

# แนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุม ของประชาชน

## Guidelines for Management of Social Unrest Organized by the People

ศุภณัฐ เอ่งยอง<sup>1</sup> สันธาน ชยนนท์<sup>2</sup> วิจิตรา ศรีสอน<sup>3</sup>

Suppanut Angyong, Sunthan Chayanon, and Wijittra Srisorn

Received: June 7, 2021 Revised: September 2, 2022

Accepted: September 12, 2022

### บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาบริบทและปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย อันเกิดจากการชุมนุมของประชาชน 2. เพื่อศึกษาการใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับการแก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย กรณีการชุมนุมของประชาชน และ 3. นำเสนอแนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 21 คน ได้แก่ นักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง และการสนทนากลุ่ม จำนวน 12 คน นักวิชาการ นักข่าว ตำรวจฝูงชน ประชาชนทั่วไป และนิสิต/นักศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีจำแนกชนิดข้อมูล สรุปอุปนัย การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และตรวจสอบข้อมูลโดยวิธีสามเส้า จากการวิจัย

---

<sup>1</sup> รัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Master of Political Science Program (Politics and Government) College of Politics and Governance Suan Sunandha Rajabhat University. Corresponding Author E-mail: s60484944002@ssru.ac.th

<sup>2</sup> วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Politics and Governance Suan Sunandha Rajabhat University. E-mail: sunthan.ch@ssru.ac.th

<sup>3</sup> วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Politics and Governance Suan Sunandha Rajabhat University. E-mail: wijittra.sr@ssru.ac.th

พบว่า 1. เสรีภาพในการชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างชัดเจน 2. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีสาระสำคัญ ประกอบด้วย (1) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ และ (2) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ การชุมนุมที่ไม่ครบองค์ประกอบดังกล่าวจึงไม่เป็นการชุมนุมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้คือ การชุมนุมในพื้นที่ส่วนบุคคล ในบ้าน โรงแรมเอกชน หรือหอประชุมส่วนตัว รวมถึงการชุมนุมที่บุคคลอื่นไม่สามารถเข้าร่วมได้ เช่น การประชุมหารือของสมาชิกองค์กรภายในหมู่บ้าน การชุมนุมสาธารณะแบบที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การชุมนุมบางประเภทจึงได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ 1. การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี 2. พิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น 3. การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว 4. การชุมนุมภายในสถานศึกษา 5. การประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ และ 6. การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก การจัดการชุมนุมในบางพื้นที่มีลักษณะต้องห้าม พื้นที่ต้องห้าม และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และ 3. แนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชนมีแนวทางดังนี้ 1. การรับรู้สถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบเรียบร้อย 2. การประเมินและคาดการณ์ระดับการชุมนุมของประชาชน 3. วิธีการจัดการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 4. คณะทำงานการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 5. ความเชื่อมั่นในคณะทำงานการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคณะทำงาน 7. จุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 8. ยึดหลักนิติศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 9. การใช้สื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย และ 10. การวัดระดับผลการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย

**คำสำคัญ (Keywords):** แนวทางการจัดการ การชุมนุม ความไม่สงบ

## Abstract

This research article on Guidelines for Management of Social Unrest Organized by the People has objectives to: 1) study the context and problems of disorganized activities based on public gathering, 2) study the compulsion of Public Assembly Act B.E. 2558 and its solution towards insurgency in case of public gathering, and 3) propose guidelines for management of the unrest organized by the people. It is a qualitative research in which it utilized a documentary study, in-depth interview with 21 key-informants who are scholars, people in public sector organization, government officials, and politicians. The focus group discussion was also conducted with 12 individuals who are academicians, reporters, crowd police, general public, and students. The data were analyzed by using typological, analytic induction, and content analysis, and verified by utilizing triangulation method.

