



การชุมนุม

# เสรีภาพ

Freedom of Assembly

โศพล จริงจิตร    ทิพย์ฟ้าพร ตันตีสุนทร

# การประชุมสาธารณะ

โสพล จริงจิตร  
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

สถาบันนโยบายศึกษา

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

โสพล จริงจิตร.

การประชุมสมัชชาฯ / โดย โสพล จริงจิตร , ทิพย์พาพร ตันติสุนทร.

-- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2555.

116 หน้า.

1. องค์การพัฒนาเอกชน. I. ทิพย์พาพร ตันติสุนทร, ผู้แต่งร่วม.

II. ชื่อเรื่อง.

361.77

ISBN: 978-974-365-411-4

ชื่อเรื่อง

**การประชุมสมัชชาฯ**

ผู้เขียน

โสพล จริงจิตร และ ทิพย์พาพร ตันติสุนทร

ปีที่พิมพ์

ธันวาคม 2554

จำนวนพิมพ์

1,000 เล่ม

เจ้าของ

สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน

แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทร. 0 2941 1832-3 โทรสาร 0 2941 1834

e-mail: ipps\_fpps@yahoo.com. , www.fpps.or.th

ออกแบบปก

ชัยวุฒิ แก้วเรื่อน

พิมพ์ที่

บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0 2742 4754-5

สนับสนุนโดย

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

จัดจำหน่ายโดย

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0 2255 4433, 0 2218 7000

Fax 0 2255 4441

สยามสแควร์ โทร. 0 2251 6141, 0 2218 9888

e-mail:cubook@chula.ac.th

www.cubook.chula.ac.th

ราคา

150.- บาท

## คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

การประชุมสมัชชาสาธารณะ เป็นเรื่องที่ถูกจดไว้ในความทรงจำแก่คนไทยทุกคน โดยเฉพาะภายหลังวิกฤติทางการเมืองหลังการรัฐประหารปี 2549 ที่มีการชุมนุมทางการเมืองจากความแตกต่างทางความคิดหลายครั้ง ในปี 2552-2553 กระทั่งขยายสู่ความแตกแยกภายในชาติอย่างร้ายลึก อันนำมาสู่ความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินอย่างประมาณค่ามิได้ เป็นบทเรียนที่วันนี้เรียกว่าได้เป็นประวัติศาสตร์ไปแล้ว แม้ว่าเราจะมีเส้นทางผ่านประวัติศาสตร์สายนี้มาแล้วก็หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็ 14 ตุลาคม 2516 6 ตุลาคม 2519 และ พฤษภาคม 2535 แต่ทั้งหมดสังคมไทยก็ยังไม่เรียนรู้ทำให้เหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้ยังเกิดขึ้นซ้ำรอยอีก และเชื่อว่าอาจจะเกิดขึ้นได้อีกจากการพยายามแก้ไขปัญหาความแตกแยกด้วยการปกครองที่ต้องบังคับด้วยเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่ใช่เสียงที่ยินยอมโดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตยจากพลเมืองโดยแท้

หนังสือเล่มนี้คือความตั้งใจของสถาบันนโยบายศึกษา ที่ต้องการเปิดเวทีทางความคิดเพื่อให้เกิดการรับฟังให้มากในประเด็นปัญหาทางการเมืองและสังคม เช่น เรื่องการประชุมสมัชชาสาธารณะ ซึ่งมีที่มาของปัญหาแตกต่างกันไป เช่น การชุมนุมเพื่อการกีดตันทางการเมืองเพื่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐ หรือการชุมนุมเพื่อแก้ไขปัญหทางเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนต่างมีการใช้พื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขนโดยทั่วไป อันอาจมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นที่มีสิทธิและเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เดียวกันด้วย ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงอยู่ในการถกเถียงทางสังคม ที่ควรพิจารณาและ

คำหนึ่งถึงการละเมิดสิทธิต่อบุคคลอื่น ซึ่งแสดงถึงการใช้เสรีภาพด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม และเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน การเปิดใจและรับฟังความคิดที่แตกต่างหลากหลาย ด้วยวิธีการเสวนา (Dialogue) ที่มีขึ้นบ่อยครั้งตลอด 2 ปีในเรื่องนี้ จึงเป็นความพยายามของสถาบันฯ ที่จะนำเสนอข้อคิด ความเห็น และทางออกจากการเดินสายรับฟังจากเสียงของผู้คนในที่ต่างๆ ซึ่งปรากฏในหนังสือเล่มนี้ โดยการทำงานอย่างแข็งขันจากเครือข่ายของสถาบันฯ ที่ต่างๆ และ คุณโสพล จริงจิตร ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ซึ่งได้ทำการศึกษา เดินสายเก็บข้อมูล รับฟังจากกลุ่มต่างๆ ประมวลข้อคิด และเรียบเรียงผลงานนี้ร่วมกับคุณทิพย์พาพร ตันติสุนทร

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณ คุณโสพล จริงจิตร ที่ได้ร่วมทำงานนี้กับสถาบันฯ อย่างแข็งขัน และขอขอบคุณมูลนิธิคิคอนราด อาเดนาัวร์ ที่ให้การสนับสนุนการพิมพ์เพื่อเผยแพร่แก่การเรียนรู้สู่สังคมไทย

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2554

## คำนำจากผู้เขียน

ช่วงหลายปีมานี้ปัญหาการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีการหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นสาธารณะ นำไปสู่การวิพากษ์ในเรื่องกรอบขอบเขตและกฎเกณฑ์ในการจัดการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองที่ทุกฝ่ายต่างกล่าวอ้างเสรีภาพในการชุมนุม ตามบทบัญญัติ มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ทั้งที่การชุมนุมหลายครั้งมีข้อบ่งชี้ว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและมีอาวุธ เช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะที่เป็นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่และปากท้องของประชาชนโดยทั่วไป ที่นับวันการชุมนุมจะมีกิจกรรมที่เป็นการกดดันรัฐหรือฝ่ายตรงข้าม ด้วยวิธีการที่มีแนวโน้มนำไปสู่ความรุนแรง เช่น การปิดถนน การตีเผ่าง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการเข้ายึดครองพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือบุคคลอื่น กระทั่งบางคราวกลายเป็นการละเมิดสิทธิบุคคลอื่นอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้

สังคมไทยจึงมีคำถามที่รอคำตอบว่า ถึงเวลาหรือยังที่ต้องมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาในการจัดการชุมนุม เพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพ และป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ หรือว่าปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาไม่ได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย แต่อยู่ที่คนที่ไม่เคารพกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ ประการสำคัญ คือ หากมีกฎหมายดังกล่าว

เป็นการจำเพาะ แต่ผู้คนขาดสำนึกในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือรัฐ  
หยาบยานในการบังคับใช้กฎหมายก็จะมีประโยชน์อะไรที่จะบัญญัติ  
กฎหมายขึ้นใหม่ ในที่สุดหากจำต้องบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการ  
ชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวควรมีเจตนารมณ์  
อย่างไร ระหว่างการมุ่งจัดระเบียบการชุมนุมเพื่อไม่ให้เกิดการชุมนุมไป  
ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น กับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพใน  
การชุมนุม

การศึกษาในเรื่องนี้ จึงเป็นการค้นคว้าที่มุ่งรวบรวมองค์ความรู้  
ประสบการณ์ และความคิดอันหลากหลายของบุคคลกลุ่มต่างๆ ใน  
สังคมทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อ  
มุ่งสู่การตอบคำถามข้างต้นดังกล่าวแล้ว

โสพล จริงจิตร

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร

ธันวาคม 2554

# สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา .....	iii
คำนำจากผู้เขียน .....	v
บทนำ .....	1
เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ .....	3
● กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ในประเทศอังกฤษ .....	6
● กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ในประเทศฝรั่งเศส .....	12
● กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ในประเทศเยอรมัน .....	20
● กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	27
ประเทศไทยกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ .....	39
นานาชาติคณะเกี่ยวกับร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะ .....	63
สรุปวิเคราะห์ .....	81
ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อสังคมไทย .....	90
บรรณานุกรม .....	96
สถาบันนโยบายศึกษา .....	98
ประวัติผู้เขียน .....	108
About the book	





# บทนำ

## ชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมในระบบประชาธิปไตยที่สนับสนุนการรวมตัว การมีส่วนร่วม และการใช้เสรีภาพในการสะท้อนถึงปัญหา ความคิด และจุดยืนต่อเรื่องราวทางการเมืองที่ครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย การชุมนุมในที่สาธารณะจึงบ่งบอกถึงความเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคม เมื่อเผชิญกับปัญหาที่ท้าทายต่อการดำรงอยู่ และความมั่นคงของความเป็นมนุษย์ จึงต้องมีปฏิกิริยาและแสดงออกถึงพลัง ให้เกิดการรับฟังและรับรู้เพื่อหาทางออก

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศ ข้อ 21 ว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในปี 2539 และสำหรับประเทศไทยเองก็มีรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่มีเงื่อนไขโดยให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ อีกทั้งไม่ละเมิดต่อบุคคลอื่นตามรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ปี 2540 และยังคงปรากฏอยู่จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี 2550 มาตรา 63 อันเป็นการยอมรับถึงการมีอยู่ของการชุมนุมและการเดินขบวนที่เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับประชาชนในการสื่อสารและสะท้อนปัญหา

ความเดือดร้อนทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และต้องการการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

อย่างไรก็ดี การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในระยะหลังได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาลเพื่อหวังการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐ และเลยเถิดถึงการใช้อาวุธ และไม่เป็นไปโดยสงบ สร้างความสูญเสียและความไม่มั่นคงแก่สังคม การใช้เสรีภาพในลักษณะดังกล่าวจึงแสดงถึงความไม่รับผิดชอบ การไม่เคารพในคุณค่าของเพื่อนมนุษย์ในสังคม การขาดความเข้าใจหลักการประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนความผิดพลาดที่เกิดจากการใช้เสรีภาพโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อร่วมกันของสังคมไทย เพื่อเป็นบทเรียนที่จะต้องหาทางแก้ไขพร้อมๆ กับการศึกษากรณีการใช้เสรีภาพในระบบอบประชาธิปไตย จึงน่าจะเป็นประโยชน์จากการนำความรู้ดังกล่าวมาพัฒนามุมมองในแบบของไทยเอง นอกจากนี้ การนำเสนอทางออกและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้จึงหวังว่าจะช่วยให้เกิดการถกเถียงเพื่อให้ได้ข้อสรุปใหม่ๆ และแนวทางใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในสังคมไทยในวันหน้าด้วยวิธีการที่สันติและเป็นธรรม

# เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะ ในต่างประเทศ

การชุมนุมในที่สาธารณะ (Public assembly) เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นทั้งเสรีภาพของปัจเจกชนผนวกกับเสรีภาพรวมหมู่ของกลุ่มชน (collective liberty) รวมทั้งเสรีภาพการชุมนุมมักใช้ร่วมกับเสรีภาพด้านอื่น ได้แก่ เสรีภาพการสื่อสาร หรือเสรีภาพการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เนื่องจากการชุมนุมผู้ร่วมชุมนุมจำเป็นต้องแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางการสื่อสารและการปฏิสัมพันธ์ต่อกันในรูปแบบต่างๆ

เสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบ (right to peaceably assemble) และสิทธิแสดงความคิดเห็น (right of expression/freedom of speech) ได้รับการรับรองทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และหลายประเทศทั่วโลกก็ได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ ขณะที่บางประเทศมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพหรือจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

นอกจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมหรือควบคุมการชุมนุมสาธารณะ อันจะเป็นกรอบกติกาการปฏิบัติในการจัดการชุมนุมของประชาชนที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมหรืออำนวยความสะดวกให้กับการชุมนุม ประเด็นจึงมีว่า มีความจำเป็นหรือไม่และหรือมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ประเทศไทยต้องมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ก่อนตอบคำถามในประเด็นนี้จึงควรทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศ ด้วยการแบ่งขอบเขตการศึกษาจากสี่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั้งในยุโรป คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา

การศึกษานี้ นอกจากค้นคว้าข้อมูลจากเว็บไซต์แล้วยังได้ค้นคว้าจากเอกสารวิชาการ การสนทนาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและหรือกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศที่ทำการศึกษานี้ ความมุ่งหมายสำคัญของการศึกษานี้

เพื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายซึ่งมีความเชื่อมโยงกับบริบททางสังคมการเมืองของแต่ละประเทศ แต่ทั้งนี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมาย โดยหวังว่าจะสามารถสะท้อนภาพรวมของกฎหมายชุมชนนุมนุสสารณะของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยโดยไม่อาจลิดรอน จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชน โดยอาศัยเหตุผลใดๆ ที่นอกเหนือไปจากเหตุผลอันชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของตนไปยังรัฐบาลและสังคมโดยตรง<sup>1</sup> ซึ่งจะเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายชุมชนนุมนุสสารณะหรือไม่อย่างไร

อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมายาวนาน โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ นับได้ว่าเป็นแม่แบบในการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประเทศฝรั่งเศสนั้น ภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับสิทธิพลเมือง ส่วนประเทศเยอรมัน การชุมนุมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของพลเมืองเสรีภาพในการชุมนุมจึงมีความหมายในฐานะเป็นเสรีภาพในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>2</sup> เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน กระทั่งได้รับสมญานามว่าเป็นดินแดนแห่งเสรีภาพ

<sup>1</sup> <http://www.enlightened-jurists.com/page/126/เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ.html>.

<sup>2</sup> <http://www.lrc.go.th/library/Internationallaw/DocLib/กฎหมายชุมชนนุมนุสสารณะเยอรมัน.pdf>.

## กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศอังกฤษ

Public Order Act 1986<sup>3</sup> เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับการชุมนุมและการเดินขบวนสาธารณะ โดยปรากฏเจตนาารมณ์ในการประกาศใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม มุ่งควบคุมการชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวนในที่สาธารณะและระงับการก่อเหตุวุ่นวายหรือเหตุจลาจลเป็นสำคัญ กฎหมายฉบับนี้ให้คำนิยาม “การประชุมหมู่ในที่สาธารณะ” ที่สาธารณะ” และ “การเดินขบวนในที่สาธารณะ” ไว้ในมาตรา 16 ดังนี้

### ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

“การประชุมหมู่สาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมที่มีจำนวนผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในสถานที่สาธารณะที่มีลักษณะเปิดโล่งไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>4</sup>

“ที่สาธารณะ” หมายถึง ทางหลวง หรือถนน หรือสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ได้โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นใด และเมื่อได้เสียค่าธรรมเนียมหรือกระทำการตามวิธีการนั้นแล้วโดยชัดแจ้งหรือปริยายก็จะได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้<sup>5</sup>

“การเดินขบวนในที่สาธารณะ” หมายถึง การเดินขบวนในสถานที่สาธารณะ<sup>6</sup> เนื่องจากการเดินขบวนในที่สาธารณะเป็นการชุมนุมในที่

<sup>3</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64> เว็บไซต์ของจดหมายเหตุแห่งชาติของรัฐบาลอังกฤษมีหน้าที่จัดเก็บเอกสารและเป็นศูนย์กลางข้อมูลของรัฐบาล.

<sup>4</sup> Public Order Act 1986 อ้างใน <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>.

<sup>5</sup> อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน.

<sup>6</sup> อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน.

สาธารณะประเภทหนึ่ง การเดินขบวนในที่สาธารณะจึงต้องเป็นการเดินขบวนที่มีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป จึงถือว่าเป็นการเดินขบวนในที่สาธารณะตามกฎหมาย

### เงื่อนไขการจัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

นอกจากการให้คำนิยามดังกล่าวแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของการชุมนุมสาธารณะกับการเดินขบวนในที่สาธารณะไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ

#### 1) เงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 14 มีการกำหนดเงื่อนไขของการชุมนุมสาธารณะ ด้วยการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายร้ายแรงต่อประชาชน<sup>7</sup> แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามการจัดชุมนุมสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นเป็นทรัพย์สินในความครอบครองดูแลของรัฐ ทั้งนี้ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน หากไม่ได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามไม่ให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้ และเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะก็ได้<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Public Order Act 1986 **Section 14 Imposing conditions on public assemblies.**

<sup>8</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://lawreform.go.th>.



Public Order Act 1986 Section 14(1)(2) ให้คำนิยามเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้น ซึ่งเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่จัดการชุมนุม ระยะเวลาของการชุมนุมและจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม<sup>9</sup> การฝ่าฝืนโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกำหนดมีความผิดและมีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>10</sup> ผู้ที่ต้องรับผิดชอบกรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประชุมชุมนุมสาธารณะที่กำหนดทั้งที่รับทราบเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ประกอบด้วย ผู้จัดการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการประชุมชุมนุม และผู้ยุยงส่งเสริมมิให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมปฏิบัติตามเงื่อนไขการประชุมชุมนุม

นอกจากนั้น ผู้บัญชาการตำรวจประจำพื้นที่ที่มีการชุมนุมอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 14A ยื่นคำร้องต่อสภาเทศบาลในเขตพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุมเพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม หากเห็นว่าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่บุกรุกพื้นที่ กล่าวคือ การชุมนุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปในที่ดินที่บุคคลทั่วไปไม่มีสิทธิในการใช้หรือใช้ผิดวัตถุประสงค์จากที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งเห็นว่าการชุมนุมจะส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรง

<sup>9</sup> ดูเพิ่มเติมใน ปกรณ นิลประพันธ์. อ้างแล้ว หน้า 4 - 5.

<sup>10</sup> มีข้อสังเกตว่า Public Order Act 1986 Section 14(7) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยไม่ต้องมีหมาย แต่ความรับผิดชอบดังกล่าวจะต้องเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยเจตนา เนื่องจาก Section 14A (4) (5) (9) บัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการประชุมชุมนุมไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ.

ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณที่จะจัดให้มีการชุมนุมหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคารสถานที่ อนุสาวรีย์ แหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่ตั้งอยู่ในสถานที่ที่จัดให้มีการชุมนุม<sup>11</sup>

การห้ามการชุมนุมที่เป็นการบุกรุกต้องทำเป็นหนังสือหรือบันทึกคำสั่งเป็นหนังสือ และคำสั่งดังกล่าวจะห้ามจัดการชุมนุมเกิน 4 วัน ไม่ได้หรือจะออกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมในพื้นที่นอกกรณี 5 ไมล์จากพื้นที่ที่ห้ามจัดการชุมนุมในคำสั่งดังกล่าวไม่ได้<sup>12</sup>

เมื่อมีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมในพื้นที่ใด เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจห้ามบุคคลเข้าชุมนุมในพื้นที่ที่มีคำสั่งห้ามชุมนุมนั้นได้ หากบุคคลใดฝ่าฝืนมีความผิด มีโทษปรับ ซึ่งแตกต่างกับผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ยุยงส่งเสริมให้มีการฝ่าฝืนคำสั่งที่มีระวางโทษจำคุกหรือปรับ<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Public Order Act 1986 Section 14A(1) (2) เมื่อผู้บัญชาการตำรวจประจำพื้นที่การชุมนุมยื่นคำร้องต่อสภาเทศบาลอาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามคำร้องหรือมีการแก้ไขรายละเอียดต่างๆ ได้ แต่บางพื้นที่ เช่น เวลส์ และ อิงค์แลนด์ การออกคำสั่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน.

<sup>12</sup> Public Order Act 1986 Section 14A(6) มีข้อสังเกตว่า กำหนดเวลาดังกล่าวเป็นเวลาเพียงพอที่ทั้งสองฝ่าย คือ ผู้จัดการชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าการจัดการชุมนุมได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินหรือไม่ หรือเป็นการจัดการชุมนุมที่เป็นไปตามเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้สถานที่หรือไม่ ขณะเดียวกัน หากสถานที่ที่จัดการชุมนุมมีปัญหา คือ ถูกสั่งห้าม ผู้ชุมนุมก็ยังมีหลักประกันว่าจะจัดการชุมนุมในสถานที่อื่นที่ไม่มีปัญหาก็ได้.

<sup>13</sup> Public Order Act 1986 Section 14B(5) และ Section 14C(4) บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจจับกุมผู้ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมในสถานที่กำหนดได้โดยไม่ต้องมีหมาย เช่นเดียวกับการจับกุมผู้ละเมิดเงื่อนไขการชุมนุม.

