

การจัดการความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะ
กรณีศึกษา ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา
และประเทศไทย*

มนชนก พรหมรัตน์

หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Email: p.monchanok@gmail.com

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งวิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนา
มนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา
2561 เรื่อง “การจัดการความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะ กรณีการศึกษา ประเทศ
อังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย”

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจหลักการ โดยเฉพาะวิธีการและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการความปลอดภัยสาธารณะในการชุมนุม จากการสำรวจทบทวนรูปแบบและเครื่องมือของรัฐจากกรณีศึกษาของ 3 ประเทศ พบว่า 1) ประเทศอังกฤษอันเป็นประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะ 2) ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะ และ 3) ประเทศไทย ที่มีประสบการณ์การชุมนุมทางการเมืองครั้งใหญ่หลายครั้ง และมีพัฒนาการจากการไม่มีกฎหมายเฉพาะสู่การมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกในประเทศไทย อย่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่าง จากกรณีศึกษา และพัฒนาการสู่แนวทางการจัดการของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการจัดการความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในการชุมนุมทางการเมืองในอนาคต

คำสำคัญ: เสรีภาพในการชุมนุม, การชุมนุมสาธารณะ, ความปลอดภัยสาธารณะ, กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

Public Safety Management in the Case of Public Assembly in England, United States of America and Thailand*

Monchanok Promrat

Master of Arts Program in Human and Social Development

Graduate School, Chulalongkorn University

Email: p.monchanok@gmail.com

*This research article is a part of the thesis on, “Public Safety Management in Case England United States of America and Thailand” (2018) in the Master of Arts Program in Human and Social Development, Graduate School, Chulalongkorn University

Abstract

This paper aims to obtain an understanding of the principles, methods and legal mechanisms involved in managing public safety. This is done by reviewing the models and tools in the 3 countries -- England, where there are specific laws on public assembly, the United States of America where there is no specific law, and Thailand where there are several political assemblies in the past decade that the country has enacted Public Assembly Act B.E. 2558 (2015). The paper investigates similarities and differences in these case studies with the aim to suggest the development of public safety management during future political assemblies in Thailand.

Keywords: public assembly, freedom of assembly, public safety management, laws on public assembly

บทนำ

“การชุมนุมสาธารณะ” เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และเป็น การมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีมักจะเกิดขึ้นในวิถีของสังคม ประชาธิปไตย ที่ได้รับความนิยมนิยมและยอมรับในสังคมประชาธิปไตยว่า เป็นหนทางที่จะแสดงออกซึ่งพลังในการกดดันได้ดี (ณรงค์ บุญสวยขวัญ , 2552) การชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือเพื่อเรียกร้อง หรือแสดงออกในเรื่องใด การรวมกลุ่มของคนจำนวนมากในการชุมนุมประท้วง ในสถานที่ใด สถานที่หนึ่งในระยะเวลาอันระยะหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ เป้าหมายเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนก็อาจมีความต้องการที่แตกต่าง กัน มีอารมณ์ที่จะอดทนต่อแรงกดดันได้แตกต่างกัน ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็น ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย และความไม่ปลอดภัยขึ้นได้ ทั้งนี้ไม่ใช่แค่ปัจจัยภายในที่กลุ่มชุมนุมหรือ ผู้เข้าร่วมผู้ชุมนุมเท่านั้น ในหลายครั้งความไม่สงบเรียบร้อยและความไม่ ปลอดภัยก็อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยภายนอกอย่างการใช้กำลังควบคุมที่ ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ และนำไปสู่สถานการณ์ ที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ เลวร้ายมากยิ่งขึ้น

การชุมนุมประท้วงส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการชุมนุมโดยสงบ สันติ และปราศจากความรุนแรง แต่การรวมกลุ่มของคนจำนวนมากใน ลักษณะที่มีพฤติกรรมความเป็นฝูงชน (crowd) มาตรการและวิธีการ ควบคุมฝูงชนของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบริบทสถานการณ์เหตุการณ์ทาง การเมืองบางอย่างที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเป็นปัจจัยกระตุ้นไปสู่ บรรยากาศทางการเมืองของการต่อสู้ ซึ่งเป็นโอกาสบานปลายไปสู่ความ รุนแรง กลายเป็นการจลาจล (riot) หรือฝูงชนวุ่นวาย (mob)