The results revealed that 1) freedom of assembly is an important factor of the occurrence and existence of democratic society, peaceful and unarmed public assembly is a part of processes concerning decision in democratic regime, public gathering is a mechanism in an expressing of opinion and open criticism, problems and claims made by people or interest group, and the government can clearly see conflict within the society. 2) The Public Assembly Act B.E. 2558 had important matters that included (1) it is an assembly in the public, and (2) other people can join the rally. The assembly with an incomplete components per se is not considered as a public assembly under this law. The gathering in a personal space, inside the residence, in a private hotel, or personal

auditorium including any other gathering that individuals cannot participate such as a meeting of members of the village organization, public gathering that is not under the said Act, some kind of gathering that are exempted so they are not under the enforcement of the law, for instance, 1) a gathering of the royal ceremony and state ceremony, 2) religious ritual, traditional activities, or local culture, 3) show, sports, and tourism promotion organization, 4) a gathering within educational premises, 5) a gathering according to the law or an academic seminar organized by unit with educational purposes, and 6) public gathering during the declaration of emergency state or proclamation of martial law, a gathering in a forbidden area or any other areas as announced by the minister. And 3) The guidelines in the management of the unrest caused by public gathering included 1) the situational or event awareness pertaining to the unrest, 2) the assessment and forecast upon the degree of public gathering, 3) the solution method towards the unrest, 4) the working group to solve the problem, 5) the confidence concerning the working group, 6) the participation in decision making by the working group, 7) the aim of problem solving, 8) the adherence of jurisprudence, 9) the use of mass media in solving the problem, and 10) the measurement of the result in solving the problem.

**Keywords:** Management guidelines, public assembly, unrest

## บทนำ (Introduction)

“การประชุมสาธารณะ” เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีมักจะเกิดขึ้นในวิถีของสังคมประชาธิปไตย ที่ได้รับความนิยมนและยอมรับในสังคมประชาธิปไตยว่าเป็นหนทางที่จะแสดงออกซึ่งพลังในการกดดันได้ดี การประชุมสาธารณะ

ไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใด การรวมกลุ่มของคนจำนวนมากในการชุมนุมประท้วง ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่งในระยะเวลาอันระยะหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เป้าหมายเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนก็อาจมีความต้องการที่แตกต่างกัน มีอารมณ์ที่จะอดทนต่อแรงกดดันได้แตกต่างกัน ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยและความไม่ปลอดภัยขึ้นได้ทั้งนี้ไม่ใช่แค่ปัจจัยภายในที่กลุ่มชุมนุมหรือผู้เข้าร่วมผู้ชุมนุมเท่านั้น ในหลายครั้ง ความไม่สงบเรียบร้อยและความไม่ปลอดภัยก็อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยภายนอกอย่างการใช้กำลังควบคุมที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ และนำไปสู่สถานการณ์ ที่ทำให้เหตุการณ์เลวร้ายมากยิ่งขึ้น การชุมนุมประท้วงส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการชุมนุมโดยสงบ สันติ และปราศจากความรุนแรง แต่การรวมกลุ่มของคนจำนวนมากในลักษณะที่มีพฤติกรรมความเป็นฝูงชน (crowd) มาตรการและวิธีการควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบริบทสถานการณ์เหตุการณ์ทางการเมืองบางอย่างที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเป็นปัจจัยกระตุ้นไปสู่บรรยากาศทางการเมืองของการต่อสู้ ซึ่งเป็นโอกาสบานปลายไปสู่ความรุนแรง กลายเป็นการจลาจล (riot) หรือฝูงชนวุ่นวาย (mob)

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2558) ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์ความตึงเครียดของความขัดแย้งทางการเมือง ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นพฤติกรรมรวมหมู่ (collective behavior) นำไปสู่การเคลื่อนไหว หรือปรากฏการณ์การแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบการชุมนุม การเดินขบวนประท้วง การจลาจล หรือแม้กระทั่งการปฏิวัติรัฐประหาร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือต่อต้านอำนาจรัฐ จากการชุมนุมทางการเมืองตลอดในระยะเวลาเกือบทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับความรุนแรงเกิดขึ้นการชุมนุมทางการเมืองมาโดยตลอด ทั้งจากการปะทะระหว่างผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ การปะทะระหว่างผู้ชุมนุมและกลุ่มผู้ชุมนุมผู้เห็นต่าง ตลอดจนการลอบทำร้ายหรือการก่อวินาศกรรมในพื้นที่และปริณทนาการชุมนุม ซึ่งมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