## 2) เงื่อนไขการเดินทาง

ส่วนการเดินทาง หากมีผู้ร่วมเดินทางตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ก็ถือว่าเป็นการประชุมสมัชชาสาธารณะอย่างหนึ่ง เพียงแต่การเดินทางมีการเคลื่อนที่ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการเคลื่อนที่ไปบนถนนสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การเดินทางจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการใช้ทางสาธารณะของบุคคลอื่น (กฎหมาย Public Order Act 1986) จึงกำหนดให้ผู้จัดการเดินทางต้องทำหนังสือขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำท้องที่ที่มีการเริ่มต้นการเดินทาง หนังสือขออนุญาตดังกล่าวต้องประกอบด้วยรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ของการเดินทาง วัน เวลา เส้นทางที่ใช้เดินทาง ชื่อนามสกุลของผู้จัดการเดินทางหรือผู้แทน และต้องยื่นหนังสือขออนุญาตก่อนจัดให้มีการเดินทางไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ<sup>14</sup> เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจยื่นล่วงหน้าน้อยกว่านั้นก็ได้

ผู้จัดการเดินทางมีความผิดต่อระวางโทษปรับหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่ขออนุญาต เช่น วัน เวลา เส้นทาง การเดินทางไม่เป็นไปตามที่ระบุในหนังสือขออนุญาต เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าไม่รู้หรือเหตุดังกล่าวอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของตน<sup>15</sup>

ภายหลังจากรับหนังสือขออนุญาตหากเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่าการเดินทางอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือความเสียหาย หรือส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง หรือผู้จัดการเดินทางเจตนาจะทำให้เกิดการตีกันแล้วจนกระทบต่อการใช้หรือ

<sup>14</sup> หนังสือขออนุญาตต้องยื่นที่สถานีตำรวจด้วยตนเองหรือยื่นด้วยการส่งไปรษณีย์ตอบรับ.

<sup>15</sup> อ้างคำอธิบายจาก <http://www.legislation.gov.uk/> เหตุนอกเหนือความรับผิดชอบของผู้จัดการเดินทาง เช่น เหตุที่เกิดจากการปฏิบัติตามคำแนะนำของตำรวจหรือเงื่อนไขที่ตำรวจกำหนดขึ้น.

ไม่ใช่สิทธิของผู้อื่น ก็อาจกำหนดเงื่อนไขหรือเส้นทางการเดินขบวนหรือห้ามเดินขบวนไปในที่สาธารณะใดก็ได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขใดๆ จะต้องทำเป็นหนังสือ และผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดมีความผิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบทำการจับกุมผู้กำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย

นอกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนแล้วยังมีอำนาจยื่นคำร้องต่อสภาเทศบาลเพื่อให้พิจารณาออกคำสั่งห้ามเดินขบวนได้ด้วย หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขไม่เพียงพอและเดินขบวนอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง แต่ทั้งนี้สภาเทศบาลจะมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนในที่สาธารณะใดเกินกว่าสามเดือนไม่ได้ และคำสั่งดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การประชุมชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในอังกฤษจะต้องมีผู้จัดการชุมนุมและหรือผู้จัดการเดินขบวน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้คือเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามการประชุมชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนโดยตรง แต่มีหน้าที่กำหนดเงื่อนไขเฉพาะที่เชื่อว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นจะเกิดสถานการณ์พิเศษหากไม่กำหนดเงื่อนไขอาจเกิดความเสียหายหรือความไม่สงบเรียบร้อย ส่วนการห้ามการประชุมชุมนุมหรือเดินขบวนเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลภายใต้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับสถานที่ห้ามทำการชุมนุมซึ่งเป็นสถานที่คุ้มครอง ได้แก่ ค่ายทหาร ฐานทัพ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ สถานที่ทำการทางการเมืองและความมั่นคง เช่น ถนนดาวนิงหรือดาวนิงสตรีท ซึ่งเป็นที่ตั้งบ้านพัก

ประจำตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ อาคารรัฐสภา หอนาฬิกาบิ๊กเบน สำนักงานใหญ่ของหน่วยงานเอ็มไอไฟว์ หรือหน่วยปราบปรามการก่อการร้าย และสำนักงานใหญ่ของเอ็มไอซิกซ์ หรือหน่วยสืบราชการลับ สถานที่เหล่านี้ใคร่จะเข้าไปประทุงก็จะถูกจับกุมดำเนินคดีทันที สถานที่ทำการทางการเมืองและความมั่นคงดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามกลุ่มอาชญากรรมร้ายแรงและกฎหมายว่าด้วยการก่อการร้าย

**ดังนั้น หลักการพื้นฐานตามกฎหมายอังกฤษการประชุมเป็นเสรีภาพที่กระทำได้ แต่ต้องไม่ใช้ความรุนแรง ไม่ทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ไปขัดขวางสิทธิของผู้อื่น** รวมทั้งไม่เป็นการกระทำในลักษณะก่อการร้ายหรือก่ออาชญากรรม การชุมนุมและการเดินขบวนจึงเป็นเรื่องปกติ เป็นส่วนหนึ่งของการใช้สิทธิเสรีภาพ แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้ชุมนุมประท้วงจะทำอะไรก็ได้ โดยไม่ต้องเกรงว่าจะเป็นการผิดและถูกดำเนินคดี

## **กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศฝรั่งเศส**

คำประกาศสิทธิความเป็นมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen 26 août 1789 (Declaration of the Rights of Man and the Citizen) Approved by the National Assembly of France, August 26, 1789) ที่ก่อกำเนิดจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส ให้ความสำคัญกับสิทธิทางธรรมชาติของมนุษย์โดยเน้นที่ความมีอิสระเสรีภาพ ความมั่นคงปลอดภัย สิทธิในทรัพย์สินและการต่อต้านการกดขี่ รัฐธรรมนูญของ

ฝรั่งเศสทุกฉบับต่างรับรองสิทธิเสรีภาพในคำประกาศดังกล่าวสืบต่อเนื่องมาจวบจนปัจจุบัน ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ความว่า “ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศเป็นทางการถึงการยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามที่ได้กำหนดไว้ในคำประกาศ ปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและเพิ่มเติมให้สมบูรณ์โดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946”

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า คำประกาศสิทธิความเป็นมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 เป็นที่มาของกฎหมายชุมนุมสาธารณะในฝรั่งเศส โดยเฉพาะคำประกาศ ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 10 และ ข้อ 11 ที่สรุปความได้ดังนี้

ข้อ 4 บุคคลทุกคนมีอิสระในการใช้สิทธิเสรีภาพตราบเท่าที่การใช้สิทธิเสรีภาพไม่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องคุ้มครองบุคคลอื่นและจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น<sup>16</sup>

ข้อ 5 กฎหมายห้ามการกระทำเฉพาะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสังคม การใดที่กฎหมายไม่ได้ห้ามย่อมห้ามการกระทำไม่ได้ บุคคลจะถูกบังคับให้กระทำการใดโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำไม่ได้<sup>17</sup>

ข้อ 10 บุคคลต้องไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกรบกวน (มีสิทธิเสรีภาพ) ในการแสดงความคิดเห็นหรือการนับถือศาสนา

<sup>16</sup> **Article 4** - La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

<sup>17</sup> **Article 5** - La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

ถ้าการกระทำของเขาไม่เป็นการละเมิดต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณะหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>18</sup>

ข้อ 11 การติดต่อสื่อสารหรือความคิดเห็นอย่างเสรีเป็นสิทธิที่มีคุณค่าสูงสุดประการหนึ่งของมนุษย์ พลเมืองทุกคนจึงมีอิสระเสรีในการพูด การเขียน การตีพิมพ์ แต่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่บิดเบือนข้อเท็จจริง การใช้เสรีภาพนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>19</sup>

นอกจากคำประกาศสิทธิความเป็นมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 โดยการรับรองในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 แล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในระดับพระราชบัญญัติ (Primary legislation) และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในระดับพระราชกำหนด (Secondary legislation) อีกด้วย

### ความหมายของการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของฝรั่งเศสให้ความหมายหรือนิยามเกี่ยวกับการชุมนุมและอาจแบ่งการชุมนุมออกเป็นสองลักษณะคือ การชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมส่วนบุคคล ที่มีความหมายและเงื่อนไขแตกต่างกัน ดังนี้

การชุมนุม หมายถึง การรวมตัวกันของผู้คนในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ หรือปกป้อง

<sup>18</sup> **Article 10**- Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

<sup>19</sup> **Article 11**- La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

ประโยชน์ของตนเอง โดยแบ่งการประชุมเป็นสองประเภท คือ การประชุมอยู่กับที่ และการเดินชบวน

การประชุมสาธารณะ เป็นการชุมนุมในที่โล่งแจ้งและต้องปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของกฎหมาย

การประชุมส่วนบุคคล เป็นการชุมนุมในสถานที่ปิด ผู้เข้าร่วมเป็น บุคคลที่ได้รับเชิญ โดยมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้จัดการชุมนุม

### **เงื่อนไขการจัดการชุมนุมสาธารณะและเดินชบวน**

เงื่อนไขทั่วไปในการจัดการชุมนุมเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับ เสรีภาพในการชุมนุม ค.ศ. 1881 และกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม สาธารณะ ค.ศ. 1907 ประกอบกับพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมาย ลำดับรอง มีดังนี้

#### **1. การชุมนุมสาธารณะโดยไม่ต้องขออนุญาต**

การประชุมสาธารณะจึงอยู่ในกรอบหลักการทั่วไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย คือ การชุมนุมสาธารณะกระทำได้โดยไม่ต้อง ขออนุญาต เว้นแต่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ หลักการทั่วไป ดังกล่าว มาจากคำประกาศสิทธิความเป็นมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 4 ที่ให้อิสระเสรีต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสในการกระทำการใดๆ ก็ได้ ตราบเท่าที่การกระทำนั้น ไม่เป็นอันตรายหรือรบกวนบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมสาธารณะในภาวะปกติจึงไม่ต้องขออนุญาต แต่กฎหมาย กำหนดให้มีหนังสือบอกกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบท้องที่ที่จัดให้ มีการชุมนุม

#### **2. การมีผู้รับผิดชอบการจัดการชุมนุม**

ผู้รับผิดชอบในการจัดการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายเกี่ยวกับ



เสรีภาพในการชุมนุม ค.ศ. 1881 บัญญัติให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ชุมนุมอย่างน้อยสามคนทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม ดูแลไม่ให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำการอันเป็นการผิดกฎหมายและศีลธรรมอันดี คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบร่วมกันหากมีการก่อความวุ่นวายและหรือมีการกระทำผิดกฎหมาย<sup>20</sup>

### 3. การมีผู้รับผิดชอบการจัดการเดินขบวน

ผู้รับผิดชอบในการเดินขบวน การเดินขบวนต้องมีผู้จัดการเดินขบวน มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการเดินขบวน กฎหมายบัญญัติให้ผู้จัดการเดินขบวนต้องมีหนังสือบอกกล่าวการเดินขบวน หนังสือดังกล่าวต้องมีชื่อ นามสกุล และที่อยู่ติดต่อได้ของบุคคลอย่างน้อยสามคน โดยผู้จัดการเดินขบวนมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดการชุมนุมสาธารณะ

### 4. เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน เขตกรุงปารีส คือ ผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีส เขตเมืองอื่นอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี นอกเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีหน้าที่อำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยให้การชุมนุมและเดินขบวนตามที่คณะกรรมการจัดการชุมนุมหรือผู้จัดการเดินขบวนร้องขอ และหากการชุมนุมหรือเดินขบวนเกิดเหตุปะทะหรือมีการทำร้ายกันอย่างรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่

<sup>20</sup> <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5627>.

รับผิดชอบมีหน้าที่สลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ทันที นอกจากนั้น กฎหมายยังให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบใช้ดุลยพินิจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน หากพิจารณาแล้วเห็นว่าจะก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

สำหรับกระบวนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน ต้องมีหนังสือบอกกล่าวเพื่อแจ้งไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ โดยหนังสือต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ของคณะกรรมการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน เรื่องหรือข้อเรียกร้องและวัตถุประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน กำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเส้นทางในการเดินขบวน ลักษณะวิธีการในการเดินขบวน และจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวน

หนังสือบอกกล่าว จะต้องยื่นต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่จัดการชุมนุมหรือจัดให้มีการเดินขบวนก่อนล่วงหน้าที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสิบห้าวัน หรือหากมีความจำเป็น ต้องไม่น้อยกว่าสามวันก่อนการจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวน

2. เมื่อได้รับหนังสือบอกกล่าวแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องออกไปรับแจ้งให้กับผู้แจ้ง จากนั้นต้องพิจารณาว่าการชุมนุมและการเดินขบวนดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ หากเห็นว่าจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็จะมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนไปยังผู้มีหนังสือบอกกล่าวโดยเร็ว

กฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์คำสั่งห้ามจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นคณะกรรมการ

จัดการชุมนุมสาธารณะและหรือผู้จัดการเดินขบวนอาจนำคดีฟ้องต่อสภาแห่งรัฐเพื่อเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้

กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ค.ศ. 1881 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดในการจัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนไว้บางประการ คือ ห้ามชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเกินเวลา 23.00 น. ห้ามชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนบนทางสาธารณะ เช่น ถนนหลวง

นอกจากนั้น กฎหมายกำหนดโทษสำหรับผู้ที่แจ้งข้อความในหนังสือบอกกล่าวไม่ครบถ้วนหรือแจ้งข้อความอันก่อให้เกิดการเข้าใจผิดเกี่ยวกับเงื่อนไขการประชุมหรือเดินขบวน รวมทั้งกำหนดโทษผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนกรณีเข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนที่ไม่ได้มีหนังสือบอกกล่าวหรือถูกลังห้าม ซึ่งโทษที่ได้รับมีตั้งแต่จำคุกและปรับหรือจำคุกหรือปรับแล้วแต่กรณี

### คดีตัวอย่างเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในฝรั่งเศส

คดีที่เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการชุมนุมในฝรั่งเศส คือ คดีเบนจามิน (Arrêt Benjamin du Conseil d'Etat (19 May 1933) (in French)<sup>21</sup> มูลเหตุแห่งคดีเกิดจาก มีการเชิญนายเบนจามิน เพื่อไปแสดงปาฐกถาในที่ประชุม ซึ่งจะจัดขึ้นในเมือง Nevers แต่ได้รับการต่อต้านจากสหภาพครูกระทรวงที่มีการชักชวนบุคคลอื่นร่วมต่อต้านด้วย นายกเทศมนตรีเมือง Nevers พิจารณาแล้วเห็นว่าหากให้มีการชุมนุมเพื่อแสดงปาฐกถา ก็อาจเกิดความไม่สงบเรียบร้อย จึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการที่

<sup>21</sup> <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5624>.

จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อย นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุม นายเบนจามิน จึงนำคดีไปฟ้องสภาแห่งรัฐขอให้ยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมดังกล่าว โดยอ้างว่า การชุมนุมเป็นเสรีภาพของประชาชน ส่วนการเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่เป็นเพียงการคาดคะเนของนายกเทศมนตรี และหากเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นจริงก็เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะระวังป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น

สภาแห่งรัฐพิจารณาพิพากษาว่า เหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยตามที่นายกเทศมนตรีกล่าวอ้างยังเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ถึงกับร้ายแรงจนไม่อาจป้องกันได้ นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมซึ่งเป็นเสรีภาพที่มีการรับรองตามกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1881 และ ค.ศ. 1907 เกินขอบเขตความจำเป็นได้<sup>22</sup>

คดีเบนจามิน ได้กลายเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเรื่อยมา หลักการในคำพิพากษาคดีนี้ถูกนำไปอ้างอิงอย่างแพร่หลายเพื่อยืนยันว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญสูงสุดประการหนึ่ง การจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็น และเหตุที่ยกขึ้นอ้างเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องเป็นเหตุที่ร้ายแรงได้สัดส่วนกับความต้องการใช้เสรีภาพของประชาชนซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมาย

<sup>22</sup> ดูรายละเอียดคำพิพากษาได้ที่ [http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index\\_ju\\_la21.shtml](http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la21.shtml) โดยมีข้อสังเกตว่าคดีนี้สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสใช้หลักความได้สัดส่วนและความจำเป็น ด้วยการวินิจฉัยว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนต้องสมดุลและได้สัดส่วนกับความต้องการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน (Depuis lors, le Conseil d'État a toujours maintenu le principe de cette jurisprudence, suivant laquelle le souci du maintien de l'ordre public doit être mis en balance avec le nécessaire respect de la liberté de reunion).

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนดังกล่าวแล้ว แต่หากประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่สงบ เช่น ตกอยู่ในภาวะสงคราม การก่อกบฏ เกิดภัยคุกคามอย่างร้ายแรง มีสถานการณ์ฉุกเฉิน หรืออยู่ภายใต้การประกาศใช้กฎอัยการศึก ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญผ่านการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนได้

### กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศเยอรมัน<sup>23</sup>

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันที่เรียกกันว่า Basic Law ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมประชาธิปไตยมาก อันเนื่องมาจากประสบการณ์การต่อต้านเผด็จการนาซีและความสูญเสียจากสงครามโลกครั้งที่สอง ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงได้ตราไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมันด้วย หนึ่งในนั้นคือสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะ อันเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองและการปกครองที่พลเมืองจะพึงมีส่วนร่วมด้วยความรับผิดชอบภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้เป็นพื้นฐานของสังคมเยอรมันต่อมาจวบจนปัจจุบัน

<sup>23</sup> ปฏิรูปการเมือง “กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ: ประสบการณ์จากเยอรมัน”. วารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, พฤศจิกายน 2554 หน้า 6-7.

การประชุมในที่สาธารณะในประเทศเยอรมันมีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับ ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 4 ประเด็นหลัก คือ

1. รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมันรับรองสิทธิของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะ
2. กฎหมายการประชุมในที่สาธารณะประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 1953 และปรับปรุงครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2008
3. หลักสำคัญในการใช้กฎหมายฉบับนี้
4. การเยียวยาทางด้านกฎหมาย

กฎหมายการประชุมสาธารณะได้ตราออกมาตั้งแต่ปี 1953 แต่ในทศวรรษที่ 50 ถึง 70 มีเหตุการณ์ที่ทำให้มีการใช้กฎหมายนี้น้อยมาก อาจจะเป็นเพราะช่วงนั้นเกือบไม่มีการชุมนุม ในระยะหลังมีการใช้กฎหมายฉบับนี้มากขึ้น และก็ได้มีการยกเลิกบางมาตราไปบ้าง แก้ไขปรับปรุงบ้าง แม้หลายคนจะมองว่ากฎหมายการประชุมในที่สาธารณะหมิ่นเหม่ต่อการขัดรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน เพราะถือว่าเป็นเครื่องมือในการป้องกันความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะ

มาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญกำหนดว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขจำกัด เว้นแต่จะเป็นการชุมนุมในที่โล่งกลางแจ้ง เนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับผู้อื่นที่สัญจรไปมาหรือมาเพื่อสังเกตการณ์ ดังนั้นการออกกฎหมายการประชุมในที่สาธารณะจึงถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงต้องใช้บังคับอย่างระมัดระวังมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และนับตั้งแต่ใช้มาก็มีการยกเลิกบางมาตราและปรับปรุงแก้ไขบางมาตรา แต่ตัวกฎหมายยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

### ความหมายการประชุมสมัชชาสาธารณะ/การเดินขบวน

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้จำกัดความหมายของการชุมนุมในขอบเขตความหมายของ “เสรีภาพในการชุมนุม” โดยพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์ ซึ่ง “เสรีภาพในการชุมนุม” มีความมุ่งหมายในฐานะเสรีภาพในการมีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงรวมถึงการรวมกลุ่มที่มีการเดินขบวนร่วมด้วย ซึ่งการประชุมที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ได้แก่ การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบในลักษณะส่งเสริมความรุนแรงหรือก่อให้เกิดจลาจลรวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตและสุขอนามัยของผู้เข้าร่วมการชุมนุม อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 5

การชุมนุมมี 2 ประเภท คือ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด คือ การชุมนุมอย่างเปิดเผยในที่ที่มีรั้วกำแพง มีหลังคา เช่น ภายในห้องประชุมหรือเต็นท์ ซึ่งตรงกันข้ามกับการชุมนุมในที่เปิดโล่ง เช่น บนถนน ซึ่งอาจมีการเคลื่อนขบวน และอาจทำให้เกิดการกระทบกระทั่ง หรือรบกวนสิทธิของบุคคลอื่น หรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายมากเป็นพิเศษ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน<sup>24</sup>

<sup>24</sup> <http://www.lrc.go.th/library/Internationallaw/DocLib/กฎหมายชุมนุมสาธารณะเยอรมัน.pdf>.