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

ตาราง 1: เปรียบเทียบจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง

ปีที่เกิดเหตุการณ์	กลุ่มชุมนุมหลัก	รูปแบบความรุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย: คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย: คน)
2551 (25 พ.ค.- 25.ค.)	1) กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) 2) กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.)	- การปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และเจ้าหน้าที่ตำรวจ - การปะทะกันระหว่างกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนว	737	8

ปีที่เกิดเหตุการณ์	กลุ่มชุมนุมหลัก	รูปแบบความรุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย: คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย: คน)
		ร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.) - การลอบทำร้ายด้วยอาวุธในพื้นที่ชุมนุมหรือระหว่างการเคลื่อนขบวน - วินาศกรรม		
2553 (15 มี.ค.-23พ.ค.)	1) กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.)	- การปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และเจ้าหน้าที่ทหาร - การลอบทำร้ายด้วยอาวุธในพื้นที่ชุมนุมหรือระหว่างการเคลื่อนขบวน - วินาศกรรม - ทำลายทรัพย์สินและสินทรัพย์ของรัฐบาลและเอกชนถูกเผาทำลาย	1,386	87
2556-2557 (30 พ.ย. 56-29 พ.ค.57)	1) คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	- คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข(กปปส.)	927*	28*

ปีที่เกิดเหตุการณ์	กลุ่มชุมชนหลัก	รูปแบบความรุนแรง	ผู้บาดเจ็บ (หน่วย: คน)	ผู้เสียชีวิต (หน่วย: คน)
	(กปปส.) และแนวร่วม	และแนวร่วม และเจ้าหน้าที่ตำรวจ - การปะทะกันระหว่างกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.) - การลอบทำร้ายด้วยอาวุธในพื้นที่ชุมนุมหรือระหว่างการเคลื่อนขบวน - วินาศกรรม		

หมายเหตุ: ข้อมูลจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตรวบรวมจากศูนย์บริการแพทย์ฉุกเฉินกรุงเทพมหานคร (ศูนย์เอราวัณ) และกระทรวงสาธารณสุข, (*) ตัวเลขรวมเหตุการณ์ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

จากจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่าท่ามกลางการเกิดขึ้นของการชุมนุมประท้วงทางการเมืองแทบจะทุกครั้งของประเทศไทยมีความไม่ปลอดภัยเกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ กลุ่มชุมนุมเองและสังคมไทยเองต้องเผชิญกับสถานการณ์ความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงในหลากหลายรูปแบบ และไม่ได้จำกัดขอบเขตว่าเกิดขึ้นเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องในการชุมนุมอีกต่อไป แต่บุคคลทั่วไปเองก็มีความเสี่ยงในการเผชิญกับความเสี่ยงเหล่านี้เช่นกัน

ด้วยสถานการณ์และเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงเริ่มมีการตั้งคำถามถึง “ความปลอดภัยในการชุมนุม” และเป็นที่มาของการค้นหาแนวทางหรือวิธีการที่จะดูแลความปลอดภัยสาธารณะให้เกิดขึ้นในสถานการณ์การชุมนุม แนวทางหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาแนะนำเสนอ ก็คือการมีกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้ก็ยังเป็นข้อกังวลถึงความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการจำกัดสิทธิ

เรื่องดังกล่าวจึงเป็นที่มาของบทความนี้ โดยผู้เขียนจะนำเสนอแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ (public assembly) การจัดการความปลอดภัยสาธารณะในการชุมนุมในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย หลังจากนั้นผู้เขียนจะวิเคราะห์เปรียบเทียบจากกรณีศึกษาเป็นส่วนสุดท้าย เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างและพัฒนาการสู่แนวทางการจัดการของประเทศไทย อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเพื่อพัฒนาแนวทางการจัดการความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในการชุมนุมทางการเมือง

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ (public assembly)

การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นหลักการสากลที่ได้รับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR) แต่เป็น “สิทธิสัมพันธ์” กล่าวคือสามารถจำกัดได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (national security) และความปลอดภัยสาธารณะ (public safety) ปกรณ์ นิลประพันธ์ (2555) กล่าวว่า การรับรองการชุมนุมแบบมีข้อจำกัดของกติกาดังกล่าวสืบเนื่องมาจาก การชุมนุมโดยเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น นอกจากเป็นการรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้พื้นที่สาธารณะของผู้อื่น

