

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ความเป็นมา

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน เสรีภาพในการชุมนุมประท้วงและเดินขบวนเป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคนมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective) ในแง่นี้ การชุมนุมในที่สาธารณะจึงถือเป็นหนึ่งในพัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมือง รัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของคนไปยังรัฐบาลและสังคม โดยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศที่มีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยอย่างยาวนาน ได้แก่ ประเทศสหพันธ์เยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหราชอาณาจักรได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่เป็นไปโดยสงบโดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ห้ามการแทรกแซงขัดขวางการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนห้ามการสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรงไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณี และที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนจากระดับเบาไปสู่หนัก อันเป็นวิธีการที่ยอมรับกันทั่วไป ขณะเดียวกัน กฎหมายก็ทำหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ้มครองการสาธารณสุข หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามด้วย

สำหรับประชาชนไทย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๖๑^๑ นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๒๑^๒ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการ

^๑ มาตรา ๖๑ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

^๒ UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Article 21 The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interest of

ภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๕^๓ โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา ในอดีต เสรีภาพประเภทนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทย ในการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล และในช่วงระยะ ๔ ปีหลังนี้ การชุมนุมในที่สาธารณะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่อต้านสังคมและเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องกับรัฐบาล จึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยในการ แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของ สังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด

แม้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๘๕ ก็ตาม แต่เสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะและเพื่อ ค้ำครองความสะดวกของประชาชนบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ ประกาศใช้กฎอัยการศึก แสดงว่าในยามที่บ้านเมืองปกติ เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจถูกจำกัดได้ หากเป็น การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะและได้มีการตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพนั้น^๔

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับ แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมประท้วง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กฎหมายเหล่านี้ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือใช้พื้นที่ถนนหลวง ในการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่^๕ หรือพระราชบัญญัติรักษาความ

national security or public safety, public order (order public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

^๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (๓ ฉบับ), สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑, หน้า ๑๘.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ วรรคสอง

^๕ แม้ต่อมาภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตเป็น หนังสือก่อน เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็ตาม ดังปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๔๕ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนี้

“มาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง การจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกัน ตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้น

โดยเหตุนี้ เมื่อเกิดเหตุการณ์การชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมือง ได้แก่ เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ วันที่ ๕-๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เหตุการณ์วันที่ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และเหตุการณ์วันที่ ๑๓-๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐบาลได้ใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะซึ่งกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์รายละเอียดในกรณีที่ต้องระงับหรือยุติการชุมนุมประท้วงของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้หลายกรณีประชาชนได้รับบาดเจ็บ สูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน และหายสาบสูญไปจำนวนมาก ขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและถูกดำเนินคดีอาญาดังกรณีเหตุการณ์วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นเหตุให้บัณฑิตอาสาสมัครของนักศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และอาจนำไปสู่การตัดสินใจเพิกเฉยทอดธุระในการทำงาน (ที่เรียกว่า “ใส่เกียร์ว่าง”) สภาวะเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการของรัฐบาลในระยะยาว

นอกจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองแล้ว ยังมีการชุมนุมซึ่งมิใช่ทางการเมืองโดยตรง แต่เพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของประชาชน ตัวอย่างเช่น การคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลย์ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังสลายการชุมนุมภายใต้แผนปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (แผนกรกฎ) เป็นผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย จึงได้ดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สลายการชุมนุมต่อศาลปกครองสงขลา^๑ เพื่อเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสียชีวิตในการชุมนุม ศาลปกครองสงขลาพิพากษาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและให้ชดเชยค่าเสียหาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและปัญหาปากท้อง เช่น การชุมนุมของผู้ใช้

ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้”

^๑ รายงานผลการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล กรณีเหตุการณ์การสลายกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา

^๒ คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๕๑/๒๕๔๘ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘

แรงงานที่ขอให้รัฐช่วยเหลือจากนายจ้าง และการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ มันสำปะหลัง กุ้งกุลาดำ เป็นต้น ที่เรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือเกี่ยวกับราคาผลผลิตตกต่ำ ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ มักกระทำที่หน้าสำนักงานของหน่วยราชการที่รับผิดชอบหรือในที่สาธารณะอื่น ๆ เช่นบนถนนสาธารณะ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการชุมนุมสาธารณะก็คือ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์แห่งการใช้ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ และกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้ชุมนุม กำหนดอำนาจ หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมมิให้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความ มั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างผู้ชุมนุมกับบุคคลอื่น ๆ ให้เกิด ความสมดุล รวมทั้งอำนวยความสะดวกปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุมแล้ว ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมก็อาจกระทำล่วง ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามได้ เช่น สิทธิในการเดินทางของผู้ที่ต้องใช้ถนนที่ถูกปิดกั้น ในส่วน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์สำหรับควบคุมดูแลการชุมนุมมาใช้บังคับ เป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีความ จำเป็นต้องยุติหรือสลายการชุมนุม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่จนในที่สุดก็ต้องใช้อาวุธ ก่อให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนและประเทศชาติอย่างไม่อาจประมาณ ค่าได้

โดยเหตุนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายว่าด้วย การชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแล และอำนวยความสะดวก แก่ผู้ชุมนุม ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะ และกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และ เงื่อนไขการยุติหรือการสลายการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดขอบเขตการใช้ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทัวไปที่ถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ซึ่งจะเป็นหนทางที่ช่วย แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมในอนาคต

การดำเนินการ

๑. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่ สาธารณะ และให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และแต่งตั้งที่ปรึกษา เพื่อพิจารณาแนวทางใน การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และปณิญาสาเกล้าด้วยสิทธิ มนุษยชน แล้วรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

๒. คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะได้มีการประชุมเพื่อ พิจารณาในระหว่างวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๓ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๘ ครั้ง

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่มีการยกร่างที่ผ่านมา ซึ่งปรากฏว่ามีการดำเนินการมาแล้ว ๕ ฉบับ ประกอบกับเอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล และกฎหมายของต่างประเทศ สรุปผลได้ดังนี้

๑. การเสนอร่างกฎหมาย

๑. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖

๒. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยพลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐

๓. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนและคณะ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

๔. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ และมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยยึดหลักไม่ให้กระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ และจัดระบบการควบคุมพื้นที่ในการชุมนุม รวมทั้งกำหนดบทลงโทษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ชุมนุม แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

๑) กำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยแก่การชุมนุมสาธารณะ โดยให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะมีหนังสือแจ้งต่อเจ้าพนักงานในท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวัน พร้อมรายละเอียดที่กำหนด

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร

๓) กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขสถานการณ์ชุมนุมของเจ้าพนักงาน กรณีการชุมนุมฝ่าฝืนกฎหมาย หรือในกรณีที่การชุมนุมน่าจะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ

๔) กำหนดความผิดและบทลงโทษ ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ

๕. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. ยกร่างโดย ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

๒. เอกสารทางวิชาการ

๑. วิทยานิพนธ์ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ของนางสาว วารุณี วัฒนประดิษฐ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการจัดการชุมนุมและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ป้องกัน ระงับยับยั้งการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือละเมิดต่อกฎหมาย ข้อความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม การชุมนุมโดยสงบในประเทศไทยในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่ปกติ หลักเกณฑ์และวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย และบทวิเคราะห์ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ขอบเขตของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม รูปแบบ ระบบและลักษณะของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมว่าควรมีหรือไม่ หรือลักษณะอย่างไรจึงจะเหมาะสม เพื่อเป็นการส่งเสริมคุ้มครองและให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพนี้ ตลอดจนบุคคลหรือกลุ่มคนที่อาจถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วยเช่นกัน

๒. บทความเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ” โดยนาย ปรกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๔ ซึ่งได้แยกศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศโดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว (เช่นเดียวกับประเทศไทย) ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย) สำหรับกลุ่มที่สอง ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (แผ่นดินใหญ่ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง)

๓. บทความเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี” โดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^๕

๔. บทความเรื่อง “การชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน” โดยนางสาว วรรณรี สิงห์โต นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๖

๓. คำพิพากษาของศาล

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๘ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า

^๔ http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=12

^๕ http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf

^๖ http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_858.pdf

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ซึ่งให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้”

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ที่ ๕๑/๒๕๕๕ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕**

กรณีแกนนำด้านทอผ้าไทย - มาเลย์ ขึ้นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย กรณีใช้กำลังสลายกลุ่มผู้ชุมนุมที่หน้าโรงแรม เจ.บี. หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก และจับกุมผู้ชุมนุมประมาณห้าสิบคนดำเนินคดี เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ จากภาพเหตุการณ์และข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้ร่วมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การผลักดันให้มีการสลายการชุมนุมอันเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ กับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจอยู่ชุมนุมต่อไป เพื่อรอขึ้นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมคณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ที่โรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้ ศาลปกครองสงขลาได้พิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔

๓. คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีดำหมายเลข ๑๖๐๕/๒๕๕๑ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๑

โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าในเหตุการณ์สลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีประชาชนเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก โดยประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภาฯ ขวางมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า การชุมนุมหน้ารัฐสภาดังกล่าวจึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางก็ได้กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

** อ้างใน <http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999978.html#001>

ตำรวจในการสลายการชุมนุมนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้

๔. กฎหมายต่างประเทศ

๑. ประเทศสหราชอาณาจักร: Public Order Act 1986^{๑๒}

ขอบเขตการบังคับใช้

ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะ (Public assembly) และการเดินขบวนสาธารณะ^{๑๓}

คำนิยาม

๑. “การชุมนุมในที่สาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้วประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้

๒. “การเดินขบวนในที่สาธารณะ” หมายถึง การเดินขบวนในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น ทั้งนี้การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน

^{๑๒} <http://www.legislationline.org/topics/country/53/topic/15>

^{๑๓} - Public Order Act 1986

“public assembly” means an assembly of 20 or more persons in a public place which is wholly or partly open to the air ;

“public place” means-

(a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and

(b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission ;

“public procession” means a procession in a public place.

เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่า การชุมนุมในที่สาธารณะอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

เงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้น หรือจะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด และการกำหนดเงื่อนไขจะต้องทำเป็นหนังสือ

บทกำหนดโทษ

ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าว ได้แก่

๑. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนหรือปรับระดับ ๔ ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ

๒. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งทราบเงื่อนไขการชุมนุมแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับสามของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ปอนด์) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ

๓. ผู้ใดยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนหรือปรับระดับ ๔ ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒. ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี: Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
Versammlungsgesetz (VersG)^{๑๔}

ขอบเขตการบังคับใช้

ไม่นำมาใช้บังคับแก่การชุมนุมเกี่ยวกับงานฉลองทางศาสนา พิธีกรรมทางศาสนา งานแต่งงาน และงานฉลองประจำปี

คำนิยาม

^{๑๔} <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5476>

การชุมนุม หมายถึง การรวมตัวของบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน มีการแบ่งการชุมนุมออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่ง

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งและการเดินขบวนต้องแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจอย่างช้าภายใน ๔๘ ชั่วโมงก่อนเริ่มชุมนุมหรือเดินขบวนซึ่งอาจแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนรวมทั้งหัวข้อเรื่องและชื่อบุคคลที่รับผิดชอบนำการชุมนุม แต่โดยปกติการไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสลายการชุมนุมในทันที หากมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจแจ้งการชุมนุมได้ภายใน ๔๘ ชั่วโมง และเมื่อเหตุจำเป็นดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องดำเนินการแจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจในการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนแก่ผู้จัดการชุมนุมเพื่อป้องกันอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่อาจเกิดจากการชุมนุมหรือการเดินขบวน ซึ่งข้อจำกัดอาจมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นการเฉพาะ ในกรณีนี้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาใช้บังคับ

บทกำหนดโทษ

ผู้นำการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนต้องได้รับโทษทางอาญา

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบต้องโทษปรับทางปกครอง

๓. ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี: รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ (The Assembly and Demonstration Act, 2007)^{๑๔}

^{๑๔} <http://www.glin.gov/view.action?glinID=98892#>

ขอบเขตการบังคับใช้

การชุมนุมและเดินขบวนซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรมไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฯ ได้แก่ กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ การศึกษา การแสดงศิลปะ การละเล่น การแสดงรื่นเริง กิจกรรมกีฬา การแต่งงาน พิธีกรรมทางศาสนา พิธีศพและการรำลึกตลอดจนกิจกรรมอื่นทำนองเดียวกัน และการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด เว้นแต่ผู้จัดการชุมนุมจะกระทำการที่เป็นการเชิญชวนเรียกร้องให้บุคคลภายนอกสนใจและเข้าร่วมการชุมนุม นั้น รวมทั้งการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงจากภายในสื่อสารออกไปภายนอก

คำนิยาม

การชุมนุมสาธารณะเป็นการชุมนุมของกลุ่มคนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องในเรื่องเดียวกัน โดยไม่ได้กำหนดจำนวนคนไว้ชัดเจน และได้แบ่งประเภทของการชุมนุมสาธารณะออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด

การชุมนุมและเดินขบวนที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

๑) การชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งจัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุความมุ่งหมายของพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

๒) การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง โดยการปลุกระดมฝูงชนให้ใช้ความรุนแรง ใช้กำลังคุกคาม ทำลายทรัพย์สิน ปล่อยวางเพลิง หรือกระทำการผิดกฎหมายประการอื่น

สถานที่ต้องห้ามการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน

ห้ามมิให้บุคคลใดจัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือเดินขบวนในรัศมี ๒๐๐ เมตร โดยรอบสถานที่ต่อไปนี้

- (ก) อาคารรัฐสภา ที่ทำการศาลทุกระดับ รวมทั้งที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ
- (ข) สถานที่พักอาศัยของประธานาธิบดี ของประธานสภานิติบัญญัติของประธานศาลฎีกา และของประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (ค) สถานที่พักอาศัยของนายกรัฐมนตรี เว้นแต่เป็นการเดินขบวนพาเหรดหรือขบวนแห่
- (ง) สถานที่หรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตประจำสาธารณรัฐเกาหลี เว้นแต่กรณีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่หรือทำลายความปลอดภัยของสถานที่หรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูต ดังกรณีใดกรณีหนึ่งต่อไปนี้
 - (a) เมื่อปรากฏว่าเส้นทางของการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นมิได้มุ่งสู่สถานที่หรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตโดยตรง

(b) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไม่ได้ขยายวงเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนขนาดใหญ่ และ

(c) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนกระทำในวันหยุดหรือวันปิดทำการของสถานทูต

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน

๑. การกำหนดเขตพื้นที่ชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะโดยการใช้ “เขตตำรวจ” (Police Lines) หมายถึง อาณาบริเวณที่ถูกล้อมรอบโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจโดยการใช้เส้นเชือก เครื่องกีดขวางหรือวัสดุอุปกรณ์อื่นใด หรือแม้แต่เส้นแบ่งช่องจราจรบนถนน ให้แก่ผู้เดินขบวนใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งของสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและเดินขบวน และเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามในอันที่จะได้ใช้พื้นที่หรือถนนสาธารณะในการสัญจรไปมาโดยสะดวกด้วย

๒. การเข้าไปในสถานที่ชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ชุมนุมหรือเดินขบวน เมื่อได้แจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมฯ หรือผู้นำการชุมนุมฯ ทราบแล้ว เพื่อตรวจตราความเรียบร้อยและความปลอดภัย

๓. การสั่งให้สลายการชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวน ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจผู้มีเขตอำนาจแจ้งให้ผู้จัดการผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนสั่งยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยความสมัครใจ (ซึ่งต้องเป็นระยะเวลาตามสมควร) เมื่อการชุมนุมหรือเดินขบวนมีลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

บทกำหนดโทษ

บุคคลใดที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในเวลากลางคืน หรือที่ห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในบริเวณสถานที่หวงห้ามหรือกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษหนักเบาตามฐานะหน้าที่ของผู้กระทำความผิด ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ วอน

(ข) ผู้ประสานการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ วอน หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

(ค) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน โดยรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นการต้องห้ามนั้น ต้องได้รับโทษปรับไม่เกินห้าแสนวอน หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาโดยใช้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอ) ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฉบับหลัก ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. (ซึ่งอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ในฐานะนักวิชาการเป็นผู้เสนอซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ฉบับนักวิชาการ”) และนำหลักการที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ตลอดจนความรู้หรือประสบการณ์จากต่างประเทศมาพิจารณาร่วมด้วย อนึ่ง ในการพิจารณากรอบประเด็นและสาระสำคัญที่ควรต้องกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาประโยชน์ได้เสีย และสิทธิเสรีภาพของฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามฝ่ายประกอบกัน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ประโยชน์สาธารณะและ ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของบ้านเมือง และสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ได้รับผลร้ายจากการชุมนุมในที่สาธารณะ

๓. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ได้เห็นชอบในหลักการบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ และให้นำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะฯ ดังกล่าวไปร่วมรับฟังในเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การชุมนุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” ณ โรงแรมรามารการ์เด็นท์ กรุงเทพฯ ในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ (มสช.) และสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

ประเด็นสาระสำคัญในเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การชุมนุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” พร้อมข้อเสนอแนะจากเวทีสาธารณะ สรุปได้ ดังนี้^{๑๖}

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียยังขาดการมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมน้อยมากในกระบวนการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ และผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยเรื่องนี้เป็นเพียงเพื่อคุ้มครองหรือเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจมากกว่าที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองผู้ชุมนุม อันเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีความกังวลว่า รัฐอาจใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก มาจำกัดสิทธิของประชาชน แทนกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ นอกจากนี้ ยังไม่เข้าใจว่ากฎหมาย

^{๑๖} รายงานสรุปการประชุมฯ และเอกสารประกอบการประชุมฯ แนบท้าย หรือที่ <http://www.lrc.go.th/library/research/DocLib6/สรุปเวทีนโยบายสาธารณะ%20การชุมนุมสาธารณะ%20เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา.pdf>

ดังกล่าวนั้นจะมีความทับซ้อนหรือมีความสัมพันธ์กับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะหรือไม่
อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่วมการอภิปรายและผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าสังคมไทยยังมีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นกรอบกติกาในการใช้เสรีภาพดังกล่าว และประการสำคัญคือควรต้องมีการทบทวนทำความเข้าใจกฎหมายในเรื่องนี้ทั้งระบบว่ารัฐสามารถใช้กฎหมายกลุ่มที่เกี่ยวกับความมั่นคงฯ (กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก) มาเพื่อลดทอนเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะได้หรือไม่ เพียงใด และการชุมนุมตามกฎหมายฉบับนี้แตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือกฎหมายพรรคการเมืองอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่สังคมที่ตรงกันทุกฝ่าย และนำมาซึ่งกรอบกติกาที่มีประสิทธิภาพ ที่ประชุมเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี) นี้เสียใหม่ เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความสมดุลเป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยให้เสนอบันทึกลงความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ไปยังรัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขทบทวนร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต่อไป

๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ได้พิจารณาสรุปสาระสำคัญของโครงการเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การชุมนุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” พร้อมข้อเสนอแนะและประเด็นที่สำคัญจากเวทีสาธารณะ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะโดยเร็ว จึงได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ประกอบกับมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคล การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดไว้ คือ ในกรณีที่เป็นการชุมนุมสาธารณะ และการจำกัดสิทธิเพื่อคุ้มครองความสงบของ

ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น และจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้^{๑๑}

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะที่ผ่านมาทั้งการชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การชุมนุมเพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้าช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและปัญหาปากท้องความเป็นอยู่ของประชาชน จึงถือเป็นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญ แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะ เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ ข้อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ จึงเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเฉพาะกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะในภาวะปกติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าว ตามที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองไว้^{๑๒}

^{๑๑} มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

^{๑๒} ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ คณะอนุกรรมการฯ ส่วนข้างน้อย เห็นว่า การชุมนุมนั้นเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ควรให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการชุมนุมในที่สาธารณะเพิ่มเติม ทั้งนี้ โดยให้พิจารณาว่าการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นมีปัญหาตรงจุดใด ก็ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์ไปจำกัดสิทธิเฉพาะเรื่องนั้น นอกจากนี้ ที่ผ่านมา แม้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ชุมนุมก็มีขั้นตอนและวิธีการในการชุมนุมในที่สาธารณะอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และคำพิพากษาศาลปกครองสงขลาในคดีดังกล่าวได้กล่าวถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้อย่างชัดเจน หากจะมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ วรรคสอง และหากกฎหมายจะกำหนดให้การชุมนุมจะต้องขออนุญาตก่อนก็จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แต่หากกำหนดให้มีการแจ้งแก่ภาครัฐเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมดูแลความปลอดภัย ประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่บุคคลอื่นที่ต้องใช้พื้นที่สาธารณะเดียวกันกับการชุมนุมก็น่าจะทำได้

สำหรับคณะอนุกรรมการฯ ส่วนข้างมาก เห็นว่า การให้สังคมสร้างวัฒนธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นมาตรฐานขึ้นเองนั้นจะต้องใช้เวลานาน นอกจากนั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนก็อาจเกิดปัญหาว่ามาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ไม่เป็นผลดีต่อการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน จึงสมควรบัญญัติเป็นกฎหมายให้ชัดเจน

๒. บททั่วไป

๒.๑ ชื่อพระราชบัญญัติ

ประเด็นที่พิจารณา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ กำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น กฎหมายที่จะตราขึ้นนี้ควรใช้ชื่ออย่างไร

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ชื่อพระราชบัญญัติควรให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๑ ที่ใช้คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ดังนั้น ควรใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” ทั้งนี้ คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ให้ความหมายรวมไปถึงการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในการชุมนุม เช่น การเดินขบวน การแสดง และการอภิปรายแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ด้วย^{๑๕}

๒.๒ วันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้

ประเด็นที่พิจารณา

เนื่องจากการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องใหม่ อาจจำเป็นต้องตรากฎหมายลำดับรองออกมารองรับ อีกทั้งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย จึงมีประเด็นว่าควรกำหนด

^{๑๕} ตัวอย่างการให้นิยามในกฎหมายต่างประเทศ เช่น

- The Public Assembly Act of 1985, Philippines

“Sec. 3. Definition of terms. For purposes of this Act

(a) “Public assembly” means any rally, demonstration, march, parade, procession or any other form of mass or concerted action held in a public place for the purpose of presenting a lawful cause; or expressing an opinion to the general public on any particular issue; or protesting or influencing any state of affairs whether political, economic or social; or petitioning the government for redress of grievances.”

