

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุม
การชุมนุมสาธารณะ

โดย

พลตำรวจตรี ภัคพงศ์ พงษ์เกตุรา
รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ
ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี ภัคพงศ์ พงษ์เมตรา หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

การชุมนุมเรียกร้องสิทธิเป็นเสรีภาพที่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากสังคมขาดเสรีภาพในการชุมนุมย่อมถือไม่ได้ว่าสังคมนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยในปัจจุบันสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในประเทศ และสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสังคม ส่งผลให้มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยการชุมนุมเรียกร้องโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 ว่า “ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ”

ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมเกิดจากการประกอบกำลังจากหลายหน่วยงานซึ่งไม่เคยฝึกร่วมกันมาก่อน สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดให้มีกองกำลังที่ประกอบด้วยกำลังพลทำหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะในทุก ๆ กองบัญชาการ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมต้องพิจารณาถึงเรื่องของสิทธิของเด็กและสตรีซึ่งมาเข้าร่วมชุมนุมด้วย โดยต้องคำนึงถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยของกลุ่มบุคคลที่ออกมาใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองสิทธิไว้ และหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ กำลังพลในหน่วยต้องได้รับการฝึกอบรมทั้งหลักสูตรการควบคุมฝูงชน รวมถึงหลักสูตรการฝึกเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าดำเนินการเมื่อเกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองและเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการและเนื่องจากการชุมนุมในแต่ละครั้งมักมีกลุ่มบุคคลไม่ทราบฝ่ายสามแฝงตัวร่วมกับกลุ่มผู้เข้าร่วมชุมนุม จึงเห็นควรมีการฝึกอบรมเพิ่มเติมด้วย เช่น หลักสูตรชุดปฏิบัติการพิเศษ การต่อต้านการก่อการร้ายสากล การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บในสถานการณ์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยในแต่ละกองกำลังการต้องมีบุคคลที่มีความสามารถ เฉพาะด้านตามที่ปรากฏในแผนกรกฎ 52 ให้ครบถ้วนด้วย

๒

คำนำ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการควบคุมการชุมนุม การควบคุมการชุมนุมสาธารณะ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการปฏิบัติภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

พลตำรวจตรี

(ภัคพงศ์ พงษ์เกตุรา)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญแผนภาพ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕
แนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการควบคุมการชุมนุม	๕
ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ	๑๓
การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุม	๑๖
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ	๒๐
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๓
กรอบความคิดของการวิจัย	๒๖
สรุป	๒๗
บทที่ ๓ สภาพปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุม	๒๘
สภาพทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมาย	๒๘
ปัญหาที่พบในการบังคับใช้กฎหมาย	๒๙
สรุป	๓๗
บทที่ ๔ แนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุม	
การชุมนุมสาธารณะ	๔๐
วิเคราะห์ปัญหา	๔๐
แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ	
ของประเทศต่าง ๆ	๔๓
แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ	
ของประเทศไทย	๔๗
สรุป	๕๖

สารบัญ(ต่อ)

บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๖๖
สรุป	๖๖
ข้อเสนอแนะ	๗๑
บรรณานุกรม	๗๓
ประวัติย่อผู้วิจัย	๗๔

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
๒-๑ การแสดงกรอบแนวคิดการวิจัย	๒๖
๔-๑ การใช้โปรแกรมสำเร็จรูปคำนวณพื้นที่การชุมนุมที่สนามหลวง กรุงเทพฯ ๑ คนต่อ ๔ ตารางฟุต และได้ยอดผู้ชุมนุม	๕๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประชุมหรือการร้องสิทธิเป็นเสรีภาพที่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากสังคมขาดเสรีภาพในการชุมนุมย่อมถือไม่ได้ว่าสังคมนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยในปัจจุบันสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในประเทศ และสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสังคม ส่งผลให้มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยการชุมนุมเรียกร้องโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น ซึ่งเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยใช้การประชุมเป็นเครื่องมือในการกดดันให้รัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งต้องลาออกไป ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเปลี่ยนไปในลักษณะดังกล่าว การเมืองในปัจจุบันเป็นการต่อสู้ที่มีความรุนแรงและอยู่บนพื้นฐานของการเอาชนะกัน ไม่มีการเสมอหรือประนีประนอมกัน ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่ง นำไปสู่ความเสียหายในภาพรวมของประเทศ หากผู้ชุมนุมยังคงละเมิดกฎหมายไม่ใช้เสรีภาพภายในขอบเขตที่ตนมี จึงได้มีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ ขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย กำหนดแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย การรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานของรัฐด้วย ทั้งยังเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนด้วย

แม้การประชุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐบาลนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่เนื่องจากธรรมชาติ (nature) ของการประชุมสาธารณะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เกี่ยวพันกับความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และที่สำคัญการประชุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะด้วย จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด

(absolute right) หากแต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relatives right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกา ศาลในคดี United States v Cruikshank ดังกล่าวยืนยันว่าการจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถทำได้แต่ต้องทำโดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑ : ๑๕๒-๑๕๓)

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนสามารถมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ หรือสังคมส่วนรวมได้ ซึ่งถือเป็นลักษณะทั่วไปของการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะที่จะต้องส่งผลกระทบต่อฝ่ายอื่น ๆ ที่มีผู้ใช้เข้าร่วมชุมนุม โดยผลกระทบนั้นอาจปรากฏตั้งแต่ในระดับต่ำไปจนกระทั่งถึงในระดับที่รุนแรง การสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมอย่างรอบด้าน เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่อาจเป็นเหตุผลให้นำไปสู่การละเมิดหรือคุกคามต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ได้ตามใจชอบ เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน

แม้การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย แต่การชุมนุมสาธารณะไม่ว่าที่ใดในโลกต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครอง โดยในระหว่างการชุมนุมนั้น ผู้ชุมนุมต้องพึงระวังว่าต้องไม่กระทำการตามอารมณ์เพราะอาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ความเดือดร้อนเสียหายหรือความรำคาญแก่บุคคลอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการปิดกั้นการจราจร จนผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมไม่สามารถใช้ทางสัญจรไปมาได้ การทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น หรือการตรวจค้นร่างกายและทรัพย์สินของผู้อื่นที่ผ่านเข้าไปในบริเวณที่ชุมนุม เพราะล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นทั้งสิ้น

การส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสัดส่วนและยังคงรักษาสีทธิและเสรีภาพของประชาชนอื่นในการใช้ที่สาธารณะได้ตามความเหมาะสมเกิดผลกระทบน้อยที่สุด และเจ้าหน้าที่ที่มีกรอบการปฏิบัติไว้ชัดเจนในการปฏิบัติอันเป็นไปตามหลักสากล สามารถแก้ไขปัญหา บริหารจัดการการชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถช่วยเหลือเยียวยาประชาชนให้สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้ตราขึ้นเพื่อควบคุมจัดระเบียบการชุมนุมซึ่งเป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความรับรองคุ้มครองไว้ให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย กฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะการใช้บังคับที่ค่อนข้างเคร่งครัด มีการใช้ระบบอนุญาต ระบบการแจ้งล่วงหน้า มีมาตรการควบคุมการชุมนุมทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ คำสั่งในระหว่างการชุมนุมได้ และหากเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง วุ่นวาย หรือเกิดความไม่สงบเรียบร้อยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีอำนาจในการยุติการชุมนุมได้ ทั้งยังกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้

ที่สาธารณะและไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น เพื่อจัดระเบียบการประชุมสาธารณะ และส่งเสริมให้มีการชุมนุมอย่างสมัคร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงสภาพ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการประชุมสาธารณะ

๒. เพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการประชุมสาธารณะ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา-เน้นการวิจัยเฉพาะสภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการประชุมสาธารณะ

๒. ขอบเขตด้านพื้นที่-วิจัยเฉพาะพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล

๓. ขอบเขตด้านเวลา-วิจัยสภาพปัญหาในการปฏิบัติในช่วงที่มีการชุมนุม พ.ศ. ๒๕๕๗

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการดำเนินการดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ ใช้การสัมภาษณ์อดีตผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

๑.๒ ข้อมูลทุติยภูมิ แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล แผนการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝูงชน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และใช้การนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการประชุมสาธารณะ

๒. ทำให้ทราบถึงเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการประชุมสาธารณะ

คำจำกัดความ

ชุมนุมสาธารณะ	หมายถึง	การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถ ร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่
ควบคุมฝูงชน	หมายถึง	เทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการชุมนุม เรียกร้องที่ผิด กฎหมาย โดยรวมถึงวิธีการแสดงกำลังของตำรวจ การควบคุม พื้นที่การชุมนุม เทคนิคการ สลายการชุมนุม และวิธีการจับกุม หรือวิธีการอื่นใดในการรักษาความสงบหรือบังคับใช้ให้เป็นไปตาม กฎหมาย
กฎการใช้กำลัง	หมายถึง	หลักเกณฑ์หรือกรอบเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ รวมถึงอาวุธต่างๆ (Rules for the Use of Force) เพื่อเป็น แนวทางแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยทหารต่างๆ (รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่พลเรือนอื่นๆ) ในการรับมือกับสถานการณ์ หรือภัยในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองและ เพื่อบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
แผนกรกฎ	หมายถึง	แผนรักษาความสงบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

บทที่ ๒

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ” ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งนำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการควบคุมการชุมนุม
๒. ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ
๓. การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุม
๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ
๕. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๖. กรอบแนวความคิด
๗. สรุป

แนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการควบคุมการชุมนุม

การรวมตัวของฝูงชน เช่น การเดินขบวน การชุมนุมประท้วงต่าง ๆ ตลอดจนรุนแรงถึงขั้นก่อการจลาจลนั้น จะไม่เกิดขึ้นโดยทันทีเหมือนอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ โดยทั่วไปจะมีข่าวให้ทราบล่วงหน้าเป็นเวลานาน มีลักษณะงานเป็นขั้นตอน สำนักวิชาการทางอาชญากรรมวิทยา ได้จัดการรวมตัวของฝูงชน การชุมนุมประท้วงต่าง ๆ เป็นอาชญากรรมทางการเมือง (Political Crime) มีการดำเนินการเป็นขั้นตอน มีศูนย์กลางกองบัญชาการหรือกำหนดทิศทางดำเนินการ มีการประสานงานแบ่งหน้าที่ภายในกลุ่มนั้น ๆ มีลักษณะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคล กลุ่มเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในลักษณะทั่วไปในขั้นแรกของการเรียกร้องจะสงบ ไม่มีการดำเนินการมาก แต่ถ้าข้อเรียกร้องไม่บรรลุผลในวันต่อมาจะมีการรวมตัวมากขึ้น เริ่มมีมาตรการในลักษณะข่มขู่ และถ้ามีประชาชนกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมด้วย มีปริมาณมากขึ้น ย่อมแสดงหรือมีแนวโน้มว่าจะมีการรวมตัวครั้งใหญ่อย่างมีระบบ และอาจมีการเคลื่อนย้ายขบวน มีการขยายผลการรวมตัวของฝูงชน ซึ่งเมื่อมีข่าวว่าจะมีการรวมตัวของประชาชนดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนจะต้องเริ่มดำเนินการสืบสวนเบื้องต้นโดยทันที เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. เพื่อเตรียมกำลังของเจ้าหน้าที่ หน่วยควบคุมฝูงชนไว้รับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น
๒. เพื่อเข้าดำเนินการสลายกลุ่มชนเสียก่อนที่จะมีการรวมตัวเป็นจำนวนมาก
๓. เพื่อให้ฝูงชนที่รวมตัวกันรู้ว่าการกระทำต่าง ๆ ของพวกเขาอยู่ในสายตาของเจ้าหน้าที่ เพื่อยับยั้งการลงมือกระทำละเมิดกฎหมาย

ฝูงชน (Crowd) เป็นศัพท์ทางสังคมวิทยา หมายถึง คนจำนวนหนึ่งซึ่งมารวมตัวกันในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีจุดหมาย (Goal) ของความตั้งใจร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางจิตใจและพฤติกรรม บุคคลถ้าประกอบกันเป็นฝูงชนแล้วจะมีความใกล้ชิดกันมากทั้งทางร่างกายและจิตใจทันที ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า พฤติกรรมร่วมของฝูงชน หรือ พฤติกรรมฝูงชน (Crowd Behavior) ซึ่งเป็นรูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีความรุนแรงก้าวร้าว ก่อให้เกิดอารมณ์ร่วม เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีลักษณะเร่งด่วน มีการปฏิบัติการที่รุนแรงเนื่องจากมีความใกล้ชิดกันทางกายภาพ มีการเร้าอารมณ์เป็นวงจร ทำให้เกิดการระบาดทางอารมณ์ ไม่มีเหตุผล ไม่เกรงกลัวกฎหมายบ้านเมืองเพราะฝูงชนไม่มีตัวตน เมื่อสลายไปแล้วก็ไม่ทราบว่ามีใครกระทำความผิด แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม หากจับกุมก็ต้องจับทั้งหมด ดังนั้น ผลการกระทำจึงไม่มีใครรับผิดชอบ Le bon นักจิตวิทยาทางสังคม ได้ศึกษาค้นคว้าพฤติกรรมร่วมของฝูงชน พบว่า บุคคลใดก็ตามที่มาประกอบเข้าเป็นฝูงชนนั้น ๆ นั่นคือ ฝูงชนจะมีความเป็นเอกบุรุษทางใจ จึงแสดงออกที่เหมือนกันถึงอารมณ์ที่รุนแรงและไร้เหตุผล เมื่อรวมตัวเป็นฝูงชนจะเกิดพฤติกรรมร่วมโดยทันที

นอกจากนั้น จะพบว่าตัวการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมร่วมคือ การระบาดทางอารมณ์ (Social contagion) หมายถึง การมีความรู้สึกและอารมณ์ร่วมกัน เรียกว่า Collective mind ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงออกของพฤติกรรม ที่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ทางสังคม นอกเหนือจากกฎหมายจะมีลักษณะรุนแรง แต่การระบาดทางอารมณ์จะขึ้นอยู่กับลักษณะของฝูงชนว่าเป็นฝูงชนประเภทใด ถ้าเป็นฝูงชนประเภทการรวมตัวกันยามปกติ เช่น การดูมหรสพ การทำพิธีมงคล พฤติกรรมร่วมก็คือการปรบมือ โห่ร้องยินดี สนุกสนาน เป็นต้น แต่พฤติกรรมร่วมที่เป็นการรวมตัวของฝูงชนที่มีเป้าหมาย จะมีแบบแผนที่มีอิทธิพลต่อสังคมอาจสร้างความวุ่นวายรูปแบบพฤติกรรมร่วมที่มีรากฐานมาจากการระบาดทางอารมณ์จะแสดงออกมาใน ๒ ลักษณะคือ

๑. รูปแบบถาวร รุนแรง ตื่นเต้น ได้แก่ ฝูงชนบ้าคลั่ง (Mobs) การจลาจล (Riot) ฝูงชนแตกตื่น ตกใจ (Panic) ฝูงชนที่ตื่นเต้น สนุกสนาน (Orgies)

๒. รูปแบบสงบ ได้แก่ การเห่อ (Fad) การเห่อตามสมัย (Fashion) การคลั่งไคล้ (Crazy) การบ้าคลั่ง (Mass hysteria)

ลักษณะสำคัญของการระบาดทางอารมณ์ คือ การที่ฝูงชนได้รับ หรืออยู่ในสภาวะที่มีลักษณะ ดังนี้

๑. ถูกชักจูงหรือแนะนำได้ง่าย (Suggest ability) คือ เมื่อคนเข้าไปอยู่ในฝูงชนที่มีสภาวะวุ่นวาย สับสน คนจะขาดความมั่นใจในสถานภาพของตนเอง จึงมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามคนในกลุ่มชนนั้น เพราะมีความตึงเครียดทางอารมณ์อยู่ด้วย ความมีเหตุผลจึงน้อยลง ขาดความสามารถในการไตร่ตรองแก้ไขสถานการณ์ เมื่อมีผู้มาชวนก็ปฏิบัติตามโดยทันที

๒. การกระตุ้นทางอารมณ์ (Stimulation) มีอิทธิพลอย่างมากโดยเฉพาะในสภาวะที่สับสนวุ่นวาย จะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางอารมณ์ที่พร้อมจะแสดงออกถึงพฤติกรรมที่รุนแรง เพื่อเป็นการถ่ายทอดหรือปลดปล่อยอารมณ์ที่ตึงเครียดนั้น การเร้าอารมณ์จะเป็นการกระทำแบบวงจรย้อนไปมา

๓. ถ้าบุคคลที่ชุมนุมในฝูงชนมีวิถีชีวิต สถานภาพ อายุ การศึกษา อาชีพ ชนชั้นเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน การระบาดทางอารมณ์ก็จะมีอิทธิพลมากขึ้นและรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าการระบาดทางอารมณ์เป็นสาเหตุหลักในการชุมนุมของฝูงชนที่จะสามารถบอกแนวโน้มของความรุนแรงในการ

ชุมนุมของฝูงชนได้ เนื่องจากการระบาดทางอารมณ์ทำให้เกิดเอกภาพทางใจแก่ฝูงชน จึงสามารถผลักดันให้มีพฤติกรรมที่ไร้เหตุผล ก้าวร้าว รุนแรงได้ ทำให้กลุ่มคนขาดระเบียบวินัย ขาดการคมนาคม (Mass communication) การระบาดทางอารมณ์จะยิ่งขยายผลตัวมันเอง ได้อย่างมีระบบ และมีศักยภาพ จนยากที่จะควบคุมได้ เช่น โทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ วิทยุติดตามตัว โทรสาร ดาวเทียม เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของพฤติกรรมฝูงชน

ลักษณะสำคัญของพฤติกรรมฝูงชนโดยทั่วไป ได้แก่

๑. การดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น เพราะเกิดขึ้นแบบทันทีเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้า หรือสิ่งกระตุ้น เมื่ออารมณ์ได้รับการตอบสนองเป็นที่พอใจ ก็จะสลายตัวไป

๒. การไม่มีโครงสร้าง เพราะการรวมตัวของฝูงชนเกิดจากบุคคลที่มาจากที่ต่าง ๆ ที่ไม่รู้จักกันมาก่อน มีประสบการณ์และอาชีพที่ต่างกัน

๓. จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมฝูงชนไม่มีความแน่นอน อาจจะมีมากอาจจะมีน้อย

๔. ไม่มีบรรทัดฐานทางสังคมยึดเหนี่ยว เพราะสมาชิกจะถูกอิทธิพลของฝูงชนเข้าครอบงำให้แสดงออกในรูปแบบเดียวกัน เพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ร่วมกัน และมีบรรทัดฐานของสังคมที่เกิดขึ้นภายหลัง

๕. หัวหน้าจะเกิดขึ้นภายหลังโดยไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ใด ๆ ทั้งสิ้น และคนในฝูงชนก็ยอมรับและปฏิบัติตาม เช่น การส่งเคลื่อนขบวน การส่งหยุดขบวน การสั่งให้ทำสิ่งต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมาอาจกล่าวได้ว่าฝูงชนและพฤติกรรมฝูงชนจะมีลักษณะเฉพาะ คือ

๕.๑ ไม่มีตัวตน (Anonymity) ฝูงชนจะไม่มีตัวตน เพราะประกอบด้วยคนจำนวนมากและส่วนใหญ่ไม่รู้จักกัน เกิดขึ้นชั่วคราว การแสดงออกจะเป็นไปในรูปของกลุ่มปฏิบัติตามบรรทัดฐานของกลุ่มซึ่งเกิดขึ้นภายหลังและอาจมีความขัดแย้งกับบรรทัดฐานของสังคม

๕.๒ ไม่เจาะจงบุคคล (Impersonality) เมื่อแสดงออกทางฝูงชนจะมีลักษณะไม่สนใจตัวบุคคล รวมทั้งความรู้สึกส่วนบุคคลด้วย ไม่คำนึงว่าฝ่ายตรงข้ามจะเป็นใคร คนดีหรือคนเลว หรือยามปกติอาจเป็นเพื่อนฝูง คนรู้จักและเมื่ออยู่ในฝูงชนการระบาดทางอารมณ์ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันข้าม เช่น การจลาจล ความวุ่นวายจากการชุมนุม เป็นต้น

๕.๓ อยู่ในสภาวะที่ชักจูงง่าย (Suggest Ability) เนื่องจากมีลักษณะไร้โครงสร้างและมีการระบาดทางอารมณ์ ไม่มีการกำหนดตัวหัวหน้ามาก่อน รูปแบบพฤติกรรมไม่มีทิศทางชัดเจนเพราะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

๕.๔ มีการระบาดทางอารมณ์ (Social Contagion) ซึ่งได้กล่าวแล้วข้างต้น โดยการระบาดทางอารมณ์นั้นสามารถชักจูงโน้มน้าวจิตใจคนมากขึ้น

สาเหตุและประเภทของพฤติกรรมฝูงชน

การเกิดขึ้นของพฤติกรรมฝูงชนจะเป็นไปโดยทันทีทันใด เพราะฝูงชนจะประกอบด้วยความรู้สึกเร่งด่วน (Sense of Urgency) มีการติดต่อทางอารมณ์และความนึกคิด (Communication of Mood and Imagery) มีผลทำให้สมาชิกมีสภาพจิตที่ตื่นเต้น มีความรู้สึกว่าจะต้องกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

สาเหตุของการเกิดฝูงชน

ส่วนมากที่คนหรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของฝูงชนที่แสดงออกมาจะมีลักษณะที่อยู่ในสถานการณ์ปกติแล้วอาจจะถูกเก็บกดไว้ โดยข้อกำหนดต่าง ๆ ของสังคม แต่ในสถานการณ์ที่ขัดแย้งที่คนและพฤติกรรมที่ถูกเก็บกดไว้จะแสดงออกมาอย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดฝูงก็คือ ความขัดแย้ง (Conflict) ซึ่งอาจจะเป็นความขัดแย้งทางความคิด ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งความขัดแย้งจะยังผลให้เกิดการสลายตัวของกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานต่าง ๆ ซึ่งหน้าที่ของตำรวจในการควบคุมฝูงชนก็คือ การจัดการกับการขัดแย้งนั่นเอง ดังคำกล่าวของนักวิชาการ Richard P. Appelbaum (๒๕๔๓:๑๓๖) ได้กล่าวว่า ตำรวจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเผชิญกับความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคม เมื่อความขัดแย้งสูงขึ้น ภาระหน้าที่ตำรวจก็สูงขึ้นตามไปด้วย...

ความขัดแย้ง เกิดขึ้นได้ทุกขณะ ทุกเวลา และทุกสถานที่ ซึ่งจะมีมากในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนและกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาทางการเมืองหรือกำลังพัฒนาประชาธิปไตย ก็มักจะพบกับการชุมนุม การประท้วงการนัดหยุดงาน (Strike) ต่าง ๆ Eisenstadt ได้กล่าวถึงความขัดแย้งว่า ความสับสนในการจัดการ ความเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาประเทศ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคม ความแตกร้างในสังคม และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ส่งผลให้เกิดขบวนการเรียกร้องต่าง ๆ ในสังคม (Eisenstadt ๑๙๗๖,๓๙) หรือ Samuel Huntington ได้พบว่า ขบวนการพัฒนาประเทศ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ (Instability) และสังคมที่กำลังพัฒนาจะมีสภาพที่เต็มไปด้วยความไม่สงบ (Disorder) นอกจากนั้น การพัฒนาทางการเมืองยังก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ตลอดเวลาจากการเรียกร้องและต่อรอง ทั้งในแง่เปิดเผยและไม่เปิดเผยคุณภาพ ความขัดแย้งจะพัฒนาไปในทางที่สลับซับซ้อน

ความขัดแย้งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการก่อให้เกิดการรวมตัวของฝูงชนและพฤติกรรมฝูงชน เพื่อที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะจัดการกับความขัดแย้งได้อย่างถูกต้อง จึงต้องมีความรู้เรื่องความขัดแย้งอย่างละเอียด เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาใช้วิจารณญาณในการเข้าควบคุมสังคม เจ้าหน้าที่ตำรวจจำเป็นต้องให้ความสนใจกับความขัดแย้งเป็นกรณีพิเศษ ความขัดแย้งมีสาเหตุหลายประการและหลายระดับ อาจมาจากความต้องการที่แตกต่างกัน ความไม่สมหวัง ความกังวลบุคคลอื่น ๆ มีความรู้สึกคับคั่งต่าง ๆ หรืออาจมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ เนื่องจากความต้องการของคนมีมากแตกต่างกัน แต่ทรัพยากรมีความสามารถสนองตอบไม่เท่าเทียมกัน กลุ่มใดมีอิทธิพลมากกว่าก็ได้ทรัพยากรมากกว่า หรือความขัดแย้งเรื่องสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ความขัดแย้งเรื่องสิทธิการครอบครองที่ดิน ความขัดแย้งความเชื่อเรื่องศาสนา หรืออาจจะเป็นการขัดแย้งทางการเมือง เช่น ความไม่เสมอภาค การไม่มีโอกาส ไม่มีสิทธิหรือไม่ได้เข้าร่วมในการตัดสินใจในการใช้อำนาจของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องการแข่งขันอำนาจการจัดสรรคุณค่าของรัฐ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งเรื่องการแข่งขันอำนาจ มีสาเหตุมาจากหลาย ๆ สาเหตุตั้งแต่รูปธรรมที่เห็นได้จนถึงนามธรรมที่ยากแก่ความเข้าใจ

ประเภทของความขัดแย้ง แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท

๑. ความขัดแย้งแบบจริงจัง (Realistic) หมายถึง ความขัดแย้งที่ฝ่ายซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งนั้น ต่างก็มีเป้าหมายหรือจุดประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งมีความขัดแย้งกันอยู่โดย Lewis A. Coser นักทฤษฎีความขัดแย้ง ได้อธิบายว่าความขัดแย้งแบบจริงจังคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากการไม่ได้มาซึ่งการเรียกร้องอะไรบางประการ และผู้ที่เกี่ยวข้องคิดว่า

จะมีโอกาสได้มาตามที่เรียกร้องหรือไม่เพราะความขัดแย้งในที่นี้หมายถึง วิธีการที่จะทำให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์นั้น

๒. ความขัดแย้งจากอารมณ์ (Non-Realistic) คือ ความขัดแย้งที่มีเป้าหมายอยู่ที่การได้แสดงออกด้วยความขัดแย้งนั้น ๆ เป็นความขัดแย้งที่ไม่ใช่ผลจากความต้องการโดยตรง จะมีเป้าหมายสำคัญที่การแสดงออกมากกว่า เช่น ความขัดแย้งในลักษณะเดินขบวน ลักษณะการจลาจล มักเป็นการแสดงออกซึ่งอารมณ์ ความกดดันที่อาจมีสาเหตุมาจากบางสิ่งหรือหลายสิ่ง แล้วความขัดแย้งนั้นก็มักจะถูกระบายไป แต่ความขัดแย้งจริงจังนั้นจะไม่สลายไป แต่จะหมดไปก็ต่อเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ หน้าที่ต่าง ๆ ในโอกาสต่อไปในอนาคต ความขัดแย้งจากอารมณ์ที่เปี่ยมไปด้วยความกดดันซึ่งจำเป็นต้องได้รับการระบายออก จึงเป็นความขัดแย้งที่ควบคุมได้ยากกว่าความขัดแย้งแบบจริงจัง เพราะความกดดันทางอารมณ์ ความก้าวร้าวมีลักษณะชักจูงได้ง่าย เพราะความกดดันนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ใด ๆ แต่มันสามารถลุกลามให้เกิดอุบัติเหตุทางสถานการณ์ได้ นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านยังพิจารณาความขัดแย้งเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑.) ความขัดแย้งในลักษณะแนวนอน (Horizontal conflict) เช่น นักมวยต่อสู้กันบนเวที นักโถวที่กำลังโต้คารมกัน เป็นต้น ลักษณะความขัดแย้งบนกตติกา และมีส่วนช่วยพัฒนาสังคม

