

สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติ
การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
Right and Freedom in Public Assembly as Based on the Public
Assembly Act, B.E. 2558 (2015 A.D.)

วินิจ ผาเจริญ

Winit Pharcharuen

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

School of Administrative Studies, Maejo University

สุรพล พรหมกุล

Suraphon Promgun

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khonkaen Campus

E-mail: winit.phacharuen@gmail.com

ได้รับบทความ: 21 เมษายน 2563; แก้ไขบทความ: 17 พฤษภาคม 2563; ตอรับตีพิมพ์: 26 พฤษภาคม 2563

Received: April 21, 2020; Revised: May 17, 2020; Accepted: May 26, 2020

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสื่อออนไลน์ต่าง ๆ พบว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าข้อสังเกตหลักเกณฑ์และเงื่อนไขพร้อมทั้งข้อจำกัดการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะด้านกฎหมายยังไม่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมในรายละเอียดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการชุมนุม เพื่อป้องกันการสับสนในเรื่องสิทธิเสรีภาพและอำนาจเจ้าหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

คำสำคัญ: สิทธิและเสรีภาพ, พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, รัฐธรรมนูญ

Abstract

Academic article on right and freedom in public assembly as based on the Public Assembly Act, B.E. 2558 compilation of information from a document related research textbooks and various online media found that public assembly is a fundamental right and liberty of the people, an expression of the will of the people towards political participation that leads to the claim of their rights and liberties in accordance with the Constitution and in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and Democracy that exercise of people's rights and freedom in peaceful and unarmed rallies. However, the author is of the opinion that the rules and conditions and restrictions on the use of public assembly rights are still unclear in the law. For this reason, the author sees that should amend the provisions of the law - Public Assembly Act- order to create understanding for the protestors and the officers in charge of the assembly in detail, forms, rules and procedures for the community to prevent confusion regarding the rights, liberty and authority of the public administration.

Keywords: Right and Freedom, Public Assembly Act, B.E. 2558, Constitution

1. บทนำ

การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนถือว่าเป็นวิวัฒนาการสำคัญของการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย รัฐไม่อาจลิดรอนจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชน โดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อน และความต้องการของตนสื่อไปยังรัฐบาลและสังคมโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมสาธารณะจึงเป็นวิธีการหรือรูปแบบหนึ่งที่กลุ่มบุคคลเช่นว่านั้น มักใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นและกดดันต่อ “ผู้ถูกเรียกร้อง” ไม่ว่าในที่แห่งใดของโลก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้การรวมกลุ่มกันชุมนุมอาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามกติกาสากลก็ตาม แต่ในบางกรณีนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็อาจก่อให้เกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอื่น หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เช่นกัน อาทิ การชุมนุมที่เพิ่มความรุนแรงจนถึงขั้นจลาจล การชุมนุมเดินขบวนบนสาธารณะอันเป็นเหตุให้การจราจรติดขัด การใช้เครื่องมือขยายเสียงรบกวนการพักผ่อนในเวลากลางคืนของ

ประชาชน ตลอดจนการชุมนุมที่สร้างความเสียหายให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น (ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 2552: 169)

บทความนี้ผู้เขียนนำเสนอแนวคิดการชุมนุมสาธารณะ และสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งข้อจำกัดและเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้อาจเป็นหนึ่งช่องทางที่สามารถจุดประกายกระแสเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการตื่นตัวต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคพลเมืองที่มีความสำนึกทางการเมืองและมีจิตสาธารณะเพื่อส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

2. ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะนั้น (Public Assembly) มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายแตกต่างกัน พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติความหมาย “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ว่าการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องสนับสนุนคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น “ผู้ชุมนุม” หมายถึง ผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่ และ “ที่สาธารณะ” หมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐบาลได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ (พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, 2558: 20)

