ภาพประกอบจาก http://ratthanakosinontour.weebly.com/
www.manager.co.th

อดีต ปัจจุบัน อนาคต กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย

ทินกฤต นุตวงษ์

บทคัดย่อ

พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทย พบว่า สามารถแบ่งได้ 3 ช่วงเวลา คือ ยุคเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยช่วง พ.ศ. 2475-2530 ยุคการเมืองภาคประชาชน ช่วง พ.ศ. 2531-2549 ยุคความขัดแย้งทางการเมือง ช่วง พ.ศ. 2550 –ปัจจุบัน โดยแต่ละยุคมีความแตกต่างไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจสังคม ในด้านระบบกฎหมายของไทย พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 กลุ่ม คือ กฎหมายที่ส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ในด้านองค์กรศาล พบว่ามีคดีความที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมเป็นศาลที่รับคดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมากที่สุด สำหรับการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย พบว่ามีพัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนิยามความหมาย กำหนดสถานที่ห้ามชุมนุม หลักเกณฑ์เงื่อนไขการชุมนุม หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการชุมนุม และกำหนดบทลงโทษกรณีกระทำการฝ่าฝืน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าร่างกฎหมายต่างๆ ก็มีข้อถกเถียงในรายละเอียดหลายประการ

Abstract

The development of usage of freedom of assembly in Thailand can be divided into 3 periods; period of transitional democracy (1932-1987), period of civil politic (1988-2006) and period of political conflict (2007-present), which differed in relation to political, economic and social contexts.

Concerning legal system, there are 3 groups of legislations which concern freedom of assembly; ones which promote, restrict and impede freedom of assembly.

As for the courts, Constitutional court, administrative court and Court of Justice all heard the cases related to freedom of assembly. Court of Justice however received the largest number of cases.

Drafts law on freedom of assembly have been under development since 1955. They concern mostly definition of freedom of assembly, restriction of place, rules related to assembly, authorities entitled to control assemblies and sanctions in case of violation. These drafts law still have many conflictual points.

บทนำ

ภาพของท้องถนน ที่มียานพาหนะทั้งรถยนต์ รถมอเตอร์ไซต์วิ่งไปวิ่งมา ภาพของท้องถนนที่มีตำรวจจราจรคอยอำนวยความสะดวก ภาพของท้องถนนที่มีความเคลื่อนไหวแสงสีเสียงของยานพาหนะ และไฟทางแปรผันไปตามแต่ละช่วงเวลาการทำงานของคนที่อาศัยอยู่แถวนั้น ภาพต่างๆ เหล่านี้ที่ทุกคนมองว่าเป็นเรื่องปกติตามธรรมดาของท้องถนน ไม่ว่าที่ใดก็ตาม กลับ

กลายถูกแทนที่ด้วยภาพของท้องถนนที่มีผู้คนจำนวนมากที่มีความเห็นเดียวกัน ภาพของท้องถนนที่มีเวทีปราศรัย เต็นท์ เก้าอี้ เครื่องเสียง ที่รองนั่ง สุขาชั่วคราว ฯลฯ ภาพของท้องถนนที่มีความเคลื่อนไหวแสงสีเสียงที่เปลี่ยนไปเป็นการแสดง การปราศรัยบนเวที การโห่ร้องของผู้คน ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมานี้ภาพของท้องถนนดังที่กล่าวมาอย่างหลังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหลวงของประเทศ จนหลายคนมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาไปแล้ว ด้านหนึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศเปิดให้ประชาชนในประเทศมีเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง และเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งการชุมนุมสาธารณะในแต่ครั้งก็สร้างผลกระทบให้กับสาธารณะเป็นวงกว้าง ในขณะที่ระบบกฎหมายของไทยก็ไม่สามารถจัดการกับการชุมนุมให้อยู่ในขอบเขตที่ยอมรับกันทุกฝ่ายได้ บางครั้งกฎหมายถูกใช้เกินความจำเป็น บางครั้งกฎหมายก็ไม่ถูกบังคับใช้ จนทำให้เกิดปัญหาติดตามมามากมาย แม้ว่าจะมีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ดี บทความนี้พยายามอธิบาย 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ ประเด็นแรกคือการสรุปพัฒนาการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันเพื่อให้เห็นบริบทในแต่ละยุคแต่ละสมัย ประเด็นที่สอง อธิบายระบบกฎหมายของไทย ทั้งในเชิงตัวบทบัญญัติ และคดีความที่ขึ้นสู่องค์กรศาล เพื่อให้เห็นว่าบทบัญญัติทางกฎหมายของไทย มีทั้งที่ส่งเสริม ที่จำกัด และที่เป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการชุมนุม รวมถึงให้เห็นสถิติคดีความที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุม ประเด็นสุดท้ายคือการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ทั้งในเชิงพัฒนาการการร่างกฎหมาย ในเชิงสาระสำคัญของร่างล่าสุดที่มีคนนำเสนอ และในเชิงสรุปข้อถกเถียงของร่างกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งบทความนี้น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจการเมืองและกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย

พัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

1) ยุคเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ช่วง พ.ศ. 2475-2530

แม้จะเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ยังไม่ปรากฏการชุมนุมมากนักในระยะแรก การชุมนุมมาปรากฏชัดในช่วง พ.ศ. 2516-2519 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนไทยในช่วงเวลานี้ พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครั้งของการชุมนุมถือได้ว่าเป็นจำนวนน้อยที่สุดจากสามช่วงที่ผู้เขียนได้แบ่งไว้ แม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานที่สุดก็ตามถึง 55 ปี อย่างไรก็ตาม ใน 55 ปีดังกล่าว มีประมาณ 4 ปี คือ ช่วง พ.ศ. 2516 – 2519 ที่มีจำนวนครั้งการชุมนุมมากครั้งแตกต่างจากช่วงก่อนหน้าและภายหลังอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการชุมนุมใหญ่ที่จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีออกนอกประเทศไปเป็นหมุดหมายของเสรีภาพในการชุมนุมของไทยที่สำคัญยิ่ง โดยเป็นช่วงที่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเฟื่องฟูมาก แต่ก็สะดุดหยุดลงภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา

กลุ่มบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมมากที่สุดคือ กลุ่มนักศึกษา กลุ่มชาวนาชาวไร่ และกลุ่มกรรมกร โดยมีลักษณะของข้อเรียกร้องแตกต่างกันไป กลุ่มนักศึกษาส่วนใหญ่จะเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง เช่น การคัดค้านการเลือกตั้งที่สกปรก ใน พ.ศ. 2500 การเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การประท้วงต่อต้านการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ส่วนกลุ่มชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่จะเรียกร้องเกี่ยวกับความอยู่รอดของตนเอง ครอบครัว และชุมชน โดยสัมพันธ์กับปัจจัยการผลิตด้านที่ดินมากที่สุด เช่น ปัญหานายทุนโกงที่นา การจัดสรรที่ดินทำกิน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ส่วนกลุ่มกรรมกรก็เช่นเดียวกันที่เรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาการทำมาหากิน โดยจะเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการจ้างงาน การใช้

อำนาจตามอำเภอใจของนายจ้าง โดยมีการนัดหยุดงาน

บริบททางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ บทบาทของทหารในทางการเมือง ทั้งในยุคเชื่อผู้นำชาติพ้นภัย สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุคพ่อขุนอุปถัมภ์ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยุคเผด็จการทหาร สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งทั้งสี่ยุคดังกล่าว อยู่ภายใต้สถานการณ์สงครามเย็นที่เกิดขึ้นในระดับโลก โดยประเทศไทยอยู่ฝ่ายเสรีนิยมซึ่งสหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำโดยทำให้รัฐบาลทุกชุดมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ และใช้นโยบายนี้ทำลายนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและทำลายผู้ที่เป็นแกนนำการชุมนุม โดยการแจ้งข้อหาคอมมิวนิสต์และจับขังคุกหลายต่อหลายคน นอกจากนี้ยังเกิดการรัฐประหารหลายต่อหลายครั้งทำให้ประเทศอยู่ภายใต้คณะรัฐประหารเป็นระยะเวลายาวนาน การชุมนุมเรียกร้องจึงเกิดขึ้นได้ยาก และมีความสุ่มเสี่ยงต่อการถูกคุกคามอย่างมาก ในยุคเผด็จการทหารนี้ คำว่า “คอมมิวนิสต์” ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐในการปราบปรามประชาชนและค้ำจุนความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครองได้เป็นอย่างดี ขณะที่ปัญหาสังคม ตลอดจนช่องว่างทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวออกไประหว่างสังคมผู้บริโภคที่มั่งคั่งของเมืองกับชนบทที่ยากจน [1] ได้ขยายตัวออกมากขึ้น

กนกศักดิ์ได้สรุปไว้ว่าอำนาจรัฐเผด็จการของชนชั้นปกครองเป็นปัจจัยสำคัญที่ปิดกั้นการแสดงออกถึงการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนและชาวนาไทย ทั้งนี้จะเห็นได้จากหลายครั้งหลายคราที่มีบรรยากาศทางการเมืองเปิดกว้างก็จะมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเพื่อประโยชน์

---

[1] กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” **ในเส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 30.

