

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการศึกษาวิจัย

เรื่อง ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
รวมทั้งดุลยภาพในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม

โดย

รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล

ผศ. ดร. นัทธมน คงเจริญ

ผศ. ดร. อุษณีย์ เอมศิรินันท์

ผศ. สุทธิชัย งามขึ้นสุวรรณ

อ. นิฐิณี ทองแท้

นายปารณ บุญช่วย

พฤศจิกายน 2564

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งดุลยภาพในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 5 ประการ กล่าวคือ หนึ่ง แนวคิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ สอง หลักเกณฑ์และสภาพปัญหาของ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ สาม บทบาทของฝ่ายตุลาการในการสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมสาธารณะกับการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม สี่ ข้อเสนอแนะต่อการปรับแก้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ห้า ข้อเสนอแนะต่อศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

1. แนวคิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 44 และ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

รัฐธรรมนูญของไทยได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2492 รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรส่วนใหญ่ก็ได้ให้การรับรองเสรีภาพดังกล่าวสืบเนื่องมา (รวมถึงรัฐธรรมนูญ 2560) แต่การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ หรือประโยชน์ของส่วนรวม รัฐธรรมนูญจึงมิได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างสัมบูรณ์ (absolute) โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด แต่จะเป็นการรับรองไว้แบบสัมพัทธ์ (relative) รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนอกจากรับรองเสรีภาพในการชุมนุมแล้วก็ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพว่าจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้

ภายหลังจากความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษ 2550 รวมถึงการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ซึ่งเกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในห้วงเวลาดังกล่าว ได้กลายเป็นข้อกล่าวอ้างที่นำมาสู่การบัญญัติ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ เมื่อ พ.ศ. 2558 บทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าแต่เดิมมาเป็นไปในลักษณะของการบริหารจัดการภายหลังมาเป็นแนวทางการบริหารจัดการก่อน ในสังคมเสรีประชาธิปไตยจำนวนมากจะเลือกใช้ระบบการแจ้งเพื่อทราบอันเป็นการยอมรับถึงความสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมว่าสามารถจะกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด การแทรกแซงหรือจำกัดการชุมนุมโดยหน่วยงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อปรากฏอย่างชัดเจนว่าการชุมนุมไม่ได้เป็นไปโดยสงบหรือเป็นการชุมนุมที่ผิดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ที่ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในสังคมไทยเมื่อ พ.ศ. 2558 ก็ได้มีรูปแบบของการบริหารจัดการก่อนภายใต้ระบบการแจ้งเพื่อทราบ

2. หลักเกณฑ์และสภาพปัญหาของ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

2.1 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตาม พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมาย ด้วยการนิยามถึงความหมายของการชุมนุมสาธารณะ พื้นที่ ข้อยกเว้นที่ไม่เข้าข่าย และการชุมนุมที่มีลักษณะต้องห้าม รวมถึงการกำหนดวิธีการในการชุมนุมว่าจะต้องมีการแจ้งการชุมนุม ผู้แจ้งการชุมนุมและผู้รับแจ้งการชุมนุม รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมที่ผู้ชุมนุมจะต้องปฏิบัติตามไว้อย่างชัดเจน แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวถูกผลักดันและประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารโดย สนช. ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร อันเป็นผลให้ทั้งบทบัญญัติและการบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ได้กลายเป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาใช้ในการจัดการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นคำถามและการโต้แย้งอย่างกว้างขวางว่า พ.ร.บ. การชุมนุมฯ เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน

2.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตาม พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