นอกจากนั้น อภิญา รัตนมงคลมาศ (2547:13) ได้ให้อธิบายการชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของบุคคลที่มีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์เป็นเป้าหมายร่วมกันและต้องการให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลด้วยการเรียกร้อง ต้อรอง หรือกดดันต่อการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานตามนโยบายของรัฐ สำหรับ Black's Law Dictionary (1995: 115) ได้ให้ความหมายของคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (freedom of assembly) คือ สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล และศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม (2554: 570-571) ได้อธิบายว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะ

มาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ การชุมนุมสาธารณะซึ่งเป็นการรวมตัวกันของผู้คนที่มีเป้าหมายเชิงผลประโยชน์หรือเชิงค่านิยม เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลแสดงออกซึ่งเจตจำนง ให้ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐได้รับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มและพยายามผลักดันให้วัตถุประสงค์นั้นเกิดเป็นนโยบาย หรือนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ด้วยการกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังเช่น การจัดการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นวิธีในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในอันที่จะเป็นเครื่องสะท้อนและกระตุ้นเตือน “รัฐบาล” ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐอันส่งผลโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องและ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนให้มากที่สุด

3. สิทธิและเสรีภาพ: การชุมนุมโดยสงบ

คำว่า สิทธิ (Right) และ เสรีภาพ (Liberty) เป็นคำที่หลายคนคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีเพราะมักจะถูกนำมาอ้างในการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำกร รวบรวมเรียกร้องให้รัฐกระทำหรือได้แก่การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐ และยังถือว่าเป็นคำที่มีความสำคัญต่อพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ว่ามีความหมายอย่างไร “สิทธิ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2556: 1193) หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม โดยภาษากฎหมายคือ อำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย สำหรับวิชญ์ เครื่องาม (2535: 640-641) และณัฐธิดา สุวรรณรัตน์ (2561: 47-59) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ว่าประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538: 22) กล่าวถึง สิทธิหมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย นอกจากนั้นแนวคิดของหยุด แสงอุทัย (2545: 225) ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ว่า “สิทธิ” มีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง (Willensmacht) และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิคือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวคิดของของ Jhering นอกจากนี้หยุด แสงอุทัยยังได้อธิบายถึงสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายความว่ารัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ดี ย่อมผูกพันตนเองเป็นการยอมผูกมัดของอำนาจอธิปไตย (Offentliche Gewalt) เพื่อประโยชน์ของเอกชน สิทธิตามกฎหมายมหาชนเป็นสิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและอำนาจอธิปไตยอื่น ๆ

สำหรับ “เสรีภาพ” นั้นมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เสรีภาพ หมายถึงความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น สำหรับ Henry Campbell Black (1995: 1323) ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Freedom) ว่าหมายถึง การที่รัฐให้เป็นอิสระที่จะทำการใด ๆ ได้ โดยเฉพาะสิทธิทางการเมือง (Political Right) และวรวจน์ วิศรุตพิชญ์ (2555: 22) เห็นว่า เสรีภาพหมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน และวิชฌุ เครืองาม (2535: 3) เห็นว่า เสรีภาพหมายถึง สิ่งที่บุคคลกระทำการได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางตามกฎหมาย นอกจากนี้เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547: 24) ได้กล่าวถึง เสรีภาพ หมายถึง เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

