือในกรณีเพื่อคุ้มครองสิ่งที่มีค่าเท่ากับเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักความได้สัดส่วน เช่น ชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน ความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น โดยจะต้องตีความภายใต้เงื่อนไขอย่างแคบ เพียงการไม่ได้แจ้งการชุมนุมหรือการไม่ให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่หรือการกระทำที่ขัดต่อเงื่อนไขในการชุมนุมนั้นยังไม่ถือว่าเป็นเหตุให้มีการสั่งสลายการชุมนุมได้ การสั่งสลายการชุมนุมนั้นมีผลต่อทั้งผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยการสั่งสลายการชุมนุมนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่แยกออกมาเฉพาะจากการบังคับตามคำสั่งห้ามการชุมนุม และเมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งสลายการชุมนุมแล้วมีผลทำให้การชุมนุมนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายตำรวจในการเข้าไปควบคุมสถานการณ์ในการสลายการชุมนุมได้ ทั้งนี้ในการสั่งสลายการชุมนุมนั้นเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งห้ามบุคคลเข้าไปในบริเวณที่กำหนดไว้ด้วยและหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับโดยการจับกุมผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวได้ ในกรณีของการเดินขบวนนั้น ไม่ปรากฏหน้าที่ของผู้ชุมนุมที่จะต้องออกจากสถานที่ดังกล่าว เนื่องจากลักษณะของการเดินขบวนจะมีการเคลื่อนที่หรือหยุดการเดินขบวนเท่านั้น

คำสั่งสลายการชุมนุมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยทั่วไปจะออกคำสั่งด้วยวาจาและสามารถใช้บังคับได้ทันที การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลเป็นในทางระงับการบังคับตามคำสั่ง แต่หากสาเหตุในการออกคำสั่งนั้นหมดสิ้นไประหว่างการดำเนินคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungslage) ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอต่อศาลปกครองขอให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นต่อไปได้ในฐานะคดีที่ขอให้ศาลปกครองยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลไปแล้วนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Fortsetzungsfeststellungsklage) ได้

มาตรการอื่นๆ

ในการชุมนุมสาธารณะนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายตำรวจเพื่อดำเนินการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่เป็นกลุ่มหัวรุนแรงเข้ารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ของตนตามเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ต้องปรากฏชัดแจ้งว่าผู้เข้าร่วมชุมนุมดังกล่าวเป็นผู้ที่จะใช้ความรุนแรงหรือใช้กำลังในการชุมนุม เพียงแค่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมนั้นอยู่ในกลุ่มของพวกที่ใช้กำลังหรือเคยมีการใช้กำลัง ในการชุมนุมมาก่อนนั้นยังไม่เพียงพอที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้มาตรการดังกล่าวได้ นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันการพกพาอาวุธเข้ามา ร่วมในการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการโดยใช้มาตรการควบคุมต่างๆได้เช่น การตรวจสอบข้อมูลระบุตัวบุคคล การตรวจค้น การยึดตังนี้ตามกฎหมายตำรวจ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีอันตรายที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการข่มขู่หรือขัดขวางไม่ให้ผู้ชุมนุมเดินทางเข้าร่วมการชุมนุมได้แต่อย่างใด แต่ต้องเป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังสามารถดำเนินการโดยใช้มาตรการกักตัวผู้ที่เป็นอันตรายต่อการชุมนุมและส่งตัวกลับภูมิลำเนาเป็นต้น

๓.๒.๒ การชุมนุมสาธารณะของสหพันธ์รัฐเยอรมนีในสถานการณ์พิเศษ

ในสมัยรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ประเทศเยอรมันได้เคยมีประสบการณ์ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีอย่างมาก โดยกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระคราวละ ๗ ปี จึงทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยสูงมาก และระหว่างที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษ ประธานาธิบดีจะมีอำนาจตามมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ ที่จะงดเว้นการใช้รัฐธรรมนูญ และสามารถประกาศใช้กฎหมายในสถานการณ์พิเศษได้ ซึ่งได้กลายมาเป็นจุดสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหารและลดอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ได้แก่ กฎฎีกาว่าด้วยเพลิงไหม้รัฐสภาไรชส์ทาก เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อควบคุมสถานการณ์จากเหตุการณ์

เพลิงไหม้รัฐสภาไรช์สทาก เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๓๓ โดยรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมีเนื้อหาจำกัดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนอย่างมาก ได้แก่ สิทธิพลเมืองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อสารมวลชน เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงสิทธิในการปกป้องทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นต้น โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหมดแทน เพื่อจับกุมผู้ที่ต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐบาล ผลของการออกคำสั่งดังกล่าว ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการกองกำลังตำรวจ และได้มีการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อปราบปรามจับกุมพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งมีผู้ถูกจับกุมถึงหนึ่งหมื่นคน

ต่อมาในวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๓๓ รัฐสภาของเยอรมันได้มีการผ่านกฎหมายมอบอำนาจ (Ermächtigungsgesetz หรือ Enabling Act) ให้รัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายได้เองซึ่งเท่ากับเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยปริยาย ผลที่ตามมาคือ มีการยกเลิกพรรคการเมืองอื่นๆที่ไม่ใช่พรรคนาซี ทำให้ต่อมาเมื่อฮิตเลอร์ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำโดยการรวมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน และได้นำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองจนพ่ายแพ้ในที่สุด ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงจึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่กรุงบอนน์ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ จนถึงปัจจุบัน โดยเรียกชื่อว่า กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz)

เนื่องจากประเทศเยอรมันมีประสบการณ์ที่เลวร้ายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จนกระทั่งนำไปสู่การก่อสงครามโลกครั้งที่สองและได้มีการคร่าชีวิตผู้คนไปเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ประเทศเยอรมันมีการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐรวมถึงจำกัดการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารไว้ โดยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์พิเศษนั้นจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ได้แก่ ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินภายใน กรณีเกิดเหตุภัยพิบัติ กรณีเกิดภาวะตั้งเครียด หรือกรณีอยู่ในภาวะป้องกันประเทศ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อให้ประเทศกลับสู่สถานการณ์ปกติได้ ดังนี้

ก) กรณีเกิดเหตุฉุกเฉินภายใน

ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินภายในประเทศขึ้น ประเทศเยอรมันมีมาตรการในการจัดการสถานการณ์ดังกล่าวตามมาตรา ๙๑ แห่งรัฐธรรมนูญของเยอรมันดังนี้

๑) ในกรณีเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันใกล้จะถึงที่อาจเกิดขึ้นได้ หรือเพื่อระบอบพื้นฐานเสรีประชาธิปไตยของสหพันธรัฐหรือของมลรัฐ มลรัฐอาจขอใช้กำลังตำรวจของมลรัฐอื่นหรือขอใช้บุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวกของหน่วยงานทางปกครองอื่นและของตำรวจตระเวนชายแดนแห่งสหพันธรัฐเข้ารับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว

๒) ในกรณีมลรัฐที่เผชิญภัยอันตรายอันใกล้จะถึงไม่ประสงค์ หรือไม่สามารถรับมือกับภัยอันตรายดังกล่าวได้นั้นรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐมีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ ตำรวจในมลรัฐนั้นแทน และอาจให้กองกำลังตำรวจของมลรัฐอื่น หรือหน่วยตำรวจตระเวน ชายแดนแห่งสหพันธรัฐเข้าปฏิบัติหน้าที่ระงับเหตุฉุกเฉินภายในนั้นได้ และหากภัยอันตรายดังกล่าว ขยายเกินอาณาเขตของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐอาจออกคำสั่งแก่รัฐบาล แห่งมลรัฐเหล่านั้นเท่าที่จำเป็น เพื่อรับมือกับภัยอันตรายดังกล่าวได้

ระยะเวลาในการใช้อำนาจตามมาตรา นี้ กำหนดให้สหพันธรัฐ ยกเลิกการสั่งการดังกล่าวทันทีที่ภัยอันตรายหมดไปหรือในเวลาใดๆตามที่วุฒิสภาเรียกร้อง

ข) กรณีเกิดเหตุภัยพิบัติ

ในกรณีที่เกิดเหตุภัยพิบัติรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติถึง ความช่วยเหลือทางกฎหมายและทางปกครอง และความช่วยเหลือในระหว่างเกิดภัยพิบัติ ตามมาตรา ๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โดยในการรักษาหรือฟื้นฟูความมั่นคงและ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะโดยเฉพาะในกรณีที่ร้ายแรง มลรัฐอาจขอบุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวกจากกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนแห่งสหพันธรัฐ เพื่อช่วยเหลือกำลังตำรวจของ ตนในกรณีที่ตำรวจของตนไม่สามารถทำงานตามความรับผิดชอบของตนได้ หรือสามารถทำงาน ได้ด้วยความยากลำบากหากไม่ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว และในการรับมือกับอุบัติเหตุหรือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรง มลรัฐอาจขอความช่วยเหลือจากกำลังตำรวจของมลรัฐอื่นๆ จากบุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวกของหน่วยงานทางปกครองอื่น จากกองทัพหรือ จากกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนแห่งสหพันธรัฐ และหากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรืออุบัติเหตุ ก่อให้เกิดอันตรายต่อเขตแดนมากกว่าหนึ่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐอาจสั่งให้รัฐบาลแห่งมลรัฐ จัดกำลังตำรวจเพื่อให้มลรัฐอื่นสั่งการได้ และอาจจัดกำลังของหน่วยในกองกำลังตำรวจตระเวน ชายแดนแห่งสหพันธรัฐหรือกองทัพเพื่อสนับสนุนงานตำรวจ ระยะเวลาในการใช้มาตรการนี้ รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐจะต้องยกเลิกมาตรการดังกล่าวเมื่อวุฒิสภาเรียกร้องไม่ว่าเวลาใดก็ตาม และไม่ว่าในกรณีใดมาตรการดังกล่าวต้องถูกยกเลิกทันทีที่อันตรายนั้นผ่านพ้นไปแล้ว

ค) กรณีเกิดภาวะตึงเครียด

รัฐธรรมนูญของเยอรมันมาตรา ๘๐ก ได้บัญญัติถึงการใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายในภาวะตึงเครียดว่า หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหพันธรัฐที่เกี่ยวกับการ ป้องกันประเทศซึ่งรวมถึงการป้องกันพลเรือนบัญญัติว่า การบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ต้องเป็นไปตามมาตรานี้เท่านั้น การบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้กระทำได้เมื่อ สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่ามีภาวะตึงเครียดดำรงอยู่หรือลงมติให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษกับ

การบังคับใช้นั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศภาวะป้องกันประเทศ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ตึงเครียดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ง) กรณีอยู่ในภาวะป้องกันประเทศ

รัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติถึงภาวะป้องกันประเทศไว้ใน หมวดที่ ๑๐๓ โดยได้บัญญัติถึงการประกาศภาวะป้องกันประเทศตามมาตรา ๑๑๕ก ดังนี้

๑) สภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของวุฒิสภาเป็นผู้กำหนดว่าอาณาเขตของสหพันธรัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือถูกคุกคามอย่างเห็นได้ชัดจากการโจมตี โดยสามารถกำหนดภาวะป้องกันประเทศได้เมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐร้องขอ และต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มาลงคะแนน ซึ่งไม่น้อยกว่าเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒) ในกรณีที่ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ ให้คณะกรรมการร่วมเป็นผู้กำหนดภาวะป้องกันประเทศ โดยอาศัยคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มาลงคะแนน ซึ่งไม่น้อยกว่าเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้ประกาศการกำหนดภาวะป้องกันประเทศดังกล่าวในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหพันธรัฐ ฉบับกฎหมาย

๔) ในกรณีที่อาณาเขตของสหพันธรัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธ และไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทัน ให้ถือว่าได้มีการกำหนดภาวะป้องกันประเทศและการประกาศการกำหนดนั้นเมื่อการโจมตีเริ่มต้นขึ้น โดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้ประกาศการกำหนดนั้นทันทีที่สามารถกระทำได้

๕) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐโดยความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร อาจออกประกาศตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคงไว้ของภาวะป้องกันประเทศ

เมื่อมีการประกาศภาวะป้องกันประเทศแล้ว การสั่งการกองทัพให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ ตามมาตรา ๑๑๕ข แห่งรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โดยสามารถใช้อำนาจได้ตามมาตรา ๑๑๕จ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

๑) สั่งการตำรวจตระเวนชายแดนแห่งสหพันธรัฐทั่วอาณาเขตของสหพันธรัฐ

๒) ออกคำสั่งทั้งต่อหน่วยงานทางปกครองของสหพันธรัฐและต่อรัฐบาลแห่งมลรัฐ และในกรณีเร่งด่วนสามารถออกคำสั่งต่อหน่วยงานของมลรัฐ และอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่สมาชิกของรัฐบาลแห่งมลรัฐได้ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้มาตรา ๑๑๕ฉ แห่งรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ยังได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลแห่งมลรัฐในการดำเนินมาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันตราย ภายในขอบเขตที่ตนมีอำนาจ ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้นี้อาจถูกยกเลิกโดยรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐในเวลาใดก็ได้

และตามมาตรา ๑๑๕ค แห่งรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ได้ให้อำนาจสหพันธรัฐในการตรากฎหมายว่าด้วยภาวะป้องกันประเทศในกรณีที่มีความจำเป็นในระหว่างมีการประกาศภาวะป้องกันประเทศเพื่อรับมือกับการโจมตีหรือคุกคามที่มีอยู่หรือที่ใกล้จะถึง โดยต้องได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา แม้จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐก็ตาม ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การยกเลิกมาตรการพิเศษ การเลิกภาวะป้องกันประเทศ การทำสัญญาสันติภาพ ตามมาตรา ๑๑๕ฎ สามารถกระทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

๑) มาตรการใดที่คณะกรรมาธิการร่วมหรือที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐนำมาใช้ในการป้องกันภัยอันตราย ให้ถูกยกเลิกเมื่อสภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของวุฒิสภาลงมติยกเลิก

๒) การประกาศภาวะป้องกันประเทศที่ประกาศโดยประธานาธิบดีอาจถูกยกเลิกในเวลาใดก็ตามเมื่อสภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของวุฒิสภาได้ประกาศยกเลิก การประกาศดังกล่าวต้องกระทำโดยไม่ชักช้า หากเงื่อนไขในกำหนดภาวะป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป

๓) การทำสัญญาสันติภาพให้เป็นไปตามที่กฎหมายสหพันธรัฐกำหนด

จากมาตรการต่างๆที่ประเทศเยอรมันนำมาใช้ในสถานการณ์พิเศษนั้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจของมลรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ตำรวจของสหพันธรัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการแก้ไขสถานการณ์พิเศษต่างๆ โดยจะมีการใช้กองทัพหรือเจ้าหน้าที่ทหารเข้ามาเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลสถานการณ์เท่านั้น โดยประเทศเยอรมันจะจำกัดบทบาทของเจ้าหน้าที่ทหารในกิจการภายในของประเทศ เนื่องจากประเทศเยอรมันมีประสบการณ์ที่เลวร้ายเกี่ยวกับการใช้กองกำลังทหารในสมัยรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์และในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นเมื่อเกิดสถานการณ์พิเศษขึ้นในประเทศจึงมีการใช้กฎหมายในสถานการณ์ปกติในการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นก่อน

สำหรับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์พิเศษนั้น ประเทศเยอรมันจะใช้กฎหมายในสถานการณ์ปกติในการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นก่อน ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ กฎหมายตำรวจ เป็นต้น โดยอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนย่อมได้แก่

เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติ หากไม่สามารถจัดการดูแลสถานการณ์การชุมนุมนั้นได้หรือหากมีการลุกลามขยายวงของสถานการณ์นั้นออกไป ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการชุมนุมจึงอาจรายงานต่อประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เพื่อจะได้มีการประกาศสถานการณ์พิเศษและใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมสถานการณ์ให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติต่อไป

๓.๒.๓ ตัวอย่างกรณีศึกษาในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเทศเยอรมันมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้มีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจได้แก่ กรณีการชุมนุมเพื่อต่อต้านการสร้างโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณู โดยเหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้ชุมนุมเข้าร่วมประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน ประกอบด้วยตัวแทนองค์กร ๖๐ องค์กรได้ประชุมกัน และประกาศล่วงหน้าประมาณ ๖ เดือนว่าจะทำการชุมนุมประท้วงการก่อสร้างโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูที่เมืองๆหนึ่ง ขณะที่ยังไม่มีผู้ใดแจ้งขออนุญาตจัดการชุมนุมสาธารณะ นายกเทศมนตรีจึงประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตท้องที่ของตน ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด ๒๑๐ ตารางกิโลเมตร ให้มีผลใช้บังคับทันที เนื่องจากมีข้อมูลปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ว่าจะมีผู้เดินทางมาร่วมชุมนุมประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน และคาดว่าจะมีการใช้อาวุธในการชุมนุม เพราะมีกลุ่มหัวรุนแรงปะปนอยู่ในกลุ่มผู้ที่จะมาร่วมชุมนุมด้วย นายกเทศมนตรีเกรงว่าจะเกิดภัยอันตรายแก่สาธารณะ เพราะฉะนั้นจึงได้ประกาศห้ามการชุมนุมสาธารณะในเขตพื้นที่นั้น ต่อมาทางผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งว่าจะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในท้องที่ดังกล่าวไม่สามารถอนุญาตให้จัดการชุมนุมได้ เนื่องจากได้มีการประกาศห้ามการชุมนุมสาธารณะในเขต ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรไว้แล้ว ผู้ที่จะจัดการชุมนุมจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองว่าการออกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเยอรมันเห็นว่าเขตพื้นที่ ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรมีบริเวณที่กว้างเกินไป และไม่สมควรแก่เหตุกับการที่ประชาชนจะใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งให้การห้ามการชุมนุมสาธารณะนั้นเหลือเฉพาะเส้นทาง ๑๐ ตารางกิโลเมตรรอบโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูเท่านั้น แต่ทางเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะนั้นไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นสูงของมลรัฐ ศาลปกครองชั้นสูงเห็นว่าการลดพื้นที่จาก ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรเหลือ ๑๐ ตารางกิโลเมตรนั้นมีบริเวณที่น้อยเกินไป จึงมีคำสั่งยืนยันพื้นที่ห้ามการชุมนุมให้เป็น ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรเช่นเดิม ซึ่งมีผลให้การชุมนุมสาธารณะเพื่อคัดค้านการก่อสร้างโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูนั้นไม่สามารถทำได้ เพราะถ้ามีการจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นจะเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน และขัดต่อคำสั่งห้ามการชุมนุมดังกล่าว

ซึ่งมีโทษทางอาญา ผลของการสั่งห้ามการชุมนุมนี้ทำให้มีผู้เข้าร่วมชุมนุมบางส่วนถูกจับกุม และผู้ที่จะเข้าร่วมชุมนุมบางส่วนไม่ได้เดินทางไปร่วมการชุมนุมในครั้งนี้ด้วย ผู้จัดการชุมนุมจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้น จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัย ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดและการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวยังมีได้มีการพิจารณาจนถึงที่สุด จึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้วินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวกลุ่มผู้ชุมนุมได้เกิดความเดือดร้อนขึ้นแล้วจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่มีผลไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการรายงานข่าวสารอย่างเป็นทางการเป็นธรรมจากสื่อมวลชนทุกประเภท ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้โดยอิสระ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการยอมรับว่าสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้นเป็นสาระสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ประเด็นต่อมาคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า เมื่อระยะเวลาผ่านไปแล้วทำให้ไม่สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะในวันและเวลาดังกล่าวได้ การยื่นคำร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมจึงหมดความจำเป็นแล้ว จึงควรยกคำร้องดังกล่าว แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า แม้เวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะได้ผ่านไปแล้ว แต่ได้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการออกคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนหรือไม่ ในกรณีนี้มีรายงานข่าวแจ้งว่ากลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนได้มีการเตรียมอาวุธเข้ามาในการชุมนุมด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งจะทำให้คำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่าการที่จะตัดสินว่ากลุ่มผู้ชุมนุมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาว่า มีการเตรียมและทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการสะสมอาวุธ หรือวางแผนที่จะใช้กำลังหรือไม่ และพิจารณาว่ากลุ่มผู้ชุมนุมพึงพอใจจะเกิดผลขึ้นอย่างนั้น หรือมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ยอมรับหรือพึงพอใจหากมีความรุนแรงเกิดขึ้น จึงจะถือได้ว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและไม่ปราศจากอาวุธ แต่ถ้าการชุมนุมนั้นผู้จัดการชุมนุมก็ดีหรือกลุ่มผู้ชุมนุมไม่พึงพอใจให้มีการใช้อาวุธ แต่ปรากฏว่ามีบุคคลอื่นปะปนเข้ามาในกลุ่มแล้วมีการนำอาวุธเข้ามาด้วยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำเหตุดังกล่าวมาใช้เป็นข้ออ้างในการตัดสิทธิการชุมนุมสาธารณะของคนส่วนใหญ่ไม่ได้ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบให้ดีก่อนที่จะตัดสินว่าการชุมนุมใดเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและไม่ปราศจากอาวุธ ดังนั้นหากเพียงมีการตรวจค้นพบอาวุธอยู่ในความครอบครองของบุคคลที่ร่วมอยู่ในการชุมนุมนั้น จะยังถือไม่ได้ว่าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบและไม่ปราศจากอาวุธแต่จะต้องปรากฏพฤติการณ์ที่

ผู้จัดการชุมนุมหรือกลุ่มผู้ร่วมชุมนุม ได้แสดงการยอมรับหรือพึงพอใจในการชุมนุมที่มีอาวุธดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันก็ยังพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่อไปอีกว่าการที่ศาลปกครองชั้นสูงของเยอรมันไปตัดสินขยายพื้นที่ห้ามการชุมนุมจากระยะ ๑๐ ตารางกิโลเมตรที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยจำกัดพื้นที่การชุมนุมให้แคบลงแล้ว เป็นพื้นที่ระยะ ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรจากโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูเป็นการแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองชั้นสูงของเยอรมันวินิจฉัยคดีโดยมิได้คำนึงถึงรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการที่จะปรับใช้กฎหมายทุกฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจึงวินิจฉัยว่า คำร้องของผู้จัดการชุมนุมที่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นมีเหตุผลและคำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในระยะ ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรจากโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งว่าการห้ามการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีข่าวกรองว่าอาจจะเกิดความรุนแรงขึ้นได้ ให้จำกัดได้เฉพาะตามสมควรแก่เหตุ ในกรณีนี้การห้ามการชุมนุมสาธารณะในระยะ ๑๐ กิโลเมตรจากบริเวณรอบโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูจึงเป็นระยะที่พอสมควรแก่เหตุแล้ว

ประเทศเยอรมันได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิทธิเสรีภาพที่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย โดยได้มีการนำหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมาใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศเยอรมันก็เช่นเดียวกัน แม้การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลการชุมนุมดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่หากการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือมีการใช้เสรีภาพที่เกินขอบเขต เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่ต้องเข้ามาจัดการดูแลการชุมนุมนั้นให้อยู่ในกรอบแห่งเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยจะต้องคำนึงถึงความพอสมควรแก่เหตุในการใช้มาตรการใดๆต่อผู้ชุมนุมด้วย

ประเทศเยอรมันได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้น โดยมีการแบ่งลักษณะของการชุมนุมสาธารณะเป็นการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิดและการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่งและการเดินขบวน รวมทั้งกำหนดถึงบทบาทของ

ผู้จัดการชุมนุม ผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุม ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุม ในการดำเนินการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และกำหนดอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งหรือ ดำเนินมาตรการใดๆต่อผู้ชุมนุมหรือบุคคลอื่น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครองของประเทศเยอรมันได้วางหลักในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำได้ เท่าที่พอสมควรแก่กรณี การศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศเยอรมัน สามารถนำมาเป็นแนวทางในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยและ เป็นตัวอย่างในการดำเนินบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยได้

๓.๓ การชุมนุมสาธารณะในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้) เป็นประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตย และการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องมาตลอด ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา พัฒนาการทางประชาธิปไตยในเกาหลีใต้มีได้เป็นอย่างดีต่อเนื่องหรือมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่มีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป และอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกันตลอดเวลา พัฒนาการทางการเมืองของเกาหลีใต้จึงเหมือนกับเดินไปข้างหน้าสองก้าวแล้วต้องถอยหลังหนึ่งก้าว แม้ว่าประเทศเกาหลีใต้จะประสบความสำเร็จในการสถาปนาสถาบันทางประชาธิปไตยที่สำคัญ อันได้แก่ สถาบันประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงและการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ แต่วัฒนธรรมสังคมนิยมแบบอำนาจนิยมที่ยังรากลึกมานานหลายศตวรรษก็มิได้หายไป ครอบงำประชาธิปไตยของประเทศเกาหลีใต้จึงมีพัฒนาการบนฐานคุณค่าทางวัฒนธรรมแบบเก่า และแบบใหม่ผสมผสานกัน ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการ ระหว่างตะวันตก และตะวันออก หลังจากพัฒนาการที่ผ่านมากกว่าสองศตวรรษ ประเทศเกาหลีใต้ก็มีลักษณะ การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและพ้นออกจากระบอบทหารและอำนาจนิยม ได้รวดเร็วกว่าประเทศประชาธิปไตยใหม่หลายๆประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าประเทศเกาหลีใต้มี ระบอบประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งเทียบเท่า กับประเทศต้นแบบตะวันตก แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประเทศเกาหลีใต้ได้มีพัฒนาการ ทางประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนมามากแล้ว

๓.๓.๑ การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลีในสถานการณ์ปกติ

๓.๓.๑.๑ ประวัติการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลี

การปฏิรูประบบการเมืองการปกครองครั้งสำคัญเกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดีโรห์ แท วู (พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๕) รัฐบาลโรห์ แท วู ได้ปฏิรูประบบกฎหมายรวมทั้งตรากฎหมายที่สนับสนุนคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งพรรคการเมือง กฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการรวมตัวเป็นสมาคมและกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน รวมทั้งมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกป้องรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

โดยสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมหรือสมาคมของประชาชนเกาหลีใต้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๑๙๘๗ (พ.ศ. ๒๕๓๐) มาตรา ๒๑ ว่าด้วยเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การรวมตัวชุมนุม การสมาคม สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน บัญญัติไว้ดังนี้ (๑) ประชาชนทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูดและการพิมพ์รวมทั้งเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมและการสมาคม ... นอกจากนี้สาธารณรัฐเกาหลีได้มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕)^{๙๙} ต่อมา มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ทั้งฉบับและได้มีการตราบัญญัติฉบับใหม่ที่มีรายละเอียดรัดกุมมากยิ่งขึ้น ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) นอกจากนี้ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลียังได้ลงนามให้สัตยาบันแก่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓) และรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลียังเป็นสมาชิกในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The UN Human Rights Council) อีกด้วย^{๑๐๐}

๓.๓.๑.๒ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗

รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า เพื่อสร้างความสมดุลที่เหมาะสมระหว่างสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการให้หลักประกันแก่ผู้ชุมนุมในอันที่จะมี

^{๙๙} Act concerning Assembly and Demonstration, Law No. 1245, Promulgated on December 31, 1962, amended on 1973, 1980 and 2004.

