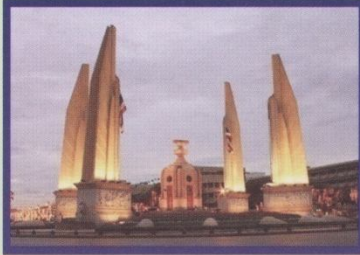




# สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



## เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บรรจกระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๘

วันพุธที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

อ.พ. ๑๖/๒๕๕๘

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)



## บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีหลักการและเหตุผลประกอบ ร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

### เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดย สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทย เป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัย ของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... มีเนื้อหาสาระรวมทั้งสิ้น ๓๕ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่ วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



(๒) กำหนดขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การประชุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

๑. การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี
๒. การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น
๓. การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น
๔. การชุมนุมภายในสถานศึกษา
๕. การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ
๖. การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ร่างมาตรา ๓)

(๓) กำหนดบทนิยามในพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

“การประชุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย



“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

(๔) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๕)

(๕) กำหนดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

#### ๑.บททั่วไป (หมวด ๑)

- กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (ร่างมาตรา ๖)
- กำหนดสถานที่ต้องห้ามมิให้จัดการชุมนุม (ร่างมาตรา ๗)
- กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๘)
- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ (ร่างมาตรา ๙)



## ๒. การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (หมวด ๒)

- กำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจผู้รับผิดชอบก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๑๐)
- กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (ร่างมาตรา ๑๑)
- กำหนดหลักเกณฑ์การขอผ่อนผันกรณีไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๑๒)
- กำหนดให้ผู้รับแจ้งและผู้รับคำขอผ่อนผันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งของบุคคลดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (ร่างมาตรา ๑๓)
- กำหนดกรณีให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๔)

## ๓. หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (หมวด ๓)

- กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๕)
- กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๖)
- กำหนดให้ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ ต่อเมื่อได้แจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการล่วงหน้าแล้ว (ร่างมาตรา ๑๗)
- กำหนดให้เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้และหากประสงค์จะมีการชุมนุมต่อไปจะต้องแจ้งขอขยายระยะเวลาต่อผู้รับแจ้งภายใน ๒๔ ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ (ร่างมาตรา ๑๘)

## ๔. การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (หมวด ๔)

- กำหนดเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๙)
- กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๒๐)



- กำหนดกรณีให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ หากมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๒๑)
- กำหนดให้ศาลพิจารณาคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะเป็นการด่วน และให้คำสั่งศาลถือเป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๒)
- กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม และกำหนดผู้รับผิดชอบควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล (ร่างมาตรา ๒๓)
- กำหนดอำนาจของผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกชุมนุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๔)
- กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง (ร่างมาตรา ๒๕)
- กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งหรือการกระทำของบุคคลดังกล่าวไม่ถือเป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (ร่างมาตรา ๒๖)

#### ๕. บทกำหนดโทษ (หมวด ๕)

- กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ (ร่างมาตรา ๒๗)
- กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ (ร่างมาตรา ๒๘)
- กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑ (ร่างมาตรา ๒๙)
- กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) หรือ (๔) (ร่างมาตรา ๓๐)
- กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) (ร่างมาตรา ๓๑)



- กำหนดโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๙ (๔) หรือมาตรา ๒๓ (ร่างมาตรา ๓๒)
- กำหนดโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ (ร่างมาตรา ๓๓)
- กำหนดโทษผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีที่ผู้นั้นพกพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ (ร่างมาตรา ๓๔)
- กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบเสียซึ่งบรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล (ร่างมาตรา ๓๕)

#### บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

##### ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณา จำนวน ๑๐ ประเด็น ดังนี้



## ข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....<sup>\*</sup>

### ๑. ขอบเขตการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

การกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะบนทางหลวงซึ่งไม่ได้รับอนุญาตเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบกระทบต่อสาระสำคัญในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นบทจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่สอดคล้องและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่ได้รับรองเสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองไว้ ประกอบกับกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๙ ที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติห้ามชุมนุมในเขตทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาตนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

### ๒. พื้นที่ห้ามชุมนุม

การห้ามชุมนุมเด็ดขาดในรัศมี ๑๕๐ เมตรในพื้นที่รัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล ทำให้การใช้เสรีภาพชุมนุมไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์การชุมนุมของประชาชน ซึ่งการห้ามชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการบริการในการใช้สถานที่ดังกล่าวน่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพียงพอ นอกจากนี้ การให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศพื้นที่ห้ามชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกใดๆ เพิ่มเติมได้อีกในภายหลังโดยปราศจากการตรวจสอบจะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนโดยตรง

### ๓. การแจ้งการชุมนุม

ระบบการบริหารการชุมนุมก่อนการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะเป็นการขออนุญาตมากกว่าการแจ้งการชุมนุม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ นี้กำหนดให้แจ้งการชุมนุมเฉพาะการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่ได้ชุมนุมบนทางหลวงและทางสาธารณะเท่านั้น ส่วนการชุมนุมสาธารณะบนทางหลวงทางสาธารณะซึ่งการชุมนุมส่วนใหญ่ในประเทศไทยอยู่ในกรณีนี้นั้น นอกจากจะต้องแจ้งการชุมนุมแก่ผู้รับแจ้งแล้วยังต้องขออนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาทางหลวงหรือทางสาธารณะด้วย

<sup>\*</sup> สรุปสาระสำคัญจากบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กม.คปก.(ร) ที่ ๒/๒๕๕๘) ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘.