ส่วน “เสรีภาพในการชุมนุม” มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้อย่างน่าสนใจ Black’s Law Dictionary ได้อธิบายจากภาษาอังกฤษจากคำว่า Right of Assembly หมายถึง สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์รัฐบาล (Black’s Law Dictionary, 1995: 1324) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 44 ซึ่งวางหลักว่าให้การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและปราศจากอาวุธ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: 12) สอดคล้องกับสมชาย ปรีชาศิลปกุล (2558: 124) ได้ให้ความหมายว่าเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ หมายถึง เสรีภาพที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิการเมืองได้ถูกต้อง นอกจากนี้วิชฌุ เครืองาม (2554: 570-571) อธิบายเชิงขยายความว่า “เสรีภาพในการชุมนุมเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุม มารวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ดังนั้น “สิทธิในการชุมนุม” จึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญซึ่งในทางสากลให้การยอมรับและตระหนักว่าเป็นสิ่งที่พลเมืองในแต่ละรัฐย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าว โดยหากผู้กำหนดนโยบายของรัฐใดมีแนวคิดที่จะจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวของพลเมืองก็จะต้องตระหนักถึงหลักเกณฑ์สากลที่รับรองสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยในฐานะที่ “รัฐ” เป็นสมาชิกของ “สังคมระหว่างประเทศ” ซึ่งอาจต้องผูกพันด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) อันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมเช่นว่านี้ อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เป็นสิทธิเสรีภาพที่เด็ดขาดหรือไม่มีขอบเขต (Non-absolute right) หากแต่เป็นสิทธิ

เสรีภาพที่เกิดจากการเป็นพลเมืองของรัฐ ดังนั้นรัฐย่อมสามารถจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมได้ และทุกคนพึงตระหนักถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือต่อศีลธรรมอันดีของสังคม

4. การชุมนุมสาธารณะที่ได้รับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

สำหรับประเทศไทยการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลาช้านาน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” นอกจากนี้สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 21 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558: 262) ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การชุมนุมและการเดินขบวนเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทย ในการสะท้อนความเดือดร้อนปัญหาปากท้องและข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาลในทางการเมืองการปกครอง การชุมนุมและการเดินขบวนถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารความคิดเห็น ทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ต่อสังคมและเป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาล เสรีภาพในการชุมนุมจึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยต่อการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐยอมรับและให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ ในบางกรณีหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนร่วมหรือประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะต้องรักษาไว้ รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่างได้ แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543: 22) แต่ก็มักจะมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดและตรวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากมาย ทำให้ประชาชนไม่สามารถอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกมากำหนดและตรวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 44 ในวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพ

ตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 12) ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้น้อยที่สุดหรือเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและขณะเดียวกันก็ตอบสนองความต้องการของส่วนร่วมด้วย

5. ข้อสังเกตหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ

ผู้เขียนขอกล่าวถึงการการชุมนุมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยหลายทศวรรษที่ผ่านมา ก่อน ซึ่งหากพิจารณาย้อนไปในอดีตการชุมนุมทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ การชุมนุมของนิสิตนักศึกษาและประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การชุมนุมของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หรือการชุมนุมของประชาชนในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จะเห็นว่าการชุมนุมดังกล่าวมักจะปรากฏให้เห็นถึงความรุนแรง และสุดท้ายของการชุมนุมก็จะมีผลกระทบกระเทือนระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่ควบคุมดูแลการชุมนุมกับประชาชนผู้ชุมนุม ตามมาด้วยการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งถึงเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองช่วงปี พ.ศ. 2549-2557 ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยและกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ รวมทั้งกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ก็ได้ลดความเข้มข้นลงแต่อย่างไร้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองทั้งในหมู่นักการเมืองและประชาชนจะเห็นเหตุการณ์ความรุนแรง อาทิ กรณีการรวมตัวกันของผู้ชุมนุมเพื่อปิดการจราจรตามถนนสายสำคัญต่าง ๆ กรณีการบุกรุกปิดทำเนียบรัฐบาลอันเป็นสถานที่ราชการสำคัญ กรณีการปิดสนามบิน กรณีบุกล้มการประชุมผู้นำอาเซียน หรือการเผาศาลากลางจังหวัด ฯลฯ

การชุมนุมในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อประชาชน ซึ่งบางครั้งมีผลทำให้ประชาชนเป็นจำนวนมากได้รับอันตรายหรือเกิดความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ทั้งที่เกิดจากผู้ชุมนุมและผู้ที่ไม่เห็นด้วย แล้วยังเกิดจากการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเข้าควบคุมสถานการณ์และสลายการชุมนุม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติทั้งในด้านเศรษฐกิจอย่างมหาศาล อีกทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดคำถามต่อสังคมว่าแท้จริงแล้ว กรณีที่เกิดขึ้นนี้ถือเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับความรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากในส่วนของผู้ชุมนุมแต่ละฝ่ายก็มักจะมีการกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าการชุมนุมของกลุ่ม

ตนเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอันเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ประชาชนทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยและได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมก็มักจะกล่าวอ้างในทางตรงกันข้ามว่า การชุมนุมของผู้ชุมนุมดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

ผลการสืบเนื่องมาจากความไม่รู้และไม่เข้าใจในเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอันเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้แน่ชัดว่า การชุมนุมในลักษณะใดเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รวมทั้งการไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจึงได้กำหนดแนวทางเพื่อใช้ควบคุมดูแลเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและในขณะเดียวกันหากสถานการณ์ชุมนุมเกิดความวุ่นวายและมีการละเมิดกฎหมายเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องเข้าควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุม

ดังนั้นจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้เขียนยังเห็นข้อสังเกตหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ตรารึ้นเพื่อใช้บังคับไว้หลายประการ ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

1. การชุมนุมสาธารณะที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ: กฎหมายได้กำหนดให้การชุมนุมต่อไปนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธี งานรัฐพิธี เช่น งานเฉลิมพระชนมพรรษา งานฉลองรัฐธรรมนูญ ฯลฯ การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น เช่น งานกฐิน งานแต่งงาน งานบวช ฯลฯ การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ เช่น กีฬา หรือส่งเสริมการท่องเที่ยวและการชุมนุมภายใต้สถานศึกษา โดยในกรณีนี้มิได้มีการจำกัดวัตถุประสงค์ของการชุมนุม ดังนั้น การชุมนุมใด ๆ ก็ตามในสถานศึกษาแม้จะมีใช้เรื่องทางวิชาการหรือการศึกษาจึงได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถูกจำกัดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งการชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ ตลอดจนการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2. พื้นที่ห้ามจัดการชุมนุม: กฎหมายได้กำหนดห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนักหรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ รวมทั้งห้ามจัดการชุมนุมภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 50 เมตรรอบรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาลและศาลก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชนบทและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

3. พื้นที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: กฎหมายกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติหรือการใช้บริการสถานที่ดังต่อไปนี้ คือ สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ เช่น ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานของส่วนราชการ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศและสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

4. การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ: หลักเกณฑ์ในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ระยะเวลาและวิธีการในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ เป็นการกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้นต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ ตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ ซึ่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้นได้กำหนดให้การแจ้งสามารถดำเนินการโดยวิธีแจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง แจ้งทางโทรสารหรือแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, 2558: 21-22) ทั้งนี้เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ผู้รับแจ้งจะส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับแจ้งโดยในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีการเตรียมตัวจัดการจราจรและวางแผนรับมือกับการชุมนุมอย่างเหมาะสมต่อไป อย่างไรก็ตามหากเห็นว่าเป็นการชุมนุมในพื้นที่ที่กระทบต่อประชาชนอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือออกคำสั่งห้ามการชุมนุมก็ได้

2) รายละเอียดการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับชุมนุมซึ่งได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้ อาทิ วันและระยะเวลา เริ่มต้นและสิ้นสุดการชุมนุมหรือเดินขบวนวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน สถานที่จัดการชุมนุมหรือเส้นทางการเดินขบวนและสถานที่ที่จะหยุดพัก เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือยานพาหนะที่ใช้ในการชุมนุมหรือเดินขบวนและจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยประมาณ รวมทั้งชื่อและที่อยู่ของผู้จัดการชุมนุม หรือผู้นำการชุมนุมหรือเดินขบวน ตลอดจนชื่อและที่อยู่ของอาสาสมัครหรือการ์ด ที่ทำหน้าที่ดูแลหรือจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะนั้น

3) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้า กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลา ต้องแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลา ดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม โดยให้ผู้รับคำขอผ่อนผันมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลา 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่รับคำขอด้วย ทั้งนี้ หากมีการจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยไม่แจ้งการชุมนุมภายในกำหนดระยะเวลาและวิธีการดังกล่าวหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นดังกล่าวย่อมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) หน้าที่ของผู้จัดการการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมในประการนี้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ความรับผิดชอบในประการที่สำคัญ ได้แก่ การแจ้งการชุมนุม ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ และไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม รวมทั้งไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันพรุ่งวันรุ่งขึ้น ตลอดจนไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

(2) หน้าที่ของผู้ชุมนุม กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมไว้หลายประการ โดยในประการที่สำคัญ ได้แก่ การไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่

สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควรไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุดังบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณีไม่พกพาอาวุธ สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งที่อาจนำมาใช้ได้ อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่ ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ทำให้อันตรายถึงชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือเสรีภาพ ไม่ใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่นไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นไม่ เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น ยกเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งต้อง ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

5) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ กฎหมาย กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเป็น “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ” ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของ ประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะซึ่งในที่นี้ก็คือ “เจ้าหน้าที่ตำรวจ” มีอำนาจหน้าที่ในประการที่สำคัญ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่ สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม การรักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวก หรือบรรเทา เหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม การรักษาความ ปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและการอำนวยความสะดวกใน การจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุมหรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมี คำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความ สะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อนึ่ง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการ ฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่ง เครื่องแบบเพื่อแสดงตนและอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

6) การประชาสัมพันธ์การประชุมสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้ก่อนระหว่าง และภายหลังการประชุมสาธารณะให้ “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” และ “หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ” จัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

7) การดำเนินการในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การชุมนุมไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนจัดการชุมนุมในสถานที่ต้องห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการชุมนุมเป็นการกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ หรือผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุม กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลังในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอเท่าที่จำเป็น (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ, 2558: 4)

8) การพิจารณาคำขอให้มีความสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะและการอุทธรณ์ ดังได้กล่าวแล้วว่าหากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ซึ่งเมื่อศาลได้รับคำขอดังกล่าวแล้วให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน โดยในการพิจารณาหากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุม ซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

สาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ คำสั่งศาลดังกล่าวให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค โดยคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

9) การดำเนินการของผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ มีอำนาจในการจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะค้น ยึด อาัยด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น และกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งมีคำสั่งห้ามให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม (ภาสันต์ เกาศุภาน, 2559: 74-79)

6. สรุปและวิจารณ์ท้ายบท

อาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ” นั้นถือเสมือนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบสังคมแบบประชาธิปไตย เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอันนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 12) トラบใดที่ชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และไม่เป็นการแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร รัฐมีหน้าที่ต้องให้การคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้การจัดการชุมนุมเป็นไปด้วยดีและไม่ไปกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นเหมือนกัน

การแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการชุมนุมสาธารณะนั้น ถือเป็นช่องทางที่สำคัญที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีเพื่อแสดงออกหรือเรียกร้องซึ่งความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาความทุกข์ร้อนต่าง ๆ ทั้งในเรื่องปากท้อง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยไม่อาจลิดรอนหรือจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ ทั้งนี้ในสังคมระหว่างประเทศนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมดังกล่าวในฐานะเป็น “เครื่องแสดงออกซึ่งเจตจำนงอย่างเสรีของพลเมือง” ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพอัน

เนื่องมาจากศักดิ์ของความเป็นมนุษย์ประการหนึ่ง จึงได้มีการร่วมจัดทำและประกาศรับรองในความตกลงระหว่างประเทศร่วมกับในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้น