## ตารางที่ 1 เปรียบเทียบจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง

ปีที่เกิด เหตุการณ์	การชุมนุมหลัก	รูปแบบความ รุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย : คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย : คน)
2551 (25 พ.ค. – 2 ธ.ค.)	1) กลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย (พธม.)  2) กลุ่มแนวร่วม ประชาธิปไตยขับ ไล่เผด็จการ (นปช.)	-การปะทะกัน ระหว่างผู้ชุมนุม กลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย (พธม.) และ เจ้าหน้าที่ตำรวจ- การปะทะกัน ระหว่างกลุ่ม พันธมิตร ประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่ม แนวร่วม ประชาธิปไตยขับ ไล่เผด็จการ (นปช.)-การลอบ ทำร้ายด้วยอาวุธ ในพื้นที่ชุมนุม หรือระหว่างการ	737	8

ปีที่เกิด เหตุการณ์	การชุมนุมหลัก	รูปแบบความ รุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย : คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย : คน)
		เคลื่อนขบวน- วินาศกรรม		
2553 (15 มี.ค. – 23 พ.ค.)	1) กลุ่มแนวร่วม ประชาธิปไตยขับ ไล่เผด็จการ (นปช.)	-การปะทะกัน ระหว่างผู้ชุมนุม กลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย (พธม.)และ เจ้าหน้าที่ทหาร- การลอบทำร้าย ด้วยอาวุธในพื้นที่ ชุมนุมหรือ ระหว่างการ เคลื่อนขบวน- วินาศกรรม- ทำลายทรัพย์สิน และสินทรัพย์ของ รัฐบาลและเอกชน ถูกเผาทำลาย	1,386	87

ปีที่เกิด เหตุการณ์	การชุมนุมหลัก	รูปแบบความ รุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย : คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย : คน)
2556-2557 (30 พ.ย.56 - 29พ.ค. 57)	1) คณะกรรมการ ประชาชนเพื่อการ เปลี่ยนแปลง ประเทศไทยให้ เป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณอันมี พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และแนว ร่วม	-คณะกรรมการ ประชาชนเพื่อการ เปลี่ยนแปลง ประเทศไทยให้ เป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณอันมี พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และแนว ร่วม และ เจ้าหน้าที่ตำรวจ- การปะทะกัน ระหว่างกลุ่ม พันธมิตร ประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่ม แนวร่วม ประชาธิปไตยขับ ไล่เผด็จการ (นปช.)-การลอบ ทำร้ายด้วยอาวุธ	927	28

ปีที่เกิดเหตุการณ	การชุมนุมหลัก	รูปแบบความรุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย : คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย : คน)
		ในพื้นที่ชุมนุมหรือระหว่างการเคลื่อนขบวน-วินาศกรรม		

ที่มา: มนชนก พรหมรัตน์, 2561, หน้า 45 – 49.

จากจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่าท่ามกลางการเกิดขึ้นของการชุมนุมประท้วงทางการเมืองแทบจะทุกครั้งของประเทศไทยมีความไม่ปลอดภัยเกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ กลุ่มชุมนุมเองและสังคมไทยเองต้องเผชิญกับสถานการณ์ความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงในหลากหลายรูปแบบและไม่ได้จำกัดขอบเขตว่าเกิดขึ้นเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องในการชุมนุมอีกต่อไป แต่บุคคลทั่วไปเองก็มีความเสี่ยงในการเผชิญกับความเสี่ยงเหล่านี้เช่นกัน

ด้วยสถานการณ์และเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงเริ่มมีการตั้งคำถามถึง “ความปลอดภัยในการชุมนุม” และเป็นที่มาของการค้นหาแนวทางหรือวิธีการที่จะดูแลความปลอดภัยสาธารณะให้เกิดขึ้นในสถานการณ์การชุมนุม แนวทางหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเสนอ ก็คือการมีกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้ก็ยังเป็นข้อกังวลถึงความสมดุล ระหว่างสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดสิทธิ (มนชนก พรหมรัตน์, 2561, หน้า 45 - 49)

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การชุมนุมเพื่อประท้วงหรือเพื่อแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างเป็นกิจกรรมที่กระทำได้และถือเป็นเรื่องปกติเนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มุ่งหวังความสงบสุขและความเจริญยั่งยืนนานของทุกคนใน