1. ผู้จัดการชุมนุม หมายถึง บุคคลที่ได้ชักชวนอย่างเปิดเผยให้ มีการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ หรือเดินขบวน ต้องแจ้ง ชื่อที่อยู่แก่ทางการ
2. ผู้นำการชุมนุม ซึ่งอาจจะเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือมอบหมาย บุคคลอื่นให้ทำหน้าที่นำการชุมนุมแทน ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ บรรลุนิติภาวะ (อายุ 18 ปีบริบูรณ์) ต้องสวมปลอกแขนสีขาว มีคำว่า Ordner และห้ามมีการพกพาอาวุธเข้าร่วมการชุมนุม

การชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอ อนุญาต เพียงแต่ให้ผู้จัดการชุมนุมแจ้งล่วงหน้าให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่ต่ำกว่า 48 ชั่วโมง ด้วยวาจา ทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ซึ่งผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ ในขณะที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือตำรวจอาจสั่งระงับการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมสามารถจะร้อง คัดค้านต่อศาลปกครองได้ และศาลปกครองก็มักจะสั่งให้ชุมนุมได้ จึง อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถห้ามมิให้มีการชุมนุม แต่ให้ จัดการชุมนุมโดยมีเงื่อนไข เช่น ระยะเวลาในการเลิกชุมนุม เป็นต้น

หลักการสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะชุมนุมได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ดังนั้น เมื่อจำเป็น ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ก็ต้องเป็นไปตามหลักของสัดส่วน (Principle of Proportionality) เช่น เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิ ขึ้นพื้นฐานหรือตามระเบียบอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น การจำกัด จึงกระทำได้เมื่อข้อจำกัดนั้นไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการชุมนุม เช่น เมื่อผู้จัดการชุมนุมแจ้งว่าจะมีการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีคนผ่านไปมา มากและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสั่งให้ไปชุมนุมในที่อื่นที่ไม่ค่อยมีการสัญจร



ผู้จัดการชุมนุมสามารถร้องไปยังศาลปกครองซึ่งศาลก็มักจะสั่งให้สามารถจัดชุมนุมได้ในสถานที่เดิมที่ต้องการ

มีหลายกรณีที่มีการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลอย่างกะทันหันภายในเวลาไม่กี่ชั่วโมง ซึ่งศาลก็ต้องเปิดพิจารณาและตัดสินอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์

การเยียวยาแก้ไขเมื่อเกิดความเสียหายจากการชุมนุมสามารถกระทำโดยศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ แต่ในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉิน ประชาชนจะยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง และหากยังไม่พอใจก็สามารถจะอุทธรณ์ได้อีก

กรณีตัวอย่างของการอุทธรณ์ เช่น เมื่อสองกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีความคิดทางการเมืองตรงข้ามกันจะมาชุมนุมในเวลาเดียวกันในสถานที่ใกล้เคียงกัน เจ้าหน้าที่มักจะให้แต่ละกลุ่มใช้สถานที่ชุมนุมที่ห่างกันเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทบกระทั่ง แต่การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ต้องใช้ความระมัดระวังสูง เพราะถือว่าสิทธิในการชุมนุมและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิที่รัฐจะละเมิดมิได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปฏิบัติด้วยความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษแล้วก็ดี บางครั้งก็ยังมีการบาดเจ็บจากการชุมนุมจนได้ เจ้าหน้าที่ทำได้เพียงระวังไม่ให้การชุมนุมลุกลามรุนแรง หรือระวังไม่ให้มีพวกอาชญากรเข้ามาปะปน และกำลังเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งก็แต่งนอกเครื่องแบบเพื่อพยายามไม่ให้เป็นที่เด่นในการปรากฏตัว

เจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่เพียงเฝ้าดูเมื่อมีการชุมนุมตามปกติ ไม่สามารถจะปฏิบัติการใดๆ ได้จนกว่าจะมีเหตุรุนแรงหรือมีการทำผิดกฎหมาย มีอันตรายต่อบุคคล หรือทรัพย์สินเสียหาย หรือมีการกระทำที่เป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองเท่านั้น

กรณีศึกษา 3 เรื่องเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

เรื่องแรก เกิดในปี 1985 ในหมู่บ้านเล็กๆ ชื่อบรอดดอร์ฟ (Brockdorf) ที่กำลังจะมีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กลุ่มเอ็นจีโอและประชาชนกว่า 5 หมื่นคนได้มาชุมนุมปิดทางเข้าสถานที่ก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร้องคัดค้านการชุมนุมต่อศาลโดยให้เหตุผลว่า “คาดว่า” จะเกิดความรุนแรง แต่ศาลตัดสินให้ชุมนุมได้ เพราะ “การคาด” อย่างเดียวถือว่าไม่เพียงพอที่จะระงับ จะต้องมีความเสี่ยงว่าจะเกิดความรุนแรงด้วย ผลคือสามารถจะชุมนุมได้ต่อไป

เรื่องที่สอง เกิดในปี 1992 เรียกกันว่า “กรณีนั่งปิดทางเข้าออก” (Sit-in Blockade Case) คนเยอรมันกลุ่มหนึ่งไปนั่งชุมนุมต่อต้านที่ประตูทางเข้าค่ายทหารอเมริกันในเยอรมันเพื่อต่อต้านการนำอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในประเทศ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ร้องต่อศาลให้เลิกชุมนุม เพราะว่าเป็นการปิดทางเข้าออก แต่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าไม่สามารถจะห้ามหรือสลายการชุมนุมได้ เพราะการชุมนุมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และผู้ชุมนุมก็ชุมนุมที่หน้าประตูค่ายเพียงสองประตูเท่านั้น การเข้าออกค่ายยังสามารถจะทำได้ทางประตูอื่นๆ ต่อมาเมื่อผู้ชุมนุมบางคนถูกฟ้องทางอาญาในข้อหาว่า “ใช้ความรุนแรง” ศาลก็ตัดสินว่าการที่ผู้ชุมนุมนั่งเฉยๆ นั้นไม่ถือว่าเป็นการใช้ความรุนแรง และไม่สามารถจะปรับผู้ชุมนุมได้เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ

เรื่องที่สาม เกิดในปี 2008-2009 นี้เอง เมื่อมีการปรับแก้กฎหมายชุมนุมในที่สาธารณะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถบันทึกภาพผู้ชุมนุมเอาไว้ล่วงหน้าหากเกิดความรุนแรงภายหลังจะได้นำภาพนั้นมาใช้ในการหาตัวผู้กระทำความผิด มีการร้องคัดค้านกฎหมายมาตราใหม่นี้ไปที่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลก็ตัดสินว่าไม่สามารถจะบันทึกภาพผู้ชุมนุมไว้ล่วงหน้าได้เพราะ

ถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กฎหมายมาตรานี้ไม่อาจบังคับใช้ได้

ในเยอรมันมีกลุ่มการเมืองหัวรุนแรงที่ชื่อนาซีใหม่ หรือ Neo Nazi ทุกครั้งที่กลุ่มนี้ชุมนุมเจ้าหน้าที่จะกลัวว่าจะเกิดความรุนแรงจึงมีความพยายามที่จะขัดขวาง แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ตัดสินว่าทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะพูดในสิ่งที่ตนเชื่อและการให้พูดในที่เปิดเผยก็ดีกว่าให้พวกเขาออกไปใต้ดิน ดังนั้นกลุ่มนาซีใหม่ก็สามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้เสมอแม้คนเยอรมันมากกว่า 90% จะไม่สนับสนุนกลุ่มนี้

การประชุมมนุษยศาสตร์ในสถานที่ภายในอาคารสามารถกระทำได้ทุกแห่ง ยกเว้นในอาคารของรัฐบางแห่งรวมทั้งค่ายทหารด้วย โดยสถานที่เหล่านี้จะระบุชัดเจนเป็นพิภักัดเส้นรั้งเส้นแวง รวมถึงบริเวณโดยรอบ

ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบหากเกิดความรุนแรง จะต้องสั่งให้หยุดชุมนุมทันที หากเกิดความรุนแรงขึ้นจะอ้างว่าเป็นการกระทำของมือที่สามก็ไม่อาจจะพ้นผิดได้ หากผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขบางเรื่อง เช่น พื้นที่ชุมนุม ซึ่งศาลอาจจะสั่งปรับสูงสุดไม่เกิน 2,500 ยูโร หรือประมาณ 1 แสนบาท

การแจ้งล่วงหน้าต้องระบุจำนวนผู้ชุมนุมด้วย หากปรากฏว่ามีคนมาชุมนุมมากกว่าที่แจ้งไว้จะต้องหยุดการชุมนุมทันที

ทั้งนี้ หากการประชุมก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของเอกชน ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายนั้น อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความรุนแรงจนมีผู้บาดเจ็บหรือตาย ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐนั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่จึงเกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบเช่นกัน นอกจากนี้ ผู้ยุยงให้เกิดความรุนแรงในการชุมนุมจะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา แต่ต้องมีหลักฐาน

ชัดเจน เช่น มีหลักฐานที่แพร่ในเฟสบุ๊คของตนเอง เป็นต้น

มาตรการหรือขั้นตอนการสลายการชุมนุมมีความยืดหยุ่นและยืดหยุ่นกว่าต้องดำเนินการตามความเหมาะสมของแต่ละสถานการณ์ แต่ห้ามใช้กำลังทหาร โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้ไล่ กระบองยาง ที่ฉีดน้ำดับเพลิง ไปจนถึงแก๊สน้ำตาเป็นลำดับสุดท้ายในการจัดการการชุมนุม แต่ในกรณีที่ผู้ชุมนุมมีอาวุธปืน เจ้าหน้าที่ก็สามารถจะใช้อาวุธปืนได้เช่นกัน

ท้ายที่สุดเยอรมันมีหน่วยเจ้าหน้าที่เฉพาะในการจัดการการชุมนุมที่มีนักจิตวิทยาเป็นที่ปรึกษา ทุกครั้งหลังการชุมนุมจะมีการประเมินผลกระทบเพื่อนำประสบการณ์มาใช้ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นทุกครั้งไป

## กฎหมายชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Bill of Rights หรือที่เรียกว่า The First Amendment to the United States Constitution ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเช่นเดียวกับเสรีภาพในการพูด<sup>25</sup> ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจบัญญัติให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ใช่ว่ารัฐบาลกลางหรือมลรัฐต่างๆ จะกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการชุมนุมไม่ได้

<sup>25</sup> **Bill of Rights Article the third** [Amendment I] Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

ทั้งนี้ เนื่องจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มลรัฐต่างๆ สามารถบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในเขตปกครองของตนได้โดยอิสระ ประกอบกับเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณีจึงมีกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไม่มากนัก ด้วยเหตุนี้ หากต้องการทราบว่ามี การกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็น ประการใดบ้าง จึงต้องพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลสูง (ศาลฎีกา) เป็นสำคัญ เช่น คำวินิจฉัยในคดี *United States v. Cruikshank*, 92 U.S. 542 (1876) ที่มีการกล่าวอ้างและถือเป็นบรรทัดฐานมา ยาวนานนับร้อยปี เป็นคำวินิจฉัยที่กล่าวได้ว่าเป็นการปกป้องคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนแก่พลเมืองอเมริกัน และขณะเดียวกันเป็นการตีความ เกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมโดยวางหลักไว้ว่า **“การประชุมสาธารณะโดยสงบ เพื่อเรียกร้องให้สภาคองเกรสหรือรัฐบาลดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไข เยียวยาความทุกข์ยากเดือดร้อนให้แก่ตนนั้น เป็นสิทธิของประชาชนที่ ต้องได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ”**

คดี *Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569 (1941) ศาลสูง สหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่า การใช้เสรีภาพชุมนุมต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ กล่าวคือ ผู้ชุมนุมต้องไม่กระทำการจลาจลหรือปิดถนน รัฐอาจออก กฎหมายเพื่อดูแลให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยการ กำหนดสถานที่ วิธีการและเวลาในการจัดการชุมนุม แต่การจำกัดจะ ต้องไม่กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม<sup>26</sup>

นอกจากนั้น ในคดี *Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner*, 407 U.S. 551 (1972) ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการชุมนุม

<sup>26</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/569/case.html>.

สาธารณะไว้ว่า บุคคลจะกล่าวอ้างและใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นไม่ได้ คดีนี้เป็นกรณีพิพาทเนื่องมาจากการจัดการชุมนุมในห้างสรรพสินค้า ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ผู้ชุมนุมจะอ้างเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเข้าไปใช้สถานที่ดังกล่าวทำการชุมนุมไม่ได้<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการชุมนุมหรือเดินขบวนไว้ แต่ในทางปฏิบัติ ก่อนที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวนก็จะมีการบอกกล่าวแก่สถานีตำรวจท้องที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลรักษาความปลอดภัยแก่การชุมนุมหรือเดินขบวน แต่อย่างไรก็ดี หากการชุมนุมหรือเดินขบวนนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนก็จะมีคามผิดทางอาญาก่อนการจลาจลและความผิดทางแพ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้น<sup>28</sup>

กรณีที่มีการชุมนุมไม่เป็นไปด้วยความสงบเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าสลายการชุมนุมได้ ซึ่งศาลสูงสหรัฐอเมริกาเคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Feiner v. New York*, 340 U.S. 315 (1951) ที่ผู้นำการชุมนุมพูดเชิญชวนให้ผู้ชุมนุมจับอาวุธขึ้นสู้ อันเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย โดยเป็นการปลุกปั่นยุยงเพื่อให้เกิดการจลาจล ข้อเท็จจริงในคดีเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่ามีกรกระทำในลักษณะดังกล่าวก็ได้แจ้งให้ยุติการกระทำถึงสามครั้ง แต่ผู้นำการชุมนุมไม่ได้ยุติการกระทำ ในที่สุดเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ทำการจับกุมผู้นำการชุมนุมและผู้ชุมนุม กรณีดังกล่าวศาลเห็นว่ารัฐมีอำนาจสลายการชุมนุม เนื่องจากการชักชวนและดำเนินการยั่วยุเพื่อให้ทำการจลาจลไม่ได้รับการคุ้มครองตาม

<sup>27</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/407/551>.

<sup>28</sup> <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1233>.

รัฐธรรมนูญ<sup>29</sup>

กรณีที่กฎหมายของมลรัฐเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมหรือการ รวมกลุ่ม ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสหรัฐอเมริกาเคยวินิจฉัยให้กฎหมายดังกล่าวขาดสภาพบังคับ ดังที่เคยปรากฏในคดี Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969) Brandenburg เป็นผู้นำกลุ่ม Ku Klux Klan ซึ่งศาลมลรัฐ Ohio ตัดสินว่ามีความผิดภายใต้กฎหมายของมลรัฐ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการใช้ความรุนแรงและเป็นการรวมตัวกันเพื่อมุ่งกระทำความผิด และเป็นการยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดกฎหมาย กรณีดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐอเมริกาเห็นว่ากฎหมายของมลรัฐ Ohio ไม่ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างการสนับสนุนกับการยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิด และการสนับสนุนหรือยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดจะเป็นความผิดต่อเมื่อการสนับสนุนหรือการยุยงส่งเสริมนั้นส่งผลโดยตรงให้มีการกระทำความผิด ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้บังคับได้เนื่องจากบทบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญ<sup>30</sup>

นอกจากนั้น มีการวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมคือเสรีภาพในการพูดและเสรีภาพในการแสดงออก ไว้ในคำวินิจฉัยคดี United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968) กล่าวคือ ระหว่างการชุมนุมประท้วงการเกณฑ์ทหาร O'Brien ได้เผาเอกสารซึ่งเป็นหนังสือรับรองที่ออกให้โดยทางการ เพื่อต้องการชักจูงหรือโน้มน้าวให้ผู้อื่นร่วมต่อต้านสงคราม ทำให้เขาถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ

<sup>29</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/340/315>.

<sup>30</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/444>.

จับกุมและนำตัวขึ้นฟ้องต่อศาลและถูกตัดสินว่ากระทำความผิด ฝ่าฝืนกฎหมายห้ามทำลายเอกสารดังกล่าว ต่อมา O'Brien ยื่นอุทธรณ์คดี โดยต่อสู้ว่าการตัดสินให้ตนมีความผิดจากการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการพูด ศาลสูงสหรัฐอเมริกา วินิจฉัยคดีนี้ว่า การกระทำของ O'Brien ประกอบด้วยการพูดและการแสดงออกที่ไม่ใช่การพูด และเห็นว่าการที่รัฐบัญญัติกฎหมายควบคุมการแสดงออกที่ไม่ใช่การพูดเพื่อปกป้องประโยชน์ของรัฐไม่เป็นการละเมิดเสรีภาพในการพูดตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐไม่ได้ลิดรอนเสรีภาพในการพูดโดยตรง แต่มุ่งควบคุมพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพูด<sup>31</sup>

ปัจจุบัน ปัญหาการก่อการร้ายทำให้ทางการสหรัฐอเมริกา เข้มงวดกับการชุมนุมสาธารณะมากขึ้น กล่าวคือ มีกฎหมายที่ ข้อบังคับ และข้อห้ามบางประการ กระทั่งชาวอเมริกันบางส่วนรู้สึกคับข้องใจกับการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว เช่น กรณี Linda Wagner Schmoldt ที่เขียนบทความวิพากษ์เรื่องดังกล่าวในเว็บไซต์ <http://www.commondreams.org> โดยชี้ให้เห็นว่า ทางการสหรัฐมีความพยายามที่จะจำกัดเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะ ด้วยการออกกฎหมาย ระเบียบ และกำหนดให้การชุมนุมต้องขออนุญาต รวมทั้งจำกัดสถานที่ เวลา และวิธีการชุมนุม อันเป็นการบ่อนทำลายโครงสร้างทางสังคมที่ยอมรับให้ประชาชนออกมารวมตัวกัน<sup>32</sup>

Linda Wagner Schmoldt ยังตั้งข้อสังเกตอีกว่า สิทธิพลเมืองของชาวอเมริกัน ถูกคุกคามด้วยการล่วงละเมิดภายใต้การตรวจสอบ

<sup>31</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/391/367>.

<sup>32</sup> <http://www.commondreams.org/view/2011/07/04-3>.