#### ๔. หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและข้อห้ามของผู้ชุมนุม

การกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมปฏิบัติตามหน้าที่และได้กำหนดโทษทางอาญาโดยที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้กระทำความผิดโดยตรง เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายอาญาที่กำหนดให้การกระทำความผิดตามกฎหมายใดเป็นหน้าที่ซึ่งแต่ละบุคคลต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเอง อีกทั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎหมายอีก

#### ๕. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวมีการใช้ถ้อยคำซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตีความหลายบทบัญญัติ เช่น “ทำให้ประชาชนเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปโดยปกติและเหตุอันควร” “อาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย” “ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” “ความสะดวกของประชาชน” ประโยชน์ของการใช้ถ้อยคำดังกล่าวคือสามารถปรับใช้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมและอาจมีการตีความตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม แต่การใช้ถ้อยคำดังกล่าวต้องพึงระวังไม่ให้ใช้ดุลพินิจผิดพลาด เพราะจะส่งผลในทางกฎหมายในขั้นต่อไปไม่ว่าจะเป็นคำสั่งห้ามชุมนุม หรือคำสั่งให้เลิกการชุมนุม ดังนั้น การใช้ดุลพินิจแม้มีความจำเป็น แต่ต้องถูกจำกัดและถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ การให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองโดยไม่มีการตรวจสอบจะส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนได้

#### ๖. การยกเว้นการนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้

การกำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติ ฯ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานสามารถออกคำสั่งห้ามชุมนุม หรือคำสั่งให้เลิกชุมนุม โดยไม่ให้โอกาสคู่กรณีนั้นได้มีโอกาสในการโต้แย้งแสดงเหตุผล ไม่ต้องแจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ เพิกถอนสิทธิหรือกำหนดให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยยุทธธรรม หรือกรณีและผู้พิจารณาทางปกครองนั้น มีปัญหาเรื่องความเป็นกลางก็ยังสามารถทำคำสั่งต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่ปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ ส่วนใหญ่เป็นถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ต้องตีความในเชิงให้คุณค่าในส่วนที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเข้ามาใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง และกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก



จึงยังสมควรต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

#### ๗. การตัดเขตอำนาจศาลปกครอง

ร่างมาตรา ๒๙ วรรคสอง มีลักษณะเดียวกับมาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่กรณีดังกล่าวต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่และสถานการณ์ที่จำกัด ต่างจากร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะซึ่งต้องบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไปทั้งในเชิงพื้นที่และระยะเวลา จึงไม่มีความจำเป็นใดที่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ จะบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว และการบัญญัติให้การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไปอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมยังเป็นการบัญญัติที่ผิดพลาดและจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความเป็นผู้เสียหายและวิธีพิจารณาความ ปัญหาการขาดองค์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

#### ๘. การยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่

กรณีไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ เพราะหากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย สุจริต และไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าหน้าที่ก็มีความคุ้มกันในทางกฎหมายอยู่แล้ว

#### ๙. บทกำหนดโทษ

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรกำหนดความผิดซึ่งจะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะโทษทางอาญาสำหรับผู้เข้าร่วมการชุมนุม

#### ๑๐. การคุ้มครองผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุม

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ ยังขาดบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม ให้ประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างปลอดภัย และหากจะมีร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... นอกจากไม่ควรบัญญัติในลักษณะควบคุมการชุมนุมแล้ว ยังต้องมีบทบัญญัติในการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยการห้ามบุคคลใดขัดขวางการใช้เสรีภาพ และผู้ชุมนุมสามารถร้องขอให้เจ้าพนักงานมาช่วยดูแลความปลอดภัยโดยเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิเสธได้

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการ งานด้านนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น สำหรับเพื่อประกอบการพิจารณา ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

### เอกสารประกอบการพิจารณา

#### จัดทำโดย

นายรัช ผาสุข	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
นางสาวสุภางค์จิตต์ ไตรเทพพิสัย	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายสุชาติ พันทองคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางสาวนภพร ชวรงค์กร	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์	วิทยากรปฏิบัติการ
นางสิริกัญญ์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวรัตติกาลุต์ น้อยนวม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นายพัลลภ วงศ์พานิช	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

#### ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จากเว็บไซต์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ [www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมายฯ วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๕

# สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... (ก)

## ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาและสาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ๑

## ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

- คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย ..... ๑
- เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ..... ๔
- ร่าง พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ ฉบับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๕๗ : ประชาชนไทยไม่รู้ไม่ได้... ๘
- หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง  
กับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ” ..... ๑๔
- บทความการสัมมนา เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมประท้วง..... ๒๓
- บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....  
ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย..... ๔๗

## ภาคผนวก

: ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)..... (๑)

: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... (๑๕)

## ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติ

การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



## ความเป็นมาและสาระสำคัญ

### ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

#### ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

#### สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

##### ๑. หลักการและเหตุผล

###### ๑.๑ หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

###### ๑.๒ เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน และโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทย เป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจน สุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือน สิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



## ๒. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....”

## ๓. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

## ๔. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## ๕. ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓)

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๑) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี

(๒) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(๓) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น

(๔) การชุมนุมภายในสถานศึกษา

(๕) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

(๖) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

## ๖. บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔)

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก



ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการประชุมนั้นได้ ไม่ว่าการประชุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือชักชวนผู้อื่นมาเข้าร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการประชุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการประชุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## ๗. บทรักษาการตามพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๕)

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้





## ๘. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

### ๘.๑ บททั่วไป (หมวด ๑)

(๑) กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (ร่างมาตรา ๖)

มาตรา ๖ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(๒) กำหนดสถานที่ต้องห้ามมิให้จัดการชุมนุม (ร่างมาตรา ๗)

มาตรา ๗ การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

(๓) กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๘)

มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ

(๒) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ

(๓) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน



(๔) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ

(๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๔) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ (ร่างมาตรา ๙)

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๙ นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มีให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

#### ๘.๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (หมวด ๒)

(๑) กำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจผู้รับผิดชอบก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๑๐)

มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (ร่างมาตรา ๑๑)

มาตรา ๑๑ เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด



หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม โดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์ เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการ ชุมนุมสาธารณะ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์การขอผ่อนผันกรณีไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายใน กำหนดเวลา ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๑๒)

มาตรา ๑๒ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อ ผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม ให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอ ทราบภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่รับคำขอ คำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด

(๔) กำหนดให้ผู้รับแจ้งและผู้รับคำขอผ่อนผันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา และคำสั่งของบุคคลดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (ร่างมาตรา ๑๓)

มาตรา ๑๓ ให้ผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๑ และผู้รับคำขอผ่อนผันตามมาตรา ๑๒ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งของบุคคลดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

(๕) กำหนดกรณีให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๔)

มาตรา ๑๔ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุม ตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตาม มาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผัน กำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



### ๘.๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (หมวด ๓)

#### (๑) กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๕)

##### มาตรา ๑๕ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
  - (๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควร ต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๖
  - (๓) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
  - (๔) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒)
  - (๕) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖
  - (๖) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น
  - (๗) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด
- #### (๒) กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๖)
- ##### มาตรา ๑๖ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้
- (๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร
  - (๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี
  - (๓) ไม่พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่
  - (๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
  - (๕) ไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ
  - (๖) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือ

ผู้อื่น



(๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ  
เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ  
และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๘) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา  
๐๖.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๙) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๓) กำหนดให้ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ ต่อเมื่อได้แจ้ง  
ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการล่วงหน้าแล้ว  
(ร่างมาตรา ๑๗)

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย  
ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจ  
ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๔) กำหนดให้เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้และหากประสงค์  
จะมีการชุมนุมต่อไปจะต้องแจ้งขอขยายระยะเวลาต่อผู้รับแจ้งภายใน ๒๔ ชั่วโมงก่อนสิ้นสุด  
ระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ (ร่างมาตรา ๑๘)

มาตรา ๑๘ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุม  
ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลา  
การชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง

#### ๘.๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (หมวด ๔)

(๑) กำหนดเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดอำนาจหน้าที่  
ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๙)

มาตรา ๑๙ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ  
เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งพนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงาน  
ประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ

การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจ  
ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง



ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่น เป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุม สาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแล การชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม

(๒) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม

(๓) อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มี การชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

(๔) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม'หรือผู้อยู่ในหรือบริเวณ ใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) หรือ (๓)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่ง ให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของ ประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมาย ให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์ การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๒) กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ จัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุม น้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๒๐)

มาตรา ๒๐ ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจ แห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับ เส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุม น้อยที่สุด



(๓) กำหนดกรณีให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ หากมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๒๑)

**มาตรา ๒๑** ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม่วางหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอเท่าที่จำเป็น

การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา นี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

(๔) กำหนดให้ศาลพิจารณาคำขอให้ มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะเป็นการด่วน และให้คำสั่งศาลถือเป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๒)

**มาตรา ๒๒** เมื่อได้รับคำขอให้ มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด



คำสั่งศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรานี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย  
ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชน  
ทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม และกำหนดผู้รับผิดชอบ  
ควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล (ร่างมาตรา ๒๓)

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายใน  
ระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มี  
การชุมนุมสาธารณะนั้นและปริณทลของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้  
ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุม  
โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล  
ในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ  
เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุม  
สถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

(๖) กำหนดอำนาจของผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุม  
สถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกชุมนุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่  
ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๔)

มาตรา ๒๔ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมี  
ผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแล  
การชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับ  
มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์  
และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต  
จากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๒) คั่น ยึด आयัด หรือร้อยถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๓) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ตามมาตรา ๒๑





(๔) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิก  
การประชุม

ให้นำความในมาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง  
โดยอนุโลม

(๗) กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติ  
การกระทำใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สิน  
ของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง (ร่างมาตรา ๒๕)

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจ  
เป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง  
ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติ  
ตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับ  
มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาล  
เพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด

(๘) กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์  
ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว  
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งหรือการกระทำของบุคคลดังกล่าวไม่ถึง  
เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (ร่างมาตรา ๒๖)

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์  
ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว  
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าพนักงานดูแล  
การประชุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์  
ไม่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง

#### ๘.๕ บทกำหนดโทษ (หมวด ๕)

(๑) กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ (ร่างมาตรา ๒๗)

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน  
หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



(๒) กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ (ร่างมาตรา ๒๘)

มาตรา ๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๓) กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม ตามมาตรา ๑๑ (ร่างมาตรา ๒๙)

มาตรา ๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม ตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๔) กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) หรือ (๙) (ร่างมาตรา ๓๐)

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) หรือ (๙) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๕) กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) (ร่างมาตรา ๓๑)

มาตรา ๓๑ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือ โทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๖) กำหนดโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะตามมาตรา ๑๙ (๔) หรือมาตรา ๒๓ (ร่างมาตรา ๓๒)

มาตรา ๓๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะตามมาตรา ๑๙ (๔) หรือมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้



(๗) กำหนดโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ (ร่างมาตรา ๓๓)

มาตรา ๓๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

(๘) กำหนดโทษผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีที่ผู้นั้นพกพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ (ร่างมาตรา ๓๔)

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๙) กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบเสียซึ่งบรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล (ร่างมาตรา ๓๕)

มาตรา ๓๕ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

## ส่วนที่ ๒

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติ

การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

## คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย

### ๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ....

### ๒. ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### ๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องเข้ารักษาความปลอดภัยและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการประชุมสภาฯตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเพื่อป้องกันและให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และวางหลักเกณฑ์ให้เกิดความเรียบร้อย จึงมีความจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

### ๔. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

ไม่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

### ๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

๕.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลใดบ้าง

ไม่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่แก่หน่วยงานใด

๕.๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

เนื่องจากร่างกฎหมายเป็นเพียงกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ มีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานในท้องที่ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง เพื่อเป็นข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบ อันที่จะดำเนินการให้ความคุ้มครองและรักษาความสงบเรียบร้อยการชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ การจราจร หรือการขนส่งสาธารณะ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้างเมือง มากกว่าผลเสียอันเกิดจากการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะ

๕.๓ ประชาชนและสังคมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง

คุ้มครองผู้ชุมนุมสาธารณะให้ได้รับความปลอดภัยในการชุมนุม และเป็นการวางมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุม รวมทั้งป้องกันมิให้มีการก่อความวุ่นวายหรือความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

๕.๔ บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่

กฎหมายสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควร เนื่องจากร่างกฎหมายกำหนดเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ให้ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ที่มาจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงเป็นการช่วยลดภาระด้านบุคลากรรวมทั้งงบประมาณการเงินที่ใช้ในการปฏิบัติภารกิจ

## ๖. ความพร้อมของรัฐ

๖.๑ รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น ฝ่ายปกครองและตำรวจ มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ และในการปฏิบัติภารกิจสามารถเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของส่วนราชการได้

๖.๒ มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อม และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

ใช้การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจไปยังหน่วยงานต่างๆ ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชน

## ๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

## ๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

เมื่อกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว มีผลให้ผู้ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะ มีหน้าที่ในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะพร้อมรายละเอียดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ต่อเจ้าพนักงาน และเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการกำกับดูแลมิให้การชุมนุมสาธารณะเกิดความวุ่นวายหรือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยในกรณีที่การชุมนุม น่าจะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐเจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและออกไปจากสถานที่ชุมนุมโดยเร็ว

ส่วนกรณีหากมีเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ถูกต้องก็ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือวินัย แล้วแต่กรณี

## ๙. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ร่างกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีออกประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ กำหนดสถานที่ที่ต้องไม่กีดขวางเส้นทางเข้าออก กำหนดขนาด เครื่องขยายเสียงที่ใช้ในการชุมนุม และกำหนดแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