- The Peaceful Assembly Act 1992, Queensland

“public assembly” means an assembly held in a public place, whether or not the assembly is at a particular place or moving;

อนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ อนุกรรมการฯ ส่วนหนึ่งได้เสนอว่าควรใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ.” เพื่อความชัดเจน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับชื่อกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น ที่ใช้ชื่อว่า The Assembly and Demonstration Act, 2007, Korea ดูที่ <http://www.glin.gov/view.action?glinID=98892#>

ช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้กฎหมาย (delay) หลังจากที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ เพียงใด

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จำเป็นต้องมีการกำหนดช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้กฎหมายในระยะหนึ่ง เช่น สามสิบวัน เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการของผู้ที่เกี่ยวข้องและเพื่อเตรียมการออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ต่อสังคมเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องด้วย^{๒๐}

๓. ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเรื่องนี้จะต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ควรพิจารณาจากปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธมากกว่าการให้อำนาจอรัฐในการจำกัดเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้ควรมีขอบเขตรอบคลุมเพียงใด

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมผู้ชุมนุม หากเพียงแต่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบข้อมูลเพื่อจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ที่สาธารณะ ทำการประชาสัมพันธ์ และควบคุมดูแลการชุมนุมเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ก่อความรุนแรงหรืออันตรายแก่สังคม กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่จะตราขึ้นจึงไม่อาจกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดการชุมนุมขออนุญาต หรือความเห็นชอบจากรัฐก่อน

ส่วนการจำกัดเสรีภาพนั้นจะกระทำเฉพาะการชุมนุมสาธารณะซึ่งควรจำกัดกรอบเฉพาะในพื้นที่เปิดไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ของรัฐหรือเอกชน ซึ่งกรณีของเอกชนนั้น การได้รับอนุญาตให้ชุมนุมหรือไม่เป็นเรื่องระหว่างผู้จัดการชุมนุมกับผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ ถ้ามีการยินยอมให้ประชาชนผู้ชุมนุมเข้าไปได้โดยชัดแจ้งหรือเป็นความยินยอมที่กฎหมายถือว่ามียุอยู่แล้ว (by the express or implied consent of the owner or occupier) ก็จะถือว่าเป็นที่สาธารณะด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะได้รับการคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

^{๒๐} ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ คณะอนุกรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อย เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้ (delay) หลังจากที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากในขณะจัดทำร่างพระราชบัญญัติจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายผู้ชุมนุมจะมีการติดตามความคืบหน้าของร่างกฎหมายอยู่แล้ว

๔. คำนิยาม

๔.๑ การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” และ “การชุมนุมในที่สาธารณะ” มีความหมายอย่างไร^{๒๐}

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมที่บุคคลใด ๆ ก็ตามที่มีเจตจำนงร่วมกัน สามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุมนั้น ไม่ว่าในบริเวณดังกล่าวจะเป็นที่ส่วนบุคคลหรือที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าไปได้ และหมายความรวมถึงการเดินขบวนด้วย สำหรับ “การชุมนุมในที่สาธารณะ” นั้น หมายถึง การชุมนุมหรือเดินขบวนในสถานที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

การชุมนุมที่รัฐธรรมนูญมุ่งจำกัดเสรีภาพ คือการชุมนุมสาธารณะที่กระทำในที่สาธารณะ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนทั่วไปไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะนั้นเกินสมควร ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะให้ครอบคลุมเฉพาะการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะเท่านั้น

จำนวนคนที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

จำนวนผู้ที่มาเข้าร่วมการชุมนุมควรมีจำนวนเท่าใด จึงจะถือเป็น “การชุมนุมสาธารณะ”

^{๒๐} รายงานการประชุมและตัวเลขของการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่เสาร์ที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ หน้า ๘๕-๑๐๐ ได้อภิปรายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่พบว่าได้อภิปรายความหมายเกี่ยวกับคำว่า “ที่สาธารณะ” หรือ “ชุมนุมในที่สาธารณะ” ไว้เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม สสร. ได้อภิปรายถึงบริบทของต่างประเทศบ้างเล็กน้อย ได้ความสรุปว่า “รัฐจะให้ความคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะเสียส่วนมาก โดยเฉพาะ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีบริบทแตกต่างกันกับของไทย กล่าวคือเมื่อมีการชุมนุม จะมีหน่วยดูแล ล้อมฝูงชนเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากมือที่สาม มีระเบียบรองรับ หากเจรจากันไม่เรียบร้อย รัฐจะยื่นมือเข้าไปช่วยโดยมีขั้นตอนให้เกิดความสงบ หากตกลงกันได้จะมีข้อสรุปสำเร็จรูป สุดท้ายคือผู้เข้าร่วมชุมนุมทุกคนไม่มีความผิดและไม่มีการลงโทษใด ๆ อนึ่ง สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องนี้ คือ ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ อยู่ในกรอบกติกาของกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จำนวนขั้นต่ำของคนที่มาชุมนุมควรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคำนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ส่วนจำนวนควรเป็นเท่าใดนั้น รัฐสภาควรเป็นผู้พิจารณากำหนดเนื่องจากเป็นนิติบัญญัติ ตักรณีกฎหมายของประเทศออสเตรเลียกำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้ ๓ คน แต่กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรกำหนดไว้ตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป^{๒๒} อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าการกำหนดจำนวนคนที่มาชุมนุมจำนวนน้อยมีข้อดีคือ ทำให้ผู้ชุมนุมจำนวนน้อยนั้นสามารถได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ก็มีความเสี่ยงคือ ทำให้การชุมนุมของกลุ่มคนเล็ก ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด เช่นการแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ทำให้เป็นภาระแก่ผู้ชุมนุมที่รวมตัวกันขนาดเล็กที่จะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จำนวนคนที่มาชุมนุมจึงควรมีจำนวนที่มากพอที่จะทำให้เป็นการชุมนุมสาธารณะ ในประเด็นนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าจำนวนผู้ชุมนุมควรกำหนดตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป^{๒๓}

จุดมุ่งหมายของการชุมนุมสาธารณะ

บุคคลที่มาร่วมตัวชุมนุมกันต้องมีเจตจำนงหรือมีจุดมุ่งหมายในเรื่องเดียวกัน^{๒๔} จึงจะเป็นการชุมนุมสาธารณะ (public assembly)

บุคคลที่เข้าร่วมในการชุมนุม

บุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๖๓ ได้อย่างเสรี โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการชุมนุม ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๔ หมวด ๑ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๒๕}

^{๒๒} Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971, Australia

“assembly” means an assembly of not less than three persons who are assembled for a common purpose, whether or not other persons are assembled with them and whether the assembly is at a particular place or moving, and includes the conduct in connexion with that common purpose of all or any of the persons in the assembly.

Public Order Act 1986, United Kingdom

“public assembly” means an assembly of 20 or more persons in a public place which is wholly or partly open to the air ;

^{๒๓} ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ อนุกรรมการฯ ข้างน้อยเห็นว่าจำนวนที่มากพอสมควร คือ ตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป

^{๒๔} Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971, Australia บัญญัติว่า “assembly means an assembly of not less than three persons who are assembled for a common purpose,....”

^{๒๕} มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” อย่างไรก็ตาม อนุกรรมการข้างน้อยมีข้อสังเกตและข้อเสนอให้กำหนดสัณฐานของผู้เข้าร่วมชุมนุม โดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญ หมวด ๓

๔.๒ ที่สาธารณะ

- คำว่า “ที่สาธารณะ” มีความหมายทั่วไป อาจเป็นที่ ๆ กรรมสิทธิ์เป็นของเอกชนหรือของรัฐก็ได้ แต่ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งเปิดให้แก่ประชาชนสามารถเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ไม่ว่าจะโดยมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และการเข้าไปใช้นี้ไม่ต้องการขออนุญาต เช่น สวนสาธารณะ ถนนหนทาง สถานที่ที่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นของเอกชนถ้าหากมีการยินยอมให้ประชาชนเข้าไปได้ (by the express or implied consent of the owner or occupier) ก็อยู่ในความหมายที่สาธารณะ เช่น ห้างสรรพสินค้าที่มีระยะเวลาปิด-เปิดทำการ ช่วงเวลาที่เปิดทำการนั้นถือเป็นที่สาธารณะ เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ชุมนุมและความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น รวมทั้งเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่กลุ่มผู้ชุมนุมหรือแก่สาธารณชน จึงควรมีความหมายดังที่กล่าวมานี้^{๒๖}

๔.๓ พื้นที่ห้ามจัดการชุมนุม

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของนานาประเทศมักกำหนดห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่บางแห่งที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของชาติหรือที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรียกว่า “พื้นที่ห้ามการชุมนุม” การกำหนดพื้นที่ห้ามการชุมนุมดังกล่าว หากกำหนดไว้มากเกิน

สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๖๓ คำว่า “บุคคล” หมายถึงบุคคลซึ่งต้องเป็นชนชาวไทยเท่านั้น จึงไม่หมายความรวมถึงคนต่างด้าว

^{๒๖} The Peaceful Assembly Act 1992, Queensland

“public place” includes—

- (a) a road; and
- (b) a place open to or used by the public as of right; and
- (c) a place for the time being open to or used by the public, whether or not—
 - (i) the place is ordinarily open to or used by the public; or
 - (ii) by the express or implied consent of the owner or occupier; or
 - (iii) on payment of money;

The Public Assembly Act of 1985, Philippines

(b) “Public place” shall include any highway, boulevard, avenue, road, street, bridge or other thoroughfare, park, plaza, square, and/or any open space of public ownership where the people are allowed access.