๒.) ความขัดแย้งในลักษณะแนวตั้ง (Vertical conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล ๒ คน หรือมากกว่า ต่างฝ่ายต่างมีความเห็นว่าฝ่ายตนถูกและไม่รับฟังเหตุผลของอีกฝ่ายจนเกิดเป็นความขัดแย้ง ความสัมพันธ์ของคู่กรณีจะมีลักษณะแตกหัก

ประเภทของฝูงชน

นักวิชาการส่วนมากยอมรับการแบ่งตามสังคมวิทยา คือการแบ่งฝูงชน ออกเป็น ๔ ประเภท

๑. Causal crowd หมายถึง ฝูงชนที่มารวมกันโดยไม่มีจุดหมายใดเฉพาะแต่มีความสนใจชั่วคราวแล้วก็แยกย้ายกันไป เช่น เวลาเกิดอุบัติเหตุ

๒. Conventional crowd เป็นฝูงชนที่มารวมกันโดยอยู่ภายใต้สัญลักษณ์นิยม (symbol) คือ มีส่วนร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์บางอย่าง เช่น การชมการแสดงหรือกีฬา โดยต้องมา

รวมกันตามวันเวลาที่กำหนดและบุคคลที่มาอยู่รวมกันต้องปฏิบัติตาม เช่น นั่งตามเลขที่ การเชียร์หรือชมเชยต่าง ๆ

๓. Acting crowd เป็นฝูงชนที่มีลักษณะระบดทางอารมณ์ มีการแสดงออกในลักษณะที่รุนแรง ก้าวร้าว และมีการกระทำหรือพฤติกรรมในทางรุนแรงเชิงทำลาย เช่น การประท้วง การก่อจลาจล

๔. Expressive crowd เป็นฝูงชนที่แสดงออกถึงอารมณ์ที่ตื่นเต้น สนุกสนาน เช่น การปรบมือ การเต้นรำ ร้องเพลง

สาเหตุของการเข้าร่วมกับฝูงชน เกิดจากมูลเหตุจูงใจหลายประการ ได้แก่

๑. การเข้าร่วมจากความตื่นเต้น ด้วยความบังเอิญ เช่น ฝูงชนประเภทแตกตื่นเมื่อเกิดไฟไหม้ เรือล่ม ตึกถล่ม

๒. การเข้าร่วมจากเหตุแห่งความภักดีต่อกลุ่มหรือหมู่คณะ เช่น การเข้าร่วมชุมนุมประท้วงต่าง ๆ แม้ว่าบางครั้งไม่มีเหตุผลสำหรับตนเอง
๓. การเข้าร่วมเพราะความสนุกสนาน ส่วนมากเป็นนักเรียน นักศึกษา
๔. การเข้าร่วมเพราะได้รับการกระตุ้นทางอารมณ์อันเป็นผลมาจากการระบอบทางอารมณ์ จนเกิดความรู้สึกว่าจะทนอยู่เฉยไม่ได้
๕. การเข้าร่วมเพราะมีจุดหมายเพื่อการผสมโรง ช่วยผลักดันให้เหตุการณ์เลวร้ายลงหรือลุกลาม เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เช่น อันธพาล โจร นักการเมืองที่มีเป้าหมายแฝงเร้น
๖. การเข้าร่วมโดยการถูกผู้ยุยง มีลักษณะของการวางแผนล่วงหน้าเพื่อสร้างความวุ่นวาย เช่น การทำให้ตนเองหรือพวกถูกรังแกในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องให้คนสนใจ เห็นใจ และช่วยเหลือ

การควบคุมฝูงชน

การควบคุมฝูงชนนับเป็นการป้องกันอาชญากรรมประเภทหนึ่ง และเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของตำรวจ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ การแสดงออกโดยการชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องปกติและเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องบริการ ดูแลให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพบุคคลอื่น ๆ การควบคุมฝูงชนจะกระทำได้ดี มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติควรเข้าใจในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
 ๒. ทฤษฎีและแนวความคิดในการป้องกันอาชญากรรมเพื่อเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการป้องกันอาชญากรรม ตลอดจนยุทธวิธีในแต่ละกลุ่มแนวคิดเพื่อสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้
 ๓. การบริหารงานตำรวจ เพื่อจะได้ทราบว่ามีโครงสร้างลักษณะบริหารอย่างไร การบริหารและการควบคุมฝูงชนจะเป็นไปแนวทางใด
 ๔. นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 ๕. ลักษณะรูปแบบการควบคุมฝูงชน
 ๖. ความรู้เกี่ยวกับฝูงชน สาเหตุการรวมตัว ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดให้เกิดการระบอบทางอารมณ์จนก่อให้เกิดลักษณะพฤติกรรมฝูงชน ประเภทของความขัดแย้ง มูลเหตุการเข้าร่วมฝูงชน ฝูงชนกับการโฆษณาชวนเชื่อ
- หมายถึง การกระจายความคิดเห็นเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยจงใจและมีวัตถุประสงค์ในการสร้างอิทธิพลเหนือทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มให้มีลักษณะเห็นคล้อยตามเป็นการปลุกกระตมหรือปลุกปั่น เป็นการเอาชนะจิตใจของประชาชน โดยประสิทธิภาพของการโฆษณาชวนเชื่อขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของประชากรที่เป็นเป้าหมายในการโฆษณาชวนเชื่อ
- ลักษณะของการโฆษณาชวนเชื่อมีเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และมีจุดหมายในระยะสั้นและถูกกำหนดโดยสถานการณ์เป็นครั้งคราวไป โดยเฉพาะในการชุมนุมต่าง ๆ เทคนิคการโฆษณาชวนเชื่อเป็นยุทธวิธีที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความถาวรของการชุมนุมและการรวมตัวของฝูงชน
- วิธีที่ใช้ในการโฆษณาชวนเชื่อต่อฝูงชน

๑. การเรียกร้องความสนใจ เพื่อก่อให้เกิดความโน้มเอียงมุ่งสร้างทัศนคติที่มีลักษณะตรงข้ามกับคู่ต่อสู้ เช่น การเขียนข่าวให้ตื่นเต้นเกินจริง
 ๒. การเอาเรื่องที่ต้องการโฆษณาชวนเชื่อไปผูกพันเชื่อมโยงกับสัญลักษณ์อันมีคุณค่าของสังคม เช่น การขายสินค้าประเภทไฟฟ้าแต่โฆษณาเรื่องความผูกพันในครอบครัว
 ๓. ไม่แสดงตัวและอำพรางจุดมุ่งหมายที่แท้จริงไว้ เช่น การมีองค์การหรือบริษัทบังหน้า
 ๔. เร่งเร้าความกังวลทางจิตใจ ทำให้เกิดความหวาดวิตก
 ๕. การแสดงกำลังหรือพลัง การอวดอ้าง เช่น สถิติคนลงนามสนับสนุน
 ๖. ตัดคู่แข่งชั้นนอก เช่น ยามคับขัน จะให้ข่าวสารด้านเดียวโดยไม่ต้องการให้มีการแข่งขันด้านการใช้วิจารณ์ญาณ
 ๗. การใช้คำพูดที่ใส่อารมณ์และมีน้ำหนัก
 ๘. การจูงใจ เป็นลักษณะทางจิตวิทยา คือ การหวานล่อมโน้มน้าวให้เชื่อตาม โดยมีเหตุผลประกอบ
 ๙. เน้นความต้องการเฉพาะ
 ๑๐. การตั้งข้อเท็จจริงที่เป็นคุณหรือเป็นประโยชน์มาตีแผ่การควบคุมฝูงชนสามารถกระทำได้หลายวิธี ดังนี้
 ๑. การควบคุมโดยความต้องการทางอารมณ์ของสมาชิก (Emotional needs of members) หมายถึง สมาชิกที่เข้าร่วมในฝูงชนไม่เกิดอารมณ์ร่วมกับฝูงชนนั้นขัดกับผลประโยชน์ของตน หรือการกระทำของฝูงชนนั้นกระทำไปเพื่อตนเอง เช่น การรวมเป็นฝูงชนแล้วมีการพูดกระตุ้นให้เกิดความภักดีต่อกลุ่ม เรียกร้องความซื่อสัตย์ต่อกลุ่ม แต่ถ้าไม่มีอารมณ์ร่วมก็จะอยู่รอบนอก ดูเหตุการณ์อยู่ห่าง ๆ ในฝูงชนก็จะมีแต่แกนกลางพยายามดึงคนเข้าไป ในเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องมียุทธวิธีเพื่อตัดโอกาสหรือทำตนเองให้เป็นอุปสรรคต่อการเกิดอารมณ์ร่วมของฝูงชน
 ๒. การควบคุมโดยจารีตของสมาชิก (Mores of the members) ควบคุมโดยจารีตของสมาชิก ในพฤติกรรมฝูงชน อาจมีการเสนอแนะเรียกร้อง ชักจูงในการกระทำพฤติกรรมบางอย่าง ซึ่งบางครั้งอาจขัดต่อจารีต ความเชื่อที่ผู้ร่วมฝูงชนนับถืออยู่ สมาชิกผู้ยึดมั่นก็จะไม่กระทำและนำตัวเองออกห่าง เช่น การรุมประชาทัณฑ์ การตำหนิเจ้าหน้าที่ การขว้างปาสิ่งของ การนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจใหญ่ ๆ
 ๓. ผู้นำหรือหัวหน้าของฝูงชน (Crowd leadership) โดยลักษณะความเป็นผู้นำจะมีอิทธิพลโดยตรงอย่างมากต่อการเกิดพฤติกรรมฝูงชน ตัวผู้นำที่มีศีลธรรม เข้าใจสถานการณ์จะสามารถหยุดฝูงชนที่บ้าคลั่งได้ โดยการเตือนสติให้คิดถึงศาสนาหรือสิ่งที่ตนนับถือ เพราะฝูงชนไม่มีโครงสร้าง ไม่มีผู้นำล่วงหน้า การมีผู้นำจึงมีความสำคัญ ลักษณะผู้นำจะเกิดจากบุคคลที่ออกคำสั่งคนแรก มีลักษณะดี มั่นคง ฝูงชนจะยอมรับทันที
- ลักษณะทั่วไปของผู้นำฝูงชน ได้แก่
- ๓.๑) การมีความสามารถเข้ากับกลุ่มได้ดี มีบุคลิกดี พูดจาดีมีเหตุผล
 - ๓.๒) สามารถสร้างความตึงเครียดและความกดดันทางอารมณ์ให้แก่ฝูงชนได้
 - ๓.๓) เป็นผู้มีความสามารถในการเสนอแนะแนวทางในยามคับขัน

๓.๔) เป็นผู้ตัดสินใจในขบวน กลุ่ม จึงมีความสำคัญมากต่อการที่จะขยายหรือ
สลายฝูงชน

๔. การควบคุมจากภายนอก (External control) ได้แก่ การควบคุมด้วยการพยายาม
ดึงสิ่งยึดเหนี่ยว (Loss of cohesion) เช่น การดึงหัวหน้าออกไปก่อนจะรวมพลังกันแน่น พยายาม
แยกฝูงชนเป็นหน่วยย่อย ๆ เพื่อลดการระบอบทางอารมณ์ สร้างความตกใจ หวาดวิตก ในฝูงชนเพื่อ
จะได้แตกแยกและสลายตัวควบคุมโดยการเข้าแทรกแซง (Intervention) เช่น การใช้กำลังตำรวจ
ทหาร การแทรกแซงทางอารมณ์ไม่ให้เกิดอารมณ์ร่วมด้วยการสร้างจุดสนใจหลาย ๆ จุด จนจิตวิทยา
จากกลุ่มหมดพลังลง ควบคุมไม่ให้ฝูงชนมีวัตถุประสงค์เดียว โดยการสร้างความสนใจต่าง ๆ เช่น ข่าว
ลือ โฆษณาชวนเชื่อ เป็นต้น

รูปแบบของพฤติกรรมของฝูงชน

๑. ผู้ดูหรือผู้ฟัง (Audience) จะมีการดึงดูดอารมณ์ให้เคลื่อนไหวเหมือนคลื่นไปตาม
จังหวะ เร้าให้อารมณ์รุนแรงมากขึ้น เช่น การปรบมือ การโห่ร้อง การเต้น

๒. ฝูงชนบ้าคลั่ง (Mob) เป็นฝูงชนที่ถูกกระตุ้นด้วยอารมณ์ให้แสดงออกถึงการกระทำที่
รุนแรง มีการระบอบทางอารมณ์ เริ่มการคิดมุ่งทำร้าย เริ่มระบายอารมณ์เคียดแค้นไปสู่สิ่งต่าง ๆ ที่
ขวางหน้า แบ่งได้หลายลักษณะ เช่น แบบ Lynching mob ได้แก่ฝูงชนที่มีความก้าวร้าว ทำร้ายชีวิต
แบ่งเป็น ๒ แบบ คือ Bonrlon เกิดในสหรัฐอเมริกาทางใต้ เป็นการระบายอารมณ์จากพวกผิวขาว
ยากจนไปยังพวกผิวดำและแบบ Proletorian เป็นการกระทำที่เกิดจากความอคติระหว่างผิว

๓. การก่อกบฏ (Riot) เป็นฝูงชนที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวเชิงทำลาย เกิดขึ้นตาม
ต่าง ๆ เพื่อแสดงความไม่พอใจ ทำลาย หรือเรียกร้องบางสิ่งบางอย่าง ไม่มีจุดหมายแน่นอน ได้แก่
การจลาจลด้านเชื้อชาติ (Race riot) การจลาจลด้านศาสนา (Religious riot) การจลาจลด้าน
ชาตินิยม (National riot) การจลาจลเพื่อการต่อต้าน คัดค้านต่าง ๆ (Protest riot)

๔. Orgy เป็นการชุมนุมที่มีความสนุกสนานจนเกิดการละเมิดศีลธรรมจรรยา มีลักษณะ
บ้าคลั่ง ก้าวร้าว

๕. ฝูงชนแตกตื่น (Panic) เป็นลักษณะเกิดขึ้นทันที ในสถานการณ์ที่คับขัน เช่น ไฟฟ้า
ดับ เหตุระเบิด เป็นต้น

ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

๑. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม (Collective Behavior)

เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมร่วมของฝูงชน (Crowd) การจลาจล (Mobs) ประชาชน
(Public Opinion) ขบวนการทางสังคม (Social Movement) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่อยู่ภายใต้การ
ควบคุมของบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผน

๒. ทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อความต้องการของมนุษย์เกินกว่าการยับยั้งชั่งใจการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบก็จะ
เกิดขึ้น จึงมีมาตรฐานของสังคมเพื่อให้คนในสังคมปฏิบัติ เรียกว่า “กฎหมาย” หากว่าผู้ใดฝ่าฝืน

ระเบียบ หรือมาตรฐานของสังคมที่วางไว้ การกระทำเช่นนั้นถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย หรืออาชญากรรม (ชนะทิส แก้วอัมพร, ๒๕๓๘)

ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายนี้มีหลักการว่า การปรากฏตัวของตำรวจย่อมมีผลในการยับยั้งผู้ที่มีแนวโน้มจะประกอบอาชญากรรม เพราะเกรงกลัวต่อการถูกจับกุม (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, ๒๕๔๕) โดยมุ่งกระจายกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการข่มขวัญอาชญากร สร้างความมั่นใจให้ชุมชนว่ามีตำรวจอยู่ทั่วไปและตลอดเวลา เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารกับประชาชนทางเดียวที่เรียกว่า การประชาสัมพันธ์ ซึ่งมุ่งหมายในการเสริมสร้างความเข้าใจ มั่นใจ และให้สาธารณชนมุ่งสนับสนุนต่องานตำรวจ

ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของสายตรวจในการป้องกันอาชญากรรมในสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ สรุปได้ว่า การใช้สายตรวจนั้นทำให้สถิติในคดีอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และในทัศนะของประชาชนก็ได้ทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยจากอาชญากรรมได้เช่นกัน หรือแม้แต่การศึกษาผลกระทบตำรวจสายตรวจเดินเท้าของอังกฤษ พบว่าการเพิ่มกำลังสายตรวจเดินเท้าเป็นจำนวนมากต่อหนึ่งเขต จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะจะช่วยลดการเกิดคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ ในบริเวณพื้นที่สาธารณะเท่านั้น แต่ในสถานที่รโหฐานหรือเคหสถานยังไม่ปรากฏข้อมูลแน่ชัด ส่วนในประเทศไทยมีข้อจำกัดในการใช้ตำรวจสายตรวจ คือ งบประมาณค่าใช้จ่าย จำนวนเจ้าหน้าที่ต่อสัดส่วนประชากร เป็นต้น

๓. ทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (Community Relation Theory)

ทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์เป็นการจัดสภาพทั่วไป ไม่ว่าจะในระดับเมือง ชุมชน หรือละแวกบ้านให้มีลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ง่ายต่อการควบคุม มีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินทั้งของตนเองและผู้อื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม ความผูกพัน

ทางสังคม สามารถควบคุมพฤติกรรมอาชญากรรมได้ ไม่ว่าจะเป็ความผูกพันต่อครอบครัว ความผูกพันต่อชุมชนที่อยู่อาศัย และความผูกพันต่อสังคมโดยรวม แนวคิดชุมชนสัมพันธ์ได้พยายามแสวงหาคำตอบสำหรับการป้องกันอาชญากรรมในปัจจุบัน โดยมุ่งลดช่องว่างและโอกาสของการประกอบอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยมีรากฐานแนวความคิดและผลการวิจัยของนักอาชญาวิทยา กลุ่มชิคาโก หรือสำนักนิเวศวิทยาอาชญากรรมภายใต้การนำของ Robert E. Park ซึ่งสรุปได้ว่าอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ถาวรตามลักษณะพื้นที่ บริเวณใดที่ขาดระเบียบในสังคม หรือเกิดมลภาวะแตกแยกของกลไกทางสังคมที่มีหน้าที่ค้ำจุนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือสมาชิกในสังคมก็จะก่อให้เกิดอาชญากรรมได้ง่าย และมีสถิติสูงกว่าพื้นที่อื่น

๔. ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Control Through Environmental Design)

หลักการพื้นฐานว่าด้วยการออกแบบสภาพแวดล้อมให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถลดอัตราการเกิดอาชญากรรม และความหวาดกลัวของผู้ที่อยู่อาศัยลงได้ ส่งผลต่อการปรับปรุงมาตรฐานชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดผสมระหว่างแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายและทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ ซึ่งประชาชนและชุมชนต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันในการป้องกันตนเองจากอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม โดยอาศัยแนวคิดจากความสัมพันธ์ของวงจรอาชญากรรม หลักการสำคัญของอาชญากรรมเกิดจาก ๓ ปัจจัย คือ อาชญากรรมที่จะกระทำผิด โอกาสที่เหมาะสม และเหยื่อที่เหมาะสมอันเนื่องจากการขาดความสามารถในการปกป้องทรัพย์สินหรือร่างกายซึ่งเมื่อครบทั้ง ๓ องค์ประกอบ อาชญากรรมก็สามารถเกิดขึ้นได้

ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, ๒๕๔๕) มีข้อกำหนดเบื้องต้น ดังนี้

๔.๑ มุ่งลดช่องโอกาสสำหรับประกอบอาชญากรรมในสภาพแวดล้อม แต่มิได้ละเลยความสำคัญของตัวบุคคลซึ่งมีแนวโน้มหรือสำนึกที่จะละเมิดหรือไม่ละเมิดกฎหมาย

๔.๒ มีความพอเพียงในการควบคุมอาชญากรรมประเภทประทุษร้ายต่อทรัพย์สินให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมหรือยอมรับได้

๔.๓ มีคุณค่าทางปฏิบัติอยู่ในระดับสูง รวมทั้งส่งเสริมหลักศีลธรรมและมนุษยธรรม

๔.๔ มุ่งสนับสนุนการรวมตัวและสัมพันธ์ภาพระหว่างสุจริตชนในสังคมเพื่อให้เกิดแรงบันดาลใจด้านสุจริตชน ซึ่งเป็นกลุ่มน้อยโดยอาศัยวิธีการที่มีอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย

๔.๕ ตามหลักทฤษฎี กฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม

แนวทางการป้องกันอาชญากรรมโดยการจัดสภาพแวดล้อมได้เสนอมาตรการที่จะนำไปสู่การควบคุมอาชญากรรม ชัดขวางการละเมิดกฎหมาย โดยสภาพแวดล้อมรูปธรรม และสภาพแวดล้อมนามธรรม มี ๒ มิติ คือ

๑. สภาพแวดล้อมรูปธรรม หมายถึง สภาพแวดล้อมมีตัวตนสัมผัสได้ และห้อมล้อมรอบบุคคลโดยสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการลดช่องโอกาสของการประกอบอาชญากรรมได้ มาตรการของสภาพแวดล้อมรูปธรรมแยกได้ ๒ ระดับ คือ

๑.๒ มาตรการระดับชุมชน เช่น การวางผังเมือง และการออกแบบชุมชน การติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างตามท้องถนน การออกแบบอาคารและสาธารณสถาน เป็นต้น

๑.๓ มาตรการระดับบ้านเรือน เช่น ความมั่นคงแข็งแรงของประตูหน้าต่าง การใช้สัญญาณเตือนภัย การใช้อุปกรณ์เปิดปิดเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

๒. สภาพแวดล้อมนามธรรม หมายถึง สภาพแวดล้อมที่ไม่มีรูปร่างตัวตน แต่สามารถรับรู้ได้โดยบุคคลทั้งทางตรงและทางอ้อม สามารถนำไปใช้ในการลดช่องโอกาสการประกอบอาชญากรรม เช่น ความสัมพันธ์อันดีของสมาชิกชุมชน ความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชน และบรรยากาศชุมชน เป็นต้น

๒.๑ มาตรการของสภาพแวดล้อมนามธรรม ได้แก่ มาตรการเพื่อนบ้านเตือนภัย มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกให้ย่านที่พักอาศัยเดียวกัน โดยร่วมมือกันสังเกตสอดส่องพฤติกรรมหรือสถานการณ์ที่น่าสงสัยภายในย่านที่พักอาศัย ทั้งการตัดสินใจแจ้งพฤติกรรมที่น่าสงสัยรวมทั้งเหตุด่วนเหตุร้าย ต่อเจ้าหน้าที่และต่อเพื่อนบ้านที่รับผิดชอบร่วมกัน

๒.๒ มาตรการสายตรวจประชาชน มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างสมาชิกในย่านที่พักอาศัยเดียวกัน โดยการจัดสายตรวจผลัดเปลี่ยนสอดส่องตรวจตราพื้นที่บริเวณที่พักอาศัยในละแวกบ้านหรือชุมชน เพื่อรักษาความปลอดภัย รวมทั้งการช่วยเหลือซึ่งกันและกันสำหรับสมาชิกซึ่งอยู่อาศัยในบริเวณเดียวกันภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม

๒.๓ มาตรการตรวจตราบ้านเรือน มุ่งให้การช่วยเหลือเป็นหูเป็นตาแทนกัน ระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เคียง

การควบคุมฝูงชนนับเป็นการควบคุมอาชญากรรมประเภทหนึ่ง โดยเป็นการป้องกันก่อนเหตุเกิด กล่าวคือ หากการชุมนุมของประชาชนลุกลามจนกลายเป็นการจลาจลแล้ว ก็จะมีการทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งของสาธารณะและส่วนบุคคล ตลอดจนอาจมีความรุนแรงลุกลามจนถึงการทำร้ายร่างกายและถึงแก่ชีวิตได้ การควบคุมฝูงชนนับเป็นภารกิจในลักษณะพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องใช้แนวคิดในการป้องกันอาชญากรรมโดยป้องกันอาชญากรรมตามแนวทางบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) นั้น การปรากฏตัวของตำรวจ ความพร้อมของกำลังหลักที่จะรวมตัวในพื้นที่ที่ได้รับคำสั่งจากศูนย์บัญชาการ เพื่อการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจเฉพาะหน้าและเร่งด่วน การจัดรูปขบวนในการควบคุมฝูงชน การกำหนดพื้นที่ในการปฏิบัติงาน ย่อมต้องอาศัยความเด็ดขาด รวดเร็ว ในส่วนของการป้องกันอาชญากรรมตามแนวทางชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations) นั้น ก็มีความจำเป็น เนื่องจากการรวมตัวของฝูงชนสามารถเกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ โดยเฉพาะสถานที่นั้นมีลักษณะเป็นสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป เช่น สถานที่ราชการบนพื้นผิวการจราจร หรือสถานที่อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีของชาติ เช่น สถานทูต สถานกงสุลต่าง ๆ การเกิดการรวมตัวของฝูงชนบ่อยครั้งที่สุด เช่น สนามหลวง บริเวณใกล้เคียงรัฐสภา บริเวณใกล้เคียงทำเนียบรัฐบาล เป็นต้น และการขาดระเบียบในฝูงชนย่อมเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา การจัดสภาพทั้งไปทุกระดับ เช่น ชุมชนต่าง ๆ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลด้วยการแทรกตัวในกลุ่มของฝูงชน ทำให้ง่ายต่อการควบคุม สร้างยุทธวิธีให้ประชาชนในฝูงชนมีแกนนำหลาย ๆ ส่วน โดยตำรวจคอยเฝ้าดูเหตุการณ์และควบคุมตามความจำเป็น ในขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยแนวการป้องกันอาชญากรรมตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม โดยให้ประโยชน์จากแนวคิดในการจัดหายุทธวิธีสภาพแวดล้อมให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวของฝูงชนอย่างละมุนละม่อม เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดความรู้สึกไม่อยากจะอยู่ร่วมในฝูงชน เป็นต้น

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ และสามารถร้องขอหรือสั่งการตามแต่กรณี เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ดำเนินการตามภายในขอบอำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้น โดยกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติ ดังนี้

๑. ขั้นตอนปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แบ่งเป็น ๔ ขั้นตอน

๑.๑ ขั้นเตรียมการ (ก่อนการประชุมสาธารณะหรือเมื่อรับทราบการรับแจ้งการประชุม) ขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินการด้านงานข่าวเพื่อวางแผนรับมือสถานการณ์ชุมนุมและการเจรจากับผู้จัดการชุมนุมเป็นหลัก

๑.๑.๑ ดำเนินการด้านการข่าว วางแผนรวบรวมข่าวสาร ทั้งข่าวสารพื้นฐานและขยายข่าวงานข่าว ประสานงานข่าวกับหน่วยงานข่าวต่างๆ สืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับการรับแจ้งการประชุม หรือการจัดการชุมนุมที่อาจยังไม่ได้มีการแจ้ง

๑.๑.๒ สืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับแกนนำ ผู้สนับสนุน เครือข่าย ผู้จัดการชุมนุม ให้ทราบรูปแบบการประชุม จำนวนผู้ชุมนุม สถานที่เดินขบวน พฤติการณ์ แผนประทุษกรรมที่เคยเกิด แนวโน้มสถานการณ์

๑.๑.๓ ติดต่อประสาน เสร็จจ่าต่อรอง และจัดเจ้าหน้าที่ประสานกับ ผู้แจ้งการประชุม แกนนำหรือผู้จัดการชุมนุม

๑.๑.๔ เตรียมพื้นที่การประชุมสาธารณะให้ปลอดภัยและหรือสะดวกต่อการใช้พื้นที่ของบุคคลทั่วไป