แล้ว ยังมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมและความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะได้ตลอดระยะเวลาที่มีการชุมนุม ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุม และผู้ร่วมชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงมีหน้าที่ “ร่วมกัน” ในการบริหารจัดการความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง ทั้งผู้ชุมนุมและประชาชนที่ไม่ได้เป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุม

การนิยามความหมายของการชุมนุมสาธารณะนั้น มีฐานคิดที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสำนักคิด ในทางสังคมวิทยาการเมืองมองว่าการชุมนุมสาธารณะ เป็นกิจกรรมการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง ที่เกิดขึ้นตามหนทางของระบอบประชาธิปไตยและเป็นสิทธิทางการเมืองของประชาชน อีกนัยหนึ่งก็เป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบหนึ่งได้เช่นกัน แต่หากกิจกรรมรวมตัวนี้เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ความหมายของการชุมนุมก็เปลี่ยนไปเป็นผู้ชนที่บ้าคลั่งได้ ในขณะที่ในทางรัฐศาสตร์มองการชุมนุมเป็นยุทธวิธีสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในขณะที่สำนักคิดทางกฎหมาย การชุมนุมสาธารณะจะถูกนิยามตามกรอบของกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามบริบทของกฎหมายในแต่ละประเทศ หากประมวลวิธีคิดทั้ง 3 แนวคิดเข้าด้วยกันอาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นสิทธิการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง ถือเป็น การเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านยุทธวิธีต่างๆ ทั้งนี้หากอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่เหมาะสมและเข้าใจในบริบทของสถานการณ์ ก็จะหลีกเลี่ยงสถานการณ์การชุมนุมที่มีความเสี่ยงต่อความไม่สงบเรียบร้อยของสังคมได้” จากการนิยามความหมายของการชุมนุมสาธารณะ เราจะพบประเด็นสำคัญร่วมกัน จากนิยาม

ข้างต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า หลักการพื้นฐานสำคัญของการชุมนุมสาธารณะ ก็คือ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง

ถึงแม้ว่าการชุมนุมโดยสงบจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพพื้นฐานที่ในระดับสากลรับรอง แต่ความเสี่ยงในการเกิดความไม่ปลอดภัยในการชุมนุม ก็เป็นประเด็นที่ในระดับสากลคำนึงถึงเช่นกันว่า การชุมนุมสาธารณะมีความจำเป็นที่จะต้องมีการขออนุญาต ซึ่งมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและขอบเขตการชุมนุมไว้ในสนธิสัญญา กติกา ระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยแต่ละประเทศอาจออกเป็นกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการชุมนุมภายในประเทศเอง

ประเทศอังกฤษ

การชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น อยู่ภายใต้กฎหมาย Public Order Act 1986 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่อง การชุมนุมในที่สาธารณะโดยเฉพาะ แบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การชุมนุมในที่สาธารณะแบบอยู่กับที่ (sit and still) และการชุมนุมแบบเดินขบวนในที่สาธารณะอันเป็นการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ (meeting on the move) โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดขึ้นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยตรง คือ การบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมที่มีขอบข่ายกฎหมาย อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการจลาจล (riot) ความผิดฐานก่อความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (violent disorder) ความผิดฐานก่อการทะเลาะวิวาท (affray) และ ความผิดฐานยั่วยุให้เกิดความรุนแรง (fear or provocation of violence)

2) เป็นกฎหมายที่บัญญัติอำนาจให้เจ้าพนักงานโดยเฉพาะ ดำรวจเป็นผู้ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เช่น การออกระเบียบเงื่อนไข ในการชุมนุม หรือจับกุมผู้ต้องหาโดยไม่ต้องมีหมายจับ

3) เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และขั้นตอนในการจัดการ ชุมนุม ทั้งขั้นตอนการอนุญาตจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ต่างๆ ตลอดจนสามารถออกคำสั่งเฉพาะที่กำหนดเงื่อนไขเพื่อให้การชุมนุมนั้น เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย เช่น ออกคำสั่งห้ามมิให้มีการพกของ บางอย่างเข้าไปที่ชุมนุมซึ่งอาจนำไปก่ออันตรายได้

ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ได้แบ่งช่วงระยะเวลาการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะเป็นสองช่วงคือ การชุมนุมในช่วงภาวะปกติและการชุมนุมในช่วงภาวะไม่ปกติ วินิจ เจริญชัยยง (2539) แบ่งองค์ประกอบออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม อันได้แก่

ผู้จัดการชุมนุม มีหน้าที่ 3 ประการคือ จัดการควบคุมการ ชุมนุมให้อยู่ในความสงบ ประสานงานกับทางราชการ และรับผิดชอบ ความเสียหายใดใดที่เกิดขึ้น

ผู้ร่วมการชุมนุม อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย Public Order Act 1986

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจ ในการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมเท่าที่จำเป็น ไม่สามารถสั่งห้าม การชุมนุมได้ ยกเว้นว่าพื้นที่การชุมนุมนั้นเป็นของรัฐ เช่น สำนักงาน ราชการ เป็นต้น โดยในกรณีที่มีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่จะหมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจยศสูงสุดที่ปรากฏอยู่ในสถานที่

การชุมนุมนั้นๆ แต่หากเป็นกรณีกำลังจะเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะหมายถึง ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่นั้นๆ

2) หลักเกณฑ์วิธีการใช้สิทธิการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งจะมีขั้นตอนหลักๆ 3 ขั้นตอน กล่าวคือ 1) แจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ด้วยหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร 2) ยื่นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วัน ก่อนจัดการชุมนุมยกเว้นมีเหตุสมควรอื่น 3) เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่แจ้งกำหนดเงื่อนไขสิ่งที่ทำได้และไม่ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของผู้ชุมนุม

3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในช่วงภาวะเวลาไม่ปกติ นั้นย่อมมีมากกว่าในช่วงภาวะเวลาปกติ กล่าวได้ว่าในช่วงเวลาไม่ปกติ อันได้แก่ เหตุการณ์หรือสถานการณ์ใดๆ ที่เป็นการคุกคามจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ (human welfare) เช่น การสูญเสียในชีวิต การบาดเจ็บ การไร้ที่อยู่อาศัย การได้รับความเสียหายในทรัพย์สิน การถูกขัดขวางเรื่องการติดต่อสื่อสาร ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม (environment) เช่น การทำให้มีสิ่งปนเปื้อนเป็นอันตรายสำหรับในการดำรงชีวิต ตลอดจนสถานการณ์สงคราม (war) หรือการก่อการร้าย (terrorism) ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคง (security) ในเรื่องการชุมนุมในภาวะไม่ปกติตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น นอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมแล้ว (Public Order Act 1986) จึงมีกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน (The Civil Contingencies Act 2004) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

เนื่องจากมุมมองเรื่องการชุมนุมสาธารณะในประเทศอังกฤษ นั้น ถือเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรอง ดังนั้นการสั่งห้ามการชุมนุมนั้นจะกระทำไม่ได้ แต่อาจจะเกิดการควบคุมได้โดยเหตุผลเพื่อความปลอดภัย

ซึ่งการควบคุมอาจเกิดขึ้นด้วยการใช้กำลังทั้งที่แบบมีอาวุธ (use of firearms) และไร้อาวุธ (use of force) แต่ทั้งนี้ก็จะยังอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในยุโรป The European Convention on Human Rights (ECHR), หลัก common law และประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Law Act 1967) เพื่อไม่ให้วิธีการควบคุมการชุมนุมก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยซ้ำ

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกแสดงความคิดเห็นกับประชาชนอย่างมาก ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมและการร้องทุกข์จากประเทศอังกฤษ จากการเคยเป็นประเทศหนึ่งในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เห็นได้จากวิถีคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏอยู่ในคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญอเมริกันแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ.1971 รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ห้ามมิให้แต่ละรัฐตรากฎหมายหรือกระทำการใดที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอเมริกัน หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลสูง (supreme court) ที่ได้มีออกมาในคดีความต่างๆ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม การตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่การควบคุมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา

ถึงแม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง แต่ก็ถือว่าสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วตามระบบกฎหมาย common law นอกจากนี้ ยังใช้ออนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอเมริกัน ค.ศ.1969 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 คำพิพากษาของศาล และบทกฎหมายทั่วไปมาใช้ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อควบคุมหรือจำกัดสิทธิการชุมนุม แต่เพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวก จะมีเพียงการชุมนุมที่มีชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้นที่จะทำให้เกิดการควบคุมการชุมนุม ทั้งนี้ก็จะแตกต่างกันไปตามประมวลกฎหมายอาญาในแต่ละมลรัฐ ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อกวนและการยุยงปลุกปั่นให้มีการจลาจล แต่ในบางรัฐก็จะคุ้มครองกลุ่มชุมนุมในกรณีที่มีผู้นำที่เข้าไปก่อความวุ่นวายแก่การชุมนุมด้วย

สหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการแบ่งประเภทของการชุมนุม โดยถือว่าไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมอยู่กับที่หรือเดินขบวนก็นับเป็นการชุมนุมเหมือนกัน โดยหลักการทั่วไปแล้ว ผู้ชุมนุมจะต้องมีหน้าที่ในการแจ้งไปที่เทศบาลท้องถิ่นและสถานีตำรวจท้องถิ่น ตามคำพิพากษาคดี ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาวางหลักเรื่องหน้าที่การแจ้งการชุมนุม (จากคำพิพากษาคดี Cox v. New Hampshire, 312 U.S.569 (1941)) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ อันได้แก่ นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่น รับทราบและช่วยดูแลความปลอดภัยในการชุมนุม ตลอดจนอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะการเดินขบวนให้กับการชุมนุม อีกทั้งผู้ชุมนุมก็ยังคงมีความ

รับผิดชอบโดยเฉพาะในทางแพ่งเท่าเทียมกันทุกคนไม่ใช่เฉพาะแค่ผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น

ประเทศไทย

ประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาต้องเผชิญเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองครั้งใหญ่บ่อยครั้ง ท่ามกลางการถกเถียงเกี่ยวกับ “สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม” และ “ความเป็นประชาธิปไตย” ปฏิเสธไม่ได้ว่าทั้งสองคำนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากที่สุดอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีการเปลี่ยนผ่านมาแล้วหลายฉบับ แต่สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมนั้นก็ยังคงอยู่ ถึงแม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นภายหลังการรัฐประหารครั้งล่าสุด ประเด็นเรื่องการชุมนุมสาธารณะถูกกำหนดไว้ในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น トラบใดที่ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ก็ยังคงอยู่ต่อไป”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560) มีคำสำคัญที่ถูกบรรจุเข้ามาเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็น “รักษาความมั่นคงของรัฐ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน” “คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เผชิญสถานการณ์การชุมนุมหลายครั้ง ฉะนั้นมาตรการที่เกี่ยวข้องในการชุมนุม จึงจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเหล่านี้ด้วย

สำหรับการดูแลความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะในช่วงก่อนปีพ.ศ.2558 นั้น เจ้าหน้าที่จะนำกฎหมายที่มีอยู่แล้วและเกี่ยวข้องหลายฉบับมาใช้ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาและข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ชุมนุม ประเทศไทยไม่ได้มีการแบ่งประเภทการชุมนุม แต่จะมีการตอบสนองต่อสถานการณ์ชุมนุมแตกต่างกัน ระหว่างสถานการณ์ในช่วงเวลาปกติ และช่วงเวลาไม่ปกติ อ้างอิงตามระดับของการประกาศใช้กฎหมาย กล่าวคือในช่วงเวลาปกติ ประเทศไทยใช้หลักรัฐธรรมนูญ และกฎหมายทั่วไปทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและอาญาในการดูแลและจัดการสถานการณ์การชุมนุมที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ หากรัฐบาลประเมินสถานการณ์ว่าเหตุการณ์มีแนวโน้มลุกลามบานปลาย จะมีการประกาศให้เข้าสู่ช่วงเวลาพิเศษ (ช่วงเวลาไม่ปกติ) และจะมีการนำกฎหมายพิเศษ 3 ประเภทมาบังคับใช้แทน อันได้แก่ พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ประเภทจะมีผู้รับผิดชอบและมีอำนาจการบริหารจัดการสถานการณ์แตกต่างกันไป

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้กฎหมายหลายฉบับอย่างที่กล่าวข้างต้น มาเป็นเครื่องมือในการจัดการสถานการณ์การชุมนุมของประเทศไทย ในมุมมองของผู้ชุมนุม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปเพื่อหยุดยั้งการชุมนุมมากกว่าเพื่อดูแลความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกในการชุมนุม ซึ่งย้อนแย้งกับการให้ความสำคัญกับหลักการสิทธิในการชุมนุมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้อง