Public Order Act 1986, United Kingdom

“ public place ” means-

- (a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and
- (b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission ;

“public procession ” means a procession in a public place.

สมควร ก็อาจจะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพและมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น จึงควรจำกัดไว้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันสำคัญของชาติและการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่สถานที่ดังต่อไปนี้

๑) ไม่ชุมนุมในรัศมี ๕๐๐ เมตร โครอบสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท และสถานที่พักอาศัยของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๒) ไม่เข้าไปหรือปิดล้อมหรือขัดขวางการเข้า-ออกของผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น ได้แก่

๒.๑) รัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล

๒.๒) สถานทูต สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

๒.๓) สนามบิน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่ง

๕. บทกำหนดความรับผิดชอบ หน้าที่ และข้อปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะและผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะ

๕.๑ การแจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุมสาธารณะ

ควรมีบทที่ว่าด้วยความรับผิดชอบ หน้าที่ และข้อปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุม ผู้นำการชุมนุม และผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบ และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะและแก่บุคคลภายนอก ดังนี้

๑) ระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ทราบล่วงหน้า

ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุม แล้วแต่กรณี ควรมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า โดยกำหนดให้อยู่ระหว่าง ๒๔ ชั่วโมงถึง ๗๒ ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เข้าร่วม ขนาดและสถานที่จัดการชุมนุม เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีระยะเวลาเตรียมการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัย จัดเส้นทางจราจร หรือเตรียมการอย่างอื่นที่จำเป็นได้อย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม หากผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมสาธารณะไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการล่วงหน้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ายังไม่ถือเป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะได้ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดอันตราย การวุ่นวายจลาจล หรือกระทบต่อความมั่นคงของบ้านเมือง เนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญฯ แต่อาจมีบทกำหนดโทษปรับทางปกครองแทนได้ ซึ่งควรต้องกำหนดให้มีอัตราที่สูงพอสมควร เพื่อมิให้มีการฝ่าฝืนโดยง่าย

๒) วิธีการแจ้งก่อนการชุมนุมสาธารณะ

เพื่อให้การแจ้งมีความแน่นอนชัดเจน จึงควรกำหนดให้การแจ้งทำเป็นหนังสือ แต่อาจแจ้งโดยวาจาได้เมื่อมีเหตุจำเป็นอันสมควร ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แจ้งเป็นวาก่อน เมื่อเหตุจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้นั้นผ่านพ้นไปแล้ว จึงให้แจ้งเป็นหนังสือภายหลังโดยทันที

๕.๒ คุณสมบัติของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะ

ควรกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะไว้ไม่น้อยกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และต้องมีสัญชาติไทย สำหรับผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้น เนื่องจากการชุมนุมเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังถือว่าด้วยสิทธิเด็ก^{๒๐๗}ได้รับรองสิทธิในการสมาคมและการชุมนุมโดยสงบของผู้เยาว์ไว้ จึงไม่ควรกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุม

๖. บทกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และข้อปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ หน่วยงานของรัฐควรจะมาอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งบุคคลภายนอกอื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้จึงควรเริ่มจาก “หน้าที่ของรัฐ” มิใช่เริ่มจากการกำหนดหน้าที่หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม หากการชุมนุมนั้นกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมสามารถยุติหรือให้เลิกการชุมนุมได้ทันที

อำนาจของเจ้าหน้าที่: การคัดค้านการจัดการชุมนุม การห้ามการชุมนุม และการสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ

- การคัดค้านการจัดการชุมนุม

แม้ว่าการจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตหรือความเห็นชอบจากรัฐก่อน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ควรมีอำนาจพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดแก่ระบบเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณชนได้ ในกรณีที่คาดว่าจะเกิดผลเสียร้ายแรงหรือกระทบต่อบุคคลที่สามจำนวนมาก และหากผลกระทบหรือความเสียหายนั้นเป็นสิ่งที่คาดเห็นได้ตั้งแต่ต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ควรมีอำนาจคัดค้านการชุมนุมนั้นได้ อย่างไรก็ตาม การห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะถือเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะคัดค้านและเมื่อ

^{๒๐๗} Convention on the Rights of the Child, Article 15

“1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.

2. No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

ตัดสินใจอย่างไรแล้ว ก็ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อไป จึงควรกำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านของ พนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ เพื่อให้มีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ประชาชนไม่เห็น ด้วยกับการคัดค้านการจัดการชุมนุมและคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี ควรกำหนดในกฎหมายให้ผู้จัดการ ชุมนุมมีอำนาจร้องขอต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย และเพื่อมิให้กระบวนการทาง ศาลเกิดความล่าช้า คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของศาล ว่าให้กระทำไปแล้วเสร็จโดยเร็ว

- การห้ามการชุมนุมสาธารณะ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีนี้ จะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงจาก สถานการณ์ในขณะพิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะดังกล่าวอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อความ มั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง นอกจากนี้ อำนาจการห้ามการชุมนุมจะต้อง อยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับการคัดค้านการชุมนุม นั่นคือ มอบให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอน สุดท้าย และจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง กล่าวคือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งห้ามการชุมนุม สาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจ ให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่ง แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครองเช่นเดียวกัน

- การสั่งให้เลิก (หรือการสลาย) การชุมนุมสาธารณะ

เมื่อการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นการชุมนุมที่อาจเป็น อันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือต่อความ ปลอดภัยของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจสั่งให้เลิกการชุมนุม ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือ ผู้นำการชุมนุมหรือผู้ร่วมการชุมนุมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับโดยตรงให้ผู้ชุมนุมสลายการชุมนุม โดยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่รุนแรงที่สุดได้แก่อำนาจสลายการ ชุมนุม เนื่องจากเป็นอำนาจที่จะทำลายสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมให้สิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ากฎหมายไม่ควรใช้คำว่า “สลายการชุมนุม” เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมายเชิงลบ และจะมีผลเชิงจิตวิทยาต่อสังคม แต่ควรใช้คำว่า “การสั่งให้เลิกการชุมนุม” ในกฎหมายแทน

สำหรับมาตรการบังคับโดยตรงเพื่อให้ผู้ชุมนุมที่ดำเนินการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายเลิกการ ชุมนุม (หรือสลายการชุมนุม) นั้น ศาลปกครองได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาที่อ้างอิงไว้ตอนต้นแล้ว ซึ่ง คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้มาตรการที่เป็นไปตามหลักการที่เป็นที่ยอมรับของ สากล กล่าวคือ ต้องเลือกมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนต่อผู้ชุมนุมและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับโดยเลือกใช้เครื่องอุปกรณ์หรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อให้

เลิกการชุมนุมสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่ดำเนินการบังคับในลักษณะที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับโดยตรงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องไม่ใช่ “อาวุธปืน” เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่า การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะพกพาและใช้อาวุธปืนในการสั่งให้เลิกการชุมนุม แม้จะมีการกำหนดเงื่อนไข ขั้นตอนและวิธีการใช้อาวุธปืนไว้โดยเคร่งครัดก็ตาม แต่ในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรงถึงที่สุดได้ การห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่พกพาอาวุธปืนก็เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่มิให้ถูกหยาบคายจนกล่าวอ้างจากผู้ไม่ประสงค์ดีว่าเจ้าหน้าที่ใช้อาวุธปืนในการสั่งเลิกการชุมนุมเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บล้มตาย อันเป็นชนวนนำไปสู่เหตุการณ์ที่บานปลายออกไปจนยากจะควบคุมได้

นอกจากนี้ รัฐควรจะได้จัดเตรียมความพร้อมในการยุติการชุมนุมไว้ ๓ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

๑. เครื่องมืออุปกรณ์การยุติการชุมนุมที่มีคุณภาพและเพียงพอ การใช้อุปกรณ์ในการยุติการชุมนุมควรประเมินจากสถานการณ์ในแต่ละครั้งว่ามีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด โดยเริ่มจากอุปกรณ์ที่มีความรุนแรงน้อยไปหาที่มีความรุนแรงมาก ตามลำดับ

๒. แผนปฏิบัติการยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการยุติการชุมนุมต้องมีแผนและขั้นตอนในการปฏิบัติการที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายดังกล่าวแล้ว

๓. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกฝนเพื่อภารกิจในการยุติการชุมนุมหรือควบคุมฝูงชน โดยเฉพาะในจำนวนที่เพียงพอ ต้องเป็นบุคลากรที่มีความชำนาญและต้องมีจิตวิทยาในการควบคุมการชุมนุม

อนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้กำลังทางทหารในการปฏิบัติหน้าที่ยุติการชุมนุมสาธารณะว่า ไม่ควรใช้ทหารปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทั้งในฐานะเจ้าพนักงานหรือผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ เพราะทหารมีหน้าที่ป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอกโดยเฉพาะ หากมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนจะทำให้สถานการณ์บานปลายไปได้ง่าย นอกจากนี้ ยังผิดหลักการบริหารราชการในสภาวะการณ์ปกติ กล่าวคือ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมในสภาวะการณ์ปกติเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะร้องขอในกรณีจำเป็นในกรณีที่สถานการณ์ดังกล่าวเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐก็ควรต้องประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณด้านนี้แก่ตำรวจให้เพียงพอด้วย

๗. การอุทธรณ์

ควรวให้มีระบบการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ การสั่งให้เลิกหรือยุติการชุมนุมสาธารณะ หรือการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ โดยให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว เช่นภายในระยะเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นที่สุดในการบริหาร แต่ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองต่อไป ดังได้กล่าวมาแล้ว

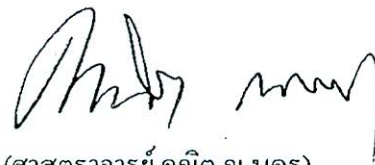
๘. บทกำหนดโทษ

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดความผิดซึ่งจะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไม่ถึงเป็นความผิดทางอาญา แต่ให้ใช้มาตรการทางปกครองโดยกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราที่สูงแทน แต่ถ้าหากผู้ชุมนุมมีการกระทำผิดทางอาญา ก็จะต้องนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับตามปกติเช่นเดียวกับการกระทำผิดอาญากรณีอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมหรืออาสาสมัครรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะ และการกระทำนั้นเป็นการจงใจฝ่าฝืนมาตรการที่มีไว้เพื่อรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของบ้านเมือง กรณีนี้เห็นสมควรให้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย

๙. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้มีการรณรงค์เผยแพร่เรื่องนี้ให้กว้างขวางในสังคม เห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน จัดให้มีเวทีแสดงและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระสำคัญที่ควรบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติเรื่องนี้ เพื่อให้เป็นประเด็นสาธารณะและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด เพื่อให้มีการขับเคลื่อนทางสังคมคู่ขนานกันไปในระหว่างที่กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ



(ศาสตราจารย์ คณิต ฒ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ
เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ความเป็นมา

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน เสรีภาพในการชุมนุมประท้วงและเดินขบวนเป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคนมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective) ในแง่นี้ การชุมนุมในที่สาธารณะจึงถือเป็นหนึ่งในพัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมือง รัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของตนไปยังรัฐบาลและสังคม โดยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศที่มีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ได้แก่ ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหราชอาณาจักรได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่เป็นไปโดยสงบโดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ห้ามการแทรกแซงขัดขวางการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนห้ามการสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรงไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณี และที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนจากระดับเบาไปสู่หนัก อันเป็นวิธีการที่ยอมรับกันทั่วไป ขณะเดียวกัน กฎหมายก็ทำหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ้มครองการสาธารณสุข หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามด้วย

สำหรับประชาชนไทย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๖๓^๑ นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๒๑^๒ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการ

^๑ มาตรา ๖๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

^๒ UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Article 21 The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interest of

ภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๕” โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา ในอดีต เสรีภาพประเภทนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทย ในการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องของคนไปถึงรัฐบาล และในช่วงระยะ ๔ ปีหลังนี้ การชุมนุมในที่สาธารณะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่อสังคมและเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องกับรัฐบาล จึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด

แม้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๘๕ ก็ตาม แต่เสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แสดงว่าในยามที่บ้านเมืองปกติ เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะและได้มีการตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น^๔

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมประท้วง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะมาใช้บังคับโดยอนุโลม กฎหมายเหล่านี้ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือใช้พื้นที่ถนนหลวงในการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่^๕ หรือพระราชบัญญัติรักษาความ

national security or public safety, public order (order public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

^๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (๓ ฉบับ), สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑, หน้า ๑๘.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง

^๕ แม้ต่อมาภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือก่อน เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็ตาม ดังปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๔๕ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนี้

“มาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น

โดยเหตุนี้ เมื่อเกิดเหตุการณ์การชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมือง ได้แก่ เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ วันที่ ๕-๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เหตุการณ์วันที่ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และเหตุการณ์วันที่ ๑๓-๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐบาลได้ใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะซึ่งกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์รายละเอียดในกรณีที่ต้องระงับหรือยุติการชุมนุมประท้วงของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้หลายกรณีประชาชนได้รับบาดเจ็บ สูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน และหายสาบสูญไปจำนวนมาก ขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและถูกดำเนินคดีอาญาดังกรณีเหตุการณ์วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นเหตุให้บัณฑิตอาสาสมัครของนักศึกษาที่ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และอาจนำไปสู่การตัดสินใจเพิกเฉยทอดธุระในการทำงาน (ที่เรียกว่า “ใส่เกียร์ว่าง”) สถานะเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการของรัฐบาลในระยะยาว

นอกจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองแล้ว ยังมีการชุมนุมซึ่งมิใช่ทางการเมืองโดยตรง แต่เพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของประชาชน ตัวอย่างเช่น การคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังสลายการชุมนุมภายใต้แผนปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (แผนกรกฎ) เป็นผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย จึงได้ดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สลายการชุมนุมต่อศาลปกครองสงขลา^๖ เพื่อเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสียชีวิตในการชุมนุม ศาลปกครองสงขลาได้พิพากษาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและให้ชดเชยค่าเสียหาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและปัญหาปากท้อง เช่น การชุมนุมของผู้ใช้

ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้”

^๖ รายงานผลการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล กรณีเหตุการณ์การสลายกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา

^๗ คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๕๑/๒๕๕๕ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕

แรงงานที่ขอให้รัฐช่วยเหลือจากนายจ้าง และการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง กุ้งกุลาดำ เป็นต้น ที่เรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือเกี่ยวกับราคาผลผลิตตกต่ำ ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ มักกระทำที่หน้าสำนักงานของหน่วยราชการที่รับผิดชอบหรือในที่สาธารณะอื่น ๆ เช่นบนถนนสาธารณะ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการชุมนุมสาธารณะก็คือ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์แห่งการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ และกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้ชุมนุม กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมมิให้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างผู้ชุมนุมกับบุคคลอื่น ๆ ให้เกิดความสมดุล รวมทั้งอำนวยความสะดวกปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุมแล้ว ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมก็อาจกระทำล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามได้ เช่น สิทธิในการเดินทางของผู้ที่ต้องใช้ถนนที่ถูกปิดกั้น ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์สำหรับควบคุมดูแลการชุมนุมมาใช้บังคับ เป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีความจำเป็นต้องยุติหรือสลายการชุมนุม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่จนในที่สุดก็ต้องใช้อาวุธ ก่อให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนและประเทศชาติอย่างไม่อาจประมาณค่าได้

โดยเหตุนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแล และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะ และกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการยุติหรือการสลายการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไปที่ถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ซึ่งจะเป็นหนทางที่ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมในอนาคต

การดำเนินการ

๑. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ และให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และแต่งตั้งที่ปรึกษา เพื่อพิจารณาแนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แล้วรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

๒. คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาในระหว่างวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๓ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๘ ครั้ง

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่มีการยกย่องที่ผ่านมา ซึ่งปรากฏว่ามีการดำเนินการมาแล้ว ๕ ฉบับ ประกอบกับเอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล และกฎหมายของต่างประเทศ สรุปผลได้ดังนี้

๑. การเสนอร่างกฎหมาย

๑. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะทำงานกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๖

๒. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยพลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๐

๓. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนและคณะ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๑

๔. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ และมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยยึดหลักไม่ให้เกิดกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ และจัดระบบการควบคุมพื้นที่ในการชุมนุม รวมทั้งกำหนดบทลงโทษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ชุมนุม แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

๑) กำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยแก่การชุมนุมสาธารณะ โดยให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะมีหนังสือแจ้งต่อเจ้าพนักงานในท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวัน พร้อมรายละเอียดที่กำหนด

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร

๓) กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขสถานการณ์ชุมนุมของเจ้าพนักงาน กรณีการชุมนุมฝ่าฝืนกฎหมาย หรือในกรณีที่การชุมนุมน่าจะมีการกระทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ

๔) กำหนดความผิดและบทลงโทษ ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ

๕. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. ยกร่างโดย ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มศช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

๒. เอกสารทางวิชาการ

๑. วิทยานิพนธ์ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ของนางสาว วารุณี วัฒนประดิษฐ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการจัดการชุมนุมและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ป้องกัน ระงับยับยั้งการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือละเมิดต่อกฎหมาย ข้อความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม การชุมนุมโดยสงบในประเทศไทยในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่ปกติ หลักเกณฑ์และวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย และบทวิเคราะห์ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ขอบเขตของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม รูปแบบ ระบบและลักษณะของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมว่าควรมีหรือไม่ หรือลักษณะอย่างไรจึงจะเหมาะสม เพื่อเป็นการส่งเสริมคุ้มครองและให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพนี้ ตลอดจนบุคคลหรือกลุ่มคนที่อาจถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วยเช่นกัน

๒. บทความเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ” โดยนาย ปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๔ ซึ่งได้แยกศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศโดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว (เช่นเดียวกับประเทศไทย) ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย) สำหรับกลุ่มที่สอง ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (แผ่นดินใหญ่ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง)

๓. บทความเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี” โดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^๕

๔. บทความเรื่อง “การชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน” โดยนางสาว วรรณรี สิงห์โต นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๖

๓. คำพิพากษาของศาล

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๕ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ซึ่งให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็น

^๔ http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=12

^๕ http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf

^๖ http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_858.pdf

อันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้”

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ที่ ๕๑/๒๕๔๕ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๕^{๖๖}

กรณีแกนนำด้านทอผ้าไทย - มาเลย์ ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย กรณีใช้กำลังสลายกลุ่มผู้ชุมนุมที่หน้าโรงแรม เจ.บี. หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก และจับกุมผู้ชุมนุมประมาณห้าสิบคนดำเนินคดี เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ จากภาพเหตุการณ์และข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้ร่วมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การผลักดันให้มีการสลายการชุมนุมอันเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ กับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจอยู่ชุมนุมต่อไป เพื่อรื้อฟื้นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมคณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ที่โรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้ ศาลปกครองสงขลาได้พิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔

๓. คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลข ๑๖๐๕/๒๕๕๑ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๑

โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าในเหตุการณ์สลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีประชาชนเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก โดยประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภาชั่วคราวมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า การชุมนุมหน้ารัฐสภาดังกล่าวจึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางก็ได้กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

^{๖๖} อ้างใน <http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999978.html#001>

ตำรวจในการสลายการชุมนุมนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้

๔. กฎหมายต่างประเทศ

๑. ประเทศสหราชอาณาจักร: Public Order Act 1986^{๑๒}

ขอบเขตการบังคับใช้

ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะ (Public assembly) และการเดินขบวนสาธารณะ^{๑๓}

คำนิยาม

๑. “การชุมนุมในที่สาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้วประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้

๒. “การเดินขบวนในที่สาธารณะ” หมายถึง การเดินขบวนในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น ทั้งนี้การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน

^{๑๒} <http://www.legislationline.org/topics/country/53/topic/15>

^{๑๓} - Public Order Act 1986

“public assembly” means an assembly of 20 or more persons in a public place which is wholly or partly open to the air ;

“public place” means-

(a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and

(b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission ;

“public procession” means a procession in a public place.

เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

เงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้น หรือจะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด และการกำหนดเงื่อนไขจะต้องทำเป็นหนังสือ

บทกำหนดโทษ

ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าว ได้แก่

๑. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนหรือปรับระดับ ๔ ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ

๒. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งทราบเงื่อนไขการชุมนุมแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับสามของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ปอนด์) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ

๓. ผู้ใดยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนหรือปรับระดับ ๔ ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒. ประเทศสหพันธ์เยอรมนี: Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
Versammlungsgesetz (VersG)^{๑๔}

ขอบเขตการบังคับใช้

ไม่นำมาใช้บังคับแก่การชุมนุมเกี่ยวกับงานฉลองทางศาสนา พิธีกรรมทางศาสนา งานแต่งงาน และงานฉลองประจำปี

คำนิยาม

^{๑๔} <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5476>

การชุมนุม หมายถึง การรวมตัวของบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน มีการแบ่งการชุมนุมออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่ง

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งและการเดินขบวนต้องแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจอย่างช้าภายใน ๔๘ ชั่วโมงก่อนเริ่มชุมนุมหรือเดินขบวนซึ่งอาจแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งหัวข้อเรื่องและชื่อบุคคลที่รับผิดชอบนำการชุมนุม แต่โดยปกติการไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสลายการชุมนุมในทันที หากมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจแจ้งการชุมนุมได้ภายใน ๔๘ ชั่วโมง และเมื่อเหตุจำเป็นดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องดำเนินการแจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจในการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนแก่ผู้จัดการชุมนุมเพื่อป้องกันอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่อาจเกิดจากการชุมนุมหรือการเดินขบวน ซึ่งข้อจำกัดอาจมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นการเฉพาะ ในกรณีนี้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาใช้บังคับ

บทกำหนดโทษ

ผู้นำการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนต้องได้รับโทษทางอาญา

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน ถือว่าเป็นการกระทำความผิดด้วยกฎหมายหรือระเบียบต้องโทษปรับทางปกครอง

๓. ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี: รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน
ก.ศ. ๒๐๐๗ (The Assembly and Demonstration Act, 2007)^{๑๕}

ขอบเขตการบังคับใช้

^{๑๕} <http://www.glin.gov/view.action?glinID=98892#>

การชุมนุมและเดินขบวนซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรมไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฯ ได้แก่ กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ การศึกษา การแสดงศิลปะ การละเล่น การแสดงรื่นเริง กิจกรรมกีฬา การแต่งงาน พิธีกรรมทางศาสนา พิธีศพและการรำลึกตลอดจนกิจกรรมอื่นทำนองเดียวกัน และการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด เว้นแต่ผู้จัดการชุมนุมจะกระทำการที่เป็นการเชิญชวนเรียกร้องให้บุคคลภายนอกสนใจและเข้าร่วมการชุมนุมนั้น รวมทั้งการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงจากภายในสื่อสารออกไปภายนอก

คำนิยาม

การชุมนุมสาธารณะเป็นการชุมนุมของกลุ่มคนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องในเรื่องเดียวกัน โดยไม่ได้กำหนดจำนวนคนไว้ชัดเจน และได้แบ่งประเภทของการชุมนุมสาธารณะออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด

การชุมนุมและเดินขบวนที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

๑) การชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุความมุ่งหมายของพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

๒) การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง โดยการปลุกระดมฝูงชนให้ใช้ความรุนแรง ใช้กำลังคุกคามทำลายทรัพย์สิน ลอบวางเพลิง หรือกระทำการผิดกฎหมายประการอื่น

สถานที่ต้องห้ามการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน

ห้ามมิให้บุคคลใดจัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือเดินขบวนในรัศมี ๒๐๐ เมตรโดยรอบสถานที่ต่อไปนี้

(ก) อาคารรัฐสภา ที่ทำการศาลทุกระดับ รวมทั้งที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ
(ข) สถานที่พักอาศัยของประธานาธิบดี ของประธานาธิบดีบัญญัติของประธานศาลฎีกา และของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(ค) สถานที่พักอาศัยของนายกรัฐมนตรี เว้นแต่เป็นการเดินขบวนพาเหรดหรือขบวนแห่

(ง) สถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตประจำสาธารณรัฐเกาหลี เว้นแต่กรณีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่หรือทำลายความปลอดภัยของสถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูต ดังกรณีใดกรณีหนึ่งต่อไปนี้

(a) เมื่อปรากฏว่าเส้นทางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นมีได้มุ่งสู่สถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตโดยตรง

(b) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไม่ได้ขยายวงเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนขนาดใหญ่ และ

(c) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนกระทำในวันหยุดหรือวัน
ปิดทำการของสถานทูต

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างการชุมนุมในที่สาธารณะและการ
เดินขบวน

๑. การกำหนดเขตพื้นที่ชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะโดยการใช้ “เขต
ตำรวจ” (Police Lines) หมายถึง อาณาบริเวณที่ถูกล้อมรอบโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจโดยการใช้
เส้นเชือก เครื่องกีดขวางหรือวัสดุอุปกรณ์อื่นใด หรือแม้แต่เส้นแบ่งช่องจราจรบนถนน ให้แก่ผู้เดินขบวน
ใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งของสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความปลอดภัยของ
ผู้ชุมนุมและเดินขบวน และเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามในอันที่จะได้ใช้พื้นที่หรือถนนสาธารณะ
ในการสัญจรไปมาโดยสะดวกด้วย

๒. การเข้าไปในสถานที่ชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจ
ในเครื่องแบบมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ชุมนุมหรือเดินขบวน เมื่อได้แจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมฯ หรือผู้นำการ
ชุมนุมฯ ทราบแล้ว เพื่อตรวจตราความเรียบร้อยและความปลอดภัย

๓. การสั่งให้สลายการชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวน ให้อำนาจแก่ผู้
บัญชาการตำรวจผู้มีเขตอำนาจแจ้งให้ผู้จัดการผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนสั่งยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนภายใน
ระยะเวลาที่กำหนดโดยความสมัครใจ (ซึ่งต้องเป็นระยะเวลาตามสมควร) เมื่อการชุมนุมหรือเดินขบวนมี
ลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

บทกำหนดโทษ

บุคคลใดที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและ
เดินขบวนในเวลากลางคืน หรือที่ห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในบริเวณสถานที่หวงห้าม
หรือกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษหนักเบาตามฐานะ
หน้าที่ของผู้กระทำความผิด ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี
หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ วอน

(ข) ผู้ประสานการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน
๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ วอน หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

(ค) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน โดยรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็น
การต้องห้ามนั้น ต้องได้รับโทษปรับไม่เกินห้าแสนวอน หรือได้รับโทษกักขังหรือปรับลดโทษ

ฯลฯ

การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาโดยใช้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอ) ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฉบับหลัก ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. (ซึ่งอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ในฐานะนักวิชาการเป็นผู้เสนอ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ฉบับนักวิชาการ”) และนำหลักการที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ตลอดจนความรู้หรือประสบการณ์จากต่างประเทศ มาพิจารณาร่วมด้วย

อนึ่ง ในการพิจารณากรอบประเด็นและสาระสำคัญที่ควรต้องกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาประโยชน์ได้เสีย และสิทธิเสรีภาพของฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามฝ่ายประกอบกัน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ประโยชน์สาธารณะและ ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของบ้านเมือง และสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ได้รับผลร้ายจากการชุมนุมในที่สาธารณะ

๓. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ได้เห็นชอบในหลักการบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ และให้นำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะฯ ดังกล่าวไปร่วมรับฟังในเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การชุมนุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” ณ โรงแรมรามารการ์เด็นท์ กรุงเทพฯ ในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ (มสช.) และสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

ประเด็นสาระสำคัญในเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การชุมนุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” พร้อมข้อเสนอแนะจากเวทีสาธารณะ สรุปได้ ดังนี้^{๑๖}

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียยังขาดการมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมน้อยมากในกระบวนการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ และผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยเรื่องนี้เป็นเพียงเพื่อคุ้มครองหรือเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจมากกว่าที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองผู้ชุมนุม อันเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีความกังวลว่า รัฐอาจใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก มา

^{๑๖} รายงานสรุปการประชุมฯ และเอกสารประกอบการประชุมฯ แนบท้าย หรือที่ <http://www.lrc.go.th/library/research/DocLib6/สรุปเวทีนโยบายสาธารณะ%20การชุมนุมสาธารณะ%20เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา.pdf>

จำกัดสิทธิของประชาชน แทนกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ นอกจากนี้ ยังไม่เข้าใจว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นจะมีความทับซ้อนหรือมีความสัมพันธ์กับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะหรือไม่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่วมการอภิปรายและผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าสังคมไทยยังมีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อเป็นกรอบกติกาในการใช้เสรีภาพดังกล่าว และประการสำคัญคือควรต้องมีการทบทวนทำความเข้าใจกฎหมายในเรื่องนี้ทั้งระบบว่ารัฐสามารถใช้กฎหมายกลุ่มที่เกี่ยวกับความมั่นคงฯ (กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก) มาเพื่อลิดรอนเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะได้หรือไม่ เพียงใด และการชุมนุมตามกฎหมายฉบับนี้แตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือกฎหมายพรรคการเมืองอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่สังคมที่ตรงกันทุกฝ่าย และนำมาซึ่งกรอบกติกาที่มีประสิทธิภาพ ที่ประชุมเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้พิจารณาว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี) นี้เสียใหม่เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความสมดุลเป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยให้เสนอบันทึกรายความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ไปยังรัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขทบทวนร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต่อไป

๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ได้พิจารณาสรุปสาระสำคัญโครงการเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การชุมนุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” พร้อมข้อเสนอแนะและประเด็นที่สำคัญจากเวทีสาธารณะ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะโดยเร็ว จึงได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ประกอบกับมาตรา ๒๘ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคล การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดไว้ คือ ในกรณีที่เป็นการชุมนุมสาธารณะ และการจำกัดสิทธิเพื่อคุ้มครองความสะอาดของ

ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น และจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้^{๑๖}

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะที่ผ่านมามีทั้งการชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การชุมนุมเพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้าช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและปัญหาปากท้องความเป็นอยู่ของประชาชน จึงถือเป็นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญ แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะ เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ ข้อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ จึงเห็นควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเฉพาะกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะในภาวะปกติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าว ตามที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองไว้^{๑๗}

๒. บททั่วไป

^{๑๖} มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

^{๑๗} ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ คณะอนุกรรมการฯ ส่วนข้างน้อย เห็นว่า การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ควรให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการชุมนุมในที่สาธารณะเพิ่มเติม ทั้งนี้ โดยให้พิจารณาว่าการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นมีปัญหาตรงจุดใด ก็ให้ไปกำหนดกฎเกณฑ์ไปจำกัดสิทธิเฉพาะเรื่องนั้น นอกจากนี้ ที่ผ่านมา แม้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ชุมนุมก็มีขั้นตอนและวิธีการในการชุมนุมในที่สาธารณะอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และคำพิพากษาศาลปกครองสงขลาในคดีดังกล่าวได้กล่าวถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้อย่างชัดเจน หากจะมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ วรรคสอง และหากกฎหมายจะกำหนดให้การชุมนุมจะต้องขออนุญาตก่อนที่จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แต่หากกำหนดให้มีการแจ้งแก่ภาครัฐเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมดูแลความปลอดภัย ประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่บุคคลอื่นที่ต้องใช้พื้นที่สาธารณะเดียวกันกับการชุมนุมก็น่าจะทำได้

สำหรับคณะอนุกรรมการฯ ส่วนข้างมาก เห็นว่า การให้สังคมสร้างวัฒนธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นมาตรฐานขึ้นเองนั้นจะต้องใช้เวลานาน นอกจากนั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนก็อาจเกิดปัญหาว่ามาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ไม่เสมอกัน ไม่เป็นผลดีต่อการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน จึงสมควรบัญญัติเป็นกฎหมายให้ชัดเจน

๒.๑ ชื่อพระราชบัญญัติ

ประเด็นที่พิจารณา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ กำหนดให้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวก ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น กฎหมายที่จะตราขึ้นนี้ควรใช้ชื่ออย่างไร

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ชื่อพระราชบัญญัติควรให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ ที่ใช้คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ดังนั้น ควรใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” ทั้งนี้ คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ให้ความหมายรวมถึงการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในการชุมนุม เช่น การเดินขบวน การแสดง และการอภิปรายแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ด้วย^{๑๕}

๒.๒ วันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้

ประเด็นที่พิจารณา

เนื่องจากการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องใหม่ อาจ จำเป็นต้องตรากฎหมายลำดับรองออกมารองรับ อีกทั้งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย จึงมีประเด็นว่าควรกำหนด

^{๑๕} ตัวอย่างการให้นิยามในกฎหมายต่างประเทศ เช่น

- The Public Assembly Act of 1985, Philippines

“Sec. 3. Definition of terms. For purposes of this Act

(a) “Public assembly” means any rally, demonstration, march, parade, procession or any other form of mass or concerted action held in a public place for the purpose of presenting a lawful cause; or expressing an opinion to the general public on any particular issue; or protesting or influencing any state of affairs whether political, economic or social; or petitioning the government for redress of grievances.”