๑.๑.๕ จัดระเบียบสื่อมวลชน รับลงทะเบียนหรือออกเครื่องหมายหรือบัตรแสดงตัวแก่สื่อมวลชน เพื่อความปลอดภัยและจัดระเบียบการรายงานข่าวของสื่อมวลชนในพื้นที่เกี่ยวข้องการประชุมสาธารณะ รวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ โดยเฉพาะเกี่ยวกับความปลอดภัยของสื่อมวลชน

๑.๒ ขั้นการเผชิญเหตุ (ขณะชุมนุมสาธารณะ)
เมื่อมีสถานการณ์การประชุมสาธารณะเกิดขึ้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ จะดำเนินการตามข้อปฏิบัติ ซึ่งข้อที่เป็นสาระสำคัญ ประกอบด้วย

๑.๒.๑ ให้ตำรวจท้องที่เข้ารักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณที่ชุมนุมและบริเวณใกล้เคียง ด้วยการแยกพื้นที่ชุมนุมออกจากพื้นที่ทั่วไป ตั้งจุดตรวจสกัดค้นอาวุธ สิ่งผิดกฎหมาย รอบสถานที่ชุมนุมและตั้งจุดตรวจการณ์

๑.๒.๒ ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุม จัดผู้แทนมารับทราบข้อเท็จจริง เสร็จจ่า โกล่เกลี่ย หรือแก้ไขปัญหาเบื้องต้น โดยมีเจ้าหน้าที่ดูแลการประชุมสาธารณะเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติ และให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

๑.๒.๓ ดำเนินการป้องกันเหตุแทรกซ้อนหรือการก่อเหตุร้ายในพื้นที่ชุมนุมและพื้นที่ใกล้เคียง โดยให้หน่วยตำรวจในพื้นที่รับผิดชอบจัดกำลังเข้าป้องกัน ระงับยับยั้ง บังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดและภายใต้หลักการใช้กำลัง

๑.๓ ขั้นการใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์

การใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ จะแบ่งออกเป็นการใช้ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ กับ การใช้กำลังของผู้ควบคุมสถานการณ์ ซึ่งหลักเกณฑ์การใช้กำลังจะกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อ “การใช้กำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์ และอาวุธ”

๑.๓.๑ การใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการประชุม ใน

กรณีและผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น และดำเนินการดังนี้

๑.๓.๒ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้กำลังชุดควบคุมฝูงชนต้องรายงานให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบทันที หากในกรณีการชุมนุมมีการกระทำผิดกฎหมาย หรือกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงหรืออาจเป็นอันตราย ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมดำเนินการสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำ โดยต้องรายงานให้ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปก.ตร.) ทราบ และในจังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานครให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย

๑.๓.๓ หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมดำเนินการดังนี้

๑.๓.๓.๑ ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมและปริมาตรเป็นพื้นที่ควบคุม ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่และห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมตามเวลาที่กำหนดในคำสั่งศาลซึ่งเจ้าพนักงานจำเป็นต้องรายงานให้ศาลทราบด้วย ตามมาตรา ๒๓

๑.๓.๓.๒ ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

๑.๓.๓.๓ ประกาศห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

๑.๓.๔ รายงานเหตุการณ์ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อทราบ และรายงานรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

๑.๓.๕ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้ว หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม หรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า ให้ดำเนินการทางยุทธวิธีจากเบาไปหาหนักเพื่อให้เลิกการชุมนุมนั้น (ถ้าทำได้) โดยการทำความเข้าใจ ด้วยการประกาศ สั่งด้วยวาจาให้ปฏิบัติตาม จับ คั้น ยึด อาัยด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามความจำเป็น ให้ได้สัดส่วนกับความรุนแรงการกระทำ พอสมควรแก่เหตุ

๑.๓.๖ หากจำเป็นเพื่อให้เลิกการชุมนุม หรือการจับกุม หรือป้องกันภัยอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ให้พิจารณาใช้กำลังตามหลักการใช้กำลัง

๑.๓.๗ กรณีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เลิกการชุมนุม และอยู่ระหว่างร้องขอต่อศาลขอให้เลิกการชุมนุม หากมีความจำเป็น ให้ดำเนินการจัดให้มีการบันทึกภาพและรวบรวมบันทึกภาพยานหลักฐานความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทางยุทธวิธีหรือใช้กำลัง ดำเนินการทางยุทธวิธีจากเบาไปหาหนักหรือตามความจำเป็นตามสถานการณ์ หรือให้เป็นไปตามสัดส่วนตามหลักการใช้กำลังที่กำหนด

๑.๓.๘ การใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ของผู้ควบคุมสถานการณ์

กรณีศาลมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ และได้มีการปิดคำสั่งศาล และประกาศให้ผู้ชุมนุมทราบแล้ว และเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะได้แจ้งให้ศาลทราบและประกาศพื้นที่ควบคุม แล้วให้ดำเนินการดังนี้

๑.๓.๙ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศกำหนดให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการเพื่อเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยดำเนินการทางยุทธวิธีตามความจำเป็นและหลักการใช้กำลัง

๑.๓.๑๐ เมื่อรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงเฉพาะเพื่อรักษาความสงบแล้ว เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ควบคุมสถานการณ์ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามที่ได้รับมอบหมาย ตามกฎหมายความมั่นคงเฉพาะนั้นกำหนด

๑.๔ ขั้นตอนการฟื้นฟู (หลังการชุมนุมสาธารณะ)

ขั้นตอนการฟื้นฟู หลังจากการชุมนุมสาธารณะมีแผนแนวทางปฏิบัติดังนี้

๑. จัดส่งผู้บาดเจ็บ ฟื้นฟู เยียวยา และช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะตามหลักสิทธิมนุษยชนและตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิหรือที่เกี่ยวข้อง

๒. สนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบูรณะ ฟื้นฟูสถานที่หรือทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายจากการชุมนุมตามอำนาจหน้าที่

๒. การใช้กำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์ และอาวุธ

๒.๑ หลักการใช้กำลัง

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ต้องพิจารณาในการใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือในการรักษาความสงบ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ดังนี้

๒.๑.๑ โดยหลัก ก่อนการใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์หรือเครื่องมือ ให้ใช้การเจรจาและแจ้งเตือนกับผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมก่อน

๒.๑.๒ ใช้กำลังตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยให้ใช้กำลังน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุภารกิจ

ส่วนการใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเพื่อบังคับให้ผู้ชุมนุมหรือบุคคลอื่นๆ ปฏิบัติตามคำสั่งหรือในกรณีฝ่าฝืนคำสั่ง เช่น การใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเพื่อตรวจค้น จับกุม ให้ใช้กำลังได้ตามแนวทางดังนี้

๑.) เตือนด้วยวาจาว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวผิดกฎหมายให้หยุดการกระทำ หากไม่หยุดให้แสดงท่าทางพร้อมใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือ

๒.) หากยังคงฝ่าฝืนให้ใช้กำลังเพื่อกักตัวหรือทำการจับกุมได้ แต่ทั้งนี้ระดับของกำลังที่ใช้ต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

๒.๑) การปฏิบัติต่อผู้หญิง เด็ก และคนชรา จะต้องเพิ่มความระมัดระวังและปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกับสภาพโดยต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน

๒.๒) เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่หลัก หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการ เข้ายุติการชุมนุม

๒.๑.๓ การใช้เครื่องมือ / อุปกรณ์ควบคุมฝูงชน

การใช้เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้ คือต้องใช้ตามความจำเป็นได้สัดส่วน และ เหมาะสมกับสถานการณ์

๒.๑.๓.๑ ต้องเตือนผู้ชุมนุมหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก่อนว่าจะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมโดยใช้อุปกรณ์ การใช้กระบอก ให้ใช้ในกรณีผลัดกันกลุ่มคนออกจากพื้นที่ โดยเมื่อจำเป็นต้องใช้กระบอกต้องเตือนก่อน เว้นแต่สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย และให้ใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อการบรรเทาการจลาจล หากจำเป็นต้องตี ต้องไม่ตีที่บริเวณอวัยวะสำคัญซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือทำให้พิการ

๒.๑.๓.๒ กระสุนยาง ให้ยิงต่อเป้าหมายที่กระทำการหรือมีท่าทีคุกคามต่อชีวิตบุคคลอื่น รวมทั้งต้องกำหนดเป้าหมายโดยชัดเจน ไม่ยิงโดยไม่แยกแยะหรือไม่เลือกเป้าหมาย ไม่ใช้การยิงอัตโนมัติ จะต้องเล็งยิงให้กระสุนยางกระทบส่วนล่างของร่างกายของผู้ที่เป็นเป้าหมาย

๒.๑.๓.๓ การใช้น้ำฉีด ให้ใช้กรณีการเข้ายุติการชุมนุม หรือระงับยับยั้งป้องกันเหตุ โดยใช้แรงดันน้ำเท่าที่จำเป็นในการสลายฝูงชน และระมัดระวังอย่าฉีดน้ำไปยังบริเวณอวัยวะที่บอบบาง เช่น ดวงตา เป็นต้น

๒.๑.๓.๔ การใช้สารควบคุมการจลาจลในการยุติการชุมนุม หรือระงับยับยั้งป้องกันเหตุ สามารถกระทำได้แต่ต้องมีการเตือนก่อนการใช้และให้ใช้ในระดัความเข้มข้นที่เหมาะสม

๒.๑.๓.๕ การใช้แก๊สน้ำตาให้ระมัดระวัง หลีกเลี่ยงการขว้างไปโดนตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ระมัดระวังอันตรายที่จะเกิดแก่กลุ่มคนที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมนุม และห้ามใช้อาวุธหรืออุปกรณ์ที่มีอำนาจการทำลายสูง เช่น เครื่องยิงลูกระเบิด เอ็ม 79 ในการยิงลูกระเบิดสังหาร ระเบิดเพลิง อาวุธปืนกล ในภารกิจ การรักษาความสงบการชุมนุมสาธารณะ

๒.๑.๔ การใช้อาวุธ

กรณีที่มีเหตุแทรกซ้อน มีการนำหรือใช้อาวุธร้ายแรงในสถานที่ชุมนุมสาธารณะ หรือมีการกระทำความผิดที่เป็นภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพอย่างร้ายแรง ซึ่งมีใช้การตามปกติ ให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการ อาวุธ เพื่อระงับยับยั้ง และปราบปรามการกระทำความผิดนั้นได้ ภายใต้กรอบของกฎหมาย พอสมควรแก่กับเหตุร้ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น นอกเหนือจากการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

๑. กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของไทย จากการศึกษาก่อนที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ จะมีผลบังคับใช้กฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมจะปรากฏอยู่แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๗๕ จนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ พบว่า มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่พบว่ามีการบัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในส่วนหนึ่งของมาตรา ซึ่งทั้งหมดเป็นเพียงการกำหนดหลักการโดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียดวิธีการขั้นตอนที่เกี่ยวกับการชุมนุม โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ ได้วางหลักการว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และได้กำหนดหลักการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

๒. กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

๒.๑ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.๒๕๕๗

กฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกเป็นกฎหมายที่บัญญัติตั้งแต่สมัยรัชกาล ที่ ๖ ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยกฏอัยการศึกจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้ นั้นจะกระทำได้ เมื่อประเทศชาติอยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้น ในที่แห่งใด โดยกฎหมายกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือผู้บังคับบัญชาทหาร เป็นผู้ มีอำนาจประกาศ ซึ่งสามารถประกาศเฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุมคือ มาตรา ๑๑(๑) กำหนดว่า การห้ามนั้นให้มีอำนาจที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกัน โดย ภายหลังจากการประกาศกฏอัยการศึกแล้ว มักจะมีประกาศห้ามชุมนุมติดตามมาด้วย เช่น ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔ มีความว่า

“ตามที่ได้ประกาศใช้กฏอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ เวลา ๒๐.๑๑ นาฬิกา เป็นต้นไปแล้ว

จึงห้ามมิให้มั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มี จำนวนตั้งแต่ ๕ คน ขึ้นไป ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

หรือ ในวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ออกประกาศ คปค. ฉบับที่ ๗ เรื่อง การห้ามชุมนุมทางการเมือง มีข้อความว่า

“ตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เวลา ๒๑.๐๕ น. เป็นต้นไป แล้วนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก จึงห้ามมิให้มั่วสุม ประชุมทางการเมือง ณ ที่ใดๆ ที่มีจำนวน ตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป

หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือ ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

การบังคับให้เป็นไปตามกฎอัยการศึกเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารโดยมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายพลเรือน รวมถึงสามารถตั้งศาลอาญาศึกได้ และยังมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามที่กำหนดได้ อันมีลักษณะของการโอนอำนาจในการพิจารณาคดีในบางประเภทจากศาลพลเรือนไปยังศาลทหารได้

๒.๒ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็น กฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยจะมีผลบังคับตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้ นั้น จะสามารถกระทำได้ ในเวลาที่ประเทศชาติอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบ หรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือ การป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง โดยในกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องประกาศพื้นที่ และจะหมดอายุภายใน ๓ เดือน

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุม คือ มาตรา ๙(๒) ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยมีบทกำหนดโทษ ในมาตรา ๑๘ ที่กำหนดว่า กรณีหากมีผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ออกข้อกำหนดในการจัดการกับการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดง ความว่า

“ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในเขตท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอมะนัง สมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะอิน...

เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้ โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาศัย อำนาจตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการ

บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีจึงออกข้อกำหนดดัง ต่อไปนี้

ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ในเขตท้องที่ กรุงเทพมหานครหรือกระทำการอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ...

ในการนี้ หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ ฉุกเฉินจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้...”

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนแต่สามารถสั่งใช้กำลังทหารได้โดยให้นายกรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำลังทหารด้วย

๒.๓ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีกฎกระทรวงใช้บริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ ๆ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ “กอ.รมน.” เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดการห้ามเข้าออกพื้นที่ อาคารสถานที่ เส้นทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยรัฐบาลมักจะประกาศห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปในพื้นที่หรืออาคารที่เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด เช่น ในวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้ออกประกาศเรื่อง ห้ามบุคคลเข้าหรือต้องออกจากบริเวณพื้นที่อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด ในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดง โดยกำหนดในข้อ ๒. ห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าบริเวณพื้นที่หรืออาคารที่เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด เว้นแต่ เป็นบุคคลที่ได้ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ เขตพระราชฐานสถานที่ราชการ, ที่ตั้งหน่วยทหารและตำรวจ, ทำเนียบ รัฐบาล, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒, โรงเรียนพระดาบส, บ้านสี่เสาเทเวศร์, สโมสรทหารบก, หอประชุมกองทัพบก, สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทาง ทหารกองทัพบก เป็นต้น โดยในกฎหมายได้กำหนดว่าผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว มีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒.๔ ประมวลกฎหมายอาญา

๒.๔.๑ ความผิดฐานก่อความไม่สงบเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อกฎหมายหรือรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีตามมาตรา ๑๑๖

๒.๔.๒ ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป กระทำการให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ถ้ามีอาวุธมีโทษจำคุกไม่เกินสองปี ส่วนผู้เป็นหัวหน้ามีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ตามมาตรา ๒๑๕ และหากเจ้าพนักงานได้สั่งให้เลิกมั่วสุมแล้วไม่เลิก มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ตามมาตรา ๒๑๖ ด้วย

๒.๔.๓ ความผิดหลุโทษ ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงาน ฐานส่งเสียงทำให้ประชาชนตกใจ ก่อความเดือดร้อน รำคาญ ฐานกีดขวางทางสาธารณะ ฯลฯ ตามมาตรา ๓๖๘,๓๗๐,๓๘๕ เป็นต้น

๒.๕ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒

๒.๕.๑ ฐานเดินขบวนกีดขวางการจราจร ตามมาตรา ๑๐๘

๒.๕.๒ ฐานกีดขวางทางเท้า ตามมาตรา ๑๐๙

๒.๕.๓ ฐานกระทำการใด ๆ ในลักษณะกีดขวางทางจราจร ตามมาตรา ๑๑๔

๒.๖ พระราชบัญญัติควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.๒๕๔๓

ผู้ที่ใช้เครื่องขยายเสียงต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ตามมาตรา ๔ หากเสียงที่ใช้ก่อความรำคาญแก่ประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจสั่งให้ลดเสียงลงได้ ตามมาตรา ๖

๒.๗ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕

มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคมหรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๑ คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒.๘ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘

เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น โดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุมและบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดิเรก เอื้อสมานไมตรี (๒๕๕๖:๓๖) มาตรการทางกฎหมายในการใช้กำลังควบคุมฝูงชน งานวิจัยนี้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการใช้กำลังควบคุมฝูงชนเนื่องจากประเทศไทยไม่มีบัญญัติ

เรื่องการควบคุมการชุมนุมสาธารณะไว้ มีแต่หลักกฎหมายที่ใกล้เคียงเท่านั้น และจากการศึกษาถึงมาตรฐานสากลในการสลายการชุมนุม หลักสำคัญของการใช้กำลังในการควบคุมฝูงชนนั้น เป็นไปตามหลักการใช้กำลังตามกฎหมายของสากล เห็นควรว่าประเทศไทยต้องบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่

- ๑) ควรกำหนดความหมาย “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อแสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่
- ๒) ควรกำหนดสถานที่ที่ต้องห้ามมิให้จัดการชุมนุม เช่น ระยะเวลา ๑๕๐ เมตร จากสถานที่สำคัญและสถานที่ราชการ
- ๓) ควรกำหนดห้ามการปราศรัยหรือการจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ - ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น การเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืนจะกระทำมิได้
- ๔) ควรกำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งวัน-เวลา และสถานที่ชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจผู้รับผิดชอบก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง
- ๕) ควรกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม เช่น ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ดูแลและรับผิดชอบต่อการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น
- ๖) ควรกำหนดการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เช่น ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ จัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบ
- ๗) ควรกำหนดโทษกรณีที่มีการชุมนุมที่ขัดต่อความสงบ
- ๘) ควรกำหนดขั้นตอนและมาตรการในการใช้กำลังและเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการควบคุมผู้ชุมนุมหรือฝูงชน และมาตรการขั้นตอนความจำเป็นในการใช้อาวุธปืน
- ๙) ควรกำหนดมาตรการในการสลายการชุมนุมหรือฝูงชน จะกระทำได้ในเวลากลางวันเท่านั้น
- ๑๐) กำหนดมาตรการเยียวยาผู้ชุมนุมหรือฝูงชน ประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางตรง และเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในพระราชบัญญัติ

ชลัท ประเทืองรัตนานา กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ (๒๕๕๙) : ดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน บทควมวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ๑) แนวคิดหลักการของการชุมนุมสาธารณะและศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ ๒) บริบทการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยและเปรียบเทียบข้อเสนอแนะต่อกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย ๓) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดดุลยภาพของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน ในการรวบรวมข้อมูลนั้นรวบรวมจากเอกสารและการสนทนากลุ่ม ๒ ครั้งในจังหวัดกรุงเทพมหานครและร้อยเอ็ด ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยนักวิชาการ ภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ผู้แทนจากองค์การพัฒนาเอกชน หน่วยงาน ศาลยุติธรรม นักกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เกาหลีใต้ ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ยกเว้นสหรัฐอเมริกา สำหรับการชุมนุมในสังคมไทย นับตั้งแต่ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนกระทั่งก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการชุมนุมจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไป ในส่วนของความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทยมีแนวคิดที่แตกต่างกันต่อกฎหมายการชุมนุมระหว่างฝ่ายที่เน้นการควบคุมกับส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม ข้อเสนอแนะของงานวิจัยมีดังนี้ ๑)

ควรมีกฎหมายเพื่อให้เกิดดุลยภาพที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไป

๒) เนื้อหาสาระของกฎหมายควรประกอบด้วย การแจ้งให้ทราบ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้มาชุมนุม อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งห้ามและการอุทธรณ์ของผู้ชุมนุม หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและความรู้ด้านการชุมนุม การสลายการชุมนุม การชุมนุมในยามวิกาล สถานที่ห้ามชุมนุม และบทลงโทษ

ทินกฤต นุตวงษ์ (๒๕๕๘:๗๙) กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ อดีต ปัจจุบัน อนาคต ๓ ของไทยพัฒนาการของการใช้เสรีภาพในชุมนุมของประชาชนชาวไทย พบว่าสามารถแบ่งได้ช่วงเวลา คือ ยุคเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยช่วงยุคการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๐ – ๒๕๓๕ ยุคความขัดแย้งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบันโดยแต่ละยุคมีความแตกต่างกันไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจสังคมในด้านระบบกฎหมายของไทยพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ ๓ กลุ่ม คือ กฎหมายที่ส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ในด้านองค์การศาลพบว่า มีคดีความที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมเป็นศาลที่รับคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมากที่สุด สำหรับร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทยพบว่ามีพัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๘ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนิยามความหมาย กำหนดสถานที่ห้ามชุมนุม กฎเกณฑ์เงื่อนไขการชุมนุม หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าควบคุมการชุมนุม และกำหนดบทลงโทษกรณีกระทำการฝ่าฝืน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าร่างกฎหมายต่างๆ ก็มีข้อถกเถียงในรายละเอียดหลายประการ

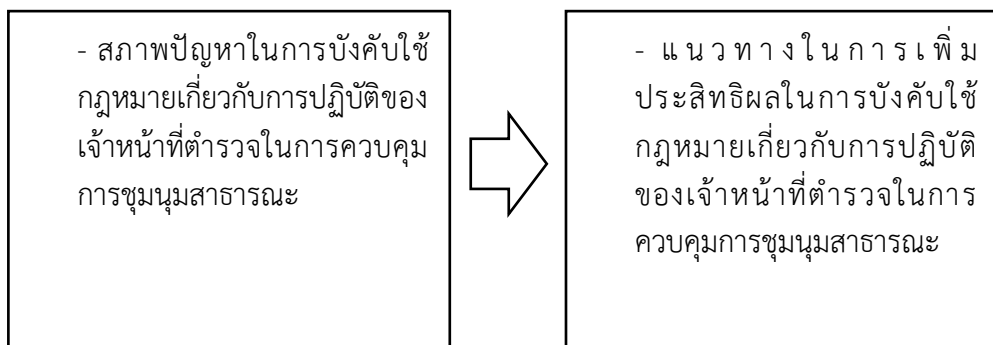
สาคร กันทะ (๒๕๕๔:๑๐๙) ได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะการวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ในมาตรา ๖๓ เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองไม่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชกำหนดบริหาร บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ มาบังคับใช้เป็นกรณีไป แต่ก่อให้เกิดปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการชุมนุมในที่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการการชุมนุมให้อยู่ในความสงบได้ จากการวิจัยพบว่าการนำประมวลกฎหมายอาญามาใช้แก้ไขปัญหากรณีมีการชุมนุมในที่สาธารณะ เป็นการนำกฎหมายมาใช้ผิดเจตนารมณ์ เพราะกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ในการปราบปรามผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นกฎหมายอาญาจะเข้าไปแก้ไขปัญหา โดยกำหนดสิทธิของประชาชนและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ กรณีนี้เห็นได้ว่าความผิดในการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นถ้าพิจารณาจากเนื้อแท้มิใช่เป็นความผิดทางอาญา แต่เป็นการใช้สิทธิในการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามที่ตนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้โดยเฉพาะการสลายการชุมนุมยังนำพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ มาบังคับใช้ กรณีนี้ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายผิดเจตนารมณ์เช่นกัน เพราะตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้อำนาจการปกครองทั้งหมดไปไว้กับนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวในการที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อ

แก้ไข้ปัญหาของประเทศ ดังนั้นถ้าเห็นว่าการเรียกร่องทางการเมืองเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศแล้วต้องมีการสลายการชุมนุมย่อมเห็นว่าเป็นไม่ถูกต้อง เพราะการชุมนุมในที่สาธารณะ

เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า การที่ปัจจุบันได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นถือว่าเป็นการดี แต่ก็ต้องมีการนำหลักประกันสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิเรียกร่องตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาหรือในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น สาธารณรัฐเยอรมนีและฝรั่งเศสมาใช้ด้วย นอกจากนี้ต้องมีหลักเกณฑ์การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการที่จะบริหารจัดการการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเป็นระเบียบเรียบร้อยเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ คุ้มครองทั้งทางแพ่งอาญา และความผิดทางวินัยด้วย

กรอบความคิดของการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วย ศึกษาศภาพ ปัญหา และ แนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ และการควบคุมการชุมนุม การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุม และ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ โดยผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล สรุปได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๑ แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

สรุป

การประชุมสาธารณะเกี่ยวข้องกับแนวคิดสันติวิธีซึ่งเน้นการไม่ใช้ความรุนแรงในการเปลี่ยนแปลง ไปสู่สิ่งที่ตน หรือกลุ่มพึงประสงค์ การทำความเข้าใจและศึกษาแนวคิดสันติวิธีเพื่อที่เราจะได้เข้าใจวิถีคิดของกลุ่มที่เรียกร้องโดยไม่ใช้ความรุนแรงเพื่อให้บรรลุในเป้าหมายของตน การประชุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สามารถกระทำได้โดยไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ จะต้องมีส่วนประกอบของเสรีภาพต่างๆ รวมกันเป็นพื้นฐาน จึงจะก่อให้เกิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการพิมพ์

บทที่ ๓

สภาพปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้

กฎหมายควบคุมการชุมนุม

การศึกษาในบทที่ ๓ มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาถึงสภาพ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ และข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีลำดับการศึกษาดังนี้

๑. สภาพทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมาย
๒. ปัญหาที่พบในการบังคับใช้กฎหมาย
๓. สรุป

สภาพทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในประเทศ ในส่วนภูมิภาคและในสังคมโลกยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนในสังคม ส่งผลให้มีการชุมนุมเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งการชุมนุมเรียกร้องโดยสงบถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญที่ประชาชนทุกคนสามารถกระทำได้ โดยการชุมนุมนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายหรือสิทธิอันชอบธรรมของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อน การแก้ไขปัญหาคือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่จะต้องเข้าไปเจรจาเพื่อรับทราบในกรณีที่มีการชุมนุมเรียกร้องนั้นเกินกว่าขอบเขตเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และละเมิดต่อกฎหมายหรือได้เปลี่ยนไปเป็นการก่อความวุ่นวาย ตามปกติแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่เกิดเหตุ มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและแก้ไขปัญหาคือ แต่ในบางครั้งเหตุการณ์ได้รุนแรงขึ้น กลายเป็นการก่อการจลาจลซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนชุดปฏิบัติการพิเศษที่มีขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ เข้าสนับสนุนการปฏิบัติและแก้ไขสถานการณ์การก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นได้

แต่ปัญหาที่ผ่านมาของกรณีตามมาตรา ๔๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มีการกล่าวอ้างเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

๑. สิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจจำกัดได้
๒. สิทธิและเสรีภาพที่รัฐอาจจำกัดและควบคุมได้

ตามวรรคสองของมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเปิดช่องให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกรณีนี้ ในรูปแบบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ซึ่งจะสอดคล้องกับความในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เน้นย้ำว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ จึงได้บัญญัติขึ้นมาตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดช่องให้มีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติไว้โดยตรง แม้จะมีกฎหมายบัญญัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมไม่ให้เกิดการชุมนุมละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมด้วยก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