ของตนเองอยู่เสมอ และมักจะจบลงด้วยการใช้กำลังปราบปราม ด้วยเหตุนี้เองทำให้ความขัดแย้งภายในระบบที่มีอยู่ตลอดมาสะสมมากขึ้นรอการระเบิดออกมา ฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ขึ้น ความแตกร้าวที่เกิดขึ้นตามมาในสังคมไทยนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์กับคนทุกหมู่เหล่ารุนแรงมากที่สุดเท่าที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์ของบ้านเมือง [2]

ในส่วนของบริบททางสังคม สังคมไทยยังคงเป็นช่วงที่ต่อเนื่องมาจากยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีความเฉื่อยชาทางการเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ทำให้คนส่วนใหญ่ใช้ช่องทางเดิมๆ ในการแก้ไขปัญหา เช่น การร้องขอ การร้องเรียน การถวายฎีกา เป็นต้น [3] และยังขาดการสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพอย่างจริงจังทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ความตระหนักรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้จึงเกิดขึ้นในคนที่อยู่ในภาคเมืองก่อน เช่น นักวิชาการ นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ กรรมกร อันอยู่ใกล้ศูนย์กลางของอำนาจมากกว่าคนที่อยู่ในภาคชนบท จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าใช้เสรีภาพในการชุมนุมก่อนคนที่อยู่ในภาคชนบท

ในบริบททางด้านเศรษฐกิจ รัฐได้พัฒนาประเทศโดยเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรบางอย่างกลายเป็นสินค้า เช่น ข้าว อ้อย เป็นต้น และกลายเป็นที่มาของรายได้ทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องขยายพื้นที่ทางการเกษตร บางรายกู้หนี้ยืมสินมา เมื่อราคาผันผวนหรือสภาพภูมิอากาศแปรปรวนทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่สามารถใช้คืนเงินที่กู้ยืมได้ทำให้สูญเสียที่ดินลงไป นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดการโยก

---

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

[3] ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2542), หน้า 14.

ย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จำนวนกรรมกรก็เพิ่มมากขึ้นตามและยังให้สิทธิพิเศษแก่ภาคอุตสาหกรรมหลายประการแต่ไม่มีนโยบายด้านสิทธิแรงงานเพื่อลดต้นทุนให้ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้กรรมกรเกิดความเดือดร้อนทั้งสภาพการจ้างค่าจ้างขั้นต่ำ

2) ยุคการเมืองภาคประชาชน ช่วง พ.ศ. 2531-2549

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มประชาชนไทยในช่วงเวลานี้พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครั้งของการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ภายหลังจากนั้นได้ปรากฏ จำนวนการชุมนุมมากอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2544 มีจำนวนเฉลี่ยปีละประมาณ 797.5 ครั้ง หรือมีการชุมนุมประมาณวันละ 2 ครั้ง

กลุ่มบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในช่วงนี้มีความหลากหลายมาก ทั้งที่เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองหรือมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จัดตั้ง ชนชั้นกลางในเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน โดยประเด็นที่เรียกร้องก็มีหลายหลายเช่นเดียวกัน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน น้ำ ป่า มลพิษ ชุมชนแออัด แรงงาน การสร้างเขื่อน ราคาพืชผลการเกษตร หนี้สิน กฎหมายขายชาติ เป็นต้น โดยกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในห้วงเวลานี้คือ กลุ่มชนชั้นกลางที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการล้มรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อ พ.ศ. 2535 และกลุ่มสมัชชาคนจน

บริบททางการเมืองในช่วงนี้ สถาบันทางการเมืองไทยล้วนมีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งมากขึ้น ที่เห็นได้เด่นชัดคือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แต่เดิมมีที่มาจากการแต่งตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตจังหวัด นอกจากนี้สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยมีพรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอบัญชีรายชื่อไว้ตามลำดับ โดยให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองนอกเหนือจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ด้วยการออกแบบสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้นมา โดยพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ได้คะแนนความนิยมจากประชาชนเป็นจำนวนมากอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน โดยใน พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 377 จาก 500 คน หรือกว่าร้อยละ 75 ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินโดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่พรรคนี้ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น เช่น การฆ่าตัดตอนผู้ค้ายาเสพติดกว่า 3,000 คน กรณีการใช้ความรุนแรงที่มัสยิดกรือเซะ และที่ตากใบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดข้อกล่าวหาว่าคอร์รัปชั่นในหลายๆ กรณีอีกด้วย

ทางด้านบริบททางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มบุคคลต่างๆ ต้องใช้เสรีภาพในการชุมนุม เรียกร้องแก้ไขปัญหาอันเป็นผลกระทบจากการพัฒนาประเทศ โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้และสืบเนื่องต่อมาจากปลายของช่วงที่แล้ว รัฐมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกและส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า รวมถึงรัฐได้เลือกใช้นโยบายร่วมมือกับทุนเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และยังมีการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นสาธารณูปโภคสำหรับอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม อย่างมากทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น [4] ซึ่งนโยบายต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยน

การใช้ทรัพยากรและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

3. **ยุคความขัดแย้งทางการเมือง ช่วง พ.ศ. 2550 -ปัจจุบัน**

การชุมนุมในช่วงนี้ที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน คือ การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดคือ กลุ่มคนเสื้อเหลืองกับกลุ่มคนเสื้อแดง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะพิเศษหลายๆ อย่าง ที่ถือได้ว่ามีพัฒนาการมาหลายด้าน เช่น มีการชุมนุมของคนเป็นจำนวนมาก และใช้วิธีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานและเดินขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ ในรูปแบบดาวกระจาย การมีสื่อที่เผยแพร่แนวคิดของกลุ่มตนเองทั้งโทรทัศน์ ผ่านดาวเทียม สื่อวิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ นอกจากนี้มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายเสื้อเหลืองกับฝ่ายเสื้อแดง มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมทั้งการยิงลูกระเบิด M79 เข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม การลอบยิงเสธ.แดง พลตรีขัตติยะ สวัสดิผล กลางที่ชุมนุม การใช้อาวุธสงครามลอบยิงนายสนธิ ลิ้มทองกุล แกนนำเสื้อเหลืองคนสำคัญ ซึ่งไม่สามารถจับผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้การชุมนุมในแต่ละครั้งยังได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำของสังคม เช่น รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองทุกระดับ ทหาร นักวิชาการ

บริบททางการเมืองของไทยในช่วงนี้ เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน ทั้งการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารตั้งแต่การรัฐประหารใน 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการชุมนุมเนื่องจากมีการปกครองโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจที่สำคัญคือเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ประธานสภา

---

[4] ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย”, หน้า 90–91.

และรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังสามารถประชุมร่วมกับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ด้วย โดยทำหน้าที่เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี 4 เดือน ตลอดเวลาดังกล่าวมีการห้ามการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย

หลังจากนั้นบทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่นๆ มีมากขึ้น ทั้งการตัดสินยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมัชฌิมาธิปไตย โดยตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคด้วย 5 ปี การตัดสินให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นตำแหน่งนายรัฐมนตรี ด้วยเหตุของการจัดรายการทำอาหาร ชิมไปบ่นไป [5] และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้งที่มีคำครหาว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง

ในด้านเศรษฐกิจ ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งมีการใช้ระยะเวลายาวนาน และมีการเดินขบวนไปย่านธุรกิจที่สำคัญๆ หลายแห่ง และยังมีการปิดสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งทำให้ภาคธุรกิจได้รับผลกระทบมาก

บริบททางสังคม คนในสังคมเกิดความแตกแยกทางความคิดเป็นฝักเป็นฝ่ายเกิดอคติกันหากอยู่คนละขั้วทางการเมือง ขาดการฟังเหตุฟังผลซึ่งกันและกัน บางทีไม่ยอมรับความแตกต่างทางความคิดจนกระทั่งมีการทะเลาะกันในระดับบุคคล ทำร้ายร่างกายกันด้วยเหตุความคิดเห็นทางการเมืองต่างกัน

---

[5] ในประเด็นความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 267 เพราะเหตุนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งในบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว

ระบบกฎหมายไทยกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมในประเทศไทยนั้น ในรอบทศวรรษที่ผ่านมามีแนวโน้มและทิศทางที่เพิ่มมากขึ้นในหลายๆ ด้าน ทำให้มีความซับซ้อนของปัญหาและการแก้ไขปัญหาในการชุมนุมเป็นไปได้ยากมากขึ้น ดังการชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2551 การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของ นปช. ใน พ.ศ. 2553 ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทั้งยุทธวิธีของกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความหมิ่นเหม่กับการกระทำผิดกฎหมายหลายบทหลายมาตรา หรือการตั้งข้อกล่าวหาของฝ่ายรัฐที่มากเกินไปจากความเป็นจริง หรือกระทั่งการใช้กำลังทหารเข้ามาจัดการกับผู้ชุมนุม ซึ่งทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็นในการสำรวจตรวจสอบกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นอย่างยิ่ง

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือกฎหมายที่รับรองและส่งเสริมในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง ซึ่งมีทั้งกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมการชุมนุม และจัดการกับผู้ชุมนุม นอกจากนี้ยังมีแนวคิดในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเพื่อจัดระบบการชุมนุมขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายออกมาใช้อย่างเป็นทางการ

ในหัวข้อนี้จะแบ่งการพิจารณากฎหมายออกเป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม ประเด็นที่สอง กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุม ประเด็นที่สาม กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม

บทบัญญัติของกฎหมาย

1) กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทย จากการศึกษาปรากฏอยู่แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ ยังไม่พบว่า มีการรับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมแต่อย่างใด ซึ่งในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 18 ฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่า มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2511, 2517, 2521, 2534, 2540, 2550 และพบว่า มีการบัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในส่วนหนึ่งของมาตรา จำนวน 4 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475, 2489, 2490, 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 นอกจากนี้มีรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ ที่ไม่ปรากฏเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการมีรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งทั้งหมดเป็นเพียงการกำหนดหลักการโดยยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดวิธีการขั้นตอนที่เกี่ยวกับการชุมนุม โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ไม่สงบหรือมีอาวุธ ก็ย่อมไม่เข้าเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

นอกจากนี้ยังกำหนดหลักการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ให้อำนาจไว้ ภายใต้ 2 วัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และ 2) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ทั้งนี้ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ได้มีการบัญญัติกฎหมายเอาไว้เฉพาะในส่วนของวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาที่ไม่ปกติ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 กับพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (โดยจะกล่าวรายละเอียดในเนื้อหาถัดไป) ส่วนการกำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะยังไม่มีการบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจน

2) กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุม

กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมปรากฏในกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 กับพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับสอดคล้องกับข้อยกเว้นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ คือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีก 1 ฉบับ ที่รัฐบาลมักนำมาใช้ในการบริหารจัดการกับการชุมนุม คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

2.1) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่บัญญัติตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

โดยกฎอัยการศึกจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะกระทำได้ เมื่อประเทศชาติอยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้นในที่แห่งใด โดยกฎหมายกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือผู้บังคับบัญชาทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ ซึ่งสามารถประกาศเฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุมคือ มาตรา 11 (1) กำหนดว่า การห้ามนั้นให้มีอำนาจที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกัน โดยภายหลังจากการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว มักจะมีประกาศห้ามชุมนุมติดตามมาด้วย เช่น ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 มีความว่า

> *“ตามที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เวลา 20.11 นาฬิกา เป็นต้นไปแล้ว*
>
> *จึงห้ามมิให้มั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใดๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”*

หรือ ในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2549 พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปก.) ได้ออกประกาศ คปก. ฉบับที่ 7 เรื่อง การห้ามชุมนุมทางการเมือง มีข้อความว่า

> *“ตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เวลา 21.05 น. เป็นต้นไป แล้วนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรค*

ต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก จึงห้ามมิให้มั่วสุม ประชุมทางการเมือง ณ ที่ใดๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

การบังคับให้เป็นไปตามกฎอัยการศึกเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหาร โดยมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายพลเรือน รวมถึงสามารถตั้งศาลอาญาศึกได้ และยังมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามที่กำหนดได้ อันมีลักษณะของการโอนอำนาจในการพิจารณาคดีในบางประเภทจากศาลพลเรือนไปยังศาลทหารได้

2.2) **พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ**. 2548

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยจะมีผลบังคับตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะสามารถกระทำได้ ในเวลาที่ประเทศชาติอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบ หรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัดหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง โดยในกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องประกาศพื้นที่และจะหมดอายุภายใน 3 เดือน

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุม คือ มาตรา 9 (2) ที่กำหนดว่าในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยมีบทกำหนดโทษในมาตรา 18 ที่กำหนดว่ากรณีหากมีผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2552 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ออกข้อกำหนดในการจัดการกับการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดง ความว่า

> *“ตามที่ได้มีประกาศสถานการณฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง....*
>
> *เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 38 มาตรา 41*

มาตรา 43 มาตรา 45 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีจึงออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครหรือกระทำการอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

...

ในการนี้ หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจะกำหนดเงื่อนเวลาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้..."

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน แต่สามารถสั่งใช้กำลังทหารได้โดยให้นายกรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาประกอบ การปฏิบัติหน้าที่ของกำลังทหารด้วย

2.3) **พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.** 2551

กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มักถูกรัฐบาลใช้บริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ๆ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร

ราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้

โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดการห้ามเข้าออกพื้นที่ อาคาร สถานที่ เส้นทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต โดยรัฐบาลมักจะประกาศห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปในพื้นที่หรืออาคารที่เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด เช่น ในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2553 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้ออกประกาศ เรื่อง ห้ามบุคคล เข้าหรือต้องออกจากบริเวณพื้นที่อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด ในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดง โดยกำหนดในข้อ 2. ห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าบริเวณพื้นที่หรืออาคารที่เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด เว้นแต่เป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ เขตพระราชฐาน สถานที่ราชการ, ที่ตั้งหน่วยทหารและตำรวจ, ทำเนียบรัฐบาล, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2, โรงเรียนพระดาบส, บ้านสี่เสาเทเวศร์, สโมสรทหารบก, หอประชุมกองทัพบก, สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทางทหารกองทัพบก เป็นต้น โดยในกฎหมายได้กำหนดว่าผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม

กลุ่มกฎหมายที่อธิบายไปหัวข้อข้างต้น มีความแตกต่างจากกลุ่มกฎหมายในหัวข้อนี้ กล่าวคือ เป็นกลุ่มกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า เมื่อ

ประกาศกฎอัยการศึก หรือประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้ตามกฎหมายและกำหนดว่าการชุมนุมเป็นการผิดกฎหมายโดยตรงและมีบทลงโทษชัดเจน แต่กลุ่มกฎหมายในหัวข้อนี้ เป็นกลุ่มกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดว่าการชุมนุมเป็นความผิดอย่างชัดเจน แต่มักถูกหน่วยงานภาครัฐใช้มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมเป็นประจำ

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคกับการชุมนุม เป็นกลุ่มของกฎหมายที่แกนนำและผู้ชุมนุมถูกตั้งข้อกล่าวหาในความผิดอาญาประเภทต่างๆ โดยจากการศึกษาสามารถจัดแบ่งได้ เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดตามกฎหมายอื่นๆ

- **ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร**

ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักรที่ผู้ชุมนุมถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานเป็นกบฏ ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชม โดยสุจริต

- **ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน**

ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

- **ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน**

ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ที่ผู้ชุมนุม

มักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานกระทำความประการใดๆ ให้ทางสาธารณ ประตูน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นส่วนของทางสาธารณหรือที่ขึ้นลงของอากาศยาน อยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจร

- **ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง**

ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียงที่ผู้ชุมนุมมักจะถูกดำเนินคดี คือ ความผิดฐานข่มขืนใจให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายจนผู้ถูกข่มขืนใจต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจำยอมต่อสิ่งนั้น ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นหรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย

- **ความผิดตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ**

ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม

บทบาทของศาลในการวินิจฉัย

1) ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ 9 ประการ คือ 1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศ

ใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 4) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ 5) การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป 6) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 7) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง 8) การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ และ 9)อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

หากพิจารณาจากข้อพิพาทหรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยในประการที่ 1 ประการที่ 2 และประการที่ 6 โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

ก) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 11/2549 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า เป็นการ

จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุม

ข) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกฎหมาย 2 ฉบับที่อาจขัดหรือแย้งหลักการเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4, 5, 9(2), 11, 18 ในคำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116, 215, 216 ในคำวินิจฉัยที่ 44-45/2554 โดยในคำวินิจฉัยแรก ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 มาตรา 39 และมาตรา 63 ส่วนคำวินิจฉัยที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 มาตรา 215 และมาตรา 216 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 39 มาตรา 45 และมาตรา 63

ค) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีพิจารณาคำร้องที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง ปรากฏในคำสั่งที่ 41/2556 และคำสั่งที่ 44/2556 โดยในคำสั่งแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาการชุมนุมและการปราศรัยของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และ พรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

ส่วนคำสั่งที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า การที่พลเอกปรีชา เอี่ยมสุพรรณ กับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ ร่วมกันกระทำการต่างๆ [6] นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเพียงการปราศรัยในที่ชุมนุม โดยในขณะยื่นคำร้องยังไม่ปรากฏการกระทำที่เป็นรูปธรรม และข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏมูลกรณีเพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่า เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยเนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคสอง

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลรัฐรรมนูญ ในรอบ 13 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ.	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
2545	1	-
2546	-	-

[6] กระทำการอ่านประกาศปฏิวัติยึดอำนาจโดยประชาชน ด้วยการให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหยุดพักงาน และให้ผู้บัญชาการทหารทุกเหล่าทัพ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงไปพบเสนาธิการร่วมกองทัพประชาชนโค่นระบอบทักษิณ ภายใน 4 ชั่วโมง หากไม่ปฏิบัติตามจะนำประชาชนไปยังกระทรวงต่างๆ และการที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ ได้ประกาศบนเวทีปราศรัยซึ่งถ่ายทอดภาพและเสียงไปยังเวทีต่างจังหวัดทั่วประเทศว่า ให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนหยุดงานในวันที่ 13-14 พฤศจิกายน และให้นักธุรกิจ ห้างร้านเอกชน ชะลอการชำระภาษีกลางปี รวมทั้งให้ประชาชนใช้นกหวีดเป่าใส่บุคคลในคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของศาลรัฐธรรมนูญ		
พ.ศ.	**คำวินิจฉัย**	**คำสั่ง**
2547	-	-
2548	-	-
2549	1	-
2550	-	-
2551	-	-
2552	2	-
2553	2	-
2554	2	-
2555	1	3
2556	-	12
2557*	-	4

ที่มา : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

* หมายเหตุ: ข้อมูลสิ้นสุด ณ เดือนพฤษภาคม

จากตารางจะเห็นได้ว่า คดีความที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีคำวินิจฉัยและคำสั่งจำนวนมากหลังจาก พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการเลือกตั้งมีรัฐบาลพลเรือนหลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร

2) ศาลปกครอง

ศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 9 มีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ คือ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

บทบาทของศาลปกครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพจากการชุมนุม ที่ได้จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครอง จะพบว่า มีลักษณะของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม โดยเป็นการวินิจฉัยการกระทำทางปกครองในการสลายการชุมนุมของตำรวจว่าเป็นการละเมิดหรือไม่ ศาลปกครอง

ได้วินิจฉัย 2 กรณี คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555 วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 กรณีเจ้าพนักงานตำรวจสลายการชุมนุมกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย และในคดีหมายเลขดำที่ 1569/2552 กรณีตำรวจสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ล้อมสภา โดยทั้งสองกรณีศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลปกครอง ในรอบ 14 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง

พ.ศ.	ศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสูงสุด
2544	-	-
2545	-	-
2546	1	-
2547	-	-
2548	-	-
2549	3	1
2550	1	-
2551	7	3
2552	9	2
2553	7	2

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง		
พ.ศ.	**ศาลปกครองชั้นต้น**	**ศาลปกครองสูงสุด**
2554	1	-
2555	2	-
2556	9	-
2557*	4	-
ที่มา : สำนักงานศาลปกครอง * หมายเหตุ: ข้อมูลสิ้นสุด ณ เดือนพฤษภาคม		

จากตารางจะเห็นว่าข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลปกครองส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา ที่มีจำนวนมากกว่าช่วงก่อนหน้านั้นอย่างเห็นได้ชัด

3) ศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติในมาตรา 218 ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น นอกจากนี้ศาลยุติธรรมมีสามชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัด ศาลแขวง ส่วนศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าศาลอื่นๆ มาก

บทบาทของศาลยุติธรรมในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ในยุคของความขัดแย้งทางการเมืองของ

ประเทศ โดยมีบทบาทในด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยการสั่งให้ฝ่ายรัฐชดใช้เงินให้ผู้ชุมนุมกรณีละเมิดอันเนื่องจากการสลายการชุมนุม โดยการสั่งห้ามรัฐดำเนินการบางอย่างต่อกลุ่มผู้ชุมนุม โดยการยกฟ้องในหลายกรณี เช่น กรณีคนงานไทรอัมพ์ฯ ชุมนุมหน้ารัฐสภา [7] และยังมีบทบาทในด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม โดยการพิพากษาลงโทษกลุ่มผู้ชุมนุมตามความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง เช่น ฐานก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ฐานปิดกันทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตราย ฐานจอดรถกีดขวางจราจร เป็นต้น

สำหรับบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม มีตัวอย่างของคดีความดังนี้

ก) การสั่งให้ฝ่ายรัฐชดใช้เงินให้ผู้ชุมนุมกรณีละเมิดอันเนื่องจากการสลายการชุมนุม เช่น จากเหตุการณ์สลายม็อบ นปช. เมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2552 มีผู้ร่วมชุมนุมได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก ต่อมานายไสว ทองอุ้ม และนายสนอง พานทอง ผู้ร่วมชุมนุมที่ได้รับบาดเจ็บจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นโจทก์ที่ 1-2 ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งให้ดำเนินคดีจำเลย 5 ราย ได้แก่ จำเลยที่ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 2 กองบัญชาการกองทัพไทย จำเลยที่ 3 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จำเลยที่ 4 พล.อ.ทรงกิตติ จักกาบาตร์ และจำเลยที่ 5 กองทัพบก ในข้อหาละเมิดเรียกค่าเสียหาย 2,857,534 บาท และ 2,245,205 บาท ตามลำดับ ศาลรับฟ้องแค่จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 5 ก่อนมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2554 พิพากษาให้จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 5 ร่วมกันชำระเงินให้แก่โจทก์ที่ 1 เป็นเงิน 1,200,000 บาท และร่วมกันชำระเงินให้โจทก์ที่ 2 เป็นเงิน

---

[7] สำนักข่าวประชาธรรม, “ศาลยกฟ้อง-กรณีลูกจ้างไทรอัมพ์ฯ ชุมนุมรัฐสภาปี 52 เตรียมฟ้องกลับ จนท.”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://prachatai.com/journal/2013/07/47634 (12 กุมภาพันธ์ 2557)

1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป กับให้จำเลยที่ 2 และที่ 5 ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ทั้งสอง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก [8]

ข) ในส่วนของการสั่งห้ามรัฐดำเนินการบางอย่างต่อกลุ่มผู้ชุมนุม เช่น กรณีที่นายถาวร เสนเนียม แกนนำ กปปส. เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรี และรมว.กลาโหม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รักษาการ รมว.แรงงาน ในฐานะ ผอ.ศรส. และ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผบ.ตร. ในฐานะรองผอ.ศรส. เป็นจำเลยที่ 1-3 เรื่องละเมิด จากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ในบางอำเภอ เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 และออกข้อกำหนดตาม พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 และ 11 เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2557 โดยมิชอบและยังไม่มีเหตุจำเป็น โดยการออกประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องกีดกั้นการใช้สิทธิของโจทก์ในการชุมนุมรวมทั้งเมื่อจำเลยที่ 1 มีการประกาศยุบสภาแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ต่อมาศาลได้พิพากษาว่า ห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาใช้บังคับ เพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดตามพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้ข้อบังคับตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และประชาชนนับแต่วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 รวมทั้งไม่ให้จำเลยทั้งสามกระทำการดังต่อไปนี้ รวม 9 ข้อ ดังนี้

1. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามใช้หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้กำลังและ

---

[8] ข่าวสดออนไลน์, คำพิพากษาศาลแพ่ง สั่งทบ.ชดใช้นปช. เหยื่อปราบม็อบ, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01ERTJNVEl6TURnMU5BPT0= (20 กุมภาพันธ์ 2557)

หรืออาวุธเข้าสลายการชุมนุมของโจทก์และประชาชน ที่ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63 วรรคหนึ่ง 2. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามมีคำสั่งยึดหรืออายัดสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใดที่ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนของโจทก์และประชาชน 3. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวางของโจทก์และประชาชน 4. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ให้การซื้อขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสินค้าเวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการชุมนุมของโจทก์และประชาชน 5. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ห้ามกระทำการอย่างใดๆ ที่เป็นการปิดการจราจร ปิดเส้นทางคมนาคม หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจใช้เส้นทางคมนาคมได้ตามปกติในทุกเขตพื้นที่ที่โจทก์และประชาชนใช้ในการชุมนุม 6. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามประกาศกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมีการชุมนุมของโจทก์และประชาชนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป 7. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะของโจทก์และประชาชนในการชุมนุม 8. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามโจทก์และประชาชนใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ใดๆ 9. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามให้อพยพโจทก์และประชาชนออกจากพื้นที่การชุมนุม และห้ามมิให้ออกคำสั่งห้ามโจทก์และประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม [9]

ในส่วนของบทบาทในด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุม มีตัวอย่างของ

---

[9] โพสทูเดย์, “คำพิพากษาฉบับเต็มศาลไม่ถอน พรก. แต่ห้ามสลายม็อบ”, [ระบบออนไลน์], ที่มา: www.posttoday.com/การเมือง/279039/คำพิพากษาฉบับเต็มศาลไม่ถอนพรก-แต่ห้ามสลายม็อบ เปิดคำพิพากษาศาลแพ่งฉบับเต็ม ไม่เพิกถอนพรก.ฉุกเฉิน แต่สั่งห้ามนำประกาศ-ข้อกำหนดตามพรก.9 ข้อมาบังคับใช้กับผู้ชุมนุม (20 กุมภาพันธ์ 2557)

คดีความคือ กรณีการชุมนุมเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งมีกลุ่มประชาชนชุมนุมหน้ารัฐสภา เรียกร้องให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) หยุดการออกกฎหมายแบบเร่งด่วน โดยกลุ่มประชาชนดังกล่าวได้ปีนรั้วรัฐสภาเข้าไปนั่งหน้าห้องประชุม ต่อมานักพัฒนาเอกชน 10 คนถูกอัยการสั่งฟ้องฐานยุยงให้ประชาชนกระด้างกระเดื่อง มั่วสุมก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง และบุกรุกโดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยในศาลชั้นต้น ศาลอาญารัชดา ตัดสินว่าจำเลยมีความผิดฐานชุมนุมมั่วสุม บุกรุก ใช้กำลังประทุษร้าย ส่วนข้อหากบฏ ล้มล้างขัดขืนไม่ให้มีการออกกฎหมายนั้นให้ยกฟ้อง ตัดสินให้ลงโทษจำเลยที่ 1-4, 7, 8 ซึ่งถือเป็นผู้นำการชุมนุม จำคุก 2 ปี ปรับ 9,000 บาท ส่วนจำเลยที่ 5, 6, 9, 10 จำคุก 1 ปี ปรับ 9,000 บาท แต่จำเลยให้การเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา เป็นเหตุให้ลดโทษ จำเลยที่ 1-4, 7, 8 เหลือจำคุก 1 ปี 4 เดือน ปรับ 6,000 บาท จำเลยที่ 5, 6, 9, 10 ลดโทษเหลือจำคุก 8 เดือน ปรับ 6,000 บาท และเนื่องจากจำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนและการกระทำการครั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมือง ให้รอการลงโทษ 2 ปี [10] แต่อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2557 ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาให้ยกฟ้องคดีดังกล่าว

สถิติคดีเกี่ยวกับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ในรอบ 11 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2556 มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

[10] สำนักข่าวประชาไท, จำคุก 2 ปี-รอลงอาญา คดีนักกิจกรรมปีนสภา ต้าน กม.สนช. ฐานชุมนุมมั่วสุม-บุกรุก-ใช้กำลังประทุษร้าย, [ระบบออนไลน์], ที่มา: http://prachatai.com/journal/2013/03/45996 (20 กุมภาพันธ์ 2557)

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม				
พ.ศ.	ข้อหาที่ขึ้นสู่การพิจารณา			
	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ม.215 - ม.216 ตามประมวลกฎหมายอาญา	ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ม. 113 - ม.129 ตามประมวลกฎหมายอาญา
2546	-	-	272	13
2547	-	-	215	23
2548	-	-	97	40
2549	6	-	93	61
2550	-	-	121	46
2551	3	-	97	186
2552	1	-	117	72
2553	362	-	103	152
2554	13	-	47	101
2555	1	-	31	56
2556	3	1	39	60
ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม				

จากตารางจะเห็นได้ว่า ใน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อปราบปรามการชุมนุมของแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการ

แห่งชาติหรือ นปช. และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก แต่การฟ้องร้องดำเนินคดี ตามความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ม.215 - ม.216 มีแนวโน้มลดน้อยลง ซึ่งสวนทางกับการชุมนุมที่มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

1) พัฒนาการของการร่างกฎหมาย

แม้ว่าประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะโดยตรงบังคับใช้ก็ตาม แต่ในอดีตที่ผ่านมามีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ 4 ครั้ง คือ พ.ศ. 2498, พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2554

ใน พ.ศ. 2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดที่จะตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมาบังคับใช้และได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกายกร่าง “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ” โดยได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2499 แต่ทั้งนี้ไม่ได้นำเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยในร่างดังกล่าวบรรจุบทมาตราจำนวน 16 มาตรา กำหนดหลักการว่าการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนการเดินขบวนต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากไม่แจ้งหรือไม่ขออนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย [11]

---

[11] เรวดี มีวันดี, **“มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538), หน้า 99-103.

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ. 2535 คณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกและกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้ยก "ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ...." เสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยเป็นการกำหนดหลักการทางกฎหมายว่าให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง และจำกัดเวลาในการชุมนุมในที่สาธารณะ ประกอบกับให้หัวหน้าสถานีตำรวจประจำท้องที่มีอำนาจสั่งให้เลิกชุมนุมหากปรากฏพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา [12]

ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 44/2550 โดยการนำเสนอของ พลตำรวจเอกอิสระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ...." มีจำนวน 20 มาตรา โดยร่างกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ และให้ผู้ที่จะจัดการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อนทุกครั้ง หากไม่ยื่นคำขอ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ภายหลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2554 ก็มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วย

---

[12] วารุณี วัฒนประดิษฐ, "**เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ**", (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 122.