จากการศึกษาถึงการชุมนุมสาธารณะและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐภายหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ นับตั้งแต่สิงหาคม พ.ศ. 2558 จนถึงกรกฎาคม พ.ศ. 2562 พบว่ามีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การดำเนินกิจกรรมในทางสาธารณะแทบทุกประเภทสามารถถูกตีความให้กลายเป็นการชุมนุมได้แทบทั้งสิ้น แม้บางกรณีก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการใช้สิทธิในลักษณะของบุคคลจำนวนน้อยหรือเป็นเพียงการรวมตัวกันเพื่อยื่นหนังสือให้กับผู้มีอำนาจรับผิดชอบ รวมถึงการจำกัดพื้นที่ในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้ให้อำนาจกับทางเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถประกาศพื้นที่ห้ามชุมนุมได้อย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง แนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นระบบอันทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการใช้สิทธิของประชาชนเมื่อต้องการจัดการชุมนุมสาธารณะ เช่น กรณีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะและการรับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ที่แม้จะมีการกำหนดให้สามารถแจ้งการชุมนุมสาธารณะทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้ แต่ทางหน่วยงานรัฐก็มิได้มีการจัดเตรียมที่อยู่ทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้อย่างชัดเจน

ประการที่สาม การสั่งห้ามการชุมนุมของประชาชนในหลายครั้งก็สร้างความยุ่งยากเพราะเกิดขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับการชุมนุมที่ได้เกิดขึ้น หรือบางครั้งก็อาจเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนว่าเป็นการให้ความเห็นในเชิงแนะนำหรือเป็นการสั่งห้ามไม่ให้กระทำการดังกล่าว

ประการที่สี่ แม้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้ามาดูแลให้การชุมนุมสาธารณะได้เกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างสงบเรียบร้อย ทั้งในด้านการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่กลับดำเนินไปในทิศทางที่มุ่งเน้นจะควบคุมและจำกัดการชุมนุมสาธารณะ

ประการที่ห้า แม้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ จะเป็นกฎหมายที่ถูกประกาศใช้เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง บุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ และสรุปสาระสำคัญของรูปแบบในการชุมนุม อย่างไรก็ตาม ยังคงมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมต้องปฏิบัติตาม ทั้งที่ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ควรเป็นกฎหมายที่บริหารจัดการเกี่ยวกับการชุมนุมเป็นการ

เฉพาะ ด้วยการรวมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มาไว้กับเจ้าหน้าที่เพียงแห่งเดียวเพื่อให้การใช้สิทธิของประชาชนสามารถเป็นไปอย่างสะดวก และไม่เป็นการใช้สร้างภาระแก่ประชาชน

3. บทบาทของฝ่ายตุลาการในการสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมสาธารณะกับการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม

3.1 บทบาทของฝ่ายตุลาการต่อการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษาวินิจฉัยพบว่า มีประเด็นสำคัญต่อการตัดสินใจในประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่สำคัญ ดังนี้

หนึ่ง การให้ความสำคัญทั้งต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในฐานะที่เป็นเป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

สอง การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น สมเหตุสมผล และได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์อันชอบธรรม

สาม การตระหนักถึงกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

การให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นอย่างมาก ในกรณีที่จะมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็ต้องปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่จะเกิดขึ้นนั้นจะทำให้เกิดความรุนแรงหรือส่งผลกระทบต่อสาธารณะอย่างชัดเจน หากการชุมนุมสาธารณะมิได้ส่งผลในลักษณะดังกล่าวแล้ว ฝ่ายตุลาการก็มีแนวโน้มที่จะให้การคุ้มครองต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเป็นสำคัญ

3.2 บทบาทของฝ่ายตุลาการตาม พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

ศาลยุติธรรมจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรงอันเป็นผลจากการที่ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีบทบาทในการตรวจสอบว่าบทกฎหมายดังกล่าวขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ในการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากคำตัดสินของศาลที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ. การชุมนุมฯ จะพบว่า มีประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การให้ความหมายของการชุมนุมสาธารณะตาม พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ในลักษณะที่กว้างขวาง

ในระยะแรกภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ ประชาชนจำนวนมากมีความเห็นว่าการกระทำของตนไม่เข้าข่ายการชุมนุมตามกฎหมายนี้ จึงได้มีการแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้ดำเนินต่อมาในภายหลังเนื่องจากหากเข้าข่ายการชุมนุมสาธารณะแล้วจะต้องมีการ

แจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ การกระทำความผิดในระยะเริ่มของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็น ปัญหาของความเข้าใจที่ต่างกันของทางฝ่ายประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำตัดสินของศาลได้กลายเป็น ความหมายสำคัญที่ทำให้ความหมายของการชุมนุมสาธารณะมีความหมายกว้างขวางขึ้น และส่งผลกระทบต่อ เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างสำคัญ

ประการที่สอง กรณีของการชุมนุมที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุม

ในห้วงเวลาปัจจุบัน ได้มีการจัดการชุมนุมในลักษณะที่ปราศจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการ ชุมนุมอย่างชัดเจน (หรือที่เรียกกันว่า flash mob) อันเป็นการชุมนุมในพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อแสดง ความเห็นหรือแสดงกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด โดยอาจเป็นการนัดหมายผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย ในการจัดการ ชุมนุมในลักษณะเช่นนี้ ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินคดีกับบุคคลที่เผยแพร่ข้อมูลผ่านทางโซเชียลมีเดียใน ฐานะของผู้จัดการชุมนุม แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วบุคคลดังกล่าวอาจมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในการ จัดการชุมนุมที่เกิดขึ้นในเชิงภาพรวม หรือไม่ได้มีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมแม้แต่น้อย

4. ข้อเสนอแนะต่อการปรับแก้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ

มีประเด็นที่ต้องได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญหากพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. การชุมนุมฯ โดยสามารถแยกออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1 ข้อเสนอเชิงหลักการ

ต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะว่าเป็นประเด็นสำคัญ กฎหมายที่ถูกจัดทำขึ้น ต้องมุ่งให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมเป็นหัวใจสำคัญ โดยต้องเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับ การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 44) หากจะมีการจำกัดการชุมนุมสาธารณะได้ก็ต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากการตรวจสอบถึง ความชอบด้วยกฎหมาย

4.2 ข้อเสนอในเชิงบทบัญญัติ

ประการแรก ต้องทำให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรงมีความชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นนิยามของการชุมนุมสาธารณะ พื้นที่การจัดการชุมนุม

ประการที่สอง ต้องทำให้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมนุม เนื่องจากในปัจจุบัน แม้จะมี พ.ร.บ. ฉบับนี้แต่ก็จะพบว่าเมื่อต้องการจัดการชุมนุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทาง ฝ่ายผู้จัดการชุมนุมต้องดำเนินการตามกฎหมายอีกหลายฉบับและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน

ประการที่สาม ต้องทำให้หน่วยงานรัฐตระหนักว่าตนเองมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่การ ชุมนุมสาธารณะ ทั้งในด้านของการประสานงานกับผู้จัดการชุมนุม การจัดการจราจร การเตรียมสถานที่ การ สื่อสารต่อสาธารณะถึงการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น หน่วยงานรัฐพึงตระหนักว่าบทบาทหน้าที่ของตนเองมีได้

อยู่ตรงกันข้ามกับผู้ชุมนุม หากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการทำให้เกิดการชุมนุมอย่างสงบที่เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย

ประการที่สี่ การยกเลิกโทษทางอาญาใน พ.ร.บ. การชุมนุมฯ การกำหนดโทษการฝ่าฝืนกฎหมายการชุมนุมสาธารณะให้มีโทษเป็นการจำคุกโดยที่การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นเป็นการไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนการจัดการชุมนุม ซึ่งมีได้มีผลกระทบโดยตรงหรือสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงให้บังเกิดขึ้นต่อส่วนรวม การกำหนดด้วยโทษจำคุกจึงเป็นการใช้มาตรการทางอาญาที่ไม่มีความสอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด

4.3 ข้อเสนอเชิงกระบวนการ

ประการแรก กระบวนการในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องมีขั้นตอนที่เป็นระบบ สะดวก และสามารถเข้าใจได้ง่าย มิใช่เป็นกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานรัฐแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่กำหนดเองตามความเข้าใจ