สังคม ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน เพื่อศึกษาบริบทและปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย อันเกิดจากการชุมนุมของประชาชน การใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับการแก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย กรณีการชุมนุมของประชาชน และนำเสนอแนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษาบริบทและปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย อันเกิดจากการชุมนุมของประชาชน
2. เพื่อศึกษาการใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับการแก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย กรณีการชุมนุมของประชาชน
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน

### วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้การศึกษาเอกสาร คู่มือ บทความ สารประชาสัมพันธ์ ข้อบังคับ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 21 ท่าน ได้แก่ นักวิชาการ 5 คน องค์กรภาคประชาชน 5 คน เจ้าหน้าที่รัฐ 5 คน และนักการเมือง 6 คน และการสนทนากลุ่ม (Focus group) จำนวน 12 ท่าน นักวิชาการ 2 คน นักข่าว 2 คน ตำรวจฝูงชน 2 คน ประชาชนทั่วไป 3 คน และนิสิต/นักศึกษา 3 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีจำแนกชนิดข้อมูล สรุปอุปนัย การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และตรวจสอบข้อมูลโดยวิธีสามเส้า

### ผลการวิจัย (Research Results)

1. บริบทและปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย อันเกิดจากการชุมนุมของประชาชน ผลการวิจัยพบว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย (functioning democracy) ประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อให้เสียงเล็ก ๆ ของพวกเขาดังขึ้นและได้รับความสนใจจากสาธารณะ สิทธิมนุษยชนประเภทนี้ได้รับการรับรองทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ เสรีภาพในการชุมนุมมีความสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่งเนื่องจากการปกครองในระบอบนี้เห็นว่าสามัญชนมีคุณค่าควรแก่การปรึกษาหารือ เมื่อการตัดสินใจทางการเมืองไม่ได้ผูกขาดแต่เฉพาะชนชั้นปกครองเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงให้เห็นถึงจำนวนของผู้สนับสนุนที่มีแนวคิดตรงกันและเป็นการโน้มน้าวให้สาธารณชนให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม ศาลปกครองสูงสุด เคยอธิบายไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555 ว่า การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจนขึ้นด้วย

2. การใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับการแก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย กรณีการชุมนุมของประชาชน ผลการวิจัยพบว่า ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (พ.ร.บ.ชุมนุมฯ) “การชุมนุมสาธารณะ คือ การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” ส่วน “ที่สาธารณะ หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ” ดังนั้น

“การประชุม” ที่จะถือเป็นการชุมนุมสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ จึงต้องประกอบด้วย (1) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ (2) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ การชุมนุมที่ไม่ครบองค์ประกอบดังกล่าวจึงไม่เป็นการชุมนุมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้คือ การชุมนุมในพื้นที่ส่วนบุคคล ในบ้าน โรงแรมเอกชน หรือหอประชุมส่วนตัว เป็นต้น รวมถึงการชุมนุมที่บุคคลอื่นไม่สามารถเข้าร่วมได้ เช่น การประชุมหารือของสมาชิกองค์กรภายในหมู่บ้าน

การประชุมสาธารณะแบบที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แม้ว่า พ.ร.บ.ชุมนุมฯ จะมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 แต่ก็ไม่ใช้กับการชุมนุมทุกประเภท การชุมนุมบางประเภทจึงได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ และเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถอ้างอำนาจตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ มาใช้กับการชุมนุมดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งตามมาตรา 3 ได้ระบุถึงข้อยกเว้นไว้ในกรณีดังต่อไปนี้ 1. การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี 2. การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น 3. การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น 4. การชุมนุมภายในสถานศึกษา 5. การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ และ 6. การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

การจัดการชุมนุมในบางพื้นที่มีลักษณะต้องห้าม ซึ่งหากฝ่าฝืนก็มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พื้นที่ต้องห้ามดังกล่าวได้แก่ 1. ภายในรัศมี 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชานิเวศน์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ 2. ภายใน

พื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารและศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น 3. ภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตรรอบสถานที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล ตามประกาศของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ได้รับมอบหมายเมื่อได้มีการประกาศห้ามชุมนุมรอบสถานที่ดังกล่าว 4. การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ได้แก่ (1) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ (2) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ (3) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน (4) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ และ (5) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

3. นำเสนอแนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน ผลการวิจัยพบว่ามีแนวทางดังนี้ 1. การรับรู้สถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบเรียบร้อย 2. การประเมินและคาดการณ์ระดับการชุมนุมของประชาชน 3. วิธีการจัดการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 4. คณะทำงานการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 5. ความเชื่อมั่นในคณะทำงานการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคณะทำงาน 7. จุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 8. ยึดหลักนิติศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 9. การใช้สื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย และ 10. การวัดระดับผลการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย

## อภิปรายผล (Research Discussion)

1. บริบทและปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย อันเกิดจากการชุมนุมของประชาชน พบว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ

ตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงให้เห็นถึงจำนวนของผู้สนับสนุนที่มีแนวคิดตรงกันและเป็นการโน้มน้าวให้สาธารณชนให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับ ภัคพงศ์ พงษ์เกตุรา (2559) เรื่อง หลักประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุม พบว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การชุมนุมเพื่อประท้วงหรือเพื่อแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง เป็นกิจกรรมที่กระทำได้และถือเป็นเรื่องปกติเนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

2. การใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับการแก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย กรณีการชุมนุมของประชาชน พบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การชุมนุมที่จะถือเป็นการชุมนุมสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ประกอบด้วย (1) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ (2) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ การชุมนุมที่ไม่ครอบงำประกอบดังกล่าวจึงไม่เป็นการชุมนุมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้คือ การชุมนุมในพื้นที่ส่วนบุคคล ในบ้าน โรงแรมเอกชน หรือหอประชุมส่วนตัว เป็นต้น รวมถึงการชุมนุมที่บุคคลอื่นไม่สามารถเข้าร่วมได้ เช่น การประชุมหารือของสมาชิกองค์กรภายในหมู่บ้าน การชุมนุมสาธารณะแบบที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การชุมนุมบางประเภทจึงได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี พิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว การชุมนุมภายในสถานศึกษา การประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ และการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก การจัดการชุมนุมในบางพื้นที่มีลักษณะต้องห้ามพื้นที่ต้องห้าม และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สอดคล้องกับ

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2558) เรื่อง แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่า มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558 ทั้งนี้ในการปฏิบัติตามแผน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

3. นำเสนอแนวทางการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมของประชาชน ผลการวิจัยพบว่ามีแนวทางดังนี้ 1. การรับรู้สถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบเรียบร้อย 2. การประเมินและคาดการณ์ระดับการชุมนุมของประชาชน 3. วิธีการจัดการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 4. คณะทำงานการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 5. ความเชื่อมั่นในคณะทำงานการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคณะทำงาน 7. จุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 8. ยึดหลักนิติศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย 9. การใช้สื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย และ 10. การวัดระดับผลการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย สอดคล้องกับ ยรรยง ผิวม่วง และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ (2558) เรื่อง การจัดการชุมนุมทางการเมือง พบว่า วิธีการจัดการชุมนุมทางการเมืองควรเริ่มตั้งแต่ การวางแผนและกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีการจัดการข้อมูลและการสื่อสารที่ครอบคลุม รวดเร็ว และถูกต้อง มีมาตรการรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมที่รัดกุม และมีงบประมาณที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นระหว่างที่มีการชุมนุม สอดคล้องกับ บุญเอื้อ บุญฤทธิ์ (2556) เรื่อง การก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ พบว่า เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานต้องทำงานไปในทิศทางเดียวกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ใช้แนวทางสันติวิธีและมีความยุติธรรม โดยีการประเมินผลของคนในพื้นที่ที่เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และควรใช้ตัวแบบการบริหารจัดการในสภาวะวิกฤตที่ประเทศไทยเคยมีประสบการณ์มาแล้วนำมาประยุกต์ใช้เพื่องานต่อไป และสอดคล้องกับ เลอภพ โสรรัตน์ (2556) เรื่อง บทบาทของสื่อมวลชนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไทย พบว่า บทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ทางการเมืองของประชาชนได้แสดงความชัดเจนใน 3 บทบาทคือ 1) บทบาทการถ่ายทอดความรู้ ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง 2) บทบาทการเป็นเครื่องมือตรวจสอบทางการเมือง และ 3) บทบาทการเป็นพื้นที่ประสานความเข้าใจทางการเมือง