อย่างเข้มงวดกับผู้ที่ออกมารวมตัวประท้วง ด้วยเหตุจากการระแวงภัยก่อการร้ายอันเป็นภัยที่คุกคามความมั่นคงของอเมริกา ทำให้อเมริกันชนรู้สึกแปลกแยกและเหินห่างต่อกัน อเมริกากำลังกลายเป็นรัฐตำรวจที่มีกองทัพเป็นกำลังหนุน

ดังนั้น หากมองภาพรวมเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือเดโมแครซีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกาในเชิงเปรียบเทียบสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศอังกฤษ ระบบกฎหมายเป็นแบบจารีตประเพณี (Common Law) จึงไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดรับรองเสรีภาพในการชุมนุมหรือเดโมแครซี แต่ศาลอังกฤษได้รับรองเสรีภาพของพลเมืองตราบเท่าที่ไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดกฎหมาย ขณะเดียวกันก็มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมสาธารณะและการเดโมแครซีไว้เป็นการเฉพาะ

ประเทศฝรั่งเศส เสรีภาพการชุมนุมปรากฏอยู่ในประกาศสิทธิมนุษยย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 นอกจากนี้ยังปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่ 1 และกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับ โดยในกฎหมายเหล่านั้นบางฉบับมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ และผู้รับผิดชอบทั้งในส่วนของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเทศเยอรมัน ได้ตรากฎหมายการชุมนุมสาธารณะตั้งแต่ปี 1953 และให้ความสำคัญกับการใช้เสรีภาพเพื่อการแสดงออกทางการเมืองดังที่ปรากฏในมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หรือ

รัฐธรรมนูญ ที่กำหนดว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขจำกัด เว้นแต่จะเป็นการชุมนุมในที่โล่งกลางแจ้ง เนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับผู้อื่นที่สัญจรไปมา แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวอาจไปจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างระมัดระวังมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพการชุมนุม จึงถือว่าเสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน นอกจากนี้ ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้พิพากษารับรองเสรีภาพดังกล่าว ด้วยการวินิจฉัยว่า เสรีภาพในการชุมนุมและร้องทุกข์เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับเสรีภาพในการพูด การแสดงออก และการรวมตัวกัน เป็นรากฐานทางความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของชาวอเมริกัน รัฐบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือรายละเอียดอื่นเกี่ยวกับการชุมนุมแต่ละมลรัฐจะบัญญัติและบังคับใช้ภายในมลรัฐ ซึ่งศาลสูงสหรัฐได้มีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า กฎหมายของมลรัฐเกี่ยวกับการชุมนุมที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจะบังคับใช้ไม่ได้ ในทางกลับกัน บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมมีสภาพบังคับ ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

2. หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวน

ประเทศอังกฤษ กฎหมายกำหนดให้มีผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน ซึ่งกรณีการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมต้องทำหน้าที่สื่อบอกกล่าวแก่สถานที่ตำรวจท้องที่ หรือกรณีเดินขบวน

ผู้จัดการเดินขบวนต้องขออนุญาตต่อผู้บัญชาการตำรวจประจำพื้นที่ หรือหัวหน้าตำรวจท้องที่ที่จะจัดชุมนุมหรือเดินขบวน โดยผู้บัญชาการตำรวจกรณีในกรุงลอนดอน หรือหัวหน้าตำรวจท้องที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งห้ามการกระทำ หากเห็นว่าการกระทำนั้นอาจนำไปสู่ความวุ่นวายในบ้านเมือง นอกจากนี้ ยังให้มีอำนาจหน้าที่ยื่นคำร้องต่อสภาเทศบาลในเขตพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุม เพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการชุมนุมที่มีการบุกรุกพื้นที่หรือเป็นการชุมนุมที่อาจส่งผลเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและหรือสถานที่สำคัญ

ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้การประชุมต้องมีคณะกรรมการ ที่มีตัวแทนผู้ชุมนุมอย่างน้อยสามคน เพื่อทำหน้าที่ดูแลการชุมนุม ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และหากมีการเดินขบวนจะต้องมีผู้จัดการเดินขบวนรับผิดชอบ นอกจากนี้ในการดูแลความสงบเรียบร้อยและดูแลไม่ให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนกระทำผิดกฎหมายแล้ว คณะกรรมการจัดการชุมนุมหรือผู้จัดการเดินขบวน ต้องมีหน้าที่ยื่นหนังสือบอกกล่าวเพื่อแจ้งให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สิบห้าวัน และหากมีความจำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในการชุมนุมหรือเดินขบวนในเขตนครปารีสคือ ผู้บัญชาการตำรวจนครปารีส ในเขตปริมณฑลคือผู้ว่าการจังหวัด ส่วนในเขตเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี

ประเทศเยอรมัน กฎหมายกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบต่อการจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะกลางแจ้ง ทั้งนี้ ไม่ต้องมีการขออนุญาต เพียงแต่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง และให้ระบุนเวลาเลิกการชุมนุมด้วย การแจ้งล่วงหน้าต้องระบุจำนวนผู้มาชุมนุมด้วย หากผู้ชุมนุมมากกว่าที่แจ้งไว้จะต้องหยุดการชุมนุมทันที และหากผู้ชุมนุมสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของเอกชน ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายนั้น นอกจากนี้ หากปรากฏว่ามีผู้ยุยงให้เกิดความรุนแรงในการชุมนุมจะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา แต่ต้องมีหลักฐานชัดเจนที่เผยแพร่

ผู้จัดการชุมนุมจะต้องรับผิดชอบหากเกิดความรุนแรง และจะต้องสั่งให้หยุดชุมนุมทันทีหากเกิดความรุนแรงขึ้น จะอ้างว่าเป็นการกระทำของมือที่สามก็ไม่อาจพ้นผิดได้ หากผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขบางเรื่อง เช่น พื้นที่ชุมนุม ศาลอาจจะสั่งปรับสูงสุดไม่เกิน 2,500 ยูโร หรือประมาณ 1 แสนบาท

ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีการกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการใช้ทางในการเดินขบวนคือเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยหากการชุมนุมหรือเดินขบวนเกิดความไม่สงบเรียบร้อย มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือก่อจลาจล เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่จับกุม ดำเนินคดีและส่งฟ้องต่อศาล โดยทั่วไปการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในสหรัฐอเมริกาไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน

ของรัฐ แต่ปัจจุบันหลายมลรัฐมีความเข้มงวดมากขึ้น อันเนื่องมาจากความพยายามในการรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันเหตุก่อการร้าย ในบางมลรัฐจึงกำหนดให้ต้องบอกกล่าวต่อเทศบาลหรือสถานีตำรวจท้องถิ่น

3. รูปแบบวิธีการในการบอกกล่าว หรือแจ้ง หรือขออนุญาต และการพิจารณาอนุญาต

ประเทศอังกฤษ กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ โดยให้ยื่นก่อนจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไม่น้อยกว่าหกวัน และหากมีเหตุผลความจำเป็นไม่อาจยื่นได้ทันตามกำหนดก็ต้องยื่นโดยเร็วที่สุดก่อนจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน หนังสือบอกกล่าวกรณีจัดการชุมนุมสาธารณะหรือหนังสือขออนุญาตกรณีจัดให้มีการเดินขบวน ต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้จัดการเดินขบวน และต้องระบุวัตถุประสงค์ เส้นทาง เวลา จำนวนผู้เข้าร่วม และลงลายมือชื่อของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน โดยให้ยื่นต่อหัวหน้าสถานีตำรวจ ซึ่งหัวหน้าสถานีตำรวจต้องออกไปรับและอาจกำหนดเงื่อนไข โดยกรณี que เห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอาจยื่นคำร้องต่อสภาเทศบาลเพื่อห้ามชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนก็ได้

ประเทศฝรั่งเศส ก่อนการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน หนังสือต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน เรื่องที่ต้องการแสดงความคิดเห็น วัน เวลา สถานที่จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนและลงลายมือชื่อผู้แจ้ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งต้องออกไปรับการแจ้ง และหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการชุมนุม

อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ก็อาจดำเนินการให้มีคำสั่งห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนก็ได้

ประเทศเยอรมัน ผู้จัดการชุมนุมในที่ปิดต้องแจ้งการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ล่วงหน้าก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง โดยไม่ต้องขออนุญาต การแจ้งสามารถทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ เช่น การแจ้งทางโทรศัพท์หรือโทรสาร และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ผู้จัดการชุมนุมแล้ว ยังต้องมีผู้นำการชุมนุมและอาสาสมัครเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมในจำนวนที่เหมาะสม ซึ่งต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ รวมทั้งจำนวนคนที่เข้าร่วมชุมนุม

ประเทศสหรัฐอเมริกา รายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการในการบอกกล่าวหรือแจ้งต่อเทศบาลหรือสถานีตำรวจเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

#### 4. เงื่อนไขข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน

ประเทศอังกฤษ กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ห้ามดำเนินการใดๆที่เป็นการรบกวนประชาชนบริเวณสถานที่ที่ทำการชุมนุมหรือเดินขบวน และห้ามกีดขวางการจราจร รวมทั้งห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือห้ามผ่านเข้าออกสถานที่สำคัญ เช่น ที่ทำการรัฐบาล พระราชวัง รัฐสภา ค่ายทหาร ฐานทัพ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือถนนสายสำคัญทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐ

ประเทศฝรั่งเศส มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดน้อยมาก กล่าวคือกฎหมายบัญญัติให้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนได้ไม่เกินเวลา 23.00 น.

ประเทศเยอรมัน ด้วยการรับรองการชุมนุมตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) เป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ที่

เปิดโอกาสให้ใช้เสรีภาพในการเข้าร่วมการประชุมโดยการมีมาตรการที่เป็นแนวทางปฏิบัติอันเป็นการส่งเสริมสิทธิพลเมืองอย่างเต็มที่ซึ่งไม่มีเงื่อนไขข้อจำกัดทางกฎหมาย เพียงแต่มีข้อจำกัดในเรื่องการพกพาอาวุธ หรือการดำเนินการที่มีลักษณะส่งเสริมความรุนแรงหรือการแสดงทัศนคติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา

ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าไม่มีเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน แต่การประชุมหรือเดินขบวนจะต้องดำเนินการด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

**กล่าวโดยสรุป** แม้ว่าในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุม แต่การประชุมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ปรากฏเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศหรือมลรัฐ โดยหากมีกรณีที่เป็นข้อสงสัยหรือโต้แย้งต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกด้วยการชุมนุมหรือเดินขบวนในแต่ละประเทศดังกล่าวมาแล้ว จะมีศาลเป็นผู้วินิจฉัยการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานหรือกรอบกติกาในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนของแต่ละประเทศ

# ประเทศไทยกับ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ แม้ว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงฉบับปัจจุบัน ปี 2550 ได้มีบทบัญญัติให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยจำกัดการมีเงื่อนไขที่ต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การชุมนุมหลายครั้งที่ผ่านมา ทั้งการชุมนุมทางการเมืองและการชุมนุมทางเศรษฐกิจ จากกลุ่มและองค์กรต่างๆ สร้างความสับสนให้กับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะขาดแนวทางการปฏิบัติในการอำนวยความสะดวกให้การชุมนุม และคุ้มครองทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะ รวมถึงการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมด้วย อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจ จำเป็นต้องหยิบยกกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหากรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป เช่น กรณีที่เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะก่อให้เกิดปัญหากับการใช้ทางก็จะนำพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ หรือกรณีที่เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือมลพิษทางเสียง ก็จะนำ



พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 มาบังคับใช้แล้วแต่กรณี ดังนี้ เป็นต้น

การนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มของผู้ชุมนุมเสมอมา กล่าวคือ ผู้ชุมนุมมองว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีเจตนาแอบแฝง มีทัศนคติเชิงลบต่อผู้ชุมนุมด้วยการนำกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เฉพาะและไม่เกี่ยวข้องกับการประชุมมาบังคับใช้ซึ่งขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพการชุมนุม การนำกฎหมายลักษณะดังกล่าวมาบังคับใช้จึงไม่ถูกต้องและเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาว่าการที่ไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะโดยตรงจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำกฎหมายใกล้เคียงอย่างยืงมาบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหา มิฉะนั้นบ้านเมืองก็จะเกิดความวุ่นวาย อันเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น กรณีการประชุมต่อต้านท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เจ้าหน้าที่รัฐโดยพนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ชุมนุมด้วยข้อหาใช้ทางสาธารณะโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นการมั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยมีอาวุธ และจำเลยผลัดกันขึ้นไปปลุกระดมโดยอาศัยโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียเป็นมูลเหตุแห่งข้อกล่าวอ้างเพื่อปลุกระดมผ่านเครื่องขยายเสียงทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ขณะที่ผู้ชุมนุมก็กล่าวอ้างว่าตนเองใช้เสรีภาพชุมนุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การที่เจ้าหน้าที่รัฐฟ้องด้วยข้อหาดังกล่าวจึงเป็นการกลั่นแกล้ง และมองว่ารัฐไม่ได้ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาจากการรับฟังปัญหาและหาสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง

ดูเหมือนว่าความขัดแย้งดังกล่าวบานปลายมากขึ้นเมื่อการชุมนุมได้พัฒนาทั้งด้านรูปแบบและวิธีการ กล่าวคือ ผู้ชุมนุมมักใช้การกดดันเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ด้วยการปรับเปลี่ยนและคิดค้นวิธีการใหม่ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักเป็นการสุมเสียงต่อการกระทำความผิดกฎหมายหรือกระทั่งบางครั้งก็กดดันด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อสร้างโอกาสในการต่อรอง หรือเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐมาให้ความสนใจและแก้ปัญหาในกรณีความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่ทำกิน ปัญหาราคาพืชผล กระทั่งปัญหาการเรียกร้องทางการเมือง เช่น การปิดถนน ปิดที่ทำการของหน่วยงานรัฐ ปืนรั้วทำเนียบรัฐบาล หรือแม้กระทั่งปิดล้อมหรือยึดสถานที่ราชการหรือใช้วิธีการรุนแรงในกรณีเป็นการชุมนุมทางการเมือง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็ใช้กำลังหรือใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งโดยชอบหรือมิชอบเพื่อกดดันตอบโต้ ทำให้เกิดการใช้กำลังปะทะกันหลายครั้ง ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินทั้งของเอกชนและของราชการ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมที่ผ่านมาในอดีต เจ้าหน้าที่รัฐจึงมักกลายเป็นฝ่ายที่ยืนอยู่ตรงข้ามกับประชาชนผู้ชุมนุม ทั้งที่เจ้าหน้าที่รัฐควรอยู่ในสถานะที่มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยอำนวยความสะดวกให้กับผู้เข้าร่วมชุมนุมเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดต่อบุคคลอื่นและสาธารณะประโยชน์

ปัญหาดังกล่าวจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ปัญหา และมีการริเริ่มแนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นในสังคมไทย โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ได้มีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะเพื่อเสนอต่อรัฐสภาหลายฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติการประชุมหมู่ในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อสภานิติบัญญัติเมื่อปี พ.ศ. 2550 โดย พลตำรวจเอก อิสระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับคณะ<sup>33</sup> มีสาระสำคัญคือ บัญญัติให้การชุมนุมในที่สาธารณะบางลักษณะต้องยื่นขออนุญาต และให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะทุกจังหวัด และหากการชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สงบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเป็นการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมประกาศให้ยุติการชุมนุม รวมทั้งให้ประธานพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในที่ชุมนุมสลายการชุมนุมได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในการสลายการชุมนุมไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่สลายการชุมนุมหากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เกินแก่เหตุ ไม่เกินความจำเป็น อีกทั้งยังไม่ตัดสิทธิ์ผู้เสียหายที่จะเรียกร้องความเสียหายกับทางราชการด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนการจัดการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตแม้การชุมนุมจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (ผู้เสนอได้รับอนุญาตให้ถอนร่างในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 44/2550 วันพุธที่ 15 สิงหาคม 2550)<sup>34</sup>

2. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2551 โดย นายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชนกับคณะ<sup>35</sup>

<sup>33</sup> [http://www.senate.go.th/doc\\_law/2550/index/ap144\\_50.pdf](http://www.senate.go.th/doc_law/2550/index/ap144_50.pdf).

<sup>34</sup> <http://spm.thaigov.go.th/pageconfig/lawmonitor/history.asp?directory=2944&id=115>.

<sup>35</sup> [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/parliament\\_law/D6.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/D6.pdf).

มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... คือ บัญญัติให้การชุมนุมบางลักษณะต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น การชุมนุมที่มีการใช้พื้นที่ผิวการจราจรหรือช่องทางเดินรถ การชุมนุมที่มีการตั้งเวทีปราศรัยในลักษณะกีดขวางการจราจรหรือทางสัญจรไปมาของประชาชน การชุมนุมที่มีการใช้เครื่องขยายเสียง เครื่องฉายภาพหรือเครื่องมือใดๆ เพื่อถ่ายทอดการชุมนุม การชุมนุมที่มีการใช้ยานพาหนะ และการชุมนุมที่มีการเคลื่อนย้ายสถานที่ชุมนุม บัญญัติให้มีผู้จัดให้มีการชุมนุมโดยให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่ประกาศยุติการชุมนุม หากการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ขออนุญาตหรือมีเหตุอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ประธานกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะสั่งยุติการชุมนุมหรือสั่งสลายการชุมนุมได้ รวมทั้งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ใช้อำนาจสลายการชุมนุมไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่สลายการชุมนุม หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เกินกว่าเหตุหรือไม่เกินกว่าความจำเป็น และผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเรียกร้องความเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

3. ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2552 โดย นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยกับคณะ<sup>36</sup> สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

<sup>36</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ....

1) การชุมนุมจะเกิดขึ้นได้ต้องมีหนังสือแจ้งต่อเจ้าพนักงานล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน (มาตรา 5)

2) ห้ามชุมนุมใกล้สถานที่สำคัญ เช่น พระราชวัง โรงพยาบาล ห้ามปิดล้อมสถานที่ราชการ ห้ามนำอาวุธหรือยินยอมหรือปล่อยปลະละเลยให้มีการนำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม (มาตรา 6)

3) การชุมนุมใดไม่เป็นไปตามมาตรา 6 หรือในกรณีที่มีการชุมนุมน่าจะมีการกระทำความอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและเดินทางออกไปจากสถานที่ชุมนุมโดยเร็ว (มาตรา 7)

4) หากผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เลิกการชุมนุมตามมาตรา 7 เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้มีการจัดการแก้ไขสถานการณ์หรือสลายการชุมนุมได้ตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์ (มาตรา 8)

5) นอกจากนี้ยังให้เจ้าพนักงานมีอำนาจขอคำสั่งทหารและอาสาสมัครเข้าช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้ (มาตรา 9) และกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน

4. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2553 โดย นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์กับคณะ<sup>37</sup> สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้

1) การจัดการชุมนุมต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานก่อนชุมนุมไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน

<sup>37</sup> [http://web.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/adhoc-upload/2-20110322103008\\_pt.pdf](http://web.parliament.go.th/parcy/sapa_db/adhoc-upload/2-20110322103008_pt.pdf).

2) ห้ามชุมนุมใกล้สถานที่สำคัญ เช่น พระราชวัง โรงพยาบาล ห้ามปิดล้อมสถานที่ราชการ

3) เจ้าพนักงานมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งเลิกและสลายการชุมนุม

4) เจ้าพนักงานมีอำนาจขอกำลังทหารและอาสาสมัครเพื่อให้การช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่และกำหนดโทษอาญากับผู้ฝ่าฝืน

5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2553 โดยคณะรัฐมนตรี<sup>38</sup>

ความเป็นมา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเรื่องเสร็จที่ 183/2553 ต่อมาในคราวประชุมสมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 9-10 มีนาคม 2554 สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการพร้อมร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... ที่นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 36 คน โดยเป็นสัดส่วนจากพรรคเพื่อไทย 12 คน แต่พรรคเพื่อไทยไม่ประสงค์จะเสนอรายชื่อบุคคลเข้าร่วมเป็นกรรมการ กำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน โดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญชุดดังกล่าว ได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2553 ประชุม

<sup>38</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

ครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2554 และต่อมา เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. .... วาระสาม ด้วยคะแนน 217 เสียง ไม่เห็นชอบ 8 เสียง งดออกเสียง 41 เสียง ไม่ลงคะแนน 6 เสียง โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมจำนวนทั้งสิ้น 272 คน ซึ่งต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติ อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ปรากฏว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎร มีผลให้วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติ ก็เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>39</sup>

อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างที่น่าสนใจมากที่สุด เนื่องจากเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรกระทั่งมีมติเห็นชอบวาระสามแล้ว จึงพอที่จะอนุมานได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีแนวทางหรือทัศนคติอย่างไรต่อกฎหมายชุมนุมในที่สาธารณะ ซึ่งสะท้อนภาพรวมของสังคมในเวลาเดียวกัน ดังนั้นจึงเสนอสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจากเอกสารประกอบการประชุมพิจารณาและรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยละเอียด ดังนี้

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153.