ประการที่สอง กระบวนการโต้แย้งการใช้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการใช้อำนาจในลักษณะอื่น ๆ ที่มีผลเป็นการคุกคามหรือปิดกั้นการชุมนุมสาธารณะในทุกขั้นตอน จะต้องมีการออกแบบเชิงกระบวนการที่ให้ทางด้านผู้จัดการชุมนุมสามารถจะโต้แย้งได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานของการชุมนุมสาธารณะ

5. ข้อเสนอแนะต่อศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการชี้ขาดต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในหลายประเทศ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยไปในทิศทางที่มุ่งคุ้มครองและขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางขึ้น ดังที่มักเรียกกันว่า “ตุลาการภิวัตน์” (Judicial Activism)

สำหรับสังคมไทย บทบาทสำคัญประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวเฉพาะในประเด็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญของไทยได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความเห็น เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติกฎหมายจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพตามที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายนั้น ๆ ได้ประกาศใช้มาล่วงหน้าก่อนการรับรองในรัฐธรรมนูญ หรืออาจการให้ความสำคัญกับอำนาจของหน่วยงานรัฐเหนือกว่าสิทธิเสรีภาพประชาชน หรืออาจเป็นการให้น้ำหนักถึงประโยชน์ของส่วนรวม อันทำให้บทบัญญัติของกฎหมายส่งกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ต่อความไม่ลงรอยของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ในกรณีของเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประเด็นข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมฯ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา หากพิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวมีหลักการซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีของสังคมไทยได้ดังต่อไปนี้

หนึ่ง การรักษาดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการรักษาประโยชน์ของส่วนรวมในฐานะที่เป็นเป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาประเด็นเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงเป้าประสงค์ทั้งในด้านเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและประโยชน์ของส่วนรวมควบคู่กันไป คำวินิจฉัยที่วางอยู่บนดุลยภาพของหลักการทั้งสองจะทำให้สังคมสามารถบรรลุถึงการธำรงรักษาสีทิสเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของสาธารณะไปได้พร้อมกัน

สอง การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเชิงหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็จำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างรุนแรง แม้รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 44 วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปเพื่อ (1) รักษาความมั่นคงของรัฐ (2) ความปลอดภัยสาธารณะ (3) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (4) หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ในการพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของกฎหมายที่ตราขึ้นและการบังคับใช้กฎหมายจะต้องดำเนินไปด้วยการให้ความสำคัญระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการคุ้มครองต่อประโยชน์ของส่วนรวมไปควบคู่กัน และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ควรจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น สมเหตุสมผล และได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์อันชอบธรรม

สาม การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในเชิงรูปแบบ

การพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเชิงรูปแบบ มีประเด็นสำคัญที่ควรทำความเข้าใจที่จะทำให้สามารถจำแนกการชุมนุมสาธารณะกับกิจกรรมอื่นได้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ลักษณะของกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะ จำนวนของผู้คนที่เข้าร่วม สถานที่ของการชุมนุม และช่วงเวลาในการชุมนุม การทำความเข้าใจต่อรูปแบบก็จะทำให้สามารถจำแนกระหว่างการชุมนุมสาธารณะ (demonstration, public assembly), การประชุม (meeting) และการแสดงต่อสาธารณะ (public performance) อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถดำเนินไปได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมุ่งเน้นกับการชุมนุมสาธารณะเป็นสำคัญ

สี่ การพิจารณาเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในเชิงกระบวนการ

แม้หน่วยงานรัฐมีอำนาจในการสั่งห้ามโดยเฉพาะในกรณีที่เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย แต่การสั่งห้ามดังกล่าวก็อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งว่าเป็นการใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สอดคล้องกับหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ใน

รัฐธรรมนูญ ดังนั้น การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเชิงกระบวนการจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ การคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีกระบวนการในการพิจารณาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