การแก้ไขสถานการณ์การชุมนุม กรณีการชุมนุมจะก่อให้เกิดความรุนแรง สร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เชิญประชุมรับฟังความเห็นหน่วยงานภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมมนาเชิงวิชาการ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอิสระ สมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ ๒๐๐ คน และผ่านการพิจารณาของคณะทำงานยกร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งหรือประกาศ เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งต่างเห็นชอบในหลักการของกฎหมาย

---

## เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย\*

ประชาชนต้นตัว นำมาสู่การปฏิรูปกฎหมายและการเมือง ๒๕๓๕ เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ รองรับสิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างสมบูรณ์ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประชาชนได้ซึมซับสถานการณ์เป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของตนเองเปลี่ยนสถานภาพจากวัตถุแห่งสิทธิ object of rights เป็นผู้ทรงสิทธิ Subject of rights อย่างสมบูรณ์แบบ เมื่อรู้ถึงสิทธิของตนเอง ย่อมต้องการ exercise สิทธิเสรีภาพของตน ต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นให้รัฐบาลให้สังคมรับรู้ปัญหาของตน

### ๑. เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะกับระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนมีความเสมอภาคกัน หนึ่งเสียงของแต่ละคนสามารถเลือกรัฐบาลได้เท่าเทียมกัน และขณะนี้ประชาชนคนตัวเล็กตัวน้อยเขาเรียนรู้แล้วว่าการเลือกรัฐบาลจะมีผลต่อวิถีชีวิตของเขามากเพียงใด ทั้งด้านดีด้านร้าย เพราะรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของประเทศทั้งหมด ทั้งการใช้เงินงบประมาณ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การวางนโยบายสิ่งแวดล้อม การทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศซึ่งอาจจะกระทบกับอาชีพ ความเป็นอยู่ของชาวบ้านได้ ดังนั้นเขาจึงต้องการเลือกรัฐบาลเอง และเขาหวังแทนสิทธิในการเลือกรัฐบาลมากขึ้น และต่อไปนี้เราจะเห็นว่าเขาจะปกป้องสิทธิอันนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ

ในกรณีที่รัฐบาลบริหารงานไม่เป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ หรือเมื่อประชาชนมีปัญหาเขาย่อมต้องการสิทธิที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอาจมีได้หลายรูปแบบ ประเด็นนี้ต้องพิจารณาให้สัมพันธ์กับสถานะหรือชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมของคนที่ต้องการแสดงความคิดเห็นด้วย

ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นเป็นนักวิชาการหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดี มีการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นคนในกรุงเทพฯ อาจใช้พื้นที่ของสื่อหนังสือพิมพ์ โดยการเขียนบทความเขียนจดหมาย ส่งข้อความหรือแม้แต่โฟนอินเข้าไปในรายการวิทยุโทรทัศน์ต่าง ๆ อาจารย์อาจใช้วงเสวนาหรือเวทีอภิปรายสาธารณะ หรือแม้แต่ออกแถลงการณ์ เขียนจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล ฯลฯ แต่ถ้าเป็นคนที่อยู่ในชนบทหรือคนด้อยโอกาส วิธีแสดงออกซึ่งความคิดเห็นจะเป็นอย่างไรและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปัญหานั้นสาหัสสากรรจ์สำหรับคนกลุ่มนั้น เช่น ข้าวราดแกง น้ำนมดิบ

---

\* ที่มา : บทความเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, โดย จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สืบค้นออนไลน์จากเว็บไซต์ [http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article\\_875.pdf](http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_875.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.



ราคาตกถึงที่สุด ไม่มีที่ทำกิน เขาจะแสดงออกอย่างไร เขาไม่สามารถออกแถลงการณ์ หรือไปพูดที่เวทีต่างๆ ได้มาก หรือแม้แต่ระยะหลังนี้ คนที่อยู่ตรงข้ามรัฐบาลไม่ต้องการรัฐบาลชุดนั้นชุดนี้แสดงออกอย่างไร จึงจะเสียงดังและได้ผลสำเร็จตามที่เรียกร้อง เพื่อให้ความคิดเห็นของกลุ่มตัวสามารถเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาลและจากสังคมได้มาก คนเหล่านี้จะใช้วิธีการออกมาชุมนุมกัน การชุมนุมที่ได้ผลในแง่การเรียกร้องความสนใจก็ต้องชุมนุมในที่สาธารณะ จะไปชุมนุมในสวนหลังบ้านใครคงไม่มีประโยชน์ ยิ่งถ้าเป็นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร หรือที่ซึ่งประชาชนต้องใช้ร่วมกันมากเท่าไรยิ่งสามารถเรียกร้องความสนใจได้มากเท่านั้น ระยะหลังจึงยกระดับไปจนถึงการยึดถนนราชดำเนิน ยึดสนามบิน ยึดอนุสาวรีย์เป็นที่ชุมนุม นอกจากนี้การชุมนุมหยุดอยู่กับที่นาน ๆ ก็อาจไม่ประสบความสำเร็จ จึงมีการพัฒนารูปแบบการชุมนุม โดยการเคลื่อนขบวนผู้ชุมนุมเดินขบวนไปประท้วงสถานที่โน่นที่นี้ ก่อปัญหาการจราจรให้แก่คนที่ต้องใช้รถใช้ถนนอย่างยิ่ง

จึงมีปัญหาชวนขบคิดว่าถ้าหากฝ่ายผู้ชุมนุมมีสิทธิเสรีภาพในการใช้ถนนสาธารณะเป็นที่แสดงความคิดเห็น และประกาศเจตนารมณ์ในการชุมนุมแล้วประชาชน นักเรียน และคนทำงานที่จำเป็นต้องสัญจรไปมาบนถนนหนทางหรือแม้กระทั่งคนทำมาหากินทั่วไปนั้น มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะเดินทางไปมาโดยสะดวก หรือมีสิทธิได้รับบริการการเดินทางสาธารณะตามปกติ โดยไม่ขาดแคลน และเพียงพอบนถนนหนทางสาธารณะที่ถูกจับจองโดยการชุมนุมหรือไม่ ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่าเวลาที่มีการชุมนุมเดินขบวน และมีการปิดกั้นถนนทุกครั้ง จะมีสิทธิเสรีภาพของคนสองกลุ่มที่แตกต่างกันขัดแย้งกันเสมอ ได้แก่เสรีภาพของผู้ชุมนุมในการใช้ทางสาธารณะเป็นที่ชุมนุม กับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการใช้ที่สาธารณะในชีวิตประจำวัน ปัญหาคือการใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีกติกาหรือไม่ หรือใช้ได้โดยไม่มีขอบเขต และถ้ามีกติกาคืออะไร ถ้ามีการละเมิดกติกาใครเป็นผู้รักษากติกา และจะรักษากติกาได้ด้วยมาตรการใดได้บ้าง ต้องเริ่มที่รัฐธรรมนูญ