ประสบกับวิกฤตความเชื่อมั่น ผู้ชุมนุมมองเจ้าหน้าที่เป็นศัตรู การมีความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันเช่นนี้ก็ทำให้ความร่วมมือเพื่อความปลอดภัยสาธารณะแทบจะเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้การใช้กฎหมายหลายฉบับก็ยิ่งประสบปัญหาเรื่องการตีความและการนำไปใช้ผ่านดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ประสบกับวิกฤตความเชื่อมั่น ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจทางกฎหมายต่างๆ มีอำนาจไม่มากพอที่จะควบคุมสถานการณ์ให้สังคมกลับสู่ความเป็นระเบียบได้

ในด้านผู้ชุมนุมเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองในฐานะผู้ชุมนุม โดยเฉพาะในประเด็น ความปลอดภัยในการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมในประเทศไทยบางส่วนมองว่าผู้ชุมนุมเข้าใจและรับรู้ถึงความเสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้น และมองว่าสิ่งนี้คือความเสียสละ ขึ้นอยู่กับว่า “ห่วยจะไปลงที่ใคร” (แกนนำ กปปส. หรือคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, สัมภาษณ์, 2561) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเองก็เข้าร่วมการชุมนุมโดยไม่ได้รู้สึกว่าจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันใดและมองว่าการกระทบสิทธิผู้อื่นนั้นเป็นเรื่องที่ส่วนรวมต้องเสียสละ (ชาวบ้านชุมชนวัดโสมนัส, สัมภาษณ์, 2561) สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็น วิกฤตความรับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ซึ่งผู้ชุมนุมส่วนใหญ่จะกล่าวถึงแต่สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยละเลยมิติหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนในฐานะส่วนหนึ่งของกลุ่มชุมนุม

ความไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นเหตุการณ์ปกติที่อยู่คู่กับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้เกิดการตั้ง

คำถามว่า มีหนทางใดที่จะลดความไม่ปลอดภัยในสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและสร้างความสมดุลและขอบเขตในการใช้สิทธิเสรีภาพโดยไม่กระทบกับสิทธิของผู้อื่น ต่อมาจึงมีการเสนอว่า ประเทศไทยควรมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ เพื่อเป็นกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะอย่างสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการชุมนุมของกลุ่ม กปปส. และนำมาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะเป็นบริบทเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติไว้ว่า “*โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้*” (สำนักกรรมการ 3, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติด้วย

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมองว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องน้อยลง เพราะโอนอำนาจการตัดสินใจอนุญาตชุมนุมเป็นอำนาจศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม (เจ้าหน้าที่ตำรวจ, สัมภาษณ์, 2561) เจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติในฐานะ

เครื่องมือในการทำให้การชุมนุมสาธารณะมีความปลอดภัยมากขึ้นเท่าใดนัก การจัดลำดับความสำคัญเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองต่อความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะว่ายังไม่ใช้ลำดับความสำคัญแรก นอกจากนี้ในแง่มุมมองของผู้ชุมนุมก็ยังมีข้อกังวลในทางปฏิบัติอยู่มาก โดยเฉพาะการบังคับใช้ที่จะครอบคลุมไปถึงการชุมนุมขนาดเล็ก และการบังคับใช้ยังมีปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการนิยามการชุมนุมสาธารณะ ตลอดจนอำนาจในการวินิจฉัยอนุญาตการชุมนุมสาธารณะ (ดังที่ รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ในหนังสือ จุดไม่จบ ช่วงฉាកการเมืองไทย 48-49 ที่สถาบันประปเกล้าจัดทำขึ้น)

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ถึงแม้ว่าจะมีผลบังคับใช้แล้วแต่ในเนื้อหาและในทางปฏิบัติก็ยังมีข้อถกเถียงหลายประการว่า อาจจะเป็นเครื่องมือขัดขวางการใช้สิทธิการชุมนุมสาธารณะของประชาชนมากกว่าจะเป็นเครื่องมือตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้