^{๑๐๐} จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒๖ ตอน ๑, หน้า ๗๑

เสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมายและกำหนดมาตรการปกป้องประชาชน
ทั่วไปจากการชุมนุมและเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ความหมายของการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗
ไม่ได้กำหนดจำนวนคนไว้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นการชุมนุมของกลุ่มคนตั้งแต่จำนวนเท่าใด
แต่มุ่งพิจารณาที่เป้าประสงค์ของกลุ่มคนที่มารวมกันเหล่านั้นว่าจะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้อง
ในเรื่องเดียวกัน (a group of persons associated under common objectives)
ส่วนการเดินขบวน หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลที่มารวมตัวชุมนุมกันด้วยจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน
เคลื่อนที่ไปบนสถานที่สาธารณะที่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปผ่านไปมาได้โดยอิสระ เช่น ถนน
สวนสาธารณะ ลานสาธารณะซึ่งจัดเป็นตลาดนัด พร้อมกับบอกรายแสดงความคิดเห็น
การแสดงรูปแบบต่างๆ เพื่อชักชวนโน้มน้าวประชาชนจำนวนมากให้เห็นด้วยและสนับสนุน
การตัดสินใจหรือเจตจำนงอันแน่วแน่และข้อเรียกร้องของกลุ่มตน

ประเภทของการชุมนุม

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗
ได้แบ่งประเภทของการชุมนุมสาธารณะออกเป็น ๒ ประเภท การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด
และการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด (Outdoor assembly)
หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ซึ่งไม่มีหลังคาหรือเพดาน ในพื้นที่เปิดโล่งซึ่งปราศจากผนังหรือ
ฝาผนังทั้งสี่ด้าน ส่วนการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด (Indoor Assembly) หมายถึง
การชุมนุมในพื้นที่ที่มีผนังหรือกำแพงกั้นแบ่งผู้ชุมนุมออกจากประชาชนภายนอกทั่วไป
โดยการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิดนั้น ผู้จัดการชุมนุมต้องไม่กระทำการใดๆ เพื่อดึงดูดเรียกร้อง
ให้บุคคลภายนอกสถานที่สนใจและเข้าร่วมการชุมนุมของตน รวมทั้งการใช้เครื่องขยายเสียง
เพื่อกระจายเสียงจากภายในสถานที่ออกไปภายนอกด้วย มิฉะนั้น การชุมนุมดังกล่าว
จะกลายเป็นการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด และอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติฉบับนี้^{๑๑}

โดยเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะพบว่ากา
รจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด (Indoor Assembly) ไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติฉบับ
ดังกล่าว เว้นแต่ผู้จัดการชุมนุมจะกระทำการที่เป็นการเชิญชวนเรียกร้องให้บุคคลภายนอกสนใจ
และเข้าร่วมการชุมนุมนั้น รวมทั้งการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงจากภายในสื่อสาร
ออกไปสู่ภายนอก และมาตรา ๑๕ ของรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้น
การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่

^{๑๑} Article 16 (5) of The Assembly and Demonstration Act, 2007 ประกอบกับ Article 1-2 (1) of The Act concerning
Assembly and Demonstration, 1962

กรณีการประชุมสาธารณะและการเดินขบวนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ การศึกษา การแสดงศิลปะ การละเล่น การแสดงรื่นเริง กิจกรรมกีฬา พิธีกรรมทางศาสนา พิธีศพและการรำลึกตลอดจนกิจกรรมอื่นทำนองเดียวกัน ซึ่งจะไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ ในส่วนที่ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ที่จะต้องแจ้งและจัดทำรายงานการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวนเสนอต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ การห้ามการประชุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน การอุทธรณ์การห้ามการประชุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน ข้อจำกัดการประชุมในสถานที่สาธารณะและเดินขบวนในด้านเวลา สถานที่ และด้านสภาพการจราจรบนถนนสาธารณะ สายสำคัญ ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะใช้กับการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในทางสังคมและวัฒนธรรม

ก) บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

๑) ผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุม (Organizer)

การประชุมสาธารณะในพื้นที่สาธารณะหรือการเดินขบวนต้องมีผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน (Organizer) ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลหรือองค์การก็ได้ บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนในนามของตนและภายใต้ความรับผิดชอบของตน ผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมอาจมอบอำนาจให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ตนไว้วางใจเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลและนำการประชุมหรือการเดินขบวนก็ได้ (General Supervisor) ในกรณีนี้ผู้ควบคุมดูแลการประชุมมีฐานะเป็นผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุม และมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เฉพาะภายในขอบเขตการรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายมาจากผู้มอบอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุมยังต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี บริบูรณ์ในจำนวนที่เหมาะสมเป็นผู้ประสานงานการประชุม (Moderator) เพื่อช่วยควบคุมดูแลจัดการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อย

ผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ยื่นหนังสือแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมก่อนการประชุมหรือเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีเขตอำนาจในการดูแลการประชุมและในระหว่างการประชุมหรือการเดินขบวนนั้นผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมจะต้องควบคุมดูแลการประชุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หากผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถควบคุมดูแลให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะดำเนินไปโดยเรียบร้อย หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมต้องสั่งให้ยุติการประชุมหรือการเดินขบวนโดยทันที

๒) ผู้ประสานงานการประชุม (Moderators)

ผู้ประสานงานการประชุม เป็นผู้ที่ช่วยเหลือผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการประชุม ในการควบคุมดูแลการประชุมในที่สาธารณะและการเดินขบวนให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยโดยจะต้องควบคุมดูแลการประชุมและการเดินขบวนอย่างเต็มกำลังความสามารถ และจะต้องไม่กระทำการใดๆที่กฎหมายห้ามเช่นเดียวกับผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการประชุมด้วย ในการนี้เพื่อให้ผู้ร่วมการประชุมและเดินขบวนสามารถสังเกตเห็นและแยกแยะผู้ประสานงานการประชุมออกจากผู้ร่วมการประชุมทั่วไปได้ชัดเจน รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๑๗ (๓) กำหนดให้ผู้ประสานงานการประชุม ต้องสวมปลอกแขนหรือสวมหมวกหรือสายสะพายไหล่หรือเสื้อคลุมอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดเวลาการประชุมในที่สาธารณะและเดินขบวน

ก่อนเริ่มการประชุมในที่สาธารณะและเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอาจปรึกษาหารือกับผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการประชุมเพื่อกำหนดให้มีผู้ประสานงานการประชุมในจำนวนที่จำเป็น เพียงพอต่อการควบคุมดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการประชุมในที่สาธารณะและเดินขบวนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการประชุมต้องจัดหาผู้ประสานงานการประชุมให้ได้ตามจำนวนดังกล่าว และจัดทำรายชื่อผู้ประสานงานการประชุม เพิ่มเติมแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าก่อนการประชุมจะเริ่มขึ้น

๓) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะหรือการเดินขบวน (Participants)

ผู้เข้าร่วมการประชุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการประชุม รวมทั้งของผู้ประสานงานการประชุมอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณะ และจะต้องไม่กระทำการใดๆอันเป็นการต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ (๔) ข้อ ๑. และข้อ ๒. ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ โดยเด็ดขาด

๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีเขตอำนาจในท้องที่นั้น สำหรับในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนอยู่ในเขตพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่าง เขตอำนาจของสถานีตำรวจตั้งแต่สองเขตขึ้นไป เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและ

การเดินขบวนนั้นได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงขึ้นไปที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเขตพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนนั้นทั้งหมด

๕) คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน
(Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations)

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนว่าต้องการสร้างสมดุลที่เหมาะสมระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงได้วางระเบียบปฏิบัติเรื่องต่างๆให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจได้โดยพลการหรือโดยอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร รัฐบัญญัติฉบับนี้จึงจัดให้มี คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวน (Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations) ประจำสำนักงานตำรวจระดับต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หัวหน้าสำนักงานตำรวจแต่ละแห่งเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

๕.๑) การออกคำสั่งห้าม คำสั่งจำกัดการชุมนุม โดยการกำหนดเงื่อนไขควบคุมกำกับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเป็นพิเศษ ตามมาตรา ๘

๕.๒) การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน ตามมาตรา ๙ (๒)

๕.๓) ควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนในเขตอำนาจของตนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

๕.๔) การปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวน

คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวน มีไม่เกิน ๗ คน ประกอบด้วยประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๖ คน ซึ่งได้รับเลือกและแต่งตั้งจากหัวหน้าสำนักงานตำรวจของแต่ละพื้นที่โดยให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางจากบุคคล ดังต่อไปนี้ นักกฎหมาย (Lawyers) อาจารย์ในสถานศึกษา (Professors) ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาชน (Civil Organizations) และตัวแทนประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่หรือภูมิภาคที่อยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งนั้น สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการในการเลือก การปฏิบัติงานและการอื่นเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวน ให้ประธานาธิบดีกำหนดไว้ในกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

ข) ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ก่อนเริ่มการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนในสถานที่เปิด ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งและยื่นรายงานการจัดการชุมนุมในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนต่อหัวหน้าสถานีตำรวจที่ควบคุมดูแลเขตพื้นที่ที่จัดการชุมนุม ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง แต่ไม่เกิน ๗๒๐ ชั่วโมง แล้วแต่กรณี ก่อนการชุมนุมจะเริ่มขึ้น ในกรณีที่มีการชุมนุมอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างเขตอำนาจของสถานีตำรวจตั้งแต่สองเขตขึ้นไป ให้ผู้จัดการชุมนุมยื่นใบแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงขึ้นไปที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเขตพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมทั้งหมด หนังสือแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- ๑) วัตถุประสงค์ของการจัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในครั้งนั้น
- ๒) วันและเวลาจัดการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน หากสามารถระบุเป็นจำนวนชั่วโมงได้ ให้ระบุมาด้วย
- ๓) สถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะ หรือเส้นทางเดินขบวน
- ๔) ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัดการชุมนุม ผู้นำการชุมนุมและผู้ประสานงานการชุมนุมหรือเดินขบวน

เมื่อได้รับหนังสือแจ้งพร้อมรายงานดังกล่าวข้างต้น ให้หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเขตพื้นที่จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนแล้วแต่กรณี ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายงานแล้วออกใบรับแจ้งซึ่งระบุวันและเวลาที่ได้รับแจ้งต่อผู้ยื่นหนังสือไว้เป็นหลักฐาน เพื่อยืนยันว่า ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้แจ้งให้รัฐทราบล่วงหน้าตามระยะเวลาที่กฎหมายระบุไว้แล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจตรวจพบในภายหลังว่ารายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนมีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจเรียกให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนหรือผู้ประสานงานการชุมนุมหรือเดินขบวนทำการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ การแจ้งการแก้ไขต้องดำเนินการภายใน ๑๒ ชั่วโมงนับตั้งแต่ออกใบรับแจ้ง และต้องทำเป็นหนังสือระบุนายการข้อมูลที่ต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติม ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจ

การแจ้งให้รัฐทราบล่วงหน้าตามมาตรา ๖ (๑) มีผลผูกพันทั้งฝ่ายรัฐและผู้จัดการชุมนุมในอันที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของแต่ละฝ่ายตามที่รัฐบัญญัติกำหนด ดังนั้น

ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตัดสินใจที่จะไม่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามที่ได้แจ้งไว้ ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องทำหนังสือแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจถึงการตัดสินใจล้มเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งก่อนถึงกำหนดวันเวลาที่แจ้งไว้ในหนังสือฉบับเดิม^{๑๒}

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจได้รับหนังสือแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนว่าจะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในสถานที่และในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันมากกว่าหนึ่งกลุ่ม โดยที่วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่มนั้นขัดแย้งกันและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการแทรกแซงรบกวนการชุมนุมหรือเดินขบวนระหว่างกัน ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไปยังผู้จัดการชุมนุมที่ได้แจ้งที่หลังพร้อมทั้งแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วย ในกรณีเช่นนี้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่อยู่ในบังคับของคำสั่งห้าม ต้องชะลอการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนออกไปจนกว่าระยะเวลาหรือเหตุตามคำสั่งห้ามจะสิ้นสุดลง ในกรณีที่การชะลอการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนออกไปเป็นเหตุให้ล่วงเลยวันและเวลาที่ได้แจ้งไว้เดิม ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน อาจกำหนดวันและเวลาที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่ได้แจ้งไว้เดิมนั้นขึ้นใหม่และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงก่อนการเริ่มการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

ค) ข้อจำกัดและบทลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมและเดินขบวนที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ นี้ได้บัญญัติถึงการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่มีลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๕ (๑) ได้แก่

๑) การชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

๒) การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง โดยการปลุกระดมฝูงชนให้ใช้ความรุนแรง ใช้กำลังคุกคาม ทำลายทรัพย์สิน ลอบวางเพลิง หรือกระทำการที่ผิดกฎหมายประการอื่น

^{๑๒} Assembly and Demonstration Act, 2007, Article 6 (3)

นอกจากนี้ยังห้ามมิให้บุคคลใดทำการโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนเข้าร่วมรณรงค์เผยแพร่การชุมนุมหรือการเดินทางที่ต้องห้าม หรือยุยงให้มีการจัดการชุมนุมหรือการเดินทางซึ่งต้องห้ามตามที่กล่าวมาข้างต้น

ในการชุมนุมหรือการเดินทาง ผู้จัดการชุมนุมและหรือผู้นำการชุมนุม ต้องไม่กระทำการหรืออนุญาตให้บุคคลใดกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๔) ดังต่อไปนี้^{๑๓}

๑) ใช้หรือยินยอมให้ใช้หรือเรียกร้องให้บุคคลใดใช้อาวุธปืน วัตถุระเบิด ดาบ พะง์เหล็ก หนังสือตี๊ก ก้อนหิน หรือสิ่งของใดๆ ซึ่งสามารถใช้ทำอันตรายหรือทำร้ายบุคคลอื่นถึงแก่ชีวิตหรือได้รับอันตรายแก่ร่างกายหรือทรัพย์สิน

๒) ดำเนินการชุมนุมในลักษณะส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรง หรืออาจก่อการจลาจล หรือข่มขู่ หรือทำลายทรัพย์สิน ครอบงำเพ่ง เป็นต้น

๓) จงใจฝ่าฝืนหรือทำลายข้อกำหนดในรายงานการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางที่แจ้งไว้ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างชัดแจ้ง ในเรื่องวัตถุประสงค์ การชุมนุม วัน เวลาหรือสถานที่ ตลอดจนวิธีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทาง

ช่วงเวลาต้องห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินทาง

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินทาง ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๑๐^{๑๔} บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือเดินทาง ก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตก เว้นแต่ว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอนุญาตให้จัดชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือเดินทางก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังจากพระอาทิตย์ตกได้ หากเป็นการชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนเวลาดังกล่าวโดยกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินทางปฏิบัติ ถ้าผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งถึงการชุมนุมหรือเดินทางที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนั้นให้ทราบเป็นการล่วงหน้า และผู้จัดการชุมนุมได้จัดให้มีผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินทางทำการควบคุมดูแลการชุมนุมในช่วงเวลากลางคืนดังกล่าวให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย

^{๑๓} Article 16 (4) of the Assembly and Demonstration Act, 2007

^{๑๔} Assembly and Demonstration Act, 2007, Article 10 (Hours Prohibited for Outdoor Assembly and Demonstration)

สถานที่ต้องห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๑๑ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือเดินขบวนในรัศมี ๒๐๐ เมตร โดยสถานที่ต่อไปนี้^{๑๕}

๑) อาคารรัฐสภา ที่ทำการศาลทุกระดับรวมทั้งที่ทำการ ศาลรัฐธรรมนูญ

๒) สถานที่พักอาศัยของประธานาธิบดี ของประธานสภานิติบัญญัติ ประธานศาลฎีกา และของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

๓) สถานที่พักอาศัยของนายกรัฐมนตรี เว้นแต่ เป็นการเดินขบวนพาเหรดหรือขบวนแห่

๔) สถานที่ทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตประจำสาธารณรัฐเกาหลี เว้นแต่กรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้น ไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่หรือทำลายความปลอดภัยของสถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูต ดังกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

๔.๑) เมื่อปรากฏว่าเส้นทางของการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นมิได้มุ่งสู่สถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตโดยตรง

๔.๒) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไม่ได้ขยายวงเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนขนาดใหญ่

๔.๓) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนกระทำในวันหยุดหรือวันปิดทำการของสถานทูต

ข้อจำกัดการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนเพื่อประโยชน์ในการเดินรถบนถนนสาธารณะ

ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอาจมีคำสั่งห้ามมิให้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนบนถนนหรือเส้นทางจราจรหลักๆ ของเมืองใหญ่ตามที่มิถุนายนของประธานาธิบดีประกาศกำหนด หรืออาจจะจำกัดการใช้สิทธิหรือกำหนดเงื่อนไขบางประการซึ่งรวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ในการจัดชุมนุมหรือเดินขบวนประกอบคำสั่งอนุญาตด้วยก็ได้ ทั้งนี้ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การจราจรบนถนนสายสำคัญเหล่านี้เป็นไปโดยสะดวกและคล่องตัว

^{๑๕} Article 11 of the Assembly and Demonstration Act, 2007

ข้อจำกัดในการใช้เครื่องขยายเสียงและอุปกรณ์ทำเสียงอื่นทำนองเดียวกัน แม้ว่า การใช้เครื่องเสียง เครื่องขยายเสียงรวมทั้งอุปกรณ์ทำเสียงอื่นๆ จะถือเป็นส่วนหนึ่งของคุณภาพในการชุมนุมและเดินขบวน แต่ต้องไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๑๔ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมที่สาธารณะหรือการเดินขบวนทำเสียงดังในระดับที่ก่อกวนต่อบุคคลอื่น โดยการใช้เครื่องขยายเสียงหรืออุปกรณ์ทำเสียงอื่นๆ เช่น กลอง ฆ้อง เครื่องเป่า เครื่องแอมพลิฟายเออร์ เป็นต้น ทั้งนี้ระดับเสียงระดับใดที่ถือว่าก่อกวนนั้น ให้เป็นไปตามกฎฎีกาที่ประธานาธิบดีกำหนด หากผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจ ที่สั่งให้ลดระดับการใช้เสียงลงมา เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสั่งห้ามใช้เครื่องอุปกรณ์ทำเสียง ขยายเสียงดังกล่าว เป็นการชั่วคราว หรือในกรณีที่น่าเป็นอภัยยึดเครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าวไว้ก็ได้ หรือใช้มาตรการบังคับอื่นตามความจำเป็นเพื่อระงับการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลก็ได้

บทกำหนดโทษ

ตั้งแต่มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๕ ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ เป็นการกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษทางอาญาไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๒ (๑) บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๓ (๑) หรือ (๒) จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๓ ล้านวอน (Won) แต่ถ้าหากผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ (๑) หรือ (๒) เป็นบุคคลในกองทัพ อัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี

มาตรา ๒๒ (๒) บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๕ (๑) หรือมาตรา ๖ (๑) หรือบุคคลใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจที่มีให้จัดการชุมนุมในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนตามมาตรา ๘ ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒ ล้านวอน

มาตรา ๒๒ (๓) บุคคลใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๕ (๒) ที่ห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง หรือมาตรา ๑๖ (๔) ที่ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนซึ่งมีการใช้หรือยินยอมให้ใช้อาวุธ มีลักษณะส่งเสริมให้ใช้ความรุนแรงหรืออาจก่อการจลาจล หรือฝ่าฝืนหรือทำลายข้อกำหนดในรายงานการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑ ล้านวอน

มาตรา ๒๒ (๔) บุคคลใดเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินทาง ซึ่งต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๕ (๑) โดยรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นการต้องห้ามนั้น ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท หรือได้รับโทษกักขัง หรือปรับลดโทษ

มาตรา ๒๓ บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ที่ห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบนในเวลากลางคืน หรือมาตรา ๑๑ ที่ห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบนในบริเวณสถานที่หวงห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบนตามมาตรา ๑๒ ต้องได้รับโทษหนักเบาตามฐานะหน้าที่ของผู้กระทำความผิดดังต่อไปนี้

(ก) ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินทางบน ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีหรือปรับไม่เกิน ๑ ล้านบาท

(ข) ผู้ประสานการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบน ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

(ค) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบน โดยรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นการต้องห้ามนั้น ต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

มาตรา ๒๔ บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

(ก) ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามของผู้จัดการชุมนุมหรือประสานการชุมนุม ที่มีให้บุคคลนั้นเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบนตามมาตรา ๔

(ข) จัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินทางบนโดยเสนอรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินทางบนตามมาตรา ๖ (๑) เป็นเท็จ

(ค) โดยจงใจไม่คำนึงถึงคำเตือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ บุกรุกเข้าไปในเขตตำรวจ (Police Lines) ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำเครื่องหมายไว้ตามมาตรา ๑๓ ในเวลาที่มีผลสำคัญ เช่น เวลากลางคืนหรือเวลาที่ปลอดภัย โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือทำลายซ่อนเร้น เคลื่อนย้าย หรือกำจัดให้สิ้นไปหรือทำให้ไร้ประโยชน์ด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งสัญลักษณ์แสดงเขตตำรวจ

(ง) ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามมาตรา ๑๔ (๒) ที่ให้ลดระดับเสียงหรืองดใช้เครื่องเสียงเป็นการชั่วคราว หรือปฏิเสธหรือขัดขวางการใช้มาตรการบังคับที่จำเป็นที่ส่งภายใต้มาตราดังกล่าว

(จ) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา ๑๖ (๕) ที่ห้ามกระจายเสียงการชุมนุมในสถานที่ปิดออกไปภายนอก เพื่อเรียกร้องความสนใจให้คนภายนอก

เข้าร่วมการชุมนุม หรือมาตรา ๑๗ (๒) และ มาตรา ๑๘ (๒) ที่ห้ามผู้ประสานการชุมนุมรวมทั้งผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนใช้หรือยินยอมให้ใช้อาวุธ หรือมีลักษณะส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรง หรืออาจก่อการจลาจล หรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ (๒) ที่กำหนดให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องสลายการชุมนุมและออกจากที่ชุมนุมโดยทันทีเมื่อได้รับคำสั่งให้สลายการชุมนุม

มาตรา ๒๕ เป็นบทกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้แทนนิติบุคคลหรือองค์การที่รับผิดชอบจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนขึ้น (Application of Penal Provisions to Representative of Organization) ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้แทนตามกฎหมายของนิติบุคคลหรือองค์การดังกล่าว มีสิทธิหน้าที่ เสมือนผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน และต้องรับโทษอาญาในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ ในฐานะผู้จัดการชุมนุม

ง) การดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๘ บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจในการออกคำสั่งห้ามหรือวางเงื่อนไขจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือกรณีดังต่อไปนี้^{๑๖}

๑) เมื่อการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนนั้น ฝ่าฝืนข้อห้ามของรัฐบัญญัติฉบับนี้ในเรื่องสำคัญ ๓ เรื่อง ได้แก่

๑.๑) ข้อห้ามเกี่ยวกับลักษณะการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่ได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง โดยการปลุกกระดมฝูงชนให้ใช้ความรุนแรง ใช้กำลังคุกคาม ทำลายทรัพย์สิน ลอบวางเพลิง หรือกระทำการที่ผิดกฎหมายประการอื่น (มาตรา ๕ (๑)) หรือ

๑.๒) ข้อห้ามเกี่ยวกับเวลา ได้แก่ การจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนในเวลากลางคืนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตกโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๑๐ หรือ

๑.๓) ข้อห้ามเกี่ยวกับสถานที่ กล่าวคือ ได้มีการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนใกล้กับสถานที่หวงห้าม กล่าวคือภายในรัศมี ๑๐๐ เมตร โดยรอบสถานที่เหล่านั้น (มาตรา ๑๑)

^{๑๖} Article 8 (Notice of Ban of, or Restriction on, Assembly or Demonstration)

การสั่งห้ามการประชุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามข้อนี้จะต้องกระทำภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับจากเวลาที่ได้รับหนังสือแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน เว้นแต่คำสั่งห้ามนั้นออกโดยเหตุผลที่ระบุในข้อ ๑.๑) ข้างต้น เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจจะออกคำสั่งฯภายหลังจาก ๔๘ ชั่วโมงก็ได้ แต่ให้กระทำโดยเร็ว

๒) เมื่อผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนให้ถูกต้องสมบูรณ์ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจได้มีหนังสือแจ้งแล้ว

๓) เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจเห็นว่า การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนกระทำบนถนนสายหลักของเมืองหลวงหรือเมืองสำคัญของประเทศตามที่ประธานาธิบดีมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนด ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจจะพิจารณากำหนดเงื่อนไขควบคุมกำกับการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนเป็นพิเศษแทนการออกคำสั่งห้ามการประชุมหรือเดินขบวนก็ได้ หากเห็นว่าจำเป็นและเพียงพอเพื่อการจราจรบนถนนสายหลักดำเนินไปได้

๔) เมื่อมีการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในสถานที่และในวันเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันมากกว่าหนึ่งกลุ่ม โดยจุดมุ่งหมายของการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่มนั้นขัดแย้งกัน และมีเหตุที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจเชื่อได้ว่าจะมีการแทรกแซงรบกวนการประชุมหรือเดินขบวนระหว่างกัน กรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจจะมีคำสั่งห้ามการประชุมหรือเดินขบวนที่ได้แจ้งที่หลัง

๕) เมื่อมีคำร้องขอจากผู้อยู่อาศัยหรือจากหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะบางแห่ง ให้จัดมาตรการคุ้มครองป้องกันสถานที่อยู่อาศัยหรือหน่วยงานบริการสาธารณะเหล่านั้น ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอาจออกคำสั่งห้ามการประชุมหรือเดินขบวนนั้นได้ หรือเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขพิเศษบางประการให้ผู้นำการประชุมหรือผู้จัดการชุมนุมปฏิบัติก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๕.๑) เมื่อพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามที่ระบุในรายงานของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน เป็นเขตย่านที่พักอาศัยของประชาชนหรือเพื่อการอื่นทำนองเดียวกัน และสื่อว่าการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรืออุปกรณ์สาธารณูปโภคต่างๆ หรือมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความเป็นอยู่ส่วนบุคคลของผู้อยู่อาศัยในย่านนั้น

๕.๒) เมื่อพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามที่ระบุในรายงานของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน เป็นเขตย่านสถานศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสื่อว่า

การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในย่านดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิทธิในการศึกษาเล่าเรียนของนักเรียน

๕.๓) เมื่อพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามที่ระบุในรายงานของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ใกล้เคียงกับเขตทหาร เช่นที่ตั้งกองกำลัง คลังสรรพาวุธ ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐบัญญัติการคุ้มครองที่ตั้งทางการทหาร และสื่อว่าการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนในเขตดังกล่าวนี้จะก่ออันตรายต่อที่ตั้งทางการทหารหรือผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการเคลื่อนกำลังหรือปฏิบัติการทางทหาร

คำสั่งห้ามหรือคำสั่งกำหนดเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน หรือความจำเป็นที่ต้องกำหนดเงื่อนไขประกอบกับการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ส่งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนทราบ

การอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้น คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจได้ออกและแจ้งไปยังผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตามมาตรา ๘ นั้น ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจอุทธรณ์ต่อไปได้โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจขึ้นไปชั้นหนึ่งภายในระยะเวลา ๑๐ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งเป็นหนังสือ

เมื่อได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้ว ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องออกไปรับระบุนเวลาที่รับเรื่องให้แก่ผู้อุทธรณ์เป็นหลักฐาน และต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔ ชั่วโมง หากผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นหนังสือแจ้งถึงผู้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐบัญญัติฯ มาตรา ๙ (๒) กำหนดให้คำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นอันไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่นั้น ในกรณีที่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์วินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมและเดินขบวนไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลบังคับใช้ ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนย่อมสามารถจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนได้ตามรูปแบบวิธีการรายละเอียด และวันเวลาที่แจ้งไว้ในรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนฉบับแรก แต่ถ้าวันเวลาที่กำหนดไว้ นั้นต้องล่องเลยไปเนื่องจากคำสั่งห้ามการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมสามารถกำหนดวันและเวลาการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนขึ้นใหม่ได้ภายใต้รูปแบบวิธีการรายละเอียดการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่ได้แจ้งไว้ในรายงานฉบับแรก โดยแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวนอาจใช้มาตรการ ดังต่อไปนี้

การกำหนดเขตพื้นที่ชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะโดยการใช้ “เขตตำรวจ”

เขตตำรวจ (Police Line) หมายถึง อาณาบริเวณที่ถูกล้อมรอบโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจโดยการใช้เส้นเชือก เครื่องกีดขวางหรือวัสดุอุปกรณ์อื่นใด หรือแม้แต่เส้นแบ่งช่องจราจรบนถนน เพื่อแสดงแนวเขตบริเวณ “เขตตำรวจ” ดังกล่าว^{๑๗} เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจ อาจใช้แนวตำรวจนี้ล้อมรอบบริเวณที่สาธารณะที่มีการชุมนุม หรือใช้เส้นแบ่งจราจรกำหนดเขตตำรวจให้แก่ผู้เดินขบวนใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งของถนนสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและเดินขบวน และเพื่อรักษาสีทิวทัศน์ของบุคคลที่สามในอันที่จะได้ใช้พื้นที่หรือถนนสาธารณะในการสัญจรไปมาโดยสะดวกด้วย แต่การกำหนดเขตตำรวจนี้ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน หรือผู้นำหรือประสานงานการชุมนุมหรือเดินขบวนทราบทันที^{๑๘}

การเข้าไปในสถานที่ชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน

เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเมื่อได้แจ้งให้ผู้จัดการชุมนุม หรือผู้นำการชุมนุมทราบแล้ว เพื่อตรวจตราความเรียบร้อยและความปลอดภัย แต่อำนาจประการนี้ไม่อาจใช้ได้กับการชุมนุมในสถานที่ปิดเว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ ผู้จัดการชุมนุม ผู้นำการชุมนุม และผู้ประสานการชุมนุมตลอดจนเจ้าของผู้ครอบครองสถานที่แห่งนั้นต้องให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้

การสั่งให้สลายการชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวน

มาตรา ๒๐ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจผู้มีเขตอำนาจแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนสั่งยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยความสมัครใจ ซึ่งต้องเป็นระยะเวลาตามสมควร เมื่อการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นมีลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมาย และเมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากผู้จัดการชุมนุม ไม่ยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนด้วยตนเอง ผู้บัญชาการตำรวจผู้มีเขตอำนาจมีอำนาจสั่งสลายการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นได้ซึ่งได้แก่กรณีต่อไปนี้

๑) การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวนที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ ในมาตราต่างๆ ดังนี้

^{๑๗} Article 2 Definitions 5. of Assembly and Demonstration Act, 2007

^{๑๘} Article 13 of Assembly and Demonstration Act, 2007

มาตรา ๕(๑) การชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น หรือการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง

มาตรา ๑๐ การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตก โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจผู้มีเขตอำนาจ

มาตรา ๑๑ การชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนในบริเวณสถานที่ต้องห้าม

๒) การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนซึ่งไม่ได้ส่งรายงานการจัดการชุมนุมในสถานที่เปิดหรือเดินขบวนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าตามมาตรา ๖(๑) หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นด้วยเหตุผลต่างๆ ตามมาตรา ๘ หรือด้วยเหตุที่ขัดขวางการจราจรบนถนนสายสำคัญในเมืองใหญ่ตามที่กำหนดในกฎศีกษาของประธานาธิบดีตามมาตรา ๑๒

๓) การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนที่คุกคามความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างชัดแจ้ง เช่นการขัดขวางการจราจรในถนนสายสำคัญ เป็นต้น หรือที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘(๓) ในกรณีที่การชุมนุมกระทำใกล้กับเขตที่พิทักษ์สถานศึกษา หรือเขตทหาร หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขควบคุมกำกับการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุม ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๒

๔) การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนที่ผู้จัดการชุมนุม และหรือผู้นำการชุมนุมประกาศยุติการชุมนุมแล้วตามมาตรา ๑๖(๓)

๕) การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนซึ่งผู้จัดการชุมนุม และหรือผู้นำการชุมนุม ไม่ควบคุมดูแลให้ดำเนินไปโดยสงบหรือปล่อยให้มีการกระทำที่เป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจออกคำสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวน ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องออกจากที่ชุมนุมหรือเดินขบวนโดยทันที (มาตรา ๒๐(๒)) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนสั่งยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยความสมัครใจ และการออกคำสั่งสลายการชุมนุมหรือเดินขบวนในกรณีที่มิยอมยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยสมัครใจให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศกำหนดในรูปกฎศีกษา

๓.๓.๒ การชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลีในสถานการณ์พิเศษ

ในประเทศเกาหลีใต้ในสถานการณ์พิเศษนั้นอาจมีการลดรอนเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเช่น ในกรณีมีภาวะสงคราม ภาวะฉุกเฉิน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชาติ จึงมีบทบัญญัติพิเศษให้อำนาจอรัฐในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของรัฐให้กลับคืนสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว

๓.๓.๒.๑ การประกาศใช้กฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่ใช้ในภาวะที่มีความจำเป็นทางทหารหรือในภาวะสงคราม ภาวะฉุกเฉินเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการรวมถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

๓.๓.๒.๒ การใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

ก) เงื่อนไขในการใช้อำนาจ

การประกาศกฎอัยการศึกจะประกาศได้ต่อเมื่อมีภาวะสงคราม หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน การก่อการจลาจล ความวุ่นวายในบ้านเมือง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะคือ รัฐบาลสามารถอ้างว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย จึงประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ทุกด้าน

ในการประกาศกฎอัยการศึกนั้น ประธานาธิบดีจะต้องระบุเหตุผล วัน เวลา และเขตใช้บังคับของกฎอัยการศึก และเป็นผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการกฎอัยการศึก หลังจากนั้นประธานาธิบดีจะต้องแจ้งการประกาศกฎอัยการศึกให้รัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า และถ้าอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ประธานาธิบดีจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาทันทีเพื่อแจ้งเรื่องการประกาศกฎอัยการศึกให้รัฐสภาทราบ

ข) ผู้มีอำนาจ

ผู้มีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึกของประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่

๑) ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก โดยจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจเสนอต่อประธานาธิบดีผ่านนายกรัฐมนตรีให้มีการประกาศกฎอัยการศึก

ค) ระยะเวลาการใช้บังคับและการสิ้นสุดใช้บังคับ

เมื่อประกาศกฎอัยการศึกแล้วจะมีผลใช้บังคับจนกว่าจะถูกยกเลิก และการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึกโดยประธานาธิบดีเมื่อเห็นว่าสถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติแล้ว หรือรัฐสภาร้องขอให้ยกเลิกกฎอัยการศึก หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย อาจเสนอแนะให้มีการยกเลิกกฎอัยการศึกโดยผ่านนายกรัฐมนตรีไปยังประธานาธิบดีเมื่อเห็นว่าสถานการณ์กลับสู่สภาวะปกติ ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องเสนอเรื่อง การยกเลิกกฎอัยการศึกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ง) ผลของการใช้อำนาจ

เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจได้ดังต่อไปนี้

๑) ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจเข้าควบคุมดูแล การดำเนินการทางปกครองและการดำเนินคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎอัยการศึก

๒) ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจกำหนดมาตรการพิเศษในการจับกุม กักขัง ริบทรัพย์สิน ตรวจสอบ ค้น สืบ และจัดทำบัญชีผู้ทักท้วง และทำลายทรัพย์สินเมื่อมีความจำเป็น

๓) ศาลทหารมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ซึ่งผู้บัญชาการกฎอัยการศึกอาจมอบหมายให้ศาลพลเรือนเป็นผู้พิจารณาคดีดังกล่าวแทนได้ในความผิดฐานปลุกปั่นให้เกิดการกบฏ ความผิดเกี่ยวกับการรุกรานจากภายนอกประเทศ หรือความผิดที่กระทบต่อความสัมพันธ์ทางการทูต