ข้อสังเกตของผู้เขียนประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะมี การชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพหรือแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ บ่อยครั้ง ดังเช่นประเทศไทยที่มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาทิเช่น เรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขอนามัย การเรียกร้องขอความเป็นธรรม จากการถูกละเมิดสิทธิ หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกลไกของรัฐและการชุมนุมทางการเมือง การชุมนุมดังกล่าวอาจจะกระทบหรือเกิดความความรุนแรง อาจตามมาด้วยการสูญเสียชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมาก อาทิเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เป็นต้น เหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองก็มิได้ลดความเข้มข้นลงแต่อย่างใด มักจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นหรือการชุมนุมอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนร่วม เช่น การปิดถนน ปิดสถานที่ราชการ ปิดสนามบิน ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับผลกระทบความเดือดร้อนจากการชุมนุม บางครั้งรัฐบาลต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเข้ามายุ่งยงควบคุมสถานการณ์หรือสลายการชุมนุม อาจจะมีการปะทะกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ อาจจะทำให้เกิดการสูญเสีย เพิ่มความขัดแย้ง และมีผลกระทบด้านต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งทำให้ผู้ปกครองสูญเสียความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้น จึงนำมาสู่การถกเถียงกันว่าผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบและมีการกระทำที่รุนแรง ทำร้ายเจ้าหน้าที่ด้วยสิ่งของและอาวุธ หรือในมุมมองหนึ่งก็ว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้ความรุนแรงและละเมิดสิทธิของประชาชนใช้อาวุธทำร้ายประชาชน โดยกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าถึงแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ” และการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ ยกเว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

แม้จะมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ได้บังคับใช้เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นนั้น ผู้เขียนมองว่าผู้ร่างเพื่อต้องการสร้างกรอบให้กับผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุม และมอบอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐในการดูแลหรือรักษาความสงบเรียบร้อยและแม้ในหลายข้อควรระวังหรือข้อจำกัดอยู่บ้างแต่ก็เป็นการข้อยกเว้น เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะและการแสดงความคิดเห็นบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ไม่อาจยกเอาข้อยกเว้นเหล่านั้นขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อบีบบังคับ กดดันหรือกระทั่งปิดกั้นการชุมนุมสาธารณะ

ที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายมิได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนอยากให้ผู้อ่านคิดตามว่าการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอย่างไร และการที่รัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้นจะสามารถกระทำได้อย่างไรได้ขอบเขตแค่ไหน โดยเฉพาะมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ ที่รัฐนำมาใช้การควบคุมดูแลผู้ชุมนุมทางการเมืองมีมาตรการและแนวทางอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2547). **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). **ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี**. ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน.
- ณัฐธิดา สุวรรณรัตน์. (2561). การต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมทางกันทางเพศในบริบทโลกนำไปสู่การยอมรับในบริบทสังคมไทย. **วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์**. 1(3), 47-59.
- ปณิธิ์ ปทุมวัฒน์. (2552). หน้าต่างโลก The Knowledge Windows. **วารสารจุลนิติ**. 6(5), 169.
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ. (2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนพิเศษ 279 ง, 3 พฤศจิกายน 2558.
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ตอนที่ 63 ก 14 กรกฎาคม 2558 จาก <https://demonstration.police.go.th/law140758.pdf>. (22 May 2020).
- ภาสันต์ เกาสุภณ. (2559). การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. **หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช**.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554**. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก**. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>. (22 May 2020).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- _____. (2543). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- _____. (2555). ลิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิชณุ เครื่องงาม. (2535). “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ ในประเทศไทยปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาฯ.
- _____. (2554). เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. *วารสารนิติธรรมศาสตร์*. 11(4). 570-571.
- สมชาย ปรีชาศิลปปะกุล. (2558). เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- หยุด แสงอุทัย. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายนิก หจก. ยงพลเทรดดิ้ง.
- อภิญญา รัตนมงคลมาศ. (2547). คนไทยกับการเมือง: ปิตุตาวิปโยค. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- Black, H.C. (1995). *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. West Publishing co.
- Henry Campbell. (1995). *Black's Law Dictionary*. Boston: West Publishing.