การเปรียบเทียบกรณีศึกษา สู่การจัดการความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตว่า แนวทางในการจัดการความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะของทั้ง 3 ประเทศ ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสากล ที่ยอมรับว่า สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐส่วนใหญ่จะยึดถือการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR) เป็นฐานในการพัฒนาแนวทางการจัดการความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะในประเทศของตน ซึ่งเกือบทั้งหมดพัฒนาไปสู่การใช้เครื่องมือที่เป็นรูปธรรมรูปแบบหนึ่งของรัฐนั่นก็คือ กฎหมาย แต่ความแตกต่างที่

สำคัญของทั้ง 3 ประเทศนั้น กล่าวคือ คำว่า “สิทธิเสรีภาพ” ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าจะปรากฏเป็นรูปธรรมที่ระบุไว้ในทางกฎหมาย แต่ที่ที่จริงแล้วมีรากเหง้ามาตั้งแต่ประวัติศาสตร์ การก่อตั้งประเทศมาอย่างยาวนาน จนแทบจะเรียกได้ว่าเป็น จิตวิญญาณของประเทศ ก็ไม่ผิดนัก ในขณะที่ประเทศไทยได้ “นำเข้า” สิทธิเสรีภาพมาใช้แบบสำเร็จรูปบนพื้นฐานของความทันสมัย เป็นค่านิยมสากล หลักการดังกล่าวจึงเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองมากกว่า และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นมา แต่ในเนื้อหาและในทางปฏิบัติก็ทำให้เกิดจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อย มากกว่าการคำนึงถึงประเด็นอื่นๆ โดยเฉพาะความปลอดภัยสาธารณะ และสิ่งเหล่านี้ก็สามารถนำไปสู่ความเป็นปฏิปักษ์ความขัดแย้งระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้เป็นช่องว่างให้เกิดความไม่ปลอดภัยยิ่งขึ้นไปอีก สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า วิธีคิดและความเข้าใจในหลักการ มีผลต่อแนวทางการปฏิบัติที่ดีได้มากกว่าการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย ที่อาจกลายเป็น “เสือกระดาษ”

ในแง่มุมของการใช้กฎหมาย ประเทศอังกฤษมีการใช้กลไกทางกฎหมายควบคุมการชุมนุมเท่าที่เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่พิจารณาเห็นสมควร กล่าวคือ การใช้กำลังในการควบคุมการชุมนุมนั้นต้องเป็นไปเพื่อป้องกันตนเอง ผู้อื่น และป้องกันทรัพย์สิน ตลอดจนอาชญากรรมที่กำลังจะก่อ โดยเมื่อมีการแจ้งตามขั้นตอนแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยของการชุมนุมในภาพรวม แนวทางการป้องกันต่างๆ ก็จะออกมาในรูปแบบของการกำหนดเงื่อนไขบนพื้นฐานของการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นหลัก ในขณะที่ผู้จัดการชุมนุมก็ต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองด้วย และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ มุมมองความเข้าใจและการให้ความหมายต่อการชุมนุม

สาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงกระทำได้ของเจ้าหน้าที่ สิ่งนี้เป็นพื้นฐานสำคัญ ที่ทำให้ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามหน้าที่ โดยไม่เกิดความขัดแย้งและเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

สหรัฐอเมริกาถึงแม้จะไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง แต่ก็ยังมีแนวคำพิพากษาของศาลที่เป็นอีกที่มาจากกฎหมาย มาเป็นตัวช่วยในการกำหนดขอบเขตของเสรีภาพหรือช่วยในการอธิบายความหมายคำจำกัดความกฎหมายต่างๆ ให้มีความชัดเจนขึ้น เพราะในท้ายที่สุดแล้ว ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกา จะเป็นประเทศที่เปิดกว้างสำหรับการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างมาก แต่ความเปิดกว้างนี้ก็เป็ช่องว่างและสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต และส่งผลกระทบต่อสิทธิผู้อื่น กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในสังคมได้ โดยเฉพาะการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศ ด้วยเหตุนี้ขอบเขตจึงค่อยๆ ปรากฏชัดขึ้นอย่างมีพลวัตและมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปได้ตลอดเวลา ซึ่งถือเป็นจุดแข็งที่ขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพนี้จะสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่า “คำพิพากษา” นั้นก็มีที่มาจากการใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาและคณะลูกขุน นั้นหมายความว่า สถาบันศาลและกระบวนการยุติธรรมจะต้องได้รับความเชื่อมั่นมากพอที่คำพิพากษาจะทรงพลังพอที่จะทำให้ขอบเขตนั้นมีความแข็งแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาก็เปิดโอกาสให้ได้ใช้สิทธิเสรีภาพมากเพียงใด ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสิทธินั้นสามารถถูกจำกัดได้หากจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัย ซึ่งหากการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการขัดขวางการชุมนุมแล้ว เจ้าหน้าที่จะเข้ามามีบทบาทในทันที