๓.๓.๓ ตัวอย่างกรณีศึกษาในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเทศเกาหลีใต้เคยมีประสบการณ์ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในเหตุการณ์สำคัญได้แก่ เหตุการณ์ชุมนุมประท้วงใหญ่ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ชาวเกาหลีจำนวนมากได้ออกมาชุมนุมเดินขบวนประท้วงรัฐบาลของประธานาธิบดี ลี มุง บัค ที่ได้ทำความตกลงทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับใหม่แทนฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๖ อนุญาตให้อเมริกาส่งเนื้อวัวชำแหละพร้อมกระดูกและเครื่องในวัวเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้โดยไม่สามารถวางมาตรการด้านสุขอนามัยเพื่อตรวจสอบเนื้อวัวให้มีเชื้อโรคควัวบ้า (Mad Cow Disease) เข้ามาจำหน่ายในประเทศได้เช่นเดียวกับความตกลงทางการค้าฉบับปี ๒๐๐๖ ให้หลักประกันไว้ การชุมนุมดำเนินไปอย่างเข้มข้นต่อเนื่องกว่าร้อยวัน ในเวลากลางคืนผู้ชุมนุมได้ร่วมจุดเทียนเดินขบวน (candlelight rallies) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังปราบปรามสลายการชุมนุมดังกล่าวในเวลาต่อมา มีประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีประมาณ ๑,๕๐๐ คน ด้วยข้อกล่าวหาว่าทำการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนก่อนเวลาพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ตก^{๑๙}

^{๑๙} Asian Forum for Human Rights and Development, South Korea: Decision on the constitutionality of the Act on Assembly and Demonstration, 24 October 2008 in www.forum-asia.org

ก่อนหน้านี้นี้ได้มีคดีในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เคยวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๖ แห่งรัฐบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน ค.ศ. ๑๙๖๒ และตัดสินว่า บทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตกนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลว่า “มีความเป็นไปได้สูงที่การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตกจะทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง” และ “กลุ่มผู้ชุมนุมมีแนวโน้มใช้ความรุนแรงยิ่งขึ้นในเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังจากพระอาทิตย์ตก”^{๒๐} การรวมตัวชุมนุมและเดินขบวนในเวลากลางคืน จึงมักถูกหลีกเลี่ยงไปเป็นการจัดกิจกรรมเชิงสังคมและวัฒนธรรมแทน เช่น การจุดเทียนเดินขบวนต่อต้านรัฐบาล เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อเกิดคดี Candlelight vigils กระทำความผิดตามมาตรา ๑๐^{๒๑} แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ องค์การภาคประชาชนอันประกอบด้วย Forum-Asia, People Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) และ Korean House for international Solidarity (KHIS) และองค์การ NGOs อื่นๆ จึงเสนอเรื่องต่อศาลแขวงกลางแห่งกรุงโซล (The Seoul Central District Court) ขอให้มีการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๑๐ อีกครั้งหนึ่ง เป็นเหตุให้ศาลแขวงกลางแห่งกรุงโซลต้องส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เพื่อวินิจฉัยตัดสินคดีนี้ ก่อให้เกิดการรณรงค์เคลื่อนไหวขนานใหญ่จากภาคประชาชน เพื่อเรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในฐานะผู้พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยการเรียกร้องให้ศาลพิพากษาให้ข้อความมาตรานี้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๐๐๙ ในครั้งนี้ ศาลได้กลับคำพิพากษาเดิมโดยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ที่ห้ามมิให้บุคคลจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตก เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (unconstitutionality) พร้อมกับแจ้งให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตราดังกล่าวให้เป็นไปตามคำพิพากษาภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๑๐ หากพ้นจากเวลาดังกล่าว บทบัญญัติมาตรานี้เป็นอันใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้

โดยสรุปหลักเกณฑ์ของการชุมนุมในเกาหลีใต้จะเห็นได้ว่า ประชาชนเกาหลีใต้มีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ แต่จะต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงความสงบเรียบร้อย

^{๒๐} Ibid

^{๒๑} มาตรานี้กำหนดโทษจำคุกและโทษปรับทั้งกับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน และผู้ร่วมการชุมนุมด้วย

ของประเทศโดยมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะกำหนดขั้นตอนวิธีการในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในเกาหลีใต้ที่จะต้องมีการแจ้งหนังสือไปยังสถานีตำรวจให้ทราบถึงการชุมนุมสาธารณะหรือเส้นทางเดินขบวน ถ้าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองก็จะมีคามผิดตามที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะกำหนด และในสถานการณ์พิเศษมีการประกาศกฎอัยการศึกที่ใช้ในกรณีเกิดสงครามหรือมีการก่อกวนความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยุติการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ชั่วคราว

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียและมีสภาพสังคม วัฒนธรรมคล้ายคลึงกับประเทศอื่นในภูมิภาครวมทั้งประเทศไทยด้วย นอกจากนี้ประเทศเกาหลีใต้ยังมีประสบการณ์ในการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งได้เกิดเหตุการณ์ชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายเหตุการณ์ดังที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาปัจจุบัน การศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศเกาหลีใต้นั้น สามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย และเป็นตัวอย่างในการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ชุมนุมในการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาปัจจุบันได้

บทที่ ๔ การประชุมสภาสาธารณะภายใต้กฎหมายไทย

๔. ๑ พัฒนาการของการประชุมสภาสาธารณะในประเทศไทย

ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อให้เกิดพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาเป็นลำดับ รวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการประชุมสภาสาธารณะด้วย อย่างไรก็ตามการพัฒนาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้เป็นไปอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง หากแต่มีช่วงเวลาที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกลิดรอนและถูกจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพลงอย่างมากในหลายช่วงเวลา เนื่องจากได้เกิดการรัฐประหารและมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมสถานการณ์และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าปราบปรามการประชุมสภาสาธารณะของประชาชน รวมถึงการจับกุมบุคคลที่มีความคิดต่อต้านรัฐบาล การใช้อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทยและส่งผลกระทบต่อแนวความคิดพื้นฐานในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการประชุมสภาสาธารณะและการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อต่อสู้กับอำนาจของผู้ปกครองหรือเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาต่างๆก็ได้ปรากฏขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการประชุมสภาสาธารณะรวมถึงการเข้าควบคุมสถานการณ์การประชุมในแต่ละเวลานั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของสภาพการณ์ทางสังคมในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งการศึกษาถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการประชุมสภาสาธารณะที่เกิดขึ้นในแต่ละเวลานั้นสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ในการวางกรอบหรือกำหนดกติกาในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประชุมสภาสาธารณะและในการวางบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับสถานการณ์การประชุมสภาสาธารณะซึ่งมีความหลากหลายให้เหมาะสมต่อไป

๔. ๑. ๑ ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๐๐)

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎรแล้วนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพในการประชุมสภาสาธารณะของประชาชนยังไม่มีชัดเจน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจจากระบอบกษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ มาสู่กลุ่มคณะบุคคลซึ่งได้แก่คณะราษฎร

โดยในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นมิได้ปรากฏบทบัญญัติในการรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๔ ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แต่กระนั้นก็ตามพัฒนาการของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากได้เกิดเหตุการณ์กบฏขึ้นทำให้คณะราษฎรฝ่ายทหารได้ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าปราบปรามและควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่สถานการณ์ปกติ เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีบทบาทเด่นชัดและเป็นการเปิดโอกาสให้กองทัพเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางการเมืองในเวลาต่อมา จนกระทั่งได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาทำความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยโดยกว้างขวางมากขึ้น ต่อมาหลังจากจอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้มีการใช้อำนาจในทางที่เด็ดขาดมากขึ้น มีการใช้นโยบายชาตินิยมปลุกเร้าความรักชาติและเชื่อผู้นำ ในช่วงสมัยนี้ได้มีการเดินขบวนเคลื่อนไหวของประชาชนและนักศึกษาจำนวนมากเป็นครั้งแรกเพื่อเรียกร้องดินแดนคืนจากประเทศฝรั่งเศส ทำให้รัฐบาลตัดสินใจทำสงครามกับประเทศฝรั่งเศสเพื่อชิงดินแดนคืน ต่อมาเมื่อชิงดินแดนคืนได้สำเร็จแล้ว การเคลื่อนไหวได้ลดกระแสลง^๑ จากนั้นในสมัยรัฐบาลพลเรือเอก นายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้มีการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น มีการชุมนุมไฮด์ปาร์กของประชาชนขึ้นที่สนามหลวงเป็นครั้งแรก มีการก่อตั้งสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยเพื่อประสานการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของกรรมกร แต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้ถูกจำกัดลงภายหลังจากมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ จากนั้นได้มีการเคลื่อนไหวของมวลชนครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกเนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและส่งทหารไทยไปร่วมรบในสงครามเกาหลี ในชื่อว่า “ขบวนการสันติภาพ” มีประชาชนมาลงชื่อคัดค้านนับแสนคน ขบวนการสันติภาพถือว่าเป็นขบวนการแรกที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลจึงได้ดำเนินการปราบปรามและจับกุมประชาชนครั้งใหญ่ รวมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นเพื่อใช้

^๑ สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, “๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย: ประวัติแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน,” ใน ๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย, สุชาติ ยิ้มประเสริฐ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ครีเอทีฟ พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๓๖), หน้า ๒๖ - ๒๗

ในการปราบปรามผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างกว้างขวางและต่อมาได้เกิดขบวนการนักศึกษา มีศูนย์กลางอยู่ที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เคลื่อนไหวทางการเมือง จนรัฐบาลได้มีการเรียกอาจารย์และนักศึกษาจำนวนมากไปสอบสวนและจับกุม จนกระทั่งกองทัพบกได้เข้ายึดมหาวิทยาลัยไว้เป็นการชั่วคราว ทำให้เกิดกรณีนักศึกษาจำนวน ๓,๐๐๐ คนเข้ายึดมหาวิทยาลัยคืนในวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๔ รัฐบาลจึงใช้มาตรการใหม่ในการควบคุมขบวนการนักศึกษาโดยการเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยโดยตัดคำว่า “วิชา” และ “การเมือง” ออก และให้จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นอธิการบดีเพื่อเข้าไปควบคุมขบวนการนักศึกษา ทำให้นักศึกษาถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอีกครั้ง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ มีการฟื้นฟูขบวนการกรรมกรและขบวนการนักศึกษา ได้มีการจัดตั้งสหภาพนิสิตนักศึกษาขึ้นโดยความร่วมมือกันของนิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ และได้มีเหตุการณ์เดินขบวนใหญ่คัดค้านการเลือกตั้งที่ทุจริตเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยมีนักศึกษามากกว่า ๕,๐๐๐ คน และประชาชนจำนวนมากนับพันคนเข้าร่วมการชุมนุมประท้วงด้วย และในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีการชุมนุมที่สนามหลวงเรียกร้องให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจลาออก ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดอำนาจการปกครองจากจอมพล ป.พิบูลสงครามเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ อันถือเป็นการสิ้นสุดยุคของการปกครองโดยกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือคณะราษฎร

อย่างไรก็ตามในช่วง ๒๕ ปีหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรได้ก่อให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองมากขึ้น จากที่อำนาจการปกครองที่อยู่ภายใต้ระบอบกษัตริย์ มาสู่การใช้อำนาจโดยกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการ ซึ่งมีฐานที่กว้างขึ้น และภายในกระบวนการเช่นนี้ก็มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการให้มีกฎเกณฑ์แน่นอนชัดเจนขึ้นโดยจะมีการพิจารณาเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามความสามารถ โดยหลักชาติตระกูลลดความสำคัญลง นอกจากนั้น การปกครองในสมัยของคณะราษฎรก็มีเจตนารมณ์อันมั่นคงพอสมควร ที่จะให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดของตน เช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และเตรียมการที่จะมอบอำนาจทั้งหมดแก่สภาที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อเงื่อนไขด้านการศึกษาพร้อม โดยมีการขยายการศึกษาไปทั่วประเทศ เพื่อให้คนรู้หนังสืออย่างรวดเร็ว และท้ายที่สุดปลายสมัยของคณะราษฎร ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช ๒๔๘๙ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นที่มาแห่งอำนาจสูงสุด ทำให้สังคมไทยได้มีโอกาสเลือกตั้งตามระบบพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก จึงนับได้ว่าภายใน ๒๕ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ คณะราษฎรได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก การปฏิวัติเมื่อ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

จึงมีคุณค่า และมีความหมายสำคัญในทางประวัติศาสตร์ แม้ว่าจะยังมีข้อจำกัดที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งมอบให้โดยชนชั้นนำในระบบราชการก็ตาม^๒

๔.๑.๒ ช่วงการปกครองภายใต้คณะรัฐประหาร (พ.ศ. ๒๕๐๐ - พ.ศ. ๒๕๑๖)

การปกครองในช่วงนี้เกิดจากการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากจอมพล ป.พิบูลสงครามเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ และได้ทำการรัฐประหารครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยได้มีการใช้ระบอบเผด็จการทหารที่เข้มงวดและรุนแรงที่สุด ซึ่งถือเป็นยุคมืดแห่งประชาธิปไตย โดยได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญและล้มรัฐธรรมนูญชุดเดิมทั้งหมด รวมถึงมีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ยกเลิกการจัดการเลือกตั้ง และมีการสร้างระบบการเมืองแบบใหม่ตามความพอใจของตน โดยแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาที่มาจากทหารและข้าราชการประจำ ซึ่งตนสามารถควบคุมได้ตามใจปรารถนา ในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น จอมพลสฤษดิ์ได้ปกครองด้วยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีเพียง ๒๐ มาตรา และได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญดังกล่าวที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างไม่มีขอบเขต ในการสั่งจับกุมนักการเมืองฝ่ายค้าน นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ รวมทั้งมีการสั่งประหารชีวิตประชาชนโดยไม่มีกระบวนการตามกฎหมายแต่อย่างใด ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ได้ถึงแก่อสัญกรรมในวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๖ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนและสืบต่ออำนาจเผด็จการต่อมา โดยได้มีการลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ มีการกวาดล้างปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้มีการต่อสู้กันด้วยอาวุธและอาศัยการจัดตั้งกองกำลังในชนบทเป็นฐานซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ที่ต่อเนื่องมาอีกกว่า ๒๐ ปี การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งคือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งใช้เวลาร่างนานถึงเกือบสิบปี คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งจอมพลถนอมได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ต่อมาจอมพลถนอมได้มีการรัฐประหารตนเองเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภาเพื่อฟื้นฟูระบอบเผด็จการทหารเต็มรูปแบบขึ้นมาใหม่ ซึ่งสร้างความไม่พอใจอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไปอันนำมาสู่เหตุการณ์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

๔. ๑.๓ ช่วงเหตุการณ์เดือนตุลาคม (พ.ศ. ๒๕๑๖ - พ.ศ. ๒๕๑๗)

เหตุการณ์เดือนตุลาคม ๒๕๑๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มต้นจากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของกลุ่มนักศึกษา

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓

ปัญญาชน และนักกิจกรรมทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง ได้ยื่นหนังสือต่อรัฐบาล เพื่อขอให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่จอมพลถนอมได้สั่งให้มีการจับกุมและปราบปรามกลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างเฉียบขาด สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนและก่อให้เกิดกระแสต่อต้านอำนาจการปกครองของจอมพลถนอมอย่างรุนแรงจนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของนักศึกษาและประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และมีการเคลื่อนขบวนใหญ่ไปตามถนนราชดำเนินไปจนถึงพระบรมรูปทรงม้า เพื่อแสดงการต่อต้านรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่มีประชาชนมาเข้าร่วมการชุมนุมและเดินขบวนหลายแสนคน ในที่สุดได้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนที่ข้างพระราชวังสวนจิตรลดา เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และกลายเป็นเหตุการณ์ลูกกลม จอมพลถนอมได้พยายามสั่งให้มีการปราบปรามอย่างรุนแรงโดยใช้กำลังทหาร ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมสถานการณ์ แต่ปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลไม่อาจจะควบคุมสถานการณ์ได้ เนื่องจากพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบกไม่ยอมสั่งเคลื่อนย้ายกำลังออกมาปราบปรามตามคำสั่ง ทำให้จอมพลถนอมต้องลาออกและหลบหนีออกจากประเทศ^๓ เหตุการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงพลังในการชุมนุมของประชาชนซึ่งมีความสำคัญต่อทิศทางในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นบทเรียนครั้งสำคัญในการบริหารประเทศของรัฐบาลและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประชาชน ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีการใช้กำลังเข้าควบคุมสถานการณ์อย่างเฉียบขาดและมีการใช้ความรุนแรงต่อประชาชน จะก่อให้เกิดความโกรธแค้นและไม่พอใจแก่ประชาชนเป็นอย่างมากอันจะทำให้ประชาชนที่มีความรู้สึกว่าถูกกดขี่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ เดินทางเข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะมากขึ้นและทำให้สถานการณ์ลูกกลมบานปลายจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ กรณีเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ถือเป็นความสำเร็จครั้งแรกของประชาชนในการรวมพลังชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้สถานการณ์ในประเทศกลับสู่สถานการณ์ปกติ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่อีกครั้ง ในช่วงเวลานี้ได้เกิดกระแสการต่อสู้เพื่อเอกราช ประชาธิปไตยและความเป็นธรรม โดยได้รับอิทธิพลของแนวความคิดสังคมนิยมและได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง มีการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนขึ้นหลายองค์กรเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖

๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากการที่จอมพลถนอมซึ่งได้หลบหนีออกนอกประเทศได้บวชเป็นสามเณรกลับเข้ามาในประเทศ ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่นิสิตนักศึกษาเป็นอย่างมาก จึงได้มีการชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาเพื่อขับไล่จอมพลถนอมให้ออกนอกประเทศ ก่อให้เกิดเหตุการณ์จลาจลซึ่งนำไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามของเจ้าหน้าที่ ทำให้ฝ่ายนักศึกษาและประชาชนเสียชีวิตนับร้อยคน และถูกจับกุมคุมขังถึง ๓,๐๐๐ คน และในเย็นวันเดียวกันคณะปฏิรูปแห่งชาติ นำโดย พล.ร.อ.สังัด ชะลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และได้ใช้อำนาจคณะรัฐประหารเข้าควบคุมสถานการณ์และยกเลิกรัฐธรรมนูญ สถาปนาระบบอบเผด็จการกลับคืนมาใหม่ ทำให้บทบาทของขบวนการนักศึกษาในยุค ๑๔ ตุลาคม สิ้นสุดลง ถือเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญอีกครั้งในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะและการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามประชาชนอย่างเฉียบขาดและรุนแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียและเป็นบทเรียนในการชุมนุมสาธารณะในครั้งต่อมา

จากเหตุการณ์การชุมนุมเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งได้มีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รวมทั้งใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารในการเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะของประชาชนด้วยความเด็ดขาดนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญกับการแสดงออกของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะน้อย และต้องการเข้าควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว จึงได้มีการใช้มาตรการในการเข้าจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงและเกินสมควรแก่เหตุ ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยในเวลาต่อมา

๔.๑.๔ ช่วงประชาธิปไตยในยุคหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม (พ.ศ. ๒๕๑๙ – พ.ศ. ๒๕๓๕)

หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้วได้มีการแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้การดูแลของคณะรัฐประหาร ซึ่งมีการใช้อำนาจในการปราบปรามและจับกุมประชาชนเป็นจำนวนมากโดยไม่มีการสอบสวนตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมและมีการกล่าวหาประชาชนในข้อหาคอมมิวนิสต์ ทำให้นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากได้ตัดสินใจเดินทางไปยังเขตชนบทเพื่อเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีการยกเลิกการเลือกตั้งและยุบพรรคการเมือง ปิดหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นอย่างมาก ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ใช้นโยบายการผ่อนคลายเป็นให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมสมัย ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และ

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ รวมทั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป มีการประกาศใช้นโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ทำให้นักศึกษาและประชาชนที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้กลับเข้าร่วมพัฒนาชาติ ส่งผลต่อบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลในสมัยดังกล่าวยังคงใช้กองทัพและเสียงของสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งในการสนับสนุนอำนาจของรัฐบาล ทำให้ในสมัยนี้ถูกเรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ ต่อมาเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จากการเลือกตั้ง ได้มีนโยบายเปิดเสรีทางการค้าทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟู จนกระทั่งมีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสท.) ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และยุบสภา เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนและมีการเคลื่อนไหวคัดค้านอำนาจของคณะรัฐประหาร ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งได้เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และพลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกและเป็นผู้ร่วมก่อการรัฐประหารได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้เคยให้สัตยาบันว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ประชาชนไม่พอใจ และได้มีการรวมตัวคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ในวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สหพันธ์นิสิตนักศึกษา และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้ร่วมกันจัดการชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ที่บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า โดยมีประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมนับแสนคน และได้มีการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลตลอดมา จนกระทั่งในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๓๕๓๕ ประชาชนประมาณ ๓ แสนคนได้เข้าร่วมการชุมนุมที่ท้องสนามหลวงและได้มีการเดินขบวนเพื่อไปยังทำเนียบรัฐบาล เมื่อขบวนเคลื่อนมาถึงบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการปิดกั้นเส้นทางโดยใช้ลวดหนามและเครื่องกีดขวาง และเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงได้ใช้รถดับเพลิงฉีดน้ำเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งได้ใช้ก้อนหิน เศษไม้ ขว้างปาใส่รถดับเพลิงและเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงบุกขึ้นไปบนรถดับเพลิงจนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตีด้วยกระบองจนได้รับบาดเจ็บ พลเอกสุจินดา ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยห้ามการชุมนุมมั่วสุมกันทางการเมือง มีการควบคุมสื่อสารมวลชน รวมถึงได้มีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลสถานการณ์จากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ทหาร แต่ประชาชนยังคงเข้าร่วมการชุมนุมและเดินขบวนต่อไป จนกระทั่งวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าสลายการชุมนุมครั้งใหญ่โดยมีการใช้อาวุธปืน ทำให้ประชาชนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีการจับกุมประชาชนไปไว้ที่โรงเรียนตำรวจนครบาลบางเขน แต่เหตุการณ์ยังมิได้สงบลงนอกจากนี้ยังมีการชุมนุมกดดันรัฐบาลตามจังหวัดต่างๆ รัฐบาลจึงต้องยอมผ่อนปรนการใช้มาตรการที่รุนแรงกับประชาชน

โดยเหตุการณ์ได้สิ้นสุดลงเมื่อพลเอกสุจินดาและพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้นำการชุมนุม ได้เข้าเฝ้า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีการแพร่ภาพข่าวไปทั่วประเทศ ทำให้สถานการณ์ กลับเข้าสู่ภาวะปกติ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นลำดับโดยได้มีการยอมรับในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงต่อต้านการรัฐประหารและการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา อันนำไปสู่ใช้อำนาจของรัฐบาลในการเข้าปราบปรามประชาชน ซึ่งได้มีการใช้กำลังทหารและอาวุธปืนในการสลายการชุมนุม จนนำไปสู่ความสูญเสียชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากรวมถึงได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยได้ใช้มาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ ซึ่งเป็นการใช้มาตรการที่รุนแรงและเกินสมควรแก่เหตุในการจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะของประชาชนที่เกิดขึ้น ทำให้สถานการณ์ลุกลามบานปลายเกิดการจลาจลจนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้

๔.๑.๕ ช่วงการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. ๒๕๓๕ – พ.ศ. ๒๕๔๐)

หลังจากพลเอกสุจินดาได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ นำมาสู่การปกครองโดยระบบรัฐสภาที่มาจากกาเลือกตั้งอีกครั้ง ในช่วงเวลานี้ได้มีการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นลำดับและได้มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาย่อยครั้ง ถือเป็นช่วงที่มีการพัฒนาในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ดีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการชุมนุมสาธารณะยังคงมีลักษณะที่เกินสมควรแก่เหตุอยู่หลายครั้ง ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการชุมนุมประท้วงของชาวนาภาคกลางหลายจังหวัดและองค์กรสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกยอ. ภาคอีสาน) ได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาภาคอีสาน โดยเฉพาะปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน แต่รัฐบาลเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวมีพรรคการเมืองอยู่เบื้องหลัง ในวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ รัฐบาลได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของชาวนาที่จังหวัดกำแพงเพชร เนื่องจากมีการปิดล้อมศาลากลางจังหวัดและปิดถนน การสลายการชุมนุมดังกล่าวทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต ๑ คน ในทางการเมืองได้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อให้เป็นประชาธิปไตย โดยมี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้นุ่งหม้อสีขาวถือศีลและอดอาหาร เพื่อเป็นการกดดันรัฐบาล^๕ ต่อมา

^๕ สุชาติ ยัมประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓๙ - ๒๔๑

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มีองค์กรสมัชชาคนจนซึ่งแยกตัวมาจาก สกยอ. เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้เคลื่อนไหวคัดค้านแนวทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่มุ่งสู่ความเป็นอุตสาหกรรม โดยละเลยภาคเกษตรกรรม ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ กลุ่มสมัชชาคนจนนับหมื่นคนจาก ๒๑ จังหวัดได้เคลื่อนไหวโดยการชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของชาวนา ๔๗ กรณี การชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานถึง ๑ เดือน ในที่สุดรัฐบาลจึงได้รับข้อร้องเรียนทั้งหมดไว้พิจารณาและให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดูแลแก้ปัญหา^๕ การชุมนุมจึงสลายตัวไป หลังจากนั้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการชุมนุมใหญ่ของกลุ่มสมัชชาคนจนที่หน้าทำเนียบรัฐบาลวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อทวงสัญญาที่รัฐบาลรับว่าจะแก้ปัญหาให้กับชาวนา ๑๒๑ กรณี โดยมีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานถึง ๙๙ วัน จนถึงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ยอมรับในปัญหาของสมัชชาคนจน นำไปสู่การมีมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งให้มีการแก้ปัญหาต่างๆ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหา ๑๒ คณะเพื่อเป็นกลไกในการติดตามการดำเนินการแก้ไขปัญหา^๖ ต่อมาได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้น โดยมีการประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและองค์กรในหลายภาคส่วนจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีหลักการรองรับมากที่สุดฉบับหนึ่ง

ในช่วงเวลานี้ได้มีการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาชนหลายภาคส่วนโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรซึ่งมีการรวมตัวกัน และได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา รวมถึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งได้มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้สีเขียวเป็นสัญลักษณ์ ซึ่งมาตรการที่รัฐบาลได้ดำเนินการต่อการชุมนุมในช่วงเวลานี้มักจะมีการเจรจาและรับปัญหาของกลุ่มผู้ชุมนุมไปพิจารณาทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมพอใจและสลายการชุมนุมไปด้วยตัวเอง ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ และมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลผู้ชุมนุมก็มักจะเป็นไปด้วยความละมุนละม่อมไม่เกิดความรุนแรงขึ้น

๔.๑.๖ ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(พ.ศ. ๒๕๔๐ – พ.ศ. ๒๕๔๘)

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ประกาศลาออกจาก

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๔ - ๒๔๕

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๐

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้อาจมาจากปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยนายชวน หลีกภัย ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรืแทนเป็นสมัยที่สองโดย ได้มีปัญหาคัดแย้งกับภาคประชาชน เช่น เกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมของคนงานโรงงานไทยซัมมิทอโตพาท ที่ถนนบางนา-ตราด โดยมีข้ออ้างว่าคนงานประท้วงปิดถนนขวางเส้นทางการจราจรและอ้างว่ามีมือที่สามเป็นพรรคการเมืองใหญ่อยู่เบื้องหลัง^๗ ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนชาวจังหวัดกาญจนบุรีชุมนุมประท้วงความไม่ชอบธรรมในการก่อสร้างท่อส่งก๊าซระหว่างประเทศไทย-พม่าของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งมีการทำลายป่าไม้และสภาพแวดล้อมอย่างมาก ในวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการจับกุมผู้นำการชุมนุมและผู้นำชาวบ้านจำนวน ๓๐ คน ในข้อหาก่อการจลาจล และได้ก่อสร้างโครงการต่อไปจนเสร็จโครงการ ต่อมาในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการชุมนุมประท้วงของประชาชนซึ่งได้จัดตั้งเป็นองค์กรกลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอกและกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมบ้านกรูด โดยมีการชุมนุมประท้วงปิดถนน ในที่สุดเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าสลายการชุมนุมของชาวบ้านเพื่อเปิดเส้นทางและมีการจับกุมดำเนินคดีสมาชิกองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ (NGOs) และผู้นำชาวบ้าน อย่างไรก็ตามยังมีการชุมนุมประท้วงของชาวบ้านทั้งสองแห่งต่อไป จากนั้นในวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีกลุ่มเกษตรกรชาวไร่มันสำปะหลังจากจังหวัดนครราชสีมาชุมนุมประท้วงรัฐบาลอยู่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล และได้เกิดเหตุการณ์สุนัขของเจ้าหน้าที่ตำรวจกัดกลุ่มผู้ชุมนุม ในกรณีกลุ่มชาวบ้านที่ต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลได้ชุมนุมยื่นข้อเสนอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูลทั้ง ๔ บาน เพื่อให้ปลาสามารถขึ้นมาวางไข่ได้ ต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กลุ่มผู้ชุมนุมของสมัชชาคนจนจำนวน ๒๐๐ คน ได้เดินทางมาจากเขื่อนปากมูลแล้วใช้บันไดไม้ไผ่ที่จัดเตรียมมาวางพาดที่ประตูหน้าทำเนียบรัฐบาลด้านถนนพิษณุโลก บุกเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลครั้งแรก และต่อมาในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ชาวบ้านได้บุกป็นเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลเป็นครั้งที่สอง รัฐบาลจึงได้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมโดยการรื้อเต็นท์ ทำลายเครื่องกระจายเสียง และจับกุมชาวบ้านปากมูลจำนวน ๒๐๒ คน^๘ ในช่วงเวลาดังกล่าวนับเป็นช่วงที่รัฐบาลได้ใช้มาตรการในการเข้าจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างจริงจัง โดยมีการสลายการชุมนุม จับกุมและฟ้องร้องผู้นำภาคประชาชนหลายครั้ง อย่างไรก็ตามก็ได้มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนอย่างสม่ำเสมออันเป็นการแสดงถึงการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๗