## ๒. หลักการของรัฐธรรมนูญกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ขอพูดถึงหลักการทั่วไปของการใช้สิทธิเสรีภาพก่อน มีหลักการง่ายๆ ข้อหนึ่งว่าการใช้สิทธิเสรีภาพอะไรก็ตามต้องใช้โดยเคารพถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ในปฎิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ข้อ ๔ “เสรีภาพคือการทำได้ทุกสิ่งตามเจตจำนง ตราบเท่าที่ไม่เป็นการล่วงละเมิดต่อผู้อื่น และการใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์จะต้องไม่ถูกจำกัด เว้นแต่เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกคนอื่นของสังคมในการได้ใช้เสรีภาพอย่างเดียวกัน” เสรีภาพในการชุมนุมย่อมต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวด้วย

ในแง่ของกฎหมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในอันได้แก่รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับ ๒๕๕๐ รับรองเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะแล้วอย่างชัดเจน

“มาตรา ๖๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชน

ที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ หมายความว่าเสรีภาพของบุคคลในการร่วมตัว ชุมนุมกันเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด รัฐไม่อาจแทรกแซงจำกัดเสรีภาพนี้ได้เลย ถ้าเข้าเงื่อนไข ครบทั้ง ๔ ประการ คือ

๑. ชุมนุมโดยสงบ/อย่างสันติ

๒. โดยปราศจากอาวุธ

๓. ในสถานที่ส่วนบุคคล

๔. ในสภาวะการณ์ปกติ ซึ่งไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

แต่ถ้าหากพ้นจากเงื่อนไขทั้ง ๔ ประการแล้ว รัฐสามารถจำกัดหรือแทรกแซงการชุมนุมนั้น ๆ ได้กล่าวคือ รัฐสามารถจำกัดหรือแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้เมื่อเข้าองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ องค์ประกอบด้านเนื้อหา และองค์ประกอบด้านรูปแบบ

**องค์ประกอบด้านเนื้อหา** หมายความว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมทำได้เฉพาะ เมื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ได้แก่

๑. เมื่อการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะ และรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงเพื่อคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

๒. เป็นการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือ

๓. เป็นการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และรัฐเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว

**องค์ประกอบด้านรูปแบบ** คือรัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้จะต้องมีกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับ เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับมาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้ แทรกแซงจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม และมาตรการในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนอง ต่อองค์ประกอบด้านเนื้อหา ๓ ประการข้างต้นเท่านั้น จะวางมาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นใด อีกไม่ได้ เช่น เพื่อรักษาความสะอาดของสถานที่สาธารณะ หรือเพื่อคุ้มครองประชาชนจากเสียงที่ดัง หนวกหู ไม่ได้

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นบทหลัก และเป็นบทจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้เข้าไปแทรกแซง ลิดรอนเสรีภาพดังกล่าวโดยง่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลัก ส่วนการจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น

### ๓. หลักการสำคัญในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

จึงแน่ชัดแล้วว่าเสรีภาพในการชุมนุมนี้อาจจำกัดได้ ภายใต้องค์ประกอบด้านเนื้อหา และรูปแบบดังกล่าว มาถึงประเด็นว่ากฎหมายที่ใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรมีลักษณะอย่างไร ขอเสนอความเห็นดังนี้

**ประการแรก** ต้องไม่เอากฎหมายที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาสำหรับเรื่องนี้ โดยเฉพาะ มาใช้จัดการกับการชุมนุมโดยเด็ดขาด เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พระราชบัญญัติทางหลวง พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดในบ้านเมือง พระราชบัญญัติการควบคุมการใช้

เครื่องกระจายเสียง หรือแม้แต่ประมวลกฎหมายอาญา แต่ต้องมีพระราชบัญญัติบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ โดยตรงที่ถูกรื้อแบบให้เหมาะสมกับการควบคุมการชุมนุม ในที่นี้ขอตั้งชื่อว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน” ไปก่อน

**ประการที่สอง** เวลาที่มีการชุมนุมหรือเดินขบวน มักมีการปิดกั้นถนนทุกครั้ง ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ควรพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพของคนสองกลุ่มที่แตกต่างกันขัดแย้งกัน ได้แก่สิทธิเสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุมในการใช้ทางสาธารณะเป็นที่ชุมนุม กับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปในการใช้ที่ทางสาธารณะ และต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนสองกลุ่มนี้อาจต้องวางมาตรการที่จำเป็น เช่นว่าฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้โดยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย และไม่ขัดขวางการจราจร หากมีการฝ่าฝืนก็ต้องมีบทลงโทษ

**ประการที่สาม** กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐวางมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้ในขณะที่ก็คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะด้วย ดังนั้น ต้องคิดว่าเป็นกฎหมายปกครอง ไม่ใช่กฎหมายอาญา มาตรการหรือโทษที่จะกำหนดขึ้นจึงควรมุ่งไปในทิศทางเพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุเป้าหมายคือประโยชน์สาธารณะ ๓ ประการข้างต้น ไม่ใช่เห็นว่าคุณชุมนุมเป็นอาชญากรที่ต้องลงโทษเพื่อให้หลบจำเหมือนกฎหมายอาญา

ดังนั้น มาตรการจึงต้องเริ่มจากอ่อนไปเข้ม เช่น หากจำเป็นต้องเปิดพื้นที่สาธารณะต้องเริ่มจากการประกาศแจ้งเตือน การกีดกันให้ลดหย่อน การใช้น้ำ ใช้ก๊าซน้ำตา ไปจนถึงการใช้กระบอก แต่กฎหมายฉบับนี้ห้ามใช้อาวุธร้ายแรงกับผู้ชุมนุมโดยเด็ดขาด เว้นแต่ว่าการชุมนุมจะเกินเลยจากการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไปสู่การกระทำที่รุนแรงวุ่นวายหรือจลาจล ในกรณีนี้การชุมนุมนั้นก็จะได้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอีกต่อไป เป็นการก้าวพ้นจากเขตแดนของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ไปสู่แดนของกฎหมายอาญาและกฎหมายพิเศษอื่น ๆ เช่น พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