จะเห็นได้ว่าหลักการที่ทั้ง 3 ประเทศมีร่วมกันนั้น คือเมื่อใดที่สิทธิการชุมนุมกระทบกับความไม่ปลอดภัย สิทธินั้นจะถูกจำกัดผ่านการใช้เครื่องมือในทางกฎหมาย สำหรับประเทศไทยนั้น การชุมนุมขนาดใหญ่ในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาได้มีการจัดการในลักษณะองค์กรขนาดใหญ่ หากกระบวนการจัดการชุมนุมคำนึงถึงความปลอดภัยและตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการชุมนุมของผู้เข้าร่วมการชุมนุมแล้ว ก็จะลดความเสี่ยงในการเกิดความไม่ปลอดภัยในการชุมนุมได้ท่ามกลางวิกฤตความเชื่อมั่นที่มีต่อหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ในด้านของเจ้าหน้าที่ตำรวจเองนั้น นอกเหนือจากการใช้เครื่องมือที่เป็นรูปธรรมอย่างกฎหมายต่างๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ควรต้องเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมาผ่านการใช้ดุลยพินิจที่เป็นธรรมบนพื้นฐานความเข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนมีอย่างแท้จริง รวมทั้งควรปรับบทบาทจากผู้พิทักษ์กฎหมายตลอด 24 ชั่วโมง เป็นผู้พิทักษ์และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้อย่างปลอดภัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2509). กติกา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
เมือง ค.ศ. 1966.

จิตติกร สังข์แก้ว, สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2559). จุด
ไม่จบ ช่วงฉากการเมืองไทย 48-49. กรุงเทพฯ: สถาบัน
พระปกเกล้า.

ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2552). การเมืองภาคพลเมือง บทวิเคราะห์
แนวคิดและปฏิบัติการท้าทายอำนาจการเมืองในระบบ
ตัวแทน. กรุงเทพฯ: บริษัทเอ็ดมันเพรส โปรดักส์ จำกัด.

ปกรณ นิลประพันธ์. (2554). ข้อเสนอแนะบางประการในการตรากฎหมาย
ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ. ในเอกสารประกอบการประชุม
นิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 และการประชุมวิชาการ
ระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8, หน้า 3-14. วันที่ 2-3
กันยายน 2553 ณ ศูนย์การประชุมอิมแพค เมืองทองธานี
กรุงเทพมหานคร.

ปกรณ นิลประพันธ์. (2555, ธันวาคม). การตรากฎหมายว่าด้วยการ
ชุมนุมสาธารณะ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ,
3: 2-86.

ปรีดีมนัส มุสิกานุเคราะห์. (2554). กฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลัง
ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ : ศึกษาร่าง พระราชบัญญัติ
การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560.

วินิจ เจริญชัยยง. (2539). **กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). เอกสารสาระ ความเป็นมา และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะพ.ศ.”.

ภาษาอังกฤษ

California Penal Code 2005

King, David C. (1997). **Freedom of Assembly**. Brookfield, CT: Millbrook Press.

Police use of force. (2015). **Prepared for IPCC**[Online]. Available from: https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/research-learning/BMRB_use_of_force_report.pdf [2018, June 13]

Public Order Act 1986

Tarrow, Sidney and Tilly, Charles. (2007). Contentious Politics and Social Movements. In Boix, Carles and Stokes, Susan C (ed.), **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford:Oxford University Press.

The Civil Contingencies Act 2004

สัมภาษณ์

แกนนำ กปปส. ท่านหนึ่ง. 25 มกราคม 2561. สัมภาษณ์.

ชาวบ้านชุมชนวัดโสมนัส. ท่านหนึ่ง. 12 มีนาคม 2561. สัมภาษณ์.

เจ้าหน้าที่ตำรวจ. ท่านหนึ่ง. 15 มีนาคม 2561. สัมภาษณ์.