- The Peaceful Assembly Act 1992, Queensland

“public assembly” means an assembly held in a public place, whether or not the assembly is at a particular place or moving;

อนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ อนุกรรมการฯ ส่วนหนึ่งได้เสนอว่าควรใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ.” เพื่อความชัดเจน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับชื่อกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น ที่ใช้ชื่อว่า The Assembly and Demonstration Act, 2007, Korea คู่มือ <http://www.glin.gov/view.action?glinID=98892#>

ช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้กฎหมาย (delay) หลังจากที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่
เพียงใด

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จำเป็นต้องมีการกำหนดช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้กฎหมายในระยะหนึ่ง เช่น สามสิบวัน เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการของผู้ที่เกี่ยวข้องและเพื่อเตรียมการออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ต่อสังคมเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องด้วย^{๓๐}

๓. ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้จะต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ ควรพิจารณาจากปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธมากกว่าการให้อำนาจอรัฐในการจำกัดเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้ควรมีขอบเขตครอบคลุมเพียงใด

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมผู้ชุมนุม หากเพียงแต่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบข้อมูลเพื่อจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ที่สาธารณะ ทำการประชาสัมพันธ์ และควบคุมดูแลการชุมนุมเพื่อไม่ให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ก่อความรุนแรงหรืออันตรายแก่สังคม กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่จะตราขึ้นจึงไม่อาจกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดการชุมนุมขออนุญาต หรือความเห็นชอบจากรัฐก่อน

ส่วนการจำกัดเสรีภาพนั้นจะกระทำได้เฉพาะการชุมนุมสาธารณะซึ่งควรจำกัดกรอบเฉพาะในพื้นที่เปิดไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ของรัฐหรือเอกชน ซึ่งกรณีของเอกชนนั้น การได้รับอนุญาตให้ชุมนุมหรือไม่เป็นเรื่องระหว่างผู้จัดการชุมนุมกับผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ ถ้ามีการยินยอมให้ประชาชนผู้ชุมนุมเข้าไปได้โดยชัดแจ้งหรือเป็นความยินยอมที่กฎหมายถือว่ามียอยู่แล้ว (by the express or implied consent of the owner or occupier) ก็จะถือว่าเป็นที่สาธารณะด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะได้รับการคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

๔. คำนิยาม

^{๓๐} ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ คณะอนุกรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อย เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้ (delay) หลังจากที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากในขณะจัดทำร่างพระราชบัญญัติจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายผู้ชุมนุมจะมีการติดตามความคืบหน้าของร่างกฎหมายอยู่แล้ว

๔.๑ การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” และ “การชุมนุมในที่สาธารณะ” มีความหมายอย่างไร^{๒๐}

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมที่บุคคลใด ๆ ก็ตามที่มีเจตจำนงร่วมกัน สามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุมนั้น ไม่ว่าในบริเวณดังกล่าวจะเป็นที่ส่วนบุคคลหรือที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าไปได้ และหมายความรวมถึงการเดินขบวนด้วย สำหรับ “การชุมนุมในที่สาธารณะ” นั้น หมายถึง การชุมนุมหรือเดินขบวนในสถานที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

การชุมนุมที่รัฐธรรมนูญมุ่งจำกัดเสรีภาพ คือการชุมนุมสาธารณะที่กระทำในที่สาธารณะ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนทั่วไปไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะนั้นเกินสมควร ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะให้ครอบคลุมเฉพาะการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะเท่านั้น

จำนวนคนที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ

ประเด็นที่พิจารณา

จำนวนผู้ที่มาเข้าร่วมการชุมนุมควรมีจำนวนเท่าใด จึงจะถือเป็น “การชุมนุมสาธารณะ”

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จำนวนขั้นต่ำของคนที่มาชุมนุมควรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคำนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ส่วนจำนวนควรเป็นเท่าใดนั้น รัฐสภาควรเป็นผู้พิจารณากำหนดเนื่องจากเป็นนิติบัญญัติ

^{๒๐} รายงานการประชุมและตัวเลขของการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ หน้า ๘๕-๑๐๐ ได้อภิปรายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่พบว่าได้อภิปรายความหมายเกี่ยวกับคำว่า “ที่สาธารณะ” หรือ “ชุมนุมในที่สาธารณะ” ไว้เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม สสร. ได้อภิปรายถึงบริบทของต่างประเทศบ้างเล็กน้อย ได้ความสรุปว่า “รัฐจะให้ความคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะเสียส่วนมาก โดยเฉพาะ ประเทศเกาหลี ซึ่งมีบริบทแตกต่างกับของไทย กล่าวคือเมื่อมีการชุมนุม จะมีหน่วยดูแล ล้อมฝูงชนเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากมือที่สาม มีระเบียบรองรับ หากเจรจากันไม่เรียบร้อย รัฐจะยื่นมือเข้าไปช่วยโดยมีขั้นตอนให้เกิดความสงบ หากตกลงกันได้จะมีข้อสรุปสำเร็จรูป สุดท้ายคือผู้เข้าร่วมชุมนุมทุกคนไม่มีความผิดและไม่มีการลงโทษใด ๆ หนึ่ง สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องนี้ คือ ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ อยู่ในกรอบกติกาของกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ดังกรณีกฎหมายของประเทศออสเตรเลียกำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้ ๓ คน แต่กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรกำหนดไว้ตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป^{๒๒} อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าการกำหนดจำนวนคนที่มาชุมนุมจำนวนน้อยมีข้อดีคือ ทำให้ผู้ชุมนุมจำนวนน้อยนั้นสามารถได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ก็มีข้อเสียคือ ทำให้การชุมนุมของกลุ่มคนเล็ก ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด เช่นการแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ทำให้เป็นภาระแก่ผู้ชุมนุมที่รวมตัวกันขนาดเล็กที่จะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จำนวนคนที่มาชุมนุมจึงควรมีจำนวนที่มากพอที่จะทำให้เป็นการชุมนุมสาธารณะ ในประเด็นนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าจำนวนผู้ชุมนุมควรกำหนดตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป^{๒๓}

จุดมุ่งหมายของการชุมนุมสาธารณะ

บุคคลที่มารวมตัวชุมนุมกันต้องมีเจตจำนงหรือมีจุดมุ่งหมายในเรื่องเดียวกัน^{๒๔} จึงจะเป็นการชุมนุมสาธารณะ (public assembly)

บุคคลที่เข้าร่วมในการชุมนุม

บุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๖๓ ได้อย่างเสรี โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการชุมนุม ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๔ หมวด ๑ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๒๕}

๔.๒ ที่สาธารณะ

^{๒๒} Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971, Australia

“assembly” means an assembly of not less than three persons who are assembled for a common purpose, whether or not other persons are assembled with them and whether the assembly is at a particular place or moving, and includes the conduct in connexion with that common purpose of all or any of the persons in the assembly.

Public Order Act 1986, United Kingdom

“public assembly” means an assembly of 20 or more persons in a public place which is wholly or partly open to the air ;

^{๒๓} ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ อนุกรรมการฯ ข้างน้อยเห็นว่าจำนวนที่มากพอสมควร คือ ตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป

^{๒๔} Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971, Australia บัญญัติว่า “assembly means an assembly of not less than three persons who are assembled for a common purpose,....”

^{๒๕} มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” อย่างไรก็ตาม อนุกรรมการข้างน้อยมีข้อสังเกตและข้อเสนอให้กำหนดสัญชาติของผู้เข้าร่วมชุมนุม โดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๖๓ คำว่า “บุคคล” หมายถึงบุคคลซึ่งต้องเป็นชนชาวไทยเท่านั้น จึงไม่หมายความรวมถึงคนต่างด้าว

- คำว่า “ที่สาธารณะ” มีความหมายทั่วไป อาจเป็นที่ ๆ กรรมสิทธิ์เป็นของเอกชนหรือของรัฐก็ได้ แต่ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งเปิดให้แก่ประชาชนสามารถเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ไม่ว่าจะโดยมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และการเข้าไปใช้นี้ไม่ต้องมีการขออนุญาต เช่น สวนสาธารณะ ถนนหนทาง สถานที่ที่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นของเอกชนถ้าหากมีการยินยอมให้ประชาชนเข้าไปได้ (by the express or implied consent of the owner or occupier) ก็อยู่ในความหมายที่สาธารณะ เช่น ห้างสรรพสินค้าที่มีระยะเวลาปิด-เปิดทำการ ช่วงเวลาที่เปิดทำการนั้นถือเป็นที่สาธารณะ เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ชุมนุมและความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น รวมทั้งเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่กลุ่มผู้ชุมนุมหรือแก่สาธารณชน จึงควรมีความหมายดังที่กล่าวมานี้^{๒๖}

๔.๓ พื้นที่ห้ามจัดการชุมนุม

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของนานาประเทศมักกำหนดห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่บางแห่งที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของชาติหรือที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเรียกว่า “พื้นที่ห้ามการชุมนุม” การกำหนดพื้นที่ห้ามการชุมนุมดังกล่าว หากกำหนดไว้มากเกินไปสมควร ก็อาจจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพและมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น จึงควรจำกัดไว้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันสำคัญของชาติและการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้แก่สถานที่ดังต่อไปนี้

^{๒๖} The Peaceful Assembly Act 1992, Queensland

“public place” includes—

- (a) a road; and
- (b) a place open to or used by the public as of right; and
- (c) a place for the time being open to or used by the public, whether or not—
 - (i) the place is ordinarily open to or used by the public; or
 - (ii) by the express or implied consent of the owner or occupier; or
 - (iii) on payment of money;

The Public Assembly Act of 1985, Philippines

(b) "Public place" shall include any highway, boulevard, avenue, road, street, bridge or other thoroughfare, park, plaza, square, and/or any open space of public ownership where the people are allowed access.