ปัญหาที่พบในการบังคับใช้กฎหมาย

สถานการณ์ในการชุมนุมปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต การชุมนุมประท้วงมีลักษณะเป็นเครือข่าย องค์กร มีการพัฒนารูปแบบวิธีการในการชุมนุมโดยการนำและใช้อาวุธ ตลอดจนมีการนำเด็ก สตรี และผู้สูงอายุ เข้ามาเป็นแนวร่วมในการชุมนุมมากขึ้น การใช้กำลังควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักสากล และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะโดยเคร่งครัด

๑. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

การชุมนุมทั่วไปย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนอยู่แล้ว เพียงแต่จะก่อความไม่สะดวกแค่ไหนเพียงไร เกินสมควรหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้สังคมไทยได้เรียนรู้ในสิทธิและเสรีภาพของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามถ้อยคำตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะต้องตีความจำนวนมาก จึงมีความสับสนเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ชุมนุม การบัญญัติถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๑ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเข้าระงับเหตุ

เมื่อมีเหตุการณ์ชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องกระทำด้วยความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ปะทะกันเพื่อเข้าระงับเหตุหรือควบคุมสถานการณ์นั้น ๆ หรือการนำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าระงับเหตุการณ์ก่อความวุ่นวายของกลุ่มผู้ชุมนุม หรือการมาประท้วงบุคคลสำคัญในสถานที่ต่าง ๆ ในการเข้าระงับเหตุหรือป้องกันมิให้กลุ่มคนอีกฝ่ายหนึ่งทำร้ายผู้ประท้วงอีกฝ่ายอาจส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไปตามขั้นตอนของกฎหมายอาจตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นทั้งที่ไม่เจตนากระทำผิดแต่อย่างใด มีหลายเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยที่สถานการณ์ในขณะนั้นอยู่ในสภาวะการณ์ที่ยากต่อการควบคุมผู้ชุมนุมที่ก่อเหตุหรือใช้ความรุนแรง เมื่อเกิดการทำร้ายกันขึ้นโดยมี

เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าระงับเหตุและถูกทำร้ายจากอีกฝ่ายหนึ่ง ผู้ถูกทำร้ายมักจะมองว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือเลือกปฏิบัติกับตนปล่อยให้ตนถูกทำร้าย ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตกอยู่ในฐานะพลีชีพจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตทั้งที่เหตุการณ์ขณะนั้นอยู่ในสภาวะการณ์ที่ยากต่อการควบคุม สถานการณ์ของความฉุนวุ่นวายจากผู้ก่อเหตุที่ใช้ความรุนแรง หรือในกรณีที่เกิดการปะทะกันขึ้นจนเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตโดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมิได้มีความตั้งใจหรือเจตนาจะให้เป็นอย่างนั้น ฝ่ายที่ถูกทำร้ายและเป็นผู้ก่อเหตุขึ้นก่อนมักจะใช้เป็นข้อกล่าวหาในการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้ได้สวนมูลความผิดทางอาญาและทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจในการเข้าระงับซึ่งหากมีการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ก็อาจถูกกล่าวหาได้ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือแม้กระทั่งไม่เข้าควบคุมสถานการณ์ก็อาจถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้เช่นกัน ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีดำที่ ๒๐๔๗/๒๕๕๐ คดีระหว่าง พลตำรวจตรี มานิต วงศ์สมบูรณ์ ผู้ฟ้องคดี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ สืบเนื่องจากกรณีผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาล ๑ ถูกกล่าวหาว่า “เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญากระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องรับโทษและมีมูลความผิดทางวินัยร้ายแรง” จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง “ปลดออกจากราชการ” เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีกำหนดการเดินทางมาเป็นประธานเปิดงาน ณ ศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์พลาซ่า เขตปทุมวัน ในวันดังกล่าวมีกลุ่มประชาชนที่มาประท้วงต่อต้านและกลุ่มผู้สนับสนุนนายกรัฐมนตรีโดยทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้าในระยะใกล้กันและมีการร้องตะโกนขู่ขู่กระทบกระทั่งกันอยู่ตลอดเวลา มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและเพื่อเป็นการป้องกันอันตรายอันจะเกิดขึ้นและเพื่อหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ปะทะกันของประชาชนทั้งสองฝ่าย ผู้ฟ้องคดีจึงได้เดินไปยังกลุ่มประชาชนดังกล่าว แต่ในขณะที่เดินเข้ามาใกล้ เห็นกลุ่มคนทั้งสองฝ่ายได้เข้าใกล้กันในระยะประชิดตัวในลักษณะที่จะมีการกระทบกระทั่งกันและเมื่อผู้ฟ้องคดีเดินมาถึงบริเวณดังกล่าวได้สังเกตเห็นชายสวมเสื้อเชิ้ตสีขาวทราบชื่อภายหลังว่า นายสุเมธ บุญยรัตพันธุ์ กำลังจับแขนชายคนหนึ่งสวมเสื้อสีแดงทราบชื่อภายหลังว่า นายวิชัย เอื้อสียาพันธ์ ซึ่งกำลังถูกชายอีกคนหนึ่งสวมเสื้อเชิ้ตสีดำทราบชื่อภายหลังว่า นายจรัญ จงอ่อน ใช้มือยึดดูนายวิชัยฯ อยู่ นายวิชัยฯ จึงดึงมือกลับทำให้เสียหลักเอนตัวมาทางด้านหลัง ซึ่งเป็นขณะเดียวกันที่ผู้ฟ้องคดีเดินเข้าไปถึงพอดี จึงได้ใช้มือประคองรับตัวนายวิชัยฯ ไว้ไม่ให้ล้มลงกับพื้น แต่ในขณะเดียวกันนั้นนายจรัญฯ ได้ใช้มืออุดกระชากคอคนนายวิชัยฯ ไปโดยกะทันหัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าระงับเหตุและได้ร้องตะโกนห้ามปรามว่า อย่า อย่า และได้ใช้ตัวของผู้ฟ้องคดีเข้าไปขวาง โดยใช้มือทั้งสองข้างกันระหว่างตัวนายวิชัยฯ กับนายจรัญฯ และนายสุเมธฯ แต่เนื่องจากมีกลุ่มประชาชนอยู่บริเวณดังกล่าวจำนวนมาก และเห็นว่าอาจเกิดเหตุการณ์ปะทะกันรุนแรงได้ จึงได้เดินออกมาจากบริเวณดังกล่าวเพื่อตามหาเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เข้ามาช่วยกันระงับเหตุ และได้มีการควบคุมตัวกลุ่มผู้ชุมนุมไปยังสถานีตำรวจนครบาลปทุมวันเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ต่อมาผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนการ

ปฏิบัติหน้าที่ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวนจึงมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยเจตนาฝ่าฝืนระเบียบอันมีผลความผิดทางวินัย ฐานมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๗๙(๒)(๕)(๖)

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามนัยมาตรา ๗๙(๒)(๕)(๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ นั้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เลือกปฏิบัติในการเข้าจับกุมและควบคุมตัวนายวิชัยฯ และได้ใช้กำลังผลักหลังนายวิชัยฯ ให้เดินออกจากจุดที่ยืนเป็นเหตุให้นายวิชัยฯ ถูกนายจรูญฯ กับพวกและชายไม่ทราบชื่อบังคับขู่ขู่เชิญกระชากลากคอและทำร้ายร่างกาย โดยผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าห้ามปรามหรือเข้าทำการช่วยเหลือ นายวิชัยฯ ทั้ง ๆ ที่ตนเองมีหน้าที่และได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้รักษาความสงบเรียบร้อยในเหตุการณ์ดังกล่าว รวมทั้งผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เลือกปฏิบัติไม่ยึดหลักการเสมอภาคในการใช้กฎหมายใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบโดยการแจ้งความให้ดำเนินคดีแก่นายวิชัยฯ และนายฤทธิรงค์ฯ ซึ่งเป็นฝ่ายต่อต้านนายกรัฐมนตรีในข้อหาส่งเสียงทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันสมควรและในที่สาธารณะสถาน หรือต่อหน้าธารกำนัลกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการรังแกหรือข่มเหงผู้อื่นหรือกระทำให้ผู้อื่นได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ ตามมาตรา ๓๗๐ และมาตรา ๓๙๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๔๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ลงโทษทางวินัย “ปลดออกจากราชการ” ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลดังกล่าว

ศาลปกครองได้พิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตั้งที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว มิได้เป็นการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือ ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ กระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามนัย มาตรา ๗๙(๒)(๕)(๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๔๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ลงโทษทางวินัยปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามฐานความผิดดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๔๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ รวมทั้งคืนสิทธิที่พึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าว เห็นได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชำระรับเหตุไม่ว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร ก็ส่งผลต่อกลุ่มคนที่ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง

จากคำพิพากษาของศาลในประเด็นเกี่ยวกับการละเว้นไม่เข้าจับกุม ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีการเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย ย่อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เห็นควรว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรให้เหมาะสมตามสถานการณ์ ซึ่งในกรณีตามคำพิพากษาข้างต้น เป็นเหตุชุลมุนระหว่างประชาชนสองกลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองไม่ตรงกัน และมีประชาชนจำนวนมากและเกิดเหตุต่อหน้าผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่คนเดียวในเหตุการณ์ดังกล่าว การเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดทั้งหมดด้วยตัวคนเดียวจึงไม่สามารถกระทำได้ ผู้ฟ้องคดีจึงตัดสินใจเข้าระงับเหตุด้วยการกั้นตัวนายวิชัยฯ ซึ่งเป็นต้นเหตุการชุลมุน ออกจากจุดเกิดเหตุเสียก่อน โดยมีได้จับกุมกลุ่มผู้ชุมนุมคนอื่น พฤติการณ์จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เลือกปฏิบัติในการเข้าจับกุมและควบคุมตัวเฉพาะนายวิชัยฯ ซึ่งเป็นผู้ที่ต่อต้านนายกรัฐมนตรี และไม่ได้มีพฤติการณ์ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิได้เข้าห้ามปรามหรือเข้าช่วยเหลือนายวิชัยฯ มิให้ถูกทำร้าย

แม้ศาลจะพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ใช้ดุลพินิจปฏิบัติหน้าที่เข้าระงับเหตุเพื่อมิให้เกิดความชุลมุนวุ่นวายแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายคือผู้ฟ้องคดีโดนปลดออกจากราชการทำให้เสียสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้ใน การรับราชการตำรวจ อันเป็นเหตุที่มาแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองนี้ ผลจากคำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างแก่เจ้าหน้าที่ผู้จะปฏิบัติหน้าที่คนอื่น ๆ ในการที่จะตัดสินใจใช้ดุลพินิจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด เพราะอาจส่งผลเสียหายแก่ตนจนถึงขั้นถูกปลดออกจากราชการดังเช่นผู้ฟ้องคดีได้

๑.๒ ปัญหาการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มาตรา ๑๖

“ มาตรา ๑๖ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๕) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ ”

“ มาตรา ๒๑ ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา ๑๔ หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้...”

การบัญญัติถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นอัตวิสัย ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล จึงไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้โดยเฉพาะการบัญญัติให้ความผิดดังกล่าวมิใช่โทษทางอาญา การพิจารณาว่าการกระทำเพียงใดเป็นการทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ อันจะทำให้เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถสั่งการให้ดำเนินการแก้ไขได้ เปรียบเทียบกับในประมวลกฎหมายอาญาจะมีข้อความลักษณะดังกล่าวแต่องค์ประกอบดังกล่าวก็เป็นเพียงเจตนาพิเศษซึ่งยังต้องมีการกระทำซึ่งมีลักษณะภาวะวิสัยเป็นองค์ประกอบ เช่นในมาตรา ๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ...” บทบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติให้มีการกระทำคือ “ ข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด ” ไม่ใช่การทำให้กลัวโดยมีลักษณะเป็นอัต

วิสัยและสามารถวัดได้ยากและไม่มีมาตรฐานหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้

๑.๓ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการทำตามแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มาตรา ๒๑ วรรค ๒

มาตรา ๒๑ วรรค ๒ บัญญัติว่า “หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุม เลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการ ที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ”

กรณีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เลิกการชุมนุม และอยู่ระหว่างร้องขอต่อศาลขอให้เลิกการชุมนุม หากมีความจำเป็นให้ดำเนินการจัดให้มีการบันทึกภาพและรวบรวมบันทึกภาพยานหลักฐานความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทางยุทธวิธีหรือใช้กำลัง ดำเนินการทางยุทธวิธีจากเบาไปหาหนักหรือตามความจำเป็นตามสถานการณ์ หรือให้เป็นไปตามสัดส่วนตามหลักการใช้กำลังที่กำหนด โดยให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะพิจารณาดำเนินการตามแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครอง ความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ตามมาตรา ๒๑ สามารถใช้ได้อย่างกว้างขวางขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้นั้น ผลของการมีคำสั่งจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการตามที่เป็น อาจกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ตามมาตรา ๔๔ จะมีบทบัญญัติให้จำกัดสิทธิในการชุมนุมได้ก็ตาม ซึ่งการใช้ดุลพินิจได้ตามที่จำเป็นไม่มีมาตรฐานหรือแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความคลุมเคลือในการออกคำสั่งหรือปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานว่าการออกคำสั่งดังกล่าวจะกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม หากมุ่งแต่คุ้มครองสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมแต่เพียงด้านเดียว ย่อมกระทบถึงสิทธิของประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุมดังกล่าวด้วย จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าพนักงาน

๒. การฝึกอบรมทักษะการควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มาตรา ๑๙

ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มาตรา ๑๙ วรรคท้าย บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะ ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้เข้าใจบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำแนวทางการ

ควบคุมฝูงชนของสหประชาชาติ (United Nations) มาศึกษาและพัฒนาปรับปรุงเป็นหลักสูตร กองร้อยควบคุมฝูงชน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการฝึกการควบคุมฝูงชน ความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติ และคุ้นเคยกับการออกคำสั่ง ลดความผิดพลาด ความสูญเสีย ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์จริง ให้ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสารที่รวดเร็ว ฝูงชนอาจมีการรวมตัวได้อย่างรวดเร็วมีจำนวนมาก และสามารถกระทำผิดกฎหมายหรือก่อเหตุรุนแรงได้มากขึ้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแผนการปฏิบัติเพื่อบริหาร จัดการการชุมนุมสาธารณะ สำหรับสถานการณ์อันอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร คือแผนกรกฎ และแผนสันติรัฐ เพื่อป้องกันและระงับการก่อความไม่สงบภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

“การก่อความไม่สงบ” หมายถึง การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ปฏิบัติการ ใดๆอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในลักษณะรุนแรง หรือ ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าว กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของประชาชนและความสงบเรียบร้อย ตลอดจนความมั่นคงของ ประเทศชาติ ซึ่งสถานการณ์ก่อความไม่สงบ อันจะต้องถือปฏิบัติตามแผนกรกฎมี ๓ สถานการณ์ ดังนี้

๒.๑ สถานการณ์การก่อวินาศกรรม การก่อเหตุระเบิด หรือการข่มขู่ว่าจะก่อความ ไม่สงบด้วยการก่อเหตุระเบิด หรือใช้อาวุธเคมีชีวภาพ

๒.๒ สถานการณ์การยึดสถานที่ ยานพาหนะ หรือจับตัวประกันไว้ในสถานที่แห่ง ใดแห่งหนึ่ง

๒.๓ สถานการณ์การชุมนุมเรียกร้องที่เกินกว่าขอบเขตเสรีภาพที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ และละเมิดกฎหมาย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังได้อนุมัติโครงการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจเพื่อพัฒนา ทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ ดำเนินการฝึกอบรม โดยมีรูปแบบการฝึกตามแนวทาง คู่มือการฝึกและการปฏิบัติการควบคุมฝูงชน

แต่อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมจริงนั้น มีการประกอบกำลัง เจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานหรือแม้แต่หน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยตนเอง ซึ่งไม่เคยฝึกรับมือกับสถานการณ์การชุมนุมร่วมกันมาก่อนเนื่องจากมักมีการเรียกประกอบกำลังกันอย่าง เร่งด่วน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติ ทั้งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะในมาตราดังกล่าว ได้ กำหนดให้แต่เพียงเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม ซึ่งหมายถึงหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม สาธารณะ หรือกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมาย ให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะเท่านั้นที่ต้องผ่านการฝึกอบรมทักษะให้มีความเข้าใจและอดทนต่อ สถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่ต้องมีการประกอบ กำลังจากเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงานกัน

๓. ปัญหาเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการชุมนุม มาตรา ๒๑ วรรค ท้าย

พระราชบัญญัติการชุมนุม มาตรา ๒๑ วรรคท้าย บัญญัติว่า “การดำเนินการของ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา นี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือ

เสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด ที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม”

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ได้กำหนดให้ บรรดาข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหมายความว่าสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานสามารถออกคำสั่งห้ามชุมนุม หรือคำสั่งให้เลิกชุมนุม โดยไม่ให้ออกคำสั่งกรณีที่มีโอกาสในการโต้แย้งแสดงเหตุผล ไม่ต้องแจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีคำสั่งดังกล่าวปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ เพิกถอนสิทธิหรือกำหนดให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรณีที่ผู้พิจารณาทางปกครองนั้น มีปัญหาเรื่องความเป็นกลางก็ยังสามารถทำคำสั่งต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติการชุมนุมนั้นส่วนใหญ่เป็นถ้อยคำซึ่งไม่ชัดเจน ต้องตีความ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเข้ามาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยได้อย่างกว้างขวาง และกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก จึงยิ่งสมควรต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวด้วยศาลปกครองโดยตรงเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การบัญญัติให้การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไปอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ

๓.๑ ปัญหาความเป็นผู้เสียหายและวิธีพิจารณาความ เนื่องจากในศาลยุติธรรมผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้เมื่อเกิดการโต้แย้งสิทธิแล้วเท่านั้น ในขณะที่ในคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่อาจได้รับความเสียหายก็สามารถนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้แล้ว ศาลปกครองจึงทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้สะดวก อีกทั้งกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองยังเป็นการไต่สวนซึ่งช่วยคู่ความในการแสวงหาข้อเท็จจริง และในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองมีนิติวิธีในการใช้กฎหมายที่ต่างจากศาลยุติธรรม ซึ่งคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งในทางรูปแบบและทางเนื้อหา พิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน หลักพอสมควรแก่เหตุ และหลักสัมฤทธิ์ กล่าวคือการฟ้องคดียังศาลปกครองผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากกว่าการพิจารณาในระบบกล่าวหาซึ่งใช้ในศาลยุติธรรม

๓.๒ ปัญหาการขาดองค์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ เพราะแม้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ จะให้อำนาจการดำเนินคดีจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่ศาลยุติธรรมก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้มีผลเพียงในคดีดังกล่าวเท่านั้น หากมีปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎ ศาลยุติธรรมก็เพียงแต่ไม่นำกฎนั้นมาบังคับใช้แค่นั้น ต่างจากศาลปกครองซึ่งสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและสั่งให้เพิกถอนกฎดังกล่าว อันมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป ปัญหาดังกล่าวทำให้ช่องว่างในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎซึ่งทำให้ไม่มีศาลใดมีอำนาจพิจารณา

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตามประเด็นปัญหาข้อ ๑ ก่อเกิดเป็นปัญหาในการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่สองประเด็น คือหนึ่ง การตัด

เขตอำนาจศาลปกครอง และสอง คือ ยกเว้นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งส่งผลทำให้การออกคำสั่งหรือ การกระทำทางปกครองไม่ถูกตรวจสอบ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อจะมีการออกคำสั่งกฎหมายก็จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งสิทธิ หากแต่กรณีต่าง ๆ เหล่านี้จะไม่ถูกนำมาใช้กับคำสั่งของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้ ในความเป็นจริงแล้วเนื้อหาของการกระทำหลายกรณี ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้เป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งองค์กรที่ตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือศาลปกครอง หากแต่กลับตัดอำนาจของศาลปกครองออกไปทำให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้ยากขึ้น เนื่องจากตัวศาลปกครองมีวิธีการพิจารณาที่เอื้อกับประชาชนได้มากกว่าศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีเพราะว่าศาลยุติธรรมใช้ระบบการกล่าวหาซึ่งผู้ที่ฟ้องร้องจะต้องเป็นผู้นำสืบ ในขณะที่ศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนซึ่งจะเอื้อโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิได้มากกว่า

ไม่ควรจำกัดอำนาจศาลปกครองไม่ให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือคำสั่ง ระเบียบ หรือกฎต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การดำเนินคดีใดๆ ภายใต้กฎหมายการชุมนุมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเพียงแห่งเดียว เนื่องจากสาระสำคัญและหลักการของการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับศาลปกครองซึ่งมีกระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวนที่สามารถตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ดีกว่าศาลยุติธรรม

ตามมาตรา ๒๔ ถือได้ว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำในขอบเขตอำนาจฝ่ายบริหารในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และระงับยับยั้งไม่ให้เกิดความรุนแรง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจสั่งห้ามการชุมนุมหรือสั่งให้เลิกการชุมนุมโดยตรง ซึ่งโดยหลักแล้วฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการตามขอบเขตอำนาจของกฎหมายไปเองก่อน แล้วองค์กรตุลาการจึงเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง

ในส่วนของผู้เสียหายการไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมจะต้องเกิดการการโต้แย้งสิทธิอยู่แล้วหากแต่ว่าในกรณีของศาลปกครองผู้ที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรืออาจเป็นผู้ได้รับความเสียหายก็จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ซึ่งเป็นจุดที่ต่างกัน การตัดอำนาจศาลปกครองออกไปจะทำให้การตรวจสอบ กฎระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ที่ออกมาตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ในขณะที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะได้เป็นการทั่วไป ซึ่งจะทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายกลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ ประกาศ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาจะไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองต่างๆ เหล่านั้น กลายเป็นช่องว่างด้วยสาเหตุที่ไม่มียุติธรรมใดตรวจสอบคำสั่ง ซึ่งถ้าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็คือเพิกถอนและมีผลเป็นการทั่วไป ในขณะที่ศาลยุติธรรมเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่สามารถเพิกถอนให้มีผลเป็นการทั่วไปได้

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งห้ามชุมนุม การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุม การพิจารณาคำร้องขอผ่อนผันการชุมนุม การคำสั่งให้เลิกชุมนุม การปฏิบัติตามแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ การประกาศ

พื้นที่ควบคุม ล้วนเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิประชาชนจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักการย่อยหนึ่งของหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น จะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้(วรเจตน์ ภาคีรัตน์,กฎหมายปกครองภาคทั่วไป,พิมพ์ครั้งที่ ๑ (นิตินาฎฎฎ, ๒๕๕๕ : ๔๗) ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อนำไปบังคับใช้กับการดำเนินงานทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดีกว่าก็เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่หากกฎหมายใดมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ต่ำกว่า ก็ให้ใช้มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สรุป

การประชุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๔๔ นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๒๑ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา

ในอดีตเสรีภาพประเภทนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทยในการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล การชุมนุมในที่สาธารณะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่อสังคมและเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องกับรัฐบาล จึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด

แม้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๘๙ ก็ตาม แต่เสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แสดงว่าในยามที่บ้านเมืองปกติ เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะและได้มีการตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้คือ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแล และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะ และกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการยุติหรือการ

สลายการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไปที่ถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้ คือ

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางตามอำเภอใจ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นอัตวิสัย ขึ้นอยู่แต่ละบุคคล อาจนำไปสู่ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คำสั่งจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาอาจจะกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ตามมาตรา ๔๔ จะมีบทบัญญัติให้จำกัดสิทธิในการชุมนุมได้ก็ตาม ซึ่งการใช้ดุลพินิจได้ตามที่จำเป็นไม่มีมาตรฐานหรือแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความคลุมเคลือในการออกคำสั่งหรือปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานว่าการออกคำสั่งดังกล่าวจะกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่เองที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลหรือถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยเป็นเหตุให้ถูกพิจารณาลงโทษทางวินัยจนถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายได้

ปัญหาการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชน ซึ่งโดยปกติแล้ว มีการประกอบกำลังจากเจ้าหน้าที่หลายหน่วยทั่วจังหวัดนั้น ๆ หรือแม้แต่การขอกำลังสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งปัญหาคือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นไม่ได้สังกัดหน่วยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ในการควบคุมการชุมนุม ทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเคยมีคำสั่งเกี่ยวกับการใช้อาวุธพิเศษ เช่น แก๊สน้ำตา อาวุธที่ใช้สารเคมี ได้กล่าวถึงผู้มีสิทธิใช้ หน่วยงานที่ใช้ได้ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะ ดังนั้น หากไม่มีหน่วยงานตามคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวประกอบกำลังอยู่ด้วย จะไม่สามารถใช้อาวุธพิเศษเหล่านี้ได้

ปัญหาการตัดอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติการชุมนุมออกไปทำให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้ยากขึ้น เนื่องจากศาลปกครองมีวิธีการพิจารณาที่เอื้อกับประชาชนได้มากกว่าศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดี เพราะว่าศาลยุติธรรมใช้ระบบการกล่าวหาซึ่งผู้ที่ฟ้องร้องจะต้องเป็นผู้นำสืบ ในขณะที่ศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนซึ่งจะเอื้อโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิได้มากกว่าจึงไม่ควรจำกัดอำนาจศาลปกครองไม่ให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือคำสั่ง ระเบียบ หรือกฎต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากสาระสำคัญและหลักการของการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวนที่สามารถตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ดีกว่าศาลยุติธรรม

การศึกษาในบทที่ ๓ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาถึงสภาพ ปัญหา การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

การชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนภายในรัฐเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำ การหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำเรียกร้องของตนและในขณะเดียวกันการชุมนุมในที่สาธารณะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกำหนด

โครงสร้างทางกฎหมายรองรับการประชุมในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีแนวทางในการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชนในการที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการที่จะใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ยังคงพบว่าไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการใช้สิทธิของประชาชน และขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการประชุมให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดการใช้กำลังในการสลายการประชุม ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บและล้มตาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจก็อาจได้รับผลกระทบในทางวินัยหรือถูกไล่ออกจากราชการได้แม้บทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐบาลได้ประกาศนั้นจะไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งอาญา หรือทางวินัยก็ตาม แต่ในการชุมนุมของประชาชนก็ไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในการชุมนุมทุกครั้งไป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก

บทที่ ๔

แนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้ กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

การศึกษาในบทที่ ๔ มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีลำดับการศึกษาดังนี้

๑. วิเคราะห์ปัญหา
๒. แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ของประเทศต่าง ๆ
๓. กำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ของประเทศไทย
๔. สรุป

วิเคราะห์ปัญหา

การชุมนุมที่ผ่านมากในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะคือ การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ความเดือดร้อนได้รับการแก้ไขและการชุมนุมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖, ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และ ๑๗-๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ รวมทั้งการชุมนุมของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.) เป็นต้น การชุมนุมในพื้นที่สาธารณะที่ผ่านมาก มีสถิติการชุมนุมในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ดำรงตำแหน่ง ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔) เฉลี่ย ๑๕๐ ครั้งต่อปี รัฐบาล นายชวน หลีกภัย จำนวน ๗๕๐ ครั้งต่อปี (ดำรงตำแหน่ง ๒๓ กันยายน ๒๕๓๕ ถึง ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ สมัยแรก) รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จำนวน ๑,๒๐๐ ครั้งต่อปี (ดำรงตำแหน่ง ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ - ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐) ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เฉลี่ย ๒,๒๐๐ ครั้งต่อปี (ดำรงตำแหน่ง ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ - ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ สมัยแรกและ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ สมัยที่สอง) ซึ่งการชุมนุมส่วนมากไม่ได้มีความรุนแรง แต่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การชุมนุมเรียกร้องหลายครั้งมีการเดินขบวน ซึ่งภาครัฐย่อมมีหน้าที่ในการดูแลควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ปราศจากความรุนแรง แต่บางครั้งภาครัฐใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมโดยการสลายการชุมนุมด้วยเหตุผลในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยการกระทำดังกล่าวไม่เพียงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายในประเทศเท่านั้นแต่ขยายวงกว้างสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วย ต่างประเทศเองก็อาจเข้ามาแทรกแซงด้านเศรษฐกิจด้วยข้ออ้างในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ที่สำคัญการใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุม เป็นความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน

และรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิดังกล่าวไว้และทำให้ปัญหาที่แท้จริงได้รับการแก้ไขได้ยาก แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าถ้าไม่ใช่กำลังสลายการชุมนุม รัฐก็จะถูกวิจารณ์ว่าละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและละเลยต่อผลประโยชน์ส่วนรวมการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยรัฐจะต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป จนกระทั่งประชาชนไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ กล่าวคือต้องสามารถชุมนุมได้เป็นหลัก ไม่สามารถชุมนุมได้เป็นข้อยกเว้นและต้องสามารถให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการห้ามการชุมนุม เป็นต้น ที่ผ่านมาสังคมไทยมีการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนมาก รวมถึงการชุมนุมประท้วงทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป กระทบต่อทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้ผู้ชุมนุมประท้วงก็ได้รับผลกระทบทั้งการเสียชีวิต บาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับผลกระทบถึงขั้นเสียชีวิตและบาดเจ็บเช่นกัน โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีกฎหมายที่ออกแบบมาโดยเฉพาะเพื่อจัดการอำนวยความสะดวกและควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมได้อย่างเหมาะสม แต่ต้องใช้กฎหมายอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงพ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

การชุมนุมนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของสาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือตามหลักกฎหมายสากล ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวไว้ในกฎหมายพื้นฐาน เช่น สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ว่า “ชาวเยอรมนีมีสิทธิที่จะชุมนุมกันโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือได้รับอนุญาตโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสองบัญญัติว่า “สำหรับการชุมนุมในสถานที่โล่งสิทธิในการชุมนุมดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือโดยฐานของกฎหมาย” ระบบกฎหมายไทยปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การใช้สิทธิในการชุมนุมที่กำหนดรับรองไว้ในระบบกฎหมายไทยนั้นยังไม่มี ความชัดเจน การชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนภายในรัฐเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำเรียกร้องของตนและในขณะเดียวกันการชุมนุมในที่สาธารณะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกำหนดโครงสร้างทางกฎหมายรองรับการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีแนวทางในการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งตามระบบกฎหมายของประเทศไทยปัจจุบันได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” เห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชนในการที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการที่จะใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ยังคงพบว่าไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการใช้สิทธิของประชาชน และ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดการ

ใช้กำลังในการสลายการชุมนุม ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บและล้มตาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจก็อาจได้รับผลกระทบในทางวินัยหรือถูกไล่ออกจากราชการได้แม้บทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐบาลได้ประกาศนั้นจะไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งอาญา หรือทางวินัยก็ตาม แต่ในการชุมนุมของประชาชนก็ไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในการชุมนุมทุกครั้งไป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก

จากสภาพปัญหาข้างต้นเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการสั่งสลายการชุมนุมจนทำให้เจ้าหน้าที่ผู้สั่งสลายการชุมนุมถูกฟ้อง เช่น กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจังหวัดสงขลา (เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๔/๒๕๔๖) เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจในการเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองก็ตีหรือศาลรัฐธรรมนูญก็ตี ในกรณีที่มีปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายกฏข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมีปัญหาว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากกรรมาธิการของวุฒิสภาที่ได้ลงไปตรวจสอบเรื่องการสลายการชุมนุมของผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่จังหวัดสงขลา ซึ่งคณะกรรมการของวุฒิสภาเห็นว่าการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีปัญหาในประเด็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองเมื่อได้รับเรื่องก็พิจารณาตรวจสอบ

ประการแรกที่ศาลปกครองวิเคราะห์คือ การชุมนุมและการสลายการชุมนุมฯ “เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง” เมื่อใช้คำว่า “ตำรวจเห็นว่า” จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอาญา และใช้อำนาจจับกุมผู้ที่กระทำความผิดกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักกฎหมายได้กำหนดไว้ เช่นนี้ หากเป็นเรื่องการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เริ่มตั้งแต่ สอบสวน จับกุม จนสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ คำสั่งในกระบวนการเหล่านี้เรียกว่า เป็นคำสั่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจึงสรุปว่า กรณีการสลายการชุมนุมเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณา จากคำสั่งของศาลปกครองในเรื่องนี้ จึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ หากตำรวจสลายการชุมนุมแล้วกลายเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแสดงว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนประเมินว่า การชุมนุมนั้นเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ถ้าตำรวจไปสลายการชุมนุมทุกเรื่อง ตำรวจก็ต้องแจ้งว่าเป็นเรื่องความผิดทางอาญา เมื่อเป็นเรื่องความผิดทางอาญาจึงเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าถ้าศาลปกครองพิจารณาแล้วเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แล้วเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญจะมีอย่างไรนั้น ในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่ศาลปกครองพิจารณาเช่นนั้นก็เท่ากับเห็นว่าผู้ชุมนุมในที่สาธารณะเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ก็หมายความว่า การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นความผิดตามกฎหมาย มิใช่เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจสลายการชุมนุมก็มีสิทธิที่จะสลายการชุมนุมได้ตลอดระยะเวลาที่มีการชุมนุม ถ้าเช่นนั้นการชุมนุมในทุกเรื่องก็ไปขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ที่เป็นเรื่องทางอาญาหมดทุกเรื่อง เมื่อเป็นความผิดอาญาแล้วเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งสลายการชุมนุม ตรงนี้เองที่จะไปกระทบกับหลักการในทาง

รัฐธรรมนูญ คือ ตามมาตรา ๖๓ ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๖๓ วรรค ๒ ได้มีข้อจำกัดไว้เช่นกันว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามวรรคแรกจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่สำคัญจะสามารถสลายการชุมนุมได้ก็เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการล่มสลาย หรือระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือใช้กฏอัยการศึกเพราะฉะนั้นประเด็นสำคัญคือ จะแยกอย่างไรระหว่างการสลายการชุมนุมที่เป็นเรื่องทางปกครองกับการสลายการชุมนุมที่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในกฎหมายไทยมีฐานกฎหมายใดบ้างที่เชื่อมโยงไปสู่การสลายการชุมนุม มีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมหลายครั้ง หลายกรณี เช่น กรณีชาวบ้านปากมูลที่มาร้องที่ทำเนียบรัฐบาล นั้นเป็นกรณีหนึ่งที่มีการสลายการชุมนุม และไม่ใช่เรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเรื่องที่ใช้อำนาจพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเกิดความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง หากจะเรียกค่าเสียหายก็สามารถฟ้องศาลปกครองได้ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ประเด็นว่าจะต้องไปฟ้องศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม การไปฟ้องศาลยุติธรรมใช้วิธีการพิจารณาที่เรียกว่าระบบกล่าวหาหมายความว่า ใครเป็นคนกล่าวหา คนนั้นต้องนำสืบแต่ถ้าฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวน คือ เป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องค้นหาให้ได้ความจริงโดยคู่ความทั้ง ๒ ฝ่ายจะต้องช่วยเหลือในการแสวงหาความจริง

ประการที่สอง อาจนำไปสู่เรื่องอื่น ๆ เพราะสิ่งที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นละเมิดในกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ละเมิดในทางแพ่งตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องต้องพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันผิดกฎหมายแต่คำว่า “ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง” เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เช่น ทำผิดกระบวนการขั้นตอน แม้ว่าจะมีอำนาจก็เป็นเรื่องการไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครองได้ หรือทำเกินกว่าอำนาจหน้าที่หรือใช้ความรุนแรงเกินไป ดังเช่นกรณีที่กรมการทูตสภาได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ความรุนแรงเกินไปในทางปกครองถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เพราะฉะนั้นกรณีเช่นนี้เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาในศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความแตกต่างกัน

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่าง ๆ

๑. การเปรียบเทียบกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่มีการบังคับใช้อยู่ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะที่อาจมีการบังคับใช้ขึ้นในประเทศไทยในอนาคต

ประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังจากเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ประเทศฝรั่งเศสกลายเป็นดินแดนที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมาก รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของชาวฝรั่งเศสด้วย โดยเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการบัญญัติรับรองเอาไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ และมีวิวัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน หลักเกณฑ์ในการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศฝรั่งเศส มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนชาวฝรั่งเศสสามารถชุมนุมในสถานที่สาธารณะได้โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองล่วงหน้า เพียงแต่ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่ต้องการชุมนุม ต้องทำการแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุมในที่สาธารณะที่กำลังจะมีขึ้น เพื่อความสะดวกในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมถึงต้องมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา หากมีความวุ่นวายเกิดขึ้นจากการชุมนุมด้วย ถ้ามีการชุมนุมโดยไม่มีแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบ ผู้ชุมนุมก็จะมีผลผิดตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

๒. ถ้าฝ่ายปกครองเห็นว่า การชุมนุมเกิดมีการปะทะทำร้ายร่างกายและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสก็ให้อำนาจฝ่ายปกครอง มีคำสั่งยุติการชุมนุม หรือ สลายการชุมนุมได้ แต่ผู้ชุมนุมก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมดังกล่าวได้เช่นกัน

๓. กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ทำการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเอาไว้ด้วย เช่น ห้ามชุมนุมในที่สาธารณะเกินจาก ๒๓.๐๐ น. เป็นต้นไป หรือ ห้ามทำการชุมนุมบนทางหลวง เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนก็มีบทลงโทษเป็นกรณีไป

กล่าวโดยสรุปคือ ขั้นตอนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวฝรั่งเศสนั้น สามารถใช้ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตฝ่ายปกครองก่อนล่วงหน้า เพียงแต่ต้องทำการแจ้งให้รัฐทราบถึงการชุมนุมที่จะจัดให้มีขึ้นเท่านั้น แต่เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า การชุมนุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ ก็อาจมีคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมได้ และผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะกำหนดไว้ ต้องรับโทษ

ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษนั้นถือว่าวิวัฒนาการของการชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลมาอย่างยาวนาน การชุมนุมในที่สาธารณะจึงถือเป็นเรื่องธรรมดาสามัญของชาวอังกฤษที่ต้องการแสดงออกทางความคิดเห็นของตน แม้ในประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวอังกฤษ แต่ก็มีรัฐธรรมนูญที่เป็นจารีตประเพณี ที่รับรองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้

หลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

๑. การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวอังกฤษนั้น ผู้ชุมนุมไม่ต้องขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองในกรณีที่จะมีการชุมนุม เพียงแต่ผู้ชุมนุมต้องแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุมที่จะมีขึ้นล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง และต้องมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาหากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดความ

วุ่นวาย เสียหายขึ้นด้วย และถ้ามีการชุมนุมโดยไม่มี การแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบล่วงหน้า ผู้ชุมนุมก็ ต้องรับโทษ

๒. ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าการชุมนุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ ก็อาจมีคำสั่งยุติการชุมนุม หรือสลายการชุมนุมได้

๓. ประเทศอังกฤษมีข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอยู่เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ห้ามทำการชุมนุมใกล้กับพระราชวัง ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น รวมถึงมีการ ลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนข้อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่าโดยรวมแล้วลักษณะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของชาวอังกฤษ ก่อนข้างที่จะคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส จะมีก็แต่เพียงความแตกต่างในรายละเอียดของกฎหมาย เล็กน้อยเช่น ข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในอังกฤษ และฝรั่งเศสอาจแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมนั้นประเทศอเมริกาเป็นอาณานิคมหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษซึ่งปกครองชาว อเมริกันอย่างกดขี่ และไม่เป็นธรรมในหลายๆเรื่อง ทำให้ชาวอเมริกันไม่พอใจและลุกฮือขึ้นต่อสู้ จน สามารถประกาศอิสรภาพจากจักรวรรดิอังกฤษได้ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ซึ่งเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ เหล่านี้ได้หล่อหลอมให้ชาวอเมริกันรักและให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพของตนเป็นอย่างมาก

สิ่งที่สะท้อนถึงความสำคัญของสิทธิ เสรีภาพในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชัดเจนก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๗ ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชนชาวอเมริกันเอาไว้มากมาย รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบก็ถูกบัญญัติเอาไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามในประเทศสหรัฐอเมริกามีได้มีกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่ สาธารณะโดยเฉพาะเจาะจง แต่ใช้กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งในการควบคุม การชุมนุมสาธารณะทำให้ชาวอเมริกันสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกวัน ทุกเวลา ทุกสถานที่ ที่ ใดก็ตามที่ไม่ทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จะมีหลักเกณฑ์ในการชุมนุมเพียงอย่างเดียวก็คือ ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุม เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามารักษาความปลอดภัยและ อำนวยความสะดวกแก่การชุมนุม อันเป็นเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเอาไว้เท่านั้น

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาก็มิได้มีอำนาจห้ามการ ชุมนุมของประชาชน จะมีก็แต่อำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการ ชุมนุม มิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเท่านั้น หากผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถจับกุมตัวไปดำเนินคดีฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมายหรือฐานก่อให้เกิด การจลาจล ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้

กล่าวโดยสรุปคือประชาชนชาวอเมริกันสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกเมื่อ ใดก็ตามที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการชุมนุมในประเทศ สหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะเจาะจง ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายพิเศษใดๆทั้งสิ้นมี แต่เพียงกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งที่สามารถเอาผิดกับผู้ชุมนุมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายใน บ้านเมืองเท่านั้น

จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมการประชุมในที่สาธารณะนั้น มีความเป็นสากลและถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐประชาธิปไตยในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุม แต่กฎหมายควบคุมการประชุมไม่ได้มีเฉพาะในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนก็มีกฎหมายควบคุมการประชุมในที่สาธารณะบังคับใช้เช่นเดียวกัน

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ภายหลังจากสิ้นยุคราชวงศ์ชิง ประเทศจีนก็เกิดความวุ่นวายภายในประเทศเป็นอย่างมาก จนกระทั่งประธานาธิบดี เหมา เจ๋อตุง ขึ้นครองอำนาจ ก็ได้ดำเนินการปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มาใช้ในการปกครองประเทศจีนสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ด้วยสาเหตุที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ จึงทำให้รูปแบบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวจีน ค่อนข้างแตกต่างกับรูปแบบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศประชาธิปไตยอยู่พอสมควร โดยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวจีนมีหลักเกณฑ์คร่าวๆดังนี้คือ

๑. ประชาชนชาวจีนไม่สามารถที่จะใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้โดยพลการ ทั้งนี้เพราะกฎหมายควบคุมการประชุมกำหนดให้ประชาชนที่ต้องการชุมนุมสาธารณะต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะสามารถชุมนุมได้ โดยอำนาจในการตัดสินใจว่าจะให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น

๒. ในการชุมนุมต้องมีการแจ้งลักษณะและรูปแบบของการชุมนุมอย่างละเอียด เช่น สถานที่ เวลา เนื้อหาที่จะพูดในที่ชุมนุม ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความวุ่นวายจากการชุมนุม เป็นต้น เพื่อความสะดวกในการควบคุมการประชุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

๓. การชุมนุมในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน จะต้องเป็นการชุมนุมที่ไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ที่ปรากฏรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

สิ่งที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งคือ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นจำเป็นที่ผู้ชุมนุมต้องขออนุญาต จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะสามารถชุมนุมได้ ซึ่งแตกต่างจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายดังที่ได้นำเสนอมา ซึ่งประชาชนสามารถชุมนุมสาธารณะได้โดยไม่ต้องทำการขออนุญาตก่อนมีการชุมนุม เพียงแต่ แจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบก่อนการชุมนุมเท่านั้น นอกจากนี้ การชุมนุมในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนยังถูกจำกัดในเรื่องที่ว่า การชุมนุมต้องไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ด้วย ในขณะที่ในประเทศประชาธิปไตยสามารถชุมนุมในเรื่องใดๆก็ได้

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่างๆ ตามที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ระบอบการปกครองในแต่ละประเทศ มีผลต่อความแตกต่างในหลักเกณฑ์ของการชุมนุมสาธารณะเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในประเทศประชาธิปไตยจะมีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอยู่น้อย โดยสิ่งที่จำกัดก็มีสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุม ในขณะที่ในประเทศสังคมนิยมจะมีบทบัญญัติในลักษณะที่จำกัดสาระสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอยู่ด้วย นอกจากนี้ภายในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเดียวกันก็อาจมีรายละเอียดของ

กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยหลายประการเช่น วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม เป็นต้น

แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นมีความคิดที่จะผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จขึ้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ภายหลังจากที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองโดยส่วนหนึ่งของความวุ่นวายนั้นเกิดมาจากการชุมนุมประท้วงที่เกินเลยขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม จึงมีความคิดที่จะผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะอีกครั้งหนึ่ง

สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาก่อนออกกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเอาไว้ก็คือ ต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเปิดช่องให้บัญญัติกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ เพราะถ้าหากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เปิดช่องให้ทำได้ กฎหมายดังกล่าวก็จะมีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันทำให้กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะ มีอาจมีผลบังคับใช้ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้ในมาตรา ๔๔ ความว่า

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วจะพบว่า ลักษณะการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมนี้ เป็นการรับรองเสรีภาพอย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะยอมรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ก็ได้บัญญัติเปิดช่องในการจำกัดเสรีภาพชนิดนี้เอาไว้เช่นกัน โดยสังเกตได้จาก มาตรา ๔๔ วรรค ๒ “ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ” ซึ่งสามารถเข้าใจได้ว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นจะมีได้ในกรณีต่อไปนี้คือ

๑. กรณีที่มีการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นๆ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก จะเห็นได้ว่า กรณีที่มีการชุมนุมในที่สาธารณะ เป็นกรณีหนึ่งที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีการบัญญัติกฎหมายออกมามีจำกัดเสรีภาพชนิดนี้ได้ ดังนั้น กฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะในเบื้องต้น จึงมิใช่ กฎหมายที่มีสาระสำคัญของ

เนื้อหาขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และสมควรที่จะศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อรองรับการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าว

๓. ประเทศไทยควรมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอน วิธีการในการสลายการชุมนุมที่เป็นไปตามหลักสากลเอาไว้อย่างชัดเจน มิใช่กำหนดเป็นเพียงระเบียบแบบแผนหรือข้อบังคับภายในของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ประชาชนไม่อาจทราบได้ โดยวิธีการที่เป็นไปตามหลักสากล ก็เช่น ใช้คำเตือน ประกาศ ให้ผู้ชุมนุมสลายการชุมนุม หรือประท้วง ไซโล และกระบอง ผลักดันผู้ชุมนุม และใช้แก๊สน้ำตาหรือระเบิดควัน เป็นต้น

ทั้งนี้ก็เป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของผู้ชุมนุมจากการสลายการชุมนุม และเป็นหลักประกันแก่ผู้ชุมนุมว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมตามอำเภอใจ แต่การสลายการชุมนุมจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์หรือมาตรการที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการสลายการชุมนุมนี้ มีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ ในประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมได้ทำการอุทธรณ์คำสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมได้ด้วย ถ้าหากประเทศไทยสามารถนำขั้นตอนดังกล่าวมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการเพิ่มสิทธิให้แก่ผู้ชุมนุมและแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่สิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย

๔. นอกเหนือจากการบัญญัติกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้มีความเหมาะสมและยึดหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัดแล้วนั้น ยังคงมีสิ่งที่เหมาะสมพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่มีอาจมองข้ามได้ โดยผู้เขียนคิดว่าปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในขั้นของการบังคับใช้กฎหมาย มีอยู่ ๒ ประการดังนี้

ประการแรก จะมั่นใจได้อย่างไรว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะยอมรับและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายควบคุมการชุมนุมกำหนดเอาไว้ เพราะเหตุการณ์ในอดีตหลายครั้งชี้ให้เห็นว่ากลุ่มผู้ชุมนุมมิได้เคารพกฎหมาย มิได้เคารพหลักนิติรัฐ และมีได้เกรงกลัวต่อการลงโทษตามกฎหมายเลยแม้แต่น้อย แต่กลับเต็มใจและพร้อมใจที่จะทำความผิดทั้งๆที่รู้ว่าอาจถูกลงโทษตามกฎหมายหลายบทหลายมาตรา ยกตัวอย่างเช่น

๑. ความผิดฐานทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจาให้ประชาชนละเมิดกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

๒. ความผิดฐานยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมหยุดงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแผ่นดิน หรือเพื่อบังคับรัฐบาล ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาทบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาทบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๔. ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป กระทำการให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๑๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๕. ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทบาท

๖. ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตาย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๑๘ ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี

๗. ความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๙๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๘. ความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๙. ความผิดฐานกระทำการกีดขวางทางสาธารณะจนเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจรตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๘๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท เป็นต้น (๑๒)

บรรดาความผิดเหล่านี้หลายๆ ความผิดมีอัตราโทษที่สูงกว่าความผิดที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ผู้ชุมนุมยังเต็มใจกระทำโดยมิได้เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย เช่นนี้แล้ว ผู้ชุมนุมจะเกรงกลัวต่อโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (๑๓) อันเกิดจากการชุมนุมโดยไม่ขออนุญาต ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะหรือไม่เป็นเรื่องที่น่าคิด รวมถึงการที่กฎหมายควบคุมการชุมนุม ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมก็อาจเป็นเหมือนดาบสองคม เพราะที่ผ่านมากลุ่มผู้ชุมนุมก็ต้องการให้มีการสลายการชุมนุมเพื่อสร้างความไม่ชอบธรรมให้แก่รัฐบาลที่ใช้ความรุนแรงกับตนและยังอาจทำให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นไปอีกก็เป็นไปได้ ประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่มิอาจมองข้ามไปได้ เพราะถ้ามีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมแล้ว แต่ไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นการเปล่าประโยชน์ที่จะมีกฎหมายดังกล่าวขึ้นมา

ประการที่สอง ต้องยอมรับว่ามูลเหตุที่ทำให้เกิดการผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะนั้น เกิดขึ้นจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความรุนแรงในช่วงหลายๆปีที่ผ่านมา แต่โดยหลักการแล้วเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุม ย่อมต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือบังคับใช้กับการชุมนุมทุกประเภทที่อาจเกิดขึ้นในที่สาธารณะ เช่น การชุมนุมของชาวเกษตรกร การชุมนุมทางบันเทิง การชุมนุมทางศาสนา ดังนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการที่จะบังคับใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้มีความเหมาะสมกับการชุมนุมในแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มเกษตรกร ที่มีการประชุมประท้วงกันเป็นประจำอยู่แล้วแต่ไม่ได้มีความรุนแรงเหมือนกับการชุมนุมทางการเมือง ก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง ดังที่เริ่มปรากฏถึงความเห็นของกลุ่มผู้นำของเกษตรกรทั้งหลาย ที่เริ่มแสดงท่าทีที่ไม่เห็นด้วยกับการผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมดังกล่าว

การใช้กฎหมายในการควบคุมฝูงชน ผู้ชุมนุม และการปราบปรามการจลาจลต้องคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพ และหลักสิทธิมนุษยชนในการใช้กฎหมายในการควบคุมฝูงชนผู้ชุมนุม และการปราบปรามการจลาจล เมื่อเกิดเหตุการณ์การชุมนุมประท้วง การเรียกร้องของกลุ่มมวลชนต่าง ๆ และสถานการณ์ได้บานปลายจนเป็นการจลาจลขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาควบคุมดูแลให้การชุมนุมนั้นอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยยึดหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และ

ประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ทั้งนี้การดำเนินการควบคุมฝูงชนของเจ้าพนักงานจะต้องยึดหลักปฏิบัติภายในขอบเขตของกฎหมาย ที่ให้อำนาจไว้และจะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด และหลักสิทธิมนุษยชนสากลอีกส่วนหนึ่งด้วย

๑. การนำเทคโนโลยีมาช่วยในการควบคุมสถานการณ์

๑.๑ การประมาณการยอดผู้ชุมนุม

การรายงานยอดผู้ชุมนุมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหตุไม่สงบที่อาจเกิดขึ้นได้ บางครั้งนำไปสู่การวางแผนที่ผิดพลาดหรือหากมีการรายงานยอดผู้ชุมนุมมากเกินไป อาจทำให้เกิดความหวาดกลัวภัยของประชาชนเพิ่มขึ้น

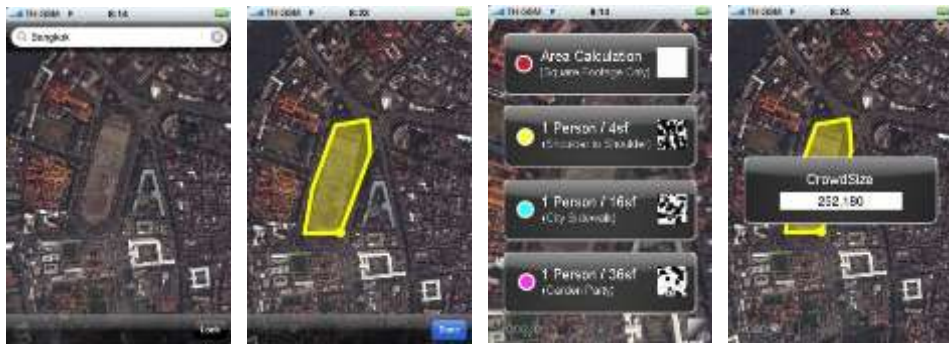
การคำนวณยอดกรณีผู้ชุมนุมเคลื่อนย้าย ในกรณีผู้ชุมนุมมีการเคลื่อนที่ อาจจะมีการตรวจนับตามจุด เช่น ขบวนแห่หรือการเดินแถว โดยประมาณการจากแถวแล้วคูณด้วยค่าเฉลี่ยของคนในแถว ซึ่งวิธีการที่เหมาะสมควรจะกำหนดให้มีการตรวจนับและคำนวณ ๒ จุด และมีการเปรียบเทียบกัน

กรณีผู้ชุมนุมไม่เคลื่อนย้าย ในปัจจุบันจะมีวิธีการประมาณการยอดผู้ชุมนุมแบบใหญ่ๆได้ ๓ แบบ คือ

๑.๑.๑ การคำนวณพื้นที่ที่มีผู้ชุมนุมอยู่แล้วนำจำนวนคนที่อยู่ใน ๑ ตารางเมตรหรือตารางหลาไปคำนวณกับจำนวนพื้นที่ ๒. การใช้โปรแกรมสำเร็จรูปคำนวณพื้นที่และเลือกกว่า ๑ ตารางหน่วย เช่น หลาหรือเมตร มีผู้ชุมนุมอยู่มากเท่าใดแล้ว

๑.๑.๒ ไปหาจำนวนผู้มาร่วมชุมนุม ซึ่งเป็นโปรแกรมสำเร็จรูปใช้วิธีการเช่นเดียวกับข้อแรก

(ที่มา : <http://www.thaigoogleeearth.com>,ออนไลน์,๒๕๕๙)



แผนภาพที่ ๔-๑ การใช้โปรแกรมสำเร็จรูปคำนวณพื้นที่การชุมนุมที่สนามหลวง กรุงเทพฯ ๑ คน ต่อ ๔ ตารางฟุต และได้ยอดผู้ชุมนุม

๑.๑.๓ ใช้เครื่องมือนับจำนวนคนที่เข้าไปสถานที่ชุมนุมซึ่งอาจจะใช้ได้เหมาะสมในพื้นที่การชุมนุมที่มีขอบเขต เช่น สนามกีฬา อาคาร ห้องประชุม

การประมาณการยอดผู้มาชุมนุมนั้นส่งผลต่อจิตวิทยาของผู้ชุมนุมหรือของประชาชน หรืออาจจะกระทบต่อแกนนำหากมีข่าวปรากฏว่ามีการรายงานจำนวนผู้ชุมนุมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในบางกรณีอาจมีการตรวจการณ์ทางอากาศ เช่น ใช้เฮลิคอปเตอร์ หรือสังเกตการณ์บนจุดสูงข่ม เช่น บนตึกสูง หรืออาจจะใช้การโรยเส้นเป็นตารางไว้ในพื้นที่ที่คาดว่าจะมีการไปชุมนุมไว้ก่อนแล้วทดลอง

นำบุคคลเข้าไปยื่น นั่ง นอน เพื่อประมาณการจำนวนคนได้ใน ๑ ตารางหน่วย เช่น ๑๐๐ ตารางเมตร เป็นต้น

๑.๒ การนำกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ช่วยระงับป้องกันเหตุความรุนแรง

การบริหารจัดการการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น จะต้องพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเต็มศักยภาพ วิทยาการและเทคโนโลยีในปัจจุบันมีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและมีราคาถูกลงเมื่อเทียบกับในอดีต จึงทำให้องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้นำวิทยาการและเทคโนโลยีเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในองค์กร เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เป็นวิทยาการและเทคโนโลยีประเภท หนึ่งในที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย

กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) ได้จัดทำโครงการนวัตกรรมการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเขตกรุงเทพมหานคร (Miracle Eyes) ซึ่งเป็นการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดทั่วพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ ตัว เพื่อช่วยในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยแบ่งเป็น ๕ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ จัดตั้งศูนย์ควบคุมกล้องวงจรปิดทุกตัวของภาครัฐในกรุงเทพมหานคร อาทิ กล้องโทรทัศน์วงจรปิดทั่วไปในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร

ระยะที่ ๒-๔ ร่วมมือกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (TOT) ในการติดตั้งกล้องเพิ่มเติมให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะติดตั้ง กล้องเพื่อเชื่อมโยงกับระบบของศูนย์Miracle Eyes

ระยะที่ ๕ ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดทั่วพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครสามารถเชื่อมโยงกันทั้งระบบและหากดำเนินการเสร็จสิ้นทั้ง ๕ ระยะ จะสามารถใช้กล้องในการยับยั้ง ช่มชู้ผู้กระทำความผิดและนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ยังสามารถประเมินสถานการณ์การชุมนุมเพื่อจัดกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเฉพาะจุด ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติการกิจในด้านป้องกัน ปราบปราม สืบสวนและการจราจรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ต้องใช้จำนวนบุคคลกรจำนวนมากโดยใช้เหตุ ตลอดจนเป็นต้นแบบให้กับจังหวัดต่าง ๆ นำมาปรับมาใช้

๒. การศึกษากฎการใช้กำลัง (Rule of Force)

เมื่อเกิดสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชน จำเป็นต้องใช้กำลังในการทำการจับกุมหรือเพื่อให้ยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้กำลังอย่างละเอียดตามแผนกรกฎ ๕๒ ซึ่งเป็นแผนการใช้กำลังของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีขั้นตอนจากเบาไปหนักเป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ในการทำงาน และมีความชัดเจนในตัวผู้รับผิดชอบในการควบคุมฝูงชนมากขึ้น ในระดับกองบัญชาการ มีรองผู้บัญชาการ ๑ คน เป็นผู้รับผิดชอบ และในระดับกองบังคับการ มีผู้บังคับการ ๑ คน เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีขั้นตอนการใช้กำลังดังนี้

๑. การแสดงกำลังของตำรวจ

๒. การใช้คำสั่งเตือน

๓. การใช้มือเปล่าจับกุม
๔. การใช้มือเปล่าจับล็อกบังคับ
๕. การใช้เครื่องพันธนาการ ปืนยิงตาข่าย
๖. การใช้คลื่นเสียง
๗. อุปกรณ์เคมี เช่น แก๊สน้ำตา สเปรย์พริกไทย
๘. กระบอง หรืออุปกรณ์ใช้ตี
๙. อาวุธที่ไม่เป็นอันตรายถึงตายอื่น เช่น กระสุนยาง อุปกรณ์ช็อตไฟฟ้า

นอกจากนี้ยังสมควรที่จะให้ความสำคัญด้านการศึกษาอบรม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตน

๓. แก้ไขหรือหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้ควรมีการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการควบคุมฝูงชน รวมถึงองค์การอัยการและศาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายทั้งในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายในการที่จะให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิการชุมนุมได้โดยง่าย แต่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเช่นกัน โดยไม่เป็นเพิ่มภาระหน้าที่หรือขั้นตอนในการปฏิบัติของผู้ที่ต้องการใช้สิทธิชุมนุมโดยสงบตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิเอาไว้

การชุมนุมนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของสาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือตามหลักกฎหมายสากล ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวไว้ในกฎหมายพื้นฐาน เช่น สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ว่า “ชาวเยอรมนีมีสิทธิที่จะชุมนุมกันโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือได้รับอนุญาตโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสองบัญญัติว่า “สำหรับการชุมนุมในสถานที่โล่งสิทธิในการชุมนุมดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือโดยฐานของกฎหมาย” ระบบกฎหมายไทยปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การใช้สิทธิในการชุมนุมที่กำหนดรับรองไว้ในระบบกฎหมายไทยนั้นยังไม่มีชัดเจน

การชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนภายในรัฐเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำเรียกร้องของตนและในขณะเดียวกันการชุมนุมในที่สาธารณะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกำหนดโครงสร้างทางกฎหมายรองรับการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีแนวทางในการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งตามระบบกฎหมายของประเทศไทยปัจจุบันได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๖๓ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

เห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชนในการที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการที่จะใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ยังคงพบว่าไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการใช้สิทธิของประชาชน และขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดการใช้กำลังในการสลายการชุมนุม ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บและล้มตาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจก็อาจได้รับผลกระทบในทางวินัยหรือถูกไล่ออกจากราชการได้แม้บทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐบาลได้ประกาศนั้นจะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งอาญา หรือทางวินัยก็ตาม แต่ในการชุมนุมของประชาชนก็ไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในการชุมนุมทุกครั้งไป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก

จากสภาพปัญหาข้างต้นเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการสั่งสลายการชุมนุมจนทำให้เจ้าหน้าที่ผู้สั่งสลายการชุมนุมถูกฟ้อง เช่น กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจังหวัดสงขลา (เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๔/๒๕๔๖) เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจในการเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองกึ่งหรือศาลรัฐธรรมนูญก็ดี ในกรณีที่มีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายกฏข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมีปัญหาว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากกรรมการของวุฒิสภาที่ได้ลงไปตรวจสอบเรื่องการสลายการชุมนุมของผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่จังหวัดสงขลา ซึ่งคณะกรรมการของวุฒิสภาเห็นว่าการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีปัญหาในประเด็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองเมื่อได้รับเรื่องก็พิจารณาตรวจสอบ ประการแรกที่ศาลปกครองวิเคราะห์คือ การชุมนุมและการสลายการชุมนุมฯ “เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง” เมื่อใช้คำว่า “ตำรวจเห็น” จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอาญา และใช้อำนาจจับกุมผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักกฎหมายได้กำหนดไว้เช่นนี้

หากเป็นเรื่องการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เริ่มตั้งแต่ สอบสวนจับกุม จนสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ คำสั่งในกระบวนการเหล่านี้ เรียกว่าเป็นคำสั่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจึงสรุปว่า กรณีการสลายการชุมนุมเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณา จากคำสั่งของศาลปกครองในเรื่องนี้ จึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ หากตำรวจสลายการชุมนุมแล้วกลายเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแสดงว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนประเมินว่า การชุมนุมนั้นเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ถ้าตำรวจไปสลายการชุมนุมทุกเรื่อง ตำรวจก็ต้องแจ้งว่าเป็นเรื่องความผิดทางอาญา เมื่อเป็นเรื่องความผิดทางอาญาจึงเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แต่กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าถ้าศาลปกครองพิจารณาแล้วเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แล้วเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญจะมีอย่างไรนั้น ในกรณีนี้

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลปกครองพิจารณาเช่นนั้นก็เท่ากับเห็นว่าผู้ชุมนุมในที่สาธารณะเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ก็หมายความว่า การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นความผิดตามกฎหมาย มิใช่เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจสลายการชุมนุมก็มีสิทธิที่จะสลายการชุมนุมได้ตลอดระยะเวลาที่มีการชุมนุม ถ้าเช่นนั้นการชุมนุมในทุกเรื่องก็ไปขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ที่เป็นเรื่องทางอาญาหมดทุกเรื่อง เมื่อเป็นความผิดอาญาแล้วเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจสั่งสลายการชุมนุม ตรงนี้เองที่จะไปกระทบกับหลักการในทางรัฐธรรมนูญ คือ ตามมาตรา ๖๓ ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอย่างไรก็ตาม มาตรา ๖๓ วรรค ๒ ได้มีข้อจำกัดไว้เช่นกันว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามวรรคแรกจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่สำคัญจะสามารถสลายการชุมนุมได้ก็เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการณ์สงคราม หรือระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือใช้กฎอัยการศึกเพราะฉะนั้นประเด็นสำคัญคือ จะแยกอย่างไรระหว่างการสลายการชุมนุมที่เป็นเรื่องทางปกครองกับการสลายการชุมนุมที่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในกฎหมายไทยมีฐานกฎหมายใดบ้างที่เชื่อมโยงไปสู่การสลายการชุมนุม มีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมหลายครั้ง หลายกรณี เช่น กรณีชาวบ้านปากมูลที่มาร้องที่ทำเนียบรัฐบาล นั้นเป็นกรณีหนึ่งที่มีการสลายการชุมนุม และไม่ใช่ว่าเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเรื่องที่ใช้อำนาจพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเกิดความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง หากจะเรียกค่าเสียหายก็สามารถฟ้องศาลปกครองได้

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ประเด็นว่าจะต้องไปฟ้องศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม การไปฟ้องศาลยุติธรรมใช้วิธีการพิจารณาที่เรียกว่าระบบกล่าวหาหมายความว่า ใครเป็นคนกล่าวหาคนนั้นต้องนำสืบ แต่ถ้าฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวน คือ เป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องค้นหาให้ได้ความจริงโดยคู่ความทั้ง ๒ ฝ่ายจะต้องช่วยเหลือในการแสวงหาความจริง ประเด็นที่สองอาจนำไปสู่เรื่องอื่น ๆ เพราะสิ่งที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นละเมิดในกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ละเมิดในทางแพ่งตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องต้องพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันผิดกฎหมายแต่คำว่า “ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง” เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เช่น ทำผิดกระบวนการขั้นตอน แม้ว่าจะมีอำนาจก็เป็นเรื่องการไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครองได้ หรือทำเกินกว่าอำนาจหน้าที่หรือใช้ความรุนแรงเกินไป ดังเช่นกรณีที่กรมการยุติธรรมได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ความรุนแรงเกินไป ในทางปกครองถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เพราะฉะนั้นกรณีเช่นนี้เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาในศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความแตกต่างกัน

การนำประมวลกฎหมายอาญามาใช้แก้ไขปัญหากรณีที่มีการชุมนุมในที่สาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาการนำกฎหมายมาใช้ผิดเจตนารมณ์ เพราะกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ในการปราบปรามผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นกฎหมายอาญาจะเข้าไปแก้ไขปัญหา โดยกำหนดสิทธิของประชาชนและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ กรณีนี้เห็นได้ว่าความผิดในการชุมนุม

ในที่สาธารณะนั้นถ้าพิจารณาจากเนื้อแท้ในการใช้สิทธิเรียกร้องมิใช่เป็นความผิดทางอาญา แต่เป็นการใช้สิทธิในการที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามที่ตนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมมิใช่เป็นการกระทำความผิดในทางอาญา นอกจากนั้นการสลายการชุมนุมยังนำพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับ กรณีเช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายผิดเจตนารมณ์เช่นกัน เพราะตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้อำนาจการปกครองทั้งหมดไปไว้กับนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวในการที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ดังนั้นถ้าเห็นว่าการเรียกร้องทางการเมืองเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศแล้วต้องมีการสลายการชุมนุมย่อมเห็นว่าจะไม่ถูกต้อง เพราะการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ตน

นอกจากนี้ยังพบว่าลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา นั้นหาใช่การชุมนุมที่กระทำภายในความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ เพราะกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นถูกปลุกปั่นด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา จนมีความรู้สึกที่รุนแรง เป็นสาเหตุของการกระทำอันละเมิดกฎหมายอยู่หลายครั้งหลายครา แต่สิ่งที่น่ากังวลยิ่งกว่าก็คือ กฎหมายที่มีอยู่เฉพาะหน้าไม่สามารถควบคุมการรวมกลุ่มของประชาชนจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเป็นเพราะสาเหตุที่มีความสำคัญ ๒ ประการ

ประการแรก ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติอย่างไรก่อนการชุมนุม หรือ ข้อห้ามในการชุมนุมในที่สาธารณะมีอะไรบ้าง เป็นผลให้ฝ่ายปกครองควบคุมการชุมนุมได้ยาก

ประการที่สอง ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงมาตรการหรือขอบเขตอำนาจอย่างเหมาะสมที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ในการควบคุมการชุมนุมได้ เมื่อมีความวุ่นวายเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องประกาศพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางในการยุติการชุมนุม ทำให้หลายครั้งเกิดความรุนแรงเกินกว่าเหตุ

ด้วยสาเหตุนี้ จึงมีผู้ที่พยายามผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เพราะจะเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนโดยตรง มีการกำหนดถึงขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะควบคุมการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน มิใช่กฎหมายทั่วไป ที่มีได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยเฉพาะมาบังคับใช้เหมือนที่ผ่านมา เช่น กฎหมายควบคุมการจราจรทางบก กฎหมายควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายอาญา รวมถึง พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้แม้จะพอควบคุมการชุมนุมได้เฉพาะหน้า แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าไรนัก เพราะมิได้กำหนดแนวทางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเอาไว้ และมีได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างชัดเจนและเหมาะสมในการควบคุมการชุมนุม

นอกจากนี้ถ้าหากมีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ก็จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในยามที่บ้านเมืองตกอยู่ในภาวะไม่ปกติ เช่น มีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารก็จะทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนเอาไว้ แล้วนำธรรมนูญการปกครองชั่วคราวที่ไม่มีการรับรองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนมาบังคับใช้แทน ผลที่ตามมาหลังจากนั้นก็ คือ ผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารย่อมสามารถออกคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ใดๆ

มาจำกัดเสรีภาพของประชาชนก็ได้ รวมถึงอาจมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างไม่เป็นธรรมด้วย ซึ่งการกระทำเช่นนี้ ถือเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างไม่ถูกต้อง แต่ทว่ามีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็จะสามารถเป็นหลักประกันแห่งสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมให้แก่ประชาชน ทั้งในยามที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และไม่ปกติได้

สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ เพื่อตอบคำถามวัตถุประสงค์บทที่ ๑ ข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

โดยที่ปัจจุบันสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในประเทศ และสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนในสังคม ส่งผลให้มีการชุมนุมเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ การชุมนุมเรียกร้องโดยสงบและปราศจากอาวุธถือว่าเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ประชาชนทุกคนสามารถกระทำได้และรัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ในปัจจุบันรัฐยังไม่ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมจึงต้องนำกฎหมายต่างๆที่มีอยู่มาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการชุมนุมสาธารณะได้เปลี่ยนแปลงรูปไปจากเดิมและบางครั้งมีความรุนแรงถึงขนาดที่ผู้ชุมนุมมีการใช้อาวุธ

กรอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะดังที่จะกล่าวต่อไป จะตั้งอยู่ในพื้นฐานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่พึงระลึกไว้เสมอว่า “ประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมและควบคุมมิให้การชุมนุมไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นเกินสมควร”

๑. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ชุมนุมจะต้องสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๖(๔) ที่กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถออกคำสั่งหรือกำหนดมาตรการในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจกำหนดมาตรการต่างๆ รวมถึง การใช้กำลังและเครื่องมือหรือยุทธวิธีอุปกรณ์เท่าที่จำเป็นตามหลักการ ดังนี้

๑.๑ หลักแห่งประสิทธิภาพและหลักความเหมาะสม : กล่าวคือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องใช้วิจารณ์ญาณเลือกออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมายที่สามารถจะดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเหมาะสมกับสถานการณ์

๑.๒ หลักแห่งความจำเป็น : กล่าวคือ องค์กรของรัฐจะต้องพิจารณาว่าในบรรดาคำสั่งหรือมาตรการหลายๆ ประการซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้นนั้น มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ยังคงมีประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามที่กฎหมายให้อำนาจ

๑.๓ หลักแห่งความได้สัดส่วน : กล่าวคือ องค์กรของรัฐต้องพิจารณาความสมดุลระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับประชาชนกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติในการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ตำรวจจะต้องเลือกดำเนินการที่เมื่อลงมือปฏิบัติการแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุดและเกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด แต่ยังคงเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้สถานการณ์นั้น ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการตรวจสอบและแก้ไข การปฏิบัติ ตลอดจน การบรรเทาผลร้ายหรือเยียวยาหลังจากการใช้กำลังเสร็จสิ้นแล้วด้วย

๒. หลักเสรีภาพในการชุมนุมและการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไว้ แต่การชุมนุมนั้นจะต้องเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ไม่ล่วงล้ำหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๒.๑ การชุมนุมที่ขอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และไม่เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

๒.๒ การชุมนุมที่ไม่ขอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการชุมนุมที่เกินขอบเขตเสรีภาพของการชุมนุมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือเกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ เช่น

๒.๒.๑ เป็นการชุมนุมในบริเวณสถานที่ประทับพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และของพระราชอาคันตุกะ

๒.๒.๒ เป็นการชุมนุมที่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน และหน่วยงานของรัฐ

๒.๓ วิธีการชุมนุมการชุมนุมต้องกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่ขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ทางหลวง หรือทางสาธารณะ การโฆษณาหรือปราศรัยจะต้องเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ อย่างสุจริต หากมีการใช้เครื่องขยายเสียงต้องไม่ใช่เสียงดังเกินสมควรจนอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญกับประชาชนบริเวณใกล้เคียง รวมถึงจะต้องไม่ใช่ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดการยั่วยุให้กระทำผิดกฎหมาย ดุถูกหรือดูหมิ่นผู้อื่น อันจะเป็นการส่งผลให้การชุมนุมมีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรง

๒.๔ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การชุมนุมใดที่ไม่เป็นไปตามกรอบแนวความคิดและหลักการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการแนะนำ ขอให้แก้ไข เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย หรือหากการชุมนุมเป็นไปโดยไม่สงบ มีความรุนแรง

เกิดขึ้น หรือมีเหตุอันสมควรให้เชื่อได้ว่าจะเกิดความรุนแรงขึ้นก็อาจดำเนินการเพื่อให้ยุติการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในการจะยุติการชุมนุมนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อคลี่คลายสถานการณ์การชุมนุมที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ หรือเกิดความรุนแรงได้ โดยอาจใช้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลัง หรืออาวุธได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ดังนี้

เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง เครื่องมือควบคุมฝูงชนหรืออาวุธ จนถึงที่สุด หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์ การใช้กำลัง เครื่องมือควบคุมฝูงชนหรืออาวุธ ต้องใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นและเหมาะสมกับความรุนแรงของสถานการณ์การใช้อาวุธต้องใช้เพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต หรือร่างกาย หรือเพื่อระงับยับยั้งเหตุความรุนแรงให้สงบ หรือเพื่อจับกุมผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายหรือต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี

การจะใช้กำลัง เครื่องมือควบคุมฝูงชนหรืออาวุธเพื่อยุติการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อใดนั้น ย่อมไม่ตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ ในการป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่นเพื่อให้พ้นจากภัยอันตราย อันเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมายที่ใกล้จะถึง โดยได้กระทำสมควรแก่เหตุ โดยอาจวินิจฉัยได้จากกรกระทำดังต่อไปนี้

๒.๔.๑ อากาการกิริยาจะต้องถือเอาอาการกิริยาผู้จะต้องถูกจับเป็นสำคัญ หากผู้ถูกจับจะต่อสู้เจ้าพนักงาน ซึ่งคำว่า ต่อสู้ นี้มีได้หมายความว่าเจ้าพนักงานจะต้องรอให้ถูกทำร้ายก่อนหรือไม่ แม้เพียงแสดงกิริยา ให้ปรากฏว่า ได้พยายามจะต่อสู้เท่านั้นก็พอแล้ว

๒.๔.๒ อาวุธและความร้ายแรงของอาวุธ เมื่อผู้จะต้องถูกจับต่อสู้หรือแสดงกิริยาจะต่อสู้แล้ว เจ้าพนักงานยังจะต้องระวังในเรื่องอาวุธที่จะใช้อีกอย่างหนึ่งด้วย โดยต้องเลือกให้สมควรกับการต่อสู้ แต่หากเป็นการจำเป็นจริงๆ แล้ว แม้ศักดิ์ของอาวุธที่ใช้จะผิดกันบ้าง แต่เป็นเวลาจำเป็น หากเจ้าพนักงานไม่ใช้อาวุธที่มีอยู่ป้องกันตัวแล้วอาจได้รับอันตรายได้ แม้เจ้าพนักงานจะใช้อาวุธเกินไปบ้าง ก็ไม่อาจเกินสมควรไปกว่าเหตุ

๒.๔.๓ กำลังและความจำเป็น กรณีที่ผู้ถูกจับมีกำลังมากกว่าในทางกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนคน หรือขนาดความแข็งแรงของร่างกายก็ตาม แม้เจ้าพนักงานจะใช้อาวุธเกินไปบ้าง ก็อาจอยู่ในฐานะพอสมควรแก่เหตุ เว้นแต่เจ้าพนักงานมีกำลังสามารถจะทำการจับได้โดยละม่อม แต่ไม่ได้กระทำให้ยอมเป็นการกระทำเกินกว่าเหตุ

๓. แนวทางการปฏิบัติ ผู้จัดการชุมนุม และผู้มีส่วนร่วมจัดการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุม มีหน้าที่ในการบริหารความเสี่ยงของการชุมนุมให้เป็นไปอย่างสงบ เรียบร้อย จึงต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยการปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ช่วยสอดส่องตรวจตรา ดูแลกลุ่มผู้ชุมนุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ยุ่ง ส่งเสริมให้ผู้ใดกระทำการอันละเมิดต่อกฎหมาย หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ถือประโยชน์ของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเจ้าหน้าที่ตำรวจ จักต้องบริหารความเสี่ยงในการชุมนุม และให้เตรียมการด้านการข่าว การประชาสัมพันธ์ กำลังพล หน่วยเฉพาะกิจ การส่งกำลังบำรุง การฟื้นฟูรักษาพยาบาล โดยปฏิบัติตั้งแต่ก่อนการชุมนุม ขณะชุมนุม การยุติการชุมนุม และการฟื้นฟูภายหลังการชุมนุม และหากมีการใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์ที่ไม่ใช่การป้องกันภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง

สามารถดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ให้เป็นไปตามสมควรแก่เหตุ และยุทธวิธีการใช้กำลัง ตามความจำเป็นของสถานการณ์ตามหลักสัดส่วน โดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีพร้อมกันให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนี้

- ๓.๑ การแสดงกำลัง
- ๓.๒ การใช้คำสั่งเตือน
- ๓.๓ การใช้มือเปล่าจับกุม การใช้มือเปล่าจับล็อกบังคับ
- ๓.๔ การใช้เครื่องพันธนาการ ปืนยิงตาข่าย
- ๓.๕ การใช้คลื่นเสียง
- ๓.๖ การใช้น้ำแรงดันสูง
- ๓.๗ การใช้อุปกรณ์เคมี เช่น แก๊สน้ำตา สเปรย์พริกไทย
- ๓.๘ การใช้กระบอกหรืออุปกรณ์ใช้ตี

๓.๙ อาวุธที่ไม่เป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตอื่นๆ เช่น กระสุนยาง อุปกรณ์ช็อตไฟฟ้า ทั้งนี้ให้มีการประกาศเตือนการใช้กำลัง และให้ใช้เวลาพอสมควร เพื่อให้ผู้ชุมนุมรับทราบ ถึงการใช้กำลังตามแต่กรณีดังกล่าว และการใช้กำลังให้เป็นไปตามความเหมาะสม จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ อนึ่ง ในการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติการใดๆ ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักผลประโยชน์สาธารณะของรัฐโดยส่วนรวม การใช้มาตรการใดๆ ตามกฎหมายจึงจำต้องสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักสัดส่วน และหลักความรุนแรงน้อยที่สุดที่มาตรการดังกล่าวยังสามารถทำให้รักษาผลประโยชน์สาธารณะของรัฐไว้ได้ มาตรการต่างๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องใช้ปฏิภาณไหวพริบในการดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี โดยผู้บัญชาเหตุการณ์จะต้องประเมินสถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นตลอดเวลา และสั่งการให้ใช้มาตรการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ การปฏิบัติอื่นๆ ให้ยึดถือตามนโยบายรัฐบาล คู่มือ และคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้จากผลการสัมภาษณ์ยังสามารถสรุปข้อเสนอแนะที่มีต่อแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ได้ดังนี้คือ

๑. ต้องพิจารณาข้อกฎหมายที่ให้อำนาจเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

๒. ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมเกิดจากการประกอบกำลังจากหลาย หน่วยงานซึ่งไม่เคยฝึกพร้อมกันมาก่อน สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะในทุกกองบัญชาการ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมต้องพิจารณาถึงเรื่องของสิทธิของเด็กและสตรีซึ่งมาเข้าร่วมชุมนุมด้วย โดยต้องคำนึงถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยของกลุ่มบุคคลที่ออกมาใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองสิทธิไว้ และหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ

๓. กำลังพลผู้ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุม เช่น ผบ.เหตุการณ์ รวมถึงผู้กำกับการผู้ทำหน้าที่รับแจ้งการขออนุญาตชุมนุม ต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมายโดยเฉพาะ และต้องมีความสามารถในการบริหารกำลังพลขนาดใหญ่ กรณีที่การชุมนุมอาจเกิดการลุกลามขยายขนาดขึ้น

๔. รูปแบบการประชุมในปัจจุบันที่มีจุดประสงค์โดยเฉพาะ มักมีกลุ่มบุคคลที่สาม เข้ามาแทรกแซงการประชุมและมักเป็นผู้ก่อความรุนแรง ดังนั้นผู้ควบคุมการประชุมต้องมีความรู้หลากหลาย เช่น มีชุดเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เจรจาการปฐมพยาบาลกรณีมีผู้บาดเจ็บในพื้นที่ชุมนุม หรือกรณีมีสถานการณ์วิกฤต โดยต้องมีหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะและผ่านการฝึกอบรมเป็นผู้เชี่ยวชาญ ต้องมีชุดปฏิบัติการพิเศษเพื่อคอยระงับเหตุการณ์รุนแรง

๕. ปัจจุบันมีปัญหาอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำหน้าที่ควบคุมการประชุม ทั้งอุปกรณ์ประจำกายเจ้าหน้าที่ เช่น ชุดเกราะ โล่กำบัง และอุปกรณ์ประจำหน่วย เช่น รถ มีไม่เพียงพอ แก๊สน้ำตา หน้ากากกันแก๊ส กระสุนยาง ดังนั้น ต้องมีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้อุปกรณ์ให้เพียงพอและเกิดประสิทธิผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า สรุปข้อเสนอแนะแนวทางได้ดังนี้

๑. เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นสิทธิทางการเมืองที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุมมิใช่จะกระทำโดยไม่มีขอบเขตจำกัด (Non-Absolute Right) แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขของการชุมนุมว่าต้องกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ กล่าวคือ การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คือ การชุมนุมที่มีเจตจำนงและพฤติการณ์ที่สงบ สันติ ไม่ใช้ความรุนแรง ไม่ยั่วยุ ชี้นำ หรือส่งเสริมให้ใช้ความรุนแรงทั้งในทางกายภาพและทางจิตวิทยา ไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการคุกคามความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ หรือทำให้ผู้อื่นหวาดกลัวว่าจะได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมที่ไม่สงบของปัจเจกบุคคลที่เข้าร่วมชุมนุมเพียงบางคนไม่เป็นเหตุให้ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ เว้นแต่การแสดงเจตจำนงของผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยส่วนรวมหรือผู้นำในการชุมนุมยอมรับพฤติกรรมที่ไม่สงบดังกล่าว หรือไม่คัดค้านหรือห้ามบุคคลที่ใช้ความรุนแรงหรือพกพาอาวุธเข้าร่วมชุมนุมโดยทันที หรือไม่ใช้ความพยายามตามสมควรในการป้องกัน คัดค้าน ระงับเหตุ แก๊ส หรือหลีกเลี่ยงมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว เช่นนี้ย่อมมิใช่การประชุมโดยสงบ คอป. ขอเรียกร้องให้ผู้นำและผู้ร่วมชุมนุมยึดมั่นในหลักการดังกล่าวและใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ต้องชุมนุมด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่ใช่อาวุธซึ่งรวมถึงการใช้สิ่งของใดๆ เยี่ยงอาวุธ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานด้านมนุษยธรรมและประโยชน์สาธารณะ เช่น หน่วยแพทย์พยาบาล หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัย หน่วยงานด้านการปกครองท้องถิ่นในการดูแลการประชุม การอำนวยความสะดวกต่อประชาชนในการใช้พื้นที่สาธารณะและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการอำนวยความสะดวกต่อสื่อมวลชนและหน่วยงานด้านมนุษยธรรมให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ

๒. ผู้นำการประชุมต้องมีความรับผิดชอบและควรสร้างความเข้าใจแก่ผู้ร่วมชุมนุมเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กรอบของกฎหมาย และ คอป. ขอเรียกร้องให้ผู้นำและผู้ร่วมชุมนุมยึดมั่นในวิถีทางของสันติวิธีและไม่ใช้ความรุนแรงอย่างเคร่งครัด งดเว้นพฤติกรรมหรือการใช้ถ้อยคำที่กระตุ้นให้เกิดความเกลียดชัง ปลุกเร้าให้ใช้ความรุนแรง หรือสร้างความหวาดวิตกต่อความ

ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินในหมู่ประชาชนและผู้ชุมนุม รวมถึงพฤติกรรมที่ทำหาย ดุหมิ่นเหยียดหยาม หรือยั่วยุให้เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชุมนุมใช้ความรุนแรงเพื่อผลักดันให้ความขัดแย้งขยายผลไปสู่ความรุนแรง เพื่อให้เกิดผลในการต่อสู้ทางการเมืองว่าฝ่ายใดที่ใช้กำลังก่อนเป็นฝ่ายที่แพ้ นอกจากนี้ คอป. เห็นว่า ผู้นำการชุมนุมต้องแสดงความรับผิดชอบต่อกรณีที่มีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยละเมิดกฎหมายและมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นด้วย

๓. การใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะการชุมนุมทางการเมืองที่ยืดเยื้อและยาวนาน ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีได้เข้าร่วมชุมนุม คอป. ขอให้ประชาชนเข้าใจว่าการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามครรลองของการระบอบประชาธิปไตยเพื่อสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องไปถึงรัฐบาล และตามธรรมชาติของการชุมนุมแล้ว ผู้ชุมนุมย่อมต้องการเรียกร้องความสนใจจากสื่อมวลชนและสังคม จึงมีการปราศรัยอย่างต่อเนื่องและเดินขบวนเรียกร้องในสถานที่สำคัญต่างๆ คอป. ขอให้ประชาชนที่มีได้ร่วมในการชุมนุมมีความอดทนอดกลั้น (tolerance) ต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าว และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับผู้ชุมนุมด้วยการแสดงความไม่พอใจหรือต่อต้านการใช้เสรีภาพโดยการปะทะระหว่างกัน อันอาจนำไปสู่เหตุการณ์ความไม่สงบขึ้นได้ คอป. ขอให้ประชาชนตระหนักว่า ในระหว่างที่ประเทศชาติเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งเช่นนี้ สังคมไทยต้องร่วมกันสร้างวัฒนธรรมของสังคมที่มีความอดทนอดกลั้น (Tolerant Society) ที่บุคคลซึ่งมีความแตกต่างทางมุมมองและความคิดเห็นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขโดยเคารพสิทธิและเสรีภาพระหว่างกัน

๔. รัฐต้องรับรองและประกันเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน โดยนอกจากจะไม่กีดกันและแทรกแซงการใช้เสรีภาพดังกล่าวแล้ว รัฐยังต้องคุ้มครอง ปลอดภัยของผู้ชุมนุมจากการก่อวินาศกรรม แทรกแซง หรือประทุษร้ายโดยบุคคลที่สามที่เป็นปฏิปักษ์หรือต่อต้านการชุมนุมที่ดำเนินไปโดยสงบ ตลอดจนมีหน้าที่ในการจัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะ เช่น การจัดการจราจร การให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่ไม่ได้ร่วมชุมนุม เป็นต้น

๕. การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ทั้งนี้ มาตรา ๖๓ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้ง การจำกัดเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นๆ ด้วย ตามมาตรา ๒๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๙ (International Covenant on Civil and Political Rights, ๑๙๖๙:๔๒๗) ซึ่งต้องกระทำโดยเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ขัดต่อหลัก ความได้สัดส่วนหรือพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality) และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมโดยคำนึงถึงการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ การประกันเสรีภาพในการชุมนุมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้ร่วมชุมนุม

๖. คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อความปรองดองแห่งชาติ (คอป.) มีความห่วงใยต่อการนำกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้เพื่อควบคุมการชุมนุม เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านี้มีเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะในกรณีที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงหรือมีการก่อการร้ายซึ่งมุ่งทำลายระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่การชุมนุมนั้นเป็นไปเพื่อเรียกร้องสิทธิหรือความเป็นธรรม นอกจากนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชกำหนดไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา หรือทางวินัยเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ตาม มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ซึ่งแม้จะมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่เมื่อมีการนำมาตรการตามพระราชกำหนดดังกล่าวมาใช้ในการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทางการเมืองก็ส่งผลให้เจ้าหน้าที่เลือกใช้วิธีการที่รุนแรงต่อผู้ชุมนุมได้เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการตีความคำว่า “สมควรแก่เหตุ” หรือ “กรณีจำเป็น” คอป. จึงขอให้รัฐบาลใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างสูงในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาจัดการสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทางการเมือง เนื่องจากกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่สอดคล้องกับหลักของความได้สัดส่วนหรือพอสมควรแก่เหตุ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวมได้

๗. เห็นว่ารัฐบาลต้องไม่สั่งการให้ทหารซึ่งถูกฝึกฝนให้ต่อสู้กับบอริราชศัตรูของประเทศเข้ามามีบทบาทในการควบคุมฝูงชนหรือยุติการชุมนุมของประชาชนซึ่งใช้สิทธิเสรีภาพของพลเมืองในการสะท้อนความต้องการไปยังรัฐบาลหรือสังคม เพราะการให้ทหารมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทำให้ภาพลักษณ์ที่ออกมาสู่สาธารณชนเป็นภาพที่มีความรุนแรง อาจทำให้สถานการณ์บานปลายได้ง่ายและอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งสร้างความสูญเสียอย่างมากดังเช่นวิกฤตการณ์ความรุนแรงในอดีตที่ทหารเข้าสลายการชุมนุมของประชาชน คอป. เห็นว่า ในการควบคุมการชุมนุมใดๆ รัฐบาลควรกำหนดให้เป็นบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา หน้าที่ความรับผิดชอบ และขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งได้รับการฝึกอบรมการควบคุมฝูงชนมาเป็นการเฉพาะและมีการฝึกปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อปฏิบัติภารกิจที่ต้องรับมือกับแรงกดดันและการโต้ตอบจากผู้ชุมนุม ทั้งในทางกายภาพและจิตวิทยา

๘. ในกรณีที่มีบุคคลที่ติดอาวุธแอบแฝงอยู่กับผู้ชุมนุมเพื่อใช้ความรุนแรง รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการพิเศษ โดยเจ้าหน้าที่หน่วยพิเศษที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นการเฉพาะจะต้องแบ่งแยกเป้าหมายอย่างแม่นยำและปฏิบัติการต่อเป้าหมายซึ่งใช้ความรุนแรงเพียงพอที่จำเป็นตามหลักความพอสมควรแก่เหตุเพื่อป้องกันภัยที่เป็นประจักษ์หรือใกล้จะถึง และเพื่อยับยั้งการกระทำที่เป็นภัยดังกล่าวเท่านั้น โดยอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิในชีวิตและความปลอดภัยทั้งของเจ้าหน้าที่ ผู้ชุมนุม ผู้ก่อเหตุ และประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ประเมินแล้วว่าปฏิบัติการจะส่งผลกระทบเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นจะต้องหยุดการปฏิบัติการทันที

๙. รัฐบาลต้องเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ในการยุติการชุมนุมที่เหมาะสม ปลอดภัย มีคุณภาพ และเพียงพอ รัฐบาลต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการควบคุมฝูงชนให้เตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติการกิจในการยุติการชุมนุมหรือควบคุมฝูงชนตามหลักสากลอย่างเคร่งครัด และให้มีทักษะความชำนาญอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยห้ามสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรงไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความรุนแรงของสถานการณ์หรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนการใช้กำลัง และอาวุธซึ่งต้องเริ่มจากระดับเบาไปหาหนักโดยใช้อาวุธที่ไม่เป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตเพื่อลดความสูญเสียและบาดเจ็บ และมีมาตรการที่เหมาะสมแก่กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งเป็นเด็ก เยาวชน สตรี หรือผู้สูงอายุ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการจัดการการชุมนุม

๑๐. รัฐบาลควรออกแบบจัดทำแผนปฏิบัติการยุติการชุมนุมและมาตรการในการควบคุมฝูงชนโดยไม่ใช้ความรุนแรง (Non-Violent Measures) และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้เกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนและการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงด้วย เช่น การอบรมจิตวิทยาในการควบคุมการชุมนุมและฝึกฝนทักษะในการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ รัฐบาลต้องฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่เข้าใจถึงบทบาทและการอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสมแก่บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข บรรเทาสาธารณภัย และสื่อมวลชน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชุมนุม รวมทั้งต้องประเมินความพร้อมของเจ้าหน้าที่ทั้งสภาพร่างกาย จิตใจ และทักษะที่จำเป็นต่อการควบคุมและสลายการชุมนุม ทั้งก่อนและหลังการปฏิบัติ ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ที่เผชิญหน้าและปะทะกับผู้ชุมนุมกลับไปปฏิบัติการโดยไม่ผ่านการประเมิน ฟิตเนส และเตรียมพร้อมสภาพจิตใจก่อนจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่อีก

๑๑. หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการในการควบคุมฝูงชนหรือในพื้นที่ที่มีการชุมนุมจะต้องมีความอดทนอดกลั้นต่อการยั่วยุหรือกระตุ้นให้ใช้ความรุนแรงจากผู้ชุมนุม ต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการสากล และเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือละเมิดหลักการสากลในการควบคุมฝูงชนและสลายการชุมนุม รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวโดยการตรวจสอบข้อเท็จจริง เยียวยาฟื้นฟูและอำนวยความสะดวกแก่เหยื่อและผู้ที่ได้รับผลกระทบ และนำตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐบาลและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์จะต้องแสดงความรับผิดชอบและขอโทษต่อกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นและมีการใช้มาตรการที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ

๑๒. รัฐควรส่งเสริมให้เกิดบรรทัดฐานของการชุมนุมและการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ปราศจากการใช้ความรุนแรงโดยสันติ ซึ่งอาจเริ่มจากการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็น และกำหนดกติกาในการชุมนุมร่วมกัน และส่งเสริมให้กติกาดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานของสังคม ซึ่งอาจนำไปสู่การจัดระเบียบการชุมนุมโดยกำหนดเป็นกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการชุมนุมในอนาคต ทั้งนี้ การจัดระเบียบการชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ความรุนแรง และป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุม โดยไม่เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน

๑๓. การกำหนดกติกา ระเบียบ หรือการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะอาจส่งผลให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน จึงต้องกระทำโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

และหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด รัฐต้องสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐต้องคำนึงถึงประเภทและลักษณะของการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะในภาวะปกติดังเช่นการชุมนุมอันสืบเนื่องจากความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ สังคม หรือแรงงาน ย่อมแตกต่างจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองซึ่งมีผู้เข้าร่วมชุมนุมจำนวนมากในภาวะที่ไม่ปกติและมีความขัดแย้งสูง รัฐบาลจึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่งที่จะไม่ทำลายพื้นที่สำหรับสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของประชาชนไปยังรัฐบาลและสังคม ทั้งนี้ รัฐบาลควรศึกษาและนำตัวอย่างในต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสม เช่น ประเทศอังกฤษซึ่งมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และรายละเอียดในการจัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน (Public Order Act, ๑๙๘๖:๓๔๖)”

การศึกษาในบทที่ ๔ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะผลการศึกษาดังนี้ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เกาหลีใต้ ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ ยกเว้น สหรัฐอเมริกาที่ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะจึงใช้กฎหมายทั่วไปคือ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ สำหรับการชุมนุมในสังคมไทย นับตั้งแต่ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนกระทั่งก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการชุมนุมจำนวนครั้งมากน้อยแตกต่างกันไปมีทั้งการเรียกร้องเรื่องเศรษฐกิจและการเมือง ในส่วนของความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทยมีแนวคิดที่แตกต่างกันต่อกฎหมายการชุมนุม ระหว่างฝ่ายที่เน้นการควบคุมกับส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุมแนวคิดการควบคุมหรือจำกัดการชุมนุมในสังคมไทยเกิดขึ้น จากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐมีแนวโน้มการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ทั้ง ๆ ที่การชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยไม่ได้มีแต่ประเด็นการเรียกร้องทางการเมือง เช่น การคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม หรือการคัดค้านนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่มีประเด็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ ทั้งผลผลิตทางการเกษตร ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย รวมถึง การค้าขายที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งการคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ การเวนคืนที่ดินจากการพัฒนา การอนุรักษ์ป่าไม้โดยไม่ให้อพยพคนออกจากป่า นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่เป็นประเด็นสมัยใหม่ ในเรื่องกลุ่มรักร่วมเพศ สิทธิสตรี โลกร้อน เป็นต้น จากรายงานของกระทรวงมหาดไทย มีสถิติจำนวนการชุมนุมในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เฉลี่ย ๒,๒๐๐ ครั้งต่อปี รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จำนวนเฉลี่ย ๑,๒๐๐ ครั้งต่อปี สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย จำนวนเฉลี่ย ๗๕๐ ครั้งต่อปี สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จำนวนเฉลี่ย ๑๕๐ ครั้งต่อปี ดังนั้นจึงไม่ควรยึดติดมีมายาคติว่าการชุมนุมเป็นเรื่องการเมืองที่แสวงหาอำนาจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่แท้ที่จริงแล้วการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องของประชาชนที่จะเข้าถึงเสรีภาพในการชุมนุมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดดุลยภาพของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ประกันเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ได้ร่วมชุมนุม ควรมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ

การประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับดังกล่าว ประเทศไทยใช้กฎหมายฉบับอื่นในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ถ้าผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมเกินขอบเขต แล้วกระทำผิดกฎหมายใด ก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนั้น โดยศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตีความกฎหมายในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ให้เกินขอบเขตตามรัฐธรรมนูญ ในอดีตการไม่มีกฎหมายการประชุมสภาฯ ทำให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายอื่นมาเป็นข้อห้ามทำให้การประชุมสภาฯ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติการจราจรทางบกพ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพของผู้มาชุมนุมและอาจทำให้การประชุมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง แต่สามารถทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ต้องได้รับผลกระทบจากการชุมนุมซึ่งไม่สามารถตอบโจทย์การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมกับการประกันสิทธิของประชาชนทั่วไป การใช้กฎหมายอาญามาดำเนินการกับผู้ชุมนุม ที่มาชุมนุมอย่างสงบและสันติ มีความไม่เหมาะสม เพราะผู้มาชุมนุมไม่ได้มีเจตนาร้าย เพียงแต่ประสงค์จะมาแสดงออกซึ่งความเดือดร้อนของตนเอง แต่หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา จะทำให้ผู้ชุมนุมต้องถูกจับกุมในกรณีไม่ได้รับการประกันตัว ยิ่งถ้าศาลตัดสินว่ามีความผิดด้วยแล้ว ก็ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวนาน ดังนั้นพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ จึงควรจะมีบทบัญญัติมาเพื่อที่จะประกันให้เสรีภาพในการชุมนุมเกิดขึ้นได้จริงในขณะเดียวกันก็เป็นการประกันสิทธิของประชาชนที่จะไม่ถูกกระทบจากการชุมนุมสภาฯ มากเกินไปนอกจากนี้ยังต้องบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ก่อให้เกิดการตีความหลากหลายอีกด้วย

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจำนวน ๕ ท่าน หลังจากที่ได้นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎีที่กำหนดมาใช้ในการประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ได้อย่างเหมาะสม การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้จำนวน ๒ ข้อ ประกอบด้วย

๑. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

๒. เพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

จากการศึกษาได้ข้อค้นพบที่ต่อวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าวข้างต้นโดยในบทที่ ๕ นี้ จะได้เสนอสรุปผลการวิจัยที่ต่อวัตถุประสงค์ทั้งสองข้อดังกล่าวและมีข้อเสนอเพื่อให้ผลการวิจัยนี้มีความสมบูรณ์ต่อไป

สรุป

ต่อวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ สรุปได้ว่าสถานการณ์การชุมนุมในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและยุทธวิธีที่แตกต่างไปจากในอดีต มีการระดมพลังมวลชนต่าง ๆ มีการใช้เครื่องกีดขวางและอาวุธเข้าขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกวิถีทาง มีการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ อันนำไปสู่ความรุนแรงและเกิดความวุ่นวายขึ้นและมักมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าควบคุมหรือเข้าสลายการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามหลักสากลนำสู่การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น นำสู่การลงโทษทั้งทางอาญาและทางวินัย ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่กล้าสั่งการหรือใช้กำลังเข้าระงับ ยับยั้งหรือปราบปรามกลุ่มผู้ร่วมชุมนุมที่ละเมิดต่อกฎหมาย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด ต้องควบคุมสถานการณ์การชุมนุมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มิให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติสุขของประชาชน ได้ตระหนักเห็นความสำคัญในการนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้เข้าใจถึงสิทธิ อำนาจหน้าที่ และให้ยึดถือเป็นแนวทางใน

การปฏิบัติ เมื่อเกิดความเข้าใจในหน้าที่และอำนาจที่ตนเองมี จะสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันปราบปราม ระวังยับยั้งสถานการณ์ต่าง ๆ ในการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมายให้ยุติได้โดยเร็ว

สภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ พบว่า การชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนภายในรัฐเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำเรียกร้องของตนและในขณะเดียวกันการชุมนุมในที่สาธารณะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกำหนดโครงสร้างทางกฎหมายรองรับการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีแนวทางในการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชนในการที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการที่จะใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ยังคงพบว่าไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการใช้สิทธิของประชาชนและขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ส่งผลให้เกิดการใช้กำลังในการสลายการชุมนุม ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บและล้มตาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจก็อาจได้รับผลกระทบในทางวินัยหรือถูกไล่ออกจากราชการได้แม้ทบทวนคดีกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐบาลได้ประกาศนั้นจะไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งอาญา หรือทางวินัยก็ตาม แต่ในการชุมนุมของประชาชนก็ไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในการชุมนุมทุกครั้งไป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก

จากสภาพปัญหาข้างต้นเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการสังสลายการชุมนุมจนทำให้เจ้าหน้าที่ผู้สังสลายการชุมนุมถูกฟ้อง นอกจากนี้ยังพบว่าลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา นั้นหาใช่การชุมนุมที่กระทำในความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ เพราะกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นถูกปลุกปั่นด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา จนมีความรู้สึกที่รุนแรง เป็นสาเหตุของการกระทำอันละเมิดกฎหมายอยู่หลายครั้งหลายครา แต่สิ่งที่น่ากังวลยิ่งกว่าก็คือ กฎหมายที่มีอยู่เฉพาะหน้าไม่สามารถควบคุมการรวมกลุ่มของประชาชนจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเป็นเพราะสาเหตุที่มีความสำคัญ ๒ ประการ

ประการแรก ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติอย่างไรก่อนการชุมนุม หรือ ข้อห้ามในการชุมนุมในที่สาธารณะมีอะไรบ้าง เป็นผลให้ฝ่ายปกครองควบคุมการชุมนุมได้ยาก

ประการที่สอง ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงมาตรการหรือขอบเขตอำนาจอย่างเหมาะสม ที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ในการควบคุมการชุมนุมได้ เมื่อมีความวุ่นวายเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางในการยุติการชุมนุม ทำให้หลายครั้งเกิดความรุนแรงเกินกว่าเหตุ

ด้วยสาเหตุนี้ จึงมีผู้ที่พยายามผลักดันกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ ให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เพราะจะเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนโดยตรง มีการกำหนดถึงขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะควบคุมการชุมนุมเอาไว้

อย่างชัดเจน มิใช่ناقฎหมายทั่วไป ที่มีได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการประชุมโดยเฉพาะมาบังคับใช้ เหมือนที่ผ่านๆมา เช่น กฎหมายควบคุมการจราจรทางบก กฎหมายควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียง กฎหมายอาญา รวมถึง พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้แม้จะ พอดควบคุมการประชุมได้เฉพาะหน้า แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าไรนัก เพราะมิได้กำหนดแนวทางการใช้ เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเอาไว้ และมีได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน และเหมาะสมในการควบคุมการประชุม

นอกจากนี้ถ้าหากมีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการประชุมในที่สาธารณะ ก็จะมี ประโยชน์อย่างยิ่งในยามที่บ้านเมืองตกอยู่ในภาวะไม่ปกติ เช่นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ผู้ทำการ ปฏิวัติรัฐประหารก็จะทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน เอาไว้ แล้วนำธรรมนูญการปกครองชั่วคราวที่ไม่มีการรับรองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนมาบังคับใช้ แทน ผลที่ตามมาหลังจากนั้นก็ คือ ผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารย่อมสามารถออกคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ใดๆ มาจำกัดเสรีภาพของประชาชนก็ได้ รวมถึงอาจมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะของประชาชน อย่างไม่เป็นธรรมด้วย ซึ่งการกระทำเช่นนี้ ถือเป็น การจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างไม่ ถูกต้อง แต่ทว่ามีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการประชุมแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็จะสามารถเป็น หลักประกันแห่งสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมให้แก่ประชาชน ทั้งในยามที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และ ไม่ปกติได้

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ สรุปได้ว่าแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับ ใช้กฎหมายในการควบคุมการประชุมสาธารณะ

๑. ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประชุมเกิดจากการประกอบกำลังจาก หลาย หน่วยงานซึ่งไม่เคยฝึกปรือร่วมกันมาก่อน สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ในการควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะในทุกกองบัญชาการ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการ ชุมนุมต้องพิจารณาถึงเรื่องของสิทธิของเด็กและสตรีซึ่งมาเข้าร่วมชุมนุมด้วย โดยต้องคำนึงถึงการ รักษาความสงบเรียบร้อยของกลุ่มบุคคลที่ออกมาใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยบัญญัติรับรองสิทธิไว้ และหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับ การชุมนุมโดยเฉพาะ

๒. กำลังพลผู้ทำหน้าที่ควบคุมการประชุม เช่น ผบ.เหตุการณ์ รวมถึงผู้กำกับการผู้ทำ หน้าที่รับแจ้งการขออนุญาตชุมนุม ต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมายโดยเฉพาะ และต้องมี ความสามารถในการบริหารกำลังพลขนาดใหญ่ กรณีที่การประชุมอาจเกิดการลุกลามขยายขนาดขึ้น

๓. รูปแบบการประชุมในปัจจุบันที่มีจุดประสงค์โดยเฉพาะ มักมีกลุ่มบุคคลที่สาม เข้ามา แทรกแซงการประชุมและมักเป็นผู้ก่อความรุนแรง ดังนั้นผู้ควบคุมการประชุมต้องมีความรู้หลากหลาย เช่น มีชุดเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เจรจาการปฐมพยาบาลกรณีมีผู้บาดเจ็บในพื้นที่ชุมนุม หรือกรณีมี สถานการณ์วิกฤต โดยต้องมีหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะและผ่านการฝึกอบรมเป็นผู้เชี่ยวชาญ ต้องมีชุด ปฏิบัติการพิเศษเพื่อคอยระงับเหตุการณ์รุนแรง

๔. ปัจจุบันมีปัญหาอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำหน้าที่ควบคุมการประชุม ทั้งอุปกรณ์ประจำ ภายเจ้าหน้าที่ เช่น ชุดเกราะ โล่กำบัง และอุปกรณ์ประจำหน่วย เช่น รถ มีไม่เพียงพอ แก๊สน้ำตา

หน้าากากันแก๊ส กระสุนยาง ดังนั้น ต้องมีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้อุปกรณ์ให้เพียงพอและเกิดประสิทธิผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

สาระสำคัญของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยที่ควรบัญญัติไว้ มีดังต่อไปนี้

๑. การแจ้งให้ทราบก่อนการชุมนุมสาธารณะ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ ให้การรับรองการชุมนุมสาธารณะไว้ในกฎหมายระดับต่างๆ ทั้งในรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ โดยมีสาระสำคัญคือการแจ้งให้ทราบก่อนการชุมนุมร่างพระราชบัญญัติของไทยที่เสนอโดยภาคส่วนต่างๆ และความเห็นจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าไม่ต้องขออนุญาตจัดการชุมนุม ดังนั้น งานวิจัยจึงเสนอว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่ควรต้องขออนุญาต แต่ควรกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดชุมนุมต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทราบ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ช่วงเวลาที่เหมาะสม สถานที่ในการชุมนุม การชุมนุมสาธารณะควรยึดหลักการแจ้งให้ทราบเพื่อให้เจ้าหน้าที่มาอำนวยความสะดวกให้กับผู้มาชุมนุมและประชาชนในละแวกที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบ อีกทั้งจะได้ทราบถึงระยะเวลาและกิจกรรมของผู้จัดการชุมนุมทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้วางแผนในการปฏิบัติงานได้ต่อไป และถ้าหากมีเหตุฉุกเฉินทำให้ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าได้ เช่น การชุมนุมโดยมิได้นัดหมายเร่งด่วน ก็ควรเปิดโอกาสให้สามารถแจ้งในภายหลังต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