**ประการที่สี่** ควรแบ่งลักษณะการชุมนุมเป็นประเภทตามข้อเท็จจริงจะทำให้สามารถวางมาตรการที่เหมาะสมกับการชุมนุมแต่ละประเภทได้ถ้าสังเกตลักษณะการชุมนุม อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือการชุมนุมสาธารณะภายในสถานที่ปิดหรือจำกัด และการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่งและมีการเดินขบวนด้วย สองกรณีนี้อาจต้องใช้กฎกติกาและมาตรการที่แตกต่างกัน เพราะผลกระทบต่อประชาชนวงกว้างแตกต่างกัน การแบ่งลักษณะการชุมนุมจะทำให้สามารถวางมาตรการที่เหมาะสมกับการชุมนุมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่เรียกว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ซึ่งประกอบด้วย หลักสัมฤทธิ์ผล หลักสัดส่วนในความหมายอย่างแคบ และหลักความจำเป็น

ในแง่เนื้อหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจึงควรมีบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับการชุมนุม ๒ ประเภท ไม่ควรเหมารวมกัน

ร่าง พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะฉบับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๕๗ :  
ประชาชนไทยไม่รู้ไม่ได้\*

ก่อนที่เสรีภาพในการชุมนุมจะถูกจำกัดเพราะการรัฐประหารในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ การชุมนุมสาธารณะเป็นสิ่งที่ทำได้และเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมของผู้ที่เดือดร้อนจากโครงการพัฒนาต่างๆ การชุมนุมของผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่

เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสภาพแล้วย่อมกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชุมนุมสาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมากและชุมนุมต่อเนื่องยาวนาน เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพที่ต้องจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมาย

หลังการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี ๒๕๕๓ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ เคยพยายามผลักดัน “ร่างพ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ” มาแล้วครั้งหนึ่ง (ดูได้ที่ <http://ilaw.or.th/node/๘๓๗>) และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่ขั้นตอนของวุฒิสภาแล้ว แต่หลังการยุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ไม่นำร่างนี้กลับเข้าสู่กระบวนการต่อ

ปี ๒๕๕๗ หลังผ่านการชุมนุมของกลุ่ม กปปส. มา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ นำร่าง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะกลับมาปิดฝุ่น ปรับแต่งเนื้อหาใหม่อีกครั้ง เตรียมเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี และคาดว่าร่างดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในไม่ช้า ในที่นี้ จึงขอหยิบยกบางมาตราที่สำคัญมาอธิบายใหม่ให้เห็นภาพชัดเจน

ความหมายของ “การชุมนุม” ตามกฎหมายนี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อแสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่น ๆ สามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้ง ทางหลวงและทางสาธารณะ”

การชุมนุมสาธารณะที่จะถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับนี้ จะต้องจัดในที่สาธารณะ และจะต้องเป็นการแสดงออกที่ปรากฏต่อประชาชนทั่วไป โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้ เพราะฉะนั้น

---

\* ที่มา : ร่างพ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะฉบับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๕๗ : ประชาชนไทยไม่รู้ไม่ได้, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, อ้างอิงจากเว็บไซต์ <http://ilaw.or.th/node/๓๓๑๘>

หากเป็นการรวมตัวกันแสดงออกแต่จัดในสถานที่ของเอกชน เช่น อิมแพ็คอารีน่า หรือสนามฟุตบอลของเอกชน ที่คนเฉพาะกลุ่มเท่านั้นที่สามารถเข้าร่วมได้ ก็น่าจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายนี้

ขณะที่การจัดชุมนุมในสถานีรถไฟฟ้าหรือขบวนรถไฟฟ้า แม้สถานที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน แต่ประชาชนทั่วไปมี

### **ความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ จึงถือว่าเข้าข่ายการชุมนุมตามความหมายของกฎหมายนี้**

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น”

ผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายนี้ หมายถึงผู้ที่จัดให้มีการชุมนุม หรือผู้ที่นัดหมายเชิญชวนให้บุคคลอื่นมาร่วมชุมนุม ในลักษณะที่ทำให้คนเข้าใจได้ว่าผู้เชิญชวนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดการชุมนุม การเขียนกฎหมายเช่นนี้น่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถหาตัวผู้ที่รับผิดชอบต่อการจัดชุมนุมได้ง่ายขึ้น ทำให้คนที่ประกาศเชิญชวนปฏิเสธความรับผิดชอบได้ยากขึ้น

### **การชุมนุมในสถานการณ์พิเศษ ไม่ต้องใช้กฎหมายนี้**

"มาตรา ๔ การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

การชุมนุมในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก รวมทั้งการชุมนุมที่จัดขึ้นเพื่อหาเสียงเลือกตั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ และไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้

หมายความว่า ในช่วงที่มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษเพื่อสั่งห้ามการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมก็ไม่ต้องคำนึงถึงขั้นตอนตามกฎหมายนี้และกฎหมายนี้ก็ไม่อาจคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะได้อีกต่อไป

### **ความหมายของการชุมนุมที่สงบและไม่สงบ**

"มาตรา ๗ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การชุมนุมสาธารณะใดที่มีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือ ทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ"

ตามมาตรา ๗ การชุมนุมที่ผู้ชุมนุมกีดขวางหรือปิดทางสาธารณะโดยพลการ ถือเป็นชุมนุมที่ไม่สงบ แต่หากเจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจปิดทางเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมหรือประชาชนทั่วไป ผู้ชุมนุมไม่มีความผิด

การชุมนุมที่สร้างความเดือดร้อนเกินจำเป็นเช่นมีการใช้เครื่องเสียงที่ดังเกินกฎหมายกำหนด ถือเป็นชุมนุมที่ไม่สงบ

การชุมนุมที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพผู้อื่นเช่นมีการหน่วงเหนี่ยวผู้ต้องการผ่านทาง ถือเป็นชุมนุมที่ไม่สงบ

### **วัง-รัฐสภา-ทำเนียบ-ศาล เป็นพื้นที่หวงห้ามจัดการชุมนุม**

"มาตรา ๘ การจัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่และเขตปริมณฑล ระยะรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร จากสถานที่ประทับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล จะกระทำมิได้"

"มาตรา ๙ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางเส้นทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการในสถานที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- (๒) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (๓) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (๔) สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"