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๘ - ๒๕๙

รัฐบาลนายชวนได้บริหารประเทศจนเกือบครบวาระของสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ประกาศยุบสภา และมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ได้พยายามแสดงท่าทีเป็นมิตรต่อภาคประชาชน โดยการทานข้าวกับผู้ชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลและให้คำมั่นสัญญาต่อสมัชชาคนจนว่าจะเร่งแก้ไขปัญหาให้ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน สมัชชาคนจนจึงยุติการชุมนุมเพื่อเปิดโอกาสและให้เวลารัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ต่อมาในวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์อย่างเป็นทางการโดยได้มีการพยายามเสนอกฎหมายความมั่นคงฉบับใหม่มาทดแทน ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีความมั่นคงในอำนาจมากขึ้น รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ จึงได้มีการจัดการกับการเคลื่อนไหวภาคประชาชน เช่น การสลายการชุมนุมกรณีคัดค้านการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย ในวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เข้ารีดเต็นท์และที่พักของชาวบ้านที่ชุมนุมประท้วงบริเวณเขื่อนปากมูล ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ จากนั้นต่อมาในวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานครในสมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการฯ ได้ใช้กำลังเข้ารีดถอนเพิงพักของสมัชชาคนจนที่ชุมนุมประท้วงอยู่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล และหลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการจัดภูมิทัศน์บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลและตั้งแผงจราจรกันเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนมาชุมนุมที่บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลอีก นอกจากนี้ในปีพ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้มีมติให้ยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ ๔๓ (พตท.๔๓) ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการปราบปรามการก่อการร้ายอย่างจริงจังทำให้สถานการณ์ยิ่งรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีเหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี และที่อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา หลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจได้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของประชาชนที่หน้าอำเภอตากใบ และจับกุมประชาชนจำนวน ๑,๓๗๐ คน ไปสอบสวน แต่เนื่องจากการขนส่งที่ปราศจากความระมัดระวังทำให้ประชาชนเสียชีวิตถึง ๗๘ คน กรณีดังกล่าวทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ถูกวิจารณ์อย่างหนักในเรื่องการใช้มาตรการที่รุนแรงในภาคใต้ โดยใช้วิธีการทางทหารปราบปรามประชาชน อันทำให้สถานการณ์ร้ายแรงขยายวงออกไป นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้นโยบายขั้นเด็ดขาดในการปราบปรามยาเสพติดทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐบาลถูกกล่าวหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับมีเรื่องกล่าวหาการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในรัฐบาล ทำให้ประชาชนไม่พอใจและได้มีการแสดงออกของประชาชนโดยทั่วไปเพื่อคัดค้านนโยบายและการกระทำของรัฐบาล แม้จะได้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ครั้งใหม่พรรคไทยรักไทยและพ.ต.ท.ทักษิณ ได้กลับมาเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว แต่การชุมนุมประท้วงเพื่อขับไล่รัฐบาลก็เกิดขึ้นอย่างหนักหลังจากนั้น

สถานการณ์การชุมนุมสาธารณะในช่วงเวลานี้ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมาก มีการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาปากท้อง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความยุติธรรม เป็นต้น แม้รัฐบาลจะได้มีการสลายการชุมนุม แต่ก็ได้มีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นอีกหลายครั้งตามมา อย่างไรก็ตามมาตรการที่รัฐบาลใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะรวมถึงการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการเข้าสลายการชุมนุมซึ่งมีความรุนแรงและก่อให้เกิดความสูญเสียขึ้นหลายครั้ง ก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนขึ้นมา จนกระทั่งมีการชุมนุมครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา

๔. ๑.๗ ช่วงเหตุการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๘ – ปัจจุบัน)

ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีความต่อเนื่อง รวดเร็วและเป็นที่ยอมรับของประชาชนจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายที่รวดเร็วและเด็ดขาดนั้นได้มีการใช้อำนาจไปในทางที่รวมอำนาจเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว โดยลดทอนบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆในสังคม มีการใช้กฎหมายในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลในรัฐบาล และมีการดำเนินนโยบายที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ซึ่งกลไกของรัฐในขณะนั้นไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ จนกระทั่งได้มีเสียงต่อต้านรัฐบาลจากกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนหลายกลุ่ม มีการจัดเวทีสาธารณะเพื่อคัดค้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และมีการรวมตัวชุมนุมเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลซึ่งมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งได้มีการนัดชุมนุมครั้งใหญ่เพื่อขับไล่รัฐบาลโดยกลุ่มผู้ชุมนุมที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) พ.ต.ท.ทักษิณได้พยายามแก้ปัญหาโดยการประกาศยุบสภาในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมีพรรคการเมืองหลายพรรคประกาศไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในครั้งนี้ อย่างไรก็ตามการชุมนุมยังคงดำเนินต่อไป โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวกดดันให้มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันได้มีการรวมตัวของกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนรัฐบาลและต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจำนวนนับพันคนซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดสถานที่ชุมนุมไว้ที่สวนจตุจักร ความขัดแย้งยังคงดำเนินต่อมาจนกระทั่งกลุ่มพันธมิตรประชาชน

เพื่อประชาธิปไตยประกาศนัดชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อขับไล่รัฐบาล โดยมีการเรียกร้องให้ทหารออกมาแสดงบทบาท ในขณะที่รัฐบาลก็ได้เตรียมประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและได้มีการสั่งการให้เคลื่อนกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้ามารักษาความสงบเรียบร้อย ตามแผนปฏิวัติ ๑๔๙ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารถือโอกาสทำการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยคณะทหารที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และยกเลิกรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง ต่อมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๑ ปี ในระหว่างนี้ได้มีการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) เพื่อขับไล่พลเอกสุรยุทธ์ และต่อต้านการรัฐประหาร โดยในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ กลุ่มผู้ชุมนุมประมาณ ๒,๐๐๐ คนได้เดินขบวนเพื่อจะไปยัง บ้านพักของประธานองคมนตรีและได้มีการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งตั้งด่านสกัดในหลายจุด โดยใช้แก๊งเหล็กก๊วนและรถบรรทุกของกรุงเทพมหานครจอดขวางไว้ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้สลายการชุมนุมโดยใช้แก๊สน้ำตาและกำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งสวมชุดป้องกันและใช้อุปกรณ์เพียงโล่ และกระบอง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้ได้รับบาดเจ็บหลายคน ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วได้มีการลงประชามติและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จากนั้นได้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ พรรคพลังประชาชนซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคไทยรักไทยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคได้ชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนายสมศักดิ์ สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ดำเนินนโยบายในแนวทางเดียวกับรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ทำให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านและได้มีการนัดชุมนุมขับไล่รัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและเดินขบวนไปยัง ทำเนียบรัฐบาลจนนำไปสู่การชุมนุมยืดเยื้อที่สะพานมัฆวานรังสรรค์และกลุ่มผู้ชุมนุมได้บุกเข้ายึด ทำเนียบรัฐบาลในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ใช้มาตรการหลายรูปแบบในการควบคุมการชุมนุม มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งเพื่อขอคุ้มครองชั่วคราว รวมถึงการพยายามใช้กำลังเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปในทำเนียบรัฐบาลแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปก.) ได้มีการรวมกลุ่มตั้งขบวนบริเวณ กองบัญชาการกองทัพบกและได้เคลื่อนขบวนไปต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารประมาณ ๕๐๐ นายตั้งแนวสกัดอยู่ระหว่าง

กลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองโดยมีเพียงโล่พลาสติกเป็นเครื่องป้องกัน แต่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่ายและมีผู้เสียชีวิต ๑ คนและมีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก รัฐบาลนายสมัคร ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแม่ทัพภาคที่ ๑ เป็นรองหัวหน้าผู้รับผิดชอบ เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทหารในการเข้ามาควบคุมการชุมนุม แต่เจ้าหน้าที่ทหารมิได้ดำเนินการเข้าควบคุมสถานการณ์หรือสลายการชุมนุมแต่อย่างใด โดยมีการประกาศว่าทหารอยู่ข้างประชาชน ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมยังคงจัดการชุมนุมต่อเนื่องต่อไป หลังจากนั้น นายสมัครได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่านายสมัคร ได้มีการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ของรัฐ ทำให้ต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบในการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายเพื่อที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนขบวนมาชุมนุมปิดล้อมรัฐสภาเพื่อขัดขวางการเข้าแถลงนโยบายของนายสมชาย ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมเพื่อเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปในรัฐสภาในวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมและมีการระเบิดขึ้นทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑ คนและบาดเจ็บสาหัสอีกเป็นจำนวนมาก หลังจากการแถลงนโยบายเสร็จสิ้น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุมขับไล่รัฐบาลต่อไปและได้มีการเคลื่อนขบวนไปยังสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิ โดยปิดล้อมสนามบินไว้ทำให้ผู้โดยสารไม่สามารถใช้สนามบินได้ จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคพลังประชาชนและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคซึ่งส่งผลให้นายสมชายพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงได้ยุติการชุมนุมลง ต่อมารัฐสภาได้มีมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้กลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองและผู้ที่ต่อต้านการรัฐประหารรวมทั้งกลุ่มผู้ที่สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ได้มีการรวมตัวกันนัดชุมนุมเพื่อต่อต้านรัฐบาล โดยมีกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เป็นแกนนำซึ่งใช้สัญลักษณ์เสื้อสีแดง การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้เกิดเหตุการณ์จลาจลในวันที่ ๑๑ - ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้มีการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหาร และเกิดเหตุการณ์การสลายการชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร โดยในการใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำภายใต้กรอบที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่

๔.๒.๑ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ โดยในวรรคหนึ่งได้บัญญัติถึงการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติหลักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน โดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการใช้เสรีภาพดังกล่าว แม้จะยังไม่มีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสันติบัญญัติก็ตาม

โดยในวรรคสองของมาตรา ๖๓ ได้บัญญัติถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนไม่ได้ หากแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวนั้นอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าหากเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะจัดขึ้นโดยเอกชนเฉพาะกลุ่มซึ่งไม่มีการเปิดให้สาธารณะชนเข้าร่วมในการชุมนุมนั้น รัฐไม่อาจตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวได้ แต่มีได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่สามารถเข้าไปอำนวยความสะดวกหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณการชุมนุมนั้นได้ ซึ่งหากการชุมนุมที่จัดขึ้นโดยเอกชนเฉพาะกลุ่มนั้นมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยผู้ที่กระทำความผิดนั้นไม่อาจอ้างความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

นอกจากนี้การตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑) เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ดังนั้นในการใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงต้องกระทำภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดีมาตรา ๒๙ กำหนดว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นแม่บทในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งการที่รัฐจะตรากฎหมายใดๆขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นไม่ได้ และโดยที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าเมื่อยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะแล้วประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างไรก็ได้โดยเสรี แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องมีกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้มาตรา ๒๘ ได้กำหนดว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ จะกระทำมิได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควรและการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการดูแลการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่ให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้จนไปกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพประการอื่นจนเกินสมควรด้วย

๔.๒. ๒ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติ

ในการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกตินั้น ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้สำหรับวางกรอบกติกาหรือกำหนดกฎเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะโดยตรง แต่ในการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายหลายฉบับในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่างๆ มาใช้กับการชุมนุมสาธารณะ ดังนี้

๔.๒.๒.๑ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓

บัญญัติถึงการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเหมาะสม และให้ใช้ภาษาไทยในการโฆษณา โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ที่ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาต โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไข เช่น เวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียงลงในใบอนุญาตด้วยและผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น นอกจากนี้มาตรา ๖ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อให้เกิดความรำคาญแก่ประชาชน และหากการโฆษณานั้นกระทำผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้หยุดการโฆษณานั้นได้ โดยได้กำหนดโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาทและให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

แม้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้ จะมุ่งหมายถึงการโฆษณาประชาสัมพันธ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่โดยที่ในการชุมนุมสาธารณะนั้น ย่อมมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงให้ผู้ร่วมการชุมนุมนั้นได้ยินได้ฟังด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงสามารถนำมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะได้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระจายเสียงนั้นเกินสมควร แต่อย่างไรก็ดี ในการที่ประชาชนจะใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมนั้นมีขั้นตอนการขออนุญาตหลายขั้นตอน โดยผู้ขออนุญาตจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่นายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเสียก่อน ซึ่งอาจเป็นการกระทบต่อสิทธิในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงปัญหาต่อสาธารณะได้ โดยส่วนมากการชุมนุมสาธารณะในแต่ละครั้งไม่ได้มีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรกำหนด

มาตรการในการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงให้สอดคล้องและไม่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตามได้เคยมีการจับกุมผู้นำการชุมนุมที่ใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้วหลายครั้ง รวมทั้งได้มีการยึดเครื่องเสียงด้วย แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มิได้เคร่งครัดในการเอาผิดต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนมากนัก โดยมากจะลงโทษโดยวิธีเปรียบเทียบปรับเท่านั้น

๔.๒.๒.๒ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการจราจรให้เหมาะสมกับสภาพการจราจรและจำนวนพาหนะที่เพิ่มขึ้น และเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน โดยมาตรา ๑๐๘ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจราจรและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนดและมาตรา ๑๐๙ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนี้มาตรา ๑๑๔ ยังได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทและเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนเคลื่อนย้ายได้

โดยพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดถึงนิยามของ “เจ้าพนักงานจราจร” ในมาตรา ๔ (๓๗) หมายความว่า ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานจราจร และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจราจร ซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้ห้ามมิให้กระทำการด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรในบริเวณผิวการจราจร (Traffic Area) เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจรเท่านั้น แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าถ้าผู้ชุมนุมได้กระทำการในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถที่จะดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจไม่สามารถที่จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง ทำได้ก็เพียงแต่

ควบคุมมิให้มีการชุมนุมขยายวงกว้างออกไปกีดขวางการจราจรมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจจะเกิดขึ้นจากผู้ใช้รถใช้ถนนได้

๔.๒.๒.๓ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการควบคุมและดูแลรักษาทางหลวง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจตรายานพาหนะที่เดินบนทางหลวง และการจราจรบนทางหลวง เช่น มาตรา ๓๓ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แขนง วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตดังกล่าวผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และหากมีการกระทำความผิดโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวหรือถอน ทำลาย หรือขนย้ายสิ่งที่ติดตั้ง แขนง วางหรือกองอยู่ภายในกำหนดเวลาอันสมควร โดยผู้นั้นจะเรียกวงค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น มาตรา ๓๗ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวงหรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล และมาตรา ๔๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก เศษหิน ดินทราย หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เศษหิน ดิน ทราย ตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทาง โดยมีบทกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๗๒ นอกจากนี้มาตรา ๔๑ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดหยุด จอด หรือกลับยานพาหนะใด ๆ บนทางจราจรหรือไหล่ทางในทางหลวงสายใดทั้งสายหรือบางส่วนได้ โดยทำเป็นประกาศหรือเครื่องหมายให้ปรากฏไว้ในเขตทางหลวงนั้น และมาตรา ๔๒/๑ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจเคลื่อนย้ายยานพาหนะที่หยุดหรือจอดในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ยานพาหนะอื่นหรือผู้ใช้ทาง หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

อย่างไรก็ตามได้มีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ.... มาตรา ๒๐ ซึ่งได้บัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเป็นการเดินแถวขบวนแห่ หรือชุมนุมกัน

ตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

อย่างไรก็ตามได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๕ คน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๙ คน รวม ๑๗๔ คน เห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ.... นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ (มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภา จึงได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) โดยวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงได้เป็นข้อยกเว้น เมื่อพิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “ ทางหลวง ” ตามมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง แล้วเห็นว่า มีความหมายกว้างขวางและมีขอบเขตเกินกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการสัญจรไปมาของประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน การที่ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติให้อำนาจการอนุญาตการชุมนุมในเขตทางหลวงได้ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และการขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวง ประกอบกับปัจจุบันในเรื่องการชุมนุมดังกล่าว มีกฎหมายอื่นบัญญัติห้ามไว้อยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ บัญญัติว่า “ ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหาร หรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใดๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด ” และมาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า “ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรือวางบนทางหลวงหรือกระทำด้วยประการใดๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือ

บุคคล ” เป็นต้น ดังนั้น มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่ให้เพิ่ม มาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็น สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และขัดกับมาตรา ๒๙ และ มาตรา ๔๔

๔.๒. ๒.๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่น ในการใช้อำนาจเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ในการจำกัดการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนโดยมาตรา ๑๐ ได้กำหนดให้การโฆษณาด้วยการปิด ทั้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะจะกระทำต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข ที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย มาตรา ๑๙ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศ กำหนดด้วยความเห็นชอบของพนักงานจราจร มาตรา ๓๗ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอน บนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ มาตรา ๓๙ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือ ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา ๔๒ โดยกำหนดให้ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และ องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทย สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา ๔๔ ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้

(๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ โดยเคร่งครัด

(๓) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือขจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

(๔) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำสั่งตักเตือนและ ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้มาตรา ๔๗ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้งหรือแขวนไว้ในบริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้น ซึ่งเห็นได้ง่าย และมาตรา ๕๐ กำหนดให้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นมีวัตถุประสงค์ในการห้ามมิให้บุคคลใดๆ ในสังคมฝ่าฝืนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมในสถานที่สาธารณะ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหลายมาตรา อันอาจเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้กฎหมายฉบับนี้ในการบังคับใช้ได้จริง เนื่องจากในการชุมนุมสาธารณะนั้นมักจะมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมจำนวนมากและการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่อาจนำไปสู่ความไม่พอใจของผู้ชุมนุม และอาจนำไปสู่เหตุการณ์ที่รุนแรงขึ้นได้ รวมถึงเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนด้วย การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจึงควรดำเนินการเพียงเพื่อควบคุมให้การชุมนุมก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นเท่านั้น

๔.๒.๒.๕ ประมวลกฎหมายอาญา

ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองนั้น จะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยในการชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องไม่ดำเนินไปโดยมีการกระทำผิดกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันได้แก่ กฎหมายอาญา ซึ่งหากมีการกระทำผิดกฎหมายอาญาเกิดขึ้นในการชุมนุมสาธารณะนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้การกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นยุติลงและมีอำนาจในการดำเนินคดีแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายนั้นต่อไป โดยกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะพอสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

มาตรา ๑๑๓ ได้กำหนดว่าผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อ

(๑) ล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

(๒) ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือ

(๓) แบ่งแยกราชอาณาจักร หรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต

มาตรา ๑๑๔ กำหนดว่าผู้ใดสะสมกำลังพลหรืออาวุธ ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อเป็นกบฏ หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อเป็นกบฏ หรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏหรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏ แล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี

มาตรา ๑๑๕ กำหนดว่าผู้ใดยุยงทหาร หรือตำรวจให้หนีราชการให้ละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือให้ก่อการกำเริบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

ถ้าความผิดนั้นได้กระทำลงโดยมุ่งหมายจะบ่อนทำลายวินัยและสมรรถภาพของกรมกองทหารหรือตำรวจเสื่อมทรามลง ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี

มาตรา ๑๑๖ กำหนดว่าผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชมโดยสุจริต

(๑) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

มาตรา ๑๑๗ กำหนดว่า ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินเพื่อบังคับรัฐบาล หรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าวและเข้ามีส่วน หรือเข้าช่วย ในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อ ทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญ ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือทำให้หวาดกลัวด้วยประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนหรือ เข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงาน งดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือ ติดต่อกับบุคคลใด ๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนนั้น โดยเฉพาะการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มักจะมีการปราศรัย ขับไล่รัฐบาล และมีการปลุกระดมให้มีการต่อต้านการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิด ตามกฎหมายอาญาดังกล่าว แต่ในการพิจารณาความผิดดังกล่าวนั้น จะต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตตามจิตสำนึกของผู้ชุมนุมด้วย หากการชุมนุมนั้นได้ดำเนินไปโดยสงบและ ปราศจากอาวุธ ซึ่งเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ชุมนุมมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยถือตามจิตสำนึกของตนในการไปสู่จุดหมายที่สูงกว่า อันเป็นการปฏิบัติอารยะขัดขืน การใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายที่เคร่งครัดเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความรู้สึก ของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะมีผลต่อพัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะในครั้งนั้นได้

มาตรา ๒๐๙ กำหนดว่าผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา ๒๑๐ กำหนดว่าผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค ๒ นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษ จำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๑๕ กำหนดว่าผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้มาตรา ๒๑๖ ได้กำหนดว่า เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มิว่าสม เพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑๕ ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กฎหมายอาญามาตราดังกล่าวนั้นมิได้มีเจตนารมณ์ในการกำหนด ความผิดสำหรับการชุมนุมสาธารณะของประชาชน เนื่องจากเป็นปกติของการชุมนุมสาธารณะที่ ย่อมจะต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก หากมีการตีความกฎหมายอาญาที่มีลักษณะ ไม่ชัดเจนไปในทางที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม จะทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะได้เลย นอกจากนี้ในการชุมนุมสาธารณะอาจมีการกระทำความผิด กฎหมายเกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุม ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้กระทำผิดนั้น เป็นการส่วนตัว จะถือว่าผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่มีได้กระทำความผิดนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำ ผิดด้วยไม่ได้ นอกจากนี้ในการชุมนุมสาธารณะอาจมีการกระทำความผิดทางอาญาในภาค ๒ และตามกฎหมายอื่นเกิดขึ้นได้อีกหลายประการ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายนั้นๆเป็นกรณีไป

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยของ บ้านเมือง ซึ่งในการชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาด้วย หากการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญาแล้วย่อมทำให้การชุมนุม สาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดีในการพิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ หรือมีการกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงเจตนาและวัตถุประสงค์ ในการชุมนุมสาธารณะครั้งนั้นด้วยว่าประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลในการก่อให้เกิดความไม่สงบ ขึ้นหรือไม่ ซึ่งหากมีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มซึ่งผู้ชุมนุม ส่วนใหญ่ไม่ได้เห็นด้วยหรือยอมรับในการกระทำนั้น จะถือว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นไป โดยไม่สงบไม่ได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้กระทำผิดกฎหมายนั้น เป็นการเฉพาะตัว และย่อมไม่ก่อให้เกิดอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการสลายการชุมนุม

๔.๒.๒.๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆสำหรับการดำเนินงานทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย ให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตาม กฎหมายต่างๆให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด

กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๔ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ มาตรา ๓๕ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น และมาตรา ๓๗ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ มาตรา ๓๙ กำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุดัตถประสงค์ของกฎหมาย มาตรา ๔๐ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติถึงการบังคับทางปกครองไว้ในมาตรา ๕๖ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้ มาตรา ๕๘ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ (๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ (๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน และในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำการโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และมาตรา ๕๙ กำหนดให้ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ ให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยคำเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ มาตรา ๖๐ กำหนดให้

เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน การเปลี่ยนแปลง มาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และถ้าผู้ อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลัง เข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

โดยในการใช้มาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุม สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไปยังผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ หรือ บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งโดยปกติ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งคำสั่งแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะเป็นหนังสือพร้อมระบุเหตุผลและวิธีการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเจ้าหน้าที่อาจแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจาก็ได้ และเจ้าหน้าที่จะต้องให้เวลาแก่ผู้ชุมนุมในการปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครองนั้นพอสมควร ซึ่งหากผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองต่อผู้ชุมนุมนั้นได้ โดยจะต้องมีคำเตือนที่ระบุมมาตรการ บังคับทางปกครอง และหากผู้ชุมนุมมีการต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้ กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ ทั้งนี้มาตรการใดๆที่ เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม จะต้องเป็นไปโดยสมควรแก่เหตุ

๔.๒.๒.๗ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ประเทศไทยได้มีความพยายามในการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมาแล้ว ๕ ครั้ง ได้แก่^๔

๑) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

โดยคณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยกฎอัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖

๒) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.

โดยพลตำรวจเอกอิสสระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภาอันติบัญญัติแห่งชาติและคณะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐

^๔ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แนวทางในการตรา กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (๒๕๕๓), หน้า ๕

๓) ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนและคณะ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

๔) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

๕) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ยกร่างโดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.)

โดยในช่วงเวลาปัจจุบันได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่น่าสนใจ ๒ ฉบับ ได้แก่

ก) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วนั้นได้มีการผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๕ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และส่วนที่ ๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

ข) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ซึ่งยกร่างโดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๖ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน และอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ส่วนที่ ๒ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด และส่วนที่ ๓ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดและการเคลื่อนขบวน

หมวด ๓ การสลายการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ซึ่งแบ่งเป็น ๔ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๒ ขั้นตอนการบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๓ การบังคับทางปกครองโดยตรง และส่วนที่ ๔ การบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

หมวด ๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด ๕ การอุทธรณ์ และหมวด ๖ บทกำหนดโทษ

ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติฯทั้งสองฉบับนี้แล้ว มีข้อที่ควรพิจารณาถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

ก) หลักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

โดยร่างพระราชบัญญัติฯของ มสช. ให้ถือว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือการเคลื่อนขบวนโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา ๖) ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันสิทธิในการชุมนุมของประชาชน ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯของคณะรัฐมนตรีให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายและการชุมนุมสาธารณะในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๔)

ข) ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. กำหนดไว้ว่าการชุมนุมสาธารณะ หมายความว่า การรวมตัวอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะของบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและบุคคลทุกคนอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี ไม่ว่าการชุมนุมดังกล่าวจัดในบริเวณที่มีอาณาเขตจำกัดทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่อาจเคลื่อนที่ในลักษณะเคลื่อนขบวน หรือการจัดชุมนุมในพื้นที่ที่มีลักษณะเปิดโล่งและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะอาจเคลื่อนที่ในลักษณะการเคลื่อนขบวนร่วมด้วยก็ได้ (มาตรา ๓) ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ว่า การชุมนุมสาธารณะหมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ (มาตรา ๕) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯฉบับนี้มิได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ ดังนั้นหากมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ว่าจะกี่คนก็ตาม ก็อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฯฉบับนี้

ค) ข้อยกเว้นไม่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช. (มาตรา ๔) และร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๓) นั้นมีความใกล้เคียงกัน โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช. จะยกเว้นไม่ใช้บังคับกับการประชุมของพรรคการเมือง การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น การชุมนุมอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานที่จัดขึ้นภายในสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ การชุมนุมสาธารณะภายในสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในทางการศึกษา การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่จัดขึ้นตามขนบธรรมเนียมประเพณี กิจกรรมทางศาสนาหรือความเชื่อ กิจกรรมเพื่อการกีฬา การศึกษาวิจัย ความบันเทิงหรือการสาธารณะกุศล เท่าที่ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมตามประเพณี หรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่น เพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ (มาตรา ๓) โดยการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๔) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อยกเว้นเรื่องการประชุมของพรรคการเมือง จึงอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองได้

ง) การแจ้งการชุมนุม

ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งสองฉบับนี้ กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการชุมนุม แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับนี้จะกำหนดระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมไว้ต่างกัน กล่าวคือ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ มสช. ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ถึง ๑๖๘ ชั่วโมง (มาตรา ๒๓) แต่หากไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้ทันทีจะทำโดยวาจาได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง

ก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง (มาตรา ๑๐) หากไม่สามารถแจ้งการประชุมก่อนได้ จะต้อง มีหนังสือแจ้งการประชุมพร้อมคำขอผ่อนผันต่อเจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มการประชุม (มาตรา ๑๔)

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่ควรอนุญาต ให้จัดการประชุม ร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช.กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณา คำคัดค้านการประชุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวนให้เสร็จ ก่อนเริ่มการประชุม โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด (มาตรา ๒๔) ส่วนร่างพระราชบัญญัติ ของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะต้องยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการประชุม ให้ศาลพิจารณาคำขอดังกล่าวเป็นการด่วน คำสั่งของศาลให้เป็นที่สิ้นสุด (มาตรา ๑๓) และในกรณีที่ผู้จัดการประชุมไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันของเจ้าหน้าที่ ให้ยื่นคำร้อง ต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน คำสั่งของศาลให้เป็นที่สิ้นสุด (มาตรา ๑๔)

จ) ข้อจำกัดในการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับมสช. กำหนดให้ การชุมนุมสาธารณะ หรือเคลื่อนขบวนในบริเวณอาคารรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล สถานทูต สถานที่ตั้ง องค์การระหว่างประเทศ ที่ทำการศาล สนามบิน สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งให้กระทำ ได้เท่าที่ไม่ขัดขวางการให้บริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่เป็นอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร (มาตรา ๑๑) ส่วนร่างพระราชบัญญัติ ของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวาง ทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนัก ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา และทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ทำอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ (มาตรา ๘)

ฉ) การสลายการชุมนุมและบทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับ มสช. กำหนดวิธีการบังคับ ทางปกครอง ซึ่งเป็นการบังคับกับตัวบุคคลหรือทรัพย์สิน มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ สั่งห้ามเข้าร่วมการประชุมหรือคำสั่งสลายการชุมนุม ซึ่งการสลายการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่อาจ ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง โดยใช้กำลังทางกายภาพ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ เช่น การใช้ เครื่องพ่นน้ำ การฉีดน้ำ การใช้เครื่องกีดขวางหรืออาวุธ เช่น แก๊สน้ำตาหรือระเบิดควันได้ (มาตรา ๓) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงต้องเลือกมาตรการบังคับ ทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อผู้ที่จะอยู่ใต้บังคับทางปกครองและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด โดยหากมีการเลือกใช้อาวุธหรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ต้อง กระทำเท่าที่จำเป็นอย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ (มาตรา ๓๐) และห้ามใช้อาวุธปืนหรือ

วัตถุประสงค์ในการดำเนินการสลายการชุมนุม (มาตรา ๓๕) และจะต้องมีการเตือนหรือประกาศผ่านเครื่องขยายเสียงอย่างน้อยสองครั้ง ก่อนที่จะมีการใช้อาวุธต่อผู้ชุมนุม (มาตรา ๓๗) ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่จะประกาศกำหนดให้ พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว (มาตรา ๒๖) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยมีอำนาจค้นและจับ ผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้ หรือมีไว้ใน การชุมนุมสาธารณะนั้น กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา ๒๗)

โดยร่างพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับ มสช. ได้กำหนดโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเคลื่อนขบวน ผู้เข้าร่วมการชุมนุม สื่อมวลชน และผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวชำระค่าปรับทางปกครองและให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับทางปกครองได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมและผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ โดยอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น

ทั้งนี้ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่ ๑. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ๒. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... (นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ๓. ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ....(นายสถาพร มณีรัตน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ๔. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.(นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ๕. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน พ.ศ....(นายพีรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะเป็นผู้เสนอ) โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ในวันที่ ๙-๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ นายพีรพันธุ์ พาลุสุข และนายสถาพร มณีรัตน์ ได้ขอถอนร่างกฎหมายสองฉบับออกจากระเบียบวาระการประชุมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย ได้ขอถอนชื่อออกจากการเป็นผู้ร่วมเสนอร่างกฎหมายของนายจุมพฏ บุญใหญ่ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นด้วยกับการถอนชื่อดังกล่าวทำให้เหลือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพียงสองฉบับ ได้แก่

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะ และในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวในวาระแรก พร้อมแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อแปรญัตติจำนวน ๓๖ คน อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้มีมติคัดค้านการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่ามีแนวโน้มว่าจะมีการใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามการชุมนุมสาธารณะของประชาชน โดยไม่ได้เสนอชื่อสมาชิกเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญตามสัดส่วนเดิมจำนวน ๓๖ คน โดยให้เว้นว่างสัดส่วนของฝ่ายค้านจำนวน ๑๒ คนเอาไว้

๔.๒.๓ กฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์พิเศษ

ในกรณีที่เกิดสถานการณ์พิเศษขึ้นในประเทศนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอาจถูกจำกัดลงได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ได้กำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

๔.๒.๓.๑ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีการตราขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการดูแลสถานการณ์ เมื่อเวลาที่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือภายในราชอาณาจักรหรือเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใด โดยผู้มีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก คือ พระมหากษัตริย์ หรือผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งผลของการประกาศกฎอัยการศึก ได้แก่

ก) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย

ข) ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก

ค) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ นี้เป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษ และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายทหาร อาจใช้มาตรการใดๆเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติได้โดยเร็ว ซึ่งอาจมีการใช้มาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการรวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะซึ่งเมื่อมีประกาศใช้กฏอัยการศึกแล้ว จะทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนถูกจำกัดลง และบรรดามาตรการใดๆที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้กระทำไปภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน แต่ผู้ที่ได้รับผลจากการใช้มาตรการดังกล่าวไม่สามารถร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างใดอย่างหนึ่งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมากที่สุด