1. นิยามการประชุมชุมุมนุสาธาธาณะ (มาตรา 5) “การประชุมชุมุมนุสาธาธาณะ” หมายความว่า การประชุมชุมุมนุของบุคคลในในที่สาธาธาณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อ ประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการประชุมชุมุมนุได้ไม่ว่าการ ชุมุมนุนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

2. ซ้อยกเว้นการประชุมชุมุมนุสาธาธาณะที่ไม่อยู่ในบังคับ (มาตรา 3) ประกอบด้วย

(ก) การประชุมชุมุมนุเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี

(ข) การประชุมชุมุมนุเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรม ตามประเพณีหรือวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(ค) การประชุมชุมุมนุเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการประชุมชุมุมนุนั้น

(ง) การประชุมชุมุมนุอันเป็นกิจกรรมภายในของสถานศึกษา

(จ) การประชุมชุมุมนุหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษา หรือหน่วยงานที่มี วัตถุประสงค์ทางวิชาการ

3. ซ้อยกเว้นการประชุมชุมุมนุสาธาธาณะที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมาย พิเศษ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 4)

(ก) การประชุมชุมุมนุในระหว่างเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

(ข) การประชุมชุมุมนุในระหว่างเวลาการประกาศใช้กฎอัยการศึก

(ค) การประชุมชุมุมนุเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลา ที่มีเลือกตั้ง

4. การประชุมชุมุมนุสาธาธาณะที่เข้าไปหรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ ดังต่อไปนี้ เป็นการประชุมชุมุมนุต้องห้าม เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าของ



หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น (มาตรา 8)

(ก) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมถึงสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ

(ข) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลและหน่วยงานของรัฐ

(ค) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่ง  
สาธารณะ

(ง) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน

(จ) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศหรือองค์การ  
ระหว่างประเทศ

5. การชุมนุมสาธารณะที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 15)

(ก) การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามชุมนุม

(ข) การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นหลังผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งว่า  
ไม่มีเหตุอันควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา 14

(ค) การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลตาม  
มาตรา 13 หรือมาตรา 14

6. การชุมนุมสาธารณะที่กระทบความสะดวกของประชาชนที่จะใช้  
ที่สาธารณะที่ต้องแจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 (มาตรา 12)

(ก) ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่  
สาธารณะนั้นตามปกติ

(ข) ขัดขวางการให้บริการหรือการใช้บริการท่าอากาศยาน  
ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสาร  
สาธารณะอื่น

(ค) เข้าไปหรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ตามมาตรา 8

7. การแจ้งการประชุมสภาฯ เงื่อนไขการแจ้ง ผู้แจ้ง ผู้รับแจ้ง  
วิธีการแจ้ง การผ่อนผัน และข้อยกเว้น (มาตรา 10 ประกอบมาตรา 5)

(ก) เงื่อนไขการแจ้ง ต้องเป็นการประชุมสภาฯ ที่กระทบต่อ  
ความสะดวกของประชาชนในที่สภาฯ (มาตรา 12)

(ข) ผู้แจ้ง คือ ผู้ประสงค์จัดการชุมนุม

(ค) ผู้รับแจ้ง คือ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่หรือบุคคลอื่น  
ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(ง) วิธีการแจ้ง แจ้งเป็นหนังสือตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศ  
กำหนด

(จ) ระยะเวลาแจ้ง แจ้งก่อนชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง

(ฉ) การผ่อนผัน หากแจ้งไม่ทันตามกำหนดระยะเวลาสามารถ  
ขอผ่อนผันการแจ้งได้ตามมาตรา 14 โดยผู้รับแจ้งต้องพิจารณาคำขอ  
ภายในสี่สิบสี่ชั่วโมง และหากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา  
สามารถยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันและคำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด

(ช) ข้อยกเว้นไม่ต้องแจ้ง กรณีชุมนุมในที่ซึ่งองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นจัดไว้เพื่อใช้ในการประชุมสภาฯ ตามมาตรา 9

8. ผู้จัดการชุมนุม (มาตรา 5)

(ก) ผู้จัดให้มีการชุมนุมสภาฯ

(ข) ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมา่วมการประชุมสภาฯ  
โดยแสดงออก หรือทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือ  
ร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

(ค) ผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมา่วมชุมนุมในวัน  
เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่อง

ขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม ตามมาตรา 10 วรรคสอง

9. หน้าที่ผู้จัดการชุมนุม (มาตรา 16)

(ก) อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม

(ข) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(ค) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 17

(ง) ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 17 และเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานตามมาตรา 20 ให้ผู้ชุมนุมทราบและประกาศซ้ำตามระยะเวลาที่ผู้รับแจ้งกำหนด

(จ) ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานตามมาตรา 20 ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (2) และ (3)

(ฉ) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 17

10. ผู้ชุมนุม (มาตรา 5) หมายความว่า

(ก) ผู้จัดการชุมนุม

(ข) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือนัดหมายของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

11. หน้าที่ผู้ชุมนุม (มาตรา 17 และ มาตรา 19)

(ก) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามมาตรา 12

(ข) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคล  
ได้ถูกต้อง

(ค) ไม่พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้  
มีอาวุธติดตัวหรือไม่

(ง) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ  
ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น

(จ) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย  
ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ

(ฉ) ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้  
เป็นไปตามปกติและเหตุอันควร

(ช) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย  
ผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(ซ) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน  
ในการใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

(ฌ) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน  
ตามมาตรา 20

(ญ) ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่  
ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

## 12. การเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม (มาตรา 18)

(ก) ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือ  
เคลื่อนย้ายการชุมนุม

(ข) กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวน  
หรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม จะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้

ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมหมู่บ้านนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

13. การดูแลการประชุมหมู่บ้านสาธารณะ (มาตรา 23)

(ก) ได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุม

(ข) เจ้าพนักงานตามมาตรา 22 มีหน้าที่รักษาความปลอดภัย

อำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม

14. ผู้มีหน้าที่คุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 20)

(ก) หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

(ข) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ

15. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและการดำเนินการให้มีกรยกเลิกการประชุม (มาตรา 24 มาตรา 26)

(ก) ประกาศให้ผู้ชุมนุมยกเลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีการประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้ชุมนุมไม่เลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่แจ้งไว้

(ข) ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18

(ค) ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเลิกการประชุมสาธารณะกรณีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมตามข้อ (ก) หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศให้ผู้จัดการชุมนุม หรือผู้ชุมนุมแก้ไขตามข้อ (ข)

(ง) ประกาศพื้นที่ควบคุม ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่เมื่อศาลสั่งให้เลิกการประชุม

16. ผู้ควบคุมสถานการณืและอำนาจในการดำเนินการบังคับให้ยกเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล (มาตรา 26 มาตรา 27)

(ก) ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสถานการณืเพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

(ข) ผู้ควบคุมสถานการณืและผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณื มีอำนาจหน้าที่ค้นและจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดทรัพย์สินที่มีไว้หรือใช้ในการชุมนุม และกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 24

17. การสั่งให้ยุติการกระทำและบังคับให้ยกเลิกการชุมนุมกรณีผู้ชุมนุมกระทำการอันเป็นการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง (มาตรา 28)

(ก) ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ยุติการกระทำใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น จนอาจเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง คือ เจ้าพนักงานตามมาตรา 22

(ข) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในข้อ (ก) เจ้าพนักงานผู้ควบคุมสถานการณืและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณืมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 26 และมาตรา 27 โดยอนุโลม (ประกาศพื้นที่ควบคุมและบังคับให้ยกเลิกการชุมนุมโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล)

18. อำนาจศาลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

(ก) มีคำสั่งห้ามการชุมนุมที่ขัดต่อมาตรา 8 และคำสั่งศาลเป็นที่สุด

(ข) มีคำสั่งเกี่ยวกับผลการพิจารณาผ่อนผันระยะเวลาแจ้งการชุมนุม ตามมาตรา 14 และคำสั่งศาลเป็นที่สุด

(ค) มีคำสั่งโดยออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และคำสั่งศาลเป็นที่สุด

(ง) พิจารณาคำร้องคัดค้านการดำเนินการของผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ได้รับมอบหมายและเจ้าพนักงาน กรณีใช้อำนาจตามมาตรา 26 มาตรา 27 โดยอนุโลม (สั่งให้ยุติการกระทำ ประกาศพื้นที่ควบคุมและบังคับให้ยกเลิกการประชุมที่เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ตามนัยมาตรา 28)

ข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำเพื่อเสนอที่ประชุมพิจารณา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้<sup>40</sup>

1. ในมาตรา 4 การบัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ทำให้การชุมนุมใดๆ ที่ไม่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่ได้ทำให้สถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงมากขึ้น หรือมิได้ขัดขวางสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ พ.ศ. .... มาใช้บริหารจัดการการประชุมได้ ส่งผลให้ไม่มีกฎหมายใดๆ ที่จะนำมาใช้บริหารจัดการการประชุมสมัชชาสาธารณะที่ไม่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อให้การประชุมไม่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนระหว่างมีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ ซึ่ง

<sup>40</sup> รายงานของคณะกรรมการสิทธิการต่อร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร จัดทำโดย สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

การประชุมในหลายกรณีในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการชุมนุมเรียกร้องที่มีสาเหตุมาจากความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริงและมีความจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยการบริหารราชการแผ่นดินจากรัฐบาลอย่างเร่งด่วน เช่น การชุมนุมของเกษตรกรต่างๆ เป็นต้น อีกทั้งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการการประชุมสาธารณะ และกำหนดเพียงการห้ามการประชุมในช่วงเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น ทำให้การประชุมเรียกร้องที่เกิดจากความเดือดร้อนของประชาชนดังกล่าวในช่วงเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีกฎหมายที่จะมาบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

2. ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะทุกกรณี โดยกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ชุมนุมสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของบุคคลอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุมสาธารณะ ในขณะที่ประชาชนทั่วไปยังคงมีทัศนคติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะว่าเป็นการใช้เสรีภาพแบบไม่มีข้อจำกัด การบังคับใช้กฎหมายนี้จึงควรกระทำควบคู่กับการให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับขอบเขตและข้อควรปฏิบัติในการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการชุมนุมสาธารณะในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร

3. สำหรับศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำสั่งห้าม



หรือคำฟ้องขอให้เลิกการประชุม หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองขึ้นอยู่กับเนื้อหาของคำฟ้องหรือคำร้องในแต่ละกรณี และในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นระบบที่มีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการวางแนวบรรทัดฐานดังกล่าวแล้ว สมควรที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างแพร่หลายด้วย

4. โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดช่องทางเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ชุมนุมสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการร่วมกันบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของบุคคลอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ โดยใช้ระบบให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอันเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมควรจะได้กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น โดยทางโทรสาร ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

5. ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุมนั้นเจ้าพนักงานต้องคำนึงถึง “ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน” รวมตลอดทั้ง “เสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และ “เสรีภาพในการเดินทาง” ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุมนั้นด้วย

6. ในการประกาศกำหนดเกี่ยวกับเครื่องมือที่จะใช้ในการควบคุมฝูงชน สมควรคำนึงถึงเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมฝูงชนที่เป็นสากล และไม่ควรถูกกำหนดให้ใช้อุปกรณ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตโดยสภาพ เป็นเครื่องมือหลักในการควบคุมฝูงชน

7. โดยที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่สำคัญในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการชุมนุมสาธารณะและร่างมาตรา 20 วรรคห้า กำหนดให้เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ ประกอบกับการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สมควรที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้ปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะได้เร่งรัดให้มีการจัดฝึกอบรมดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งอาจได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

8. โดยที่การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่น กรณีจึงสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทุกแห่งจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ และสถานที่นั้นควรตั้งอยู่ในที่ที่สะดวกแก่ประชาชนที่จะเข้าไปร่วมชุมนุมหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ได้ด้วย

9. เนื่องจากสาเหตุในการชุมนุมสาธารณะส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องต่างๆ และการพัฒนาสถานการณ์การชุมนุมที่นำไปสู่ความรุนแรงก็มักสืบเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดือดร้อนของประชาชนไม่ให้ความ

สำคัญและเพิกเฉยข้อเรียกร้องที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน ดังนี้ การบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างมีประสิทธิภาพจึงสมควรดำเนินการควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางการบริหารโดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรับและแก้ไขข้อร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องในการชุมนุมมีการแจ้งความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาและประสานความร่วมมือให้ผู้ชุมนุมหรือผู้ร้องเรียนทราบอย่างสม่ำเสมอ จนกระทั่งสามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ และโดยที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2539 เรื่อง แก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้อง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการชุมนุมสาธารณะรีบเดินทางไปยังพื้นที่ที่มีการชุมนุมเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาโดยด่วน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางดังกล่าวอยู่แล้ว สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัด

เมื่อพิจารณาเนื้อหาจากร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ พบว่าสองร่างแรก คือ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดย พลตำรวจเอก อิสระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับคณะ และ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชนกับคณะ บัญญัติให้การชุมนุมบางลักษณะต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ รวมทั้งให้อำนาจกับประธานพิจารณาคำขออนุญาตมีอำนาจสั่งสลายการชุมนุมได้ และการสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในการสลายการชุมนุมไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญา โดยร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสำคัญที่สอดคล้องกัน

ส่วนร่างพระราชบัญญัติสามร่างหลัง คือ ร่างพระราชบัญญัติการ

ส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดย นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยกับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดย นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอ โดยคณะรัฐมนตรี บัญญัติให้การชุมนุมบางลักษณะต้องมีหนังสือแจ้ง ต่อเจ้าพนักงานหรือผู้รับแจ้ง และให้เจ้าพนักงานหรือประธานพิจารณา คำขออนุญาตหรือผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจสั่งยกเลิกหรือสลาย การชุมนุมได้ ส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้สั่งยกเลิกหรือสลายการ ชุมนุมได้บัญญัติให้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาหากการ ปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่สุจริตโดยหน้าที่ ตามความจำเป็นและเป็นไปตามมาตรฐานสากลไม่เกินกว่าเหตุ ส่วน ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงต้องถือตามหลักทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ของเจ้าพนักงานทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ประการต่อมา ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุม ในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดย นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยกับคณะ และร่างพระราชบัญญัติการบริหาร การใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์กับคณะ บัญญัติ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจขอกำลังทหารและอาสาสมัครเพื่อให้การช่วยเหลือ ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมี บทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญเหมือนหรือคล้ายคลึงกันและทั้งสองฉบับ มีจำนวนมาตราใกล้เคียงกัน คือ ร่างที่เสนอโดยนายสถาพร มณีรัตน์

สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยกับคณะ มีจำนวน 12 มาตรา ขณะที่ร่างที่เสนอโดยนางสาวผ่องศรี ชาราภุมิ สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์กับคณะ มีจำนวน 14 มาตรา

ภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติทั้งห้าฉบับ คือ การพยายามบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 63 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้นการชุมนุมที่ไม่สงบและไม่ปราศจากอาวุธจึงไม่ใช่เสรีภาพตามความหมายนี้ ส่วนการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมจะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมีขอบเขตให้จำกัดเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

หากพิจารณาขอบเขตการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวแล้วพบว่า ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีบทบัญญัติที่เกินเลยขอบเขตดังกล่าวข้างต้นหรือบางฉบับมีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมขอบเขตทั้งหมดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีบทบัญญัติเกินกว่าการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเห็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในยามปกติซึ่งมีกฎหมายอาญาให้บังคับใช้อยู่แล้ว การจำกัดเสรีภาพการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้อง

เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งไม่มีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเพียงพอว่าจะดำเนินการอย่างไรเมื่อเกิดสถานการณ์เช่นนั้น เพียงแต่ร่างบางฉบับบัญญัติให้ใช้กฎหมายพิเศษที่ว่าด้วยการนั้น ซึ่งเป็นการเพียงพอหรือไม่คงต้องเป็นประเด็นที่ต้องนำไปพิจารณากันต่อไป

ประการต่อมา อำนาจหน้าที่ในการสั่งยุติหรือเลิกหรือสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเจ้าพนักงานหรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันมีมากหรือน้อยเกินไปหรือไม่ สถานการณ์ที่นำไปสู่การออกคำสั่งมีความร้ายแรงเพียงพอหรือไม่ กระบวนการหรือวิธีการออกคำสั่งที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร รวมทั้งความรับผิดชอบของผู้ออกคำสั่งและผู้ปฏิบัติตามคำสั่งควรมีหรือไม่ หรือมีมากน้อยเพียงใด

ประการสำคัญ แม้ว่ากฎหมายชุมนุมสาธารณะจะเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แต่ควรมีเจตนารมณ์หรือจุดประสงค์ในการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่อย่างไร

ประการสุดท้าย สังคมไทยควรแสวงหาคำตอบร่วมกันว่า หากต้องมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ บทบัญญัติที่เหมาะสมกับสังคมไทยควรเป็นเช่นไร



# นาฬิกาที่ศนะเกี่ยวกับ ร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะ

จากการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน อันจะเป็นกรอบกติกาการปฏิบัติในการจัดการชุมนุมของประชาชนที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะตลอดจนเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกำกับหรืออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยหรืออำนวยความสะดวกให้กับการชุมนุม ประเด็นจึงมีว่า มีความจำเป็นหรือไม่ และหรือมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ประเทศไทยต้องมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะและหากต้องมีกฎหมายดังกล่าวควรมีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง รวมทั้งมุมมองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน

จากการจัดการประชุมระดมความคิดเห็นที่ดำเนินการโดยสถาบันนโยบายศึกษาภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ตั้งแต่ปี 2553 ต่อเนื่องมาถึงปี 2554 รวม 4 ครั้ง ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดในหลายกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย กลุ่มการเมืองที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน นักวิชาการ กลุ่มประชาสังคม กลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชน และกลุ่มนักธุรกิจ พบว่าแต่ละกลุ่มมีความคิดเห็น



เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะต่างกัน ดังนี้

**กลุ่มการเมือง** กลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างชัดเจนในช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง และได้ร่วมสนทนาในประเด็นดังกล่าว ได้แสดงทัศนะในเรื่องการมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะอย่างสอดคล้องกันว่า การมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ไม่สามารถที่จะควบคุมให้การชุมนุมอยู่ภายใต้กรอบกติกาได้ เพราะผู้ชุมนุมพร้อมเสมอที่จะดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุผลตามที่ต้องการ หากมีกฎหมายก็ไม่มี ความหมายเพราะทุกคนพร้อมที่จะละเมิด การพยายามผลักดันให้มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะในช่วงสถานการณ์ทางการเมืองที่ขัดแย้งสูงเช่นนี้ เกิดจากผู้มีอำนาจรัฐต้องการจำกัดการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม เป็นการพยายามรักษาผลประโยชน์และอำนาจผ่านกลไกของรัฐ เช่น ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง การแจ้งก่อนล่วงหน้าที่จะจัดให้มีการชุมนุมเป็นเรื่องที่ยากแก่การปฏิบัติ และเป็นภาระความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมที่ดูเหมือนว่าต้องรับผิดชอบต่อภาระกระทำในการชุมนุมและผู้ชุมนุมทุกอย่าง จึงเป็นภาระที่หนักและมากเกินไปคงไม่มีใครแสดงตนเป็นผู้จัดการชุมนุม

ประการต่อมาการจำกัดพื้นที่การชุมนุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเพราะการชุมนุมจะมีคนจำนวนมากมารวมตัวกัน โดยเฉพาะการประชุมชุมนุมทางการเมืองหลายครั้งที่ผ่านมามีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่สาธารณะที่มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะรองรับผู้เข้าร่วมชุมนุม การกำหนดพื้นที่ชุมนุมจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังอาจเป็นการจำกัดอำนาจการต่อรอง ชื่อเรียกร้องของประชาชน และเป็นภาระง่ายที่รัฐจะใช้กำลังเข้าบังคับปราบปราม หรือสลายการชุมนุม อย่างไรก็ตาม แม้ว่า

การประชุมทางการเมืองจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ แต่การประชุมนั้นก็ถือเป็นการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาของประเทศ

การแก้ปัญหาเรื่องการประชุมสาธารณะ จึงควรพิจารณาในเรื่องต้นตอของความเดือดร้อนและปัญหาที่ผู้ชุมนุมเสนอ ซึ่งไม่ได้มีการรับฟังและนำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อแก้ไขตั้งแต่ต้นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้ปัญหาการประชุมยืดเยื้อและกลายเป็นประเด็นที่นำไปสู่การขยายผลทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ และยากต่อการแก้ไข