Public Order Act 1986, United Kingdom

" public place " means-

- (a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and
- (b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission ;

"public procession " means a procession in a public place.

๑) ไม่ชุมนุมในรัศมี ๕๐๐ เมตรโดยรอบสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท และสถานที่พักอาศัยของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๒) ไม่เข้าไปหรือปิดล้อมหรือขัดขวางการเข้า-ออกของผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น ได้แก่

๒.๑) รัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล

๒.๒) สถานทูต สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

๒.๓) สนามบิน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่ง

๕. บทกำหนดความรับผิดชอบ หน้าที่ และข้อปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะและผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะ

๕.๑ การแจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุมสาธารณะ

ควรมีบทที่ว่าด้วยความรับผิดชอบ หน้าที่ และข้อปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุม ผู้นำการชุมนุม และผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบ และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะและแก่บุคคลภายนอก ดังนี้

๑) ระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ทราบล่วงหน้า

ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุม แล้วแต่กรณี ควรมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า โดยกำหนดให้อยู่ระหว่าง ๒๔ ชั่วโมงถึง ๗๒ ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เข้าร่วม ขนาดและสถานที่จัดการชุมนุม เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีระยะเวลาเตรียมการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัย จัดเส้นทางจราจร หรือเตรียมการอย่างอื่นที่จำเป็นได้อย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม หากผู้นำการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมสาธารณะไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการล่วงหน้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ายังไม่ถือเป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะได้ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดอันตราย การวุ่นวายจลาจล หรือกระทบต่อความมั่นคงของบ้านเมือง เนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญฯ แต่อาจมีบทกำหนดโทษปรับทางปกครองแทนได้ ซึ่งควรต้องกำหนดให้มีอัตราที่สูงพอสมควร เพื่อมิให้มีการฝ่าฝืน โดยง่าย

๒) วิธีการแจ้งก่อนการชุมนุมสาธารณะ

เพื่อให้การแจ้งมีความแน่นอนชัดเจน จึงควรกำหนดให้การแจ้งทำเป็นหนังสือ แต่อาจแจ้งโดยวาจาได้เมื่อมีเหตุจำเป็นอันสมควร ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แจ้งเป็นวาก่อน เมื่อเหตุจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้นั้นผ่านพ้นไปแล้ว จึงให้แจ้งเป็นหนังสือภายหลังโดยทันที

๕.๒ คุณสมบัติของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะ

ควรกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะไว้ไม่น้อยกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และต้องมีสัญชาติไทย สำหรับผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้น เนื่องจากการชุมนุมเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก^{๒๗} ได้รับรองสิทธิในการสมาคมและการชุมนุมโดยสงบของผู้เยาว์ไว้ จึงไม่ควรกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุม

๖. บทกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และข้อปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ หน่วยงานของรัฐควรจะทำอำนาจความสะดวกและรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งบุคคลภายนอกอื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้จึงควรเริ่มจาก “หน้าที่ของรัฐ” มิใช่เริ่มจากการกำหนดหน้าที่หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม หากการชุมนุมนั้นกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมสามารถยุติหรือให้เลิกการชุมนุมได้ทันที

อำนาจของเจ้าพนักงาน: การคัดค้านการจัดการชุมนุม การห้ามการชุมนุม และการสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ

- การคัดค้านการจัดการชุมนุม

แม้ว่าการจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตหรือความเห็นชอบจากรัฐก่อน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ควรมีอำนาจพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดแก่ระบบเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนได้ ในกรณีที่จะเกิดผลเสียร้ายแรงหรือกระทบต่อบุคคลที่สามจำนวนมาก และหากผลกระทบหรือความเสียหายนั้นเป็นที่คาดเห็นได้ตั้งแต่ต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ควรมีอำนาจคัดค้านการชุมนุมนั้นได้ อย่างไรก็ตาม การห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะถือเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินใจและเมื่อตัดสินใจอย่างไรแล้ว ก็ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อไป จึงควรกำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านของพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ เพื่อให้มีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการคัดค้านการจัดการชุมนุมและคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี ควรกำหนดในกฎหมายให้ผู้จัดการชุมนุมมีอำนาจร้องขอต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย และเพื่อมิให้กระบวนการทาง

^{๒๗} Convention on the Rights of the Child, Article 15

“1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.

2. No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

ศาลเกิดความล่าช้า คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของศาล
ว่าให้กระทำไปแล้วเสร็จโดยเร็ว

- การห้ามการชุมนุมสาธารณะ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีนี้ จะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงจาก
สถานการณ์ในขณะพิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะดังกล่าวอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อความ
มั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง นอกจากนี้ อำนาจการห้ามการชุมนุมจะต้อง
อยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับการคัดค้านการชุมนุม นั่นคือ มอบให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอน
สุดท้าย และจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง กล่าวคือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งห้ามการชุมนุม
สาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อนายกรัฐมนตรี
หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจ ให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่ง แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของ
ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครองเช่นเดียวกัน

- การสั่งให้เลิก (หรือการสลาย) การชุมนุมสาธารณะ

เมื่อการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นการชุมนุมที่อาจเป็น
อันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือต่อความ
ปลอดภัยของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจสั่งให้เลิกการชุมนุม ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือ
ผู้นำการชุมนุมหรือผู้ร่วมการชุมนุมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่
ย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับโดยตรงให้ผู้ชุมนุมสลายการชุมนุม โดยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า
อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่รุนแรงที่สุดได้แก่อำนาจสลายการ
ชุมนุม เนื่องจากเป็นอำนาจที่จะทำลายสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมให้สิ้นสุดลง อย่างไรก็ดีตาม
คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ากฎหมายไม่ควรใช้คำว่า “สลายการชุมนุม” เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมายเชิงลบ
และจะมีผลเชิงจิตวิทยาต่อสังคม แต่ควรใช้คำว่า “การสั่งให้เลิกการชุมนุม” ในกฎหมายแทน

สำหรับมาตรการบังคับโดยตรงเพื่อให้ผู้ชุมนุมที่ดำเนินการชุมนุมโดยฝ่าฝืนกฎหมายเลิกการ
ชุมนุม (หรือสลายการชุมนุม) นั้น ศาลปกครองได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาที่อ้างอิงไว้ตอนต้นแล้ว ซึ่ง
คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้มาตรการที่เป็นไปตามหลักการที่เป็นที่ยอมรับของ
สากล กล่าวคือ ต้องเลือกมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนต่อผู้ชุมนุมและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด
ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับโดยเลือกใช้เครื่องอุปกรณ์หรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อให้
เลิกการชุมนุมสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่ดำเนินการบังคับในลักษณะที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือขัดต่อหลัก
ความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับโดยตรงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องไม่ใช่ “อาวุธปืน” เนื่องจาก
คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะพกพาและใช้อาวุธปืนในการสั่งให้เลิกการชุมนุม

แม้จะมีการกำหนดเงื่อนไข ขั้นตอนและวิธีการใช้อาวุธปืนไว้โดยเคร่งครัดก็ตาม แต่ในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรงถึงที่สุดได้ การห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่พกพาอาวุธปืนก็เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่มิให้ถูกหยาบชกขึ้นกล่าวอ้างจากผู้ไม่ประสงค์ดีว่าเจ้าหน้าที่ใช้อาวุธปืนในการสังเิกการชุมนุมเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บล้มตาย อันเป็นชนวนนำไปสู่เหตุการณ์ที่บานปลายออกไปจนยากจะควบคุมได้

นอกจากนี้ รัฐควรจะได้จัดเตรียมความพร้อมในการยุติการชุมนุมไว้ ๓ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

๑. เครื่องมืออุปกรณ์การยุติการชุมนุมที่มีคุณภาพและเพียงพอ การใช้อุปกรณ์ในการยุติการชุมนุมควรประเมินจากสถานการณ์ในแต่ละครั้งว่ามีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด โดยเริ่มจากอุปกรณ์ที่มีความรุนแรงน้อยไปหาที่มีความรุนแรงมาก ตามลำดับ

๒. แผนปฏิบัติการยุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการยุติการชุมนุมต้องมีแผนและขั้นตอนในการปฏิบัติการที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายดังกล่าวแล้ว

๓. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกฝนเพื่อภารกิจในการยุติการชุมนุมหรือควบคุมฝูงชน โดยเฉพาะในจำนวนที่เพียงพอ ต้องเป็นบุคลากรที่มีความชำนาญและต้องมีจิตวิทยาในการควบคุมการชุมนุม

อนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้กำลังทางทหารในการปฏิบัติหน้าที่ยุติการชุมนุมสาธารณะว่า ไม่ควรใช้ทหารปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทั้งในฐานะเจ้าพนักงานหรือผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ เพราะทหารมีหน้าที่ป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอกโดยเฉพาะ หากมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนจะทำให้สถานการณ์บานปลายไปได้ง่าย นอกจากนี้ ยังผิดหลักการบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ กล่าวคือ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมในสถานการณ์ปกติเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะร้องขอในกรณีจำเป็นในกรณีที่สถานการณ์ดังกล่าวเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐก็ควรต้องประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณด้านนี้แก่ตำรวจให้เพียงพอด้วย

๗. การอุทธรณ์

ควรให้มีระบบการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ การสั่งให้เลิกหรือยุติการชุมนุมสาธารณะ หรือการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ โดยให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว เช่นภายในระยะเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นที่สุดทางบริหาร แต่ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองต่อไป ดังได้กล่าวมาแล้ว

๘. บทกำหนดโทษ

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดความผิดซึ่งจะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา แต่ให้ใช้มาตรการทางปกครองโดยกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราที่สูงแทน แต่ถ้าหากผู้ชุมนุมมีการกระทำผิดทางอาญา ก็จะต้องนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับตามปกติเช่นเดียวกับการกระทำผิดอาญากรณีอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือนำการชุมนุมหรืออาสาสมัครรักษาความปลอดภัยในการชุมนุมสาธารณะ และการกระทำนั้นเป็นการจงใจฝ่าฝืนมาตรการที่มีไว้เพื่อรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของบ้านเมือง กรณีนี้เห็นสมควรให้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย

๙. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้มีการรณรงค์เผยแพร่เรื่องนี้ให้กว้างขวางในสังคม คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน จัดให้มีเวทีแสดงและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระสำคัญที่ควรบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติเรื่องนี้ เพื่อให้เป็นประเด็นสาธารณะและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด เพื่อให้มีการขับเคลื่อนทางสังคมคู่ขนานกันไปในระหว่างที่กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

Adun

(นายชูชัย ศุภวงศ์)

ประธานอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