๒. หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ ได้กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ ดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย งานวิจัยมีข้อเสนอว่า ผู้จัดการชุมนุมควรประสานการจัดการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มาร่วมชุมนุม รวมถึงดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดบริเวณสถานที่ชุมนุม ควบคุมสอดส่องไม่ให้ผู้มาชุมนุมใช้ความรุนแรงหรือพกอาวุธ ควบคุมการใช้เสียงให้เหมาะสมไม่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจนเกินสมควร และควรมีแนวคิดที่ว่าที่สาธารณะนั้นเป็นของส่วนรวมควรแบ่งปันพื้นที่ในการใช้ร่วมกัน โดยยึดหลัก “แบ่งปันทุก แบ่งปันสุข” ในกรณีนี้ผู้จัดการชุมนุมเห็นว่าไม่สามารถควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในความสงบได้ก็ต้องประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเร็วเพื่อขอความช่วยเหลือในการเข้าควบคุมผู้มาชุมนุมอย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุมเป็นการมาชุมนุมโดยต่างคนต่างออกมาเรียกร้องแสดงพลังก็ต้องเปิดโอกาสให้การชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นได้

๓. หน้าที่ของผู้มาชุมนุม ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่กำหนด ให้ความร่วมมือกับผู้จัดการชุมนุม ไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ถ้าหากผู้มาชุมนุมมีการยั่วยุ หรือใช้ความรุนแรง ย่อมทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นที่มาหลักการสันติ สงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ต่อไป ความสงบนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่การเดินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีขบวนการต่อต้านชาวยิว มีการอภิปรายและชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและไม่มีอาวุธ แต่แกนนำหรือผู้ปราศรัยมีการยกมือใช้สัญลักษณ์ที่กระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ซึ่งศาลได้ตัดสินว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ

๔. อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งห้ามและการอุทธรณ์ของผู้ชุมนุมการสั่งห้ามการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ ประเด็นสำคัญคือเหตุผลของการคัดค้านการชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบโดยมีเหตุผลประกอบ มิเช่นนั้นก็อาจเป็นการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมใดไม่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือเห็นว่าอาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามโดยให้มีหนังสือแจ้งผู้บังคับบัญชาถึงเหตุผล การคัดค้าน แต่ก็ต้องมีเหตุผลหรือมีความชัดเจนเพียงพอว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวมโดยให้ผู้ชุมนุมสามารถร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามมิให้ชุมนุมต่อผู้บังคับบัญชาและศาลปกครองได้ โดยการพิจารณาไม่ควรชักช้า อนึ่งเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรับภาระไว้เพียงฝ่ายเดียวจนกระทั่งกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้ชุมนุม อาจพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนที่มีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่างๆ ที่ชุมชนให้ความเคารพไว้วางใจ มาร่วมให้ความเห็นในการวินิจฉัยเบื้องต้นโดยดูตัวอย่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะจากประเทศเกาหลีใต้

๕. หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและความรู้ด้านการชุมนุมประเทศที่ทำการศึกษากัน ๕ ประเทศ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย งานวิจัยนี้เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อำนาจการจราจร อำนาจความสะดวกให้กับผู้มาชุมนุม ห้ามไม่ให้มวลชนมาปะทะกัน จัดการกับผู้มาก่อนกวนการชุมนุมอย่างทันท่วงทีอีกทั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ได้รับการฝึกฝนให้มีความอดทนต่อการยั่วยุและสภาพบรรยากาศที่ตึงเครียด ไม่ควรใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ขาดการอบรมมาเป็นอย่างดีในการจัดการกับผู้มาชุมนุม และตำรวจต้องไม่פקออวธในกรณีที่เป็นการชุมนุมอย่างสงบสันติและปราศจากอาวุธ

๖. การสลายการชุมนุม กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลายการชุมนุมได้ต่อเมื่อมาตรการอื่นไม่สามารถใช้ได้ผลแล้วเท่านั้น ดังนั้นในกรณีประเทศไทย มาตรการสลายการชุมนุมจะใช้ได้ต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวมเท่านั้น และจะใช้มาตรการสลายการชุมนุมก็ต่อเมื่อมาตรการอื่นใช้ไม่ได้ผลแล้วเท่านั้น โดยต้องมีการแจ้งผู้ชุมนุมก่อนที่จะดำเนินการเป็นลำดับจากเบาไปหาหนัก ตามหลักการของสหประชาชาติที่กำหนดไว้ ไม่ควรใช้อาวุธปืนในการสลายการชุมนุมนอกเสียจากว่ามีหลักฐานอย่างชัดเจนว่าผู้มาชุมนุมมีอาวุธร้ายแรงควรมีการกำหนดแนวทางและขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ในการควบคุม การใช้แก๊สน้ำตา ระเบิดควัน ท่อฉีดน้ำ ควรใช้ต่อเมื่อมีการใช้ความรุนแรงหรือเจตนาทำลายทรัพย์สิน การที่ภาครัฐจะสลายการชุมนุมอาจต้องกำหนดให้มีภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมสังเกตการณ์ในการดำเนินการเพื่อไม่ให้ภาครัฐกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้มาชุมนุมเสียเอง อีกทั้งเมื่อมีการสลายการชุมนุมก็ควรกำหนดให้มีการเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างเหมาะสม

๗. การชุมนุมในยามวิกาล กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของเกาหลีใต้ห้ามชุมนุมยามวิกาล เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจอนุญาต ในขณะที่เปรียบเทียบกับชุมนุมในประเทศไทย ผู้มาชุมนุมหลายๆ ครั้งมักจะมาพักค้างหลายคืน ไม่ได้มาแบบเข้าไปเย็นกลับเท่านั้น เช่น สมัชชาคนจน หรือกลุ่มอื่นๆ การพักค้างคืนในที่สาธารณะจึงควรกระทำได้ แต่ไม่ควรมีกิจกรรมการชุมนุมในยามวิกาล เนื่องจากอาจเสี่ยงต่อเรื่องความปลอดภัย และอาจกระทบต่อคนที่ไม่ได้มาชุมนุมที่ต้องการพักผ่อน ใน

ยามคำเคี้ยว ถ้าหากใช้หลัก “ใจเขา ใจเรา” ก็จะทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปอย่างสงบ สันติ และมีอารยะมากยิ่งขึ้น

๘. สถานที่ห้ามชุมนุม กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้ห้ามมิให้ชุมนุมใกล้สถานที่ราชการสำคัญในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยมีระยะห่างที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีประเทศไทย การห้ามมิให้ชุมนุมใกล้สถานที่บางแห่งควรห้ามเฉพาะพื้นที่ควรห้ามจริงๆ เช่น สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท ส่วนสถานที่อื่นๆ อาจมีระดับของกฎหมายหรือระยะห่างของการชุมนุมในสถานที่แตกต่างกันไป แต่หัวใจสำคัญคือการชุมนุมต้องเกิดขึ้นได้โดยไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ราชการต่างๆหรือชุมนุมจนกระทั่งขัดขวางการให้บริการสาธารณะ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ ต้องทำให้หน่วยงานนั้นๆ ยังคงสามารถปฏิบัติงานให้บริการกับประชาชนต่อไปได้ ควรทำความเข้าใจถึงธรรมชาติของการชุมนุมเรียกร้องจำนวนมาก เป็นไปเพื่อเรียกร้องความต้องการ บอกให้สังคมรับรู้ถึงปัญหาของตนเอง ถ้ามีการจำกัด หรือมีข้อห้ามเรื่องสถานที่ก็จะไม่ทำให้เกิดการกดดันต่อภาครัฐในการรีบเร่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

๙. บทลงโทษ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและเกาหลีใต้มีบทลงโทษทั้งโทษทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้จัดการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะได้รับโทษเบากว่าและบางประเทศ เช่น เยอรมนี มีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อวินาศกรรมการใช้สิทธิใน

การชุมนุม งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีบทลงโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ยั่วยุหรือกระตุ้นให้เกิดการใช้ความรุนแรงให้มีการใช้อาวุธควรเป็นโทษทางอาญาแต่อาจพิจารณาใช้กฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วได้ แต่ถ้าหากเป็นการมาชุมนุมโดยสงบ แต่อาจมีการทำผิดกฎหมายก็ควรเป็นโทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) สำหรับผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมก็ไม่ควรมีบทลงโทษถ้าหากเชิญบุคคลมาเข้าร่วมชุมนุมด้วยความสงบ แต่เกิดเหตุการณ์ที่ผู้มาชุมนุมใช้ความรุนแรง สำหรับผู้มาร่วมชุมนุมไม่ควรมีบทลงโทษ ยกเว้นแต่ผู้มาชุมนุมใช้ความรุนแรงทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง นอกจากนี้ประชาชนที่มาขัดขวางหรือยุยงกลุ่มผู้มาชุมนุมก็ควรมีบทลงโทษเช่นกัน ในส่วนของตำรวจ ควรมีบทลงโทษเฉพาะในกรณีที่ตำรวจที่ใช้ความรุนแรงกับผู้ชุมนุมเกินกว่าเหตุ ซึ่งก็ควรต้องพิจารณากันในรายละเอียดเป็นกรณีไป

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

๑.๑ ควรมีการนำหลักประกันสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิเรียกร้องตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาหรือในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น สาธารณรัฐเยอรมนีและฝรั่งเศสมาใช้ด้วย

๑.๒ ควรมีหลักการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการที่จะบริหารจัดการการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเป็นระเบียบเรียบร้อยเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยคุ้มครองทั้งทางแพ่ง อาญา และความผิดทางวินัยด้วย

๑.๓ ควรบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะและขอบเขตในการใช้สิทธิตามกรอบที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนไว้ให้ชัดเจน

๑.๔ ควรมีการบัญญัติกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะเกี่ยวกับวิธีการหรือขั้นตอนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน เพื่อสร้างความชัดเจนให้กับประชาชนที่ต้องการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุม โดยเนื้อหาของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นนั้น ควรที่จะมีความเหมาะสมและไม่เป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมากเกินไป โดยอาจยึดเอากฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะของประเทศประชาธิปไตยอื่นๆเป็นตัวอย่าง แล้วนำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย

๑.๕ ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงขั้นตอนหรือมาตรการในการสลายการชุมนุมที่มีความเป็นสากล รวมถึงกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเกิดจากการสลายการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ เป็นหลักประกันแห่งสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมตามอำเภอใจ

๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

๒.๑ จัดทำคู่มือ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๒.๒ จัดฝึกอบรมข้าราชการตำรวจผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมประจำปี และมีระบบการตรวจสอบการฝึก

๒.๓ ควรกำหนดขั้นตอนและมาตรการในการใช้กำลังและเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการควบคุมผู้ชุมนุมหรือฝูงชน และมาตรการขั้นตอนความจำเป็นในการใช้อาวุธปืน

๓. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๓.๑ ควรมีการศึกษาแนวคิดและวิธีการต่างๆที่เหมาะสมในการป้องกันปราบปรามการก่อจลาจล

๓.๒ ควรมีการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหลักสิทธิมนุษยชน. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ๒๕๕๖.

เจตน์ สถาวรศิลป์. “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... สำนักงานวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง”. ๒๕๕๘.

ชลัท ประเทืองรัตนา. “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ: ดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ ๙. (ฉบับที่ ๑), มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙.

ธันว์ เบ้าสิงสว. “ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อการชุมนุมทางการเมืองในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๓”. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๓.

ดิเรก เอื้อสมานไมตรี, สุธี อยู่สถาพร. “มาตรการทางกฎหมายในการใช้กำลังควบคุมฝูงชน”. วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี. ๒๕๕๖.

สมชาย ชัยคณานุกุล. “ความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายปกครองในจังหวัดชลบุรีต่อการชุมนุมเรียกร้องของประชาชน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึง ๒๕๔๐”. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๓.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ความเป็นมาและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา, ๒๕๕๘.

อรรถวิทย์ สายสืบ. “คู่มือการบริหารงาน การควบคุมฝูงชนในสถานที่สำคัญ. หลักสูตรบริหารงานตำรวจชั้นสูง รุ่นที่ ๓๘. กองบัญชาการตำรวจ”. ๒๕๕๗.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตำรวจตรี ภัคพงศ์ พงษ์เกตุตรา	
วัน เดือน ปีเกิด	16 กรกฎาคม 2504	
การศึกษา	โรงเรียนนายตำรวจ รุ่นที่ 38	
ประวัติการทำงาน (โดยย่อ)	23 ก.พ.55 – 30 ก.ย.57 1 ต.ค.57 – 30 ก.ย.57 1 ต.ค.57 – 29 ต.ค.58 30 ต.ค.58- 30 ก.ย.59	ผู้บังคับการตำรวจนครบาล 9 ผู้บังคับการ อำนวยการตำรวจภูธรภาค 1 รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล รองผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี
ตำแหน่งปัจจุบัน	1 ต.ค.59- ปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี ภัคพงศ์ พงษ์เกตุรา หลักรัฐบาล วปอ. รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การชุมนุมเรียกร้องสิทธิเป็นเสรีภาพที่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากสังคมขาดเสรีภาพในการชุมนุมย่อมถือไม่ได้ว่าสังคมนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยในปัจจุบันสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในประเทศ และสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสังคม ส่งผลให้มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยการชุมนุมเรียกร้องโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตามมาตรา 44 ว่า “ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ” แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนยังมีปัญหาการใช้สิทธิ เสรีภาพ เกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยใช้การชุมนุมเป็นเครื่องมือในการกดดันให้รัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งต้องลาออกไป ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเปลี่ยนไปเป็นการชุมนุมที่มีความรุนแรงและอยู่บนพื้นฐานของการเอาชนะกัน ไม่มีการเสมอหรือประนีประนอมกัน ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่ง นำไปสู่ความเสียหายในภาพรวมของประเทศ หากผู้ชุมนุมยังคงละเมิดกฎหมายไม่ใช้เสรีภาพภายในขอบเขตที่ตนมี จึงได้มีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย กำหนดแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ
- เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

ขอบเขตของการวิจัย

- ขอบเขตด้านเนื้อหา-เน้นการวิจัยเฉพาะสภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

- 2.ขอบเขตด้านพื้นที่-วิจัยเฉพาะพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล
- 3.ขอบเขตด้านเวลา-วิจัยสภาพปัญหาในการปฏิบัติขณะมีการชุมนุมในช่วงเวลาต่าง ๆ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการดำเนินการดังนี้

1.การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ใช้การสัมภาษณ์อดีตผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ แนวคำพิพากษาของศาล แผนการปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และใช้การนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะมีดังนี้

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

1.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเข้าระงับเหตุ

เมื่อมีเหตุการณ์ชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องกระทำด้วยความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ปะทะกันเพื่อเข้าระงับเหตุหรือควบคุมสถานการณ์นั้น ๆ หรือการนำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าระงับเหตุการณ์การก่อความวุ่นวายของกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งอาจส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไปตามขั้นตอนของกฎหมาย อาจตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น ทั้งที่ไม่มีเจตนากระทำผิดแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีดำที่ 2047/2550 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งทำหน้าที่เข้าระงับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยถูกกล่าวหาว่า “เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ, เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องรับโทษ” ต่อมาตุลาการศาลปกครอง ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากเห็นว่ามีพฤติการณ์เลือกปฏิบัติในการเข้าจับกุม และต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งลงโทษทางวินัย “ปลดออกจากราชการ” ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จนกระทั่งศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้กลับเข้ารับราชการ

เห็นได้ว่าไม่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเลือกกระทำการอย่างใด ย่อมส่งผลต่อกลุ่มคนที่ทั้งสองกลุ่มมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน และแม้ศาลจะพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติ

หน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ใช้ดุลพินิจปฏิบัติหน้าที่เข้า
ระงับเหตุเพื่อมิให้เกิดความชุลมุนวุ่นวายแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายคือผู้ฟ้องคดีโดนปลดออกจาก
ราชการทำให้เสียสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้ในกรับราชการตำรวจ อันเป็นเหตุที่มาแห่งคำพิพากษา
ของศาลปกครองนี้ ผลจากคำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างแก่เจ้าหน้าที่ผู้จะปฏิบัติหน้าที่คนอื่น ๆ ในการที่
จะตัดสินใจใช้ดุลพินิจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด เพราะอาจส่งผลเสียหายแก่ตนจนถึงขั้นถูก
ปลดออกจากราชการดังเช่นผู้ฟ้องคดีได้

1.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มาตรา 16

“ มาตรา 16 ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(5) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ ”

การบัญญัติถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตาม
อำเภอใจ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นอรรถวิสัยขึ้นอยู่กับ
บุคคล จึงไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้โดยเฉพาะการบัญญัติให้ความผิดดังกล่าวมีโทษทางอาญา การ
พิจารณาว่าการกระทำเพียงใดเป็นการทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน
หรือเสรีภาพ อันจะทำให้เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานดูแล
การชุมนุมสาธารณะสามารถสั่งการให้ดำเนินการแก้ไขได้ เปรียบเทียบกับในประมวลกฎหมายอาญา
จะมีข้อความลักษณะดังกล่าวแต่ต้องประกอบดังกล่าวก็เป็นเพียงเจตนาพิเศษซึ่งยังต้องมีการกระทำ
ซึ่งมีลักษณะภาวะวิสัยเป็นองค์ประกอบ เช่นในมาตรา 309 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “
ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิด
อันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ...” บทบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติให้มีการกระทำคือ “ ข่มขืนใจ
ผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด ” ไม่ใช่การทำให้กลัวโดยมีลักษณะเป็นอรรถ
วิสัยและสามารถวัดได้ยากและไม่มีมาตรฐานหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุม
สาธารณะนี้

1.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการทำตามแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มาตรา 21 วรรค 2

มาตรา 21 วรรค 2 บัญญัติว่า “ หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง
ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือ
สถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุม เลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่ง
ศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการ ที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการ
ดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะ ของสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ ”

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 21 สามารถใช้ได้อย่างกว้างขวาง
ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้นั้น ผลของการมีคำสั่งจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการตามที่
จำเป็นอาจกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้
ตามมาตรา 44 จะมีบทบัญญัติให้จำกัดสิทธิในการชุมนุมได้ก็ตาม ซึ่งการใช้ดุลพินิจได้ตามที่จำเป็นไม่
มีมาตรฐานหรือแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และหลักการใช้กำลังตามแผนกรกฎ 52 มีลักษณะ
ค่อนข้างเป็นนามธรรม ก่อให้เกิดความคลุมเครือในการออกคำสั่งหรือปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานว่า

การออกคำสั่งดังกล่าวจะกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม หากมุ่งแต่คุ้มครองสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมแต่เพียงด้านเดียว ย่อมกระทบถึงสิทธิของประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุมดังกล่าวด้วย จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าพนักงาน

2. ปัญหาการฝึกอบรมทักษะการควบคุมสถานการณ์การชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะมาตรา 19

ในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมจริงนั้น มีการประกอบกำลังเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานหรือแม้แต่หน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยกันเองแต่ไม่เคยฝึกมือกับสถานการณ์การชุมนุมร่วมกันมาก่อน เนื่องจากมักมีการเรียกประกอบกำลังกันอย่างเร่งด่วน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติ ทั้งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะในมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้แต่เพียงเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม ซึ่งหมายถึงหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะเท่านั้นที่ต้องผ่านการฝึกอบรมทักษะให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การอบรมใดที่มีเพื่อการควบคุมการชุมนุมสาธารณะหรือการบริหารจัดการคนขนาดใหญ่ไว้โดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้มีไว้เพื่อควบคุมการชุมนุม แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีบัญญัติระเบียบและหลักสูตรการควบคุมฝูงชนไว้ในระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 11 บทที่ 38 และตามโครงสร้างหลักสูตรนักเรียนนายร้อยตำรวจ หลักสูตรนักเรียนนายสิบตำรวจ ได้กำหนดให้มีวิชาการควบคุมฝูงชนเป็นส่วนหนึ่งของวิชาภาคการฝึกเท่านั้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ไม่เคยฝึกใช้อุปกรณ์พิเศษ อาวุธเคมี เมื่อเกิดสถานการณ์ที่ต้องใช้อุปกรณ์ในการควบคุมการชุมนุม อาจก่อให้เกิดผลเสียหายนได้

3. ปัญหาด้านกำลังพล พัสดูปกรณ์

3.1 ผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมสั่งการ จำเป็นต้องมีทักษะ ประสบการณ์ในหลากหลายด้าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะบัญญัติไว้เพียงตำแหน่งของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม แต่ไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติของการเป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมเอาไว้

3.2 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน เช่น เจ้าหน้าที่เจรจาต่อรองที่ผ่านการฝึกอบรม เนื่องจากไม่มีหลักสูตรการเจรจาต่อรองในสถานการณ์การชุมนุมประทักรูปแบบต่าง ๆ เอาไว้เป็นการเฉพาะ

3.3 พัสดูปกรณ์ และการส่งกำลังบำรุงกรณีที่มีการชุมนุมมีลักษณะยืดเยื้อยาวนาน จำเป็นต้องมีการจัดหาสถานที่พักค้างคืน เครื่องอุปโภค บริโภคและของใช้ที่จำเป็นให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเพียงพอ รวมถึงต้องมีสถานที่สำหรับใช้ในการสอบสวน หรือควบคุมตัวกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมาย

3.4 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ มักไม่ได้รับความร่วมมือ เช่นการขอสนับสนุนรถดับเพลิง รถสุชา รถไฟส่องสว่าง รวมถึงการร้องขอรับการสนับสนุนจากโรงพยาบาลต่าง ๆ กรณีมีเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมเกิดจากการประกอบกำลังจากหลาย หน่วยงานซึ่งไม่เคยฝึกร่วมกันมาก่อน สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดให้มีกองกำลังที่ประกอบด้วยกำลังพลทำหน้าที่ในการควบคุมฝูงชนโดยเฉพาะในทุก ๆ กองบัญชาการ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมต้องพิจารณาถึงเรื่องของสิทธิของเด็กและสตรีซึ่งมาเข้าร่วมชุมนุมด้วย โดยต้องคำนึงถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยของกลุ่มบุคคลที่ออกมาใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองสิทธิไว้ และหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ กำลังพลในหน่วยต้องได้รับการฝึกอบรมทั้งหลักสูตรการควบคุมฝูงชน รวมถึงหลักสูตรการฝึกเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าดำเนินการเมื่อเกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองและเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการและเนื่องจากการชุมนุมในแต่ละครั้งมักมีกลุ่มบุคคลไม่ทราบฝ่ายสามแฝงตัวร่วมกับกลุ่มผู้เข้าร่วมชุมนุม จึงเห็นควรมีการฝึกอบรมเพิ่มเติมด้วย เช่น หลักสูตรชุดปฏิบัติการพิเศษ การต่อต้านการก่อการร้ายสากล การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บในสถานการณ์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยในแต่ละกองกำลังการต้องมีบุคคลที่มีความสามารถ เฉพาะด้านตามที่ปรากฏในแผนกรกฎ 52 ให้ครบถ้วนด้วย

2. กำลังพลผู้ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมทุกระดับ ตั้งแต่ ผบ.เหตุการณ์ ทีมบริหารวิกฤตการณ์และกำลังพลซึ่งมีหน้าที่เฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น ผู้เจรจาต่อรอง ประชาสัมพันธ์ ต้องมีความรู้ ความเข้าใจข้อกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง แผนกรกฎ 52 และต้องรู้หน้าที่ของตน รวมถึงต้องมีความสามารถในการบริหารกำลังพลขนาดใหญ่ กรณีที่การชุมนุมอาจเกิดการลุกลามขยายขนาดขึ้น

3. กำลังพลทุกระดับชั้นตั้งแต่ ผบ.เหตุการณ์ หรือทีมบริหารวิกฤตการณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะด้าน ต้องมีการฝึกอบรมและฝึกซ้อมตามแผนการควบคุมการชุมนุมร่วมกัน แผนกรกฎ 52 และแผนเผชิญเหตุ เฉพาะพื้นที่ เฉพาะกรณี และนอกจากจะฝึกร่วมกันภายในหน่วยงานแล้ว ยังต้องมีการฝึกซ้อมร่วมกับหน่วยงาน อื่น ๆ เช่น หน่วยงานในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากวิสดู อุปกรณ์ที่ใช้ในการควบคุมฝูงชนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีปริมาณไม่เพียงพอ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นด้วยจึงมีความจำเป็นต้องฝึกซ้อมร่วมกันเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัจจุบันมีปัญหาอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุม ทั้งอุปกรณ์ประจำกายเจ้าหน้าที่ เช่น ชุดเกราะ โล่กำบัง และอุปกรณ์ประจำหน่วย เช่น รถ มิไม่เพียงพอ แก๊สน้ำตา หน้ากากกันแก๊ส กระสุนยาง ดังนั้น ต้องมีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้มีวิสดูอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอและเกิดประสิทธิผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

5. ให้นำเทคโนโลยีมาใช้ฝึกซ้อมในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ฝึกซ้อมกับเครื่องซิมูเลเตอร์ CCTV เครื่องโดรนบังคับ

ความคิดเห็นกรรมการ

๑. ผู้ทรง

ควรเพิ่มเอกสารอ้างอิง เช่นคำพิพากษา ข้อเท็จจริงต่างๆ

๒. ที่ปรึกษา

ไม่มีคอมเม้น ดี

๓. อ.ที่ปรึกษา

เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องประสบปัญหาหลายด้าน ทั้งถ้าไม่ปฏิบัติก็เป็นความผิด ปฏิบัติก็เป็นความผิด ทำให้เกิดความยุ่งยากในการแก้ปัญหาในอนาคต

เป็นเอกสารวิจัยที่ดีเป็นแนวทางให้ใช้ศึกษาต่อไป

ในส่วนเนื้อหา//รูปแบบวิจัย//

บท ๑ วัตถุประสงค์. ประโยชน์

บท ๒ ส่วนนำของบท ลิสรายการหัวข้อที่จะศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวคิด การวิจัย ทำสรุปท้ายบท ๒ เพิ่มเติม

บท ๓ ปรับชื่อเรื่อง จัดทำส่วนนำของบท มีลำดับหัวข้อที่จะศึกษา มีปัญหา ๓ ข้อ สรุปว่า ปัญหาที่ค้นพบ ๓ ข้อ ว่าได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขไว้ชัดเจนแล้ว

บท ๔ สรุป กำหนดให้ชัดเจน ว่า เมื่อศึกษาแล้วตอบวัตถุประสงค์ข้อ ๑ ว่า...ข้อ ๒ ว่า... และ สรุปให้กระชับ ตอบปัญหา ๓ ข้อให้ชัดเจน

บท ๕ ยกมาจากข้อ ๑ บท ๓ ข้อ ๒ บท ๔ ไม่ต้องเขียนใหม่ ยกมาทั้งแห่ง สรุปได้ดังนี้
ข้อเสนอแนะ ไม่มี ชัดเจนแล้ว

ผลการแถลง ผ่าน

แก้ไขเอกสาร ส่งกองวิชา ชั้น ๕