คำว่าพื้นที่หมายถึงบริเวณที่มีการกั้นรั้วทั้งหมด คำว่าปริมณฑลหมายถึงพื้นที่บริเวณรั้ววัด ออกมาด้านนอกจนถึงระยะที่มีการกำหนด ตามกฎหมายนี้ พื้นที่จัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องอยู่ห่างจากรั้วของสถานที่ที่ปรากฏตามมาตรา ๘ ไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร

ส่วนสถานที่ตามมาตรา ๙ นั้น ยังสามารถจัดชุมนุมด้านหน้าหรือด้านในได้ แต่ห้ามกีดขวางหรือ ห้ามชุมนุมเพื่อ "ปิด" สถานที่เหล่านั้น

### **การจัดการชุมนุม ต้องแจ้งก่อน และตำรวจอาจสั่งให้แก้ไขหรือสั่งไม่อนุญาตก็ได้**

"มาตรา ๑๑ ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมนั้นอาจจะกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ยี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวก ในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง”

ตามมาตรา ๑๑ ผู้ที่จะจัดการชุมนุม ซึ่งหมายรวมถึงผู้ประกาศเชิญชวนให้ผู้อื่นมาชุมนุม จะต้องทำหนังสือแจ้งการชุมนุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง หากการชุมนุมดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต การใช้ที่หรือทางสาธารณะตามปกติของคนทั่วไป

ตามมาตรา ๑๓ หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ได้รับมอบหมาย เมื่อรับแจ้งการชุมนุมแล้ว มีอำนาจสั่งให้ “แก้ไข” ซึ่งอาจหมายถึง การเปลี่ยนแปลงสถานที่จัดการชุมนุม เปลี่ยนแปลงระยะเวลา ที่จะใช้จัดการชุมนุม หรือให้เลื่อนการชุมนุมออกไปให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด หากผู้จัดการ ชุมนุมตามกฎหมายนี้ ไม่ดำเนินการแก้ไข ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้รับแจ้งก็มีอำนาจสั่งห้าม การชุมนุมเป็นลายลักษณ์อักษรไปถึงผู้แจ้งการชุมนุม

หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งไปยังผู้บังคับบัญชา ที่มีตำแหน่งสูงกว่า และผู้รับอุทธรณ์จะต้องชี้ขาดว่าการชุมนุมสามารถจัดได้หรือไม่ ภายใน ๒๔ ชั่วโมง ในระหว่างที่อุทธรณ์ ให้ผู้จัดการชุมนุมระงับการจัดชุมนุมไว้ชั่วคราว

### การชุมนุมที่เข้าข่ายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา ๑๖ การชุมนุมที่ผิดกฎหมาย ได้แก่

๑. การชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ ตามมาตรา ๗
๒. การชุมนุมที่ไม่มีการแจ้งก่อนตามมาตรา ๑๑
๓. การชุมนุมที่ผู้รับแจ้งสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๓
๔. การชุมนุมที่เกิดขึ้นหลังผู้บังคับการตำรวจที่รับเรื่องผ่อนผัน มีคำสั่งไม่ผ่อนผันการยื่นแจ้งการ ชุมนุมเกินเวลา รวมทั้งการชุมนุมแม้มีการแจ้งการชุมนุมและไม่ถูกห้าม แต่เป็นการชุมนุมเกินเวลาที่แจ้ง โดยไม่มีการยื่นขอ หรือ ไม่ได้รับอนุญาตให้ขยายเวลา ตามมาตรา ๒๐
๕. การชุมนุมที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้อยู่ร่วมการชุมนุมโดยตลอด ตามมาตรา ๑๗
๖. การชุมนุมที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุม ทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ สวมหน้ากากหรือสิ่งอื่นที่เป็น การปกปิดใบหน้า พกพาอาวุธเข้าไปในพื้นที่การชุมนุม ห้ามผู้ชุมนุมทำลายหรือทำให้อุปกรณ์ รักษาความปลอดภัย เช่น กล้องวงจรปิด ทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัวว่าจะเกิดอันตราย ใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ปราศรัยในลักษณะก่อให้เกิดความเกลียดชัง

## ขั้นตอนการควบคุมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขั้นตอนการใช้กำลังเข้าควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ปรากฏในมาตรา ๒๓-๒๕

๑. การชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ การชุมนุมที่ไม่แจ้งก่อน หรือไม่ได้รับอนุญาต หรือการชุมนุมในเขตหวงห้ามตามมาตรา ๘ ให้เจ้าหน้าที่สั่งให้เลิกการชุมนุมภายในเวลาที่กำหนด

๒. กรณีการชุมนุมเข้าข่ายผิดตามมาตรา ๙, ๑๐, ๑๗, ๑๘, ๑๙ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด เช่นหากผู้ชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกสาธารณะก็ให้กำหนดเวลาให้ผู้ชุมนุมออกจากทางสาธารณะ หากไม่ปฏิบัติตามกฎให้สั่งให้เลิกการชุมนุมภายในเวลาที่กำหนด

๓. หากสั่งให้เลิกแล้วผู้ชุมนุมยังไม่เลิก ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้บริเวณพื้นที่ชุมนุมเป็นพื้นที่ควบคุมและให้ประชาชนออกจากพื้นที่ภายในเวลาที่กำหนด และรายงานไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๔. หากผู้ชุมนุมยังไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ที่ยังอยู่ในพื้นที่ที่มีอำนาจค้น ยึดอายัดสิ่งของ และรื้อถอนทรัพย์สินต่างๆ ได้ และมีอำนาจใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนเท่าที่จำเป็น ตามแผนหรือแนวทางควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่จะกำหนดขึ้น

## จำกัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และตัดอำนาจศาลปกครอง

ตามมาตรา ๒๘ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายนี้ ที่กระทำการไปโดยสุจริต ไม่เกินขอบเขต และไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ต้องรับผิดทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย อย่างไรก็ตามผู้เสียหายยังสามารถเรียกค่าเสียหายจากทางราชการได้ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งหากศาลพิพากษาให้จ่ายค่าเสียหายหน่วยงานจะเป็นผู้จ่าย เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

การเขียนกฎหมายลักษณะเช่นนี้ มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นและหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่ กล่าวออกคำสั่งหรือใช้กำลังเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง

"มาตรา ๒๘ บรรดาข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำนั้นมา



เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบ การพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย"

ตามปกติแล้วการออกคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือการใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน จึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำเพื่อประกันสิทธิขั้นต่ำของประชาชน เช่น ต้องระบุเหตุผลประกอบคำสั่ง ต้องให้โอกาสประชาชนชี้แจงโต้แย้ง ต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งให้ชัดเจน เป็นต้น และหากทำให้ประชาชนเสียหาย ประชาชนย่อมฟ้องร้องให้เพิกถอนคำสั่งหรือเรียกชดเชยค่าเสียหายได้ที่ศาลปกครอง