การชุมนุมสาธารณะเข้าสภาผู้แทนราษฎรอีก 5 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดยนายสถาพร มณีรัตน์กับคณะ พระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... โดยคณะรัฐมนตรี และ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. .... โดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุขกับคณะ นอกจากนี้ยังมีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. .... ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ

ภายหลังจากการนั้น เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2554 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานสภาฯ ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็นเหตุให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้ อีกทั้งมีรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งตามกฎหมาย รัฐบาลใหม่ต้องยืนยันร่างกฎหมายเดิมภายใน 60 วัน นับแต่เข้ามาเป็นรัฐบาล ภายหลังจากการเลือกตั้งไม่ได้ยืนยันร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ตามกรอบเวลา ทำให้ร่างกฎหมายตกไป

2) **สาระสำคัญของร่างกฎหมาย 6 ฉบับ**

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2554" มีร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ปรากฏออกมาสู่สาธารณะและ

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รวมแล้วจำนวน 6 ร่างด้วยกัน ดังนี้ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2551

2. ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดย นายสถาพร มณีรัตน์ กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

3. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดย นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2553

4. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. .... โดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะ นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2554

5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... โดยคณะรัฐมนตรี สมัยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ผ่านมติเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร

6. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. .... ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ นำเสนอต่อสาธารณะเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2553

จากการศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะทั้ง 6 ฉบับ พบว่า มีหลักการทางกฎหมายร่วมกันในหลายประเด็น เช่น การกำหนดคำนิยามของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่สาธารณะ ผู้จัดให้มีการชุมนุม

เจ้าพนักงาน รัฐมนตรี การกำหนดว่าการชุมนุมต้องมีการแจ้งตามระยะเวลาและรายละเอียดที่กำหนดไว้ การกำหนดระยะห่างของสถานที่ต้องห้ามของการชุมนุม เช่น พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง พระตำหนัก โรงพยาบาล โรงเรียน สถานทูต ศาสนสถาน หรือการห้ามปิดสถานที่ราชการต่างๆ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ เป็นต้น การกำหนดห้ามอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการพกพาอาวุธหรือวัตถุอันตรายเข้าไปในที่ชุมนุม การกำหนดห้ามก่อความวุ่นวายหรือความไม่สงบในบ้านเมือง หรือรบกวนการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร เป็นต้น การกำหนดให้ภาครัฐสามารถออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษกรณีที่ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนไม่แจ้งก่อนการชุมนุม ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนข้อห้ามต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะมีโทษทางอาญาทั้งปรับและจำคุก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะทั้งหมด นอกจากหลักการร่วมกันที่กล่าวมาแล้ว ก็สังเกตเห็นความแตกต่างความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ที่ถูกกำหนดออกมา ดังมีรายละเอียดรายฉบับดังต่อไปนี้

ร่างกฎหมายของสถาพร มณีรัตน์ กับร่างกฎหมายของผ่องศรี ธาราภูมิ มีสาระสำคัญและบทบัญญัติคล้ายคลึงกันมาก โดยมีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง จากร่างกฎหมายอื่นๆ เป็นอย่างมากคือ พบว่าในมาตราสุดท้ายกำหนดว่าผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมีหรือพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดต้องระวางโทษเพิ่มเป็นสองเท่าของความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา12, 14 ตามลำดับ) หากไปตรวจดูกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม จะพบว่าในมาตรา 8 ทวิ ได้กำหนดว่าห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อนมัสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด มีการกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี

และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท ดังนั้นตามร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะมีบทลงโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

นอกจากนี้ยังพบว่า ร่างกฎหมายของพีรพันธุ์ พาลุสุข กับร่างกฎหมายของผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน โดยมีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ เป็นอย่างมาก ดังต่อไปนี้

1) ในคำนิยาม มีการให้ความหมายของ การอำพรางตน การบังคับทางปกครอง (มาตรา 3, 3)

2) ในบททั่วไป มีการกำหนดถึงหลักการคุ้มครองตัวแทนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ บันทึกภาพหรือเสียง และรายงานสถานการณ์ โดยให้แจ้งชื่อและองค์กรที่ตนเองสังกัดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวและสวมปลอกแขนสื่อมวลชนตลอดเวลา (มาตรา 7, 7) มีการกำหนดห้ามการกระทำใดๆ เพื่อขัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน (มาตรา 8, 8) มีการกำหนดห้ามผู้สวมเครื่องแบบราชการหรือลักษณะเช่นเดียวกันเข้าร่วมการชุมนุมเพื่อการเรียกร้องทางการเมือง (มาตรา 9, 9) มีการกำหนดห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำการอำพรางตน (มาตรา 10, 10) มีการกำหนดว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยทางหลวง กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด (มาตรา12, 13)

3) การจัดให้มีอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม ต้องแจ้งรายชื่อและจำนวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครมีหน้าที่ใส่ปลอกแขนอาสา

สมัครตลอดเวลาการชุมนุม (มาตรา 16, 17)

4) กำหนดให้อำนาจผู้จัดการชุมนุมในการห้ามบุคคลเข้าร่วมชุมนุม และให้ออกจากการชุมนุมทันที ในกรณีพกพาอาวุธเข้ามา กรณีแต่งกายเครื่องแบบราชการ กรณีอำพรางตนเข้ามา (มาตรา 18, 20)

5) กำหนดหมวดว่าด้วยการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ประกอบด้วยส่วนที่ 1 มาตรการบังคับทางปกครอง และส่วนที่ 2 ขั้นตอนการบังคับทางปกครอง แต่ในร่างกฎหมายของจันทจิรา มีส่วนที่ 3 การบังคับทางปกครองโดยตรง และส่วนที่ 4 การบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วน ด้วย โดยในหมวดนี้ เป็นการกำหนดว่าการสลายการชุมนุมเป็นการบังคับทางปกครอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไข และข้อห้ามต่างๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการสลายการชุมนุม โดยในร่างกฎหมายของจันทจิรา ได้กำหนดข้อห้ามใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดในการดำเนินการสลายการชุมนุม (มาตรา 35) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา 48)

6) ในบทกำหนดโทษ ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ มีการใช้โทษค่าปรับทางปกครอง 50,000 ถึง 100,000 บาท โดยไม่มีโทษทางอาญา

ส่วนร่างกฎหมายของจุมพฏ บุญใหญ่ มีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ คือ ไม่มีการกำหนดหลักการแจ้ง แต่ใช้หลักการอนุญาตในการชุมนุม โดยการชุมนุมในแต่ละครั้งต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตการชุมนุมในที่สาธารณะพิจารณา โดยในกรุงเทพมหานคร มีผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นประธาน ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย

ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจปฏิบัติการพิเศษ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนในต่างจังหวัดคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นรองประธาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัยการจังหวัด นายอำเภอที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม เป็นกรรมการและปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 8)

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เกินกว่าเหตุหรือไม่เกินความจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 16)

ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ผ่านมติเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร มีหลักการทางกฎหมายร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีความแตกต่าง ความพิเศษ ความเฉพาะของร่างกฎหมายที่แตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ (มาตรา 10)

2) การกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคำขอเพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม (มาตรา 14) มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำขอผ่อนผันกำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุม (มาตรา 15) มีอำนาจพิจารณาคำขอให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 26)

3) ข้อถกเถียงหลักในร่างกฎหมาย

การมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันประเทศไทยมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านปริมาณคนเข้าร่วม ด้านจำนวนครั้งที่เกิดขึ้น ด้านระยะเวลาการชุมนุม รวมถึงในด้านพื้นที่ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งมีความแตกต่างหลากหลายของข้อเสนอ ข้อเรียกร้อง การรณรงค์ อันทำให้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงสร้างผลกระทบให้กับประชาชนทั่วไป บ้านเรือน ร้านค้า ที่อยู่ใกล้พื้นที่ชุมนุม นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปควบคุมตัว จับกุม ดำเนินคดีความกับผู้ชุมนุมในข้อหาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มากมายหลายต่อหลายคดี จากปรากฏการณ์การชุมนุมที่สังเกตเห็นได้ในสื่อสารมวลชนในปัจจุบัน สามารถเห็นปัญหาได้ทั้งสองด้าน คือ ทั้งด้านผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ ทั้งด้านการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเกินขอบเขตตามกฎหมาย จึงทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างมากในปัจจุบันที่จะมีหลักเกณฑ์อะไรบางอย่างที่เป็นข้อตกลงร่วมให้การชุมนุมไม่กระทบต่อสาธารณะมากเกินไป

จากสภาพการณ์ดังกล่าวได้เกิดแนวคิดในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในช่วง พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2554 (รายละเอียดปรากฏในหัวข้อที่ผ่านมา) ซึ่งสังเกตเห็นว่ามักจะเป็นช่วงหลังจากการเกิดการชุมนุมขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบให้กับสาธารณะมากๆ โดยในแต่ละร่างกฎหมายที่ถูกเผยแพร่เข้าสู่สาธารณะและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในแต่ละครั้งก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อตัวร่างกฎหมายมากมายหลายประเด็น ซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะประเด็นสำคัญที่นำขึ้นมาถกเถียงกันเพื่อให้มุมมองต่างๆ

ต่อกฎหมายว่าเป็นไปในทิศทางใด ดังต่อไปนี้

3.1) สถานที่ต้องห้ามเข้าไปชุมนุม/ห้ามกีดขวางทางเข้าออก

สำหรับสถานที่ที่ต้องห้ามชุมนุมห้ามกีดขวางทางเข้าออก เท่าที่ตรวจสอบจากร่างกฎหมายต่างๆ จะเห็นว่ามี 5 ส่วนคือ 1) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการ 2) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ 3) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ 4) โรงพยาบาล สถานศึกษา และ ศาสนสถาน และ 5) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หากพิจารณาจากสถานที่ดังกล่าว จะเห็นว่าเป็นสถานที่ที่หากไปชุมนุมแล้วจะสร้างผลกระทบ 3 ส่วนที่สำคัญคือ ในข้อ 1) สร้างผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ส่วนในข้อ 2) - 4) สร้างผลกระทบต่อสาธารณชน ส่วนข้อ 5) สร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในข้อ 2) เป็นสถานที่ที่ซึ่งปกติผู้ชุมนุมมักจะไปชุมนุมเรียกร้องอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นสถานที่สำคัญที่เป็นที่อยู่ของบุคคลที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ที่อาจจะมีปัญหากับผู้ชุมนุม หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ชุมนุมตามข้อเรียกร้อง หากบัญญัติออกมาในลักษณะดังกล่าว จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้

3.2) ระบบการแจ้งการชุมนุม

หลักการแจ้งการชุมนุมนั้น ร่างกฎหมายฯ กำหนดว่าผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมงบ้าง 72 ชั่วโมงบ้าง หากมีความจำเป็นอาจจะใช้เวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงบ้าง หากไม่แจ้งต้องระวางโทษไว้เช่น ปรับไม่เกิน 1,000 บาท เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการว่าการจัดการชุมนุมต้องแจ้ง กำหนดวิธีการแจ้งคือ ทำเป็นหนังสือ กำหนดระยะเวลาในการแจ้ง

ไม่เกินกี่ชั่วโมงๆ รวมถึงการปรับเป็นตัวเงินหากไม่แจ้ง การกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในแง่หนึ่งเป็นการจัดระบบระเบียบของการชุมนุม รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลสำหรับการบริหารสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ ในอีกด้านหนึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมยิ่งวิธีการแจ้งที่ให้แจ้งเป็นหนังสือด้วยแล้ว หากมีรายละเอียดแบบฟอร์มในการกรอกยิ่งมากยิ่งสร้างภาระมากขึ้นไปอีก อันอาจจะเป็นข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไปด้วยในตัว มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายแนะนำว่าควรมีหลายๆ ช่องทางในการแจ้งเช่น โทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ ประกอบกับการกำหนดให้มีค่าปรับเพียงไม่เกิน 1,000 บาท อาจจะทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมในการแจ้งได้ โดยยอมเสียค่าปรับเมื่อเทียบกับการเสียเวลาเดินทางไปกรอกแบบฟอร์มเป็นหนังสือแล้วส่งให้กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

3.3) การจัดระบบกลุ่มผู้ชุมนุม

ในร่างกฎหมายในหลายๆ ฉบับ ได้จัดระบบกลุ่มผู้ชุมนุมไว้โดยแบ่งแยกเป็นประเภทๆ เช่น ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม (การ์ดอาสา) โดยมีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละประเภทไว้เช่น ผู้จัดการชุมนุม มีหน้าที่อยู่ร่วมการชุมนุมตลอดระยะเวลา ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยความสงบและปราศจากอาวุธ ประกาศเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงาน เป็นต้น ส่วนผู้ชุมนุมมีหน้าที่ไม่พกพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ปิดบังอำพรางตน ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ไม่บุกรุกหรือทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหาย ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม มีหน้าที่ช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมหรือเคลื่อนขบวน โดยต้องสวมปลอกแขนอาสาสมัครตลอดเวลาการชุมนุม หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็มีบทกำหนดโทษเป็นโทษปรับหรือจำคุกในบางกรณีหากมีการฝ่าฝืน

ในแง่หนึ่งเห็นได้ว่าเป็นการจัดระเบียบของการชุมนุมให้มีความชัดเจนมากขึ้น ง่ายต่อการประสานงานของเจ้าหน้าที่ และสามารถแยกความรับผิดชอบในแต่ส่วนได้ชัดเจน นอกจากนี้เป็นการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นว่า การชุมนุมโดยสงบมีขอบเขตเช่นไร เช่น ไม่บุกรุกหรือทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหาย ไม่ปิดบังอำพรางตน ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมมีความรู้สึกว่ามีข้อบังคับต่อตนเองมากขึ้น และอาจจะได้รับโทษอีกด้วยหากฝ่าฝืน จึงอาจจะเป็นข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดหน้าที่เพื่อให้การชุมนุมเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจจะมีหน้าที่บางข้อที่อาจจะมากเกินไปเช่น การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็มีโทษ สำหรับข้อหลังเป็นการให้ดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่มากเกินไป ซึ่งถ้าดูจากเนื้อหาแล้วเทียบการชุมนุมทั่วไปก็ผิดตามข้อนี้ไปทั้งหมด

3.4) **หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุม**

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมนั้น ในร่างกฎหมายหลายฉบับ ก็ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดูแลการชุมนุมตั้งแต่การรับแจ้งว่าจะมีการชุมนุม ประสานงานกับกลุ่มผู้ชุมนุม การประกาศห้ามการชุมนุม ควบคุมการชุมนุม กำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ออกคำสั่งให้กลุ่มผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม การสั่งให้ยุติการชุมนุม การสลายการชุมนุม เป็นต้น นอกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ร่างกฎหมายบางฉบับ ยังกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย ในส่วนของเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการชุมนุม ร่างกฎหมายได้กำหนดให้มีความเชี่ยวชาญ หรือได้รับการฝึกทักษะมาก่อน ทั้งทางด้านจิตวิทยามวลชน

การใช้กำลัง การใช้อุปกรณ์ต่างๆ เช่น ก๊าซน้ำตา กระบอง โล่ เป็นต้น

หากเกิดกรณีที่เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ตรงตามหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ร่างกฎหมายก็กำหนดว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสลายการชุมนุมได้โดยให้ดำเนินการตามแผนหรือแนวทางปฏิบัติตามที่ได้รับการรับรองจากคณะรัฐมนตรี เป็นขั้นเป็นตอนจากขั้นเบาที่สุดจนถึงขั้นสูงสุด ในแง่หนึ่งก็สามารถทำให้การสลายการชุมนุมสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งหากตำรวจไม่กระทำการตามลำดับขั้นตอนที่ปรากฏในแผนหรือแนวทางปฏิบัติก็จะอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองบ้างแล้ว ที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมเป็นจำนวนหลายล้านบาท แต่อย่างไรก็ตาม ในร่างกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดของแผนหรือแนวทางปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร มีเนื้อหาอย่างไร การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องยึดหลักใดบ้าง เช่น พอสมควรแก่เหตุ หลักความได้สัดส่วน เป็นต้น ซึ่งทำให้กลุ่มผู้ชุมนุม ไม่ทราบแผนหรือแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ อันทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละครั้งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร

บทสรุป

1) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามระบบกฎหมายไทย

การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามระบบกฎหมายไทยนั้น จากการศึกษากฎหมายภายในประเทศทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายท้องถิ่น พบว่าด้วยความที่การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไทยยังไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีแนวคิดในการร่างกฎหมายเพียงเท่านั้น และข้อจำกัดของอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไว้อย่างชัดเจน

ประเทศไทยได้บัญญัติหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับมักมีหลักการสำคัญเป็นไปในทางเดียวกัน คือ 1) กำหนดหลักการทั่วไปว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ 2) กำหนดข้อยกเว้นไว้ 3 กรณีคือ กรณีแรก อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ กรณีที่สอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม และกรณีสุดท้าย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อยกเว้นในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพียง 3 กรณี ดังที่กล่าวมาเท่านั้น แต่จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม พบว่ามีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียง หรือ พระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดอันสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนอกเหนือจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้

ชุมนุมถูกรัฐใช้ฟ้องร้องกล่าวโทษในหลายกรณี ในหลายพื้นที่ ซึ่งการเป็นคดีอาญาทำให้ผู้ชุมนุมต้องถูกจับและกักขัง หากไม่สามารถประกันตัวได้ก็ต้องอยู่ในสถานที่กักขังจนกว่าจะตัดสินคดีความ และยิ่งตัดสินว่ามีความผิดด้วยแล้ว ก็ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวนานอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่าที่ผ่านมาในประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เช่น กรณีประกาศกฎอัยการศึกเพื่อยึดอำนาจการปกครองประเทศใน พ.ศ. 2549 หรือ ใน พ.ศ. 2557 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อสลายการชุมนุม พ.ศ. 2553 เป็นต้น โดยพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 จะประกาศใช้ก็ต่อเมื่ออยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้นแล้วเท่านั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะประกาศใช้ก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้มาตรการพิเศษเพื่อแก้ไขสถานการณ์เท่านั้น

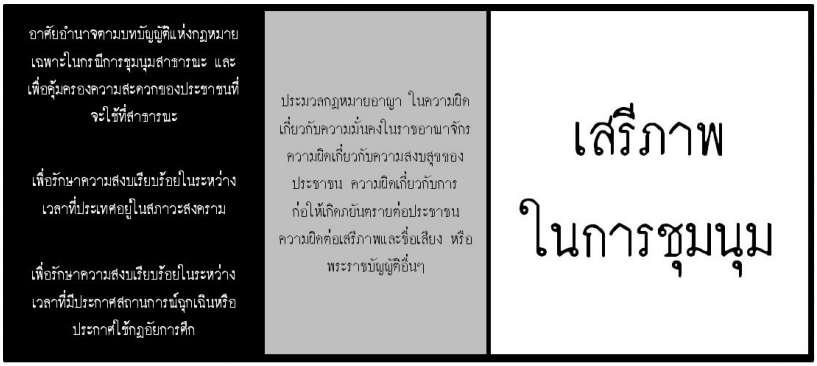
ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการชุมนุม รัฐบาลก็มักใช้กฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการเข้าบริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ๆ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมาย

ให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งปัญหาของการใช้กฎหมายฉบับนี้ที่สำคัญคือ มีลักษณะเช่นเดียวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการใช้กฎหมายฉบับนี้ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ใน 3 จังหวัดภาคใต้

นอกจากปัญหาการประกาศใช้ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ยังพบว่า การใช้กฎหมายพิเศษสำหรับการจัดการกับผู้ชุมนุม 3 ฉบับดังที่กล่าวมาข้างต้น มักจะมีการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่างๆ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำเรื่องฟ้องเป็นคดีปกครองได้ จากเหตุนี้ทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้อีกด้วย แต่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถนำเรื่องดังกล่าวฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายของไทยเป็นแผนภาพได้ตามภาพที่ 1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ดังนี้

แผนภาพที่ 1 แสดงขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม



โดยสรุป จะเห็นได้ว่าในส่วนสีดำเป็นข้อจำกัดที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนสีเทาคือข้อจำกัดที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนสีขาวคือเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่เหลืออยู่ ซึ่งส่วนของสีดำได้อภิปรายไว้แล้วในตอนต้น ข้อจำกัดของการชุมนุมในส่วนที่เป็นสีเทานั้นยังมีความคลุมเครือ บางบทมาตรายังคงถูกบังคับใช้กับผู้ชุมนุมอยู่แม้ว่าจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์และองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายก็ตาม ส่วนสีขาวที่เป็นเสรีภาพในการชุมนุมขอบเขตในปัจจุบันจึงเหลือน้อยเท่าที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดทั้งสีดำและสีเทา ซึ่งการจะเพิ่มขอบเขตเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนนั้น จำเป็นต้องทำให้ข้อจำกัดในส่วนของสีเทามีความชัดเจนทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่จะไม่ใช้บทบัญญัติมาบังคับใช้กับบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ หรือใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้นโดยคำนึงถึงหลักเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน

2) ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทย

ระบบการบริหารจัดการชุมนุมของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาระบบกฎหมายไทย แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ และการวินิจฉัยของ

องค์กรตุลาการ พบว่า ประเทศไทยใช้ระบบการบริหารจัดการชุมนุมแบบควบคุมภายหลัง กล่าวคือ การชุมนุมในแต่ละครั้งของกลุ่มผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐทราบ และไม่ต้องขออนุญาตต่อหน่วยงานภาครัฐใดๆ ก่อนที่จะมีการชุมนุมเกิดขึ้นโดยสามารถอ้างสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ทันที เนื่องด้วยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้กลุ่มผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม ดังนั้นเมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้น ณ สถานที่ใดๆ สถานีตำรวจที่ดูแลท้องที่นั้นๆ จึงค่อยเข้าไปบริหารจัดการชุมนุม ทั้งทางด้านการจราจร ความสงบเรียบร้อยในพื้นที่การชุมนุม และบริเวณโดยรอบ รวมถึงการทำแนวป้องกันสถานที่ราชการสำคัญๆ ที่คาดหมายว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะบุกยึด หรือปิดล้อม หากเกิดความจำเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงดำเนินการสลายการชุมนุม นอกจากสถานีตำรวจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเข้าไปบริหารจัดการด้านความสะอาดและสิ่งแวดล้อม เช่น การบริการรถสุขาเคลื่อนที่ การทำความสะอาดภายหลังการชุมนุม เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมโดยไม่กระทำการตามลำดับขั้นตอนที่ปรากฏในแผนหรือแนวทางปฏิบัติและทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ หรือทรัพย์สินเสียหาย ก็จะอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองบ้างแล้ว ที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุมเป็นจำนวนหลายล้านบาท ในประเด็นนี้ทำให้ช่วงหลังๆ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมักจะนำเสนอให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือประการใช้กฎหมายบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ไม่ต้องรับผิดทางปกครอง หรือขึ้นศาลปกครองภายหลังการสลายการชุมนุม

3) แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทย

แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยนั้น จากการศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการไทยทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม พบว่า แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีทั้งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยรับรองเสรีภาพในการชุมนุม แต่จากสถิติคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากที่สุดคือ 2 คดีต่อปี ส่วนศาลปกครองมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากสุดแค่ 9 คดีต่อปีเท่านั้น เทียบไม่ได้กับศาลยุติธรรมที่มีคดีความที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมเป็นจำนวนหลายร้อยต่อปี ซึ่งศาลยุติธรรมเองก็มีแนวโน้มการวินิจฉัยทั้งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดี และการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในหลายคดีเช่นเดียวกัน จึงทำให้ไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่ามีแนวโน้มไปทางใดทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามการที่ศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีอาญาต่อผู้ชุมนุมแม้ว่าภายหลังจะยกฟ้อง ได้สร้างผลกระทบให้กับผู้ชุมนุมทั้งเวลาและทรัพย์สิน ยิ่งผู้ที่ไม่สามารถประกันตัวเองได้ก็ยิ่งประสบความยากลำบาก

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้แนวโน้มการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการประเทศไทยไม่ชัดเจนและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การขาดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หน่วยงานรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ บทลงโทษไว้อย่างชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเด็ก, 2542.

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยยุคประชาธิปไตยเบิกบาน” **วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง** 2, 4 (เม.ย.-มิ.ย. 2526).

กรรณชฎา พูนพนิช. “ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทย ยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500” ใน**ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร**. กรุงเทพฯ : พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2541.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. **รายงานการวิจัยเรื่อง สุนทรียศาสตร์กับการเมืองภาคประชาชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, 2554.

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ และกลุ่มมรสุมชายขอบ. เอกสารข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ระหว่างวันที่ 13-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2553, 2554.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. “**การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย**”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. **การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์ การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน **เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย** นฤมล ทับจุมพล, นิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2542.

ไพโรจน์ พลเพชร. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

วารุณี วัฒนประดิษฐ. **“เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

วิทยากร เชียงกูล. **วิเคราะห์และสรุปบทเรียนจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ม.ป.ป.

ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **บทเรียนการปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ ปี พ.ศ. 2553**. กรุงเทพ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ม.ป.ป.

สังศิต พิริยะรังสรรค์. “การฟื้นตัวของขบวนการสหภาพแรงงานไทย พ.ศ. 2501-2519” ใน**ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร**. กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2541.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **รายงานการศึกษาเฉพาะกรณี การปฏิบัติงานควบคุมฝูงชนของตำรวจ พ.ศ. 2551**. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับ**

การชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายสำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2554.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก หน้า 9. 20 กันยายน 2549.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 6. 14 เมษายน 2552.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 124 ฉบับพิเศษ หน้า 11. 18 พฤศจิกายน 2514 .