## สรุป

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่จัดความสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามระบอบประชาธิปไตยกับการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และยังเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมมีความเป็นสากลมากขึ้น ทั้งยังป้องกันมิให้กลุ่มการเมืองใดใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวเป็นเครื่องมือสร้างความเสียหายต่อประเทศ และเพื่อให้ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

## ข้อเสนอแนะ (Research Suggestions)

การชุมนุมประท้วงรัฐบาลไทยในรอบ 2 ทศวรรษ (ตั้งแต่ปี 2548 - 2564) เป็นการชุมนุมของกลุ่มการเมืองชั่วคราวข้ามรัฐบาลในแต่ละยุคที่มีคนร่วมมาก ยึดเยื้อ ทำให้เกิดการขัดแย้งรุนแรง การรัฐประหารและการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ 2 ครั้ง คือเมื่อปี 2549 - รัฐธรรมนูญปี 2550 และรัฐประหารปี 2557 - รัฐธรรมนูญ 2560 กลายเป็นตัวอย่างที่ทำให้ยังคงมีคนที่ไม่ชอบรัฐบาลจัดชุมนุมประท้วงรัฐบาลเป็นช่วง ๆ อยู่เรื่อยมา การชุมนุมประท้วงของกลุ่มการเมืองที่ยึดเยื้อ สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากกลายเป็นฝ่ายบริหารเผด็จการเสียงข้างมาก ไม่มีการตรวจสอบคานอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประชาชนไม่มีช่องทางที่จะตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล/ส.ส. ได้ เมื่อรัฐบาลมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์อย่างเด่นชัดมากไป กลุ่มปัญญาชนชั้นกลางจึงใช้วิธีออกมาชุมนุมประท้วง ปัญหานี้ต้องแก้รัฐธรรมนูญแบบก้าวหน้า ให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรง เช่น ถอดถอน ส.ส. เสนอกฎหมายใหม่ ฯลฯ ได้ง่ายขึ้น ประชาชนจัดตั้งสหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ สหกรณ์ องค์กรประชาชนรูปแบบต่าง ๆ ต่อรองได้มากขึ้น ปฏิรูประบบการเมืองการปกครองแบบลดอำนาจของส่วนกลางลง เปิดทางให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้น ในแง่วัฒนธรรมทางการเมืองและระบบ

การศึกษาของไทยต้องสร้าง (ทั้งการเลี้ยงดู การปฏิรูปการศึกษา และการกล่อมเกลาทางสังคม) ให้คนส่วนใหญ่คิดวิเคราะห์เป็นอย่างดีมีหลักฐานและเหตุผล มีคุณภาพะทางการเมือง เป็นนักเสรี ประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นอยู่ รวมทั้งต้องปฏิรูประบบทหาร ตำรวจ ระบบการปกครองทั้งระบบด้วย

## เอกสารอ้างอิง (References)

- บุญเอื้อ บุญฤทธิ์. (2556). การก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ, *วารสารเกษมบัณฑิต*, ปีที่ 14, ฉบับที่ 2, กรกฎาคม - ธันวาคม, หน้า 46 – 58.
- พงศ์ พงษ์เกตุรา. (2559). **หลักประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุม**. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ, . สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: กรุงเทพมหานคร.
- มนชนก พรหมรัตน์. (2561). การจัดการความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะกรณีศึกษา ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย. *วารสารวิจัยสังคม*, ปีที่ 41, ฉบับที่ 2, กรกฎาคม – ธันวาคม, หน้า 41 – 66.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2558). **แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558**. ทำเนียบรัฐบาล: กรุงเทพมหานคร.
- ยรรยง ผิวพ่อง และศุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวสุ. (2558). การจัดการชุมนุมทางการเมือง. *วารสารบัณฑิตศึกษา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2, กรกฎาคม – ธันวาคม, หน้า 218 - 234.
- เลอภพ โสรัตน์ (2556) เรื่อง บทบาทสื่อมวลชนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไทย. *วารสารการวิจัยกาสะลองคำ*, ปีที่ 7, ฉบับที่ 1, มกราคม - มิถุนายน, หน้า 95 -107.