๔.๒.๓.๒ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงโดยเร็ว และใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยได้กำหนดนิยามของ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อการรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตาม

กฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในมาตรา ๕ กำหนดว่า เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกันแก้ไข ปรามปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วยราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่ที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเมื่อประกาศแล้วให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วมาตรา ๙ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(๓) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วยราชอาณาจักร

(๔) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(๕) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(๖) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าวหรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

นอกจากนี้มาตรา ๑๑ ได้กำหนดถึงในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือของบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๓) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๔) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทัน่วงที่

(๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับ

หรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(๗) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักรเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๘) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๙) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใ้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๑๐) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้น มาตรา ๑๒ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และอาจร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน หากจะควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนี้ มาตรา ๑๗ ยังได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยมีการควบคุมก่อนการประกาศใช้อำนาจดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน และเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วมีผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมากในการกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์พิเศษที่เกิดขึ้นให้กลับสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว บทบัญญัติในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้ มีการบัญญัติถ้อยคำไว้อย่างกว้างและมีความไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตีความขยายอำนาจได้อย่างกว้างขวางซึ่งการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวกลับกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจที่น้อยมาก โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น และกำหนดให้การดำเนินมาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๓ ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบขององค์กรตุลาการแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดประกาศหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกตามความในพระราชกำหนดฉบับนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทางปกครองได้ โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักการสำคัญในการใช้อำนาจทางปกครอง

๔.๒.๓.๓ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง จึงสมควรให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ โดยได้นิยามถึง “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดภารกิจในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไว้ในมาตรา ๑๕ ได้แก่ ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป และในกรณีที่เหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว โดยในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนั้น มาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทา เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย

(๒) จัดทำแผนการดำเนินการตาม (๑) เสนอต่อคณะกรรมการ อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อความเห็นชอบ

(๓) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (๒)

(๔) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติการณ์ว่าจะเป็นอันตรายต่อ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ออกจากพื้นที่ที่กำหนด

ในการจัดทำแผนตาม (๒) ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย และในการนี้ให้จัดทำ แผนเผชิญเหตุในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ใน มาตรา ๑๘ ซึ่งกำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือ บรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องของปฏิบัติการหรืองดเว้น การปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่ง ได้รับการยกเว้น

(๓) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(๔) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

(๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือ กำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(๖) ให้นำบุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน เกินสมควรแก่เหตุและโดยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ บรรดาข้อกำหนด

ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานหรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย และมาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจของ กอ.รมน. เพื่อป้องกันปราบปราม ระวังยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้เป็นการใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษที่มีความจำเป็นต้องอาศัยอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งอาจมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้ โดยมีเงื่อนไขในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ซึ่งในการที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงว่ามีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแล้วและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน เพียงแค่การคาดการณ์ว่าจะเกิดเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ยังไม่เป็นสาเหตุเพียงพอที่จะประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้มาตรการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องเลือกใช้มาตรการเพียงเท่าที่จำเป็นและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเลือกใช้มาตรการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางมาก และมีถ้อยคำในบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตีความให้เกิดผลร้ายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าเจตนารมณ์แห่งกฎหมายฉบับนี้ได้

๔.๓ ลักษณะการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการปกครองหรือรัฐบาลได้มีทัศนคติต่อการชุมนุมสาธารณะในแง่ลบตลอดมา โดยมองว่าการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ จึงมิได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศหรือทางการเมือง ขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจและทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีการแบ่งอำนาจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคโดยใช้กลไกของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ในบางกรณีได้มีการดำเนินนโยบายไปกระทบสิทธิของชาวบ้านหรือชุมชนในท้องถิ่นโดยมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือศึกษาถึงวิถีชีวิตในชุมชนท้องถิ่นอย่างดีพอ รวมถึงมิได้ศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐมีการรวมตัวกันชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา หรือคัดค้านการดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ยังมีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรอันนำมาสู่ปัญหาความยุติธรรม และประชาชนที่รู้สึกว่าการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจรวมกลุ่มกันชุมนุมเรียกร้องเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่ารัฐบาลเข้าสู่อำนาจโดยวิถีทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือมีการบริหารประเทศที่มีลักษณะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งประชาชนเห็นว่ารัฐบาลไม่มีความชอบธรรมในการบริหารประเทศต่อไป จึงอาจมีการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

๔.๓.๑ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ปัญหานั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเริ่มจากการที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นก่อนแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้อง จึงได้มีการชุมนุมกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลและสาธารณชนรับทราบถึงความเดือดร้อนหรือปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการชุมนุมสาธารณะของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนนี้ต้องการให้รัฐบาลหรือสังคมเข้ามาช่วยเหลือเยียวยาและ

แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น หรือเพื่อให้รัฐบาลมีการทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบาย หรือ เพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้อง ให้รัฐแก้ไขปัญหานี้มักเป็นการชุมนุมของประชาชนในท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน หรือ ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในโครงการเดียวกัน ซึ่งหากมีประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมากหรือประเด็นในการชุมนุมนั้นมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องด้วย จำนวนมาก การชุมนุมสาธารณะนั้นอาจมีการขยายวงและเพิ่มจำนวนสมาชิกให้เข้าร่วม การชุมนุมนั้นมีจำนวนมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวให้อยู่ภายในขอบเขตการใช้เสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญและไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นจนเกินสมควร

๔.๓.๑.๑ การดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้ขอบเขตการใช้เสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานั้น ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมมักเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกันหรือได้รับความเดือดร้อน จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในลักษณะเดียวกัน กลุ่มผู้ชุมนุมจึงเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ ผูกพันอยู่กับประเด็นปัญหานั้นอย่างลึกซึ้ง และการออกมาชุมนุมนั้นเกิดจากการที่ประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นอดทนกับปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้อีกต่อไป จึงออกมาชุมนุมสาธารณะเพื่อ แสดงออกถึงความเดือดร้อนของตนและเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยปกติแล้ว ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนมักได้มีการพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองก่อนแล้ว และได้มีการร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความช่วยเหลือหรือ คัดค้านการดำเนินการของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา ปัญหาดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานี้จึงประกอบด้วย ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาจำนวนไม่มากนัก และอาจเป็นการชุมนุม สาธารณะที่เกิดขึ้นโดยกระทันหัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อาจไม่ทราบล่วงหน้า ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ จึงควรเตรียมแผนการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อรองรับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม สาธารณะของประชาชนไว้เป็นการล่วงหน้า มีการซักซ้อมทำความเข้าใจและประสานงานกันเพื่อ อำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะให้สามารถดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ในกรณีที่เห็นสมควร หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชน

ที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย นอกจากนี้ควรมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นสาเหตุของการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงอธิบายชี้แจงทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อบรรเทาการระบาดทางอารมณ์ที่อาจทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นมีความรุนแรงขึ้น และเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มผู้ชุมนุมอีกด้วย

๔.๓.๑.๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาอันมีการพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรงหรือมีการกระทำที่เป็นความผิดเกิดขึ้นอันทำให้การชุมนุมนั้นมีใช้การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องดำเนินการเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดการขยายวงของปัญหากว้างออกไปจนเกิดความเสียหายและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะควรเริ่มจากการเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อหาทางออกของปัญหาร่วมกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเจรจาควรเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาหรือแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว และต้องเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาและสถานการณ์การชุมนุมทั้งหมดเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามหากกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ยอมรับการเจรจาและมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการสลายการชุมนุมนั้นหรือไม่ หากมีการตัดสินใจที่จะสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนในการสลายการชุมนุมโดยจะต้องมีการประกาศแจ้งเตือนให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมยุติการชุมนุมสาธารณะและออกจากพื้นที่การชุมนุมนั้นเสียก่อน โดยให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นพอสมควร เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวหากผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ยอมยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจึงสามารถเข้าดำเนินการสลายการชุมนุมได้โดยต้องมีการประกาศเตือนก่อนดำเนินการและจะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักและจะต้องเลือกใช้มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการวางแผนงานและขั้นตอนสำหรับการเยียวยาภายหลังจากการสลายการชุมนุม เช่น มีการปฐมพยาบาลผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ การชี้แจงปรับความเข้าใจแก่ประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงดำเนินการแก้ไขปัญหาอันเป็นสาเหตุของการชุมนุมสาธารณะ เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในทางลบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอาจทำให้เกิดการชุมนุมสาธารณะครั้งใหม่ที่รุนแรงและแก้ไขยากกว่าเดิม

๔.๓.๑.๓ กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมักเกิดจากปัญหาเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือผู้ใช้แรงงาน เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน การบุกรุกพื้นที่ป่า การกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม การขยายตัวของกลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรม การจ้างแรงงาน ต่อมาได้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อวิถีชีวิตท้องถิ่น พื้นที่ดินทำกิน รวมถึงแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติและระบบนิเวศน์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องของความยุติธรรมโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีความหลากหลายตามสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่และในแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องเลือกใช้มาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เหมาะสมกับการชุมนุมในแต่ละครั้ง จากเหตุการณ์การชุมนุมที่เกิดขึ้นมานั้น มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาได้แก่

ก) กรณีการชุมนุมของสมัชชาคนจน

การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมีการพัฒนาขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นภายหลังจากการปกครองประเทศโดยรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร โดยการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นมีพัฒนาการจากประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นชนบท ได้แก่ ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่า ชาวบ้านในชุมชนลุ่มน้ำต่างๆ ชาวประมงพื้นบ้าน เป็นต้น โดยได้มีการรวมกลุ่มของประชาชนตามท้องถิ่นต่างๆ กันอย่างกว้างขวางและได้มีการพัฒนาเป็นเครือข่ายชุมชนที่มีปัญหาพร้อมเหมือนกัน ไปสู่เครือข่ายในระดับภูมิภาค เครือข่ายข้ามภูมิภาค โดยมีนักอนุรักษ์ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (NGOs) ได้เข้าร่วมในเครือข่ายเหล่านี้ด้วยและได้มีการดำเนินการเคลื่อนไหวในประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ และได้เกิดการรวมตัวของประชาชนเป็นเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายสมัชชาเขื่อน เครือข่ายลุ่มน้ำในลุ่มน้ำสายหลักต่างๆ ที่มีการจัดทำโครงการของรัฐในทุกภูมิภาค เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาเกษตรกรรมรายย่อยภาคอีสาน (สกกย.อ.)^{๑๑} รวมถึงเครือข่ายสมัชชาคนจน ซึ่งสมัชชาคนจน

^{๑๑} ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน ๙๙ วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย(กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเอริก, ๒๕๔๑), หน้า ๖๘

ได้มีการรวมเครือข่ายและก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสิ้นเขื่อนปากมูล อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี โดยเป็นการรวมกลุ่มกันของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ได้แก่ เครือข่ายเขื่อน เครือข่ายปัญหาพื้นที่ป่าไม้ เครือข่ายที่ดินสาธารณะ เครือข่ายสลัม ๔ ภาค เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก สภาเครือข่ายผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และเครือข่ายประมงพื้นบ้าน เพื่อเป็นเวทีร่วมมือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ประสานความช่วยเหลือระหว่างกัน ซึ่งการรวมกลุ่มของสมาชิกคนจนนี้ได้มีการจัดทำคำประกาศลัทธิฐานมูล รวมถึงการจัดทำข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาสมาชิกคนจนเสนอต่อรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และได้มีการชุมนุมใหญ่จำนวน ๒ ครั้ง คือ การชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๒๖ มีนาคม – ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร และการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๒๕ มกราคม – ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในเชิงนโยบายอย่างชัดเจน

การชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๑ เกิดจากการที่สมาชิกคนจนได้จัดทำข้อเรียกร้องในกรณีปัญหาต่างๆ ยื่นต่อรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ในระหว่างที่มีการจัดประชุมอาเซียนที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งรัฐบาลได้ตกลงจะแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้อง แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง สมาชิกคนจนจึงได้ตัดสินใจจัดการชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเรียกว่า มหกรรมทวงสัญญาสมาชิกคนจน ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมประมาณ ๑๑,๐๐๐ คน เพื่อกดดันให้รัฐบาลเปิดการเจรจาแก้ไขปัญหาโดยใช้แนวทางการต่อสู้แบบสันติวิธี ทำให้รัฐบาลนายบรรหารได้มีการเจรจากับสมาชิกคนจนและมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยอมรับว่าโครงการของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับเดือดร้อน และรัฐบาลจะดำเนินการพิจารณาค่าชดเชยให้แก่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาตามโครงการของรัฐตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีปัญหา โดยมีการตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สมาชิกคนจนจึงได้ยุติการชุมนุมเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้มีการติดตามประสานงานเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อตกลง แต่คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลมีการดำเนินการอย่างล่าช้า จนกระทั่งนายบรรหารได้ประกาศยุบสภาในเวลาต่อมา ทำให้ไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจนแต่อย่างใด

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สมาชิกคนจนได้จัดการชุมนุมใหญ่เป็นการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อเจรจากับรัฐบาล ซึ่งการชุมนุมสาธารณะในครั้งนี้ได้ยืดเยื้อถึง ๙๙ วัน ในการชุมนุมสาธารณะของสมาชิกคนจนได้มีการวางกฎระเบียบในการชุมนุมอย่างเคร่งครัด และได้มีการจัดการดูแล

รักษาความสะอาดเรียบร้อยในที่ชุมนุมเพื่อไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่สถานที่ราชการรอบๆ นอกจากนี้การชุมนุมได้ดำเนินไปอย่างสงบ ยึดแนวทางสันติวิธีโดยใช้วิธีสร้างกิจกรรม การเคลื่อนไหวด้วยพิธีกรรม สัญลักษณ์ และการใช้สื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการเคลื่อนไหว เพื่อชี้แจงข้อมูลความเดือดร้อน ทำให้ไม่ถูกมองว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ก่อความวุ่นวาย อันจะนำไปสู่ข้ออ้างในการปราบปรามหรือสลายการชุมนุมจากรัฐบาล แม้การชุมนุมของ สมัชชาคนจนในช่วงการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ ๒ จะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และรัฐบาลพลเอกชวลิตได้ใช้มาตรการดำเนินการกับกลุ่มสมัชชาคนจนในเชิงบวก โดยไม่ใช้มาตรการในการปราบปรามหรือสลายการชุมนุม และได้มีการอำนวยความสะดวก ในด้านสาธารณูปโภคต่างๆ และมีการจัดสิ่งของบริการแก่ผู้ชุมนุมตลอดช่วงเวลากการชุมนุม อีกทั้งรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี ๙ ฉบับรับรองทุกกรณีปัญหา รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ ติดตามการแก้ไขปัญหา ๑๒ คณะ ซึ่งได้มีการแก้ไขปัญหาได้เพียง ๑๔ กรณี แต่ปัญหาขนาดใหญ่ เช่น โครงการเขื่อนราษีไศล เขื่อนห้วยนา เขื่อนปากมูล โครงการผันน้ำโขง-ชี-มูล การรับรองสิทธิในที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อพลเอกชวลิต ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายชวน หลีกภัย ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ติดตามการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจนขึ้นใหม่ ทำให้ปัญหาของสมัชชาคนจนไม่ได้รับการแก้ไข อย่างต่อเนื่อง ในสมัยรัฐบาลนายชวนได้มีทัศนคติต่อการชุมนุมสาธารณะของสมัชชาคนจน ในทางลบโดยมีท่าทีที่วางเฉยต่อการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนโดยเห็นว่าการชุมนุมเป็นเรื่อง ผิดหลักการ^{๑๑} และได้มีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นในการควบคุมการชุมนุม สาธารณะของประชาชนด้วยความรุนแรงมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุมของ ประชาชนจำนวน ๒๑ พื้นที่กรณีปัญหา และมีการเกิดเหตุการณ์กลุ่มผู้ชุมนุมสองฝ่ายปะทะกัน อีก ๑๑ พื้นที่กรณีปัญหา ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๓ คน และบาดเจ็บอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีการจับกุมผู้นำชุมชนและสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (NGOs) จำนวน ไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คนใน ๑๗ พื้นที่ปัญหา อีกทั้งมีการใช้สื่อสารมวลชนในการลดความชอบธรรม ในการชุมนุมของสมัชชาคนจน ทำให้การเคลื่อนไหวภาคประชาชนมีความอ่อนแอลง

จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ และพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงแรก พ.ต.ท. ทักษิณ ได้มีการเยี่ยมเยียนพบปะกลุ่มผู้ชุมนุมโดยการทานข้าวกับสมัชชาคนจนที่บริเวณหน้าทำเนียบ

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓

รัฐบาล พร้อมให้คำมั่นสัญญาว่าจะเร่งแก้ไขปัญหาของสมาชิกให้ลุล่วง และได้นำเรื่องเข้าประชุม คณะรัฐมนตรี แต่เป็นเพียงแค้รับทราบปัญหาเท่านั้นซึ่งไม่มีผลในทางปฏิบัติ ต่อมาเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้รับความนิยมนมากขึ้น จึงได้ตัดสินใจควบคุมการเคลื่อนไหวภาคประชาชน รวมทั้งการชุมนุมของกลุ่มสมาชิกคนจนโดยได้มีการดำเนินการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของที่ปรึกษาสมาชิกคนจน และในวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีเจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานครจำนวน ๑,๐๐๐ นาย ได้ใช้กำลังเข้ารี่รถอนเฟิงพักของกลุ่มผู้ชุมนุมสมาชิกคนจนที่บริเวณข้างทำเนียบรัฐบาลและ มีการตั้งแวงกั้นจรรยาป้องกันมิให้ประชาชนมาชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาลอีก ทำให้สมาชิกคนจนต้องเดินทางกลับภูมิลำเนา และบทบาทของสมาชิกคนจนได้ลดลง แต่อย่างไรก็ตามการต่อสู้ของสมาชิกคนจนยังคงดำเนินต่อไปจนถึงปัจจุบัน

การชุมนุมของสมาชิกคนจนนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่เป็นการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ใหญ่ที่สุด โดยเป็นการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล มีการประสานงานของเครือข่ายที่มีการเตรียมตัวรวบรวมองค์ความรู้และจัดโครงสร้างของกลุ่ม โดยเป็นการประสานงานแบบแนวราบ คือให้แต่ละชุมชนท้องถิ่นในแต่ละกรณีปัญหาที่มีอำนาจตัดสินใจร่วมกันแบบเสมอภาค อีกทั้งมีนักวิชาการและสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสาธารณประโยชน์ (NGOs) เป็นที่ปรึกษา มีการประสานงานทำความเข้าใจสร้างพันธมิตรกับภาคสังคมโดยไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนโดยรวม นอกจากนี้ยังมีการระดมทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการชุมนุม ทำให้การชุมนุมของสมาชิกคนจนสามารถดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยการชุมนุมของสมาชิกคนจนในสมัยรัฐบาลนายบรรหารและรัฐบาลพลเอกชวลิตนั้น รัฐบาลได้มีทัศนคติที่เอื้อต่อการชุมนุมและไม่เห็นว่ากลุ่มผู้ชุมนุมเป็นศัตรูกับรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้มาตรการที่รุนแรงกับกลุ่มผู้ชุมนุม และมีการอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุมในด้านต่างๆ การชุมนุมของกลุ่มสมาชิกคนจนจึงเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ในขณะที่รัฐบาลนายชวนและรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ได้มีทัศนคติที่เห็นว่าการชุมนุมของสมาชิกคนจนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการลดภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐบาล จึงมีการใช้กลไกเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อลดพลังการชุมนุมของประชาชน และใช้กฎหมายที่ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อใช้กับการชุมนุมสาธารณะ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในการเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มสมาชิกคนจนทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บและทรัพย์สินเสียหาย อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ข) กรณีการชุมนุมคัดค้านการก่อสร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

การชุมนุมสาธารณะในกรณีการคัดค้านการก่อสร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น เป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาการดำเนินโครงการของรัฐที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นชาวบ้านอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ได้มีการประชุมกันเพื่อปรึกษาหารือแนวทางการคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซฯ อย่างต่อเนื่อง ตลอดมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อทราบข่าวว่าจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอหาดใหญ่และจะมีคณะรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซียมาร่วมประชุมด้วย^{๑๒} ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่โรงแรมเจ.บี. อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา กลุ่มผู้ชุมนุมจึงตกลงกันเดินทางไปยื่นหนังสือขอเรียกร้องให้ทบทวนการอนุมัติโครงการฯ ต่อนายกรัฐมนตรี โดยในวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ กลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คนได้นัดรวมตัวกันที่ลานกีฬาบ้านโคกสัก และได้เคลื่อนขบวนโดยรถยนต์กระบะและรถบรรทุกหกล้อประมาณ ๖๐ คัน ไปยังโรงแรมเจ.บี. เมื่อถึงอำเภอนาหม่อมได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านสกัดขบวนผู้ชุมนุมและมีการตรวจค้นรถยนต์ ทำให้ขบวนผู้ชุมนุมต้องหยุดและได้มีการเดินเท้าต่อไปอีกประมาณ ๒ กิโลเมตร จากนั้นได้มีรถตำรวจนำขบวนผู้ชุมนุมเดินทางไปตามถนนกาญจนวนิชและถนนเพชรเกษมไปจนถึงทางแยกวงเวียนน้ำพุถนนจิตอินุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อเวลาประมาณ ๒๐.๐๐ นาฬิกา แต่ไม่สามารถเดินทางต่อไปเพื่อเข้าไปยังสวนหย่อมใกล้อาคารจอดรถโรงแรมเจ.บี. อันเป็นสถานที่นัดหมายเดิมได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเส้นทางบริเวณรอบโรงแรมเจ.บี. เป็นพื้นที่รักษาความปลอดภัยและได้มีการนำแผงเหล็กมาขวางไว้และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งแถวอยู่หลังแผงเหล็ก ซึ่งอยู่ห่างจากโรงแรมเจ.บี. ประมาณ ๓๕๐ เมตร กลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดรออยู่หน้าแผงเหล็ก และได้มีการนำรถบรรทุกหกล้อบรรทุกเครื่องขยายเสียงมาจอดหน้าแผงเหล็กโดยผู้นำการชุมนุมได้มีการประกาศให้ผู้ร่วมชุมนุมนั่งลงเพื่อพักผ่อนรับประทานอาหารและมีการทำละหมาดในบริเวณถนนที่หยุดพักขบวน ระหว่างนั้นได้มีการเจรจาประสานงานระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านทางผู้ประสานงานของรัฐบาลโดยกำหนดให้รอผลการเจรจาประมาณ ๑ ชั่วโมง ต่อมาเวลาประมาณ ๒๑.๐๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบจลาจลได้ดำเนินการสลายการชุมนุมตามแผนแหลมสน โดยเดินล้อมแผงเหล็กออกมาตั้งแถวซ้อนกัน ๒ แถวหน้าแผงเหล็กประชิดกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยถือโล่และกระบอง ต่อมา มีสัญญาณเป่านกหวีดและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เดินหน้าเข้าหากกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้โล่ผลักดันผู้ชุมนุม

^{๑๒} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน:กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย(กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๖), หน้า ๒๑

โดยไม่มีคำสั่งหรือแจ้งผู้ชุมนุมให้เลิกการชุมนุมก่อนแต่อย่างใด จึงเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้ไม้กระบองกวัดแกว่งทุบตีผู้ชุมนุม และมีการทุบรถยนต์เพื่อเข้าจับกุมผู้ชุมนุม ทางฝ่ายผู้ชุมนุมได้มีการใช้ด้ามธงตีตอบโต้กับตำรวจ ทำให้ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจบางคนได้รับบาดเจ็บ รถยนต์เสียหาย จนกระทั่งกลุ่มผู้ชุมนุมได้สลายตัวออกจากพื้นที่ชุมนุม เมื่อการชุมนุมยุติลง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุมรวม ๑๒ คน และได้มีการออกหมายจับผู้ชุมนุมเพิ่มในภายหลังอีกจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงแรก มีการประสานงานกับกลุ่มผู้ชุมนุมในการเดินทางมาเพื่อเข้าพบนายกรัฐมนตรียื่นหนังสือขอเรียกร้องให้ทบทวนการอนุมัติโครงการก่อสร้างท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยได้มีการจัดรถตำรวจนำทางกลุ่มผู้ชุมนุมมาจนถึงบริเวณทางเข้าถนนจตุรทิศ บริเวณวงเวียนน้ำพุ แต่หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการตั้งแผงเหล็กกั้นและเพื่อไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางต่อไปตามที่ได้มีการประสานกันไว้ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงได้หยุดพักโดยมิได้มีการบุกเข้าไปยังโรงแรมเจ.บี. แต่อย่างใด การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดเว้นไม่กระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการสลายการชุมนุมโดยไม่มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและประกาศแจ้งเตือนล่วงหน้าว่าจะทำการสลายการชุมนุม ประกอบกับเจ้าหน้าที่ได้ใช้กำลังเข้าทำร้ายกลุ่มผู้ชุมนุม อันเป็นการขัดต่อแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการปฏิบัติต่อการชุมนุมของประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะยึดหลักการใช้เมตตาธรรมและการใช้หลักกฎหมายโดยดำเนินการอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยและมองว่าทุกคนเป็นผู้ร่วมชาติ^{๑๑} ทำให้มีผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บและมีทรัพย์สินเสียหาย การใช้มาตรการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุ และละเมิดต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ นอกจากนี้ภายหลังการดำเนินการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในเหตุการณ์ดังกล่าวไม่มีมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการสลายการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมที่ได้รับบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลขนาดใหญ่และโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ด้วยตนเอง อีกทั้งการจับกุมและออกหมายจับแก่ผู้ชุมนุมในภายหลัง เป็นการข่มขู่คุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^{๑๑} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเรื่องกรณีการใช้ความรุนแรงปราบปรามประชาชนผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย บริเวณถนนหน้าโรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕, หน้า ๓

ไม่ให้แสดงการคัดค้านต่อโครงการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ได้มีการจับกุมผู้ชุมนุมไปควบคุมตัวที่ค่ายตำรวจตระเวนชายแดนท่านมูก อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และค่ายรามคำแหง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา โดยมีได้มีการปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ต้องหาตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด

กรณีดังกล่าวได้มีการคำพิพากษาของศาลปกครองสงขลา^{๑๔} พิพากษาว่า เสรีภาพในการชุมนุมแบ่งเป็นสองลักษณะคือ เสรีภาพในการชุมนุมที่มีใช้เป็นการชุมนุมสาธารณะลักษณะหนึ่ง ในลักษณะนี้ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้ ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ในลักษณะนี้ แม้จะมีการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะจำกัดเสรีภาพได้ แต่ต้องมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมในกรณีดังกล่าวเป็นการชุมนุมสาธารณะ โดยไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมกำลังกระทำการใดหรือมีพฤติกรรมใดๆ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากำลังจะใช้ความรุนแรง อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากลุ่มผู้ชุมนุมมีเจตนาร่วมกันมาแต่แรกที่จะให้มีการพาไม้ไฟและกรรไกรมาในที่เกิดเหตุเพื่อที่จะใช้ไม้ไฟและกรรไกรเป็นอาวุธ ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีไม้ไฟเป็นด้ามธงเพื่อประโยชน์ในการถือนำขบวนมาชุมนุมมิใช่เพื่อใช้เป็นอาวุธ แต่ได้ใช้เป็นอาวุธหลังจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าผลักดันเพื่อสลายการชุมนุม จึงเป็นเจตนาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นของผู้ชุมนุมแต่ละคน ส่วนมีดซาปาต้า มีดพับและหนังสติ๊กด้ามไม้ แม้เป็นอาวุธโดยสภาพแต่มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนในกลุ่มผู้ชุมนุม การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแถวใช้กระบองเคาะไล่และดาหน้าเข้าหากกลุ่มผู้ชุมนุมโดยใช้โล่ผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมถอยร่นไปนั้น ไม่ปรากฏว่า กลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการอย่างใดที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ประกาศแจ้งเตือนหรือแจ้งข้อความว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังจะใช้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบโดยใช้กำลังหรือได้แจ้งข้อความว่า กลุ่มผู้ชุมนุมกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ใช้ความรุนแรง หรือใช้กำลังประทุษร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกำลังกระทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองและเป็นการชุมนุมโดยมีอาวุธอันเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญา เป็นเหตุให้

^{๑๔} คำพิพากษาของศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๕๑/๒๕๔๙

เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมและสลายการชุมนุมได้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปสลายการชุมนุมนี้หาได้มีบทกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจจำกัดการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่และบทกฎหมายประกอบกับแผนรักษาความปลอดภัยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยก็ไม่ใช่บทกฎหมายเฉพาะ การสลายการชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของกลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันเป็นการใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญและเป็นเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน จึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะงดเว้นไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดเสรีภาพดังกล่าว หากมีการกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็เป็นอำนาจของศาลที่จะให้ความคุ้มครอง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการสลายการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับความเสียหาย โดยศาลได้พิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมที่ฟ้องคดีเป็นเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท

ค) กรณีการชุมนุมกรณีตากใบ

การชุมนุมสาธารณะในกรณีตากใบนั้น เป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาเรื่องความยุติธรรม สืบเนื่องมาจากก่อนหน้าที่จะมีการชุมนุมสาธารณะของชาวบ้านเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้เข้าจับกุมผู้ต้องสงสัยก่อความไม่สงบจำนวน ๖ คน ซึ่งเป็นชุดรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน (ชรบ.) มาสอบสวนยังสถานีตำรวจภูธรตากใบ จังหวัดนราธิวาส จากนั้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ชาวบ้านซึ่งไม่พอใจการจับกุมดังกล่าว ได้มีการรวมตัวชุมนุมกันและเดินขบวนมายังสถานีตำรวจภูธรตากใบเพื่อเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมทั้ง ๖ คน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขอกำลังเสริมจากเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเข้าดูแลสถานการณ์ เนื่องจากในขณะนั้นแม่ทัพภาคที่ ๔ ได้มีการประกาศกฎอัยการศึกในเขตอำเภอตากใบตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้มีผู้นำการชุมนุมประมาณ ๓๐ คน ได้นำชาวบ้านจำนวนมากเดินทางมายังสถานีตำรวจภูธรตากใบ โดยเจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการตั้งด่านสกัดและมีการเจรจาโดยเจ้าหน้าที่ ผู้นำทางศาสนาและบิดามารดาของผู้ถูกจับกุมด้วยภาษาไทยและภาษามลายูท้องถิ่นหลายครั้งด้วยเครื่องขยายเสียงเพื่อขอให้ผู้ชุมนุมแยกย้ายเดินทางกลับมิฉะนั้นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการสลายการชุมนุม แต่เนื่องจากมีการให้ร้องส่งเสียงดังทำให้ผู้ชุมนุมบางส่วนไม่ได้ยินคำสั่งของเจ้าหน้าที่ และได้ปิดล้อมสถานีตำรวจภูธรตากใบ ผู้ชุมนุมบางส่วนได้ใช้สิ่งของต่างๆ เช่น ก้อนหิน เศษไม้ ขว้างปาใส่เจ้าหน้าที่และพยายามใช้กำลังเข้ามาในสถานีตำรวจภูธรตากใบ เจ้าหน้าที่

ชุดปราบจลาจลจากหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) กองบังคับการตำรวจจังหวัดนราธิวาส จึงได้เข้าสลายการชุมนุมโดยเข้าผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้น้ำจากรถดับเพลิงของเทศบาลตำบลตากใบฉีดน้ำเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม รวมถึงมีการใช้แก๊สน้ำตา ขณะเดียวกันมีเสียงปืนดังขึ้นมาจากทางด้านผู้ชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บสาหัสหนึ่งนาย เจ้าหน้าที่จึงยิงปืนขึ้นฟ้าหลายชุด และได้ใช้เวลาในการสลายการชุมนุมประมาณ ๓๐ นาที จึงสามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ การสลายการชุมนุมดังกล่าวทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต ๗ คนโดยพบว่ามีผู้ถูกกระสุนปืนยิงที่บริเวณศีรษะ ๕ คน เจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บ ๑๔ นาย มีผู้ชุมนุมถูกควบคุมตัว ๑,๓๗๐ คน^๕ จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้เคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมที่ถูกควบคุมตัวไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี โดยรถบรรทุกของเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ แต่เนื่องจากผู้ชุมนุมมีจำนวนมาก จึงมีการนำผู้ชุมนุมมัดมือไขว้ติดกับหลังและนำตัวขึ้นรถบรรทุก ซึ่งมีการให้ผู้ชุมนุมบางส่วนนอนทับกันบนรถถึง ๕-๖ ชั้น ทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจ จำนวน ๗๔ คน เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากเหตุการณ์หนึ่ง

มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะกรณีตากใบนี้ ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการดูแลการชุมนุม เช่น มีการตั้งด่านสกัดและเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมก่อน แต่เมื่อเหตุการณ์ได้พัฒนาขึ้นโดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการขว้างปาสิ่งของใส่เจ้าหน้าที่และพยายามบุกเข้าไปในสถานีตำรวจภูธรตากใบ อันเป็นการชุมนุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบจลาจลจึงเข้าสลายการชุมนุมโดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก เริ่มจากการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมให้ออกห่างจากสถานีตำรวจภูธรตากใบ พร้อมใช้น้ำจากรถดับเพลิงของเทศบาลตำบลตากใบ ๒ คัน ฉีดน้ำเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม โดยมีการใช้แก๊สน้ำตา และใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าและบางส่วนมีการใช้อาวุธปืนยิงในแนวระนาบเพื่อที่จะไม่ให้ผู้ชุมนุมซึ่งหมอบลงแล้วลุกขึ้นมาอีก ในการสลายการชุมนุมดังกล่าว ทำให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิตจำนวน ๗ คน โดยมีผู้เสียชีวิตจากกระสุนปืนที่บริเวณศีรษะจำนวน ๕ คน การดำเนินการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แม้จะได้มีการปฏิบัติตามหลักสากลในการสลายการชุมนุมโดยเริ่มจากเบาไปหาหนัก แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ได้มีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริงในการเข้าปฏิบัติการ ซึ่งเป็นอาวุธร้ายแรงไม่ควรนำมาใช้กับการสลายการชุมนุมของประชาชน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่เข้าปฏิบัติการนั้นเป็นทหารเกณฑ์และทหารพรานซึ่งขาดประสบการณ์และการซักซ้อมในการควบคุมการชุมนุม ทำให้อาจมีการใช้มาตรการที่รุนแรง

^๕ คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส, รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๗, หน้า ๑๙

เกินสมควรแก่เหตุได้ อีกทั้งการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจำนวนมากเพื่อไปยังค่ายอิงคยุทธบริหารโดยไม่มีเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ ทำให้มีผู้เสียชีวิตระหว่างการเดินทางเพิ่มอีก ๗๘ คน การดำเนินมาตรการต่างๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมในกรณีเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่เกินสมควรแก่เหตุและใช้วิธีการในการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมที่ไม่เหมาะสม อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง

๔.๓.๒ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น มักมีสาเหตุจากการเข้าดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีการทุจริตหรือมีการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลในรัฐบาลนั่นเอง โดยประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาลจะแสดงออกโดยอาจมีการจัดการชุมนุมสาธารณะขนาดเล็กเพื่อวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ซึ่งหากมีผู้ที่เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นดังกล่าวจำนวนมาก การชุมนุมดังกล่าวก็จะพัฒนาเป็นการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีหรือมีการยุบสภา เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งหากรัฐบาลไม่มีการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมก็จะมีการปลุกระดมเพื่อให้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นและหากมีประชาชนเห็นด้วยกับข้อเรียกร้องดังกล่าวเข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก ก็จะทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นขยายขอบเขตการชุมนุมกว้างขวางออกไป และทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นมีพลังเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่การไม่ยอมรับอำนาจของรัฐจนกระทั่งมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในทันที จนกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอีกต่อไป การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น มักมีการนัดหมายของผู้ชุมนุมก่อนที่จะมีการจัดการชุมนุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมความพร้อมในการดูแลการชุมนุมดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าได้ แต่อย่างไรก็ดีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน กระทบต่อความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไปได้ง่าย ดังนั้น มาตรการในการดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความสำคัญต่อพัฒนาการของการชุมนุม ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยโดยไม่กลายเป็นผู้ขัดแย้งกับการชุมนุมสาธารณะนั้นเสียเอง และมีการประสานทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมรวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม จะทำให้โอกาสในการพัฒนาไปสู่ความรุนแรงเกิดขึ้นน้อยลง

๔.๓.๒.๑ การดูแลการประชุมสาธารณะภายใต้ขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการประชุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น ในเบื้องต้นมักเริ่มจากการจัดการประชุมสาธารณะขนาดเล็กเพื่ออภิปรายถึงปัญหาความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยจะมีการจัดการประชุมสาธารณะขึ้นตามสถานที่ต่างๆ เพื่อชักจูงให้มีผู้เข้าร่วมการประชุมและเห็นด้วยกับประเด็นที่ผู้จัดการชุมนุมนั้นหยิบยกขึ้นมา จำนวนของผู้ชุมนุมในช่วงนี้จะมีจำนวนไม่มากนักและผู้เข้าร่วมการประชุมจะยอมรับในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการชุมนุมที่อยู่ในขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการจัดการประชุมสาธารณะให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และมีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นให้น้อยที่สุด โดยเจ้าหน้าที่อาจจัดเตรียมสถานที่สำหรับการประชุมสาธารณะไว้เป็นการล่วงหน้าและเตรียมแผนการรองรับสำหรับการดูแลการประชุม โดยมีการประสานงานกับผู้จัดการชุมนุมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการประชุมสาธารณะนั้น หากพบว่ามีผู้ที่พิกพาอาวุธเข้ามาในการชุมนุม หรือมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจับกุมบุคคลนั้นออกจากสถานที่ที่ชุมนุมเพื่อมิให้การชุมนุมนั้นพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดการรบกวนการประชุมหรือมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความเห็นไม่ตรงกันอันนำไปสู่การขยายขอบเขตของความขัดแย้งขึ้นได้

ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะต้องดำเนินการลดเงื่อนไขอันเป็นสาเหตุในการประชุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นและมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนถึงขอบเขตและการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่กระทำผิดต่อกฎหมาย รวมทั้งชี้แจงถึงสถานการณ์การประชุมและมาตรการในการดูแลการประชุมของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบและเตรียมตัวหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องไม่ปฏิบัติตนเป็นคู่ขัดแย้งต่อผู้ชุมนุม หรือมีการสั่งการให้ใช้มาตรการรุนแรงต่อผู้ชุมนุมอันจะทำให้สถานการณ์ลุกลามไปสู่ความรุนแรงขึ้นไปได้

๔.๓.๒.๒ การดูแลการประชุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การประชุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีประชาชนเห็นด้วยและเข้าร่วมจำนวนมากนั้น จะพัฒนาไปสู่การประชุมสาธารณะขนาดใหญ่

ทำให้ผู้ชุมนุมเกิดความรู้สึกอีกเข็มไม่ยอมรับอำนาจของรัฐ และมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่ความรุนแรงได้ การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวย่อมมีการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของประชาชน โดยทั่วไปอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และหากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีการดำเนินไปโดยใช้วิธีการที่รุนแรงอันเป็นการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าขอบเขตการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ในการสลายการชุมนุมดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักสากลและจะต้องดำเนินการอย่างพอสมควรแก่เหตุ รวมถึงต้องมีการวางแผนในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม การเข้าควบคุมสถานการณ์ และการลำเลียงผู้บาดเจ็บภายหลังจากที่มีการสลายการชุมนุมด้วย เพื่อให้เกิดความสูญเสียให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ควรหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหารหรือใช้อาวุธร้ายแรงในการเข้าปฏิบัติการ เนื่องจากจะทำให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียอย่างมาก รวมถึงมีผลทำให้พัฒนาการในการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งต่อไป มีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

๔.๓.๒.๓ กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งในประเทศไทย เช่น เหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นการเคลื่อนไหวในทางการเมืองได้มีการพัฒนา มาเป็นลำดับ จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นอีกจนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นอีกหลายครั้งตามมา

ก) กรณีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ได้เริ่มจัดการชุมนุมขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในช่วงที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง โดยก่อนหน้านั้นได้มีนักวิชาการบางกลุ่มได้วิพากษ์วิจารณ์ การบริหารประเทศภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ว่ามีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจโดยกระบวนการตรวจสอบไม่สามารถตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้ ทำให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง มีการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์เพื่อ

พวกพ้องของตัวเองและมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะกรณีการขายหุ้นบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้กับบริษัท เทมาเด็ก โฮลดิ้งส์ จำกัด ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการลงทุนของรัฐบาลสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวหาถึงการหมิ่นสถาบันเบื้องสูง จึงได้มีการรวมตัวกันของประชาชนตามเวทีเสวนาต่างๆ รวมถึงการจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ซึ่งมีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นผู้ดำเนินรายการ และได้มีการเพิ่มจำนวนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารประเทศของรัฐบาล จนกระทั่งได้มีการจัดชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขนาดใหญ่ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่สนามหลวงแต่พื้นที่สนามหลวงถูกจองใช้งาน จึงได้ย้ายมาจัดที่บริเวณพระบรมรูปทรงม้า เป็นการชุมนุมครั้งแรกของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่มีการชุมนุมยึดเยื้องข้ามคืน และมีการประกาศตัวผู้นำการชุมนุมจำนวน ๕ คน ได้แก่ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง นายสนธิ ลิ้มทองกุล นายพิภพ ธงไชย นายสมศักดิ์ โกศัยสุข และ นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ จากนั้นได้มีการจัดชุมนุมสาธารณะที่สนามหลวงและมีการประกาศจะชุมนุมยึดเยื้องโดยไม่มีกำหนด พ.ต.ท.ทักษิณจึงได้ประกาศยุบสภาในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยที่พ.ต.ท.ทักษิณ ยังคงรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ต่อไป กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุมต่อไปเพื่อให้พ.ต.ท.ทักษิณยุติบทบาททางการเมืองโดยได้มีการเคลื่อนขบวนย่อยไปยังสถานที่ต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สถานทูตสิงคโปร์ ถนนสีลม และสยามสแควร์ เป็นต้น นับเป็นครั้งแรกที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขนาดใหญ่ในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจหลักของประเทศ โดยไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นแต่อย่างใด ขณะเดียวกันได้มีกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ เช่น กลุ่มคาราวานคนจนเพื่อประชาธิปไตยได้เดินทางมายังกรุงเทพมหานครด้วยรถอีแต่นและเดินเท้ามาจากหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยและคัดค้านการชุมนุมขับไล่รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้จัดสถานที่ให้ผู้ชุมนุมที่บริเวณสวนจตุจักร นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณเดินทางมาให้กำลังใจแก่นายกรัฐมนตรีหลายกลุ่ม โดยได้มีการจัดการชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ที่สนามหลวงในวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

ในการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีผู้ที่ต่อต้านการจัดการเลือกตั้งดังกล่าวจำนวนมาก เนื่องจากเป็นการจัดการเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคไทยรักไทย โดยมีอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ฉีกบัตรเลือกตั้ง และอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิตใช้เลือดในการกาบัตรเลือกตั้ง อันเป็นการปฏิบัติอารยะขัดขืน โดยผลการเลือกตั้งดังกล่าวพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง

โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ในขณะที่พรรคร่วมฝ่ายค้านเดิมไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง และคัดค้านการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากนี้ได้มีกลุ่มผู้ที่ไม่ยอมรับในผลการเลือกตั้งดังกล่าวพยายามเรียกร้องให้มีการยกเลิกการเลือกตั้ง โดยได้มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙^{๑๖} และศาลอาญาได้มีคำพิพากษาจำคุกคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในระหว่างที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีและกลุ่มผู้ชุมนุมที่ต่อต้านนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ได้มีการเคลื่อนไหวต่อต้านนายกรัฐมนตรีรุนแรงมากขึ้นและได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนและกลุ่มผู้ชุมนุมที่ต่อต้านนายกรัฐมนตรีอีกหลายครั้ง เช่น ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้ต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่ห้างสรรพสินค้าสยามพารากอนระหว่างที่พ.ต.ท.ทักษิณได้ไปเปิดนิทรรศการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหลังจากนั้นในวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณไปเปิดงานอุทยานการเรียนรู้ทีเคปาร์ค ที่ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลเวิลด์ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บหลายคน การชุมนุมต่อต้านนายกรัฐมนตรียังคงดำเนินต่อไป จนกระทั่งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้มีการนัดชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่บริเวณพระบรมรูปทรงม้าโดยจะเป็นการชุมนุมที่ยืดเยื้อ ในขณะเดียวกันกลุ่มผู้สนับสนุนนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศนัดชุมนุมเพื่อขัดขวางการชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเข้าดูแลการชุมนุมของผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมิให้มีการเผชิญหน้ากันเป็นเหตุให้คณะทหารนำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้อาศัยสถานการณ์ดังกล่าวทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง ทำให้สถานการณ์การชุมนุมยุติลง

การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงนี้เกิดจากการที่ประชาชนไม่พอใจในการบริหารประเทศของรัฐบาลและต้องการให้มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรี เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง มีการดำเนินโครงการในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลในรัฐบาลและมีผลประโยชน์ทับซ้อนหลายโครงการ โดยกระบวนการตรวจสอบต่างๆไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะชนชั้นกลางหลายกลุ่มได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล จนกระทั่งได้พัฒนาเป็นการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเรียกร้องให้พ.ต.ท.ทักษิณ

^{๑๖} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙

ยุติบทบาททางการเมือง ซึ่งรัฐบาลพยายามไม่ใช้มาตรการที่รุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุม แต่ได้มีการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการกับผู้นำการชุมนุมและผู้ต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งได้มีการสนับสนุนกลุ่มผู้ชุมนุมบางกลุ่มที่นิยมรัฐบาลให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมที่ขับไล่รัฐบาล ในช่วงแรกรัฐบาลได้จัดสถานที่ให้ผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มอยู่ห่างจากกัน เพื่อมิให้มีการเผชิญหน้ากันอันจะนำไปสู่ความรุนแรง แต่เมื่อการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลได้ขยายวงกว้างขวางมากขึ้น ได้ปรากฏว่ามีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลและผู้ต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของนายกรัฐมนตรีต่อผู้ชุมนุม ทำให้มีผู้บาดเจ็บหลายคน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่ในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมมิได้มีการสกัดกั้นหรือห้ามปรามผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่ายมิให้เผชิญหน้ากันอย่างเพียงพอ ต่อมาเมื่อการชุมนุมได้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเพิ่มมากขึ้น ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมไม่ยอมรับอำนาจของรัฐและได้อ้างถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเหนือกว่าการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ รัฐบาลเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวอาจพัฒนาไปสู่เหตุการณ์รุนแรงและจะมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความเห็นขัดแย้งกัน จึงได้มีการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ซึ่งอาจเป็นข้ออ้างในการใช้มาตรการสลายการชุมนุมของรัฐบาลโดยใช้กำลังทหาร มาตรการดังกล่าวนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ข) กรณีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยพรรคพลังประชาชนซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคไทยรักไทยได้รับเสียงมากที่สุดและจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ได้มีการนัดชุมนุมเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลอีกครั้งเนื่องจากรัฐบาลนายสมัครได้รับการสนับสนุนจากพ.ต.ท.ทักษิณ ทำให้ประชาชนที่ต่อต้านพ.ต.ท.ทักษิณไม่พอใจและเรียกร้องให้นายสมัคร ยุติการแก้ไขรัฐธรรมนูญและยุติการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมและองค์การสื่อมวลชน โดยได้มีการเคลื่อนไหวขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาล แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปิดกั้นเส้นทางที่จะไปยังทำเนียบรัฐบาล กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงได้มีการตั้งเวทีปราศรัยและใช้พื้นที่บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์และถนนราชดำเนินนอกเป็นสถานที่ในการชุมนุม และยกระดับการชุมนุมเป็นการเรียกร้องให้นายสมัคร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้มีการเคลื่อนไหวขบวนไปยัง

สถานที่ต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถานทูตอังกฤษ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สถานีโทรทัศน์เอ็นบีที เป็นต้น ต่อมาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เคลื่อนขบวนไปปิดล้อมทำเนียบรัฐบาลและตั้งเวทีปราศรัยหลายจุด ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจราจร ความเป็นอยู่ของประชาชน และการเรียนการสอน ทำให้คณะครูโรงเรียนราชวินิตมัธยมได้ฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง และขอคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเปิดพื้นที่การจราจรห้ามใช้เครื่องขยายเสียงที่มีลักษณะเป็นการรบกวนการเรียนการสอน^{๑๓} จนกระทั่งวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้บุกเข้ายึดทำเนียบรัฐบาลและใช้สถานที่ดังกล่าวในการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง นับเป็นครั้งแรกที่สถานที่สำคัญของรัฐได้ถูกกลุ่มผู้ชุมนุมบุกเข้ายึดเพื่อใช้เป็นสถานที่ในการชุมนุม อันเป็นการชุมนุมที่เกินกว่าขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีได้ดำเนินมาตรการในการสลายการชุมนุมแต่อย่างไร โดยรัฐบาลได้ใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยออกจากทำเนียบรัฐบาลและบริเวณพื้นที่ทำเนียบรัฐบาลทั้งหมด รวมถึงให้รื้อถอนเวทีปราศรัย รวมทั้งสิ่งกีดขวางอื่นๆออกไปจากบริเวณดังกล่าวและเปิดพื้นที่การจราจรเพื่อให้ประชาชน คณะรัฐมนตรีและผู้ปฏิบัติงานในทำเนียบรัฐบาลสามารถเข้าออกเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก แต่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงชุมนุม และมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลแต่อย่างไร ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งข้อหาผู้นำการชุมนุมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ พร้อมทั้งมีการออกหมายจับ และได้มีการพยายามส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในทำเนียบรัฐบาลแต่ไม่สามารถดำเนินการใดๆได้ ต่อมาในวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้เคลื่อนขบวนมาจากสนามหลวงไปยังทำเนียบรัฐบาลที่มีผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจัดการชุมนุมอยู่เพื่อทวงคืนพื้นที่ทำเนียบรัฐบาล ระหว่างทางได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ ๕๐๐ นายซึ่งมีโล่พลาสติกเป็นเครื่องป้องกันตั้งแถวกั้นกลางระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่าย แต่ไม่สามารถระงับเหตุได้ ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่าย ต่อมาได้มีเจ้าหน้าที่ทหารจำนวน ๔ กองร้อยเข้ามาช่วยควบคุมสถานการณ์ทำให้เหตุการณ์ปะทะดังกล่าวสิ้นสุดลง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑ ราย และบาดเจ็บจำนวนมาก นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่

^{๑๓} คดีหมายเลขดำที่ ๓๖๐๔/๒๕๕๑

กรุงเทพมหานครในวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงได้มีการออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ห้ามการเสนอข่าวที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม อาคาร และห้ามเข้าพื้นที่ที่กำหนด โดยผู้บัญชาการทหารบกได้เรียกประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงและได้มีการแถลงว่าจะไม่ใช้กำลังเข้าปฏิบัติการกับประชาชน โดยทหารจะอยู่ข้างประชาชน การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงดำเนินต่อไป

จนกระทั่งในวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้นายสมัคร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ทำให้ต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ซึ่งนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เข้าปิดล้อมรัฐสภาเพื่อขัดขวางไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าออกบริเวณรัฐสภา โดยใช้รั้วลวดหนาม ยางรถยนต์ราดน้ำมันขวางถนนไว้ การกระทำดังกล่าวของผู้ชุมนุมมีลักษณะทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ จนไม่กล้าที่จะเข้าไปในรัฐสภาหรือออกจากรัฐสภา อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น การชุมนุมดังกล่าวจึงไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงได้ปฏิบัติการเปิดพื้นที่โดยใช้แก๊สน้ำตายิงเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาเข้าและออกจากบริเวณรัฐสภาได้ทำให้มีผู้บาดเจ็บสาหัสหลายคน ซึ่งในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปได้ว่าการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่บริเวณหน้ารัฐสภาไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าสลายการชุมนุมเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้ แต่อย่างไรก็ตามการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้ และศาลได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในการสลายการชุมนุมตามคำวินิจฉัยดังกล่าว นอกจากนี้ได้มีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ส่งสรุปผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีสลายการชุมนุมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา โดยข้อเท็จจริงพบว่าได้มีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดทางให้สมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเข้าประชุมเพื่อรับฟัง

นโยบายของรัฐบาลในช่วงเช้าของวันดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้แก๊สน้ำตายิงและขว้างเข้าใส่กลุ่มประชาชนที่ปิดล้อมรัฐสภา ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บสาหัสเป็นจำนวนมาก และในเวลาประมาณ ๑๖.๐๐น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการใช้กำลังเข้าผลักดันฝูงชน โดยใช้แก๊สน้ำตาดังกล่าวอีกทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากแก๊สน้ำตาอีกจำนวนหนึ่ง และเมื่อเวลาประมาณ ๑๙.๐๐น. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่บริเวณด้านหน้ากองบัญชาการตำรวจนครบาลและภายในกองบัญชาการตำรวจนครบาลยังคงยิงแก๊สน้ำตาใส่กลุ่มประชาชนที่ร่วมชุมนุมกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บสาหัสอีกจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นวิธีการที่เกินความจำเป็นโดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมมีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ และ พลตำรวจโทสุชาติ เหมือนแก้ว และไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ และพลตำรวจโทสุชาติ เหมือนแก้ว ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ได้ส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการถอดถอนนายสมชาย ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป^{๑๔} ต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยส่วนหนึ่งได้เคลื่อนขบวนไปยังสนามบินดอนเมืองและเข้ายึดพื้นที่ของสนามบินเพื่อไม่ให้คุณรัฐมนตรีใช้สถานที่ดังกล่าวในการประชุมคณะรัฐมนตรี และในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอีกกลุ่มหนึ่งได้เคลื่อนขบวนไปยังสนามบินสุวรรณภูมิเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งด่านสกัดไว้แต่ไม่สามารถสกัดกลุ่มผู้ชุมนุมได้ ทำให้สนามบินทั้งสองแห่งต้องปิดทำการชั่วคราว นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่เขตดอนเมืองและเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์ฯ บริเวณท่าอากาศยานดอนเมือง และแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบแก้ไขสถานการณ์ฯ บริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยให้เจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้ช่วยในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน พร้อมทั้งมีคำสั่งให้พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการ

^{๑๔} สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช.” ๗ กันยายน

ตำรวจแห่งชาติไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ การชุมนุมได้ ต่อมาในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทย และตัดสิทธิทางการเมือง กรรมการบริหารพรรคทั้งสาม ทำให้นายสมชายพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงได้ประกาศยุติการชุมนุมในวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมระยะเวลาการชุมนุม ๑๙๓ วัน

การชุมนุมสาธารณะของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตยเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสมัยรัฐบาลนายสมัครและ รัฐบาลนายสมชาย นั้นเริ่มจากการชุมนุมคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแทรกแซง กระบวนการยุติธรรมและองค์การสื่อมวลชนต่อมาได้มีการพัฒนาวิธีการในการชุมนุมอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งเป็นการชุมนุมขับไล่รัฐบาล โดยมีการปิดถนนและเคลื่อนขบวนไปตามสถานที่ต่างๆ มีการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ การเข้ายึดทำเนียบรัฐบาล การปิดล้อมรัฐสภา รวมถึง การปิดสนามบิน โดยในสมัยรัฐบาลนายสมัครนั้นมิได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ในการเข้าสลาย การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย แต่รัฐบาลได้ใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อ ขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว และใช้มาตรการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลการชุมนุมสาธารณะ โดยไม่ใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุม ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมยกระดับการชุมนุมโดยใช้วิธีการที่รุนแรงขึ้น ตามลำดับ อย่างไรก็ตามในชวงเวลาดังกล่าวได้มีกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนรัฐบาลและต่อต้าน การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้พยายามขัดขวางการชุมนุม ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจนได้มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่ม หลายครั้ง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ใช้มาตรการ ในการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างเพียงพอ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน ไม่ได้จริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของกลุ่มพันธมิตรประชาชน เพื่อประชาธิปไตยไม่ให้ใช้เสรีภาพเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ และในการป้องกันไม่ให้เกิดการเผชิญหน้ากันของกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความขัดแย้งกัน รวมทั้งการไม่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาล และเพิกเฉยต่อคำสั่งของรัฐบาล เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองสูงทำให้สถานการณ์ทางการเมือง มีความไม่แน่นอน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมบางส่วน จึงปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อมิให้รัฐบาลมีคำสั่งลงโทษตนเท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จริงจัง ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดบรรทัดฐานที่ผิดปกติในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ อันนำมาสู่การใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ตามมาอีกหลายครั้ง

นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาลนายสมชาย ได้มีการใช้มาตรการที่เด็ดขาดต่อผู้ชุมนุมมากขึ้น ทำให้เกิดเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่บริเวณรัฐสภาและบริเวณกองบัญชาการตำรวจนครบาล และลานพระบรมรูปทรงม้า ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ซึ่งเป็นการใช้มาตรการของเจ้าหน้าที่ที่มีได้เป็นไปตามหลักสากล โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีการออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่และประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบ พร้อมทั้งให้เวลาผู้ชุมนุมในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวและแจ้งเตือนอีกอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติการสลายการชุมนุม นอกจากนี้อุปกรณ์ที่ใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่บรรลุผลหรือไม่ก็มีความรุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

๔.๓.๓ กรณีการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยในสถานการณ์พิเศษ

๔.๓.๓.๑ กรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

ในช่วงรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะรัฐประหาร ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และต่อมาได้มีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึก ในบางพื้นที่ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อีกหลายฉบับ โดยในช่วงที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ไม่ปรากฏว่ามีกรชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่อย่างใด

๔.๓.๓.๒ กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ก) เหตุการณ์ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒
การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้นเริ่มจากความไม่พอใจของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกลุ่มผู้ที่ชื่นชอบพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งมีการเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมืองจากฝ่ายค้านมาเป็นรัฐบาลนั้นมีความเชื่อมโยงมาจากการรัฐประหารและกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะสองมาตรฐาน ซึ่งก่อนการชุมนุมใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการจัดการชุมนุมย่อยตามจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อวิพากษ์วิจารณ์การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและความผิดปกติของกระบวนการยุติธรรมโดยมีการโทรศัพท์ทางไกลของพ.ต.ท.ทักษิณเข้ามาร่วมปราศรัยด้วย ทำให้มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งได้มีการนัดชุมนุมใหญ่ในกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นการชุมนุมยึดเยื้อจนกว่านายกรัฐมนตรีจะลาออกจากตำแหน่ง

ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้จัดการชุมนุมแดงทั้งแผ่นดินสัญจร ครั้งที่ ๖ ที่บริเวณสนามหลวง และได้มีการเคลื่อนขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อจัดการชุมนุมอย่างยืดเยื้อบริเวณสถานที่ดังกล่าว กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการปราศรัยเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก และได้มีการปราศรัยโจมตีประธานองคมนตรีและองคมนตรีอีก ๒ ท่าน เนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าองคมนตรีทั้งสามท่านมีส่วนเกี่ยวข้องในการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมากลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ เพื่อแสดงพลัง และในวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีการจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๑๔ ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาตินำโดยนายอริสมันต์ พงษ์เรืองรอง ได้เดินทางไปยังโรงแรม รอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท ซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ถึงผู้นำประเทศที่เข้าร่วมการประชุม ในระหว่างเดินทางได้มีกลุ่มคนเสื้อสีน้ำเงินเข้ามาขัดขวางการเคลื่อนขบวนของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติและได้มีการเผชิญหน้ากัน ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ ๒ คน ก่อนที่กลุ่มคนเสื้อสีน้ำเงินจะถอยไปอยู่ที่หน้าโรงแรม รอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท โดยยืนร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่รักษาความปลอดภัยของการประชุม ต่อมากลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้เดินทางไปถึงโรงแรมที่จัดการประชุม และได้มีการบุกเข้าไปภายในโรงแรม ทำให้การประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๑๔ ต้องเลื่อนออกไป โดยนายกรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรีในวันนั้นเองและต่อมาได้มีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวในวันเดียวกัน จากนั้นในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้กลับมาชุมนุมที่กรุงเทพมหานคร และได้มีการเคลื่อนขบวนไปตามถนนสายต่างๆ ที่กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังได้มีการปิดพื้นที่บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอบางบ่อ อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางบัวทอง อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยแต่งตั้งให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์และได้มีการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ห้ามมิให้มีการชุมนุมตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ห้ามการเสนอข่าวที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม และอาคาร ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ รวมทั้งห้ามกระทำการอย่างใดที่เป็นการปิดการจราจรหรือเส้นทางคมนาคม แต่กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตย

ต่อต้านเผด็จการแห่งชาติยังคงดำเนินการชุมนุมต่อไปโดยมีลักษณะใช้ความรุนแรงมากขึ้น เช่น การบุกเข้าไปยังกระทรวงมหาดไทยและมีการทุบถนายนายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลโดยไม่มีการห้ามปรามจากผู้นำการชุมนุม มีการปิดถนนในหลายพื้นที่รวมทั้งที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ จนกระทั่งในวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๔ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ทหารหลายร้อยนาย ได้เข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติจาก บริเวณสามเหลี่ยมดินแดง โดยใช้แก๊สน้ำตา และมีการใช้อาวุธปืนซึ่งมีทั้งกระสุนจริงและกระสุน กระดาษยิงช่มชู่กลุ่มผู้ชุมนุมจนกลุ่มผู้ชุมนุมได้ถอยออกจากพื้นที่ดังกล่าว แต่ในเวลาต่อมา กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการตอบโต้เจ้าหน้าที่โดยการก่อการจลาจล มีการเผาล้อวางรถยนต์เพื่อเป็น แนวป้องกันทหาร และได้มีการนำรถบรรทุกแก๊สไปจอดไว้ตามสถานที่ต่างๆสร้างความหวาดกลัว แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น นอกจากนี้ยังได้มีการเผารถโดยสารประจำทางที่ผู้ชุมนุมได้ยึดไว้ สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐจำนวนมาก ในขณะเดียวกันได้มีประชาชนที่อาศัยอยู่ใน ชุมชนต่างๆได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านการก่อการจลาจลดังกล่าวเพื่อปกป้องชุมชนของตนเอง และได้มีการเผชิญหน้ากันกับกลุ่มผู้ก่อการจลาจลดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บหลายคน ต่อมาเจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าควบคุมพื้นที่สำเร็จ และหลังจากนั้นผู้นำการชุมนุมของ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้ประกาศยุติการชุมนุมและเข้ามาขอตัว ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติส่วนใหญ่จึงได้ เดินทางกลับภูมิลำเนา หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความร้ายแรงในวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒

การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ ชาติในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการพัฒนาการระดับการชุมนุมขึ้นจนกระทั่งมีการใช้ความรุนแรง และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นจนเกินสมควร การชุมนุมดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจในการยุติการชุมนุมหรือเข้าสลายการชุมนุมดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดี การสลายการชุมนุม ของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องกระทำเพียงเท่าที่พอสมควรแก่เหตุ โดยปฏิบัติตามขั้นตอนการสลาย การชุมนุมตามหลักสากล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งและประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั้นก่อน โดยต้องให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวพอสมควร และก่อนที่จะมีการเข้าปฏิบัติการ สลายการชุมนุมนั้นจะต้องมีการประกาศเตือนอีกอย่างน้อยหนึ่งครั้ง นอกจากนี้ในการ เข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมดังกล่าวควรกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้รับการฝึกยุทธวิธี ในการควบคุมฝูงชน โดยหลีกเลี่ยงการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและการใช้อาวุธสงคราม การปฏิบัติการสลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินมาตรการสลายการชุมนุมของ

เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักสากลมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ที่รุนแรงเกินสมควรแก่กรณี ทำให้สถานการณ์ลุกลามมากขึ้น อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ และเป็นเหตุให้มีการปลุกระดมในการชุมนุมสาธารณะในครั้งต่อไป

ข) เหตุการณ์ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

หลังจากการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งได้มีการสลายการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ทหารนั้น กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้มีการจัดการชุมนุมปราศรัยย่อยตามสถานที่ต่างๆโดยมีการปราศรัยถึงการบริหารประเทศของรัฐบาลและปัญหาความยุติธรรมในสังคมโดยมีพ.ต.ท.ทักษิณโศภนศิริทักท้วงทางไกลมาร่วมปราศรัยด้วย นอกจากนี้ได้นำเอาเหตุการณ์การสลายการชุมนุมในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มาปรับปรุงแนวทางในการชุมนุมเคลื่อนไหว จนกระทั่งได้มีการนัดชุมนุมใหญ่อีกครั้งในกรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยในระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการรวมตัวกันตามจุดนัดพบต่างๆทั่วประเทศและเคลื่อนขบวนมายังบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เพื่อเรียกร้องให้มีการยุบสภาและมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ โดยรัฐบาลได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเตรียมการดูแลสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะเป็นการล่วงหน้าในการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในช่วงแรกดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีการจัดกิจกรรมการชุมนุมด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การปราศรัยบนเวทีและการถ่ายทอดสดสัญญาณภาพและเสียงของ พ.ต.ท.ทักษิณ เข้ามาในระหว่างการผู้ชุมนุม การรับบริจาคเลือดของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเพื่อนำไปเทบริเวณสถานที่สัญลักษณ์ เช่น ประตูทำเนียบรัฐบาล หน้าทำการพรรคประชาธิปัตย์ หน้าบ้านนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การจัดขบวนรถเคลื่อนไปตามสถานที่ต่างๆรอบกรุงเทพมหานคร การโกนผมประท้วงรัฐบาล ต่อมาในวันที่ ๒๘ และวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการเจรจาระหว่างนายกรัฐมนตรีกับผู้แทนของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรีได้เสนอว่าจะยุบสภาในอีก ๙ เดือน แต่ผู้แทนของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติต้องการให้มีการยุบสภาภายใน ๑๕ วัน จึงยังไม่สามารถตกลงกันได้และหลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีได้เสนอแผนปรองดอง ๕ ข้อ แต่กลุ่มผู้ชุมนุมไม่รับข้อเสนอดังกล่าว

ในวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้ยกระดับการชุมนุมโดยเคลื่อนขบวนไปยังบริเวณสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่สำคัญของกรุงเทพมหานครโดยได้จัดตั้งเวทีสำหรับปราศรัยและยึดเป็นสถานที่จัดการชุมนุมอีกแห่งหนึ่งเพื่อกดดันรัฐบาลให้ทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม

การประชุมในสถานที่ดังกล่าว แม้จะไม่มี การเข้าไปยังสถานประกอบการหรือห้างสรรพสินค้า แต่ส่งผลให้ผู้ประกอบการค้าหรือกิจการในบริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง รวมถึงประชาชนที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือสัญจรผ่านบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน การชุมนุมในบริเวณสถานที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานจึงเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ นอกจากนี้ในระหว่างที่ มีการชุมนุมสาธารณะของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้เกิดเหตุการณ์ ระเบิดขึ้นหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมผู้ก่อเหตุได้ นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ อำเภอบางบ่อ อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางบัวทอง อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการ แก่ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) และแต่งตั้งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และได้มีการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเพิ่มเติมในอีกหลายพื้นที่

หลังจากนั้นรัฐบาลได้พยายามระงับการออกอากาศของ สถานีวิทยุโทรทัศน์ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ รวมทั้ง มีการปิดเว็บไซต์จำนวนมาก โดยในวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตย ต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้เคลื่อนขบวนไปยังสถานีดาวเทียมไทยคม อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี เพื่อเรียกร้องให้ยุติการระงับการเผยแพร่สัญญาณออกอากาศโทรทัศน์ดังกล่าว และได้เกิดการปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ทหารที่รักษาการอยู่ภายใน โดยเจ้าหน้าที่ทหารได้ฉีดน้ำและ ยิงแก๊สน้ำตาเข้าไปใส่กลุ่มผู้ชุมนุม แต่ไม่สามารถสลายการชุมนุมได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารต้อง ถอนกำลังออกจากสถานีดาวเทียมดังกล่าว การใช้มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปิดกั้น สื่อสารมวลชน เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างกว้างขวาง และอาจเป็นสาเหตุให้การชุมนุมสาธารณะนั้นขยายวงกว้างออกไปมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรใช้มาตรการกำกับดูแลการเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนเพียงพอที่จำเป็น เพื่อมิให้ กระทบต่อความมั่นคงของรัฐเท่านั้น การใช้มาตรการปิดกั้นสื่อสารมวลชนจึงเป็นการใช้มาตรการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกินสมควรแก่กรณี

ต่อมาในวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลได้ปฏิบัติการสลายการชุมนุม โดยเรียกว่าปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ จากผู้ชุมนุมบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ โดยเหตุการณ์เริ่มจากเจ้าหน้าที่ทหารมีการเคลื่อนย้ายกำลังพลมายังกองทัพภาคที่หนึ่ง ในตอนเช้าของวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงเข้าไปปิดล้อม และมีการปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงได้ใช้รถฉีดน้ำและกระสุนยางในการสลายกลุ่มผู้ชุมนุม รวมทั้งมีการเสริมกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้ามาในพื้นที่อีกหลายพันนาย ต่อมาจึงได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารตั้งแถวเดินเข้าหากลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อขอคืนพื้นที่การชุมนุมบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ โดยมีการประกาศใช้มาตรการสลายการชุมนุมจากเบาไปหาหนัก ๗ มาตรการได้แก่ การชี้แจงทำความเข้าใจแสดงกำลังให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีความพร้อม การผลักดันด้วยโล่ การใช้น้ำฉีด การใช้เครื่องขยายเสียง การใช้แก๊สน้ำตา การใช้กระบอก การใช้กระสุนยางที่ยิงจากปืนลูกซอง จากนั้นเจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าปฏิบัติการโดยใช้แก๊สน้ำตาและกระสุนยาง ยิงเข้าไปใส่กลุ่มผู้ชุมนุมรวมถึงได้มีการใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าเพื่อข่มขู่กลุ่มผู้ชุมนุม จนกลุ่มผู้ชุมนุมได้ถอยไปยังบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ได้ดำเนินต่อไปจนถึงเวลากลางคืน แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่หยุดการปฏิบัติการ กลับได้มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่พร้อมอาวุธสงครามและรถถังยานเกราะเข้าไปล้อมผู้ชุมนุมไว้เพื่อเปิดพื้นที่การจราจรในบริเวณดังกล่าวให้ได้ทั้งหมด จนกระทั่งได้มีการใช้ลูกระเบิดและอาวุธสงครามจากกองกำลังไม่ทราบฝ่ายยิงใส่เจ้าหน้าที่ทหารและกลุ่มผู้ชุมนุมทำให้มีผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ทหารเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารต้องถอนกำลังกลับยังที่ตั้งและมีการประกาศยุติการปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามปฏิบัติการขอคืนพื้นที่เพื่อขอคืนพื้นที่และเปิดการจราจรในบริเวณดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ยังไม่มีความจำเป็นและเหตุผลเพียงพอ เนื่องจากการชุมนุมในบริเวณดังกล่าวยังเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ แม้จะมีการปิดกั้นเส้นทางการจราจรแต่ยังไม่ปรากฏเหตุการณ์ที่รุนแรงขึ้นในบริเวณดังกล่าว การใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมจึงเป็นการดำเนินการที่เกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารพร้อมอาวุธสงครามเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมต่อเนื่องไปจนกระทั่งเวลากลางคืน ซึ่งอาจคาดหมายได้ว่าจะมีการก่อเหตุการณ์รุนแรงได้โดยง่ายอันจะนำไปสู่ความสูญเสียร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงไม่ควรเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหาร และในการเข้าปฏิบัติการดังกล่าวควรยุติการปฏิบัติการก่อนถึงเวลากลางคืน

หลังจากเหตุการณ์ขอคืนพื้นที่ดังกล่าวทำให้ผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ได้ยกระดับการชุมนุมขึ้นอีกและมีการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองจากการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าสลายการชุมนุมและได้มีการยกเลิกการชุมนุมที่สะพานผ่านฟ้าลีลาศเพื่อไปร่วมชุมนุมกันที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์เพียงแห่งเดียว

ทำให้พื้นที่การชุมนุมขยายบริเวณออกไปกว้างขวางมากขึ้น จนกระทบต่อสถานที่ข้างเคียงและผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น รวมถึงโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ ประกอบกับการชุมนุมที่ดำเนินมาอย่างยาวนานและได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นหลายจุดในกรุงเทพมหานครโดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำได้ ทำให้มีประชาชนรวมตัวกันต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ เช่น กลุ่มคนเสื้อหลากสี กลุ่มเครือข่ายประชาสังคมชาวสีลม กลุ่มเครือข่ายราษฎรอาสาปกป้องสถาบัน (เครือข่ายเฟสบุ๊ก) เป็นต้น โดยได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติกับกลุ่มผู้ต่อต้านการชุมนุม บริเวณแยกศาลาแดง แม้ในบริเวณดังกล่าวจะมีเจ้าหน้าที่ดูแลสถานการณ์อยู่ แต่ไม่สามารถกันผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มไม่ให้มีการเผชิญหน้ากันได้

สถานการณ์การชุมนุมได้มีการพัฒนาไปสู่ความรุนแรงและตึงเครียดมากขึ้น เมื่อศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้มีการกระชับวงล้อมโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารตั้งด่านสกัดการเดินทางเข้าออกพื้นที่การชุมนุมโดยปิดล้อมเส้นทางเป็นลักษณะกอบล้อมสี่เหลี่ยม มีการตัดระบบสาธารณูปโภค เช่น การตัดระบบไฟฟ้า ระบบประปา การตัดสัญญาณโทรศัพท์ การคมนาคม เพื่อปิดกั้นพื้นที่การชุมนุมเต็มรูปแบบ โดยได้มีการประสานงานกับกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอพยพประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบๆ การชุมนุมให้ไปอยู่ในสถานที่ปลอดภัย กลุ่มผู้ชุมนุมได้ตอบโต้มาตรการของเจ้าหน้าที่ด้วยการติดตั้งรั้วไม้ปลายแหลมเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุม มีการเผายางรถยนต์เพื่ออำพรางการมองเห็นของเจ้าหน้าที่ มีการนำรถบรรทุกแก๊สมาจอดขวางทางเจ้าหน้าที่ โดยในระหว่างการปฏิบัติการกระชับวงล้อมของเจ้าหน้าที่ได้มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ทหารซึ่งมีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริงยิงตอบโต้กัน รวมทั้งได้เกิดเหตุระเบิดในบริเวณดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ทหารได้รับอนุญาตให้ใช้อาวุธและกระสุนจริงยิงเข้าใส่ผู้ที่ก่อเหตุความรุนแรง โดยมีเงื่อนไขในการใช้กระสุนจริง ได้แก่ การยิงข่มขู่ขยับขึ้นฟ้า ยิงเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ที่ถูกทำร้ายโดยหมายเอาชีวิตซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ยิงไปยังบุคคลที่มีอาวุธอยู่ในมือไม่ว่าจะเป็นปืนหรือลูกระเบิด นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่แม่ปืน ทำหน้าที่ระวังป้องกันและสามารถยิงไปยังผู้ก่อการร้ายที่มีอาวุธได้

ในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลโดยศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจึงได้ดำเนินการสลายการชุมนุม ซึ่งเรียกว่าปฏิบัติการกระชับวงล้อมและขอคืนพื้นที่ โดยได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและรถหุ้มเกราะเข้าทลายรั้วไม้ที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ตั้งขึ้นเพื่อเปิดพื้นที่เข้าสู่บริเวณเวทีการชุมนุม ได้มีการเคลื่อนกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าไปในพื้นที่การชุมนุมโดยมีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่

ประสงค์จะเลิกการชุมนุมได้ออกจากพื้นที่การชุมนุมทางด้านวัดปทุมวนาราม โดยเจ้าหน้าที่ได้จัดรถโดยสารพาผู้ชุมนุมกลับภูมิลำเนาที่สนามกีฬาแห่งชาติ หลังจากการเข้าปฏิบัติภารกิจสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ผู้นำการชุมนุมบางส่วนได้ประกาศยุติการชุมนุมและเข้ามาพบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ผู้ชุมนุมบางส่วนที่ไม่ยอมรับการประกาศยุติการชุมนุมได้ก่อการจลาจลและได้มีการจุดไฟเผาอาคารและห้างสรรพสินค้าหลายแห่ง รวมทั้งได้ปรากฏว่ามีการเผาอาคารสถานที่ราชการในบางจังหวัด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอย่างมาก ต่อมาได้มีการออกหมายจับและมีการจับกุมผู้ต้องสงสัยในการก่อความไม่สงบจำนวนหลายราย เมื่อเหตุการณ์สลายการชุมนุมดังกล่าวได้ยุติลงแต่นายกรัฐมนตรียังคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต่อไป จนกระทั่งได้ประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในบางจังหวัดและได้มีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสมุทรปราการ เป็นลำดับสุดท้ายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยยังคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้เช่นเดิม

การนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในครั้งนี้ได้มีการประกาศนัดชุมนุมล่วงหน้าทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมการวางแผนในการดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยได้ โดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจตามกฎหมายปกติในการดูแลการชุมนุมดังกล่าวได้เท่าที่ไม่เป็นการลิดรอนการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจนเกินสมควร อย่างไรก็ตามในระหว่างการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นในหลายพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร อันอาจทำให้เกิดอันตรายต่อผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจใช้มาตรการในการดูแลรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะนั้น เช่น การจัดสถานที่ที่ปลอดภัยสำหรับการชุมนุม การประสานงานกับผู้จัดการชุมนุม โดยอาจมีการแต่งตั้งผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมเพื่อช่วยในการตรวจตราดูแลความเรียบร้อยในระหว่างการชุมนุม การตั้งด่านตรวจผู้ที่เข้าออกการชุมนุมเท่าที่จำเป็น และดำเนินการจับกุมผู้ที่ก่อความไม่สงบขึ้น แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การจัดการชุมนุมสาธารณะต่อไปจะทำให้เกิดอันตรายต่อการชุมนุมสาธารณะโดยมีอาจป้องกันได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจออกคำสั่งให้มีการยุติการชุมนุมและคำสั่งสลายการชุมนุมได้แต่อย่างไรก็ดีหากการชุมนุมสาธารณะนั้นยังคงเป็นไปด้วยความสงบและปราศจากอาวุธและเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการชุมนุมหรือกลุ่มผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุมได้มีมาตรการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอย่างเพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมดังกล่าว เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ได้ใช้มาตรการสลายการชุมนุมกับกลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งมีข้อขัดแย้งกับรัฐบาลอย่างรุนแรง อาจทำให้เกิดเหตุการณ์ลุกลามบานปลายกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้

ในเหตุการณ์สลายการชุมนุมในวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือปฏิบัติการขอคืนพื้นที่นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศเมื่อวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ แต่โดยที่การชุมนุมในบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศยังคงดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย และไม่ปรากฏเหตุการณ์รุนแรงในสถานที่ชุมนุมดังกล่าว ซึ่งผู้จัดการชุมนุมได้มีการรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมไว้พอสมควร จึงเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ การดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าวจึงยังไม่มีเหตุอันควรและในการปฏิบัติการสลายการชุมนุมนั้นมิได้เป็นไปตามหลักสากล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ทหารซึ่งมิได้มีการฝึกอบรมอย่างดีพอในการเข้าสลายการชุมนุมและการควบคุมฝูงชน อีกทั้งการปฏิบัติการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้มีการใช้อาวุธปืนซึ่งมีความร้ายแรง และไม่เหมาะสมในการควบคุมฝูงชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของผู้ชุมนุมได้ นอกจากนี้ปฏิบัติการดังกล่าวยังดำเนินการไปจนถึงเวลากลางคืน ซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นโดยเจ้าหน้าที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียได้อย่างยากลำบาก การใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ในเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติการที่เกินสมควรแก่กรณี

ส่วนการชุมนุมสาธารณะในบริเวณสี่แยกราชประสงค์นั้นเป็นการยกระดับการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติเพื่อกดดันรัฐบาลให้มีการยุบสภาโดยการจัดการชุมนุมสาธารณะในย่านธุรกิจสำคัญของประเทศนั้น เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อการชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวมีความต่อเนื่องยาวนานจนกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพประการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองเช่นกัน จึงเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครอง การดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงแรกนั้นได้ใช้มาตรการในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผู้ชุมนุม และได้มีการพยายามบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการชุมนุมดังกล่าว แต่เมื่อสถานการณ์ได้พัฒนาขึ้น กลุ่มผู้ชุมนุมได้มีการยกระดับการชุมนุมให้รุนแรงมากขึ้น ประกอบกับได้มีกลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มอื่นที่ออกมาแสดงการคัดค้านการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ และได้มีการเคลื่อนขบวนมาอยู่ใกล้กัน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ชุมนุมที่มีความเห็นไม่ตรงกัน อันจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงเกิดขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงว่าจะมีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ชุมนุมที่มีความเห็น

ไม่ตรงกัน แต่ไม่ได้ดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันเหตุดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ยังไม่มีความเหมาะสม ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ดำเนินการสลายการชุมนุม โดยได้มีการปฏิบัติการกระชกวงล้อม ทำให้ผู้ชุมนุมได้เตรียมการป้องกันการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ โดยมีการใช้ความรุนแรงและก่อความไม่สงบขึ้นอันมีลักษณะเป็นการก่อการจลาจลโดยรอบบริเวณการชุมนุม ได้มีการจุดไฟเผาบางรถยนต์ และใช้อาวุธตอบโต้เจ้าหน้าที่ และเมื่อได้เกิดเหตุระเบิดในบริเวณดังกล่าวทำให้สถานการณ์มีความตึงเครียด การชุมนุมดังกล่าวจึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่จึงสามารถเข้ามาตรวจการในการสลายการชุมนุมดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน

โดยก่อนที่จะมีการสลายการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้มาตรการในการกีดกันผู้ชุมนุมหลายมาตรการ เช่น การปิดถนนและตั้งด่านสกัดการเดินทางเข้าออกโดยรอบบริเวณการชุมนุม การตัดระบบไฟฟ้า ระบบประปา สัญญาณโทรศัพท์ และได้มีการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่ออพยพประชาชนไปยังสถานที่ปลอดภัย รวมถึงการประกาศประชาสัมพันธ์สรุปสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้ประชาชนทราบและประกาศเตือนผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตและบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการสลายการชุมนุม แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ในการสลายการชุมนุมนั้น ได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารเป็นส่วนใหญ่ในการเข้าปฏิบัติการ โดยมีการใช้อาวุธปืนและรถหุ้มเกราะในการเข้าปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ มีการอนุญาตให้ใช้กระสุนจริงยิงเข้าใส่ผู้ที่ก่อเหตุความรุนแรง แม้ในการปฏิบัติการจะมีเงื่อนไขในการใช้กระสุนจริง แต่อาวุธปืนดังกล่าวไม่ใช่อุปกรณ์ที่เหมาะสมในการสลายการชุมนุมหรือควบคุมฝูงชน การใช้อาวุธที่ร้ายแรงและการช่มขวัญเป็นวิธีการทหาร ซึ่งอาจทำให้เกิดความแตกตื่นของฝูงชนและก่อให้เกิดการต่อต้านเจ้าหน้าที่ของกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงขึ้น รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความสูญเสียที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุได้

นอกจากนี้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงดังกล่าว ได้มีการประกาศเขตพื้นที่การใช้อำนาจไว้กว้างขวาง แม้จะเป็นการประกาศเฉพาะเขตพื้นที่ที่มีความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติก็ตาม แต่ในหลายพื้นที่ไม่ปรากฏว่ามีการก่อความวุ่นวายหรือก่อความรุนแรงอันมีลักษณะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกทั้งการใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ที่มีความร้ายแรงดังกล่าวได้มีการออกข้อกำหนดหลายประการที่เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การห้ามบุคคลในเขตพื้นที่ที่กำหนดออกจากเคหสถานในเวลาที่กำหนด การห้ามมิให้กระทำการใดๆหรือสั่งให้กระทำการใดๆเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล หรือนิติบุคคล การให้บุคคลมารายงานตัวเพื่อให้ถ้อยคำเกี่ยวกับธุรกรรมที่ต้องสงสัย การห้ามเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนซึ่งการใช้อำนาจหรือการดำเนินมาตรการใดๆที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ควรจำกัดเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นและได้สัดส่วนกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งการประกาศยกเลิกสถานการณณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวควรมีการประกาศยกเลิกเมื่อสถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ การคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปทั้งที่สถานการณ์ได้กลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร

๔.๓.๓.๓ กรณีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

ก) การประกาศนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป มีแนวโน้มจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองจากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ได้ประกาศเจตนารมณ์ชัดเจนในการปลุกระดมและนัดชุมนุมให้เข้าร่วมในการเรียกร้องความต้องการตามแนวทางและผลประโยชน์ของกลุ่ม มุ่งหวังเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรียุบสภาหรือลาออก โดยกำหนดให้มีการชุมนุมและเคลื่อนไหวกว้างขวางตามถนนและสถานที่สำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีโดยปกติของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประกอบกับการชุมนุมดังกล่าวมีเจตนาดำเนินการในลักษณะยึดเยื้อ และอยู่ในห้วงการจัดงานพระราชพิธี เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งอาจมีผู้ไม่หวังดีบางกลุ่ม ก่อเหตุระหว่งการชุมนุมและขยายลูกกลามจนเกิดสถานการณ์ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประกาศให้พื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการดำเนินการประกาศดังกล่าว ทั้งนี้ได้มีการออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรักษา

ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หลายประการซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการลิดรอนการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้น เนื่องจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้มีการประกาศนัดชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยุบสภา โดยนัดหมายชุมนุมกันตั้งแต่วันที่ ๑๒.๐๐ นาฬิกาของวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และจะมีการค้างคืนโดยในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ชุมนุมจะเคลื่อนขบวนไปยังสี่แยกสวนมิสกวัน มีการตั้งเวทีปราศรัยและค้างคืน และวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมีการเคลื่อนขบวนไปตามถนนสายสำคัญทั่วกรุงเทพมหานคร เพื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรียุบสภา และจะกลับมาชุมนุมต่อที่สี่แยกสวนมิสกวัน และจะยุติการชุมนุมในตอนเช้ามีวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และประกาศว่าหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง จะนัดชุมนุมใหม่อีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกการชุมนุมดังกล่าว ก่อนถึงวันนัดหมาย นายกรัฐมนตรีจึงได้มีประกาศให้การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอันสิ้นสุดลง ในวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ เป็นการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ โดยอาศัยเหตุเพียงรัฐบาลคาดว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองเท่านั้น โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้เกิดปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเงื่อนไขในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่กรณี

ข) การประกาศนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

การนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กรุงเทพมหานคร ได้มีประชาชนจากจังหวัดต่างๆได้เดินทางเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งผู้จัดการชุมนุมอ้างว่าจะมีผู้เข้าร่วมชุมนุมในครั้งนี้ถึงหนึ่งล้านคน

โดยจะเป็นการชุมนุมที่ยืดเยื้อต่อเนื่องเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในการนี้รัฐบาลได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หลายครั้ง เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะ ดังกล่าว โดยเริ่มจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบางส่วนของปริมณฑล ในระหว่างวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยอ้างเหตุว่า ได้มีเหตุการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีการกระทำของบุคคลต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งหวังให้เกิดเหตุการณ์ที่อาจร้ายแรงขึ้นในช่วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไปและแนวโน้มจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองจากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มได้ประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการปลุกกระแสระดมมวลชน พร้อมทั้งระดมยานพาหนะเป็นจำนวนมาก และนัดชุมนุมให้เข้าร่วมในการเรียกร้องความต้องการตามแนวทางและผลประโยชน์ของกลุ่ม มุ่งหวังเพื่อสร้างกระแสความไม่ชอบธรรมของรัฐบาล และมีวัตถุประสงค์สุดท้ายในการกดดันให้นายกรัฐมนตรียุบสภาหรือลาออก โดยกำหนดให้มีการชุมนุมและเคลื่อนไหวกว้างขวางและปิดล้อมสถานที่สำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร พื้นที่บางส่วนของปริมณฑลและพื้นที่บางส่วนของจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตโดยปกติของประชาชนทั่วไป รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประกอบกับการชุมนุมดังกล่าวมีเจตนาดำเนินการในลักษณะยืดเยื้อ และยั่วยุให้เกิดความรุนแรง ซึ่งอาจมีการกระทบกระทั่งระหว่งการชุมนุมด้วยกัน หรือกับประชาชนผู้สุจริต หรืออาจมีผู้ไม่หวังดีบางกลุ่มก่อเหตุระหว่งการชุมนุม และขยายลูกกลามจนเกิดสถานการณ์ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สร้างความเสียหายให้กับประเทศโดยรวม โดยได้มีการแต่งตั้งให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามประกาศดังกล่าว และประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ศอ.รส.) เพื่อเป็นกองอำนวยการรวบรวมข้อมูลข่าวสารและดำเนินการวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุม

ในการนัดชุมนุมใหญ่ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติดังกล่าว ได้มีการเคลื่อนขบวนผู้เข้าร่วมชุมนุมจากหลายจังหวัด มารวมกันที่จุดนัดพบตามสถานที่ต่างๆ ก่อนที่จะเคลื่อนขบวนเข้าสู่กรุงเทพมหานครในวันที่ ๑๒ - ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีการเดินทางโดยรถยนต์ รถโดยสารขนาดใหญ่ รถอีแต่น รวมถึงการเดินทางโดยเรือ เพื่อมาร่วมชุมนุมที่บริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ในระหว่างการเดินทางของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาตินั้น ได้มีการตั้งด่านสกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารตามเส้นทางต่างๆ ที่เข้าสู่กรุงเทพมหานครเพื่อตรวจค้นวัตถุต้องสงสัยที่อาจนำมาใช้

ในการกระทำผิดกฎหมายได้ รวมทั้งมีการใช้มาตรการเปลี่ยนพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง โดยให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจอดรถไว้รอบนอกกรุงเทพมหานครและโดยตำรวจที่เจ้าหน้าที่ได้จัดเตรียมไว้ให้ การใช้มาตรการต่างๆของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธโดยมุ่งหมายให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของประชาชนโดยทั่วไปให้น้อยที่สุด และการตรวจค้นวัตถุต้องสงสัยดังกล่าวไม่ได้เป็นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องจากก่อนการนัดชุมนุมสาธารณะครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานครได้มีการประกาศให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมให้นำน้ำมันใส่ขวดเครื่องดื่มชูกำลังติดตัวมาด้วย ซึ่งวัตถุดังกล่าวสามารถใช้เป็นอาวุธได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องป้องกันมิให้มีการนำสิ่งผิดกฎหมายเข้าสู่สถานที่ชุมนุมสาธารณะ อันจะทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธได้ ทั้งนี้การใช้มาตรการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุซึ่งมิใช่การจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการชุมนุมของประชาชน

จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อเนื่องอีก ในระหว่างวันที่ ๒๔ ถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีเหตุผลเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมากยังคงดำรงความต่อเนื่องและยึดมั่นในการชุมนุมเรียกร้องความต้องการตามแนวทางและผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยกำหนดรูปแบบการชุมนุมด้วยการยึดพื้นที่และการเคลื่อนไหวตามเส้นทาง รวมทั้งอาจมีการปิดล้อมสถานที่สำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออารักขาชีวิตโดยปกติของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ ในห้วงเวลาของการชุมนุมที่ผ่านมานั้นปรากฏมีเหตุการณ์รุนแรงหลายเหตุการณ์จากกลุ่มบุคคลบางกลุ่มมุ่งหวังเพื่อสร้างสถานการณ์ให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและส่วนราชการ รวมทั้งเพื่อให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มผู้ชุมนุม อันจะทำให้เกิดสถานการณ์ขยายลุกลามจนเกิดความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้อำนาจดังกล่าวต่อเนื่องอีกในระหว่างวันที่ ๓๐ มีนาคม ถึงวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ และในระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยอาศัยเหตุผลอย่างเดียวกัน ต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑลดังกล่าวสิ้นสุดลง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป โดยมอบให้ศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์

ถูกฉีกรับผิดชอบ จึงหมดความจำเป็นที่กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการรับผิดชอบพื้นที่นั้นต่อไป โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ต่อเมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน แต่เนื่องจากในขณะที่มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ปรากฏเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่อย่างใด และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ปกติในการดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะและการเดินทางเข้าร่วมการชุมนุมของประชาชนได้อยู่แล้ว การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีการประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระหว่างการจัดประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ครั้งที่ ๑ (1st MRC Summit) ระหว่างวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีเหตุผลเนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมประท้วงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและบริเวณพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นมานั้น กลุ่มผู้ชุมนุมยังคงดำรงความต่อเนื่องและยึดถือในการชุมนุม โดยกำหนดรูปแบบด้วยการยึดพื้นที่และเคลื่อนไหวตามเส้นทางรวมทั้งปิดล้อมสถานที่สำคัญต่างๆ ประกอบกับในห้วงการชุมนุมมีกลุ่มผู้ไม่หวังดีก่อเหตุร้ายหลายครั้งมุ่งหวังเพื่อสร้างสถานการณ์ความรุนแรง โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมและกลุ่มผู้ไม่หวังดีดังกล่าวนั้น อาจมีการเชื่อมโยงสถานการณ์และขยายผลการดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดประชุมด้วยการชุมนุมประท้วง ชัดขวาง หรือสร้างสถานการณ์ให้เกิดขึ้นจนขยายไปสู่ความรุนแรงจนไม่สามารถจัดให้มีการประชุมได้ เนื่องจากปรากฏในกลุ่มผู้ชุมนุมข้างต้น มีแกนนำและผู้ชุมนุมบางส่วนที่เคยเคลื่อนไหวประท้วงและขัดขวางการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ และการประชุมที่เกี่ยวข้อง ในห้วงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นเหตุให้การประชุมดังกล่าวไม่สามารถดำเนินให้แล้วเสร็จได้ จนเกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างร้ายแรงทั้งในด้านภาพลักษณ์ เกียรติยศ ชื่อเสียงในประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งความเชื่อมั่นในระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ จึงมีแนวโน้มที่จะทำให้เชื่อได้ว่าในขณะนี้เหตุการณ์เตรียมการจากผู้ไม่หวังดีที่จะกระทำการให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร

ในระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างครั้งนี้ โดยประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีการประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ต่อมานายกรัฐมนตรีได้ประกาศให้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สิ้นสุดลง เนื่องจากสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓

การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว เป็นการประกาศล่วงหน้าก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น โดยรัฐบาลคาดว่าจะการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อการจัดประชุม แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงตามที่รัฐบาลกล่าวอ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการดูแลรักษาความปลอดภัยในการจัดประชุมดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ปกติเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นโดยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้อยู่แล้ว การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกินสมควรแก่เหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๔.๔ วิเคราะห์กรณีศึกษาบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้ในมาตรา ๖๓ โดยมีข้อยกเว้นว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่อย่างไรก็ดีในปัจจุบันยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้มีการนำกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกรณีอื่น มาใช้บังคับในการดูแลการชุมนุมสาธารณะไปพลางก่อน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและอาจมีเนื้อหากระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสภาพของการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งโดยปกติแล้วการชุมนุมสาธารณะของประชาชนนั้นอาจมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายบางฉบับ เช่น การใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อสื่อสารกับผู้เข้าร่วมการชุมนุม การปิดการจราจรเพื่อแสดงออกถึงข้อเรียกร้องไปยังสาธารณะ

การจัดตั้งเวทีเพื่อปราศรัยและแจกเอกสารใบปลิวต่างๆ รวมถึงการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่อาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ในการดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจมีการใช้แผนปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการภายในของฝ่ายเจ้าหน้าที่ และมีใช้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำมาใช้ในการดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะได้ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความไม่แน่นอน และเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการประชุมชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตแห่งการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร ในส่วนผู้ชุมนุมเองก็ไม่ทราบว่าจะมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้เพียงใด และภายใต้ขอบเขตประการใดบ้าง ทั้งนี้ผู้ชุมนุมอาจกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางประการโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถกระทำได้ หรืออาจกระทำการปฏิบัติอหังการขึ้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายบางประการเพื่อแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนได้รับทราบถึงข้อเรียกร้องซึ่งมีความสำคัญกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น การกระทำดังกล่าวนั้นอาจเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร และอาจเกิดการต่อต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมโดยได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อขัดขวางการประชุมชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งขยายขอบเขตกว้างขวางออกไป อันจะทำให้การดำเนินการหรือการใช้มาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น จนถึงขนาดที่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ และอาจเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงอันมีผลให้ประเทศตกอยู่ในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หลายประการรวมถึงการใช้อำนาจในการเข้าควบคุมการประชุมชุมนุมสาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในสถานการณ์พิเศษนี้ มักมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจตีความขยายอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมาจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีได้มีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมการประชุมชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในกรณีที่มีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวได้มีบทบัญญัติที่ยกเว้นการที่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า

การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบควบคุมการออกกฎ และการกระทำของฝ่ายบริหารของศาลปกครอง โดยมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษบางประการสำหรับบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ และป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละรายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติจำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้ ดังนั้น รัฐอาจตรากฎหมายยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการกิจของรัฐให้ลุล่วงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดนี้ บัญญัติมิให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองให้บรรลุผลสำเร็จและเป็นไปตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาชั่วคราว จนกว่าจะมีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ได้หมายความว่า สิทธิดังกล่าวจะมิได้รับความคุ้มครอง เพราะผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบขององค์กรตุลาการแต่ประการใด พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๙} แต่อย่างไรก็ดีในคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวได้มีความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งมีความเห็นว่า ผลของบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น ๑. การสร้างความยุ่งยากของประชาชนในการนำคดีขึ้นมาสู่ศาลยุติธรรม เพราะสิทธิในการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จะเกิดต่อเมื่อต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจริง ๆ แต่หลักในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีเพียงมีส่วนได้เสียพอสมควรก็สามารถฟ้องคดีในศาลปกครองได้ ดังนี้ หากมีกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกในสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งประชาชนที่ไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิของตนโดยตรงก็ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้

^{๑๙} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๓

๒. กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม คำพิพากษาของศาลยุติธรรมผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น ตามมาตรา ๑๔๕ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประชาชนไม่อาจหยิบยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม ไปใช้เพื่อประโยชน์มหาชน (Public interest) ได้ ซึ่งแตกต่างจากศาลปกครองที่มีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถนำผลของคดีดังกล่าวไปใช้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง ๓. หลักการยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าว ถือเป็นภาระกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องด้วยไม่สามารถตรวจสอบการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ เพราะโดยหลักการพื้นฐานของการใช้อำนาจทางปกครอง หรือ Act of Administrative ย่อมต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้ โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักความเสมอภาค และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักสำคัญในการใช้อำนาจทางปกครอง นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกตามความในพระราชกำหนดฉบับนี้ ย่อมถือได้ว่า เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ทำให้ศาลปกครองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ผลของการยกเว้นดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการขัดหรือแย้งต่ออำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองโดยเด็ดขาด อันขัดต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบนิติรัฐ และหลักการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เมื่อพิจารณาถึงหลักความจำเป็นของรัฐต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว หลักการทั้งสองจะต้องได้รับการพิทักษ์และได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นแต่ละสถานการณ์ หากจะให้การคุ้มครองหลักการใดหลักการหนึ่งมากเกินไปจนควรก็อาจส่งผลกระทบหรือเกิดความเสียหายต่ออีกหลักการหนึ่งได้ การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในขณะเดียวกันบทบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดอำนาจศาลปกครองในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ได้กระทำในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ วรรคสาม

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แล้วแต่กรณี อันมีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้และอยู่ในการตรวจสอบของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึง และได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรม ตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และโดยศาลปกครองที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่^{๒๐}

จากความเห็นส่วนตัวในการวินิจฉัยคดีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในสถานการณ์พิเศษ โดยมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีกระบวนการที่เหมาะสมและสามารถประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ได้ เพื่อให้การดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ เท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสิทธิเสรีภาพประการอื่นของประชาชน โดยสามารถตรวจสอบการกล่าวอ้างหรือตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนจนเกินสมควร ซึ่งจากการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ยังไม่มีความสอดคล้องกับสภาพของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะอยู่เสมอ

นอกจากนี้มาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น เนื่องจากสาเหตุปัจจัยในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในแต่ละลักษณะมีความแตกต่างกัน เช่น วัตถุประสงค์หรือข้อเรียกร้องในการชุมนุม รูปแบบในการจัดการชุมนุม จำนวนของผู้เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงพฤติกรรมการของกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นต้น ซึ่งอาจแบ่งลักษณะของการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับปากท้องของประชาชน การประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัย การแบ่งปันทรัพยากร การดำเนินโครงการของรัฐบาลที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น รวมถึง

^{๒๐} ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๓

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและการบริหารงานของรัฐที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนเป็นต้น และกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งอาจเกิดจากการเข้าดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อพวกพ้องของตนเอง ซึ่งลักษณะของการชุมนุมสาธารณะทั้งสองกรณีนี้มีวัตถุประสงค์และข้อเรียกร้องในการชุมนุมสาธารณะที่แตกต่างกัน โดยกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานั้น มักเกิดจากกลุ่มผู้ชุมนุมที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายหรือโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ โดยผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมมักจะเป็นประชาชนในท้องถิ่นหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะร่วมกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งจะมีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนเพื่อให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งหากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือแสดงความใส่ใจในการแก้ไขปัญหาร่วมกับกลุ่มผู้ชุมนุมแล้ว การชุมนุมนั้นอาจยุติลงโดยไม่เกิดความรุนแรงขึ้น ส่วนกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมมักมีความหลากหลายและมีลักษณะที่แตกต่างกันมาก โดยผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นมักมีจุดประสงค์ร่วมกันเนื่องจากมีความรู้สึกไม่พอใจในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือการบริหารประเทศของรัฐบาล และต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น โดยปกติมักปรากฏความไม่พอใจของประชาชนขึ้นเป็นกระแสและได้มีการจัดเสวนาอภิปรายโจมตีรัฐบาลเกิดขึ้นตามสถานที่ต่างๆ เพื่อแสดงให้สาธารณะเห็นถึงความไม่ชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งการดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่ากรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่มีความละเอียดอ่อน กระทบต่อความรู้สึกของประชาชนได้โดยง่าย การแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวของรัฐบาลหรือการดำเนินมาตรการที่เฉียบขาดรุนแรงของเจ้าหน้าที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของการชุมนุมนั้นได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสม มีความสอดคล้องกับลักษณะของการชุมนุมในแต่ละกรณี และอยู่ภายในขอบเขตอันสมควร โดยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมานั้นยังมีลักษณะที่คาบเกี่ยวกันระหว่างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งหากในการชุมนุมสาธารณะนั้นมีผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจในการแจ้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีอาญากับผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายนั้นเป็นรายกรณีได้ แต่หากเป็นกรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบทั่วไปในบริเวณสถานที่ชุมนุมสาธารณะ การออกคำสั่งหรือการกำหนดมาตรการใดๆ สำหรับการชุมนุมนั้น รวมถึงการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เหล่านี้เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองโดยศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดีจากเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐมักดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยอ้างว่าได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และมีการดำเนินคดีกับผู้นำการชุมนุมหรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการชุมนุม อันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นของบุคคล อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีการใช้มาตรการตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอื่นในการดูแลการชุมนุมสาธารณะรวมทั้งมีการใช้แผนปฏิบัติการต่างๆของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็นและความได้สัดส่วน

จากเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความสนใจในสิทธิเสรีภาพของตนและต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยมีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งยังมีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในปัจจุบัน ยังมีการใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสมสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะหลายประการ ซึ่งเป็นการกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน รวมถึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ โดยในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องศึกษาถึงการดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาเพื่อนำไปปรับปรุงแนวทางและวิธีการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

บทที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

การประชุมสมัชชาสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง อันนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพประการอื่นๆของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ในมาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ โดยมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” แต่อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) และอาจถูกจำกัดได้โดยวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองสังคม การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงมีอาจนำมาใช้หรือกล่าวอ้างได้อย่างไร้ขอบเขต หากแต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะกระทำได้เท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร และในกรณีที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนย่อมอาจถูกจำกัดได้ โดยมาตรา ๖๓วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อเป็นกรอบกติกาในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ ทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่แน่นอน ซึ่งในบางครั้งได้มีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจนเกินสมควรอันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลหรือกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมก็ไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆที่เป็นกรอบในการใช้อำนาจหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร

ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ปกตินั้นการชุมนุมสาธารณะอาจกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีมาตรการรองรับการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวที่ชัดเจน ทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปตามรูปแบบที่ผู้จัดการชุมนุมกำหนดขึ้นเองตามแต่สภาพการชุมนุมในแต่ละครั้ง โดยขาดการประสานงานและการอำนวยความสะดวกจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างพอสมควร ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมีการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายหลายประการทั้งยังมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร โดยบางครั้งผู้ชุมนุมอาจจงใจกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยการปฏิบัติอารยะขัดขืนเพื่อแสดงให้เห็นสังคมได้รับทราบถึงปัญหาเพื่อที่จะได้มีการแก้ไขปัญหา นั้นต่อไป ทั้งนี้ในการจัดการชุมนุมสาธารณะของประชาชนแต่ละครั้งนอกจากจะไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังอาจมีการขัดขวางหรือสร้างขั้นตอนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการกีดขวางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เช่น การไม่อนุญาตให้ใช้สถานที่เพื่อจัดการชุมนุม การตั้งด่านสกัดการเดินทางของผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุม การตั้งข้อหาเพื่อดำเนินคดีกับผู้จัดการชุมนุม การจำกัดการเสนอข้อมูลข่าวสารหรือให้ข้อมูลในทางลบแก่ผู้ชุมนุม เป็นต้น โดยในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ประการอื่นซึ่งมิได้ตราขึ้นสำหรับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการชุมนุมสาธารณะ และมีลักษณะเป็นการจำกัดหรือกีดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนหลายประการ และในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการนำแผนปฏิบัติการอันเป็นมาตรการภายในของเจ้าหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับมาใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการต่างๆของเจ้าหน้าที่ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมายังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการใดๆโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมมักขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นกรณีไป ซึ่งหากสถานการณ์ทางการเมืองมีความไม่แน่นอนหรือไม่มั่นคงนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อมิให้ถูกตำหนิหรือลงโทษเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และอาจทำให้การชุมนุมสาธารณะพัฒนาไปสู่การใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้

ให้การคุ้มครองไว้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นให้เป็นไปได้โดยสงบเรียบร้อยได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร อย่างไรก็ตามก็ดีหากรัฐบาลมีนโยบายที่เข้มงวดกับการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการดำเนินมาตรการต่อผู้ชุมนุมที่รุนแรงเกินสมควรแก่กรณีอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้

สำหรับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศนั้น จากการศึกษาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในประเทศดังกล่าว สามารถกระทำได้อย่างเสรี โดยอยู่ภายใต้กรอบแห่งรัฐบัญญัติที่ตราขึ้นสำหรับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติถึงประเภทของการชุมนุมสาธารณะในกรณีต่างๆ โดยบางประเทศได้แบ่งประเภทการชุมนุมสาธารณะออกเป็นการชุมนุมสาธารณะในสถานที่โล่งและการชุมนุมสาธารณะในสถานที่มิดชิด และมีการแบ่งประเภทเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการใช้เสรีภาพในการเดินขบวน นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติถึง บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เช่น ผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุม และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว โดยบางประเทศได้มีการบัญญัติถึงผู้ดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุม ผู้ประสานงานการชุมนุม และคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมไว้ เช่น การแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน เพื่อที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้เตรียมการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมดังกล่าว การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม การแต่งตั้งผู้ช่วยในการดูแลความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือประสานงานการชุมนุม เป็นต้น และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย เช่น การตั้งเงื่อนไขในการชุมนุม การห้ามการชุมนุมในสถานที่หรือในเวลาที่กำหนด การห้ามรบกวนการชุมนุม การสั่งให้ยุติการชุมนุม เป็นต้น ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายทั่วไปในการดูแลการชุมนุมสาธารณะประกอบด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายอาญานอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดบทลงโทษการฝ่าฝืนข้อบังคับตามกฎหมาย และกำหนดวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย

ในกรณีที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึก การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง การประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษา

ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น เพื่อใช้อำนาจในการควบคุมแก้ไขสถานการณ์ให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการรวมถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนด้วย จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีการใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตีความบทบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างกว้างขวาง เช่น ลักษณะของเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษได้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการห้ามบุคคลออกนอกเคสสถานภายในเวลาที่กำหนด การห้ามการชุมนุม การจำกัดการเผยแพร่ข่าวสาร การห้ามใช้เส้นทางคมนาคม การจับกุมและควบคุมตัวบุคคล และการดำเนินมาตรการอื่นใดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น ย่อมมีการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงและใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐให้กลับสู่สถานการณ์ปกติได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวได้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการตรวจสอบการใช้อำนาจและจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการใช้อำนาจดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่อหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ควรประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อบังคับใช้กับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในสถานการณ์ปกติ อันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามในการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการประกาศใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวหลายครั้ง

สำหรับกรณีการสลายการชุมนุมนั้น จากการศึกษาพบว่า การดำเนินมาตรการในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังไม่เหมาะสมและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการในการสลายการชุมนุมตามหลักสากล และไม่ได้มีการประกาศแจ้งเตือนแก่ประชาชนก่อนที่จะเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังได้ดำเนินมาตรการในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมที่มีความรุนแรงเกินกว่าความจำเป็นแก่กรณีหลายครั้ง ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักสากลในการสลายการชุมนุม ในการดำเนินการสลายการชุมนุมสาธารณะ บางครั้งมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการสลายการชุมนุม โดยใช้อยุทธวิธีทางการทหาร มีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริง รวมทั้งอุปกรณ์ซึ่งมีความร้ายแรงเข้าปฏิบัติการต่อกลุ่มผู้ชุมนุมการดำเนินมาตรการที่รุนแรงดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นของประชาชน อีกทั้งยังก่อให้เกิด

การต่อต้านจากกลุ่มผู้ชุมนุมและทำให้มีการยกระดับการชุมนุมไปสู่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไปและกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้นมาตรการในการสลายการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มีการปฏิบัติในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน จึงยังไม่มี ความเหมาะสมโดยมีการดำเนิน มาตรการที่มีความรุนแรงเกินสมควรแก่กรณีหลายครั้งอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเกินสมควร

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๑) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นกรอบกติกาในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเพื่อเป็นกรอบ ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่ จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ดังนั้นจึงควรมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อเป็นกรอบกติกา ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนและเพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศไทยได้มีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะมาแล้ว ๕ ครั้ง โดยในปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ในความสนใจ ของประชาชน จำนวน ๒ ร่าง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ซึ่งยกร่างโดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสิทธิเสรีภาพแห่งชาติ (มสช.) โดยร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนการบรรจุร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านการพิจารณาของ รัฐสภา และมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจะช่วยให้การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะของ ประชาชนเป็นไปโดยมีกรอบกติกา และลดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคล จนเกินสมควร ทั้งยังเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติต่อการชุมนุม

สาธารณะดังเช่นที่บางประเทศได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นกติกาของสังคม ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังส่งผลให้แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและช่วยลดข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยควรมีการบัญญัติถึงเนื้อหา ดังต่อไปนี้

ก) การกำหนดบทนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับ การชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุม หรือผู้จัดการชุมนุม ผู้ประสานงานการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุม เป็นต้น

ข) ข้อยกเว้นการใช้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น กรณีการชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธี การชุมนุมที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมตามประเพณีหรือวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมทางวิชาการ เป็นต้น

ค) สถานที่จำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เช่น สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา หรือศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ เป็นต้น

ง) หน้าที่ของผู้ผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการชุมนุมสาธารณะ เช่น การแจ้งการชุมนุม การตั้งผู้ประสานงานการชุมนุม การควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

จ) กรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุม เช่น การปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม การไม่พกพาอาวุธ การไม่ปิดบังอำพรางตน การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ฉ) การดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม การห้ามการชุมนุม การห้ามรบกวนการชุมนุม การส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ชุมนุม การบันทึกภาพและเสียง การให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมออกจากการชุมนุม การสลายการชุมนุม หรือการดำเนินมาตรการอื่นใด

ช) มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษ

ซ) การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ การฟ้องคดีต่อศาล รวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นต้น

๒) มาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น มักมีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ประกอบกับรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน จึงทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างเพียงพอ

ดังนั้นในการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรมีการตระเตรียมการวางแผนในการดูแลสถานการณ์การชุมนุมที่เกิดขึ้น โดยอาจจัดตั้งกองอำนาจการขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ประเมินสถานการณ์และกำหนดมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อยโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกินสมควร มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อขอความช่วยเหลือในกรณีต่างๆและมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะกับผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม เพื่อกำหนดแนวทางในการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อยโดยมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควรและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถวางแผนการในการอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะนั้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐตามท้องถิ่นต่างๆควรมีการจัดพื้นที่สาธารณะสำหรับเป็นสถานที่พบปะปราศรัยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันของประชาชน การนัดชุมนุมสาธารณะหรือการแสดงออกประการอื่นของประชาชนโดยมีการจัดสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมหรือประชาชนโดยทั่วไป อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ถูกต้องแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้อย่างเหมาะสมภายใต้กรอบแห่งกฎหมายโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นของบุคคลจนเกินสมควร

นอกจากนี้จากการศึกษาถึงลักษณะของการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยพบว่า การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ กรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา และกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งการชุมนุมทั้งสองลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งวัตถุประสงค์หรือข้อเรียกร้องในการชุมนุม รูปแบบในการจัดการชุมนุม จำนวนของผู้เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงพฤติกรรมของกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรดำเนินมาตรการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เหมาะสมกับการชุมนุมสาธารณะแต่ละลักษณะ เนื่องจากในการชุมนุมสาธารณะบางเรื่องมีความละเอียดอ่อนและกระทบต่อความรู้สึกร่วมของสาธารณะได้ง่าย การดำเนินมาตรการที่มีความแข็งกร้าวรุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุมอาจก่อให้เกิดกระแสต่อต้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ขยายออกไปกว้างมากขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพียงเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประการอื่นจนเกินสมควร โดยอาจใช้วิธีการเจรจา ข้อตกลงร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ชุมนุมเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาตามที่ผู้ชุมนุมเรียกร้อง รวมถึงการชี้แจงทำความเข้าใจแก่สาธารณะเพื่อป้องกันการขยายขอบเขตของปัญหาออกไปมากขึ้น ซึ่งหากผู้ชุมนุมพอใจตามข้อตกลงนั้นก็จะมีการยุติการชุมนุมและเดินทางกลับอันเป็นการดำเนินการมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีที่สุดและเป็นการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางที่สร้างสรรค์ต่อไป

๓) ในการดำเนินการมาตรการในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผ่านมาพบว่ามีการใช้มาตรการที่มีความรุนแรงเกินสมควรแก่กรณีโดยมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ทหาร เข้าปฏิบัติการ มีการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริง รวมทั้งอุปกรณ์ซึ่งมีความร้ายแรงเข้าปฏิบัติการต่อกลุ่มผู้ชุมนุม ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นของประชาชน อีกทั้งยังอาจทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ชุมนุมและมีการยกระดับการชุมนุมไปสู่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นและคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการในการสลายการชุมนุมโดยปกติแล้ว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดควบคุมฝูงชน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าปฏิบัติการดังกล่าว จะต้องได้รับการอบรม และฝึกซ้อมตามแผนปฏิบัติการสำหรับการสลายการชุมนุมและควบคุมฝูงชนตามมาตรฐานสากล และจะต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนในการสลายการชุมนุม กล่าวคือ เมื่อมีเหตุ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการประกาศแจ้งให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมด้วยตนเองเสียก่อน ซึ่งประกาศแจ้งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองโดยจะต้องให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวพอสมควร หากผู้ชุมนุมไม่ยุติการชุมนุมเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องประกาศเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม โดยในการเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก เช่น การชี้แจงทำความเข้าใจแสดงกำลังให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีความพร้อม การผลักดันด้วยโล่ การใช้น้ำฉีด การใช้เครื่องขยายเสียง การใช้แก๊สน้ำตา การใช้กระบอก การใช้กระสุนยางที่ยิงจากปืนลูกซอง เป็นต้น

นอกจากนี้อุปกรณ์ที่ใช้ในการสลายการชุมนุมนั้นจะต้องเป็นอุปกรณ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการสลายการชุมนุมและควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะ เช่น ชุดป้องกัน หมวกกันกระแทก โล่ กระบอกเครื่องฉีดน้ำ เครื่องขยายเสียง กระสุนยาง ปืนลูกซองสำหรับยิงกระสุนยาง เป็นต้น และควรหลีกเลี่ยงการใช้อาวุธปืนและกระสุนจริงในการปฏิบัติการ เนื่องจากไม่ใช่อุปกรณ์ในการสลายการชุมนุมและอาจก่อให้เกิดความสูญเสียเกินสมควรแก่กรณีได้ อุปกรณ์ที่ใช้ในการสลาย

การประชุมดังกล่าวจะต้องจัดให้มีอย่างเพียงพอสำหรับแจกจ่ายให้เจ้าหน้าที่ได้ทันที และมีสำรอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และลดความสูญเสีย ที่อาจเกิดขึ้นจากการสลายการประชุมดังกล่าว

อย่างไรก็ดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การประชุมสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ อาจมีการขอกำลังสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชน โดยเจ้าหน้าที่ทหารมิใช่เจ้าหน้าที่หลักในการปฏิบัติการดังกล่าว เนื่องจากยุทธวิธีในทางทหารโดยสภาพแล้วจะมีความรุนแรงเฉียบขาด และมีการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรง ในการเข้าปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการสลายการประชุมหรือการควบคุมฝูงชนและเป็นอันตรายต่อชีวิตของประชาชน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ทหารที่มีส่วนร่วมในการเข้าปฏิบัติการในการสลายการประชุมจะต้องมีการอบรมยุทธวิธีในการเข้าควบคุมฝูงชน ตามมาตรฐานสากลด้วย เพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีความรุนแรงจนเกินสมควรแก่กรณี อันจะก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นของประชาชนและอาจก่อให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ชุมนุมหรือประชาชนโดยทั่วไปอันจะนำไปสู่การยกระดับการประชุมไปสู่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนยากในการควบคุมสถานการณ์ได้

๔) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการประชุมสาธารณะในปัจจุบันยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติยังมีความสับสนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักอ้างว่าได้ใช้อำนาจทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดูแลการประชุมสาธารณะและในการดำเนินมาตรการต่อผู้ชุมนุม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งมีลักษณะยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยกระบวนการที่เหมาะสมมาใช้ในการดูแลการประชุมสาธารณะของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรศึกษาทำความเข้าใจในกระบวนการใช้อำนาจของตนเองระหว่างการใช้อำนาจทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมที่กระทำผิด และการใช้อำนาจทางปกครองในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปในการชุมนุม ซึ่งการใช้ อำนาจทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กันในการดูแลการประชุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้การดำเนินการชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการออกคำสั่งใดๆต่อกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏว่ามีบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ชุมนุมหรือบุคคลอื่นได้กระทำความผิดทางอาญาขึ้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวเป็นการกระทำภายใต้กรอบการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ซึ่งหากผู้ชุมนุมได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ควรถือว่าการใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ อันจะก่อให้เกิดอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงได้ เว้นแต่การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นไปโดยไม่สงบและปราศจากอาวุธและปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีการใช้ความรุนแรงหรือมีการก่อการจลาจลอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวให้กลับสู่สภาวะปกติได้โดยใช้อำนาจตามกฎหมายปกติ และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นจะต้องดำเนินการเท่าที่พอสมควรแก่กรณีและคำนึงถึงความเหมาะสมโดยมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้นั้นจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไปให้น้อยที่สุด

ทั้งนี้การดำเนินมาตรการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสามารถตรวจสอบได้โดยกระบวนการทางตุลาการ และจะต้องเป็นกระบวนการที่เหมาะสมแก่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว โดยเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งมีบทบัญญัติที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง ซึ่งเป็นการลดทอนหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นการจำกัดอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยกระบวนการทางตุลาการที่มีความเหมาะสม ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงให้สามารถมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระบวนการทางตุลาการที่เหมาะสมได้ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน,
๒๕๔๗.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมือง
การปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร:
สยามศิลป์การพิมพ์, ๒๕๔๓.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ๒๕๕๓.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศ
สาธารณรัฐเกาหลี. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒๖ ตอน ๑.

จาดรนต์ บุษปะเกศ. ตำรวจกับการควบคุมฝูงชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชา
รัฐศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. อารยะขัดขืน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลด์คีมทอง, ๒๕๔๙.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐.

นคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์. ข้อมูลรัฐธรรมนูญไทย (ทุกฉบับ). กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์
ขวัญนคร, ๒๕๕๐.

นคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์. ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์ ขวัญนคร, ๒๕๔๙.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพฯ:วิญญูชน, ๒๕๔๙.

บวรเจตน์ สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, ๒๕๔๓.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๑:วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย
มหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓:ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,
๒๕๓๘.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.
- ปกรณ นิลประพันธ์. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒๗ ตอน ๑(๒๕๕๓).
- ปิกิตตา นิภาวรรณ. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒๗ ตอน ๑(๒๕๕๓).
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. การเมืองบนท้องถนน ๙๙ วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๕๑.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. “สิทธิและหน้าที่พลเมืองในระบบประชาธิปไตย” แนวทางประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓.
- พัชรี สีโรส. การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.
- พิเชษฐ เมลานนท์, นิลบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และ พรทิพย์ อภิสิตธิวาสนา. กฎหมายสายสังคม ฉบับพิเศษ ๑๑ – สถาบันตุลาการกับขบวนการประชาธิปไตยในเกาหลี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด, ๒๕๕๒.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: อักษรนิติ, ๒๕๔๙.
- มานะ ศรีวิชัย. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจลในการควบคุมฝูงชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๖.
- เวดี มีวันดี. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๓๘.
- วรรณวี สิงห์โต. ข้อคิดในระบบกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการสลายการชุมนุม. กฤษฎีกาสาร ๔,๑ (ต.ค.- พ.ย.๒๕๕๑):๑๑-๑๕.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๓.
- วารุณี วัฒนประดิษฐ์. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.
- วินิจ เจริญชัยยง. กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.
- วิษณุ เครืองาม. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. วารสารนิติธรรมศาสตร์ ๑๑,๔ (๒๕๒๔)

สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์

www.pub-law.net เล่ม ๘. กรุงเทพฯ:บริษัท พี. เพรส จำกัด, ๒๕๕๒.

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. สิทธิการโต้แย้งต่อกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๓

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙.

สราวุธ สุทธพันธ์. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.

สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม

ในที่สาธารณะของต่างประเทศ, ๒๕๕๒.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ข่าวสารการประชุม

คณะกรรมการ ป.ป.ช., ๒๕๕๒.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ :บริษัท พี .

เพรส จำกัด, ๒๕๕๑

สุชาติ ยิ้มประเสริฐ. ๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย:ประวัติแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน. ใน ๖๐ ปี

ประชาธิปไตยไทย. สุชาติ ยิ้มประเสริฐ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีเอทีพี พับลิชชิง

จำกัด, ๒๕๓๖.

สุชาติ ยิ้มประเสริฐ. สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๑.

สุพัฒน์ สละชั่ว. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับการ

ควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.

เสกสรร ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์

วิภาษา, ๒๕๕๓.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่๑๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์

ประกายพริก, ๒๕๔๕.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑. กรุงเทพมหานคร:

น้ำเสียงการพิมพ์, ๒๕๑๒.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม

มาตรา ๒๘. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔.

ภาษาต่างประเทศ

Act concerning Assembly and Demonstration, 1962, Law No. 1245 (amended on 1973, 1980 and 2004).

Assembly and Demonstration Act, 2007, Law No. 8424.

Asian Forum for Human Rights and Development, South Korea: Decision on the constitutionality of the Act on Assembly and Demonstration, October 2008.

Black, Henry Campbell. Black's Law Dictionary. Sixth Edition, West Publishing Co, 1990.

Colliard, Albert Claude. Libertes Publiques, Sixieme edition, Paris : DollaZ, 1982.

Köhler, Gerd Michael. Demonstrations - und Versammlungsrecht. Neubearb Autl, München : Beck, 2001.

Ronald Dworkin, Thing Rights Seriously, 1979.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณัฐพงศ์ มหานันทโพธิ์ เกิดเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๕ สำเร็จการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนเทพศิรินทร์ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา ๒๕๔๖ สอบผ่านหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่นที่ ๒๔ พ.ศ. ๒๕๔๗ จากสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ สำเร็จการศึกษาจาก สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๕๙ ปีการศึกษา ๒๕๔๙ และได้เข้าศึกษาต่อปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา ๒๕๕๐ ปัจจุบันรับราชการ ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด