

การพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ

โดย

นายพิพัฒน์ เอกภาพันธ์
รองผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาระดับปริญญาโทป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

คำนำ

งานวิจัย เรื่อง การพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ ศึกษากรณี : การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ ผู้วิจัยคาดว่าจะทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่และลักษณะงานด้านความมั่นคงของชาติว่ามีลักษณะเช่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงได้อย่างเหมาะสม และทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ เนื่องจากเหตุการณ์ในการสลายชุมนุมต่างๆ ที่ผ่านมามีถือว่าเป็นบทเรียนราคาแพงในการชุมนุมของประชาชน สภาพปัญหาที่สำคัญในการปฏิบัติงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหลายฉบับ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการประท้วงเรียกร้องของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด และหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงซึ่งทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทราบได้ที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ หรือมีแต่เกี่ยวเนื่องกันหลายฉบับ ควรใช้ฉบับใดในการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนต่อการปฏิบัติหน้าที่

ผู้วิจัยหวังว่า งานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจ และหากมีข้อเสนอแนะประการใด ผู้วิจัยขอรับไว้ ด้วยความขอบพระคุณยิ่ง

(นายพิพัฒน์ เอกภาพพันธ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	
ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	๖
แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ	๖
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๘
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐	๘
พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๖	๑๑
พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๕๓	๑๔
พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒	๑๔
พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๘	๑๔
พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ	
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕	๑๕
พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕	๑๕
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	๑๕
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	๑๖

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กฎหมายอาญา	๑๖
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	๒๒
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	๒๒
อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ในทุกรูปแบบ	๒๓
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก	๒๔
ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.	๒๕
นโยบายของรัฐ	๒๖
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๒๕
บทที่ ๓	
บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ	๓๓
อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่ง ได้รับแต่งตั้งพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐	๓๘
บทบาทของเจ้าพนักงานในการบรรเทาสาธารณภัย กรณีการชุมนุมสาธารณะ	๓๕
รูปแบบและบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ด้านความมั่นคงแห่งชาติ	๔๐
รูปแบบและบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศส	๔๔
ประเทศสหรัฐอเมริกา	๔๖
ประเทศอังกฤษ	๔๘
ประเทศเยอรมัน	๕๐
สรุป	๕๖

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔	
การพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้านความมั่นคงของชาติ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม)	
กรณีการชุมนุมสาธารณะ	๕๘
การกำหนดนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่	๕๙
แนวคิดในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	
และโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก	๖๕
รูปแบบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๖๙
การพัฒนาการสื่อสารสาธารณภัย	๗๐
สรุป	๗๑
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๗๓
บทสรุป	๗๓
ข้อเสนอแนะ	๗๔
บรรณานุกรม	๗๘
ประวัติย่อผู้วิจัย	๘๑

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมไทยในปัจจุบันมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยเฉพาะด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” แต่จะมีการจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวในกรณีที่เป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึกเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คุ้มครองเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน (มาตรา ๖๓) แต่การปฏิบัติจริงแล้วก็เป็นเพียงลายลักษณ์อักษรที่ถูกกลบฝังด้วยกระบอง ลูกปืน และระเบิดแก๊สน้ำตาเสมอๆ แม้เสรีภาพการชุมนุม (Freedom of Assembly) ไม่ได้หมายความว่า จะกระทำการสิ่งใดก็ได้โดยไร้อุปสรรคขัดขวาง หากการนำกฎหมายที่มีได้ตราขึ้น โดยเฉพาะเพื่อควบคุมจำกัดสิทธิการชุมนุมมาจำกัดเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ ย่อมขัดเจตนารมณ์กฎหมายสูงสุดของประเทศ การนำระเบียบปฏิบัติภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและทหาร เช่น แผนกกฎ ปฐพี ไพรีพินาศ มาเป็นมาตรการรับมือกับการชุมนุมสาธารณะของประชาชนจักทำลายสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล เพราะบ่อยครั้งยังไม่ทันที่การชุมนุมจะจลาจลรุนแรงก็เร่งรีบเข้าสลายการชุมนุม โดยใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ อันนำไปสู่การจับกุมดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อีกทั้งแผนสลายการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเหล่านั้นยังขาดการพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้วย การชุมนุมที่ขัดคำสั่งหรือแก้มขัดหูขัดตาเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงคุ้มครองเรื่องทางอาญาทั้งหมด นั่นทำให้ผู้ชุมนุมต้องตามแก้ข้อกล่าวหาจาก

^๑ ภาณุเบศร์ มหาเรือนขวัญ. “คุณภาพการชุมนุมและสลายการชุมนุม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.manager.co.th>, ๒๕๕๒.

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มักแฝงอคติตั้งแต่ขั้นตอนสอบสวน จับกุม จนถึงตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องก่อนจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแท้จริงในชั้นศาล เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่คุ้มครองเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน จึงถูกทำลายเสมอมา

การหาดุลยภาพระหว่างการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธกับการสลายการชุมนุมจึงเป็นปัญหาอย่างยิ่ง เพราะนอกจากปัจจุบันไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรงแล้ว สัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างอำนาจอธิปไตยและสิทธิพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชนกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยเจ้าหน้าที่รัฐยังเสียดุลตลอดมา แม้จะบัญญัติการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญชัดเจนว่าต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก ยิ่งกว่านั้น “ภาวะผู้นำ” ยังเป็นปัจจัยชี้ขาดความแตกต่างระหว่างการชุมนุม ผู้นำการชุมนุมด้วยตนเอง จนถึงผู้นำสลายการชุมนุม ที่ไม่ใช่แค่ระดับผู้ปฏิบัติการ หากสูงระดับบังคับบัญชาสั่งนโยบาย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐสลายการชุมนุมตามสายการบังคับบัญชา

แม้การชุมนุมและเดินขบวนจะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และรัฐธรรมนูญก็ให้การคุ้มครองเสมอมา ทว่าขาดกฎหมายเฉพาะเรื่องการชุมนุม ทำให้การชุมนุมทั้งแบบจัดตั้งที่มาโดยพร้อมเพรียงกันโดยมิได้นัดหมายถูกสลายโดยความรู้สึกของเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง และประชาชน การศึกษาการชุมนุมสาธารณะจากอารยประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนีที่มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ตลอดจนประวัติศาสตร์การชุมนุมและเดินขบวนของไทย ในเหตุการณ์ตุลามาหาวิปโยค ตลอดจนการชุมนุมทางการเมืองในสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มบุคคลต่างๆ ซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นในภาวะการณ์ปัจจุบันน่าจะทำให้ ร่าง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวน พ.ศ. ...” สามารถปรับเปลี่ยนมาตรฐานการรับมือการชุมนุมให้เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่มากขึ้นไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกระทำเกินกว่ากฎหมาย ขณะเดียวกันก็เป็นคู่มือภาคประชาชนในการจัดการชุมนุมและเดินขบวนไม่ให้ล้ำเส้นกฎหมาย ไม่ให้เสรีภาพพื้นฐานนี้กลายเป็นเครื่องมือแบบเป่าหมายอธิบายวิธีการ (End Justifies The Means) ดังคู่มือเข้าร่วมการชุมนุมมวลชน “คู่มือ ๔ กุมภา” ที่ครอบคลุมตั้งแต่เครื่องแต่งกาย โทรศัพท์มือถือถือรวมทั้งข้อห้ามในการพกพาอาวุธ

การชุมนุมของประชาชนที่เกิดขึ้นในสังคมแห่งประชาธิปไตยของประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันมีรูปแบบลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ โดยในการชุมนุมของประชาชนในแต่ละครั้งที่ผ่านมามักจะมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการเกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในบริเวณชุมนุมและใกล้เคียง เนื่องจากการชุมนุมในแต่ละครั้งมักจะมีประชาชนเข้าร่วมชุมนุมเป็น

จำนวนมากมีการจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเกิดความรู้สึกที่รุนแรง ในบางครั้งอาจเกิดความเข้าใจผิดระหว่างผู้เข้าร่วมชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ หรือระหว่างผู้เข้าร่วมชุมนุมกันเอง ซึ่งเป็นอันตราย อาจเกิดขึ้นได้ทุกครั้งที่มีการชุมนุมขึ้นอยู่ว่าจะมากหรือน้อย บางครั้งอาจมีผู้ได้รับบาดเจ็บและอาจถึงขั้นเสียชีวิตทั้งฝ่ายผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประเทศไทยจึงมีมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในกรณีดังกล่าวโดยมีทั้งกฎหมาย แผนปฏิบัติการต่างๆ ของหลายหน่วยงานจึงเกิดขึ้น โดยมีปัญหา และอุปสรรคใดในทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบ เพื่อนำไปสู่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเพื่อให้เกิดความสงบสุขใน สังคมไทยต่อไป สำหรับเหตุการณ์ในการสลายชุมนุมต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นบทเรียนราคาแพง ในการชุมนุมของประชาชน สภาพปัญหาที่สำคัญ คือ การปฏิบัติงานในการรักษาความสงบเรียบร้อย ของเจ้าหน้าที่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายจราจร และกฎหมายรักษาความ สะอาด ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการ ควบคุมการประท้วงเรียกร้องของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะว่ามีอำนาจตามกฎหมายโดยชอบธรรมหรือไม่ เมื่อประชาชนไม่ยอมรับอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจดังกล่าวแล้วย่อมมีการกระทบกระทั่ง ไม่เข้าใจกันจนกลายเป็นการใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในที่สุด ตรงใด ที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ หรือมีแต่เกี่ยวเนื่องกันหลาย ฉบับควรใช้ฉบับใดในการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีกรอบแนวทางที่ชัดเจน ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ยังคงมีอยู่ เช่น ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยป้องกันและปราบปรามการจลาจล ย่อมไม่สามารถทำได้เต็มที่เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่จะ นำมาบังคับใช้โดยตรง ดังนั้นเมื่อมีสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยอันตรายต่อผู้อยู่ในเหตุการณ์ จึงต้องมี แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน ผู้บัญชาการเหตุการณ์ เกี่ยวกับการควบคุม ผู้ชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อไป ซึ่งในการวิจัยนี้เน้น การวิจัยในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามมาตรา ๔ คำนิยามของคำว่า “สาธารณภัย” บัญญัตินิยามไว้ หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรค ระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดในสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นอันมี ผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิด อันตรายแก่ชีวิตร่างกายของมนุษย์ หรือความเสียหายของทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ หมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย และ คำว่า “การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใดๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็น

สาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวางหน่วยงานนี้ระบบการปฏิบัติงานใดๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคล อันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วน ทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ เห็นได้ว่าหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลายด้าน ภายใต้ข้อจำกัด เช่น ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลายประการ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และความปลอดภัย ดังนั้นเมื่อมีสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยอันตรายต่อผู้อยู่ในเหตุการณ์ ซึ่งหมายรวมถึงผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่จึงต้องมีการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การควบคุมดูแลช่วยเหลือผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ
๒. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในการวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อำนาจในการสั่งใช้ตามกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม ดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการกำหนดขอบเขต บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ รวมทั้งภาครัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารปกครองให้อยู่ในจุดที่เหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ รายงานและวิจัยต่างๆ โดยได้อาศัยความรู้จากเอกสาร ได้แก่ ตำรับทฤษฎีต่างๆ ผลงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่างๆ ในรูปแบบอื่นๆ รวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงาน

ด้านความมั่นคงของชาติ ศักยภาพ : การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่และลักษณะงานด้านความมั่นคงของชาติว่ามีลักษณะเช่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงได้อย่างเหมาะสม

๒. ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ

คำจำกัดความ

การพัฒนา	หมายถึง	การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่อย่างเป็นระบบ
ความมั่นคงของชาติ	หมายถึง	ความมั่นคงของแกนทั้งสาม ซึ่งได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
สาธารณภัย	หมายถึง	อัคคีภัย วัตถุภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดในสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นอันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของมนุษย์ หรือความเสียหายของทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศภัยด้วย
การก่อวินาศกรรม	หมายถึง	การกระทำใดๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวางหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติงานใดๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพประการอื่นๆ ของคนไทย ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร หรือเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพบุคคลเหล่านี้กำหนดไว้คล้ายๆ กันในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ แต่สำหรับเสรีภาพในการชุมนุมมีลักษณะพิเศษก็ถือเป็นทั้งเสรีภาพของปัจเจกชนผนวกกับเสรีภาพรวมหมู่ของกลุ่มชนเป็นเสรีภาพที่ใช้ร่วมกับเสรีภาพด้านอื่นๆ ได้แก่ เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งจำเป็นที่ผู้ร่วมชุมนุมต้องใช้เพื่อสื่อสารและปฏิสัมพันธ์กัน การใช้เสรีภาพนี้มักจะยังผลให้มีการเผชิญหน้าหรือมีผลกระทบต่อกิจกรรมเสรีภาพของบุคคลภายนอกอื่นๆ ประสบการณ์การชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย มีตั้งแต่การชุมนุมต่อต้านนโยบายหรือโครงการบางแห่งในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งการชุมนุมทางการเมืองระดับชาติในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด การชุมนุมรุ่นแรกๆ ริเริ่มโดยกลุ่มนิสิตนักศึกษา นับตั้งแต่การประท้วงการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๐๐ การประท้วงและการปราบปรามนักศึกษาประชาชน เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการใช้กำลังปราบปรามการชุมนุมดังกล่าวข้างต้นหลายครั้ง การใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมโดยใช้อาวุธเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ทำให้มีผู้บาดเจ็บหลายร้อยคนและมีผู้เสียชีวิตหลายราย หรือมีการใช้กำลังทหารใช้อาวุธสงครามดำเนินการสลายการชุมนุมซึ่งแปรสภาพ กลายเป็นการก่อความไม่สงบ เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๒ โดยมีความสูญเสียเป็นอย่างมากการชุมนุมหากเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ความเป็นไปได้หรือโอกาสที่กระทบกระทั่งกันมีน้อย การเข้าควบคุมผู้ชุมนุมย่อมง่ายแต่หากผู้ชุมนุมเคลื่อนที่การควบคุมฝูงชนจะลำบาก ซึ่งบ่อยครั้งการชุมนุมในประเทศไทยในช่วงหลังๆ เช่นในปัจจุบันการชุมนุมทางการเมือง ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ การชุมนุมยังไม่เสร็จสิ้น มีการเคลื่อนขบวนจัดผู้ชุมนุมไปในสถานที่ต่างๆ หลายแห่ง ผู้นำในการชุมนุมมีการพาผู้ชุมนุมไปชุมนุมในสถานที่ต่างๆ หลายแห่ง เมื่อมีการเคลื่อนขบวนเกิดขึ้น ในบางคราว

มิได้มีการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อทราบ หรือแจ้งล่าช้าทำให้การรักษาความปลอดภัยเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก บางคราวมีการกระทบกระทั่งเกิดขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายถึงขั้นสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมจะเกิดปรากฏการณ์สองด้านทางกฎหมาย^๑ ซึ่งนักกฎหมายพยายามหาทางแก้ไข แต่ยังหาข้อยุติลำบาก ยกตัวอย่างเช่น มีการทำลายทรัพย์สินของแผ่นดินไปด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมผู้ชุมนุม การเข้าจับกุมผู้ชุมนุมอาจไม่ได้เป็นการสลายการชุมนุมอย่างเดียว มีทั้งการสลายการชุมนุมและจับกุมผู้กระทำความผิดอาญา นั้นหมายถึงการฟ้องร้องและเขตอำนาจของศาลในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องอ้างอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดขึ้นตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ใช่เกิดขึ้นจากกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมจึงต้องไปศาลยุติธรรมมิใช่ศาลปกครอง

๑. หลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน^๒

๑.๑ หลักความมั่นคงของชาติ (National Security) แต่เดิมหลักความมั่นคงของชาติหมายถึงความมั่นคงทางการทหารเท่านั้น แต่ปัจจุบันได้รวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองด้วย และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งข้อจำกัดเสรีภาพที่อ้างหลักความมั่นคงของชาติ รัฐต้องกำหนดในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะออกมาโดยคำสั่ง คำบัญชาของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้

๑.๒ หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public Policy) ซึ่งกฎหมายที่รัฐออกมาโดยอ้างว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จะอยู่ในรูปของกฎหมายอาญา โดยเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

๑.๓ หลักการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ คำว่า สาธารณหรือ สาธารณะ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง เพื่อประชาชนทั่วไป เช่น สวนสาธารณะ โตรศัพทสาธารณะ บ่อน้ำสาธารณะ หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา “ทางสาธารณะ” มาตรา ๑ (๒) หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำ สำหรับประชาชนใช้ในการจราจร

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ปัญหาการตีความเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กับความผิดตามมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา”, (การเสวนาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net>, ๒๕๕๗

^๒ ภาสพงษ์ เรณูมาศ. “เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ตามรัฐธรรมนูญ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.Thaiclinic.com>, ๒๕๕๑.

และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชน โดยสารด้วย ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพตามหลักการเช่นนี้ สามารถทำได้เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ กล่าวคือ ต้องมิให้การชุมนุมกระทบกระเทือนความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างการชุมนุม

๑.๔ หลักสิทธิของบุคคลอื่น ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๒๘ วรรคแรก โดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ...” หมายถึง การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน เช่น ไม่กีดขวางการสัญจรไปมาของประชาชน ไม่ส่งเสียงดังรบกวนการเรียนของนักเรียนหรือการทำงานของบุคคลอื่น เป็นต้น

ดังนั้น หากเข้าเงื่อนไขทั้ง ๔ ประการข้างต้น รัฐย่อมสามารถตรากฎหมายหรือนำกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้กับประชาชนได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การชุมนุมในที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมทางการเมืองมีแนวคิดแบ่งเป็นสองแนว คือ แนวหนึ่งเห็นว่าเป็น "สิทธิพื้นฐาน" ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่อีกแนวเห็นว่าการชุมนุมควรมีการควบคุม และ "จัดระเบียบ" เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและสังคม ตลอดจนต้องได้รับการอนุญาตการชุมนุมให้ถูกต้องจากเจ้าหน้าที่ ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กฎหมายลำดับรอง และกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยลงนาม ระบุถึงแนวคิดในการแสดงความคิดเห็น และการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างชัดเจน ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐^๓ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุม โดยมีการบัญญัติคำว่า “สาธารณภัย” ให้หมายความรวมถึงการก่อวินาศกรรมด้วย และได้บัญญัติคำว่า “การก่อวินาศกรรม” ให้หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวางหน่วงเหนี่ยวระบบการปฏิบัติงานใดๆ ตลอดจนการ

^๓ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.disaster.go.th>, ๒๕๕๐.

ประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น การกีดกันในเรื่องของการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมของประชาชนก็ย่อมเป็นภารกิจส่วนหนึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

๑.๑ องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่

มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) (มาตรา ๖) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด ๒๓ คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา ๑๑)

๑.๒ การบัญชาการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา ๓๑ กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง)

๑.๒.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร (มาตรา ๑๓)

๑.๒.๓ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย โดยให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ (มาตรา ๑๓)

๑.๓ การปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑.๓.๑ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา ๑๔)

๑.๓.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา ๑๕)

๑.๓.๓ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา ๑๘)

๑.๓.๔ นายอำเภอ เป็นผู้ว่าราชการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ (มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๑๕)

๑.๓.๕ ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้ว่าราชการท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๒๐)

๑.๓.๖ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๓๒)

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา ๔๖) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน และกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาการทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๑.๔ การป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง^๔ คือ ภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีทั้งในภาวะปกติ และภาวะไม่ปกติ คือ ภาวะในระหว่างเวลาที่ประเทศมีภัยจากการกระทำของศัตรูอย่างรุนแรงทั้งภายในประเทศ หรือนอกประเทศ รวมถึงการรบ การสงครามจนต้องมีการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ จนต้องกำหนดเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือมีการกระทำที่ผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๔ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗”. หน้า ๒๑๕ – ๒๒๖.

๑.๕ หลักการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง มีการจัดตั้ง กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับเป็นองค์กรปฏิบัติหลักฝ่ายพลเรือน ร่วมกับ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง การกิจการป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรมที่สำคัญที่สุด คือ การป้องกันหรือระงับมิให้การก่อวินาศกรรมประสบความสำเร็จ โดยอาศัยมาตรการหลัก ด้านการข่าว จิตวิทยา การจับกุมและปราบปรามผู้ก่อวินาศกรรม รวมทั้งการร่วมมือระหว่างส่วนราชการ ต่างๆ และประชาชนทั่วไปเพื่อ ป้องกันต่อต้าน ระงับ และลดอันตราย ตลอดจนบรรเทาสาธารณภัย จากการก่อวินาศกรรมในพื้นที่ เพื่อพิทักษ์รักษาชีวิตร่างกายของประชาชนและทรัพย์สินของประชาชน และของรัฐ ตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะส่วนเสียหายให้สามารถใช้งานได้เร็วที่สุด

๑.๖ การป้องกันและระงับการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล^๕

การประท้วง หมายถึง การแสดงออกด้วยการกระทำ เพื่อแสดงให้เห็นว่า คัดค้านหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งมีหลากหลายวิธี เช่น การอดข้าวประท้วง การเดินประท้วง ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นการแสดงออกทางสังคมและการเมือง โดยการประท้วงที่ใช้ความรุนแรงก่อให้เกิดความวุ่นวาย จนกลายเป็นการก่อการจลาจล

การก่อการจลาจล หมายถึง การก่อความไม่สงบที่มีลักษณะคล้ายสงคราม กลางเมือง คือมีมวลชนขนาดใหญ่รวมตัวกันเคลื่อนไหวเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และอาจจะไม่สามารถควบคุมมวลชนที่มารวมตัวกันนั้นได้ จนนำไปสู่การจลาจล สร้างความวุ่นวาย สับสนและ เกิดความเสียหาย โดยเมื่อสถานการณ์พัฒนาสู่การจลาจลแล้วก็จะมีการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่รัฐ

การชุมนุมประท้วงนั้น โดยทั่วไปจะต้องพิจารณาว่า เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชนที่สามารถจะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธภายในของเขตกฎหมาย การป้องกันและ ระงับการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจลต้องปฏิบัติอย่างละมุนละม่อม ใช้การเจรจาทำความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ การใช้กำลังเข้าระงับการชุมนุมประท้วงและก่อการ จลาจลควรเป็นมาตรการสุดท้าย เมื่อไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

๒. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๔๕๗ มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย

^๕ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗”. หน้า ๒๔๘- ๒๕๔.

กฎหมายนี้จะใช้บังคับเฉพาะในเวลาที่มีเหตุอันจำเป็น เมื่อมีสงครามหรือเหตุฉะฉาน ดังเช่น สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ ซึ่งได้มี ประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตสามจังหวัดดังกล่าว อันเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วนั้น การใช้กฎอัยการศึก จะใช้เมื่อมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อย ปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอก หรือภายใน ราชอาณาจักร โดยจะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้ และการใช้กฎอัยการศึกนี้อาจจะ กำหนดให้ใช้ทุกมาตรา หรือบางมาตรา หรือบางส่วนของมาตรา หรืออาจกำหนดเงื่อนไขการใช้ บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักร หรือทั่วราชอาณาจักรก็ได้ ซึ่งหากได้ ประกาศใช้เมื่อใดหรือที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายอื่นที่ขัดกับ กฎอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับไปและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน (มาตรา ๒) และหากไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในประกาศจะระบุเขตพื้นที่ ที่ใช้กฎอัยการศึก(มาตรา ๓) เมื่อมีสงครามหรือเหตุฉะฉานขึ้นที่ใด ผู้บังคับบัญชาทหารในที่นั้น ซึ่งมี กำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพันหรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นของทหาร มีอำนาจ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่ต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบ โดยเร็วที่สุด(มาตรา ๔) และเมื่อต้องการเลิกใช้กฎอัยการศึก ต้องมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการ (มาตรา ๕) ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร(มาตรา ๖) ในเขตที่ประกาศใช้ กฎอัยการศึก ผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุ ไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือบางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งมี อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวด้วย ส่วนศาลพลเรือนก็มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีได้อย่างปกติ ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก (ศาลทหาร) ทั้งนี้ ประกาศที่ให้ อำนาจศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะคดีที่การทำความผิดเกิดขึ้น ตั้งแต่วันเวลาที่ระบุไว้ในประกาศวันเวลาที่ระบุนั้นจะเป็นวันเวลาที่ออกประกาศหรือภายหลัง จากนั้นก็ได้ โดยประกาศนี้ต้องลงในราชกิจจานุเบกษา และนอกจากคดีอาญาที่ระบุในประกาศแล้ว คดีอาญาอื่นที่เกิดขึ้นในเขตประกาศใช้กฎอัยการศึกที่มีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญา นั้นในศาลทหารก็ได้ (มาตรา ๗) ประกาศที่กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ที่กล่าวข้างต้นนั้น อาจกำหนดให้ศาลทหารในทุกท้องที่หรือบางท้องที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เท่ากัน หรือมากน้อยกว่ากันก็ได้ (มาตรา ๗ ทวิ) เมื่อเลิกใช้กฎอัยการศึกแล้ว ศาลทหารยังคงมี

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ค้างอยู่ในศาลได้ รวมทั้งคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ใช้กฎอัยการศึกด้วย (มาตรา ๗ ตรี)

เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกที่ใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการที่จะตรวจค้นเกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และจับได้(มาตรา ๘) และมีอำนาจที่จะตรวจค้น (มาตรา ๙) ดังนี้

๒.๑ ตรวจค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีอำนาจที่จะตรวจค้นทั้งที่ตัวบุคคลในยานพาหนะ เเคะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ ได้ตลอดเวลา

๒.๒ ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรสาร หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกัน ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

๒.๓ ตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บท หรือ คำประพันธ์

หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารต้องการกำลังเพิ่มเติมยังมีอำนาจที่จะเกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการป้องกันพระราชอาณาจักรหรือช่วยเหลือเกี่ยวหนุราชการทหารทุกประการ เกณฑ์ขุดขาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้น(มาตรา ๑๐) และเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก หนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพบทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุ โทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทางรถไฟ และทางรถรางที่มีรถเดินด้วย ห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อประกาศห้ามแล้ว ผู้อาศัยอยู่ในเขตนั้นต้องออกไปจากเขตภายในเวลาที่ประกาศกำหนด ห้ามบุคคลกระทำหรือมีกิจการหรือสิ่งอื่นใด ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา ๑๑) นอกจากนี้ยังมีอำนาจอื่น อาทิเช่น การยึด (มาตรา ๑๒) การเข้าอาศัย (มาตรา ๑๓) การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ (มาตรา ๑๔) การจับได้ (มาตรา ๑๕, มาตรา ๑๕ ทวิ) ร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้ (มาตรา ๑๖) และในเวลาปกติ เจ้ากระทรวงซึ่งบังคับบัญชาทหาร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) มีอำนาจตรากฎเสนาบติ (กฎกระทรวง) เพื่อความสะดวกเรียบร้อยในเวลาที่จะใช้กฎอัยการศึกได้ตามสมควร ส่วนในเวลาสงครามหรือจลาจล แม่ทัพใหญ่ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) หรือแม่ทัพรอง (รองผู้บัญชาการทหาร

สูงสุด) มีอำนาจออกข้อบังคับเพิ่มเติมให้เป็นไปตามกฎอัยการศึกนี้ กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าวเมื่อได้ประกาศแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้(มาตรา ๑๗)

๓. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๕๓

ให้อำนาจเจ้าพนักงาน โดยได้วางหลักการไว้ว่า การจะใช้เครื่องขยายเสียงต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อนจึงจะใช้เครื่องขยายเสียงได้ โดยใบอนุญาตจะกำหนด เวลา และสถานที่ที่จะใช้เครื่องขยายเสียงและหากใช้เสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญมากเกินไปอาจสั่งให้ลดความดังของการใช้เครื่องขยายเสียงลงได้

๔. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

ในมาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๙ และมาตรา ๑๑๔ ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจร โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินขบวนกีดขวางการจราจร และห้ามผู้ใดทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการกีดขวางทางเท้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจราจรและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนดและห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควรนอกจากนี้ยังห้ามมิให้วาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจรต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็น การชั่วคราว แต่จะเห็นว่าการชุมนุมตามท้องถนนแทบทุกกรณีก็เข้าข่ายการกีดขวางการจราจร หรือน้อยก็เป็นการกีดขวางทางเท้า เรียกได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีโทษเบาแต่เจ้าหน้าที่อาจใช้อ้างได้เสมอเพื่อการเข้าสลายการชุมนุม

๕. พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๘ มีนายกรัฐมนตรีเป็น ผู้รักษาการมีสาระที่สำคัญคือ บัญญัติให้มีสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ขอเสนอสาระของพระราชบัญญัตินี้โดยสังเขป ดังนี้

“การข่าวกรอง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมาย กำลัง ความสามารถ และความเคลื่อนไหว รวมทั้งวิถีทางของต่างชาติ หรือองค์การก่อการร้ายที่อาจกระทำ การอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลนำมาประกอบการ พิจารณาในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

“การต่อต้านข่าวกรอง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อต่อต้านการกระทำของ ต่างชาติหรือองค์การก่อการร้ายที่มุ่งหมายจะให้ได้ไปซึ่งความลับของชาติ หรือทำลายความมั่นคง แห่งชาติโดยการจารกรรม การบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย

“การข่าวกรองทางการสื่อสาร” หมายความว่า การใช้เทคนิคและการดำเนินการ กรรมวิธีทางเครื่องมือสื่อสารด้วยการดักจับการติดต่อสื่อสารทางสัญญาณวิทยุ เพื่อให้ได้มาซึ่งข่าว

เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของต่างชาติหรือองค์การก่อการร้าย อันอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ

“การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า การให้คำแนะนำช่วยเหลือและกำกับดูแลส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ในการดำเนินการเพื่อรักษาความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ สถานที่ เอกสารและสิ่งของอื่น ๆ ของทางราชการให้พ้นจากการจารกรรม การบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย

พระราชบัญญัติได้บัญญัติให้หน่วยข่าวกรองอื่นของรัฐที่ได้รวบรวมและรายงานข่าวกรองให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยข่าวกรองนั้นแล้ว จัดส่งสำเนารายงานข่าวกรองนั้นต่อสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้วย ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติกำหนด โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

ตามมาตรา ๑๐ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยบัญญัติถึงการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตนั้นด้วย

๗. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ตามมาตรา ๓๘ - ๓๙ ให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง โดยห้ามมิให้ติดตั้ง แฉก วาง หรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมคมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใดๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล

๘. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในประกาศใช้กฎหมายนี้ในท้องที่ที่มีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อย ปัจจุบันประกาศใช้ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้อำนาจการแก้ไขสถานการณ์เป็นของนายกรัฐมนตรีผู้เดียวและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหลายประการที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมายในยามปกติ และอาจออกข้อกำหนดควบคุมการชุมนุมต่างๆ ตลอดจนข้อกำหนดอื่นๆ ที่อาจเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพได้ (มาตรา ๕) หากว่าการชุมนุมครั้งใดเข้าข่ายผิดกฎหมายบทอื่นอีก เช่น มีการบุกรุกสถานที่ราชการ ทำลาย

ทรัพย์สิน ส่งเสียงดังรบกวน หมิ่นประมาทบุคคล หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีเหตุผลมากขึ้นในการเข้าสลายการชุมนุม แม้แต่ข้อหาทรมาน ก็ยังเคยนำมาใช้

๕. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑^๖

ให้อำนาจฝ่ายบริหาร โดยรัฐบาลสามารถประกาศใช้เมื่อมีการชุมนุมครั้งใหญ่ หรือมีเหตุการณ์ที่เสี่ยงต่อการเกิดการชุมนุม เมื่อรัฐบาลประกาศใช้ในท้องที่ใดมีผลให้อำนาจในการตัดสินใจ การควบคุมดูแลการชุมนุมของทุกองค์กร โอนมาเป็นของผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (ผอ.กอ.รมน.) ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานของทหารอยู่ในอำนาจการบริหารงาน และมีอำนาจออกข้อกำหนดต่างๆ เพื่อควบคุมการชุมนุม โดยให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.กอ.รมน.) โดยมีผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการฯ และให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. และมีกรรมการในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีก ๑๘ คน มีเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่กำกับให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กอ.รมน. โดยมีภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้เมื่อเหตุการณ์สิ้นสุดลงให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ ในกรณีปรากฏเหตุการณ์ข้างต้นผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ มีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

๑๐. กฎหมายอาญา

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า "ในสถานการณ์ปกติ จะทำได้แต่โดย "อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ" เท่านั้น ทั้งยังได้กำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยว่าจะต้องเป็นไป "เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ" เท่านั้น และจะจำกัดเสรีภาพได้ "เท่าที่จำเป็น" โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของ

^๖ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. "สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศใช้ในปี ๒๕๕๑" กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑.

แห่งเสรีภาพ (มาตรา ๒๕) ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด

๑๐.๑ การชุมนุมสาธารณะจะเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา ดังนี้

๑๐.๑.๑ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ ต้องมีองค์ประกอบ คือ เป็นการทำให้ปรากฏแก่ประชาชน ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดๆ และ "...มิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชมโดยสุจริต" หรืออีกนัยหนึ่งว่า หากเป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว การกระทำนั้นย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๑๑๖ ในการพิจารณาจะต้องนำหลักการ เจตนารมณ์ และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมาเป็นหลักในการพิจารณาเพราะ "ความมุ่งหมาย" ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับย่อมแตกต่างกันไป ตามแต่บริบทและเงื่อนไขทางสังคมที่เป็นอยู่ในระบอบเวลานั้นๆ กฎหมายได้กำหนดต่อไปว่า การกระทำที่จะเป็นความผิดนั้น ผู้กระทำจะต้องมี "เจตนาพิเศษ" หรือมูลเหตุจงใจเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือรัฐบาลโดย ใช้กำลัง หรือเพื่อทำให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่อง ถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้น หรือเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน การพิจารณาถึง "มูลเหตุจงใจ" ที่แท้จริงจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงอย่างเป็นองค์รวมว่าการกระทำทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกันนั้น สะท้อนถึงเจตนาพิเศษอันใดของผู้กระทำมิใช่จะหยาบคายเอาการกระทำในจุดใดจุดหนึ่ง หรือคำพูดใดคำพูดหนึ่งมาตีความอธิบายมูลเหตุจงใจเพียงเพื่อให้เข้าองค์ประกอบความผิด ดังนั้นหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า "เนื้อหาสาระ" ของการชุมนุมมิได้เป็นการเรียกร้องหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว การชุมนุมสาธารณะในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ย่อมไม่เข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรา ๑๑๖ ดังนั้น การชุมนุมเพื่อใช้กำลังบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลในลักษณะที่เกินขอบเขตของการแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริตจึงเป็นความผิดอาญา และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย หรือผู้ที่มีหน้าที่บังคับการตามกฎหมายต้องออกคำสั่งห้าม หรือเข้าระงับการชุมนุมนั้นๆ หากมีการฝ่าฝืนก็ต้องจับกุม และหากขัดขวางการจับกุมก็มีอำนาจตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑๐.๑.๒ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ กำหนดโทษสำหรับผู้ที่มี "มั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง" แต่เดิมความผิดนี้เรียกว่า ความผิดฐานก่อจลาจล ซึ่งคำว่า "มั่วสุม" สื่อให้เห็นถึงความหมายในทางลบอยู่แล้ว คือแปลว่า "เป็นการชุมนุมในทางไม่ดี เช่น มั่วสุมเล่นการพนัน" เจตนารมณ์ของมาตรานี้จึงต้องการจะเอาผิดกับการชุมนุมที่ผู้ชุมนุมมี "เจตนา" ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือการจลาจลโดยใช้กำลัง หรือปั่นป่วนจนถึงขนาดที่จะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น แม้การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมชุมนุมจำนวนมากจะส่งผล

กระทบทำให้ไม่สะดวกในการสัญจร ในการใช้พื้นที่สาธารณะ หรือเกิดความยุ่งยากในการจัดการจราจรไปบ้าง แต่ความไม่สะดวกหรือความยุ่งยากเหล่านั้นไม่ใช่ "เจตนา" ของการชุมนุม เพราะเจตนาที่แท้จริงก็คือการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และเสรีภาพในการชุมนุม ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั่นเอง ดังนั้นหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ชุมนุมมี "เจตนาที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวาย" แทนที่จะมี "เจตนา ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง" แล้ว การชุมนุมย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรา

การตีความเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ^๓ กับความผิดตามมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเห็นได้ชัดคงกรณีไม่ได้ปรากฏอยู่ในคำสั่งไม่รับฟ้องของศาลปกครอง แต่ศาลเขียนไว้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการดำเนินการต่างๆ ก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เมื่อเป็นการขัดต่อกฎหมายจำเป็นต้องจับกุม หากกรณีลักษณะนี้ตำรวจตีความเรื่องนี้เป็นเรื่องของอาญา ก็จะไม่สามารถมีการชุมนุมเกิดขึ้นได้ เพราะจะเข้าองค์ประกอบเช่นนี้หมด เพราะฉะนั้นมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาน่าจะเป็นปัญหาในแง่ของหลักการบัญญัติกฎหมายอาญาในเรื่องของความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายอาญาต้องชัดเจน ไม่ใช่เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นควรต้องนำรัฐธรรมนูญมาช่วยตีความหากเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวาย และจะเข้าไปห้ามการชุมนุมก็ยังไม่ถึงขั้นที่เป็นความผิดอาญาได้ เพราะหากบอกว่าเป็นความผิดอาญา จะไม่สามารถชุมนุมได้เลย เพราะจะเป็นความผิดทางอาญาหมด การชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับความผิดอาญาเป็นข้อที่ขัดแย้งกันซึ่งไม่อาจเป็นการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญได้ หากไม่ประจักษ์ชัดว่าเป็นความผิดในคดีอาญาน่าจะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของกฎหมายปกครอง เรื่องของการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ชุมนุม ยังไม่เป็นเรื่องของการใช้กำลังเข้าคลี่คลายอาชญากรรมหรือจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม และในประเด็นที่จะตีความคำว่า “วุ่นวาย” ตามกฎหมายอาญา ต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน จึงถือว่าวุ่นวายได้ ถ้ายังชอบด้วยกฎหมายก็ถือว่าไม่วุ่นวาย ดังนั้นการตีความกฎหมาย หรือการปรับใช้กฎหมายต้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือคุณค่าพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ^๔ กรณีศาลรัฐธรรมนูญตัดสินไว้แล้วว่าถ้าตีความกฎหมายที่บอกจะชุมนุมก็ต้องแจ้งหรือมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เพื่อทางราชการจะได้จัดเตรียมเพื่ออำนวยความสะดวกและสำหรับการจัดเตรียมการจราจรเพื่อจะที่ทำให้การชุมนุมนั้นสงบเรียบร้อย เพราะฉะนั้นในบางกรณีไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าได้ก็ไม่ใช่ความผิดทั้ง ๆ ที่กฎหมายเขียนไว้เลยว่าผู้ใดไม่แจ้งมีความผิด เมื่อตีความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วจะนำมาใช้กับกรณีอย่างนี้ไม่ได้

^๓ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เรื่องเดิม. หน้า ๗.

^๔ กิตติศักดิ์ ปรกิติ. “ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

๑๐.๑.๓ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๐ และมาตรา ๓๑๑ ความแตกต่างระหว่างสองมาตรานี้อยู่ที่ ผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๐ จะต้องมี "เจตนา" ในการหน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง หรือทำให้บุคคลปราศจากเสรีภาพในร่างกาย ส่วนมาตรา ๓๑๑ ไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาเพียงแค่นี้แต่มีการกระทำอย่างใด ซึ่งส่งผลให้เกิดการหน่วงเหนี่ยวหรือทำให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกายก็เป็นความผิดแล้ว แต่ที่สำคัญคือต้องเป็นการกระทำโดยผู้กระทำไม่มีอำนาจ ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการชุมนุมสาธารณะใดก็ตามที่มีลักษณะเป็นการปิดล้อมทำให้บุคคลถูกหน่วงเหนี่ยวหรือปราศจากเสรีภาพในร่างกาย ก็อาจเข้าข่ายเป็นความผิดตามสองมาตรานี้ได้

๑๐.๑.๔ ความผิดหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๘๕ ฐานกีดขวางทางสาธารณะจนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัย หรือความสะดวกในการจราจร โดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายและไม่จำเป็น พระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา ๑๐๘ ฐานเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรโดยไม่ได้รับอนุญาต และพระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา ๑๐๙ ฐานกีดขวางทางเดินเท้า ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

ความผิดเหล่านี้โดยหลักแล้วสามารถเอาผิดโดยไม่ต้องพิจารณาเลยว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาหรือไม่ ทั้งนี้เพราะมีเจตนารมณ์เพียงเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการสัญจรและการจราจร หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วการชุมนุมสาธารณะรวมถึงการเคลื่อนขบวนนั้น ฝ่าฝืนบทบัญญัติและเป็นความผิดอย่างแน่นอน แต่ถ้าพิจารณากันให้ถ่องแท้น่าจะเป็นการไม่ถูกต้องที่จะนำบทบัญญัติที่เป็นเพียงความผิดเล็กน้อย มาทำให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมโดยสงบที่กฎหมายสูงสุดของประเทศรับรองต้องถูกกลืน โดยสรุปเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะโดยสงบเพื่อแสดงความคิดเห็นนั้นได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ และแม้การชุมนุมอาจส่งผลให้เกิดความไม่สะดวก ยุ่งยาก หรือกระทบต่อความพึงใจของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยบ้าง ก็ต้องยอมรับอย่างเป็นธรรมดาว่า "เนื้อหาสาระ" ของการชุมนุมมีขึ้นเพื่อเรียกร้อง ผลักดัน และสนับสนุนให้เกิดนโยบายหรือการบริหารราชการไปในทิศทางที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ อุดมคติของแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย

๑๐.๒ การดำเนินคดีอาญากับผู้ชุมนุม

การชุมนุมสาธารณะนั้นกระทำจนเกินขอบเขตและเข้าข่ายการกระทำ ความผิดอาญา เช่น การกระทำที่มีผลให้เกิดการหน่วงเหนี่ยว หรือทำให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย เป็นต้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาดำเนินคดีเป็นรายๆ ไป แต่ไม่อาจสรุปว่าการชุมนุมทั้งหมดเป็นความผิดอาญา สำหรับการชุมนุมที่ผ่านมาสำนักรงานตำรวจแห่งชาติจะพิจารณาไม่นำข้อหาเล็กน้อย มาดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม ไม่ใช่กำลังในการสลายการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบ และดูแลรักษาความ

สงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้การชุมนุม ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการชุมนุม สาธารณะเป็นการเฉพาะการที่จะนำความผิดเล็กน้อย มาใช้ในการจำกัดเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสุจริต เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ ก็ไม่น่าจะถูกต้องตามหลักการของรัฐธรรมนูญภายใต้บริบทของสังคมในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีอาญา ในกรณีสืบเนื่องจากการชุมนุม สาธารณะ เป็นจำนวนมาก จึงต้องเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่จะต้องดำเนินการสอบสวน ให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่พนักงานสอบสวนก็ต้องตระหนักในการที่จะต้องเปลี่ยน จากแนวความคิด(mentality) แบบเดิมๆ ของพนักงานสอบสวนที่จะรวบรวมหลักฐานเฉพาะเพื่อ พิสูจน์ความผิดหรือเพื่อตั้งฟ้องผู้ต้องหาแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อดำเนินการสอบสวนภายใต้หลักการ ใหม่ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเมื่อปี ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓๑ ที่กำหนดให้พนักงาน สอบสวนต้องรวบรวมหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย กล่าวคือ ต้องรวบรวม หลักฐานทั้งสองฝ่าย คือ เพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ในกรณีนี้หาก พนักงานสอบสวนพิจารณาด้วยความเป็นธรรมแล้วจะเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นการชุมนุม ตามความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ อันทำให้การกระทำของผู้ชุมนุมไม่เป็นความผิดอาญา หากอยู่ ในอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการได้

๑๐.๓ การก่อการร้าย

การกระทำในการก่อการร้ายย่อมเป็นความผิดอื่น ๆ ทั่วไปด้วย เช่น ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อความปลอดภัยของร่างกาย หรือความผิดต่อเสรีภาพ แต่เมื่อการก่อการร้าย เป็นอาชญากรรมที่สมควรลงโทษเป็นการเฉพาะกรณีจำเป็นต้องบัญญัติความผิดฐานก่อการร้าย การบัญญัติความผิดอาญาตามปกติจะกระทำโดยพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตามการบัญญัติความผิด เกี่ยวกับการก่อการร้ายได้กระทำโดยพระราชกำหนด ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่า “เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่า มีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์ หรือทำลายทรัพย์สิน ให้เกิดความเสียหายเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิด ความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เข็ญรัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใดหรือองค์การระหว่าง ประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการ กระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ อันจะมี ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้การกระทำดังกล่าว ยังเป็นการกระทำ ในลักษณะ การร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติได้มีมติ ที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือ ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทาง

ทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่ การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาให้ยุติลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้^๕ การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย” คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานนี้ คือ “ความสงบสุขของประชาชน”^๖ ซึ่งความผิดฐานก่อการร้ายแบ่งออกได้เป็นสามฐานความผิดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓๕/๑ แต่ละอนุมาตรามีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง คือ

๑๐.๓.๑ ความผิดฐานก่อการร้ายตามมาตรา ๑๓๕/๑ อนุมาตรา (๑) ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ “การที่บุคคลใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอันใดก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรืออันตรายร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ โดยเจตนา และโดยมีมูลเหตุชักจูงใจเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน”

๑๐.๓.๒ ความผิดฐานก่อการร้ายตามมาตรา ๑๓๕/๑ อนุมาตรา (๒) ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ “การที่บุคคลกระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยเจตนา และโดยมีมูลเหตุชักจูงใจเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำ หรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน”

๑๐.๓.๓ ความผิดฐานก่อการร้ายตามมาตรา ๑๓๕/๑ อนุมาตรา (๓) ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ “การที่บุคคลกระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญโดยเจตนา และโดยมีมูลเหตุชักจูงใจ เพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน”

^๕ “พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖”, ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐. ตอนที่ ๗๖ ก, วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๕, หน้า ๑ – ๓

^๖ คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ ๕(แก้ไขเพิ่มเติม), (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕).

๑๑. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^{๑๑} (Universal Declaration of Human Rights)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นการที่ประเทศไทยได้ลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal declaration of Human Rights) ประเทศไทยจึงต้องผูกพันตามปฏิญญาฯ ดังกล่าวที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการชุมนุม ดังนี้

๑๑.๑ มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเสรี และเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างอันพี่น้อง (ข้อ ๑)

๑๑.๒ บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะเปลี่ยนศาสนา หรือความเชื่อถือ และเสรีภาพ ที่จะแสดงให้ศาสนาหรือความเชื่อถือประจักษ์ในรูปของการสั่งสอน การปฏิบัติกิจกรรมเคารพสักการะบูชา สวดมนต์ และการถือปฏิบัติพิธีกรรม ไม่ว่าโดยลำพังตนเอง หรือร่วมกับผู้อื่นในประชาคมและในที่สาธารณะหรือส่วนตัว (ข้อ ๑๘)

๑๑.๓ บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอด และที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน (ข้อ ๑๙)

๑๑.๔ บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม และการสมาคมโดยสงบ (ข้อ ๒๐)

๑๑.๕ ข้อความต่างๆ ตามปฏิญญานี้ไม่เปิดช่องที่จะแปลความได้ว่าให้สิทธิใดๆ แก่รัฐ กลุ่มชนหรือบุคคลใดๆ ที่จะประกอบกิจกรรม หรือกระทำการใดๆ อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและเสรีภาพใดๆ บรรดาที่ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติฉบับนี้ (ข้อ ๓๐)

๑๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)

สนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ และมีผลใช้บังคับเมื่อ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ โดยมีข้อผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม คือ ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้น

^{๑๑} มติที่ ๒๑๗ A (III). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR). (๒๔๕๑).

ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน (ข้อ ๑) โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพและ ประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดน ของตนและภายใต้เขตอำนาจของตน ในสิทธิ ทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้โดยปราศจากการแบ่ง แยกใด ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศิพ พศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคมทรัพย์สิน กำเนิด หรือ สถานะอื่น ๆ ในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติ หรือมาตรการอื่นใด รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่ง กติกานี้รับ ที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของตน และ บทบัญญัติแห่งกติกานี้เพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติ หรือมาตรการอื่นใดที่อาจจำเป็น เพื่อให้ สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้เป็นผล (ข้อ ๒) และไม่มีควมใดในกติกานี้ที่อาจนำไปตีความ ไปในทางที่จะให้รัฐใด กลุ่มหรือนุคคลใดได้สิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือกระทำการ ใดอันมีจุดมุ่งหมาย ในการทำลายสิทธิและเสรีภาพ ประการใดที่รับรองไว้ในกติกานี้ หรือเป็นการ จำกัดสิทธินั้นยิ่งไปกว่าที่ได้บัญญัติไว้ในกติกานี้ จะต้องไม่มีการจำกัดหรือเล็งสิทธิมนุษยชน ขึ้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองหรือที่มีอยู่ในรัฐภาคีใดในกติกานี้ซึ่งเป็น ไปตามกฎหมาย อนุสัญญา กฎระเบียบ หรือจารีตประเพณี โดยอ้างว่ากติกานี้ไม่รับรองสิทธิเช่นว่านั้นหรือรับรองสิทธินั้นใน ระดับที่ด้อยกว่า (ข้อ ๕) และตามข้อ ๑๕ ยังรับรองให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดย ปราศจากการแทรกแซง บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่ จะแสวงหารับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่น ตามที่ตนเลือกสิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำ มิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อ ประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือ ศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น(ข้อ ๒๑)

๑๓. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

ในทุกรูปแบบ (International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD)

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ ทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ และมีผลใช้บังคับใช้ในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๒ ประเทศไทยได้ภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดย การภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีพื้นฐานที่ได้จัดวางไว้ตามข้อ ๒ ของอนุสัญญาฯ ข้อ ๕ จึงให้รัฐภาคีจะห้ามและจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ และจะประกันสิทธิของ

ทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือเผ่าพันธุ์
กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิ ดังต่อไปนี้

๑๓.๑ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ศาล และองค์กรอื่นๆ
ทั้งปวงในกระบวนการยุติธรรม

๑๓.๒ สิทธิที่บุคคลจะได้รับสวัสดิภาพ และการคุ้มครองโดยรัฐให้รอดพ้นจาก
ความรุนแรงหรือการทำร้ายร่างกาย ไม่ว่าจะโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยกลุ่มบุคคล
หรือสถาบันใดก็ตาม

๑๓.๓ สิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะเข้าร่วมในการเลือกตั้ง
การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้ง โดยอยู่บนพื้นฐานของการใช้สิทธิ อย่างทั่วถึง
และเสมอภาคกัน การเข้าร่วมในรัฐบาล และการเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในทุก
ระดับ และความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

๑๓.๔ สิทธิพลเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและ
การแสดงออกสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและการรวมกลุ่ม

๑๔. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on The Rights of the Child - CRC)

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเมื่อวันที่ ๒๐
พฤศจิกายน ๒๕๓๒ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี
อนุสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๕ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย
เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕ อนุสัญญาว่าด้วยเด็กประกอบด้วยบทบัญญัติ ๕๔ ข้อ ได้แก่ เรื่อง
เกี่ยวข้องกับสิทธิของเด็กโดยตรง ซึ่งเน้นหลักพื้นฐาน ๔ ประการ และแนวทางในการตีความ
อนุสัญญา ได้แก่ การห้ามเลือกปฏิบัติต่อเด็ก และการให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนเท่าเทียมกันโดย
ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็ก ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง
ชาติพันธุ์ สังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิด หรือสถานะอื่นๆ ของเด็ก บิดามารดา หรือ
ผู้ปกครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กมีโอกาสที่เท่าเทียมกันการกระทำหรือการดำเนินการ
ทั้งหลายต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรกสิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอด และการ
พัฒนาทางด้านจิตใจ อารมณ์ สังคมสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก และการให้ความสำคัญ
กับความคิดเห็นเหล่านั้นในเรื่องการชุมนุมได้บัญญัติไว้ในข้อที่ ๑๕ คือ รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะ
มีเสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ เห็นได้ชัดเจนว่าทั้งรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย และกฎหมายระหว่างประเทศระบุว่า การชุมนุมในที่สาธารณะเป็น "สิทธิพื้นฐาน"
ที่ประชาชนมีสิทธิ และรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเหล่านี้

๑๕. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

เหตุผลให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้บทบัญญัติคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องสนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ในส่วนที่สองของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เรื่องการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๒๒ บัญญัติให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามความในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และหากมีกรณีให้เห็นสมควร รัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะแทนหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ในกรณีได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุม ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม และในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่เพื่อทราบ ในมาตรา ๒๖ ระบุถึงกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมแล้ว กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล หากพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับ ผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ^{๑๒}

^{๑๒} “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thannews.com>, ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑.

นโยบายของรัฐ

ในทางสากล จะมีมาตรฐานของวิธีการที่นานาประเทศนำมาใช้และเป็นที่ยอมรับกัน โดยเจ้าพนักงานจะไม่เริ่มจากความคิดว่าจะสลายการชุมนุม แต่จะเริ่มจากการเตือนให้เห็นว่าการชุมนุมนั้นกำลังละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นโดยไม่สมควร และเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำหรือละเว้นกระทำทำให้ผู้อื่นหวาดกลัว หรือต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม คืออยู่ในภาวะไม่อาจขัดขืนได้ต้องยอมตามความประสงค์ของผู้ชุมนุมนั้น ในทางกฎหมายถือว่าเป็นการข่มขืนใจโดยใช้กำลังประทุษร้ายแล้ว เพราะการประทุษร้ายนั้นอาจทำได้ทั้งในทางกายภาพ และในทางจิตวิทยา^{๑๑} กล่าวโดยสรุป คือ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการสลายการชุมนุมได้ ขึ้นแรกต้องเริ่มจากการเจรจาทางออกก่อน หากไม่สำเร็จเจ้าหน้าที่ต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามคำสั่ง หรือเตือนก่อนว่าจะสลายการชุมนุม จากนั้นต้องแสดงพลังเพื่อส่งสัญญาณ เช่น การกระแทกกระบอกกับ โลให้เกิดเสียง ถ้าผู้ชุมนุมไม่ยอมสลายตัวต้องประกาศเตือนอีกครั้งแล้วจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้ โดยต้องเริ่มจากมาตรการเบาก่อนแล้วค่อยๆ หนักขึ้น คือ ใช้รถฉีดน้ำก่อน ถ้าไม่สำเร็จผลค่อยใช้แก๊สน้ำตา ไม่มีข้อกำหนดให้ใช้อาวุธหนัก หรืออาวุธสงครามได้และหลังจากการสลายการชุมนุมเจ้าหน้าที่ต้องเข้าเคลียร์พื้นที่ ช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และเยียวยาความเสียหายด้วย ในเมื่อการชุมนุมนั้นได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นสิทธิแสดงความคิดเห็น ดังนั้นการข่มขืนใจผู้อื่นให้ต้องจำยอมหากไม่ยอมจะก่อความเสียหายเช่นนี้จึงพ้นจากความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ การแสดงความคิดเห็นต้องกระทำโดยมีเหตุผล และอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้อื่นได้เพียงเท่าที่สมควรแก่เหตุเท่านั้น จึงจะได้ชื่อว่ากระทำโดยสงบตัวอย่างในต่างประเทศที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีการที่กลุ่มนักศึกษาประท้วงการขึ้นราคาารถไฟฟ้าในเมืองโคโลญจน์ โดยมัดตนเองไว้กับรางรถไฟฟ้าตรงสี่แยกทำให้พนักงานขับรถไม่อาจเคลื่อนรถผ่านแยกไปได้จนกว่านักศึกษาเหล่านั้นจะออกไปปรากฏว่า นักศึกษาประท้วงอยู่นานราว ๑ ชั่วโมง ศาลตัดสินว่ามีความผิดฐานข่มขืนใจผู้อื่นให้เสื่อมเสียเสรีภาพ และแม้จะเป็นการชุมนุมกันแสดงความคิดเห็นประท้วงการขึ้นราคาารถไฟฟ้า ก็เป็นการใช้สิทธิเกินขอบเขต เพราะการลงป็นงบนรางรถไฟฟ้าเป็นการกระทำในพฤติกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดอันตราย และใช้เวลานานเกินควรแก่การแสดงความคิดเห็นให้ปรากฏแก่สาธารณชนไม่นับเป็นการชุมนุมโดยสงบ ในทางกลับกัน ได้แก่ กรณีผู้ใส่สันติภาพที่ประท้วงการใช้กำลังจู่โจมอริภคทางอากาศของกองทัพสหรัฐอเมริกา และพันธมิตร เมื่อเดือนมีนาคม ๒๐๐๑ ปรากฏว่ามีผู้ชุมนุมประท้วงการโจมตีครั้งนี้ราว ๒,๐๐๐ คน พวกเขาไปประท้วงหน้าทางเข้าสนามบินแฟรงค์เฟิร์ต อันเป็นทางเข้าสู่ฐานที่ตั้งของหน่วยงานสังกัดกองทัพอากาศสหรัฐ และในหมู่ผู้ประท้วงเหล่านี้มี

^{๑๑} กิตติศักดิ์ ปรกติ. “ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

ผู้ชุมนุมจำนวน ๓๐ คน ไปนั่งปิดกั้นถนนอันเป็นทางเข้าออกสู่สนามบินระหว่างประตูที่ ๓๑ กับ ๓๒ อันเป็นทางเชื่อมไปสู่หน่วยงานของกองทัพอากาศสหรัฐ แล้วอ่านหนังสือประท้วงการจู่โจมทางอากาศครั้งนี้ เป็นเวลา ๒๐ นาที เป็นเหตุให้การจราจรติดขัดปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รักษาการออกคำสั่งให้ออกจากบริเวณนั้นเมื่อผู้ชุมนุมประท้วงได้ทำการประท้วงไปแล้ว ๑๕ นาที เมื่อไม่ออกจึงเข้าจับกุมดำเนินคดีข้อหาข่มขืนใจให้ผู้อื่นเสื่อมเสียเสรีภาพ และขัดคำสั่งเจ้าพนักงานคดีนี้ ศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษผู้ชุมนุมฐานข่มขืนใจให้ผู้อื่นเสื่อมเสียเสรีภาพในการสัญจรไปมา แต่ศาลสูงตัดสินกลับ โดยใช้หลักสมควรแก่เหตุมาช่วยพิจารณาว่าการชุมนุมเป็นการใช้สิทธิโดยสงบและชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะในเรื่องสำคัญ และได้กระทำ ณ สถานที่ที่สมควรเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ประท้วงโดยตรงและกระทำในวันหยุดซึ่งการจราจรไม่คับคั่ง ทั้งใช้เวลาไม่เกินกว่าเหตุ เมื่อเป็นการใช้สิทธิโดยชอบ ผู้ชุมนุมจึงไม่มีความผิดฐานข่มขืนใจผู้อื่นให้ต้องเสื่อมเสียเสรีภาพแต่เนื่องจากผู้ชุมนุมขัดคำสั่งให้ยุติการชุมนุมของเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งโดยชอบ โดยที่เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งก็ได้คำนึงถึงสิทธิในการชุมนุมอย่างเพียงพอแล้ว ด้วยการขอให้ประท้วงไปแล้ว ๑๕ นาทีจึงค่อยออกคำสั่งให้ยุติการชุมนุมเพราะกีดขวางการจราจร เมื่อผู้ชุมนุมขัดขืนจึงถูกลงโทษฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย

ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในประเทศไทย ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศไทยไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติถึงบุคคลผู้รับผิดชอบในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไว้โดยเฉพาะเจาะจง ฉะนั้นประชาชนทุกคนจึงสามารถรวมตัวกันจัดการชุมนุมขึ้นได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีที่ต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียง อาจต้องมีผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือในกรณีที่จะเห็นการชุมนุมเดินขบวนไปตามท้องถนน ก็จะต้องมีผู้ยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานจราจรที่มีหน้าที่จัดการจราจรในเขตท้องที่นั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือในกรณีที่จะต้องมีการชุมนุมในบริเวณสนามหลวงก็อาจต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อกรุงเทพมหานครจึงจะเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ เป็นต้น ประเทศไทยมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมในการเดินขบวนที่จัดขึ้นได้โดยอิสระ แต่ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยทั่วไปที่บัญญัติไว้ อาทิ ต้องไม่พกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด ต้องไม่กระทำการอันเป็นการอนาจารหรือนำรังเกียจต้องไม่กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินตลอดจนชื่อเสียงของบุคคลอื่น เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองตามกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดย

แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศไทย ไม่มีการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการว่าจะต้องขออนุญาตหรือบอกกล่าวแก่ผู้ใด หน่วยงานใดเป็นที่ชัดเจนแน่นอนอีกทั้งเมื่อมีกรณีการชุมนุมหรือมีการเดินขบวนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะนั้นโดยตรง ลักษณะและกระบวนการในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย พบว่าในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นหรือตามอำนาจหน้าที่หลักที่มีอยู่แล้ว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนดูแลป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้นในระหว่างการชุมนุมตามหลักการป้องกันอาชญากรรมทั่วไป ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมักทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นหลักเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจหาใช่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนของประชาชนโดยตรง การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยมักเป็นการชุมนุมที่ยืดเยื้อยาวนาน ไม่มีทิศทางที่แน่นอน เป็นต้น

ประเทศไทยได้แสวงหามาตรการในการควบคุม แก้ไขปัญหาอันเกิดจากการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ทั้งมาตรการในแบบสันติวิธีและการใช้กำลังขึ้นเด็ดขาดในกรณีสลากลุ่มผู้ชุมนุม แต่มาตรการเหล่านั้นก็สัมฤทธิ์ผลในเพียงชั่วขณะหนึ่งเท่านั้น และปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชนก็จะยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก แต่ถึงกระนั้นรัฐก็ยังไม่มียกกฎหมายสารบัญญัติที่กล่าวถึงกระบวนการจัดการชุมนุมเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ กระบวนการชุมนุมเรียกร้องในประเทศไทย ยุคหลังการปฏิรูปการเมืองพบว่ามีลักษณะของการจัดการที่มีรูปแบบมากขึ้น มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการเรียกร้องที่ชัดเจนมากขึ้น และเป้าหมายของการเรียกร้องก็มีเนื้อหาที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะมากขึ้น ตลอดจนมีการรวมตัวกันของกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันเป็นเครือข่าย (Network) หรือสมัชชา (Assembly) เพื่อสร้างพลังในการเรียกร้อง อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ในแต่ละครั้งก็มิได้มีรูปแบบที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันนัก กระบวนการของการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนก็ยังคงดำเนินไปตามรูปแบบที่กลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าดี และมีความเหมาะสมที่จะนำมาซึ่งผลสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ต้องบอกกล่าวหรือแจ้งความล่วงหน้าอย่างเป็นทางการ ต่อหน่วยงานหรือองค์กรใด ไม่มีบทบัญญัติระบุถึงตัวบุคคลผู้รับผิดชอบหรือผู้จัดการชุมนุมอย่างเป็นทางการ ประการที่สอง การอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะของรัฐยังคงเป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นเรียบร้อยของบ้านเมืองเท่านั้น ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและรับฟังข้อเรียกร้องหรือวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือการเดินขบวนอย่างจริงจังและโดยตรง

การดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดี เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ดีต่างยึดถือหลักการของกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งมักไม่ยอมรับที่จะทำการเจรจาต่อรองหรือไกล่เกลี่ยปัญหามากไปกว่าการร้องขอหรือควบคุมมิให้กลุ่มผู้ชุมนุมกระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ ลักษณะดังกล่าวแม้ว่าจะมีข้อดีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องอยู่มาก แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้โดยง่ายเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งที่มีต่อองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประเด็นปัญหาสำคัญที่นำมาซึ่งการชุมนุมในปัจจุบัน มักเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการสำคัญๆ ของภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้นหรือโครงการสำคัญๆ ของภาครัฐ มักเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของผู้คนจำนวนมาก ในขณะที่การพิจารณาและตัดสินใจดำเนินโครงการก็เป็นการพิจารณาศึกษาและตัดสินใจของภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว และเมื่อเกิดกรณีปัญหาความขัดแย้ง รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐก็พยายามที่จะใช้วิธีการรอมชอมและรับข้อเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมไว้ และตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นพิจารณา เพื่อให้เกิดการคลายตัวหรือลดความรุนแรงของการเรียกร้องในระดับหนึ่ง อันมีลักษณะของการซื้อเวลาไปเรื่อยๆ ไม่มีท่าทีที่จะทำให้เกิดข้อยุติที่ชัดเจนได้

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๑. ความเป็นมาและประวัติศาสตร์ในการชุมนุมในประเทศไทย^{๑๔} เช่น

๑.๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ มีการเคลื่อนไหวมวลชนครั้งใหญ่จากกลุ่มปัญญาชนนักศึกษา เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลงนามเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลี กลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านการเข้าร่วมรบดังกล่าว เรียกตัวเองว่า “ขบวนการสันติภาพ” ได้เคลื่อนไหวขอการสนับสนุนจากประชาชนให้มาร่วมลงมือคัดค้าน ปรากฏว่ามีประชาชนลงชื่อคัดค้านนับแสนคน ถือได้ว่าเป็นขบวนการแรกที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

๑.๒ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ มีการชุมนุมที่ท้องสนามหลวง และมีการเคลื่อนตัวไปยังหน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อคัดค้านการเลือกตั้งที่ทุจริต เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๐๐ โดยมีการเรียกร้องให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ อธิบดี

^{๑๔} ภาสพงษ์ เรณูมาศ. เรื่องเดิม. หน้า ๗.

กรมตำรวจ ลาออกจากตำแหน่ง โดยมีพลเอกสุชาติ ชนะรัชต์ ร่วมในการชุมนุมดังกล่าว พร้อมกับ การกล่าววาจาอมตะก่อนสลายตัวว่า “พบกันใหม่เมื่อชาติต้องการ”

๑.๓ เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือ วันมหาวิปโยค เป็นเหตุการณ์ที่ นักศึกษาและประชาชนในประเทศไทยมากกว่า ๕ แสนคนได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จากรัฐบาลเผด็จการ จอมพลถนอม กิตติขจร

๑.๔ เหตุการณ์ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ เป็นเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มที่รัฐ ให้การสนับสนุนได้เข้าไปล้อมจับกุมและสังหารนักศึกษาและประชาชนภายในบริเวณมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ซึ่งกำลังชุมนุมประท้วงเพื่อขับไล่ให้จอมพลถนอม กิตติขจร ออกนอก ประเทศ ในเหตุการณ์ครั้งนี้ ตำรวจตระเวนชายแดนนำโดยค่ายนเรศวรจากหัวหิน กลุ่มลูกเสือ ชาวบ้าน ตำรวจ และกลุ่มคนที่ตั้งโดยขบ กอ.รมน. คือ กลุ่มนวพล และ กลุ่มกระทิงแดง ได้ใช้กำลัง อย่างรุนแรงในการจับกุมประชาชน ทำให้มีผู้บาดเจ็บ เสียชีวิต และสูญหายเป็นจำนวนมาก ในเหตุการณ์ครั้งนี้

๑.๕ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เริ่มต้น มาจากเหตุการณ์รัฐประหาร ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ หรือหนึ่งปีก่อนหน้าการประท้วงซึ่งคณะ รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาล ซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็น นายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลหลักว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนักในรัฐบาล และรัฐบาล พยายามทำลายสถาบันทหาร โดยหลังจากยึดอำนาจ คณะ รสช. ได้เลือก นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น รวมทั้งการแต่งตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๐ คน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่หลังจากร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จได้มี การเสนอชื่อ พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดความไม่พอใจของ ประชาชนในวงกว้าง เพราะก่อนหน้านี้ พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ให้สัมภาษณ์ว่าตนเอง และ พลอากาศเอกเกษร โจนนิต จะไม่รับตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ แต่ภายหลังกลับมารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ตรงกับที่เคยพูดไว้ เหตุการณ์ครั้งนี้ จึงได้เป็นที่มาของประโยคที่ว่า “เสียสัจย์ เพื่อชาติ” และเป็นหนึ่งในชนวนให้ฝ่ายที่คัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำการเคลื่อนไหว นำไปสู่การ เคลื่อนไหวคัดค้านต่าง ๆ ของประชาชน รวมถึงการอดอาหารของ ร้อยตรีฉลาด วรจักร และ พลตรี จำลอง ศรีเมือง และนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดในที่สุด

นอกจากนี้ยังเกิดเหตุการณ์ในการชุมนุมทางการเมืองขึ้นอีกหลายครั้ง แต่ทว่าการ ชุมนุมในครั้งหลังยังเป็นข้อถกเถียงว่าฝ่ายใดกระทำเกินไปกว่าสิทธิ เสรีภาพที่เป็นอยู่หรือไม่ และยังเป็นปมขัดแย้งในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นว่าหากนำมาวิพากษ์ในงานวิจัยเอกสารฉบับนี้จักก่อให้เกิดความ ขัดแย้งมากขึ้น เนื่องจากคู่พิพาทยังคงเป็นคู่พิพาทเดิมที่สภาพปัญหายังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการ เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศ มีมาอย่างยาวนานตามการปกครองของไทย ซึ่งในอดีตมักจะเป็น

เรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง แต่ในปัจจุบันการชุมนุมในหลายต่อหลายเรื่อง อาจเป็นการชุมนุมในเรื่องอื่น อาทิเช่น การชุมนุมเพื่อเรียกร้องในเรื่องราคาผลิตผลในการเกษตรบ้าง เรียกร้องให้มีการลดราคาน้ำมัน เป็นต้น การใช้เสรีภาพเหล่านี้ หลายประเทศมีกฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง เช่น เยอรมัน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ ไอร์แลนด์เหนือ ไครเอเชีย เป็นต้น แต่ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการชุมนุม หรือ“กฎหมายลูก” (Organic Law) กำหนดเงื่อนไขหรือแนวทางปฏิบัติที่เจาะจงไว้เป็นแนวทาง ฉะนั้น การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ที่ผ่านมาจึงเป็นผลจากการตีความของทั้งฝ่ายผู้ชุมนุมและฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลตามยุคตามสมัย^{๕๕}

๒. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Freedom of peaceful assembly)

ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Right of Assembly) หมายถึง เสรีภาพที่สำคัญของระบบประชาธิปไตยเพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง^{๕๖}

ศาสตราจารย์วิญญู เครื่องงาม ให้คำอธิบายว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ^{๕๗}

Black’s Law Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ รับรอง (Guarantee) ^{๕๘} ในการที่จะให้ประชาชนได้ชุมนุมและแสดงออกโดยสงบ ดังเช่น เรื่องศาสนา การเมือง หรือความไม่พอใจ ในเรื่องอื่น ๆ นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งการชุมนุมสาธารณะ (Public Meeting) ออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก การชุมนุมอยู่กับที่ (Assembly) คือ การที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐที่มีวัตถุประสงค์ที่สุจริตโดยมาชุมนุมกันในที่สาธารณะ เป็นการชุมนุมอยู่กับที่ที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ไม่ขัดต่อหลักการรักษาความสงบ

^{๕๕} ปฐม มณีโรจน์. “จัดระเบียบการชุมนุม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.rsunews.net>, ๒๕๕๒.

^{๕๖} หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๑.

(กรุงเทพมหานคร : นำเชิขการพิมพ์, ๒๕๑๒). หน้า ๕๔.

^{๕๗} วิญญู เครื่องงาม. “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น”, วารสารนิติศาสตร์. ๔ (๑๑), พฤศจิกายน ๒๕๒๔. หน้า ๕๗๐ – ๕๗๑.

^{๕๘} ภาสพงษ์ เรณูมาศ. เรื่องเดิม. หน้า ๗.

เรียบร้อยของบ้านเมือง ประการที่สอง การเดินขบวน (Demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชน ที่เดินไปตามท้องถนน หรือสถานที่ต่างๆ ไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระเบียบเพื่อเรียกร้องสิทธิ ต่าง ๆ ต่อรัฐและไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่ขัดขวางเสรีภาพของบุคคลอื่น ในการใช้ทางสาธารณะ

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบ คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า การปกครองซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองเป็น ของประชาชนหรือถ้าจะเปรียบเทียบกับความหมายของต่างประเทศก็ต้องบอกว่าประชาธิปไตย คือ “การปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (อับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกากล่าวไว้ในปี พ.ศ.๒๔๐๕)^{๑๙} การปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครอง ตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน^{๒๐} การปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง จึงต้องมีแนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยเป็นสำคัญ บนหลักการของสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ในขณะเดียวกันการรับฟังความคิดเห็นก็ต้องมีหลักประกันในการ แสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพด้วย ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการโต้แย้งคัดค้าน เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นองค์กรอย่างเสมอภาค

ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐต้อง จัดให้มีขึ้นและให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพรวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทาง ปกครองเหล่านั้นด้วย กรณีดังกล่าวนี้จึงทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความแตกต่าง ไปจากการปกครองในระบบอื่น ๆ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของพลเมือง ไว้เพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตยก็จริง แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งย่อมส่งผลต่อ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น^{๒๑} กล่าวคือ

๒.๑ เทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ คงต้องเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะกำหนดการใช้วิธีการที่ให้

^{๑๙} สถาบันพระปกเกล้า. “สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๔.

^{๒๐} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๓). หน้า ๔๗.

^{๒๑} สถาบันพระปกเกล้า. “การมีส่วนร่วมของประชาชน ความยั่งยืนของประชาธิปไตย”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๔.

ประชาชนมีส่วนร่วมในบางเรื่องซึ่งหากเป็นวิธีการไม่เหมาะสมอาจนำมาซึ่งความขัดแย้ง และความรุนแรงอย่างคาดไม่ถึง

๒.๒ ทักษะคิของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชน ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์หลายประการ เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่หลากหลาย มาใช้ในการป้องกันปัญหาและความขัดแย้งที่อาจตามมาได้ในขณะเดียวกัน ภาคประชาชนเองก็ควรมีท่าทีที่เข้าใจและเห็นใจบุคลากรในภาครัฐบางส่วนที่ยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจากความไม่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของพลเมืองก็เป็นได้ ทั้งยังต้องตระหนักว่าตนมีทั้ง “หน้าที่” ควบคู่ไปกับ “สิทธิ” โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิผู้อื่นและเคารพกฎหมาย

๒.๓ การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อองค์กรภาคประชาชนภาคประชาสังคมเข้มแข็ง

๒.๔ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองย่อมเป็นไปได้เพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่กำหนดนโยบายที่ลำเอียงไปเพื่อประโยชน์คนบางกลุ่มบางพวก และละเลยผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ ไป ด้วยเหตุนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมต้องตระหนักและยอมรับว่าการกดดันต่อรองผ่านกรมีส่วนร่วม ต้องขึ้นอยู่กับเหตุผล ข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด หากไม่เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าว แต่ต้องการให้สิ่งที่ตนเสนอได้รับการยอมรับทั้งหมด และปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งได้ และนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด

๒.๕ การมีส่วนร่วมอาจมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์และจุดยืนต่างกัน การมีเทคนิคในการบริหารจัดการเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การมีทักษะในการขจัดข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นเงื่อนไขของการหลีกเลี่ยงความรุนแรงด้วย

สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจบริหารบ้านเมือง ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง และความรุนแรงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นกับทุกกลุ่มอย่างแท้จริง และจะนำไปสู่ความยั่งยืนของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

รัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันไป โดยเนื้อหาสาระในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นบอกถึงระบบการปกครองของแต่ละประเทศได้ หากรัฐธรรมนูญของประเทศได้มีการบัญญัติและรับรองถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ย่อมแสดงถึงความ เป็นประชาธิปไตยในการปกครอง ซึ่ง มักมีการบัญญัติแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการอันสำคัญนี้รัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิ

ขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงจะกระทำได้

เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย^{๒๒} องค์ประกอบของการชุมนุมที่ผ่านมามีหลายประการ เช่น การเดินขบวน การพูด การกระจายเสียง การอภิปราย การติดโปสเตอร์ต่างๆ การกระทำรวมหมู่เพื่อแสดงออกในความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้นจึงเห็นว่าองค์ประกอบ การชุมนุมมันจึงมีเสรีภาพอย่างอื่นประกอบกันหมด เช่น การพูด ติดโปสเตอร์ในที่ชุมนุม เดินขบวน ใช้ที่สาธารณะ เป็นกระบวนการพื้นฐานที่สุดในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนคือหลักการพื้นฐาน กฎหมายรัฐธรรมนูญมีการรับรองสิทธิ โดยในยุคแรกจะรับรองว่าภายใต้กฎหมายจึงมีสิทธิชุมนุม ก็หมายความว่าต้องมีกฎหมายอื่นมาก่อนจึงจะชุมนุมได้ ต่อมาการใช้สิทธิชุมนุม มีข้อยกเว้นบางเรื่องที่ทำไม่ได้ ถ้าจำเป็นต้องมีการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องไม่ขัดขวางการใช้ที่สาธารณะของบุคคลอื่น และจะต้องให้รัฐเข้ามาดูแลในเรื่องรักษาความสงบ แต่หากเข้าเงื่อนไขที่ต้องเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศกฎอัยการศึกหรือสงครามจึงจะจำกัดเสรีภาพของการชุมนุมได้ นี่เป็นเงื่อนไขจำกัดและเจาะจงมาจนถึงยุคปัจจุบัน

ในการเสวนาเสรีภาพกับการจัดระเบียบการชุมนุม เห็นตรงกันว่าหากสำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยสมควรแก่เหตุกับกลุ่มผู้ชุมนุม จะไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงลุกลามบานปลายเป็นเหตุให้ปัจจุบันกลุ่มผู้ชุมนุมมีการพัฒนาไปสู่การเคลื่อนไหวบนท้องถนนปิดการจราจร และใช้ความรุนแรงมากขึ้นโดยอ้างสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญจนเกิดปัญหาละเมิดสิทธิของผู้อื่นการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจทำได้เพียงการใช้กฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่เมื่อไปถึงชั้นอัยการกลับมองที่เจตนาของผู้กระทำผิดเป็นหลัก โดยมองว่าผู้ชุมนุมต้องการเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีเจตนาสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น จึงสั่งยกฟ้องในหลายๆ คดี ทำให้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวมาจากการที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจมักตกเป็นจำเลยสังคม เมื่อกระทำการใดๆ เพื่อควบคุมฝูงชนเป็นเหตุให้กระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ^{๒๓} หากเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการโดยยึดหลักความจำเป็นที่จะต้องกระทำ และเน้นการป้องกันอันสมควรแก่เหตุ รวมทั้งยึดหลักกฎหมายเป็นหลัก ก็ไม่จำเป็นต้องกังวลว่าจะมีความผิดเรื่องการใช้ความรุนแรงในภายหลัง และหากตำรวจเร่งดำเนินการควบคุมฝูงชนตั้งแต่มีความชัดเจนเรื่องการยุบปลุกปั่นให้ผู้ชุมนุมกระทำผิด

^{๒๒} ไพโรจน์ พลเพชร. บรรยายเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม : ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย”. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗.

^{๒๓} คณะที่ปรึกษาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ. "เสรีภาพกับการจัดระเบียบการชุมนุม". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thainews.prd.go.th>, ๒๕๕๒.

เชื่อว่าสถานการณ์จะไม่ลุกลามบานปลาย แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังมองไม่ออกถึงความแตกต่างของการชุมนุมโดยสงบ และการชุมนุมที่ไม่สงบจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายระบุว่า การชุมนุมอันไม่สงบตามกฎหมายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมแสดงอาการข่มขู่ ข่มขืนใจในการประทุษร้าย แสดงวาจาอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบ กระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน และถึงแม้จะไม่ปรากฏการใช้อาวุธของกลุ่มผู้ชุมนุม แต่หากมีการตีมีดสุรา หรือประกอบกิจกรรมทางเพศในที่สาธารณะหรือจงใจปิดกั้นขัดขวางทางเข้าออกสถานที่สำคัญต่างๆ ถือว่าเป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเช่นกัน^{๒๔} และการจัดระเบียบการชุมนุมต้องเป็นการคุ้มครองการใช้เสรีภาพให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอื่นที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุม ซึ่งการชุมนุมทางการเมืองมักเกิดจากการทุจริตของนักการเมือง วิธีการแก้ปัญหาจึงต้องเริ่มจาก นักการเมืองต้องไม่ทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ก้าวก้าวสถาบันเบื้องสูง ไม่ยุ่งเหยิงหรืออยู่เบื้องหลังการแบ่งแยกประชาชนออกเป็นฝักเป็นฝ่าย และต้องไม่ใช้อำนาจกดดันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พร้อมย้ำว่า ไม่ขัดขวางการร่างกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่หากมีกฎหมายแล้วต้องปฏิบัติได้จริง และไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ชุมนุมและประชาชนอื่นในสังคม

ซึ่งนโยบายของตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องจากในอดีตจนถึงปัจจุบัน คือ การปฏิบัติด้วยความนุ่มนวล เน้นนิยมน ละมุนละม่อม อดทนอดกลั้น เน้นการเจรจาเป็นหลัก โดยผู้ชุมนุมต้องชุมนุมด้วยความสงบและปราศจากอาวุธ หากกลุ่มผู้ชุมนุมได้ก่อความวุ่นวายขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจำเป็นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยซึ่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พบว่ามีทั้งปัจจัยภายในของเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติ ได้แก่ ความสำนึกในบทบาท ลักษณะบุคลิกภาพ แผนงานและงบประมาณ กำลังพล การฝึกอบรม ความกดดันของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายในการควบคุมฝูงชน ปัญหาในการนำเสนอของสื่อมวลชน ปัญหาของการเจรจา ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัจจัยในการควบคุมฝูงชนไม่ได้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงอย่างเดียว แต่หากขึ้นอยู่กับผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล องค์กรอิสระ สื่อมวลชน หรือแม้แต่กลุ่มผู้ชุมนุมเอง^{๒๕}

^{๒๔} กิตติศักดิ์ ปรกติ, บรรยายเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม”. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗.

^{๒๕} วุฒิชัย วัฒนศิริ. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชน : ศึกษากรณีการชุมนุมในกรุงเทพมหานครปีพุทธศักราช ๒๕๔๒ – ๒๕๔๕”. (วิทยานิพนธ์, รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖). หน้า ๕ – ๖.

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ มาตรา ๒๗ ว่า “สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” สิทธิเสรีภาพจึงผูกพันองค์กรของรัฐ ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ และตามมาตรา ๒๘ วรรคแรก ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เห็นได้ว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองอย่างน้อยที่สุดจึงต้องกระทำไปภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ ยึดหลักนิติรัฐ (The rule of Law)

๒. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คำว่า “การ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าเป็น สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายจะส่งเสริมหรือคุ้มครองป้องกัน หรืออีกความหมายหนึ่งก็คือ “การ” ย่อมได้แก่ผลประโยชน์ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนใหญ่ในสังคม

๓. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น กล่าวคือต้องกระทำภายใต้ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) เพื่อมาควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ โดยหลักแห่งความได้สัดส่วนนี้ยังมีหลักการย่อย ๆ อยู่ภายใต้สามหลัก คือ หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (หลักแห่งความเหมาะสม) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense)

๔. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระ สำคัญหรือ “แกน” ของสิทธิเสรีภาพนั้น เช่น ไปตรากฎหมายเพิกถอนมิให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวนั้นไม่ว่าจะเป็นกรณีใด หรือเนื้อหาของกฎหมายมีการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลปฏิบัติได้อย่างเคร่งครัดจนไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้นๆ ได้ แต่ทั้งนี้สาระสำคัญน่าจะขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

บทที่ ๓

บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย(การก่อวินาศกรรม)

กรณีการชุมนุมสาธารณะ

ปัจจุบันประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งสภาพสังคมไทยในปัจจุบันพฤติกรรมของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจากการเปลี่ยนกติกาทางสังคม วิกฤตเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ ความไม่ไว้วางใจระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว รวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน หรือคัดค้าน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศที่มีมากมายหลายรูปแบบ เป็นสัญญาณบอกเหตุว่าสังคมไทยอาจมีการใช้ความรุนแรงในสังคมเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความเกลียดชังและความแตกแยก นับเป็นปัญหาความมั่นคงที่ร้ายแรง เป็นเหตุให้สภาพปัจจุบันจึงมีการชุมนุมบ่อยครั้งขึ้น ฉะนั้น เมื่อเกิดมีการชุมนุมขึ้นจึงเป็นภารกิจหลักที่สำคัญเร่งด่วนที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแลควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งรัฐมีเครื่องมือที่เป็นกลไกหลัก คือ กฎหมายที่จะเข้ามาดำเนินการควบคุม และดูแลการชุมนุมอยู่หลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรไทย และรวมถึงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่หาใช่ว่ากฎหมายเหล่านี้จะบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพเสมอไป โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อมีการศึกษารายละเอียดแล้วจะพบปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัย กรณีมีการชุมนุมสาธารณะ (การก่อวินาศกรรม) ดังจะได้กล่าวต่อไป

๑. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้อำนวยการกลาง มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ทั่วประเทศ (๒) ผู้อำนวยการจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ในเขตจังหวัด (๓) ผู้อำนวยการอำเภอ มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ในเขตอำเภอ (๔) ผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (๕) ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ในเขตกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานไว้ว่า มาตรา ๒๔ เมื่อเกิดสาธารณภัย ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้นส่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ มาตรา ๒๕ ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้น ใกล้จะถึง ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงาน คัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตรายได้ ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น และวรรคสาม ในกรณีที่มีการคัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินจะมีผลทำให้เกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่อื่นหรือก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นแก่เขตพื้นที่อื่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการจังหวัด และมาตรา ๒๗ ในการบรรเทาสาธารณภัย ผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) จัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัยหรือรับการปฐมพยาบาล และการรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย (๒) จัดระเบียบการจราจรชั่วคราวในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย และพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๓) ปิดกั้นมิให้ผู้ไม่เกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียง (๔) จัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันเหตุโจรสลัด (๕) ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและช่วยขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย และพื้นที่ใกล้เคียงเมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอ

เห็นได้จากบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นเพื่ออำนวยความสะดวกและปกป้อง ตลอดจนรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย เช่น การจัดหาที่อยู่ชั่วคราว การปฐมพยาบาล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เสี่ยง การจัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันเหตุโจรสลัดร้าย เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเหล่านี้กฎหมาย มิได้มีเจตนารมณ์มุ่งหมายไปถึงการปฏิบัติหน้าที่แบบเผชิญหน้าในลักษณะของการป้องกัน หรือ ต่อสู้ในสถานการณ์ที่มีการสู้รบ ซึ่งอาจจะมาจากสาเหตุของการก่อวินาศกรรม (ชุมนุมสาธารณะ) โดยมีการใช้อาวุธอันอาจจะก่อให้เกิดอันตรายแก่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้

๒. บทบาทของเจ้าพนักงานในการบรรเทาสาธารณภัย กรณีการชุมนุม สาธารณะ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งภัยประการหนึ่งที่เจ้าพนักงาน จะต้องดำเนินการตามหน้าที่ คือ สาธารณภัยที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะ เมื่อพิจารณาเหตุผล ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งให้เหตุผลว่า “เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัย อุบัติภัย ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยงานด้านอุบัติเหตุ ที่เดิม ดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวง มหาดไทย และสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในด้านของ อัคคีภัย รวมทั้งหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความ เป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เห็นได้ว่าเหตุที่มีการตรากฎหมายดังกล่าวออกมาบังคับใช้เพื่อให้ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการ โดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยมีภารกิจ หลักในการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัย อุบัติภัย รวมทั้งอัคคีภัย แต่ในบทนิยามของ คำว่า “สาธารณภัย” ได้หมายความรวมถึง “การก่อวินาศกรรม” ซึ่งบทนิยามดังกล่าวอาจจะไม่ สอดคล้องกับเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้

เมื่อได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีมาตราใดที่ บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้โดยเฉพาะว่าในการบรรเทาสาธารณภัยกรณีมีการชุมนุมสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการในลักษณะเข้าไปเผชิญเหตุควบคุมผู้ชุมนุม โดยตรง ในกรณีที่มีผู้ชุมนุมได้กระทำการใดๆ จนถึงขั้นที่เรียกว่า “การก่อวินาศกรรม” อาทิเช่น การให้

เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เข้าไป สลายการชุมนุมโดยใช้รถดับเพลิงฉีดน้ำแรงดันสูงใส่ผู้ชุมนุม เนื่องจากเจ้าพนักงานเหล่านี้ไม่ได้รับการฝึกฝนให้เผชิญเหตุดังกล่าว โดยเฉพาะซึ่งหากจะต้องเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของเจ้าพนักงานได้ และโดยที่อำนาจหน้าที่เหล่านี้ควรจะอยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ กองทัพ ซึ่งมีกำลังพลที่ได้รับการฝึกฝนและมีอาวุธยุทโธปกรณ์เพียงพอที่จะควบคุม เหตุการณ์ชุมนุมสาธารณะได้อยู่แล้ว ดังนั้น เจ้าพนักงานควรมีหน้าที่เพียงการบรรเทาภัยให้กับ ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุม เช่น การขนย้ายทรัพย์สินและผู้ประสบภัย การเยียวยาความ เสียหาย การฟื้นฟูบูรณะทรัพย์สิน หรือการช่วยเหลืออื่นใดอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับ ผู้ประสบภัย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากกว่า และโดยที่เหตุสาธารณภัยตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นภัยที่หลากหลาย การปฏิบัติหน้าที่ เพื่อช่วยเหลือหรือเยียวยาความเสียหายย่อมแตกต่างกัน ดังนั้น หากสาธารณภัยนั้นเกิดจากการ ก่อวินาศกรรมอันเป็นผลพวงมาจากการชุมนุมสาธารณะและเจ้าพนักงานจะต้องเข้าระงับเหตุใน ลักษณะเผชิญหน้า ก็จำเป็นที่จะต้องทบทวนบทบาทภารกิจและเจตนารมณ์ของการบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ใหม่อย่างแน่แท้

รูปแบบและบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคงของชาติ

๑. หลักสากลในการสลายการชุมนุม

ในทางสากล จะมีมาตรฐานของวิธีการที่นานาประเทศนำมาใช้และเป็นที่ยอมรับ ตามมาตรฐานสากลเจ้าพนักงานจะไม่เริ่มในการสลายการชุมนุม แต่จะเริ่มจากการเตือนให้เห็นว่า การชุมนุมนั้นกำลังละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นโดยไม่สมควร และเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำหรือละเว้นกระทำที่ผู้อื่นหวาดกลัว หรือต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม คืออยู่ใน ภาวะไม่อาจขัดขืนได้ต้องยอมตามความประสงค์ของผู้ชุมนุมนั้น ในทางกฎหมายถือว่าเป็นการ ข่มขืนใจโดยใช้กำลังประทุษร้ายแล้ว เพราะการประทุษร้ายนั้นอาจทำได้ทั้งในทางกายภาพ และ ในทางจิตวิทยา^๑ กล่าวโดยสรุป คือ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการสลายการชุมนุมได้ ชั้นแรกต้องเริ่มจาก การเจรจาหาทางออกก่อน หากไม่สำเร็จเจ้าหน้าที่ต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามคำสั่ง หรือ เตือนก่อนว่าจะสลายการชุมนุม จากนั้นต้องแสดงพลังเพื่อส่งสัญญาณ เช่น การกระแทกกระบอกกับ โล่ให้เกิดเสียง ถ้าผู้ชุมนุมไม่ยอมสลายตัวต้องประกาศเตือนอีกครั้งแล้วจึงสามารถเข้าสลายการ

^๑ กิตติศักดิ์ ปรกติ. “ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ”. (ออนไลน์). เข้าถึง

ชุมนุมได้ โดยต้องเริ่มจากมาตรการเบาก่อนแล้วค่อยๆ หนักขึ้น คือ ใช้รถติดน้ำก่อน ถ้าไม่สำเร็จผล
 ค่อยใช้แก๊สน้ำตา ไม่มีข้อกำหนดให้ใช้อาวุธหนัก หรืออาวุธสงครามได้และหลังจากการสลายการ
 ชุมนุมเจ้าหน้าที่ต้องเข้าเคลียร์พื้นที่ ช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และเยียวยาความเสียหายด้วย ในเมื่อการ
 ชุมนุมนั้นได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นสิทธิแสดงความคิดเห็น ดังนั้นการข่มขู่ผู้อื่นให้ต้อง
 จำยอมหากไม่ยอมจะก่อความเสียหายเช่นนี้จึงพ้นจากความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ การแสดง
 ความคิดเห็นต้องกระทำโดยมิเหตุผล และอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้อื่นได้เพียงเท่าที่สมควร
 แก่เหตุเท่านั้น จึงจะได้เชื่อว่ากระทำโดยสงบตัวอย่างในต่างประเทศที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีการที่
 กลุ่มนักศึกษาประท้วงการขึ้นราคาารถไฟฟ้าในเมือง โคโลญจ์ โดยมัดตนเองไว้กับรางรถไฟฟ้า
 ตรงสี่แยกทำให้พนักงานขับรถไม่อาจเคลื่อนรถผ่านแยกไปได้จนกว่านักศึกษาเหล่านั้นจะออกไป
 ปรากฏว่านักศึกษาประท้วงอยู่นานราว ๑ ชั่วโมง ศาลตัดสินว่ามีความผิดฐานข่มขู่ผู้อื่นให้เสื่อม
 เสียวเกียรติ และแม้จะเป็นการชุมนุมกันแสดงความคิดเห็นประท้วงการขึ้นราคาารถไฟฟ้า ก็เป็นการ
 ใช้สิทธิเกินขอบเขต เพราะการลงป็นงบนรางรถไฟฟ้าเป็นการกระทำในพฤติการณ์ที่น่าจะ
 ก่อให้เกิดอันตราย และใช้เวลานานเกินควรแก่การแสดงความคิดเห็นให้ปรากฏแก่สาธารณชน
 ไม่นับเป็นการชุมนุมโดยสงบ ในทางกลับกันได้แก่ กรณีผู้ใส่สันติภาพที่ประท้วงการใช้กำลังจู่โจม
 อีรักทางอากาศของกองทัพสหรัฐอเมริกา และพันธมิตร เมื่อเดือนมีนาคม ๒๐๐๓ ปรากฏว่ามีผู้ชุมนุม
 ประท้วงการโจมตีครั้งนี้อย่างน้อย ๒,๐๐๐ คน พวกเขาไปประท้วงหน้าทางเข้าสนามบินแฟรงก์เฟิร์ต อันเป็น
 ทางเข้าสู่ฐานที่ตั้งของหน่วยงานสังกัดกองทัพอากาศสหรัฐ และในหมู่ผู้ประท้วงเหล่านี้มีผู้ชุมนุม
 จำนวน ๓๐ คน ไปนั่งปิดกั้นถนนอันเป็นทางเข้าออกสู่สนามบินระหว่างประตูที่ ๑๑ กับ ๑๒ อันเป็น
 ทางเชื่อมไปสู่หน่วยงานของกองทัพอากาศสหรัฐ แล้วอ่านหนังสือประท้วงการจู่โจมทางอากาศครั้งนี้
 เป็นเวลา ๒๐ นาที เป็นเหตุให้การจราจรติดขัดปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รักษาการออกคำสั่งให้ออกจาก
 บริเวณนั้นเมื่อผู้ชุมนุมประท้วงได้ทำการประท้วงไปแล้ว ๑๕ นาที เมื่อไม่ออกจึงเข้าจับกุมดำเนินคดี
 ขู่ข่มขู่ผู้อื่นให้เสื่อมเสียวเกียรติ และขัดคำสั่งเจ้าพนักงานคดีนี้ ศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษ
 ผู้ชุมนุมฐานข่มขู่ผู้อื่นให้เสื่อมเสียวเกียรติในการสัญจรไปมา แต่ศาลสูงตัดสินกลับ โดยใช้หลัก
 สมควรแก่เหตุมาช่วยพิจารณาว่าการชุมนุมเป็นการใช้สิทธิโดยสงบและชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเป็น
 การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะในเรื่องสำคัญ และได้กระทำ ณ สถานที่ที่สมควรเกี่ยวข้องกับ
 สิ่งประท้วงโดยตรงและกระทำในวันหยุดซึ่งการจราจรไม่คับคั่ง ทั้งใช้เวลาไม่เกินกว่าเหตุ เมื่อ
 เป็นการใช้สิทธิโดยชอบ ผู้ชุมนุมจึงไม่มีความผิดฐานข่มขู่ผู้อื่นให้ต้องเสื่อมเสียวเกียรติแต่
 เนื่องจากผู้ชุมนุมขัดคำสั่งให้ยุติการชุมนุมของเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งโดยชอบ โดยที่เจ้าหน้าที่ที่
 ออกคำสั่งก็ได้คำนึงถึงสิทธิในการชุมนุมอย่างเพียงพอแล้ว ด้วยการขอให้ประท้วงไปแล้ว ๑๕ นาที
 จึงค่อยออกคำสั่งให้ยุติการชุมนุมเพราะกีดขวางการจราจร เมื่อผู้ชุมนุมขัดขืนจึงถูกลงโทษฐานขัด
 คำสั่งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย

๒. ลักษณะและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในประเทศไทย

การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศไทยไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติถึงบุคคลผู้รับผิดชอบในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไว้โดยเฉพาะเจาะจง ฉะนั้นประชาชนทุกคนจึงสามารถรวมตัวกันจัดการชุมนุมขึ้นได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีที่ต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียงก็อาจต้องมีผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๕๓ หรือในกรณีที่เห็นการชุมนุมเดินขบวนไปตามท้องถนน ก็จะต้องมีผู้ยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานจราจรที่มีหน้าที่จัดการจราจรในเขตท้องที่นั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือในกรณีที่จะต้องมีการชุมนุมในบริเวณท้องสนามหลวง ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อกรุงเทพมหานคร จึงจะเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ เป็นต้น ประเทศไทยมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมในการเดินขบวนที่จัดขึ้นได้โดยอิสระ แต่ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยทั่วไปที่บัญญัติไว้ อาทิ ต้องไม่พกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด ต้องไม่กระทำการอันเป็นการอนาจารหรือนำรังเกียจ ต้องไม่กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินตลอดจนชื่อเสียงของบุคคลอื่น เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนในประเทศไทย คือ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองตามกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยแบ่งความรับผิดชอบออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศไทย ไม่มีการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการว่าจะต้องขออนุญาตหรือบอกกล่าวแก่ผู้ใด หน่วยงานใดเป็นที่ชัดเจนแน่นอนอีกทั้งเมื่อมีกรณีการชุมนุมหรือมีการเดินขบวนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะนั้นโดยตรง ลักษณะและกระบวนการในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย พบว่าในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นหรือตามอำนาจหน้าที่หลักที่มีอยู่แล้ว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนดูแลป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้นในระหว่างการชุมนุมตามหลักการป้องกันอาชญากรรมทั่วไป ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมักทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นหลักเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจหาใช่ผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนของประชาชนโดยตรง การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยมักเป็นการชุมนุมที่ยึดเชื้อ

ยาวนานไม่มีทิศทางที่แน่นอน ประเทศไทยได้แสวงหามาตรการในการควบคุม แก้ไขปัญหาอันเกิดจากการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ทั้งมาตรการในแบบสันติวิธีและการใช้กำลัง ขึ้นเด็ดขาดในการสลายกลุ่มผู้ชุมนุม แต่มาตรการเหล่านั้นก็ให้สัมฤทธิ์ผลในเพียงชั่วขณะหนึ่งเท่านั้น และปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชนก็จะยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก แต่ถึงกระนั้นรัฐก็ยังไม่มียกกฎหมายสารบัญญัติที่กล่าวถึงกระบวนการจัดการชุมนุมเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ กระบวนการชุมนุมเรียกร้องในประเทศไทย ยุคหลังการปฏิรูปการเมืองพบว่ามีลักษณะของการจัดการที่มีรูปแบบมากขึ้น และยังมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการเรียกร้องที่ชัดเจนมากขึ้น และเป้าหมายของการเรียกร้องมีเนื้อหาที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะมากขึ้น ตลอดจนมีการรวมตัวกันของกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันเป็นเครือข่าย (Network) หรือ สัมชชา (Assembly) เพื่อสร้างพลังในการเรียกร้อง อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ในแต่ละครั้งก็มิได้มีรูปแบบที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันนัก กระบวนการของการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางก็ยังคงดำเนินไปตามรูปแบบที่กลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าดี และมีความเหมาะสมที่จะนำมาซึ่งผลสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญดังนี้

๒.๑ การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ต้องบอกกล่าวหรือแจ้งความล่วงหน้าอย่างเป็นทางการ ต่อหน่วยงานหรือองค์กรใด ไม่มีบทบัญญัติระบุถึงตัวบุคคลผู้รับผิดชอบหรือผู้จัดการชุมนุมอย่างเป็นทางการ

๒.๒ การอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะของรัฐยังคงเป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นเรียบร้อยของบ้านเมืองเท่านั้น ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและรับฟังข้อเรียกร้องหรือวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือการเดินทางอย่างจริงจังและโดยตรง

การดูแลการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่างยึดถือหลักการของกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งมักไม่ยอมรับที่จะทำการเจรจาต่อรองหรือไกล่เกลี่ยปัญหาหากไปกว่าการร้องขอหรือควบคุมมิให้กลุ่มผู้ชุมนุมกระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ ซึ่งลักษณะดังกล่าว แม้ว่าจะมีข้อดีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องอยู่มาก แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งก็ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้โดยง่ายเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งที่มีต่อองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประเด็นปัญหาสำคัญที่นำมาซึ่งการชุมนุมในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการสำคัญๆ ของภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้นหรือโครงการสำคัญๆ ของภาครัฐมักเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของผู้คนจำนวนมาก ในขณะที่การพิจารณาและตัดสินใจดำเนินโครงการเป็น

การพิจารณาศึกษาและตัดสินใจของภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว และเมื่อเกิดกรณีปัญหาความขัดแย้ง รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการก็พยายามที่จะใช้วิธีการรวมขอมและรับข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมไว้ และตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นพิจารณา เพื่อให้เกิดการสลายตัวหรือลดความรุนแรงของการเรียกร้องในระดับหนึ่ง อันมีลักษณะของการซื้อเวลาไปเรื่อยๆ ไม่มีท่าทีที่จะทำให้เกิดข้อยุติที่ชัดเจนได้

รูปแบบและบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ

๑. ประเทศฝรั่งเศส

เป็นประเทศแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของโลกที่มีเหตุการณ์ชุมนุมเดินขบวนประท้วงของประชาชนขนาดใหญ่และนำไปสู่การปฏิวัติล้มล้างระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1791 ส่วนที่ ๑ มาตรา ๒ ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมว่าเป็นสิทธิโดยธรรมชาติและเป็นสิทธิของพลเมืองโดยเสมอภาคกัน ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของตำรวจและต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง^๒

เงื่อนไขในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศส แบ่งเป็น ๒ ลักษณะ^๓ คือ

๑.๑ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติในฝรั่งเศส โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติไว้ คือประชาชนชาติฝรั่งเศสสามารถที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น โดยกฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในลักษณะนี้จะต้องมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคนทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อย และต้องดูแลไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อฝ่ายปกครอง และถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบทั้งหมด

^๒ Colliard. Albert Claude. *Libertes Publiques*. 6 th cd., (Paris: Dalloz, 1982), p.113.

^๓ วารุณี วัฒนประดิษฐ์. “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaipost.net>, ๒๕๕๒.

นอกจากนั้นการเดินขบวนของฝรั่งเศสยังได้กำหนดว่าต้องมีผู้จัดการเดินขบวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน แม้จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการเดินขบวน แต่ต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ในหนังสือแจ้ง ซึ่งต้องลงนามโดยบุคคลสามคนที่มิที่อยู่สามารถติดต่อได้โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ แต่อนุโลมได้ว่าผู้จัดการเดินขบวนต้องมีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ ส่วนผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวนในประเทศฝรั่งเศสให้เสรีภาพอย่างมาก แม้ไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่จะชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินขบวน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองก็จะให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้ โดยระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันหรืออย่างมากสิบห้าวันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว ต้องออกใบรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้โดยต้องแจ้งไปยังผู้ลงนามในหนังสือบอกกล่าวโดยทันที ส่วนสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสไม่มีข้อห้ามในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งห้ามไว้ แต่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในการเพิกถอนคำสั่งห้าม

ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติของฝรั่งเศสมีข้อจำกัดเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ

๑.๑.๑ การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำเกิน ๒๓.๐๐ น. ไม่ได้

๑.๑.๒ การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำบนทางสาธารณะไม่ได้ เช่น ถนนหลวง

๑.๑.๓ มีบทลงโทษถ้าไม่ทำตามวิธีที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสกำหนด คือ ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๕ วัน ถึง ๖ เดือน และปรับตั้งแต่ ๑๖ - ๒,๐๐๐ ฟรังก์ ในกรณีผู้ที่ให้ข้อความให้ข้อความไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า เพื่อลงให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขของการประท้วงหรือผู้เข้าร่วมเดินขบวนที่ไม่ได้มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าหรือผู้ที่ถูกสั่งห้ามการเดินขบวน

๑.๒ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติในฝรั่งเศส หมายถึง กรณีเกิดการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศ หรือเกิดภัยคุกคามอย่างร้ายแรง เช่น การก่อการจลาจล การมั่วสุมคิดร้าย การถูกรบครองดินแดน โดยต่างชาติ ซึ่งในฝรั่งเศสมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ คือ ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีประกาศใช้กฎอัยการศึก เกิดสงคราม เกิดการก่อกบฏ จึงได้มีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจแก่รัฐในการปฏิบัติต่อสถานการณ์นั้น อาทิเช่น กรณีกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่ใช้ในยามภาวะฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศส เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งมีส่วนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของฝรั่งเศสที่นำมาเป็นข้ออ้างในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางได้ โดยสาระสำคัญ ในกฎหมายนี้คือการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินจะประกาศได้ต่อเมื่อมีภัยอันตรายกระทบ กระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือจากเหตุการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติสาธารณะ และผู้ที่มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ คณะรัฐมนตรี โดยต้องระบุท้องที่ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีผลบังคับเป็นเวลาเพียง ๑๒ วันเท่านั้น และจะสิ้นสุดผลเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการบังคับใช้ ทั้งนี้ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือ ห้ามประชาชนสัญจร ห้ามยานพาหนะสัญจรภายในเขตและเวลาที่ประกาศกำหนดเวลาห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินทางทุกรูปแบบที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง

๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา

๒.๑ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ^๔ คือ

๒.๑.๑ เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติ ไม่ได้กำหนด ตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางไว้ ดังนั้นประชาชนทุกคนที่เข้าร่วมชุมนุมต้องร่วมกันรับผิดชอบ โดยจะใช้กฎหมายอาญามาควบคุมส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดูแลการควบคุมการชุมนุมและการเดินทาง คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมเกิดขึ้น และท้องที่ที่เส้นทางเดินทางผ่าน โดยตำรวจไม่มีอำนาจในการห้ามการชุมนุมมีเพียงหน้าที่ในการดูแลควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย แต่ถ้าเกิดความวุ่นวายขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจก็สามารถจับกุมไปดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายอาญาโดยฐานการชุมนุมโดยผิดกฎหมาย ความผิดฐานก่อจลาจลโดยส่งดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม ขั้นตอนวิธีการในการชุมนุม

^๔ วารุณี วัฒนประดิษฐ์. เรื่องเดิม. หน้า ๔๔.

ไม่มีการกำหนดว่าจะต้องทำอะไร เพียงแต่ก่อนที่จะมีการชุมนุมนั้นให้มีการบอกกล่าวแก่เทศบาล ท้องที่หรือสถานีตำรวจท้องที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาดูแลรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมตามหลักการที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ นอกจากนี้ยังไม่มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใดๆ ในกรณีที่ประชาชนจะชุมนุม สาธารณะหรือเดินประท้วง ประชาชนสามารถกระทำได้ทุกวัน ทุกเวลา และทุกสถานที่ ซึ่งต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากแต่การชุมนุมนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือกระทบ กระเทือนต่อความปลอดภัยของบ้านเมืองหรือประชาชนอื่นๆ ก็จะมีบทกฎหมายลงโทษเป็น ความผิดอาญาและความผิดทางแพ่ง

๒.๑.๒ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ มีรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนเป็นฉบับแรกของโลก จึงไม่มีการจำกัด เสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นประเทศแห่งความมีเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่งประเทศ หนึ่ง ทั้งนี้ในภาวะไม่ปกติของสหรัฐอเมริกามีน้อยครั้งเพราะในอเมริกาจะไม่มีการก่อกบฏ ก่อการ รัฐประหาร โคนล้มรัฐบาลแต่จะมีภาวะไม่ปกติ คือ ในกรณีสงครามโลก กรณีป้องกันการกระทำอัน เป็นคอมมิวนิสต์ที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกฏอัยการศึกในภาวะสงครามเท่านั้น ซึ่ง ประชาชนอเมริกา ทุกคนยังมีสิทธิเสรีภาพต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติรองรับไว้ เช่นเดิม^๕

๒.๒ บทลงโทษเกี่ยวกับการชุมนุม^๖

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายในเรื่องการชุมนุม แต่มีบทลงโทษ สำหรับการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือก่อให้เกิดการจลาจลอาจเป็น ความผิดที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมายอื่น เช่น

๒.๒.๑ ความผิดทางอาญา (The Criminal Liability) ซึ่งได้บัญญัติถึงความผิด เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนไว้ ได้แก่ ความผิดฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมาย (Unlawful Assembly) คือ การชุมนุมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย การชุมนุมเดินขบวนที่ไม่สงบ รวมทั้ง การชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการผิดกฎหมาย หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

^๕ กระทบ ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ. การปกครองและรัฐธรรมนูญของ สหรัฐอเมริกา. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๕). หน้า ๘๖.

^๖ สราวุธ สุทธพันธ์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม”. (วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน , มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕). หน้า ๔๓ – ๔๔.

๒.๒.๒ ความผิดฐานก่อการจลาจล (Mob or Riot) คือการชุมนุมโดยมิชอบด้วยกฎหมายและมีเจตนาที่จะสร้างความวุ่นวายปั่นป่วนในบ้านเมือง มีการใช้กำลังเข้าทำลายสิ่งสาธารณูปโภค หรือสาธารณสถาน สถานที่ทำการของรัฐบาล หรืออาคารบ้านเรือนและทรัพย์สินของบุคคลโดยทั่วไปรวมทั้งการใช้กำลังประทุษร้ายบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๓ ความรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability) การชุมนุมที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือการชุมนุมเดินขบวนที่ผิดกฎหมาย อาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งฐานละเมิด (Demage) ได้อีก หากการชุมนุมในครั้งนั้นๆ ก่อให้เกิดการจลาจลวุ่นวายขึ้น และมีความเสียหายเกิดขึ้นทั้งแก่รัฐและเอกชน ซึ่งศาลอาจพิพากษาให้ผู้ที่ชุมนุมหรือเข้าร่วมการชุมนุมชดเชยค่าเสียหายทั้งปวงแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายได้

ในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีบทกฎหมายที่ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ได้ใช้บทกฎหมายทั่วไป อันได้แก่ กฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่งในการควบคุมดูแลการชุมนุมเรียกร้องและการเดินขบวนของประชาชนในการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะอยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นเสมอ แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่มีอำนาจในการสั่งห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนของประชาชน แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมหรือเดินขบวน ดังนั้นถ้ากลุ่มบุคคลใดหรือกลุ่มผู้ชุมนุมใดก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมตัวผู้เข้าร่วมชุมนุมนั้นเพื่อดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมในความผิดฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมายหรือฐานก่อให้เกิดการจลาจล

๓. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศแต่ผู้เดียวตามหลักการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยทั่วไป (Absolute Monarchy) หลักการสำคัญของการชุมนุมเรียกร้องในประเทศอังกฤษ^๑ ก็คือ การที่พลเมืองชาวอังกฤษมีความรู้สึกร่วมกันว่าการชุมนุมเรียกร้องเป็นสิทธิเสรีภาพของทุกคน トラบเท่าที่ยังไม่มีผู้ชุมนุมคนใดล่วงละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือมีการกระทำที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้น และเมื่อเป็นดั่งนั้น คำพิพากษาของศาลจะเป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อการควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นๆ ได้ และด้วยหลักการดังกล่าวนี้เองเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศอังกฤษจึงมีอยู่อย่างสมบูรณ์และตลอดเวลาแม้ตกอยู่ในภาวะการณ์ที่บ้านเมืองไม่ปกติ เช่น ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในภาวะสงครามก็ตาม

^๑ สราวุธ สุทธพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

๓.๑ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศอังกฤษ

ในการเดินขบวนชุมนุมสาธารณะในภาวะที่บ้านเมืองปกติ หากจะมีการชุมนุมผู้จัดการชุมนุมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการเดินขบวนชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยกำหนดให้มีการจัดแจ้งชื่อและที่อยู่ไว้ในหนังสือบอกกล่าวและกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมไว้ว่า ต้องดูแลการเดินขบวนชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในอันที่จะใช้ที่สาธารณะด้วย และผู้จัดการการชุมนุมต้องเป็นผู้ยื่นหนังสือบอกกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับรายละเอียดของการชุมนุม วัตถุประสงค์ของการชุมนุมและรวมทั้งเส้นทางสาธารณะที่จะใช้ในการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนหรือร่วมในการชุมนุมสาธารณะจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าผู้เข้าร่วมในการชุมนุมผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวจะมีความผิดและต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการเดินขบวนสาธารณะมักได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เช่น ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลกรุงลอนดอนหรือหัวหน้าตำรวจในเขตการปกครองหนึ่งๆ มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปอำนวยความสะดวก และดูแลการชุมนุมให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเดินขบวนชุมนุมสาธารณะรายใดจะนำไปสู่การเผชิญหน้า หรือก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองก็สามารถออกคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นๆ ได้ โดยไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ผู้จัดการชุมนุมก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อสภาท้องถิ่นในพื้นที่ที่จัดการชุมนุมนั่นเอง เช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป

การบอกกล่าวการชุมนุมต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือแก่สถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่จะมีการชุมนุม โดยในหนังสือบอกกล่าวต้องระบุนายการที่สำคัญ คือ ชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จัดการชุมนุม เส้นทาง สถานที่ วันเวลาที่จะทำการเดินขบวนหรือชุมนุมสาธารณะ วัตถุประสงค์ของการชุมนุม จำนวนผู้เข้าชุมนุมโดยประมาณ โดยต้องยื่นเป็นหนังสือบอกกล่าวเป็นเวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นและสมควรก็ให้ยื่นในเวลาแรกสุดเท่าที่จะทำได้ และเจ้าหน้าที่จะกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนหรือเงื่อนไขการชุมนุมไว้ด้วยก็ได้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะ หากเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นได้มีกำหนดเวลาไม่เกิน ๓ เดือน

๓.๒ ข้อจำกัดและบทลงโทษในการชุมนุม

๓.๒.๑ ห้ามการชุมนุมหรือทำการเดินขบวนในปริมาณโดยรอบรัฐสภา ในระยะ ๑ ไมล์ รวมทั้งห้ามการชุมนุมโดยรอบบริเวณพระราชวัง ที่ทำการรัฐบาลหรือที่ทำการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เป็นต้น

๓.๒.๒ ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจรหรือรบกวนใช้สถานที่สาธารณะของประชาชนโดยทั่วไปซึ่งมีสิทธิจะใช้สาธารณสถานนั้นได้

๓.๒.๓ ผู้จัดการชุมนุมต้องระมัดระวังดูแลมิให้มีการนำพาอาวุธร้ายแรงเข้าร่วมในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในประเทศอังกฤษพบว่า ถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมกันได้อย่างเสรีแม้ในภาวะที่บ้านเมืองจะอยู่ในความไม่สงบ เช่น ในสถานการณ์สงครามโลกทั้งสองครั้งที่ผ่านมา ก็พบว่ารัฐบาลอังกฤษไม่ได้จำกัดเสรีภาพของประชาชนในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามต้องเป็นการชุมนุมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายบางประการ เช่น การบอกกล่าวล่วงหน้าในการชุมนุมสาธารณะต้องมีผู้จัดการชุมนุม และผู้จัดการชุมนุมต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะเหตุแห่งการชุมนุมนั้นๆ เสมอ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นผู้อนุญาตให้จัดการชุมนุมอาจมีคำสั่งให้การชุมนุมที่ได้รับอนุญาตนั้นยุติลงได้เมื่อพบว่าการชุมนุมมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ในทางตรงกันข้ามผู้จัดการชุมนุมสามารถอุทธรณ์คำสั่งเช่นนั้นได้เช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ที่มีบทบาทในการควบคุมและอำนวยความสะดวกแก่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ

๔ ประเทศเยอรมัน

๔.๑ เสรีภาพในการชุมนุม

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น เรื่องการชุมนุมนั้นถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม และการเดินขบวน จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาในประเทศเยอรมัน รวมถึงประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรป ในประเทศเยอรมันมีกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม” กฎหมายฉบับนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุม จะระบุถึงการชุมนุมมีทั้งกรณีที่จะต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ถ้าไม่ใช่ในกรณีที่เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะหรือที่โล่งแจ้งก็สามารถชุมนุมได้ แต่ถ้าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องมีผู้จัดการชุมนุมที่ชัดเจน และก่อนการชุมนุมจะต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า กรณีมีการปฏิเสธไม่ให้ชุมนุมถือว่าการปฏิเสธนั้นเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคนที่ถูกปฏิเสธอาจฟ้องร้องต่อศาลได้ และในระบบของเยอรมันจะมีระบบการได้สวนฉุกเฉิน หมายความว่า หากจะมีการชุมนุมในวันรุ่งขึ้น และได้แจ้งตำรวจแล้วหากได้รับการปฏิเสธ สามารถโต้แย้งคำสั่งของ

^๔ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. เรื่องเดิม. หน้า ๗.

ตำรวจไปยังศาลปกครองได้ จะมีการประชุมผู้พิพากษาหรือองค์คณะ เพื่อทำการตรวจสอบว่าการชุมนุมนั้นมีเหตุผลโดยชอบหรือไม่ หากมีการชุมนุมโดยจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า การชุมนุมนั้นถือว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีแบบนี้รัฐธรรมนูญไม่ให้เกิดการคุ้มครอง และหากการชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการจัดการชุมนุม คือ คนหลายๆ คนเดินออกมาจากบ้านพร้อมๆ กันโดยมิได้นัดหมายสามารถชุมนุมได้ เนื่องจากเป็นการชุมนุมที่ไม่สามารถขออนุญาตโดยสภาพอยู่แล้ว การชุมนุมแบบนี้จึงเป็นการชุมนุมโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะคอยสังเกต และควบคุมการชุมนุม หากการชุมนุมมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ความวุ่นวาย คือ มีการทำลายทรัพย์สินทางราชการ กีดขวางทางจราจร ก็จะมีคำสั่งให้สลายการชุมนุม โดยปกติผู้ชุมนุมต้องสลายการชุมนุม หากในกรณีที่มีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้ว ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเตือน ถ้าผู้ชุมนุมยังไม่สลายการชุมนุมอีก ก็จะมีกระบวนการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม โดยเริ่มจากการใช้มาตรการซึ่งเบาที่สุด และเพิ่มระดับความเข้มข้นของมาตรการนั้นไป คือ ต้องมีการเตือนก่อน และหากมีการสลายการชุมนุมโดยการใช้กำลังและผู้ชุมนุมเห็นว่าการใช้กำลังสลายการชุมนุมนั้นทำเกินกว่าเหตุ หรือไม่ปรากฏว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เช่น นั่งชุมนุมอยู่เฉยๆ แล้วอยู่ตำรวจบอกให้สลายการชุมนุม การแก้ไขปัญหาการชุมนุม ประการแรก คือ บุคคลที่เสียหายจากการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุม อาจฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย แต่ในกรณีนี้จะไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจว่ามันเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการที่สอง คือ การฟ้องขอให้ศาลยืนยันว่าการสลายการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามวิธีแบบนี้ก็ยังมีปัญหา คือ เวลาที่มีการชุมนุมหากทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมเป็นไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปกติก่อนที่จะมีการสลายการชุมนุม ต้องมีการออกคำสั่งก่อนเพื่อสั่งให้สลายการชุมนุม ไม่ใช่ว่าจะสามารถใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมเลย การสั่งให้มีการสลายการชุมนุมนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง คือโดยปกติคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งได้ แต่คำสั่งให้สลายการชุมนุม ถ้าเจ้าหน้าที่สั่งไปแล้ว และเจ้าหน้าที่คงไม่ยอมให้มีการโต้แย้งเพราะโดยสภาพของชุมนุมนี้ให้หรือโต้แย้งไม่ได้ ถ้าเกิดเจ้าหน้าที่เห็นว่าต้องสลายการชุมนุม และมีการสลายการชุมนุม ก็ไม่สามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งได้เพราะการกระทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในระบบกฎหมายเยอรมันแม้ไม่มีอะไรให้เพิกถอนก็ตาม แต่ในอนาคตอาจมีการชุมนุมขึ้นได้ในพื้นที่บริเวณเดิม สภาพการชุมนุมอาจเป็นแบบเดิม ผู้ที่มาชุมนุมอาจเป็นกลุ่มเดิม ชุมนุมในเรื่องเดิมอีก เพราะฉะนั้นคนที่ชุมนุมจำเป็นต้องฟ้องศาลเพื่อต้องการทราบว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมในครั้งที่แล้วถูกกฎหมายหรือมีกฎหมายใดรองรับ การใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยถูกต้องพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ คนที่สั่งการในการสลายการชุมนุมเป็นคนที่มิอำนาจสั่งการหรือไม่ การใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมหรือไม่ ศาลปกครองก็ได้ตรวจสอบเหมือนการตรวจสอบเพิกถอนคำสั่งทางปกครองว่าการออกคำสั่งชอบ

ด้วยกฎหมายหรือไม่ การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้นเป็นไปโดยพอสมควรกับเหตุหรือไม่ หากพบว่ามิใช่ขั้นตอนใดไม่เป็นไปโดยความถูกต้อง ศาลก็จะบอกว่าการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้นไม่ชอบ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ คือ ศาลปกครองได้วางเกณฑ์ว่าในอนาคต หากมีการชุมนุมลักษณะแบบนี้อีก ตำรวจจะใช้วิธีการเช่นเดิมเข้าสลายการชุมนุมไม่ได้ เพราะเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องกับกฎหมายซึ่งจะเป็นฐานให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการสลายการชุมนุม สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ต่อไป

ในระบบของเยอรมันเองได้แยกอำนาจของตำรวจเป็นสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเป็นอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ เป็นอำนาจในการปกครอง แต่ถ้าเป็นประเด็นปัญหาว่าการใช้อำนาจในส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็น “เขตอำนาจของศาลปกครอง” อีกด้านหนึ่งตำรวจมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นอำนาจในทางอาญา ถ้ามันมีปัญหว่าการเข้าจับกุมนี้มันชอบหรือไม่ชอบ เป็นเรื่องของอาญา อยู่ใน “เขตอำนาจอยู่ในศาลอาญา” อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงที่รุนแรง ถึงขนาดที่ต้องดึงกองทัพบกเข้ามาเกี่ยวข้องได้นั้น ต้องมีปัจจัยและเงื่อนไขประกอบกันหลายอย่าง อย่างแรก คือ ต้องมีอาวุธร้ายแรง ที่สามารถทำให้ผู้อื่นบาดเจ็บล้มตายได้ เช่น ปืน ระเบิด อาวุธอื่น ๆ หากเป็น มีด กระบอง จอบ เสียม กรรไกร ไม่เข้าข่ายดังกล่าว นอกจากนั้น การได้มาซึ่งอาวุธเหล่านั้น ต้องมีการจัดการและสนับสนุนอย่างเป็นระบบ เงื่อนไขต่อมาที่สำคัญ คือ การชุมนุมประท้วงนั้น ๆ อาจมีผลทำให้ล้มรัฐ หรือสหพันธรัฐ สูญเสียอธิปไตย หรือเป็นไปเพื่อล้มล้างรัฐบาล หรือล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ขั้วตั้งเกิดคือสถานการณ์ที่จะเข้าเงื่อนไขเหล่านี้ได้ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยปกติ หรือเกิดขึ้นในลักษณะ Spontaneous แต่ต้องมีการจัดการวางแผนกันมาอย่างเป็นระบบ แม้ทุกอย่างจะเข้าเงื่อนไขกองทัพก็ยังไม่สามารถเข้ามาได้ทันที แต่จะเข้ามาเกี่ยวข้องต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ากองกำลังของตำรวจ และตำรวจรักษาดินแดนไม่เพียงพอในการรักษาความสงบ และทางตำรวจได้ขอกำลังสนับสนุนจากทางกองทัพ กองทัพจึงมีสิทธิให้การสนับสนุนตำรวจ นอกจากนั้นรัฐสภาหรือวุฒิสภายังสามารถออกมติให้กองทัพ ถอนกำลังออกจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ตลอดเวลา และในทางปฏิบัติการขอกำลังสนับสนุนจากกองทัพ มักมีสองลักษณะ คือ การขอกำลังคนและการขอใช้อุปกรณ์ (ส่วนมากเป็นเครื่องบิน และกล้องถ่ายภาพทางอากาศ) การนำรถถังหรืออาวุธสงครามมาใช้กับคนภายในประเทศจะไม่มีให้เห็นในประเทศเยอรมัน

^๕ “ทหารเยอรมันกับการสลายม็อบ”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www/biolaw.com>.

๔.๒ เงื่อนไขและข้อจำกัดในการชุมนุม

๔.๒.๑ กรณีเป็นการชุมนุมที่จัดตั้งขึ้น (ไม่ใช่การชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้
 นัดหมาย : Spontanversammlung) ผู้จัดตั้งมีหน้าที่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (ของเยอรมัน
 คือ ตำรวจในพื้นที่นั้นๆ) ทราบก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง โดยสิ่งที่ต้องระบุในการแจ้ง^{๑๐}
 เช่น ใครเป็นผู้จัดตั้ง หรือใครเป็นผู้รับผิดชอบการจัดชุมนุม วัน เวลา สถานที่ จำนวนผู้เข้าร่วม
 ชุมนุมโดยประมาณ หัวข้อที่จัดชุมนุม อุปกรณ์ที่ใช้ในการชุมนุม เส้นทางหรือทิศทางในกรณีที่จะมี
 การเดินขบวน เป็นต้น ผู้จัดตั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องรับผิดชอบ และควบคุมดูแลความเป็น
 ระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุม รวมทั้งพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมชุมนุมทั้งหมด สามารถตั้งผู้ช่วย
 ควบคุมดูแลความเป็นระเบียบของการชุมนุมได้ตามจำนวนที่เหมาะสม โดยผู้เข้าร่วมชุมนุมก็มีหน้าที่ต้อง
 ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้จัดตั้ง และผู้ช่วยผู้จัดตั้งเท่านั้น ที่มีอำนาจกำหนดเวลา หรือยกเลิกการชุมนุม
 ในเวลาใดๆ ก่อนหน้านั้น และมีหน้าที่ต้องแจ้งเจ้าพนักงาน ทราบด้วย หากไม่สามารถเลิกการชุมนุม
 ได้ในเวลาที่กำหนดไว้ (หน้าที่ในการแจ้งการจัดตั้งชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่นี้ เป็นแค่เพียงการ "แจ้งเพื่อ
 ทราบ" เท่านั้น ไม่ใช่การ "ขออนุญาต") โดยปกติแล้วการชุมนุมใด ๆ สามารถเริ่มได้ทันทีโดยไม่ต้อง
 ต้องรอคำรับรองจากรัฐ เว้นแต่การชุมนุมนั้นมีจุดมุ่งหมายและเนื้อหาที่ต้องห้ามตามกฎหมายอย่าง
 ชัดเจน มีปัจจัยที่หนักแน่นว่าจะก่อให้เกิดอันตราย หรือเข้าข่ายบางอย่างที่จะทำให้เกิดความไม่
 สงบ เจ้าหน้าที่สามารถห้ามไม่ให้จัด หรือกำหนดเงื่อนไขบางอย่างให้ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมได้ เห็นได้ว่า
 ภาระหน้าที่ทั้งปวงนี้ มิได้ขัดกับหลัก "สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม" แต่อย่างใด เป็นแต่เพียงเงื่อนไข
 เพื่อกำหนดตัวผู้รับผิดชอบการชุมนุม และผู้ร่วมชุมนุมให้ชัดเจน และเพื่อให้ฝ่ายรัฐได้จัดเตรียม
 ความพร้อม รวมทั้งมาตรการป้องกันความสงบเรียบร้อย เท่านั้น

๔.๒.๒ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสันติ (Friedliche Versammlung) แม้ใน
 กฎหมาย ฉบับนี้ จะไม่มีคำจำกัดความสำหรับคำว่า "ชุมนุมโดยสันติ" ระบุไว้โดยตรง มีก็แต่
 ความหมายในเชิงลบ เท่านั้น แต่ทั้งศาลและนักกฎหมายต่างก็ยอมรับและตีความว่าการชุมนุมใดๆ
 ย่อมไม่อาจถือว่า "โดยสันติ" ได้ หากการชุมนุมนั้นดำเนินไปด้วย "ความรุนแรง" และมีลักษณะของ
 การ "ก่อความไม่สงบ" โดยคำว่า ความรุนแรงในที่นี้ หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกายในลักษณะใช้
 กำลัง ในเชิงรุก (Active) เพื่อคุกคาม หรือจะก่ออันตรายแก่บุคคลหรือสิ่งของ รวมทั้งพฤติกรรมที่
 แสดงออกมามีลักษณะก้าวร้าวเกินควร และแน่นอนถ้า "ติดอาวุธ" เมื่อไหร่ ก็ยากนักที่จะเรียกได้ว่า
 สันติ ดังนั้น คำว่า "ไม่สันติ" ในที่นี้ จึงไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นจริง หรือต้องถึงขั้น

^{๑๐} ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. กองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและสอบสวน “กฎหมาย
 ชุมนุม กับการสลายการชุมนุม”. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๒.

เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา (เช่น ทำร้ายร่างกาย หรือ ทำให้เสียทรัพย์) เพียงแต่มีการแสดงออกที่ไม่สันติก็เป็นเรื่องต้องห้าม อย่างไรก็ตามแค่เพียงพฤติกรรมไม่สันติของผู้ร่วมชุมนุมบางคน (ในขณะที่คนอื่นๆ ชุมนุมโดยสันติ) ยังไม่อาจบอกได้ว่าการชุมนุมนั้นทั้งการชุมนุมเป็นไปโดยไม่สันติแล้ว กรณีนี้มีผลแค่ว่า รัฐธรรมนูญย่อมไม่คุ้มครองผู้ชุมนุมผู้ไม่สันตินั้น มาตราการแก้ไขที่เป็นไปได้ในขั้นตอนนี้ ก็คือ เจ้าพนักงานรัฐที่มีอำนาจ สามารถสั่งให้ผู้ชุมนุมคนนั้นออกไปจากการชุมนุม แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถห้ามปรามการใช้ความรุนแรงของผู้ชุมนุมคนใดคนหนึ่งได้ หรือ เล็งเห็นแล้วว่าการห้ามปรามความรุนแรงในการชุมนุมไม่เป็นผล ก็นำไปสู่เงื่อนไขที่จำเป็นต้องห้ามปรามหรือสลาย ทั้งการชุมนุมตามที่มาตรา ๘ อนุมาตรา ๒ รัฐธรรมนูญตราไว้ด้วยความได้ว่า กฎหมายประสงค์ให้ผู้ชุมนุม (รวมทั้งผู้จัดตั้งการชุมนุม มีข้อกำหนดไว้ในมาตรา 11 Versammlungsgesetz ให้อำนาจผู้จัดตั้งสั่งให้ผู้ร่วมชุมนุมที่ก่อความวุ่นวายออกจากการชุมนุมได้ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด) ต้องควบคุมดูแลกันเองด้วย เพราะหากปล่อยให้ใครคนหนึ่งก่อความวุ่นวาย ย่อมเปิดช่องให้ตำรวจใช้มาตรการห้ามการชุมนุมทั้งหมดได้ที่เดียว

๔.๒.๓ ห้ามมีอาวุธ (Waffentrageverbot) อาวุธในที่นี้หมายความรวมถึงอาวุธตามความหมายในกฎหมาย เช่น ปืน ดาบ หรือสับมีมือ และอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด ที่โดยกฎหมายไม่ใช่อาวุธ แต่โดยสภาพสามารถใช้สามารถก่ออันตรายขึ้นได้ เช่น ไม้เบสบอล ไซ้ หรือจอบขุดดิน ทั้งนี้ไม่สำคัญว่า ผู้นำมานั้นมีจุดมุ่งหมายแค่เพียงพกพาเพื่อป้องกันตัวหรือจะใช้ทำอันตรายบุคคลอื่นหรือสิ่งของอื่น นอกจากนี้ ยังห้ามทั้งกรณีมีอาวุธในที่ชุมนุม และการพกพาอาวุธเหล่านั้นไปในระหว่างเดินทางมาเพื่อร่วมชุมนุมด้วย หากฝ่าฝืนมีโทษอาญา

๔.๒.๔ ห้ามใส่ชุด เครื่องหมาย หรือใช้สี หรือสัญลักษณ์ใดๆ เพื่อแสดงจุดร่วมทางการเมือง อนึ่ง บทบัญญัตินี้ ไม่ได้มุ่งหมายห้ามแสดงจุดร่วมทางการเมืองทุกชนิด แต่มุ่งหมายเฉพาะสี หรือสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับลัทธิความรุนแรงต่าง ๆ อาทิ ชุดดำ หรือ ฮูทส์ดำ กรณีของ "Black Block" ซึ่งเคยเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มอนาธิปไตย แต่ปัจจุบันถูกใช้บ่อยในการชุมนุมของกลุ่มนีโอนาซีหรือการรวมตัวของกลุ่มต่อต้านคนต่างด้าวอย่างกลุ่มที่โกนหัว(สกินเฮด) เป็นต้น

๔.๒.๕ ห้ามปิดบังอำพรางตัวตน (Vermummungsverbot) ในการชุมนุมรวมทั้ง ระหว่างการเดินทางไปร่วมการชุมนุม ห้ามไม่ให้ใช้วิธีการหรืออุปกรณ์ใด ๆ (หน้ากาก เสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย ฯลฯ) โดยมุ่งหมายเพื่อปิดบังอำพราง หรือขัดขวางการระบุตัวตนฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา ทั้งนี้บังคับกับการชุมนุมของทุกกลุ่ม ทุกสีบุคคล และสถานที่ต้องห้ามนอกจากเงื่อนไขในแง่รูปแบบวิธีการที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังห้าม "กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม" ไม่ให้จัดตั้งหรือเข้าร่วมการชุมนุมใด ๆ อีกด้วยดังนี้

๔.๒.๖ บุคคลใดที่เคยถูกศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาว่าเป็นผู้ละเมิด กระทำผิด ต่อหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นประเภทต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (อาทิ เสรีภาพ สื่อมวลชน, เสรีภาพในการชุมนุม, เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ) ตามมาตรา ๑๘

๔.๒.๗ บุคคลใดที่ต้องการสนับสนุน เป้าหมายของพรรคการเมืองหรือองค์กร เครือข่ายที่ผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๘ บุคคลผู้เข้าสังกัดฝ่ายใดๆ ที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๙ กลุ่มบุคคลใดที่มีเป้าหมาย และกิจกรรมเข้าข่ายต้องห้ามไม่ให้จัดตั้ง เป็นสมาคมตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม หรือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น มีเป้าหมายขัดกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญ หรือ ต่อต้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับสถานที่นั้นกำหนดห้ามไม่ให้ชุมนุม ในพื้นที่ทำการของ องค์กรผู้บัญญัติกฎหมาย ทั้งของสหพันธ์ มลรัฐ และพื้นที่ทำการของศาล รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

นอกจากนี้ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่น [Das Bannmeilengesetz (BannmG)] รัฐสภาเยอรมัน (Bundestag) ก็อยู่ในข่ายสถานที่ต้องห้ามด้วย เว้นแต่ การชุมนุมนั้นๆ ไม่ได้มี เป้าหมายในการขัดขวางการทำงานของสภาผู้แทนฯ วุฒิสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ทั้งนี้ การชุมนุมที่ขัดขวางทางเข้าออกสถานที่ดังกล่าว ก็ย่อมถือเป็นการขัดขวางการทำงานขององค์กร ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมนั้นมีขึ้นในวันที่มีการประชุมรัฐสภาหรือวุฒิสภา ห้ามในสถานที่ ที่มีความหมายทางประวัติศาสตร์ต่อผู้ตกเป็นเหยื่อนาซี และการชุมนุมนั้นจะทำให้ศักดิ์ศรีของเขา ถูกทำลายลง โดยถือเป็นอำนาจของเมือง(มลรัฐ) แต่ละแห่งในอินที่จะกำหนดสถานที่ลักษณะ ดังกล่าวขึ้นเอง นอกเหนือจากอนุสรณ์สถานเพื่อรำลึกถึงชาวยิวที่ตกเป็นเหยื่อสมัยสงครามโลก ครั้งที่สอง Denkmal Für Die Ermordeten Juden Europas ที่ตั้งอยู่ที่เมืองเบอร์ลิน การชุมนุมที่ฝ่าฝืน ข้อห้าม และอำนาจในการสลายการชุมนุม (Auflösung/Verbot der Versammlung) ประเด็นสำคัญใน เรื่องนี้ ก็คือ เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งตกลงปลงใจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการ ชุมนุมสาธารณะเป็นกฎหมายแล้ว เพื่อให้กฎหมายที่กำหนดนั้นใช้ได้จริง จำเป็นต้องมีบทลงโทษ สำหรับคนที่ฝ่าฝืนรวมทั้งการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการ "บังคับใช้กฎหมาย" โดยผู้ที่ใช้อำนาจ นั้นได้ก็ต้องเป็น "เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ" โดยตรงเท่านั้น (Put The Right Man on The Right Job) ในกฎหมายฉบับนี้นอกจากโทษทางอาญาในกรณีที่ฝ่าฝืนแล้ว มาตรา ๑๕ ใน Versammlungsgesetz ยังบัญญัติ มอบอำนาจให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถห้ามหรือกำหนดเงื่อนไข เพิ่มเติมสำหรับการชุมนุมใด ๆ ที่หากจัดแล้วอาจกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะหรือความสงบ เรียบร้อย โดยหลักการสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมายอาญา หรือเป็นการชุมนุม ที่เข้าข่ายข้อกำหนด "ห้ามชุมนุม" ต่าง ๆ ตามที่กล่าวถึงข้างต้น ไม่เป็นการชุมนุมโดยสันติ และ ปราศจากอาวุธ ไม่มีการแจ้งล่วงหน้าตามกฎหมายการชุมนุม (เว้นแต่ เป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้นเอง

โดยไม่มีการจัดตั้งนัดหมาย ซึ่งไม่ต้องแจ้งให้รัฐทราบ) เป้าหมายหรือขอบเขตการชุมนุมนั้นถูกเบี่ยงเบน หรือเปลี่ยนแปลงไปจากที่แจ้งไว้ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ แม้กฎหมายการชุมนุมจะไม่ได้รับอนุญาต แต่ศาลก็เคยวางแนวไว้ว่าเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องชัดเจนและหนักแน่นพอ มิใช่เพียงการสันนิษฐาน หรือต้องสงสัยเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ก็ต้องใช้มาตรการขั้นต่ำที่สุดก่อน

สรุป

จากหลักเกณฑ์ของการชุมนุมในฝรั่งเศสทั้งหมดข้างต้น สรุปว่าประเทศฝรั่งเศสให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการที่จะชุมนุมโดยสงบไม่ว่าในภาวะปกติหรือในภาวะไม่ปกติ โดยประชาชนผู้ที่ชุมนุมและเดินขบวนจะกระทำการใดๆ ย่อมได้ แต่การกระทำนั้นต้องไม่เป็นการรบกวนผู้อื่นหรือขัดต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประกอบกับในฝรั่งเศสมีการออกหลักเกณฑ์ในการชุมนุมและการเดินขบวน ซึ่งผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อจะได้ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่บุคคลอื่น และเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือแม้แต่ในภาวะบ้านเมืองไม่ปกติมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือมีประกาศกฎอัยการศึก หากความจำเป็นรัฐบาลสามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนได้เพียงชั่วคราว ซึ่งกฎหมายของฝรั่งเศสจะมีการจำกัดระยะเวลาการใช้ประกาศภาวะฉุกเฉินและประกาศกฎอัยการศึกเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชาวฝรั่งเศส ในส่วนของเสรีภาพในการชุมนุมในสหรัฐอเมริกา หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและเป็นไปเพื่อการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ไม่เป็นการแทรกแซงหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมายเหล่านี้แล้ว ย่อมสามารถกระทำได้ทั้งสิ้น และจะได้รับการคุ้มครองโดยบทบัญญัติของกฎหมายอีก จากการศึกษาพบว่า การชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสิ่งที่กระทำได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำกัดว่าอยู่ในสถานการณ์ใด จะเป็นการชุมนุมเรียกร้องหรือเดินขบวนในสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการผิดกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันการที่บุคคลใดจะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะขึ้นในที่ใดนั้น ผู้จัดให้มีการชุมนุมจะต้องขออนุญาตแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อันได้แก่ เทศบาล หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่มีการชุมนุมเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมและผู้ชุมนุมตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ผลของการกระจายอำนาจยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อมิให้สิทธิของผู้ชุมนุมต้องขัดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ และหากพิจารณาของประเทศเยอรมันเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถนำมาตราการระดับต่าง ๆ มาใช้ดูแลการชุมนุม หรือในกรณีที่ต้องมีการสลายการชุมนุมได้บ้างนั้น Versammlungsgesetz ไม่ได้กำหนดไว้โดยให้เป็นไปตาม "กฎหมายตำรวจ" (Polizeirecht) แต่โดยหลัก

ตำรวจเยอรมันจะหลีกเลี่ยงการปะทะกับผู้ชุมนุม และมีหลักเกณฑ์ว่าต้องมีการประกาศเตือนให้ผู้ร่วมชุมนุมออกจากการประชุมก่อนเสมอ และทิ้งช่วงในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งในการประกาศนั้นเจ้าหน้าที่ต้องให้ข้อมูลที่ชัดเจนต่อผู้ชุมนุมถึงการไม่ปฏิบัติตามจะมีการใช้อุปกรณ์หรือมาตรการใดเพื่อสลายการประชุม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้เลือกตัดสินใจว่าจะชุมนุมต่อไป หรือจะรอรับผลต่างๆจากการสลายนั้น โดยส่วนใหญ่ตำรวจเยอรมันมักใช้น้ำจากระถดับเพลิงฉีดก่อนเสมอ เมื่อไม่เป็นผลจึงจะใช้แก๊สน้ำตา จากนั้นก็ส่งกำลังกระจายเข้าสกัดกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ให้กลับมารวมตัวกันได้อีก

เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ในต่างประเทศเองได้มีการยอมรับที่ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมชุมนุมได้ ส่วนประเทศไทยได้ถูกยอมรับและรับรองตามรัฐธรรมนูญไทยมาช้านาน ภายใต้เสรีภาพในการชุมนุมย่อมต้องมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐที่ออกมาจำกัดมิให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวมากระทบสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่นๆของประชาชน โดยในรัฐธรรมนูญไทยก็ยอมรับถึงหลักการของการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗วรรคสอง ซึ่งในต่างประเทศก็ยอมรับในหลักการดังกล่าวด้วย แม้ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส จะส่งเสริมการชุมนุมโดยสงบ แต่รัฐก็จะมีมาตรการเข้ามาควบคุมผู้ชุมนุมมิให้เกิดการละเมิดกฎหมาย โดยประเทศเหล่านี้ยึดหลักที่ว่า การที่ผู้ชุมนุมละเมิดกฎหมายและละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนนั้น เป็นการทำร้ายสังคม มิใช่เป็นการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการส่วนตัว ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้มาตรการตามกฎหมายเพื่อยุติการละเมิดดังกล่าวได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐเสียก่อน การที่รัฐจะมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาใช้บังคับกับผู้ชุมนุมก็ย่อมต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมของประเทศไทยว่ามีความเหมาะสมเพียงใด โดยพิจารณาจากผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมาย กับผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนโดยภาพรวม เพื่อให้การคุ้มครองเสรีภาพของทั้งสองฝ่ายเป็นไปอย่างเสมอกัน โดยไม่ให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เพราะมิฉะนั้น การดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป อาจจะกลายเป็นผู้ละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเอง

บทที่ ๔

การพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

ด้านความมั่นคงของชาติ ในการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม)

กรณีการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักเกณฑ์การเป็นเจ้าพนักงานได้ ๒ ประการ คือ ๑) ต้องมีการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ๒) การแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น หากไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว แม้จะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ไม่ใช่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมี คุณสมบัติของเจ้าพนักงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ต้องมีคุณสมบัติ (๑) เป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน (๒) เป็นผู้ปฏิบัติงาน หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรตามที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนด หรือหลักสูตรอื่นที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้การรับรอง (๓) เป็นผู้มีสุขภาพดี และร่างกายแข็งแรง เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในกรณีที่ไม่มีบุคคลตาม (๑) หรือมีแต่ไม่เพียงพอ และมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตาม (๒) และ (๓) ให้เป็นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้น บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานได้ต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๕ ครอบคลุมทั้ง (๑) (๒) และ (๓) จะขาดข้อใดข้อหนึ่ง

ไม่ได้ และตามที่ระเบียบฯ ข้อ ๕ (๒) กำหนดคุณสมบัติไว้ว่า ต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรตามที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนด หรือหลักสูตรอื่นที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้การรับรองนั้น

การกำหนดนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่

๑. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน^๑

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้มีดังต่อไปนี้

๑.๑ การเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัย (มาตรา ๒๔ และระเบียบฯ ข้อ ๑๐ (๑)) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ประสบเหตุสาธารณภัยมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัย แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยความสะดวกที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อส่งการต่อไปในการเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยผู้ประสบเหตุมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิต หรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น และอาจเรียกอาสาสมัคร หรือร้องขอพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในพื้นที่ช่วยเหลือในการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากสาธารณภัยอาจเกิดได้ทุกเวลาและสถานที่ การที่กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นผู้ต้องรับผิดชอบในการเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเสียทุกกรณี ในข้อเท็จจริงไม่อาจจะดำเนินการได้ และในแต่ละพื้นที่ย่อมมีเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อประโยชน์ในการเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเบื้องต้นก่อนที่ผู้อำนวยความสะดวกจะเข้าดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไปจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ประสบสาธารณภัย จะต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น

๑.๒ การเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ (มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และระเบียบฯ ข้อ ๑๐ (๒)) เมื่อเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือ

^๑ กลุ่มงานกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “คู่มือการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.disaster.go.th> , ๒๕๕๔. หน้า ๑ – ๑๔

สถานที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๒.๑ แสดงเจตนาในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตจึงเข้าไปได้ เว้นแต่

๑.๒.๑.๑ กรณีไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่อยู่ในเวลานั้น และปรากฏว่าไม่มีทางเลือกอื่นใดที่จะลดความสูญเสียในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องจากเหตุสาธารณภัยนั้นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้

๑.๒.๑.๒ กรณีเมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อนุญาตให้เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ แต่หากผู้อำนวยการซึ่งได้ควบคุมหรือร่วมในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เห็นว่ามีความจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ดังกล่าว เพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสั่งการให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้าไปในอาคารหรือสถานที่นั้นได้

๑.๒.๒ กระทำการเท่าที่จำเป็นแห่งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อการยับยั้งแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้น โดยใช้ความระมัดระวัง

๑.๒.๓ เมื่อดำเนินการแล้ว ให้รายงานผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยนั้นทราบโดยเร็ว

ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบางกรณีอาจต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่บุคคลอื่นมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่ ซึ่งตามปกติไม่อาจเข้าไปได้เพราะจะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้นั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดให้ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ แต่การเข้าป้อนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่ออยู่ภายใต้การควบคุมของผู้อำนวยการ ก็ให้กระทำได้แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะไม่ได้อนุญาต โดยยังคงถือหลักการในเรื่องของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในอาคารหรือสถานที่นั้น และการที่จะเข้าไปได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตนั้นก็จะมีได้เฉพาะกรณีจำเป็นหรือกระทำการภายใต้คำสั่งของผู้อำนวยการที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปหรือใช้อาคารหรือสถานที่ใดเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑.๓ การสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สิน หรือการขนย้ายทรัพย์สินนั้นเอง (มาตรา ๒๖ วรรคสอง วรรคสาม และระเบียบฯข้อ ๑๐ (๓)) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินที่อยู่ในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่

ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยซึ่งเป็นสิ่งทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่ายออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ขนย้ายทรัพย์สินออกจากสถานที่ดังกล่าว เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว ในการขนย้ายทรัพย์สินนั้น เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องขนย้ายทรัพย์สินไปไว้ยังสถานที่ที่ปลอดภัย เมื่อได้ดำเนินการแล้วและทรัพย์สินดังกล่าวเป็นวัตถุอันตรายหรือสารเคมี ให้ประสานเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีหน้าที่โดยตรงเพื่อดำเนินการต่อไป

๑.๔ การแจ้งให้ตรวจสอบอาคารหรือสถานที่ (มาตรา ๔๐) ในกรณีที่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพบว่าอาคารหรือสถานที่ใดมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัยได้โดยง่าย หรือมีวัสดุหรือสิ่งของใดในอาคารหรือสถานที่ใด ที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัยได้ให้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นทราบ เพื่อตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เช่น ตรวจสอบว่า อาคารใดไม่ได้มาตรฐาน หรืออยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัยอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็ให้มีอำนาจแจ้งเจ้าพนักงานควบคุมอาคารเพื่อทำการตรวจสอบตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น

๑.๕ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการท้องถิ่น (มาตรา ๒๑) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการท้องถิ่น ในกรณีเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้อำนวยการท้องถิ่นสั่งให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑.๖ การตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สิน (มาตรา ๒๕ และระเบียบฯ ข้อ ๑๑) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจตัดแปลงทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดปิดป้องกั้นอันตรายได้ตามที่ผู้อำนวยการสั่ง เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้ง หรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและกั้นอันตรายจากสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึงการตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดปิดป้องกั้นอันตรายดังกล่าวแล้วนั้น หากกระทำภายในอาคารหรือสถานที่ของบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ตามข้อ ๑.๒ โดยอนุโลม และให้กระทำเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัย

๑.๗ การจัดให้มีสถานที่ชั่วคราว/การจัดระเบียบการจราจรชั่วคราว/การปิดกั้นมิให้เข้าไปในพื้นที่/การจัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อย (มาตรา ๒๗ (๑) - (๔) และระเบียบฯ ข้อ ๑๑ (๒)) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการมีอำนาจ

หน้าที่ดำเนินการ (๑) จัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัยหรือรับการปฐมพยาบาล และการรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย (๒) จัดระเบียบการจราจรชั่วคราวในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย และพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๓) ปิดกั้นมิให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียง (๔) จัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันเหตุโจรสลัดร้าย

๑.๘ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและช่วยขนย้ายทรัพย์สิน(มาตรา๒๗ (๕)และระเบียบฯ ข้อ ๑๑ (๒)) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และช่วยขนย้ายทรัพย์สิน ในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย และพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอ โดยประสานกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในเขตพื้นที่ให้ร่วมปฏิบัติการด้วย สำหรับกรณีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ประสานกับองค์การสาธารณกุศลให้ช่วยเหลืออีกทางหนึ่งด้วย

๑.๙ การจัดให้มีเครื่องหมายหรืออาณัติสัญญาณ (มาตรา ๒๗ วรรคสอง) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการจะจัดให้มีเครื่องหมายหรืออาณัติสัญญาณเพื่อใช้ในการกำหนดสถานที่หรือการดำเนินการจัดให้มีสถานที่ชั่วคราว การจัดระเบียบการจราจรชั่วคราว การปิดกั้นมิให้เข้าไปในพื้นที่ การจัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อยตามข้อ ๑.๗ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและช่วยขนย้ายทรัพย์สินตามข้อ ๑.๘ ก็ได้

๑.๑๐ การสั่งอพยพ (มาตรา ๒๘) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่เกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัย และการที่ผู้ใดอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ออกจากพื้นที่ดังกล่าวได้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่เกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยออกจากพื้นที่เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ดำเนินการโดยจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มผู้ป่วย ทูพพลภาพ คนพิการ คนชรา เด็ก สตรี ควรได้รับการพิจารณาให้อพยพไปก่อน และต้องคำนึงถึงการจัดให้มีสถานที่ปลอดภัยและที่อยู่อาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยและเจ้าหน้าที่ การจัดระเบียบพื้นที่อพยพให้เหมาะสมเป็นสัดส่วน การจัดระเบียบการจราจรในพื้นที่รองรับการอพยพด้วย รวมทั้งการนำผู้อพยพกลับไปสู่ที่ตั้งเดิมหากสถานการณ์ภัยได้สิ้นสุดลงแล้ว

๑.๑๑ การมอบหมายภารกิจหรือจัดสถานที่ให้ (มาตรา ๔๒) เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจมอบหมายภารกิจหรือจัดสถานที่ให้องค์การสาธารณกุศลและบุคคลซึ่งเข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระหว่างเกิดสาธารณภัย ได้ตามที่เห็นสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการ และการควบคุมกำกับดูแลของผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่เกิดความซ้ำซ้อน รวมทั้ง ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และคล่องตัวยิ่งขึ้น อำนาจบังคับบัญชาสั่งการ และควบคุมกำกับดูแล ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างมีอำนาจในการบัญชาการสั่งการและสั่งการผู้ใดได้บ้าง ขอบเขตของอำนาจในการสั่งการมีมากน้อยเพียงใด โดยมีการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) มาใช้เพื่อประโยชน์ในการสั่งการควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน และเพื่อระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ นอกจากนี้ภัยพิบัติขนาดใหญ่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำทุกวัน การจัดเตรียมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ให้เพียงพอสำหรับระงับภัยขนาดใหญ่ไว้ตลอดเวลา จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณค่าใช้จ่ายของประเทศไปโดยใช่เหตุ ด้วยเหตุนี้ การมีผู้ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการดำเนินการจัดการสาธารณภัย จึงเป็นเรื่องสำคัญและช่วยลดค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ลงได้มาก พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดให้มีการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ด้วย

๒. ขั้นตอนการสั่งการของเจ้าพนักงาน

๒.๑ ผู้บังคับบัญชาสั่งการ และควบคุมกำกับดูแล พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการ และควบคุมกำกับปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

๒.๑.๑ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เมื่อเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง โดยมีอำนาจ ดังนี้

๒.๑.๑.๑ บังคับบัญชาสั่งการเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ทั่วประเทศ

๒.๑.๑.๒ สั่งการเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๑.๑.๓ ควบคุมกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการดำเนินการ ดังนี้ (๑) การตัดแปลง ทำลาย เคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใด ที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดบำบัดป้องกันอันตรายเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดจากสาธารณภัยนั้น (๒) การสั่งอพยพผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยซึ่งจะก่อให้เกิดอันตราย หรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๓) การป้องกันมิให้บุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัย ตามคำสั่งของผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น

๒.๑.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการ มีอำนาจ ดังนี้

๒.๑.๒.๑ ควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑.๒.๒ บังคับบัญชาและสั่งการ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ทั่วราชอาณาจักร

๒.๑.๓ ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะรองผู้บัญชาการ มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ทั่วราชอาณาจักร รองจากผู้บัญชาการ

๒.๑.๔ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะผู้อำนวยการกลาง มีอำนาจ ดังนี้

๒.๑.๔.๑ ควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ทั่วราชอาณาจักร

๒.๑.๔.๒ สั่งการให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอำนาจในพื้นที่ ตัดแปลง ทำลาย เคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใด ที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัด บัดป้องกันอันตราย เท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดจากสาธารณภัยนั้น

๒.๑.๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจ ดังนี้

๒.๑.๕.๑ สั่งการ ควบคุม และกำกับการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑.๕.๒ สั่งการให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่น ดัดแปลง ทำลาย เคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใด ที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัด บำบัดป้องกันอันตราย เท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดจากสาธารณภัยนั้น

๒.๑.๕.๓ สั่งให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แนวคิดในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก

การปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน มีจุดอ่อนในแง่ความเข้าใจทางกฎหมาย ดังที่เห็นได้จากการขาดระเบียบแบบแผน ขาดความชัดเจนในการตัดสินใจออกคำสั่ง และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งในแง่การประเมินความเสี่ยง การระบุภัยที่แม่นยำ การเตือนภัย และป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่มักเป็นไปตามสัญชาตญาณ โดยการใช้ปฏิภาณไหวพริบ หรือประสบการณ์ที่สั่งสมมาตามสภาพการและข้อเท็จจริงในการเผชิญเหตุเป็นเรื่องๆ ไป โดยมีได้มีการจัดระบบระเบียบ หรือค้นคว้าหรือสรุปอย่างมีหลักการอย่างชัดเจน จึงยังเป็นการจัดการเฉพาะเรื่อง ในเชิงหลักการการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญภัยพิบัติ การกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำเป็นต้องประสานความรู้ในหลายสาขาเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องมีกลุ่มคนหลายกลุ่มบูรณาการในการปฏิบัติงาน เนื่องจากภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น มีความซับซ้อน กว้างขวาง จากเหตุผลดังกล่าว การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงไม่สามารถจัดการให้ลุล่วงไปโดยอาศัยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยเดียว แต่ต้องการบูรณาการของหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวางในทุกสาขา และต้องการความร่วมมือของภาคสังคม จำเป็นต้องมีการวางโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เป็นเอกภาพ มีแบบแผนในการประสานงานร่วมมือ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปจนถึงส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องมีการจัดองค์กรประสานงานกับองค์กรภาคสังคม โดยต้องมีความชัดเจนว่าบุคคลใดหรือหน่วยงานใดมีบทบาทหน้าที่อย่างไร การจัดโครงสร้างต่างๆ ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ตามสถานการณ์ ซึ่งอาจแปรเปลี่ยนไปไม่เป็นเหมือนเดิมการเผชิญเหตุจึงไม่อาจจัดการ โดยอาศัยรูปแบบงานประจำหรือลักษณะตายตัวได้ ดังจะยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

๑. การใช้อำนาจในองค์กร

๑.๑ องค์กรระดับประเทศ คือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน และมีฐานะเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติไปพร้อมกัน นอกนั้นเป็นปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้บัญชาการตำรวจ และทหาร สภาความมั่นคงโดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการ โดยคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผน และให้ความเห็นชอบแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรระดับชาตินี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจหลักในการวางแผนบูรณาการประสานงานระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้าง หรือมีความรุนแรงในระดับชาติ ทั้งนี้ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะต้องร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางอื่น รวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่น จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติขึ้น เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้เป็นระบบและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานของรัฐส่วนกลางที่ปฏิบัติภารกิจด้านแผนงาน และประสานงาน ไม่มีกลไกในการดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง กฎหมายจึงกำหนดให้ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บัญชาการทหาร ตำรวจ ซึ่งมีกำลังบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์จำนวนมาก และมีเลขานุการสภาความมั่นคงซึ่งมีอำนาจหน้าที่วิเคราะห์และประสานงานด้านความมั่นคงระดับสูงเป็นกรรมการ เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน การดำเนินการในระดับชาติ ภารกิจสำคัญในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการบริหารงานในภาวะเกิดวิกฤตการณ์ระดับประเทศ โดยมีภารกิจด้านข้อมูลข่าวสาร การประสานงาน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันสาธารณภัย นอกจากนี้ยังมีภารกิจในการเป็นจุดประสานงานกลางในการแจ้งเตือน การสื่อสารกับประชาชน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรต้องจัดการเรื่องระบบการแจ้งเตือนให้ภาคประชาชนที่ชัดเจน แน่นนอนและทั่วถึง ปัจจุบันมีการพัฒนาด้านการสื่อสารโทรคมนาคมที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งอาจพัฒนาระบบเตือนภัยทางวิทยุสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ หรือผ่านข้อความสั้นทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

๑.๒ องค์กรระดับภูมิภาค โดยเฉพาะระดับจังหวัดต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น โดยมีหน่วยงานในระดับภูมิภาค หน่วยงานด้านความมั่นคง และสถาบันวิชาการ หรือสถาบันเชี่ยวชาญพิเศษด้านต่าง ๆ เข้าร่วมด้วย หน่วยงานสำคัญคือหน่วยงานตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเรียกมาช่วยบรรเทาสาธารณภัยเมื่อมีเหตุจำเป็น นอกจากหน่วยงานตำรวจแล้ว ยังมีหน่วยงานปกครองอื่นๆ

ซึ่งจะทำหน้าที่ตามหลักความเหมาะสม หรือหน่วยงานสำรองต่าง ๆ จะเข้าช่วยเหลือหน่วยงานหลัก เมื่อหน่วยงานหลักไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการได้โดยลำพังเท่านั้น เช่น หากเกิดไฟไหม้ หน่วยงานรับผิดชอบ คือ หน่วยงานดับเพลิง แต่หากจำเป็นต้องใช้หน่วยงานอื่นสนับสนุน เช่น หน่วยงานตำรวจ หรือหน่วยงานปกครองอื่นเข้าช่วย หรือการใช้กำลังทหาร ก็ต้องมีระบบแผนงานและกลไกเรียกระดมเข้ามาได้อย่างทันท่วงทีตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา ๑๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการ และนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนและกำกับดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในระดับท้องถิ่น และรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการจัดทำแผนจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนชาติ และกำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และการให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยกรณีที่มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะดำเนินการไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการจังหวัดเสียก่อน (มาตรา ๒๕ วรรคสาม)

๑.๓ องค์กรระดับท้องถิ่น ภารกิจหลักในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ในแง่การปฏิบัติไม่ได้อยู่ที่ระดับชาติ แต่อันที่จริงแล้วเป็นงานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นทั้งผู้ประสบปัญหาที่แท้จริง อยู่ใกล้ชิดผู้ประสบภัยจึงรู้จักคน รู้จักงาน รู้จักเวลา และสถานที่อันเป็นแหล่งของปัญหาที่สุด คือ หลักงานควรอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ที่สามารถจัดการได้ดีที่สุดเป็นสำคัญ และยังคงสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอีกด้วย นอกจากนี้ประวัติศาสตร์ยังสอนให้เรารู้ว่า นอกเหนือจากปัญหาการประสานงาน การจัดสรรทรัพยากร และปัญหาการสื่อสารข้อมูลให้เกิดภาพรวมตรงกันซึ่งควรเป็นงานในความรับผิดชอบของส่วนกลาง โดยประสานงานกับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดแล้ว หน่วยงานท้องถิ่นจัดเป็นผู้ปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดีที่สุด

๑.๔ องค์กรอาสาสมัครและองค์กรภาคประชาสังคม นอกจากนี้ยังต้องมีองค์กรวิชาชีพ เช่น แพทยสภา โรงพยาบาล หน่วยงานชาด เครือข่ายอาสาสมัคร ดับเพลิง อาสาสมัครกู้ภัย หรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เข้าร่วมบูรณาการ ทั้งนี้โดยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติเป็นผู้ช่วยประสานงานบุคลากรหน่วยงานของรัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้เข้าด้วยกันหลักคิดที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ ภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นเป็นภารกิจร่วมกันของสังคม ไม่ใช่หน้าที่เฉพาะของหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เพียงแต่หน่วยงานของรัฐมีบทบาทหน้าที่เป็นแกนกลางโดย

มีองค์กรและเครือข่ายภาคสังคมทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงาน หรืออาสาสมัคร ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทยในการช่วยเหลือป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญ) ด้วยแต่มีข้อควรสังเกตด้วยว่า ความรู้สึกที่รับผิดชอบต่อส่วนรวมและความกระตือรือร้นในการให้ความช่วยเหลือของประชาชน หากไม่ได้รับการจัดระเบียบและประสานงานอย่างดีพอ อาจกลายเป็นความสับสน และความช่วยเหลือที่ก่อให้เกิดปัญหาข้างเคียงมากมาย ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ประสานงานความช่วยเหลือ จะต้องสามารถจัดการด้านข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการความช่วยเหลือให้ทันทั่วถึง และสื่อสารกับประชาชนจำนวนมากที่เข้าให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ความช่วยเหลือนั้น ประสพผลอย่างจริงจัง

๒. การใช้ดุลพินิจ^๒

เมื่อกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยแล้ว อำนาจเช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อเจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจตามหน้าที่ด้วย แม้ว่าต้องอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างสูงในยามวิกฤติ ทั้งในเรื่องเวลา และในบางกรณีที่อาจขาดข้อมูลอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจ ในแง่นี้เมื่อกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ หลักกฎหมายปกครองจึงมีเกณฑ์ตามเหตุผลของเรื่องต่อไปว่า ศาลไม่พึงใช้อำนาจทบทวนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เว้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจนั้นเท่านั้น โดยอำนาจตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองจึงจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่การใช้ดุลพินิจนั้น

๒.๑ ดุลพินิจบกพร่อง (Ermessensfehler) เช่น การงดเว้นไม่ใช้ดุลพินิจที่พึงต้องใช้ตามหน้าที่ ซึ่งได้แก่กรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่มิได้ใช้ดุลพินิจตามหน้าที่ของตนซึ่งอาจเป็นเพราะมองข้ามการใช้ดุลพินิจนั้น ๆ และออกคำสั่งไปโดยมิได้ใช้ดุลพินิจใด ๆ ครอบงำประโยชน์ที่เกี่ยวข้องให้รอบคอบ

๒.๒ ในกรณีที่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ผลของการออกคำสั่งย่อมอยู่นอกความมุ่งหมายของกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (Ermessensfehlgebrauch) เพราะเจ้าพนักงานมิได้ตัดสินใจโดยเดินตามแนวความมุ่งหมายของกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่ต้องด้วยกรณี กรณีนอกเหนือจากกรณีป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Katastrophen fremde Abwaegung)

^๒ กิตติศักดิ์ ปรกติ, บรรยายเรื่อง “หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : หลักสำคัญที่ถูกมองข้าม”. ณ ศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ, ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔.

๒.๓ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานจะใช้อำนาจโดยฝ่าฝืนหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ จะต้องเคารพหลักความเสมอภาคหรือหลักความสมควรแก่เหตุ

อย่างไรก็ตามมีกรณีสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกระทำโดยจำเป็นซึ่งเป็นการ กระทำที่เจ้าพนักงานไม่อาจหรือไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้ ได้แก่ กรณีที่การ ออกคำสั่งมิได้เพียงทางเดียวโดยไม่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจเป็นอื่นไปได้ กรณีที่เกิด สถานการณ์ที่มีภัยอันตรายต่อชีวิต เช่น เหตุระเบิดในระหว่างการดูแลผู้ชุมนุม ซึ่งในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานย่อมจำเป็นต้องทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเอาตัวรอดโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอื่นได้ นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์พิเศษซึ่งการใช้ดุลพินิจในบางกรณีอาจเป็นการกระทำที่มีชอบด้วย กฎหมาย แต่ก็เป็นที่กฎหมายยอมรับหรือยกเว้นโทษ เพราะเป็นกรณีเจ้าพนักงานกระทำโดย จำเป็นเพื่อปกป้องภัยอันตรายอันมีมาแก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยฉุกเฉิน เป็นต้น

๓. รูปแบบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

รูปแบบ (Model) สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงเกี่ยวกับ สาธารณภัย ๔ ประการ ได้แก่

๓.๑ ขั้นการวิเคราะห์ความเสี่ยงในภัยพิบัติ ได้แก่ การพัฒนาตัวแบบวิเคราะห์ ความเสี่ยงให้เกิดความสามารถในการชี้ให้เห็นปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบของภัยพิบัติ ซึ่งอาจจัดให้ มีขึ้นในรูปของการพัฒนาดัชนีความเสี่ยงของปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบกันจนกลายเป็นภัยพิบัติใน ที่สุด

๓.๒ การประเมินภัยอันตรายและระดับความร้ายแรงของภัยพิบัติ ได้แก่ การ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ พหุเหตุการณ์และความร้ายแรงของภัยพิบัติ และประเมินว่ารัฐจำเป็นต้อง ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันภัยพิบัติหรือไม่ ทั้งนี้โดยฝ่ายปกครองจะต้องชั่งน้ำหนัก เหตุผลและปัจจัยต่าง ๆ ในการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงลงจนเหลือ น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๓.๓ การปฏิบัติการควบคุมภัยพิบัติ ได้แก่ การปฏิบัติการในการขจัดปิดเป่าและ บรรเทาภัยพิบัตินั้น จำเป็นต้องพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมในการจัดการให้เหมาะสมแก่สภาพปัญหา เวลา และท้องที่ และสามารถเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม และพัฒนากระบวนการและกลไก ตลอดจนทักษะให้สามารถใช้ทรัพยากรเท่าที่มีมาแปรเป็นการปฏิบัติในการป้องกัน เผชิญ บรรเทา ภัยพิบัติและจัดสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๔ การสื่อสารด้านภัยพิบัติ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นจำเป็นต้อง มีระบบการสื่อสารทั้งภายในฝ่ายปกครอง และระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน ที่มีประสิทธิภาพ และจัดระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในหมู่ประชาชนให้มีพฤติกรรมสอดคล้องกับการบริหาร จัดการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติได้อย่างเป็นระเบียบ เพราะปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการ

บรรเทาสาธารณภัยนั้นมักเกิดจากภาวะขาดข้อมูลที่ชัดเจน และต้องตรงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใน หมู่ประชาชน จนทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจ หรือความไม่เข้าใจว่าตนควรจะกระทำหรือไม่ ควรจะทำอย่างไร จนกลายเป็นเหตุขัดแย้งหรือเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น และอาจลุกลาม กลายเป็นอุปสรรคแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือทำให้เสื่อมเสียประสิทธิภาพไป หากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง หรือไม่ได้ข้อมูลพอเพียง อาจทำให้เกิดความหวาดผวา ความ ระแวงไม่มั่นใจในการกำหนดมาตรการ การระมัดระวังหรือเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของตน ในขณะที่เดียวกันเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ประชาชนย่อมรู้สึกคาดหวังว่ารัฐจะทำหน้าที่ป้องกัน บรรเทาภัยที่เกิดขึ้น และหากรัฐไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะความเงิบ หรือการแสดงความไม่รู้ของหน่วยงานของรัฐอาจส่งสัญญาณให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐพึ่งไม่ได้ หรือ ภาวะรัฐล้มเหลวขึ้น จนทำให้การควบคุมสถานการณ์เป็นไปได้ยากยิ่ง นอกจากการเผยแพร่ข้อมูล ของรัฐให้ประชาชนเข้าใจสภาพการณ์ได้อย่างถ่องแท้แล้ว สิ่งจำเป็นควบคู่กันไปก็คือการสื่อสาร แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ หรือผู้มีประสบการณ์ ที่จำต้องมืออย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและกว้างขวาง จนก่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับ สังคมในที่สุด ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญของการสื่อสารนี้คือการทำให้เกิดการตั้งสมมติฐานรับรู้และ ประสบการณ์ทางสังคมในการเผชิญสาธารณภัย จนช่วยให้สังคมสามารถพัฒนาขึ้นจนอยู่ในฐานะที่ จะป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทำนองเดียวกันอันอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังต้องพัฒนา เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของ รัฐยังคงค่อนข้างซับซ้อน และปัญหาการขาดแคลนข้อมูลที่ถูกต้องในสังคมก็ยังคงดำรงอยู่ในระดับ ค่อนข้างรุนแรง และหลากหลายด้วยเช่นกัน นอกจากการขาดการสื่อสารที่ชัดเจน ขาดการส่ง สัญญาณที่ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมั่นคงและมั่นใจ และเกิดความเข้าใจตรงกันแล้ว ยังมี ปัญหาเรื่องความทั่วถึงของการประชาสัมพันธ์อีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอันเนื่องมาจาก ประชาชนขาดความรู้และประสบการณ์ในการป้องกันตนเอง หรือขาดความสามารถในการ ช่วยเหลือเยียวยาขั้นต้นด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล ปัญหาข้อมูลข่าวสารบพร่องนี้ ในทางวิชาการถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

๔. การพัฒนาการสื่อสารสาธารณภัย

ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลข่าวสารระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายประชาชน เป็นปัญหาทั้งทางรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจปกครอง การที่รัฐไม่เปิดเผย ไม่สื่อสาร หรือ เปิดเผย และสื่อสารกับประชาชนไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาความไว้วางใจต่อการตัดสินใจของรัฐ และกลายเป็นปัญหาสำคัญในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมา ความบกพร่องด้าน การจัดการสื่อสารข้อมูลข่าวสารนี้ สะท้อนให้เห็นแง่มุมใหม่ ๆ ในแง่ข้อความคิดด้านความมั่นคง กล่าวคือการขาดความเชื่อถือไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐ จะก่อให้เกิดปัญหาความเคียดต่อ

กฎหมายและอำนาจสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้เสี่ยงต่อการเผชิญกับภาวะ “รัฐล้มเหลว” ซึ่งเป็นงานที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจในแง่การพัฒนาการบริหารงาน และฝ่ายนิติบัญญัติควรมีบทบาทปรับปรุงกลไกทางกฎหมายให้ดีขึ้น ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้น ควบคู่กันไปกับการปรับปรุงกฎหมาย ปัญหาสำคัญที่สุดในการบริหารงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแง่การสื่อสาร คือ ปัญหาการจัดการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการประสาน ข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในเชิงระบบควรจะต้องให้มีผู้แทนรับมอบอำนาจในการสื่อสารและประสานงานในแต่ละระดับขึ้น ซึ่งจะเรียกว่าโฆษกหรือผู้ประสานงานก็ได้ เพื่อทำหน้าที่เหมือนเป็นผู้ร่วมกันกับผู้แทนในระดับต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นคณะทำงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน และทำหน้าที่ประสานงานด้านการสื่อสารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วยกัน นอกจากนี้เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลข่าวสาร ยังต้องมีการจัดทำฐานข้อมูล และประเมินข้อมูลและประเมินระดับความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องในระยะยาวทำให้ผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐสามารถเข้าถึง และเข้าใจได้ง่าย ทั้งยังต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลภายในฝ่ายปกครองในรูปแบบเครือข่ายข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยนอกเหนือจากมุมมอง ในแง่การพัฒนาการบริหารจัดการในฝ่ายปกครองแล้ว ยังต้องมีการพัฒนาระบบสื่อสารระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายประชาชนด้วย ดังนั้นโฆษกหรือผู้ประสานงานหรือผู้แทนด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องมีบทบาทเป็นสื่อกลาง และต้องมีการสื่อสารกับประชาชน ผู้ประกอบการ รวมทั้งองค์กรเอกชน และองค์กรด้านสังคมสงเคราะห์อื่น ๆ การสื่อสารและประชาสัมพันธ์นี้ควรให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย รวมทั้งให้ประชาชนสามารถแจ้งข้อมูลข่าวสารเสริมลงไปเครือข่ายได้ด้วยในแง่การเตรียมการรับมือสาธารณภัย เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐยังต้องเสริมสร้างสำนักต่อปัญหาและสำนักต่อภัยอันตรายจากสาธารณภัยแต่ละประเภทให้อยู่ในหมู่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านงานด้านประชาสัมพันธ์ และสื่อสาร มวลชนอย่างจริงจัง เพื่อการป้องกันและบรรเทาให้เกิดความสูญเสียหรือสูญเสียดน้อยลง

สรุป

การดำเนินการในการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะนั้นต้องประสบปัญหาสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกัน คือ ความซับซ้อนของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล และจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย ทั้งในแง่อำนาจและข้อจำกัดอำนาจของหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนในเชิงกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ

ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานระดับนานาชาติ ซึ่งความซับซ้อนของปัญหาทางกฎหมาย นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นำพาไปซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน หรืออาจบ่ายเบี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งปัญหาความสับสนด้านการสื่อสาร ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือการได้รับข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน หรือไม่ถูกต้องตรงกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในแง่วิชาการซึ่งข้อกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน ยังขาดการศึกษาทำความเข้าใจอย่างจริงจัง ส่งผลกระทบให้เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่เกิดความสับสน ขาดการพัฒนาความเข้าใจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบระเบียบ เป็นลำดับขั้น และเป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องยอมรับว่า การบริหารราชการและการปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน มีจุดอ่อนในแง่ความเข้าใจทางกฎหมาย ดังที่เห็นได้จากการขาดระเบียบแบบแผน ขาดการวางแผน ขาดความชัดเจนในการตัดสินใจออกคำสั่ง และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งในแง่การประเมินความเสี่ยง การระบุภัยที่แม่นยำ การเตือนภัยและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่มักเป็นไปตามสัญชาตญาณ โดยการใช้ปฏิภาณ ไหวพริบ หรือประสบการณ์ที่สั่งสมมาตามสถานการณ์ และข้อเท็จจริงในการเผชิญเหตุเป็นเรื่องๆ ไป โดยยังมิได้มีการจัดระบบระเบียบ หรือค้นคว้าและสรุปไว้อย่างมีหลักวิชาอย่างชัดเจน โดยมากจึงยังเป็นการจัดการเฉพาะเรื่องเฉพาะราว จึงจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การจัดระบบและวางแผนในเชิงหลักการการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญภัยพิบัติต่อไป

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาคงเป็นบทเรียน ราคาแพงให้กับสังคมไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและรัฐอย่างรุนแรง โดยเฉพาะประชาชนซึ่งอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ที่มีการชุมนุม ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์กลับมาต้องได้รับความเดือดร้อนจนยากที่จะเยียวยาความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายทางด้านจิตใจ คงถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายจะต้องลดความอคติหันหน้าเข้าสู่ความปรองดอง ทบทวนบทบาทหน้าที่ของตนว่าดำรงอยู่ในบริบทที่เหมาะสม และถูกต้องตามครรลองครองธรรมแล้วหรือยัง ทั้งฝ่ายผู้ชุมนุม รัฐบาล รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุม แม้ว่าบุคคลจะมีเสรีภาพในการชุมนุม และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของรัฐจะกระทำมิได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ตามบทบัญญัติ มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การชุมนุมนั้นต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการชุมนุมประท้วงที่ผ่านมา ھاใช่เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่ ผู้ชุมนุมกระทำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจนนำมาสู่ความสูญเสียอย่างมากมาย ประกอบกับภาครัฐไม่มีเครื่องมือที่เรียกว่า “กฎหมาย” เพื่อควบคุมการชุมนุม โดยเฉพาะ แม้รัฐจะมีกฎหมายหลายฉบับที่จะบังคับใช้ อาทิเช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยใดเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการชุมนุมอย่างเป็นเอกภาพ อีกประการสำคัญหนึ่ง คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติให้ภัยจากการก่อวินาศกรรม อยู่ในความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” ตามกฎหมายนี้ด้วย แต่มิได้กำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๑ ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศโดย (๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี (๒) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ (๓) ปฏิบัติการประสานการปฏิบัติให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตรายหรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย (๔) แนะนำให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน (๕) ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ และ (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี กปภ.ช. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย และได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ชัดเจนสำหรับการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากการปฏิบัติงานในแต่ละครั้งสภาพและข้อเท็จจริงย่อมแปรเปลี่ยนไป ถึงแม้ตามกฎหมายจะให้อำนาจของผู้บัญชาการเหตุการณ์ พนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการใช้ดุลยพินิจในการระงับภัยที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่การใช้ดุลยพินิจของบุคคลแต่ละคนย่อมแตกต่างกัน ดังนั้น ในเหตุการณ์เดียวกันแต่หากมีขึ้นดุลยพินิจของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหากเกิดเหตุก่อวินาศกรรม (ชุมนุมสาธารณะ) แต่มีกองกำลังติดอาวุธ อาทิเช่น การเข้าไปฉีดน้ำแรงดันสูงเพื่อสลายการชุมนุม คงเป็นการบิดเบือนหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างแน่แท้

สำหรับประเทศไทยในอนาคตข้างหน้าคงถือเป็นนิมิตหมายที่ดี เนื่องจากได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เพื่อใช้บังคับกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดตัวบุคคลหรือหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่รวมถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา และคิดว่าคงอีกไม่นานจะได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และให้การดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งเป็นการทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สมควรแก่เวลาที่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

๑. ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เกิดความเหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้มีแต่เฉพาะกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งหากเกิดกรณีการชุมนุมขึ้นในเขตพื้นที่ที่จูงนำไปสู่การทำร้ายร่างกาย ทำลายทรัพย์สินของทางราชการ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งที่องค์กรเหล่านี้มิได้รับการฝึกฝนเพื่อการนี้โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงควรแก้ไขบทนิยามความของคำว่า “สาธารณภัย” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยตัดข้อความคำว่า “การก่อวินาศกรรม” ออกจากนัยความหมาย “สาธารณภัย” แห่งพระราชบัญญัตินี้

๒. หาก “สาธารณภัย” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงหมายรวมถึง “การก่อวินาศกรรม” ด้วย ควรกำหนดบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพิ่มเติมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อาทิเช่น

“การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” หมายความว่า การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัย ไม่ว่าจะการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว สำหรับกรณีการก่อวินาศกรรมเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานการปฏิบัติ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูบูรณะ เท่านั้น

๓. ควรมีหน่วยงานมาดูแล เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องเข้ามาดูแลในเรื่องการชุมนุมและรายงานต่อรัฐสภาโดยการใช้การเมืองตรวจสอบ ไม่ใช่เกณฑ์ในทางกฎหมายตรวจสอบ เพื่อเป็นประเด็นในการเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมอย่างจริงจัง เรื่องของการชุมนุมต้องมีกติกา กฎหมายร่วมกันระหว่างรัฐกับราษฎร ว่าบรรทัดฐานอยู่ตรงไหน เพื่อเป็นฐานในการแก้กฎหมายต่อไป

๔. ควรให้ความรู้ในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ และประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจน ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีกฎเกณฑ์ในลักษณะนี้อย่างชัดเจน สังเกตในช่วงหลังๆ กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เกี่ยวกับการชุมนุม อย่างเช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีการกำหนดว่าห้ามการชุมนุมบนถนน ลักษณะนี้ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เพราะไม่ได้สร้างกลไกในกฎหมายที่บอกถึงสิทธิ หน้าที่ของผู้ชุมนุมอย่างชัดเจน รวมถึงอำนาจของตำรวจ

๕. ควรบัญญัติกฎหมายในการใช้สิทธิในการชุมนุมและการสลายการชุมนุม เนื่องจากประเทศไทยมีแต่รัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม เพราะหากมี

การประชุมย่อมขึ้นจะเกิดสิทธิและเสรีภาพของคนสองกลุ่ม ที่แตกต่างและขัดแย้งกัน ดังนั้นหากสิทธิเสรีภาพมีการขัดแย้งกันเช่นนี้ จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่า เสรีภาพของบุคคลทั้งสองฝ่ายไม่ถูกกลืนจนไปถึงขนาดทำลายสาระสำคัญของเสรีภาพนั้นเสียเลย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดชุมนุมในที่สาธารณะ หลักเกณฑ์มาตรการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ทรงเสรีภาพทั้งสองฝ่ายว่า ฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้โดยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ไม่ขัดขวางการจราจร และข้อสำคัญไม่เป็นการใช้กำลังหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังก่อการประทุษร้าย ส่วนประชาชนอื่นๆ ก็ยังสามารถเดินทางสัญจรบนทางสาธารณะนั้นๆ ได้ตามสมควร ปัญหาว่าสิทธิดังกล่าวนี้มีเนื้อหาลักษณะอย่างไรระดับไหน จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ซึ่งควรกำหนดกรอบอำนาจของสาธารณชนควรจะได้รับการคุ้มครองแค่ไหน บุคคลที่ต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นควรได้รับสิทธิอย่างไร ตรงนี้คือประโยชน์ที่ควรทำให้เกิดดุลยภาพ ซึ่งประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมเพื่อนำมาบังคับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย อาทิเช่น ต้องมีผู้รับผิดชอบควบคุมจัดการชุมนุมเป็นคณะซึ่งจะทำหน้าที่ยื่นหนังสือและเจรจาประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อแจ้งให้ทราบว่าจะมีการชุมนุมด้วยเรื่องอะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร หนังสือดังกล่าวต้องยื่นล่วงหน้าประมาณ ๓ ถึง ๑๔ วันก่อนวันชุมนุม แจ้งสถานที่ที่จะชุมนุม จำนวนระยะเวลาที่จะชุมนุม และหากจะมีการเดินขบวน ต้องแจ้งเส้นทางที่จะเดินขบวนและวันเวลาให้ทราบด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้เตรียมความพร้อมด้านต่างๆ หากการชุมนุมนั้นจะกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ก็จะต้องหามาตรการบรรเทาความเดือดร้อนให้กระทบน้อยที่สุดด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถออกคำสั่งห้ามการชุมนุมได้ หากมีเหตุผลสมควรเพียงพอ คำสั่งดังกล่าวผู้รับผิดชอบการชุมนุมสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ตรวจสอบว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองจะเข้ามาทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมและของผู้ที่จะถูกกระทบจากการชุมนุมไปด้วยกัน โดยมาตรการทางกฎหมายเช่นนี้เท่านั้นที่จะเปิดทางออกให้แก่ปัญหาขณะนี้ได้สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าและความรุนแรง เพราะสิทธิเสรีภาพของทุกฝ่ายจะได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างเหมาะสมได้สัดส่วนกันโดยกฎหมายและศาล

๖. ควรจัดให้มีศูนย์จัดการศึกษาอบรมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อพัฒนาทักษะในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบุคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกปี และควรจัดอบรมทบทวนความรู้เป็นประจำ

๗. จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้แก่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อแต่ละบุคคลได้นำเรื่องราวข้อเท็จจริงมาแลกเปลี่ยน เรียนรู้ซึ่งกันและกัน

ยอมเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ

๘. จัดทำเอกสารเผยแพร่การปฏิบัติงานที่เป็นความยุ่งยากในการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคที่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้รับการหารือจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ชี้แจงเป็นคู่มือ หนังสือเวียน และประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อารวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบว่าการปฏิบัติงานอย่างไรจึงถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

๙. จัดทำ website หรือ ระบบ social network ให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อารวมถึงประชาชน และแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถขึ้นเป็นคณะทำงาน เพื่อให้ตอบข้อหรือหากเกิดความยุ่งยากในการดำเนินการ เพื่อจักได้ช่วยแก้ปัญหาอุปสรรคให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อารวมถึงประชาชน ได้ทันท่วงที่ไม่ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า หรือเกิดความเข้าใจผิดในการปฏิบัติงาน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมพล ท่องธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ. การปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๕.

คณิต ฅ นคร. กฎหมายอาญาภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

วิญญูชน, ๒๕๔๕.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑. (กรุงเทพฯ : นำเชีย

การพิมพ์, ๒๕๑๒.

วารสารและหนังสือพิมพ์

วิษณุ เครืองาม. “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น”, วารสารนิติศาสตร์. ๑๑ (๔), พฤศจิกายน

๒๕๒๔. หน้า ๕๗๐ – ๕๗๑.

วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย เอกสารวิจัย

วุฒิชัย วัฒนดิเรก. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุม

ฝูงชน : ศึกษากรณีการชุมนุมในกรุงเทพมหานครปีพุทธศักราช ๒๕๔๒ – ๒๕๔๕”.

วิทยานิพนธ์, รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

๒๕๔๖.

สรารุช สุทธพันธ์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม”. วิทยานิพนธ์,

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.

บรรยาย, ปาฐกถา

กิตติศักดิ์ ปรกติ, บรรยายเรื่อง “หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : หลักสำคัญที่ถูก

มองข้าม”. ณ ศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ, ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔.

กิตติศักดิ์ ปรกติ, บรรยายเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม”.

ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗.

ไพโรจน์ พลเพชร, บรรยายเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม : ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย”. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗.

กฎหมาย

“พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖”, ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับ กฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐. ตอนที่ ๗๖ ก. วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕. หน้า ๑ – ๓

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗”. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๓.

พระปกเกล้า, สถาบัน. “การมีส่วนร่วมของประชาชน ความยั่งยืนของประชาธิปไตย”. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๔.

พระปกเกล้า, สถาบัน. “สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน”. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๔.

มหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวง. “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศใช้ในปี ๒๕๕๑” กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑.

ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. กองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและสอบสวน “กฎหมายชุมนุมกับการสลายการชุมนุม”. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๒.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “คู่มือการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.disaster.go.th>, ๒๕๕๔.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.disaster.go.th>, ๒๕๕๐.

กระทรวงการต่างประเทศ. “มติที่ ๒๑๗ A (III). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th>, ๒๕๕๗.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. “ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.matichon.co.th>, ๒๕๕๒.

คณะที่ปรึกษาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ. "เสรีภาพกับการจัดระเบียบการชุมนุม". (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : <http://thainews.prd.go.th>, ๒๕๕๒.

“ทหารเยอรมันกับการสลายม็อบ”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www/biolaw.com>, ๒๕๕๒.

ปฐม มณีโรจน์. “จัดระเบียบการชุมนุม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.rsunews.net>, ๒๕๕๒.

ภาณุเบศร์ มหาเรือนขวัญ. “คุณภาพการชุมนุมและสลายการชุมนุม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.manager.co.th>, ๒๕๕๒

ภาสพงษ์ เรณูมาศ. “เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ตามรัฐธรรมนูญ”. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : <http://www.Thaiclinic.com>, ๒๕๕๑.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ปัญหาการตีความเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กับความผิดตาม

มาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา”, (การเสวนาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมตาม

รัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๑๓

มกราคม ๒๕๕๗). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net>, ๒๕๕๗

วารุณี วัฒนประดิษฐ์. “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaipost.net>, ๒๕๕๒.

ภาษาต่างประเทศ

Colliard., Albert Claude. “Libertes Publiques”. 6 th cd., (Paris: Dalloz, 1982). p.113.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายพิพัฒน์ เอกภาพันธ์
วัน เดือน ปีเกิด	๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒
การศึกษา	ปริญญาตรี ร.บ. สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๒๕ ปริญญาโท พบ.ม. สาขาพัฒนาทางสังคม NIDA พ.ศ.๒๕๓๖ หลักสูตรนายอำเภอ รุ่นที่ ๕๐ หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๔๘
ประวัติการทำงาน	
โดยย่อ	พ.ศ.๒๕๒๗ – ๒๕๒๘ นักการข่าว กรมประมงกลาง สำนักนายกรัชมณฑรี
	พ.ศ.๒๕๒๘ – ๒๕๓๖ ปลัดอำเภอเมืองมุกดาหาร อำเภอคงหลวง อำเภอกำชะอี อำเภอดอนตาล จังหวัดมุกดาหาร
	พ.ศ.๒๕๓๖ – ๒๕๔๑ ปลัดอำเภอเมือง อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก
	พ.ศ.๒๕๔๑ – ๒๕๔๕ เจ้าหน้าที่บริหารงานพัฒนาชนบท ๗ สำนักงาน รพช.จังหวัดพิษณุโลก อุทัยธานี และชัยนาท
	พ.ศ.๒๕๔๖ – ๒๕๔๘ หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดสุโขทัย
	พ.ศ.๒๕๔๘ – ๒๕๕๑ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต ๘ กำแพงเพชร
	พ.ศ.๒๕๕๑ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ชช.) สำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย
	พ.ศ.๒๕๕๑ – ๒๕๕๒ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต ๒ สุพรรณบุรี (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและ แผน ๘ บส.)
	พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๕ ผู้อำนวยการสำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
	พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง การพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ

ผู้วิจัย นายพิพัฒน์ เอกภาพันท์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การชุมนุมของประชาชนที่เกิดขึ้นในสังคมแห่งประชาธิปไตยของประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันมีรูปแบบลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ โดยในการชุมนุมของประชาชนในแต่ละครั้งที่ผ่านมาจะมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการเกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในบริเวณชุมนุมและใกล้เคียง ประเทศไทยจึงมีมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีดังกล่าว โดยมีทั้งกฎหมาย แผนปฏิบัติการต่างๆ ของหลายหน่วยงานจึงเกิดมีขึ้น โดยมีปัญหาและอุปสรรคใดในทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ โดยสงบ เพื่อนำไปสู่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมไทยต่อไป สำหรับเหตุการณ์ในการสลายชุมนุมต่างๆ ที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นบทเรียนราคาแพงในการชุมนุมของประชาชน สภาพปัญหาที่สำคัญ คือ การปฏิบัติงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายจราจร และกฎหมายรักษาความสะอาด ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการประท้วงเรียกร้องของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะว่ามีอำนาจตามกฎหมายโดยชอบธรรมหรือไม่ เมื่อประชาชนไม่ยอมรับอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจดังกล่าวแล้วย่อมมีการกระทบกระทั่งไม่เข้าใจกัน จนกลายเป็นการใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในที่สุด ปรากฏที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ หรือมีแต่เกี่ยวเนื่องกันหลายฉบับควรใช้ฉบับใดในการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีกรอบแนวทางที่ชัดเจนต่อการปฏิบัติหน้าที่ ความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ยังคงมีอยู่ เช่น ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยป้องกันและปราบปรามการจลาจล ย่อมไม่สามารถทำได้เต็มที่เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่จะนำมา

บังคับใช้โดยตรง ดังนั้นเมื่อมีสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยอันตรายต่อผู้อยู่ในเหตุการณ์ จึงต้องมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน ผู้บัญชาการเหตุการณ์ เกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมผู้ชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป ซึ่งในการวิจัยนี้เน้นการวิจัยในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งตามมาตรา 4 คำนิยามของคำว่า “สาธารณภัย” บัญญัตินิยามไว้ หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดในสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของมนุษย์ หรือความเสียหายของทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย และ คำว่า “การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใดๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวางหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติงานใดๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคล อันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วน ทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ เห็นได้ว่าหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลายด้าน ภายใต้ข้อจำกัด เช่น ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลายประการ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และความปลอดภัย ดังนั้นเมื่อมีสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยอันตรายต่อผู้อยู่ในเหตุการณ์ ซึ่งหมายรวมถึงผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่จึงต้องมีการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลช่วยเหลือผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณสุขอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในการวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อำนาจในการสั่งใช้ตามกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม ดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการกำหนดขอบเขต บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ รวมทั้งภาครัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารปกครองให้อยู่ในจุดที่เหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ รายงานและวิจัยต่างๆ โดยได้อาศัยความรู้จากเอกสาร ได้แก่ ตำรับกฎหมายต่างๆ ผลงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่างๆ ในรูปแบบอื่นๆ รวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และพัฒนาบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของชาติ ศีลธรรม : การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ

ผลการวิจัย

บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 11 ว่า “ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศโดย (1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี (2) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ (3) ปฏิบัติการประสานการปฏิบัติให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตรายหรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย (4) แนะนำให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน (5) ติดตาม ตรวจสอบ และ

ประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ และ (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี กปภ.ช. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย และได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แล้วก็ตามจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ผลการวิจัย ดังนี้

1. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ มีหลายฉบับ แต่ละฉบับมีหลายหน่วยงานดูแลรับผิดชอบ
2. บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องของการชุมนุมสาธารณะ ยังไม่ชัดเจน
3. คู่มือการปฏิบัติงาน/แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ยังไม่ชัดเจนสำหรับการปฏิบัติงานจริงเนื่องจากสภาพและข้อเท็จจริงย่อมแปรเปลี่ยนไป
4. ผู้มีอำนาจ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ เจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้กฎหมายดังกล่าว เป็นเหตุให้ใช้ดุลพินิจในการระงับภัยที่เกิดขึ้นก็ตามแต่ดุลพินิจของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหากเกิดเหตุวินาศกรรม (ชุมนุมสาธารณะ) แต่มีการใช้อาวุธ และมีคำสั่งให้เข้าไปฉีดน้ำแรงดันสูงเพื่อสลายการชุมนุม คงเป็นการบิดเบือน และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
5. ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความยุ่งยาก ทั้งในด้านการควบคุมการชุมนุม และการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้เกิดความเหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มิได้มีแต่เฉพาะกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น ดังนั้นจึงควรแก้ไขบทนิยามความของคำว่า “สาธารณภัย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยตัดข้อความคำว่า “การก่อวินาศกรรม” ออกจากนัยความหมาย “สาธารณภัย” แห่งพระราชบัญญัตินี้

2. หาก “สาธารณภัย” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังคงหมายรวมถึง “การก่อวินาศกรรม” ด้วย ควรกำหนดบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพิ่มเติมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อาทิเช่น

“การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” หมายความว่า การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องจากสาธารณภัย ไม่ว่าจะการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว สำหรับกรณีการก่อวินาศกรรมเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานการปฏิบัติ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูบูรณะ เท่านั้น”

3. ควรมีหน่วยงานมาดูแล เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องเข้ามาดูในเรื่องการชุมนุมและรายงานต่อรัฐสภาโดยการใช้การเมืองตรวจสอบ ไม่ใช่เกณฑ์ในทางกฎหมายตรวจสอบ เพื่อเป็นประเด็นในการเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมอย่างจริงจัง เรื่องของการชุมนุมต้องมีกติกา กฎหมายร่วมกันระหว่างรัฐกับราษฎร ว่าบรรทัดฐานอยู่ตรงไหน เพื่อเป็นฐานในการแก้กฎหมายต่อไป

4. ควรให้ความรู้ในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ และประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจน ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในลักษณะนี้อย่างชัดเจน

5. ควรบัญญัติกฎหมายในการใช้สิทธิในการชุมนุมและการสลายการชุมนุม เนื่องจากประเทศไทยมีแต่รัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม เพราะหากมีการชุมนุมขึ้นจะเกิดสิทธิและเสรีภาพของคนสองกลุ่ม ที่แตกต่างและขัดแย้งกัน ดังนั้นหากสิทธิเสรีภาพมีการขัดแย้งกันเช่นนี้ จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเสรีภาพของบุคคลทั้งสองฝ่ายไม่ถูกลดทอนไปถึงขนาดทำลายสาระของเสรีภาพนั้นเสียเลย

6. ควรจัดให้มีศูนย์จัดการศึกษาอบรมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อพัฒนาทักษะในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบุคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกปี และควรจัดอบรมทบทวนความรู้เป็นประจำ

7. จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้แก่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อแต่ละบุคคลได้นำเรื่องราวข้อเท็จจริงมาแลกเปลี่ยน เรียนรู้ซึ่งกันและกัน ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (การก่อวินาศกรรม) กรณีการชุมนุมสาธารณะ

8. จัดทำเอกสารเผยแพร่การปฏิบัติงานที่เป็นความยุ่งยากในการดำเนินการปัญหาอุปสรรคที่เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องเคยประสบมาก่อน

9. จัดทำ website หรือ ระบบ social network ให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อาจรวมถึงประชาชน และแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถขึ้นเป็นคณะทำงาน เพื่อให้ตอบข้อหารือหากเกิดความยุ่งยากในการดำเนินการเพื่อจักได้ช่วยแก้ปัญหาอุปสรรคให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อาจรวมถึงประชาชน ได้ทันทั่วทั้งที่ไม่ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าหรือเกิดความเข้าใจผิดในการปฏิบัติงาน