นอกจากนั้น กลุ่มการเมืองที่แม้อยู่ในข้อตรงข้ามทางความคิด ล้วนต่างมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับกับการชุมนุมเท่าที่มีอยู่ก็เพียงพอแล้ว ประเด็นมีเพียงว่ามี การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และที่สำคัญจะต้องไม่เป็นการบังคับใช้ที่เป็น การกลั่นแกล้งและเลือกปฏิบัติ หรือมีความจงใจที่จะบังคับใช้กฎหมายเพื่อขัดขวางการใช้เสรีภาพของประชาชน เช่น มีการใช้กฎหมายทางหลวง หรือกฎหมายอาญา เพื่อหาเหตุไม่ให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะ หรือการเดินทางบนในพื้นที่ผิวการจราจร ซึ่งขัดกับความ เป็นจริง กล่าวคือ การเดินทางบนถ้าไม่ใช่ผิวการจราจรแล้วจะใช้พื้นที่ที่ที่ เหน หรือ การชุมนุม ถ้าไม่ใช้พื้นที่สาธารณะขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับผู้ชุมนุม จำนวนมากจะชุมนุมกันได้ได้อย่างไร แม้กระทั่งการปราศรัยกับผู้ชุมนุม จำนวนมากก็จำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียง แต่มักถูกเจ้าหน้าที่ตั้ง ข้อหาใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งหากขออนุญาตก็มัก จะไม่ได้รับอนุญาต หรือการตั้งข้อหาว่าสุ่มกันตามประมวลกฎหมาย อาญา ล้วนแล้วแต่เป็นการบังคับใช้กฎหมายแบบบิดเบือนไม่เป็นไป ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ที่สำคัญเป็นการบังคับใช้กฎหมาย

ที่มีเจตนาเพื่อลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

**กลุ่มนักวิชาการ** ได้ให้ทัศนะในเรื่องนี้ว่า หากมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ก็จะทำให้การประชุมในที่สาธารณะเป็นระบบระเบียบมากขึ้น กล่าวคือ มีผู้รับผิดชอบการประชุม มีผู้ประสานงานกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ชัดเจน ส่งผลให้การติดต่อเจรจามีประสิทธิภาพ ผู้ชุมนุมก็จะได้รับความสะดวก เจ้าหน้าที่รัฐก็จะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยในการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะอย่างมืออาชีพ มีทัศนคติต่อผู้ชุมนุมอย่างถูกต้องบนพื้นฐานของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยความเข้าใจนี้จึงไม่จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้ เพราะนอกจากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ยังเป็นการซ้ำเติมหรือสร้างปัญหาใหม่ขึ้นมา แต่กฎหมายชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่เป็นกฎหมายที่มุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือทำให้มีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการจัดให้มีการชุมนุม เช่น การแจ้งการประชุมอาจมีช่องทางการแจ้งหลากหลายไม่ว่าจะเป็นทางโทรศัพท์ อีเมล ไปรษณีย์ ไม่ใช่บังคับให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งด้วยตนเองเพียงอย่างเดียว เพราะหากผู้ชุมนุมที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัดและมีความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมในท้องที่กรุงเทพมหานคร ถ้าไม่เปิดให้มีช่องทางการแจ้งการประชุมที่หลากหลาย ก็จะเป็นภาระกับผู้จัดการชุมนุม ในที่สุดเมื่อไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ต้องมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

ก่อนการประชุม กฎหมายไม่ควรบัญญัติให้มีการขออนุญาตเพื่อจัดการชุมนุม แต่ควรเป็นการบัญญัติให้มีการแจ้งเท่านั้น เพราะหากเป็นการขออนุญาตเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะอนุญาตให้จัดการชุมนุมหรือไม่ก็ได้ อันเป็นการขัดต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือถ้าบัญญัติให้มีการขออนุญาตในบางสถานการณ์หรือการประชุมใน

บางพื้นที่ ก็ควรบัญญัติให้มีการอุทธรณ์และองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์ ต้องไม่เป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่พิจารณาอนุญาตเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนั้น นักวิชาการยังมองว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและเพื่อป้องกันการกระทำที่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเป็นสิ่งที่ควรกระทำ แต่ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้กระทำได้เท่านั้นแต่การไม่มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะก็เท่ากับว่าสังคมไม่มีกรอบกติกาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งสังคมไทยได้เผชิญกับการสูญเสียมาหลายครั้งแล้ว จากกรณีขาดแนวทางในการปฏิบัติต่อการชุมนุม และประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมแต่ได้รับผลกระทบโดยตรง

**กลุ่มประชาสังคมและกลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชน** มีมุมมองเกี่ยวกับกฎหมายชุมนุมสาธารณะคล้ายคลึงกัน คือ เห็นว่ากฎหมายชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมทางการเมือง เมื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ รัฐบาลจึงผลักดันให้มีการออกกฎหมายชุมนุมสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมนุมของประชาชนที่เป็นการชุมนุมในเรื่องปากท้องอันเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและการชุมนุมที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการพัฒนาโครงการด้านต่างๆ ของรัฐ และเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และที่ทำกินของประชาชน อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือชุมชน การพยายามผลักดันให้มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะหากพิจารณาจากเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติแล้ว พบว่า เป็นการร่างกฎหมายเพื่อลดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมากกว่า ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากการตั้ง

เงื่อนไขที่ต้องมีการขออนุญาตก่อนการจัดให้มีการชุมนุม หากไม่ขออนุญาตก็เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยังให้อำนาจหน้าที่กับเจ้าหน้าที่รัฐทำการสลายการชุมนุมเช่นว่านั้นได้ด้วย รวมทั้งการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐทำการสลายการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญา

ประการต่อมา หากมีการแจ้งล่วงหน้าจะมีหลักประกันเรื่องความปลอดภัยหรือไม่ เพราะเป็นไปได้ว่าข้อมูลอาจรั่วไหลไปยังผู้ที่ไม่ประสงค์ดีต่อการชุมนุมและมีการลอบทำร้ายผู้ชุมนุมหรือแกนนำ ซึ่งในอดีตเคยมีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นมาแล้ว

ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะทางเศรษฐกิจและสังคมในเรื่องปัญหาปากท้องและสิ่งแวดล้อมอาจเข้าข่ายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก เพราะเมื่อมีปัญหาคือเดือดร้อนก็จะจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่ได้วางแผนก่อนล่วงหน้าหรือไม่กล้าขออนุญาตเนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยดังกล่าวแล้ว ประการสำคัญ เมื่อการชุมนุมเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายให้กระทำได้อีกต่อเมื่อมีการขออนุญาตเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ สิทธิการชุมนุมจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับกลางของสังคมไทยในการสะท้อนความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล อีกทั้งการชุมนุมยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสื่อสารความคิดเห็นไปยังกลุ่มอื่นๆ ของสังคมให้ได้รับรู้ถึงปัญหาเพื่อการกดดันต่อรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย ขณะเดียวกัน ปัจจุบันนี้ก็มีความหมายอื่นบังคับใช้อยู่แล้ว และหากมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะอาจมีการใช้กฎหมายนี้เพื่อลดรอนสิทธิของประชาชนได้ และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นโทษ

ทางอาญาในที่สุดผู้รับผิดชอบจะเป็นปัจเจกบุคคล ทั้งที่เป็นการต่อสู้เพื่อส่วนรวม ดังนั้นจึงควรแก้ไขปัญหที่ต้นเหตุมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ด้วยการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ปัญหาปัจจุบันคือการไม่บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข ด้วยเหตุนี้จึงมีความเห็นว่ากฎหมายการชุมนุมสาธารณะอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการกับผู้ชุมนุม มากกว่าการเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและขอเรียกร้องให้กับผู้ชุมนุม

ปัญหาเรื่องทัศนคติของผู้มีอำนาจรัฐที่มักจะมองผู้ชุมนุมว่าเป็นพวกที่ขัดขวางความเจริญและการพัฒนาที่ได้พยายามเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านลบผ่านสื่อต่างๆ ทำให้ผู้ชุมนุมตกเป็นจำเลยสังคม ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐมักมองว่าผู้ชุมนุมเป็นฝ่ายตรงข้ามกับตน โดยไม่พิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐที่จะต้องขจัดทุกข์และบำรุงสุขให้กับประชาชนในรัฐ การแสวงหาสาเหตุและข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุของการชุมนุมอย่างเข้าใจและทันกาล ไม่ยืดเยื้อ จึงจะเป็นทางออกของปัญหา แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องดังที่ปฏิบัติกันอยู่จึงส่งผลให้เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เจ้าหน้าที่รัฐจึงควรวางตัวเป็นกลางมากกว่าเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและไม่ควรมองผู้ชุมนุมว่าเป็นพวกขัดขวางการพัฒนาประเทศ

นอกจากนั้น การชุมนุมมีหลายประเภทและหลายลักษณะ การชุมนุมบางประเภทหรือบางลักษณะแม้จะเป็นการชุมนุมสาธารณะก็อาจไม่จำเป็นต้องขออนุญาตหรือแจ้งล่วงหน้า ดังนั้นการให้ความหมายและคำนิยามการชุมนุมสาธารณะควรมีความชัดเจน ว่าอะไรเป็นการชุมนุมที่ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายชุมนุมสาธารณะและต้องมีการขออนุญาตหรือแจ้งล่วงหน้าก่อนจัดให้มีการชุมนุม

ประเด็นต่อมา บทบาทของรัฐในระบอบประชาธิปไตยควรเป็น บทบาทในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากมีกฎหมายชุมนุม สาธารณะก็ควรเป็นกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการ ชุมนุมเพื่อปกป้องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันเป็นสิทธิที่ พลเมืองพึงแสดงออกในทางการเมือง ถึงปัญหาและเรียกร้องให้มีการ แก้ไขปัญหาด้วยการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

**กลุ่มนักธุรกิจ** มีข้อคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรกมีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายชุมนุม สาธารณะเป็นการเฉพาะ โดยเห็นว่าหากมีกฎหมายก็คงจัดการได้ เฉพาะการชุมนุมที่มีขนาดเล็กเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมการประท้วง เพื่อแย่งชิงอำนาจรัฐได้ แต่รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้เจ้าหน้าที่รัฐให้ ความสนใจปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่า เพราะประชาชน ที่ชุมนุมโดยเฉพาะการชุมนุมทางการเมืองพวกเขาไฝหาความเป็นธรรม และความเป็นประชาธิปไตย และเห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทำให้เกิดการเรียกร้องและจำเป็นต้องออกมาชุมนุม ปัจจุบันสังคมไทย มีปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ ผู้ปกครองประเทศไม่ได้ให้ความสนใจ ในการแก้ไขช่องว่างที่เกิดจากการบริหารทางเศรษฐกิจและสังคม การมี กฎหมายนี้จึงควรเอื้ออำนวยให้กับผู้ยากจนที่ได้รับความเดือดร้อนและ ไม่ได้รับความยุติธรรมอันเป็นการส่งสัญญาณถึงรัฐบาลให้ความสำคัญกับ การแก้ปัญหามากกว่าการละเลยปัญหา ซึ่งจะทำให้ปัญหาทวีความ รุนแรงในภายภาคหน้า ประการสำคัญ ความเดือดร้อนของประชาชน มีมากกว่ากลุ่มธุรกิจหรือบุคคลที่ร่ำรวย ซึ่งสามารถมีช่องทางในการ แสดงออกซึ่งปัญหา และมีทางแก้ไขปัญหามากกว่า

ดังนั้น นักธุรกิจกลุ่มนี้จึงเห็นว่ากรอบกติกาจึงอาจมีความสำคัญน้อยกว่า แต่การนี้ถึงประโยชน์ของสังคมเป็นเรื่องสำคัญมากกว่า เรื่องนี้ต้องปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองให้กับคนไทย กฎหมายอย่างเดียวไม่อาจแก้ปัญหาทางสังคมได้ เมื่อคนในสังคมไม่ให้การยอมรับกฎหมายจะมีความศักดิ์สิทธิ์ก็ต่อเมื่อมีความเข้าใจ ได้รับการยอมรับ การบังคับใช้จึงจะมีผลอย่างจริงจัง และปฏิบัติอย่างเสมอภาคทุกฝ่าย ประเด็นสำคัญ การให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายหรือสื่อความให้ชาวบ้าน เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น นอกจากนี้ยังเห็นว่าข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐ ควรแสดงออกด้วยความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความเข้าใจต่อปัญหา มีความเป็นกลางและมีความเป็นมืออาชีพ โดยเร่งแก้ไขหรือบรรเทาข้อเรียกร้องของปัญหา ตั้งแต่ต้นทาง ปัญหาต่างๆ ก็สามารถคลี่คลายได้

นักธุรกิจอีกกลุ่ม มีความเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะ เพราะการชุมนุมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น และพื้นที่สาธารณะประโยชน์ได้รับผลกระทบโดยตรง ทำให้ประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมถูกละเมิดสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นนักเรียน ประชาชนทั่วไป ผู้เจ็บไข้ได้ป่วยที่จำเป็นต้องใช้เส้นทางเพื่อไปโรงพยาบาลหรือนักธุรกิจ หากไม่มีกฎหมายกำกับเป็นกรอบกติกาให้สังคมมีแนวทางปฏิบัติในการมีการชุมนุมสาธารณะ ดังเช่นที่ผ่านมา ทุกฝ่ายไม่ว่าผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่รัฐมักกระทำเกินกว่าเหตุ แต่นักธุรกิจก็เกรงเหมือนกันว่าการชุมนุมที่ยืดเยื้อ หรือการชุมนุมบริเวณที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่จะส่งผลกระทบต่อประกอบการ และบางครั้งจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อความอยู่รอด อีกทั้งยังก่อความไม่สะดวกนานาประการในบริเวณใกล้เคียงที่มีการชุมนุม



อีกด้วย จากประสบการณ์พบว่า หากเป็นการชุมนุมของผู้ได้รับความเดือดร้อนซึ่งเป็นชาวบ้านทั่วไปการมีกฎหมายนี้อาจจะกำกับให้เป็นไปตามกติกาได้บ้าง แต่หากเป็นเรื่องการเมืองและเป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมาก การมีกฎหมายหรือไม่มีกฎหมาย มีค่าเท่ากัน ดังเช่นการชุมนุมทางการเมืองที่มีเป้าหมายในการโค่นล้มรัฐบาลดังที่ผ่านมาในอดีต ได้สร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจและประชาชนที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมาก ซึ่งเรียกร้องให้สังคมได้พิจารณาปัญหาที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะที่ไปละเมิดต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักธุรกิจมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ในอนาคตการชุมนุมสาธารณะจะไม่เหมือนเดิม เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เป็นเครื่องมือสื่อสารในการแลกเปลี่ยนและเผยแพร่ความคิดเห็นที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและรุนแรง อันเนื่องจากแรงกดดันที่มีเต็มที่แล้วจึงจะมีการนัดหมายเพื่อออกมาชุมนุมในที่สาธารณะ

**กล่าวโดยสรุป** จากการรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันคือ มีทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ แม้ว่าโดยส่วนใหญ่ที่เป็นผู้เข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง หรือผู้ที่สนใจกับกิจกรรมทางการเมือง จะมีแนวโน้มในการไม่เห็นด้วย แต่กลุ่มที่เป็นนักวิชาการกลับเห็นว่าเพื่อให้มีกรอบกติกาของสังคมเป็นแนวปฏิบัติ และเพื่อลดการใช้อำนาจที่มีชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ จะช่วยให้การชุมนุมสาธารณะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ กลุ่มประชาสังคม กลุ่มสิทธิมนุษยชน แม้ไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมาย

ชุมนุมสาธารณะในระยะเร่งด่วนที่เกิดขึ้น แต่หากเป็นกฎหมายการชุมนุมที่จะมีขึ้นในอนาคต ควรเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะ ขณะเดียวกัน ก็ควรเป็นกฎหมายที่จำกัดการใช้อำนาจที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐในระหว่างการชุมนุม ส่วนกลุ่มธุรกิจเห็นว่าการออกกฎหมายควรคำนึงถึงการป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้อื่น และควรมีให้การคุ้มครองประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมด้วย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ในอนาคตหากจำเป็นต้องมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะก็ควรเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมหรือเอื้อประโยชน์ต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยต้องมีบทบัญญัติควบคุมกำกับไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมโดยสันติของประชาชน นอกจากนี้ต้องบัญญัติให้ภาครัฐมีหน้าที่และให้ความสำคัญกับการรับฟังเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ชุมนุมอย่างมีขั้นตอนตามกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ตลอดจนเมื่อทางการบริหารหรือปกครองไม่อาจแก้ไขปัญหาก็เป็นข้อเรียกร้องจากการชุมนุมได้ ก็ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ทำการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

นอกจากการเสวนาทั้งสี่ครั้งนั้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เคยจัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เพื่อให้มีการขับเคลื่อนสังคมคู่ขนานไปกับการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งปรากฏผลการสรุปและประมวลข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น ตามที่ปรากฏในรายงาน

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 210/2554 เรื่องการตราพระราชบัญญัติการประชุมมนุษยศาสตร์ พ.ศ. .... ดังนี้

1. รายงานสรุปการประชุมโครงการเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การประชุมมนุษยศาสตร์ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 ณ โรงแรมรามาคาเดนท์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งในที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ควรนำร่างพระราชบัญญัติการประชุมมนุษยศาสตร์ พ.ศ. .... ฉบับที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีกลับไปพิจารณาใหม่ เนื่องจากบทบัญญัติต่างๆ เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดการควบคุมการประชุมมากกว่าการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ชุมนุม

2. สรุปความเห็นจากเวทีเสวนา ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมมนุษยศาสตร์ พ.ศ. .... วันที่ 29 มิถุนายน 2553 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ต่างได้นำเสนอหลักการ ข้อมูล และข้อเสนอแนะไปในทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อการชุมนุมมากกว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมมนุษยศาสตร์

3. สรุปเวทีรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติชุมนุมมนุษยศาสตร์ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2553 ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ในที่ประชุมบางส่วนเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมมนุษยศาสตร์มีความจำเป็น แต่จะต้องมีสาระสำคัญที่ไม่ลดทอนเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

4. ประมวลข้อมูลจากแบบรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการประชุมมนุษยศาสตร์ พ.ศ. .... วันที่ 8 กรกฎาคม 2553 ณ

สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เข้าร่วมการประชุมได้แสดงความคิดเห็นในแบบรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางรวมถึงให้ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการร่างกฎหมายให้เป็นไปในทางส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพต่อการชุมนุมและการจัดบทบาทรัฐให้มีหน้าที่อำนวยความสะดวกต่อการใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุม แต่ไม่ล่วงละเมิดต่อเสรีภาพของผู้อื่น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีให้ทัศนะเรื่องประเด็นการแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือ ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการแจ้งการชุมนุมให้ทราบล่วงหน้า เนื่องจากเกรงว่ารัฐบาลจะจัดกำลังเจ้าหน้าที่มาจัดการหรือขัดขวางผู้ที่เข้ามาร่วมชุมนุม และถึงแม้จะเป็นเพียงการแจ้งเพื่อทราบโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่กรณีที่ไม่สามารถแจ้งภายในกำหนดเวลาจะต้องมีการขอผ่อนผันและได้รับอนุญาตก่อนจึงจะจัดการชุมนุมได้ จึงเท่ากับว่าต้องขออนุญาตก่อนการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ประเด็นการให้องค์กรตุลาการเป็นผู้สั่งห้ามการชุมนุมแทนฝ่ายปกครอง ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ศาลเป็นผู้สั่งห้ามการชุมนุมนั้น อาจตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลได้ และขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย โดยนำเอาศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมาใช้อำนาจทางปกครองหรือทางบริหาร หากต้องการให้การสั่งการเกี่ยวกับการชุมนุมเป็นไปด้วยความรอบคอบ ควรจัดให้มีคณะกรรมการร่วม ประกอบด้วย ตัวแทนจากศาล พนักงานอัยการ ตำรวจ และตัวแทนผู้ชุมนุมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นเขตอำนาจศาล ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่าศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐควรเป็นศาลปกครอง เนื่องจากการจัดการ เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายเห็นว่า ศาลที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ชุมนุมควรเป็นศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ชุมนุมนั้น เนื่องจากมีที่ทำการทั่วทุกจังหวัด

ประเด็นบทกำหนดโทษจำคุกผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมกรณีที่ไม่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ควรกำหนดบทบาบทหน้าที่และบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติของกฎหมายไว้ให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดหน้าที่และ ขอบเขตแห่งสิทธิในการปฏิบัติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการชุมนุม เช่น ผู้ชุมนุม ผู้นำการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมที่ ถูกห้ามหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขกฎหมายเป็นเรื่องการขัดคำสั่งทางปกครอง การลงโทษควรเป็นโทษทางปกครอง (โทษปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษ ทางอาญา (โทษจำคุก) เพราะการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการ รับรองตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่กระทำความผิดไม่ใช่อาชญากร จึงเห็นว่า ไม่ควรกำหนดความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้

ประเด็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชุมนุม ผู้เข้าร่วมประชุม บางส่วนเห็นว่า การห้ามชุมนุมในสถานที่ทำการของรัฐ เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เป็นการจำกัดสิทธิมากเกินไป เพราะกระบวนการเรียกร้องย่อมต้องมีการกดดันด้วยการชุมนุมในสถานที่ เหล่านี้ และควรมีการกำหนดเขตสำหรับกรณีผู้ชุมนุม 2 กลุ่ม ที่มีความเห็นขัดแย้งหรือตรงข้ามกัน เพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าหรือ ยั่วยุอันจะนำไปสู่การเกิดความรุนแรง

บทนิยาม ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า บทนิยาม “ผู้จัดการชุมนุม” มีความหมายไม่ชัดเจนและมีการขยายความมากเกินไป ส่วนเรื่องเขตอำนาจศาลการที่นิยามความหมายว่าให้หมายถึงศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่นั้นๆ เห็นว่าโดยหลักการแล้วเรื่องนี้ควรเป็นเขตอำนาจศาลปกครอง หรือหากต้องการความยืดหยุ่นก็อาจกำหนดให้เป็นไปตามลักษณะแห่งคดีว่าอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

5. สรุปสาระสำคัญของที่ได้จากเวทีรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2553 ณ โรงแรม บีพี สมิทลา ไฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท จังหวัดสงขลา ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย วิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนจากภาคประชาชนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ดังนี้

1. การเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการชุมนุม เนื่องจากการชุมนุมจะใช้ระยะเวลาเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่า รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้ามาแก้ไขปัญหามีเมื่อใด ซึ่งขัดกับบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งให้ผู้รับแจ้งทราบว่าจะชุมนุมในระยะเวลาเท่าใด

2. การอนุญาตให้ชุมนุมหรือชุมนุมต่อไปได้หรือไม่ด้วยการให้อำนาจฝ่ายตุลาการเป็นการใช้กฎหมายบริหารประเทศแทนฝ่ายบริหารนั้น ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ การสั่งห้ามและยกเลิกการชุมนุมดังกล่าว จึงควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเท่านั้น

3. การกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งต่อผู้รับแจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุมสาธารณะหรือจะต้องขออนุญาตก่อนนั้น ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมที่สงบและ

ปราศจากอาวุธ

4. บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการประชุมหมุ่সাธาธารณะ พ.ศ. .... (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี) บัญญัติเฉพาะเจาะจงให้อำนาจศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่ชุมนุมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งมีวิธีการพิจารณานบนข้อสันนิษฐานว่า คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกัน คือ ระหว่างเอกชนกับเอกชน ดังนั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะให้ศาลดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีอำนาจเหนือเอกชน

5. ร่างพระราชบัญญัติการประชุมหมุ่সাธาธารณะ พ.ศ. .... ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้ เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งเกิดจากสาเหตุที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วหากประชาชนไม่เดือดร้อนก็จะไม่มาเรียกร้องหรือชุมนุมประท้วง ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐได้จัดการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วแล้ว การชุมนุมก็จะไม่เกิดขึ้นหรือยุติโดยเร็วและไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายมาใช้บังคับ

6. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมসাธาธารณะ ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยและระเบียบของสังคม รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่การประชุมหมุ่সাธาธารณะ ไม่ใช่ใช้ออกมาเพื่อลิดรอนสิทธิของประชาชน ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่ให้กระทำและควบคุมผู้ชุมนุมมากกว่าที่จะกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการที่เหมาะสม ไม่แสดงตนเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้ชุมนุม

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมসাธาธารณะได้ แต่ต้องมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม

8. เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อกลุ่มผู้ชุมนุม

และต้องมีการฝึกทักษะการยุติการชุมนุมโดยไม่ต้องใช้อาวุธให้เป็นไปตามหลักสากล

9. กฎหมายไม่ควรกำหนดให้ฝ่ายตุลาการเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจสั่งห้ามและเลิกการชุมนุม

10. ประชาชนในภาคใต้มีความกังวลอันเนื่องมาจากมีโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการกำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น โครงการทำเรื่อน้ำลึกในจังหวัดสตูล เป็นต้น ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นอย่างรุนแรง ดังนั้น หากมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ประชาชนอาจไม่สามารถชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือประท้วงรัฐบาลหรือเจ้าของโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวได้

หลักการสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การจัดระเบียบและส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองไว้ กฎหมายนี้จึงไม่อาจมีเนื้อหาขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นจึงต้องระมัดระวังไม่ให้เป็นการใช้อำนาจรัฐไปลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ทำการชุมนุม แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ได้เป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุมและความปลอดภัยสาธารณะประกอบด้วย





## สรุปวิเคราะห์

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ส่งผลให้การชุมนุมแทบทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมทางการเมืองหรือการชุมนุมอันเนื่องมาจากปัญหาความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้ชุมนุมต่างอ้างว่า การชุมนุมที่จัดขึ้นนั้นเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอันเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ข้อถกเถียงดังกล่าวขยายวงมากขึ้น เมื่อการชุมนุมทางการเมือง เหลือง แฉง ทวีความร้อนแรง โดยมีวาทกรรม “สันติ อหิงสา” ที่พยายามสื่อความให้เห็นว่าการชุมนุมที่จัดขึ้นเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ขณะที่อีกฝ่ายมองว่าวาทกรรมดังกล่าวเป็นเพียงข้ออ้างสร้างความชอบธรรมให้การชุมนุมที่ดูเหมือนว่าไม่สงบและไม่ปราศจากอาวุธอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้เสรีภาพว่าควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด การชุมนุมที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น การปิดถนน สถานที่สาธารณะ หรือหน่วยงานราชการกระทำได้หรือไม่หรือกระทำได้มากน้อยเพียงใด และเนื่องจากเสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่สำคัญหากเกิดปัญหาจากการใช้เสรีภาพดังกล่าวจะดำเนินการอย่างไร หน่วยงานใดต้องรับผิดชอบ

ด้านใดบ้าง สถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการที่จะมีกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ที่สามารถนำไปปฏิบัติงานได้ด้วยเหตุนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีการชุมนุมทางการเมือง จึงได้ริเริ่มร่างกฎหมายชุมนุมสาธารณะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ หากไม่มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นกรอบกติกาการปฏิบัติในกรณีที่มีการชุมนุมทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติงานได้ยากและไม่สามารถจัดระเบียบหรือคุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะทั้งต่อผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปเพื่อให้บังเกิดความสงบเรียบร้อยได้ ขณะเดียวกันก็มีผู้สนับสนุนให้มีกฎหมายชุมนุมสาธารณะโดยหวังให้เป็นกรอบกติกาในการชุมนุมสาธารณะและป้องกันปัญหากระทบกระทั่งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ชุมนุมและระหว่างผู้ชุมนุมกับประชาชนทั่วไปอีกด้วย ประการสำคัญ เมื่อมีกรอบกติกาก็หวังว่าการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจะลดน้อยลงเช่นกัน ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 วรรคสอง ที่ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” การมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะจึงได้รับการพิจารณาสู่สังคมไทยในช่วงที่สถานการณ์ความขัดแย้งขึ้นสู่ความ

รุนแรงอย่างสูง โดยเฉพาะช่วงปี 2552-2553 อาทิ การยึดทำเนียบรัฐบาล ปิดสนามบิน ปิดถนน สร้างสิ่งกีดขวางใกล้โรงพยาบาล ยากแก่การเข้าถึงสาธารณสุข รวมถึงการยู่ด้วยอารมณ์ เพื่อก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย กระทั่งทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่สร้างความเดือดร้อน รำคาญ และเสียหายจากการปิดเส้นทางจราจร การทำลายทรัพย์สิน การตรวจค้นร่างกายและทรัพย์สินของผู้ที่มีความจำเป็นต้องผ่านทางในบริเวณที่ชุมนุม

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์และไม่อาจจำกัดได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาในเชิงหลักการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะพบว่า แม้มีการบัญญัติไว้ว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้จำกัดได้กรณีที่สำคัญอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการชุมนุมสาธารณะ จึงสรุปได้ว่า เสรีภาพประการนี้ไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ แต่เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ กล่าวคือ ในยามที่บ้านเมืองเป็นปกติสุข การจำกัดการชุมนุมสามารถกระทำได้ในกรณีที่เป็นชุมนุมในสถานที่สาธารณะ และการจำกัดเสรีภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยในกรณีเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรืออยู่ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก แต่กรณีการรักษาความสงบเรียบร้อยจะนำมากล่าวอ้างเป็นการทั่วไปเพื่อจำกัดเสรีภาพการชุมนุม

สาธารณะไม่ได้ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพการชุมนุมโดยถือว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนก็จะถูกจำกัดเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็นภายใต้กฎหมายหรือคำวินิจฉัยของศาลเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมหรือความมั่นคงของประเทศ

เมื่อเสรีภาพการชุมนุมสามารถจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายชุมนุมสาธารณะจึงต้องมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประการสำคัญคือ ต้องระลึกละเอียดเสมอว่า กฎหมายชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องของข้อยกเว้นไม่ใช่หลักทั่วไป ด้วยเหตุนี้จะบัญญัติกฎหมายให้กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะร่างกฎหมายในทำนองนำข้อยกเว้นมาเป็นหลักทั่วไปและนำหลักทั่วไปเป็นข้อยกเว้นไม่ได้ เช่น จะบัญญัติกฎหมายให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะด้วยการกล่าวอ้างความสงบเรียบร้อยในภาวะปกติที่ไม่เกิดสงคราม ไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกไม่ได้

ประการต่อมา นอกจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไว้แล้ว ตามมาตรา 63 สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 21 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ในด้านเศรษฐกิจ

สังคม การชุมนุมและการเดินขบวนเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทยในการสะท้อนความเดือดร้อน ปัญหาปากท้อง และข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล ส่วนนี้ในทางการเมือง-การปกครอง การชุมนุมและการเดินขบวนถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่างๆ ต่อสังคมและเป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาล เสรีภาพในการชุมนุมจึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่สังคมไทยยังไม่มีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ประเทศไทยจึงคงมีแต่กฎหมายที่ใกล้เคียงและกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกฎอัยการศึกเพื่อใช้ในการจำกัดเสรีภาพ ดังนั้น เมื่อมีการชุมนุมหรือเดินขบวนเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้โดยอนุโลม อันเป็นการขัดแย้งกับหลักเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการชุมนุมในที่สาธารณะ รวมถึงกฎหมายอื่นที่มีความใกล้เคียงมาปรับใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพของการชุมนุม อาทิ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติทางหลวง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอ้างว่าเพื่อรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วถึงความล้มเหลวจากการใช้กฎหมายดังกล่าว

<sup>41</sup> การชุมนุมในที่สาธารณะ - จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. <http://www.enlighted-jurists.com>.

โดยในปัจจุบันที่ยังไม่มีกฎหมายที่ตราขึ้นมาเป็นการเฉพาะในเรื่องของการชุมนุมสาธารณะ อีกทั้ง ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และคุ้มครองประชาชนบุคคลที่สามในอันที่จะใช้พื้นที่สาธารณะนั้นได้ด้วย จึงทำให้เกิดการล่วงละเมิดต่อเสรีภาพ และการกระทบกระทั่งกันจากทุกฝ่าย ตั้งแต่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกัน อันเนื่องจากการขาดกรอบกติกาที่ชัดเจนในการปฏิบัติต่อกัน นำมาซึ่งความเสียหาย และความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินอย่างประมาธคามมิได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองในหลายๆครั้งที่ผ่านมาและรวมถึงการชุมนุมในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย

นอกจากนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยสุจริตจะถูกมองเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้ชุมนุมและสร้างความรู้สึกเกลียดชังระหว่างกัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานยังอาจถูกดำเนินคดีหรือถูกดำเนินการทางวินัยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมืองเกิดขึ้น อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐขาดทิศทางการปฏิบัติ และนำมาซึ่งการเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการแม้กระทำให้โดยสุจริต หรืออาจเกิดการเฉื่อยงาน ละเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เพราะการเมืองไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นมีผลโดยตรงต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวมของรัฐบาล เพราะข้าราชการไม่มีวินัย ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและกฎหมายที่นำมาใช้ก็ไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดผลได้ ดังที่ปรากฏให้เห็นผลในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองอย่างสูงในช่วงปี 2550-2553 กระทั่งเหตุการณ์บานปลายถึงแก่การใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุม และ

ไม่มีหลักประกันใดๆ ต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ คำถามจึงมีอยู่ว่า สังคมไทยได้ตระหนักและเห็นความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะมากน้อยเพียงใด ซึ่งหมายรวมถึงการเข้าใจต่อความรับผิดชอบในการใช้เสรีภาพอย่างมีนัยสำคัญมีมากน้อยเพียงใด เพราะการรับผิดชอบต่อสังคมถึงความเข้าใจต่อข้อจำกัดที่อาจมีได้ในกรณีการใช้เสรีภาพที่ไม่อาจล่วงละเมิดต่อบุคคลอื่น หรือประโยชน์สาธารณะ หากแต่เป็นการใช้เสรีภาพบนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อส่วนรวม อันหมายถึงผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับประโยชน์ของผู้อื่นหรือส่วนรวมเป็นสำคัญ

การตระหนักต่อเรื่องดังกล่าว สังคมไทยควรได้ทำการศึกษาจากการพัฒนาการทางสังคมของประเทศที่พัฒนาด้านประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ถึงการมีกรอบกติกาที่ชัดเจน หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนในที่สาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดที่ได้เกิดขึ้นหลายครั้งแล้วในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเรื่องการชุมนุม รวมถึงการปฏิบัติและการมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม หรือการชุมนุมทางการเมืองจากสังคมของเราเอง และศึกษาความสำเร็จจากประเทศอื่นเพื่อเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความสำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพโดยมีข้อจำกัดที่เข้าใจร่วมกัน คือ ความรับผิดชอบต่อในทุกกรณีที่มีการใช้เสรีภาพ เพราะการใช้เสรีภาพที่ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวมนำมาซึ่งความสูญเสียดังที่ได้รับบทเรียนแล้วในสังคมไทย



สรุปได้ว่า การมีกฎหมายการประชุมมนุษยศาสตร์นั้น จะต้องพิจารณาภายใต้เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลให้เนื้อหากฎหมายไม่เป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่จะทำให้มีการอบกติกากี่ชัดเจน และยังอาจเป็นการส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเสรีภาพ ขณะเดียวกัน หากจะต้องพิจารณาว่าควรมีกฎหมายประชุมมนุษยศาสตร์หรือไม่ ก็ควรพิจารณาจากฐานข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอและรอบด้าน รวมถึงประสบการณ์ความผิดพลาดที่ควรได้รับการแก้ไขดังกล่าวมาแล้ว อีกทั้งยังจะต้องให้การศึกษาคึกษา ให้ความรู้แก่ประชาชนคนไทยได้ตระหนักในหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เห็นคุณค่าในความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน เรื่องความเสมอภาคและความยุติธรรม รวมถึงการให้การศึกษากทางการเมืองแก่ประชาชนเพื่อให้คนไทยรู้เท่าทันทางการเมือง ไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้งทางการเมือง ในนาม “การมีส่วนร่วม” ทางการเมืองที่ฉ้อฉล

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมึกฎหมายการประชุมมนุษยศาสตร์หรือไม่ก็ตาม รัฐบาลหรือกลไกรัฐในสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นผู้เข้าร่วมการประชุมมนุษยศาสตร์หรือไม่ก็ตาม จะต้องตระหนักว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” ด้วยเหตุนี้การรวมตัวกันของมนุษย์ไม่ว่าจะในรูปแบบ สังคม ชุมชน สมาคม หรือแม้กระทั่งการประชุมจึงเป็นเรื่องธรรมชาติอันเป็นปกติวิสัยของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิทธิตามธรรมชาติ อันเป็นที่มาของหลักกฎหมายธรรมชาติประการหนึ่ง ดังนั้นการรวมตัวกันของมนุษย์จึงเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เพราะเป็นสิ่งที่มิเหตุดผลสอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ โดยนัยนี้กฎหมายหรือการกระทำที่ดีและมีประโยชน์ย่อมไม่ขัดกับหลักธรรมชาติดังกล่าว

สิทธิตามธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาติ เกิดจากความเชื่อมั่นและ  
 เน้นการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานสำคัญของสิทธิมนุษยชน  
 โดยหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติ คือ การเคารพ  
 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการมีส่วนร่วมทางสังคม ด้วยเหตุนี้ การ  
 ลิดรอนการมีส่วนร่วมทางสังคมจึงเป็นการไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็น  
 มนุษย์อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้นรัฐจึงต้องเคารพการมี  
 ส่วนร่วมของประชาชนในทุกรูปแบบ ซึ่งหมายความรวมถึงการชุมนุม  
 สาธารณะด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ รัฐยังต้องให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพ  
 อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น  
 เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา  
 และการสื่อความหมายโดยวิธีการอื่นใด

อย่างไรก็ตาม รัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้ใช้เสรีภาพ  
 ในการชุมนุมสาธารณะจะต้องให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล  
 อื่นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะบางครั้งการชุมนุมสาธารณะอาจส่งผล  
 กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร เช่น กระทบต่อ  
 เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิที่จะใช้ที่สาธารณะร่วมกัน หรือกระทบต่อ  
 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวโดยต้องตระหนักว่าการอ้างศักดิ์ศรีความเป็น  
 มนุษย์ หรือการใช้สิทธิเสรีภาพกระทำได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพ  
 ของบุคคลอื่นเป็นสำคัญ

กล่าวสำหรับผู้ที่มีหน้าที่กำหนดกรอบกติกาในการชุมนุมสาธารณะ  
 ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ กฎหมาย กฎ ระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติ  
 ซึ่งจะต้องกระทำในฐานะสมาชิกสภาอันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในฐานะ  
 ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่จัดวางแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย  
 พึงระลึกลูกอยู่เสมอว่า นอกจากต้องให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน

ซึ่งประกอบด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค แล้ว การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

## ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อสังคมไทย

จากการศึกษาในเรื่องการประชุมมนุษยศาสตร์ในสังคมไทย และเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ได้มีการพัฒนาระบบคิดและการปฏิบัติ จนเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนพร้อมๆ กับการมีหลักประกันต่อเสรีภาพให้กับบุคคลที่สามด้วยนั้น ทำให้ผู้ศึกษาเรื่องนี้ได้พิจารณาถึงความสำคัญของหลักคิดสำคัญของประเทศที่มีพัฒนาการประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา ซึ่งล้วนให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ซึ่งย่อมเคารพต่อความแตกต่างกันทั้งทางความคิด ศิลปะ วัฒนธรรม ซึ่งดำรงอยู่ในทุกสังคม เป็นการยอมรับในความเป็นมนุษย์ การเห็นต่างในความคิดจึงไม่จำเป็นต้องสร้างความแตกแยกทางสังคม ซึ่งสวนทางกับแนวทางและวิธีการประชาธิปไตยที่ต้องการการประนีประนอม การรับฟังความคิดเห็นกันให้มาก เพื่อช่วยกันหาข้อสรุปที่ดีที่สุดของสังคมร่วมกัน อันแสดงถึงการยอมรับคุณค่าของคนอื่น และเป็นการแสดงออกถึง “การมีส่วนร่วม” ด้วยกันทุกฝ่ายของความคิดเห็น ไม่ใช่ยอมรับความคิดเห็นใดความคิดหนึ่งจากการผูกขาดการนำ การชี้แนะ และสร้างพลังกดดันจากจำนวนตัวเลขที่มากกว่า เหนือกว่าให้อีกฝ่ายยอมรับ ดังที่ปรากฏในสังคมไทยว่า ผู้ได้คะแนนเสียงมากกว่ามักจะแสดงออกถึงความชอบธรรมของชัยชนะที่จะทำอะไรก็ได้ โดยไม่นำพาต่อเสียงอื่นๆ ใน

สังคมที่ท้วงติงและไม่เห็นด้วย ด้วยทัศนะเช่นนี้จึงขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย ที่แม้ให้ความสำคัญกับเสียงส่วนใหญ่ แต่ก็ไม่ได้ละเลยเสียงส่วนน้อย จึงจำเป็นต้องรับฟัง ทบทวน และแก้ไขจากเสียงคัดค้าน ท้วงติงเสมอ ดังนั้นในสภาพการณ์ที่ความขัดแย้งยังดำรงอยู่ที่ยากแก่การปรองดอง และเชื่อว่าความขัดแย้งในลักษณะนี้จะยังคงมีอยู่ ตราบเท่าที่สังคมไทยยังคงเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การเข้าถึงการใช้ทรัพยากรของชาติ ไม่ว่าจะเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข และการเมือง ก็ยังเป็นข้อจำกัดของประชาชนโดยทั่วไป เฉพาะประชาชนระดับล่าง การสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิต่างๆ ในทุกด้านจึงอยู่ที่การให้ความสำคัญกับการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองให้ รู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รู้การปกครองในระบบอบประชาธิปไตยว่าพลเมืองทำอะไรได้บ้าง การปกครองบ้านเมืองเป็นเรื่องของพลเมืองทุกคนไม่ใช่เรื่องของผู้ปกครองหรือนักการเมืองเท่านั้น และรู้ว่าพลเมืองใช้สิทธิเสรีภาพในด้านใดได้บ้าง เพื่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปสู่ความผาสุกและสันติที่ยั่งยืน ซึ่งสังคมไทยควรได้พิจารณาใน 2 ประการ ดังนี้

#### 1. การให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิมนุษยชนศึกษา (Human Rights)

เพื่อให้การใช้เสรีภาพมีคุณค่าและมีความหมายทั้งในระดับปัจเจกและส่วนรวมอันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ควรที่สังคมไทยจะได้ตระหนักถึงหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิความเป็นมนุษย์ที่จะได้รับโอกาสและสิทธิอย่างเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง เพื่อให้พลเมืองได้ใช้สิทธิของพลเมืองในทุกทางเพื่อพัฒนาตนและพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง

จากประสบการณ์การประชุมมนุษยศาสตร์ และการเดินทางบวชนใน  
 ที่สาธารณะในแต่ละครั้งของสังคมไทย แม้รัฐธรรมนูญจะได้รับรองการ  
 ใช้เสรีภาพดังกล่าวแล้ว แต่นั่นยังไม่ใช้หลักประกันให้การใช้เสรีภาพ  
 ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และเป็นผลในทางบวกต่อการพัฒนาประเทศ  
 ตราบเท่าที่สังคมไทยยังขาดการตระหนักรู้และความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึง  
 ความหมายและคุณค่าของเสรีภาพ โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงออกซึ่ง  
 การคิดเห็น อันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดของความเป็นมนุษย์ที่มีมา  
 โดยธรรมชาติ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นมนุษย์ที่มีคุณค่า และมี  
 คักดิ์ศรีเสมอหน้ากัน โดยการไม่ดูถูกดูแคลน เบียดเบียน หรือทำการ  
 ละเมิดแก่ผู้อื่นทั้งทางกาย วาจา และใจ การให้การศึกษาและให้มีการ  
 ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนจะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพ เพราะ  
 สิทธิมนุษยชนนั้น ให้ความสำคัญกับการเคารพในความเป็นมนุษย์ของ  
 ผู้อื่นด้วย การมีความเห็นที่แตกต่างกันย่อมสามารถแสดงออกได้ เพื่อ  
 เป็นการสะท้อนบอกความต้องการหรือปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้มีการแก้ไข  
 อีกทั้งยังแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง  
 หรือพัฒนาไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น การใช้สิทธิแสดงออกของพลเมืองในการ  
 แสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ย่อม  
 สะท้อนจุดยืนของพลเมืองเพื่อปกป้องคุ้มครองชุมชนและสังคมที่เขาอยู่  
 ซึ่งเป็นการแสดงออกทั้งในเรื่องของสิทธิชุมชน สิทธิพลเมือง สิทธิใน  
 เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงนับเป็นความชอบธรรมที่พลเมือง  
 จะแสดงออกในวิถีทางประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการใช้เสรีภาพดังกล่าว  
 ซึ่งคนไทยทุกคนควรได้ตระหนักในเรื่องนี้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการล่วงละเมิด  
 กันถึงแก่การทำลายล้างกันจนถึงแก่ชีวิต และทำลายทรัพย์สินอันเป็น  
 สาธารณประโยชน์ การให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน หรือ สิทธิมนุษยชน

ศึกษา จึงมีความจำเป็นและเร่งด่วนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงที่ความขัดแย้งทางการเมืองยังดำรงอยู่และยากแก่การแก้ไขและเยียวยาในทางการเมือง การใช้หลักสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการชุมนุมในที่สาธารณะ การเยียวยาและการปรองดองอาจสำเร็จได้เร็วยิ่งขึ้นเมื่อทุกฝ่ายต่างตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกันที่ต้องการได้รับการเคารพและรับฟังร่วมกัน มากกว่าการใช้ผลประโยชน์ทางการเมือง และความรู้สึกทางการเมืองมาเป็นตัวขับเคลื่อนปัญหามากกว่าการคลี่คลายปัญหา ซึ่งการปลูกฝังในเรื่องความรักในมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนนี้ จำเป็นต้องให้ความรู้คู่กับการปฏิบัติตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ เพื่อให้เป็นวิถีปฏิบัติในทุกสถานที่ทุกเวลา อันเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพด้วยความรู้ ข้อเท็จจริง ด้วยสติและปัญญาที่มนุษย์พึงแสดงออกต่อกันโดยมีเป้าหมายปลายทางที่สันติ

## 2. การให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education)

ปี พ.ศ. 2555 เป็นปีที่ 80 ของการพัฒนาประชาธิปไตยสำหรับสังคมไทยนั้น แต่ปรากฏว่าคนไทยยังมีความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยไม่ตรงกัน ทำให้ยังมีความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยในทุกเรื่อง ทั้งในเรื่องวิธีการและเป้าหมาย และไม่อาจยุติปัญหาลงได้ กระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่สร้างความสูญเสียทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินมาหลายครั้งแล้ว และล่าสุดที่เพิ่งเกิดขึ้นในปี 2553 อันสะท้อนให้เห็นว่าคนไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองอยู่มาก ดังนี้ การให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education) แก่คนไทยทั่วไปให้เข้าใจวิถีการใช้ชีวิต การคิด และการใช้เสรีภาพอย่างมีความรับผิดชอบในครรลองของระบอบประชาธิปไตย ย่อมเป็นเรื่องจำเป็น

เรื่องด่วนอย่างยิ่ง การให้การศึกษาดังกล่าวนี้อาจทำให้คนไทยเข้าใจถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่เคารพและเห็นคุณค่าในความเป็นมนุษย์ มีความอดทน อดกลั้นต่อความแตกต่างกันทางความคิดและการแสดงออกซึ่งบอกจุดยืนของเขา เป็นการศึกษาที่สนับสนุนการมีเสรีภาพที่จะคิดและแสดงออกโดยปราศจากการครอบงำและชี้แนะทางความคิด เป็นการศึกษาที่สร้างนักคิดและนักปฏิบัติ เป็นการศึกษาที่ฝึกฝนให้เยาวชนได้ลงมือทำและนำไปคิดโดยยึดโยงกับประโยชน์ของสังคม ด้วยตระหนักว่าทุกๆ คนเป็นสมาชิกของสังคมที่ล้วนมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในความเป็นปกติสุขของตนและสังคม เป็นการศึกษาที่ปลดปล่อยพันธนาการแบบเดิมๆ ที่เพียงแต่สอนให้จำและนำไปสอบ เป็น “การสอนให้ทำและนำไปคิด” คู่กับความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการศึกษาโดยมีเป้าหมายเพื่อรับใช้สังคม ซึ่งจะเป็จริยธรรมและคุณธรรมที่ติดตามตัวเด็กไปภายภาคหน้า ต่อเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่เขาจะเป็นพลเมืองที่ไม่เห็นแก่ตัว แต่จะมีวุฒิภาวะในความเป็นมนุษย์ที่พร้อมจะแบกรับภารกิจทางสังคม เป็นผู้ที่ใช้เสรีภาพเป็นและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งสังคมประชาธิปไตยนั้น ล้วนต้องการนักประชาธิปไตยที่ใช้เสรีภาพเพื่อประโยชน์ของสังคมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก การเป็นนักประชาธิปไตยที่มีความคิดของตนเอง และมีจุดยืนของตนเองจากการเรียนรู้ ศึกษาเล่าเรียน ที่ปลอดจากการครอบงำ จะทำให้เขาเติบโตเป็นพลเมืองที่เฝ้ารู้ต่อกิจการทางสังคมและบ้านเมือง ไม่ถูกใครชักจูงให้หลงเชื่อได้โดยง่าย กระทั่งมีความสามารถที่จะเข้าร่วมกับกิจกรรมทางสังคมและการเมือง โดยไม่ปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของนักการเมืองหรือผู้นำแต่โดยลำพัง ซึ่งอาจนำความเสียหายให้แก่สังคมอย่างยากแก่การแก้ไข ดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในสังคมไทย

การให้การศึกษเพื่อสร้างพลเมืองในครรลองของระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นการสร้างนักประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทยที่มีความเข้าใจต่อการใช้เสรีภาพโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อจำกัดที่ความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ใช่เพื่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันจะนำพาให้สังคมรอดพ้นกับดักวงจรอุบาทว์ที่เกิดจากนักการเมือง นักธุรกิจการเมือง ที่ร่วมมือกับข้าราชการที่ไม่ซื่อสัตย์ อีกทั้งยังเป็นการวางรากฐานอันแข็งแกร่งในการสร้างคน สร้างพลเมือง และสร้างชาติในคราวเดียวกัน เพื่อสังคมสมานฉันท์ และสันติยั่งยืน

ข้อเสนอเชิงนโยบายทั้งสองประการนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่าจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การชุมนุมและเดินขบวนสาธารณะในสังคมไทย ได้นำไปพิจารณาเพื่อประกอบการหาทางออกของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการชุมนุม จึงจำเป็นต้องเร่งให้การศึกษารเรียนรู้แก่ประชาชนให้อยู่ในวิถีของประชาธิปไตยที่มีความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย แต่สามารถที่จะเปิดใจรับฟังซึ่งกันและกัน การไม่ถูกดูแคลนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ขณะเดียวกันทุกฝ่ายต้องยอมรับและเปิดเผยข้อมูลความรู้และข้อเท็จจริงอย่างถึงที่สุด เพื่อที่ทุกฝ่ายจะได้พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นโดยปราศจากการครอบงำ อคติและความโน้มเอียงที่จะชี้นำไปด้านใดด้านหนึ่ง โดยมีเป้าหมายปลายทางคือการสร้างสังคมสันติโดยปราศจากความรุนแรงทุกรูปแบบ



## บรรณานุกรม

### เว็บไซต์

<http://www.commondreams.org>

<http://www.lawreform.go.th>

<http://www.legislation.gov.uk>

<http://legislationline.org>

<http://www.oknation.net>

<http://www.parliament.go.th>

<http://prachatai.com>

<http://www.senate.go.th>

<http://spm.thaigov.go.th>

<http://supreme.justia.com>

### เอกสารภาษาไทย

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้  
สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ....

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม  
สาธารณะ พ.ศ. ....

ปกรณ์ นิลประพันธ์. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของ  
ต่างประเทศ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม  
สาธารณะ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร จัดทำโดยสำนัก  
กรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ที่ 210/2554 เรื่องการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ  
พ.ศ. ....

\* \* \* \*

# สถาบันนโยบายศึกษา

## Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

### กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ภายใต้ชื่อ **“โครงการศึกษาสาธารณะ”** โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานและมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุญยเกียรติ และ นางทิพย์พาพร ดันตีสุนทร

### วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย ผลิตสื่อและสิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบ

มีส่วนร่วม ตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจการเมืองระบอบประชาธิปไตย
2. เพื่อให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะและสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญต่อสังคมส่วนรวม
3. เพื่อสร้างพลเมืองที่มีความสามารถที่จะใช้เสรีภาพบนพื้นฐานของความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและสังคม
4. เพื่อสนับสนุนการเสวนา สัมมนาและฝึกรบม วิจัยผลิตสิ่งพิมพ์และสื่อต่างๆ เพื่อสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทุกระดับของสังคม

## กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. **การจัดเสวนา สัมมนา และฝึกรบม** เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคมต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ เพื่อเสนอต่อสาธารณะและรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความรู้และทักษะทางการเมืองและสังคม
2. **วิจัย** โดยให้การสนับสนุนการศึกษาและวิจัยในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง

พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

**3. สิ่งพิมพ์** จัดทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือการติดตามความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ เป็นประจำทุกปี

**4. สื่อการศึกษา** จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น อาทิ

- **ธนาคารเสียง** (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ ในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายของประเทศ รวมทั้งนักวิชาการและนักธุรกิจ ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง โดยจัดทำเป็น ซีดี ที่ประกอบด้วยภาพและเสียงที่ได้รวบรวมจากรายการวิทยุของโครงการ “ศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ที่ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง อสมท. เอเอ็ม 1494 เป็นประจำทุกวันเสาร์ ดำเนินรายการโดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานขั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาต่อไป

- **ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง** เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และเกมเลือกตั้ง เป็นการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชน และบุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์ของสถาบันนโยบายศึกษา** เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้ โดยผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th> ซึ่งจะนำเสนอ:-

- จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ”
  - บทความ
  - หนังสือทางวิชาการ
  - กิจกรรมของสถาบันฯ
  - e-library โดยนำหนังสือที่สถาบันฯ จัดพิมพ์ขึ้นเผยแพร่ให้ผู้ที่สนใจได้หาความรู้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
- .....

## สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

- Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)** 50 บาท  
*Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet*  
 (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)
- Thai Constitutions in Brief (1997)** 50 บาท  
*Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas, Ratha Vayagool*
- เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) 60 บาท  
*ปาริชาติ ศิวัชรักษ์*
- กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) 50 บาท  
*เชาวนะ ไตรมาศ*
- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) 160 บาท  
*นันทวัฒน์ บรมานันท์*
- บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) 60 บาท  
*นันทวัฒน์ บรมานันท์*
- ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541) 20 บาท  
*วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์*

มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้าง เสถียรภาพรัฐบาล (2541) <i>มานิตย์ จุมปา</i>	60 บาท
ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	70 บาท
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	150 บาท
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541) <i>จรัส สุวรรณมาลา</i>	130 บาท
<b>Portfolio Government and Multiple Legislative Processes / ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมือง และการบริหารใหม่ (2542)</b> <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	20 บาท
การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542) <i>บุญศรี ม่วงศ์อุโฆษ</i>	120 บาท
การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	50 บาท
บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (2542) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	50 บาท
องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542) <i>นันทวัฒน์ พรหมนันท์</i>	80 บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543) <i>สนธิ จรอนันต์</i>	70 บาท



- กัปตักของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและ 70 บาท  
 ทางรอดของสังคมการเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543)  
*เชาวนะ ไตรมาศ*
- เลือกตั้งอย่างไร : คนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543) 50 บาท  
*เชาวนะ ไตรมาศ*
- การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545) 80 บาท  
*เชาวนะ ไตรมาศ*
- Thailand : State-Building, Democracy and Globalization (2002)** 210 บาท  
*Chai-Anan Samudavanija*
- รัฐบาลทำงานอย่างไร (พิมพ์ครั้งที่ 2 2546) 120 บาท  
*สนธิ จรอนันต์*
- นิติรัฐกับประชาสังคม (2546) 210 บาท  
*นันทวัฒน์ บรมานันท์*
- สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : 150 บาท  
 ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (2546)  
*ชัยอนันต์ สมุทวณิช*  
*กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา*
- อนาคตที่โล่งประเทศไทย : 150 บาท  
 แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง  
 กับอนาคตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2546)  
*ฉัตรพัฒน์ วิสัยทอง*  
*ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ*
- คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 1) (2546) 185 บาท  
*จรัล ดิษฐาอภิชัย*

<b>ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2547)</b> <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	130 บาท
<b>การปฏิรูประบบราชการ :</b> <b>เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (2547)</b> <i>สถาบันนโยบายศึกษา</i>	30 บาท
<b>คนไทยกับการเมือง : ปีติฤวิโชค (2547)</b> <i>อภิัญญา รัตนมงคลมาศ</i> <i>วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์</i>	200 บาท
<b>วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 2 2547)</b> <i>วิชัย ตันศิริ</i>	120 บาท
<b>นโยบายพรรคการเมืองไทย (2547)</b> <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	150 บาท
<b>...กว่าจะเป็นพลเมือง (2547)</b> <i>สถาบันนโยบายศึกษา</i>	200 บาท
<b>คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 2) (2548)</b> <i>จรัล ดิษฐาอภิชัย</i>	150 บาท
<b>ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) (2548)</b> <i>สนธิ จรอนันต์</i>	90 บาท
<b>Thai Political Parties in the Age of Reform (2006)</b> <i>Siripan Nogsuan Sawasdee</i>	350 บาท
<b>บนหนทางสิทธิมนุษยชน (2549)</b> <i>จรัล ดิษฐาอภิชัย</i>	150 บาท
<b>ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย (2550)</b> <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	200 บาท

อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย (2550) เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์	150 บาท
โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมติกฎหมาย) (2550) ณรงค์เดช สรุโฆษิต	150 บาท
วัฒนธรรมพลเมือง (2551) วิชัย ตันศิริ	90 บาท
ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน (2553) ทิพย์พาพร ตันติสุนทร	- บาท
การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (2554) ทิพย์พาพร ตันติสุนทร	180 บาท
การประชุมสมัชชาสาธารณะ (2554) โสพล จริงจิตร ทิพย์พาพร ตันติสุนทร	150 บาท

.....

## สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80	บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	75	บาท
Road of Democracy Map	40	บาท
ไฟการเมือง	100	บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200	บาท
เกมเลือกตั้ง	200	บาท
ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545	50	บาท
ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)	-	บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา  
 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว  
 เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900  
 โทร. 02-941-1832-3 โทรสาร: 02-941-1834  
 E-mail: [ipps@ksc.th.com](mailto:ipps@ksc.th.com)

.....

## ประวัติผู้เขียน



### นายโสพล จริงจิตร

**การศึกษา** สำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์ ในระดับปริญญาตรี และปริญญาโททางรัฐศาสตร์

**ปัจจุบัน** ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ประสบการณ์**
- มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาชุมชนและเป็นเจ้าพนักงานปกครองกระทรวงมหาดไทย ต่อมาโอนย้ายมาอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี 2546
  - เป็นเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 ชช. และเป็นผู้ตรวจการกลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน 3

### นางทิพย์พาพร ดันตีสุนทร

**การศึกษา** สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### ปัจจุบัน

- เป็นผู้อำนวยการร่วม สถาบันนโยบายศึกษา
- อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านศึกษาและติดตามประเมินผล ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ที่ปรึกษาองค์การสหประชาชาติด้านการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education), UNDP Thailand
- คณะทำงานด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการให้การศึกษามหาวิทยาลัยเพื่อสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเสริมสร้างกระบวนการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง
- มีงานเขียน 2 เล่ม คือ “ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน” และ “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง”