แต่ร่าง พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะฉบับนี้กำหนดไว้ว่าการกระทำใดๆ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เท่ากับว่ากรณีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ จะไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม และกำหนดให้คดีความที่เกี่ยวข้องพิจารณาที่ศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลปกครอง ซึ่งขัดกับหลักการที่ก่อตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน

#### บทกำหนดโทษผู้จัดการชุมนุม และผู้ชุมนุม

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมที่ไม่แจ้งก่อน มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท

มาตรา ๓๑ ผู้จัด ผู้เชิญชวน ผู้สนับสนุน การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท

มาตรา ๓๒ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมตามที่เจ้าหน้าที่สั่ง มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท

มาตรา ๓๔ ผู้ปราศรัยให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้าย มีโทษจำคุกหนึ่งปีถึงห้าปี ปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถ่ายทอด เผยแพร่ข้อความนั้นมีโทษเช่นเดียวกัน

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับ  
แนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”<sup>๑</sup>

ความนำ

เมื่อมวลชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดต้องการให้ข้อประสงค์ของกลุ่มตนได้รับความสนใจตลอดจนบรรลุผลสำเร็จสมดังเจตนาแล้ว การรวมตัวกันเพื่อจัดให้มี “การชุมนุมสาธารณะ” จึงเป็นวิธีการรูปแบบหนึ่งที่กลุ่มบุคคลเช่นว่านั้นมักใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นและกดดันต่อ “ผู้ถูกรบกวน” เสมอ ไม่ว่าในที่แห่งใดของโลกโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม แม้การรวมกลุ่มกันชุมนุมอาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามกติกาสากลก็ตาม แต่ในบางกรณีนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็อาจก่อให้เกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอื่นหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เช่นกัน อาทิ การชุมนุมที่เพิ่มความรุนแรงจนถึงขั้นจลาจล การชุมนุมเดินขบวนบนถนนสาธารณะอันเป็นเหตุให้การจราจรติดขัด การใช้เครื่องขยายเสียงรบกวนการพักผ่อนในเวลากลางคืนของประชาชน ตลอดจนการชุมนุมที่สร้างความเสียหายให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

ดังนั้น ประเทศประชาธิปไตยในหลาย ๆ ประเทศจึงได้มีแนวคิดที่จะกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะขึ้น ซึ่งรวมถึงแนวคิดในการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยนั้น ก็ได้มีการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าในห้วงระยะเวลา ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองและการเรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือเยียวยาในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง และการชุมนุมบางครั้งก็ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนเกือบจะกลายเป็นสงครามกลางเมือง

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดว่า**หากจำเป็นจะต้องมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ก็ต้องจัดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวอีกด้วย**<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>ที่มา : คอลัมน์ หน้าต่างโลก The Knowledge Windows ตอน หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”, โดย นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, นิติกรสำนักกฎหมาย, หนังสือจตุลนิตี ก.ค.-ส.ค. ๕๒, หน้า ๑๖๙-๑๗๙.

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓. วรรค ๒

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”.

ดังนั้น โดยบริบทของสังคมและความจำเป็นตามครรลองของความเป็นนิติรัฐนั้น “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตลอดจนจัดระเบียบเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านนี้ของพลเมืองให้สามารถดำเนินควบคู่กันไปได้โดยเรียบร้อย

อย่างไรก็ดี สภาพบังคับแห่ง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” นั้น เจื่อนไขบางประการอาจมีผลเป็นการจำกัด “สิทธิเสรีภาพ” ตาม “หลักสิทธิมนุษยชน” อันเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ประเทศไทยได้เข้าผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) ต่าง ๆ ดังนั้นแนวคิดในการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะนั้นก็จำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวนี้เป็นสำคัญด้วย **หน้าต่างโลก The Knowledge Windows** ในฉบับนี้จึงขอนำเสนอ **หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”** ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

#### “การชุมนุมสาธารณะ” วิธีแสดงเจตจำนงแห่งมวลชน

การชุมนุมสาธารณะนั้น ถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของบุคคลที่มีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์เป็นเป้าหมายร่วมกันและต้องการให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลด้วยการเรียกร้องต่อรอง หรือกดดัน ต่อการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานตามนโยบายของรัฐ ในทางวิชาการรัฐศาสตร์ เรียกการรวมกลุ่มบุคคลเช่นนี้ว่า **กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)** หรือ **กลุ่มกดดัน (Pressure Group)**<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของผู้คนที่มีเป้าหมายเชิงผลประโยชน์หรือเชิงค่านิยม เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจรวมตัวกันของปัจเจกบุคคล แสดงออกซึ่งเจตจำนงให้ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐได้รับรู้วัตถุประสงค์ของกลุ่ม และพยายามผลักดันให้วัตถุประสงค์นั้นเกิดเป็นนโยบายหรือนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ด้วยการกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อมดังเช่นการจัดการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวแล้ว **กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)** หรือ **กลุ่มกดดัน (Pressure Group)** จึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีบทบาทในการประสานความต้องการของมวลชนผู้เป็นสมาชิกของกลุ่มกับฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐและกำกับการปฏิบัติตามนโยบายตามที่กำหนดไว้ตลอดจนประสานกับฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายอย่างเหมาะสมตามหลักนิติรัฐ จึงเห็นได้ว่า **กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน**นี้ ถือเป็นภาพสะท้อนของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตน (Freedom of expression)

<sup>๒</sup> *โปรดดู* อภิญา รัตนมงคลมาศ, รศ.ดร., **กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน** ; เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑๒ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๑๙๒ – ๑๙๕.

ที่ควบคุมกันมากับสิทธิในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่ม (Freedom of organization) ของตนเอง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จึงอาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นวิธีในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของมวลชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในอันที่จะเป็นเครื่องสะท้อนและกระตุ้นเตือน “รัฐบาล” ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐอันส่งผลโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทางที่ถูกที่ควรและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนให้มากที่สุด

ดังนั้น “สิทธิในการชุมนุม” จึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญซึ่งในทางสากลให้การยอมรับและตระหนักว่าเป็นสิ่งที่พลเมืองในแต่ละรัฐย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าว โดยหากผู้กำหนดนโยบายของรัฐใดมีแนวคิดที่จะจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวของพลเมือง ก็จำเป็นต้องตระหนักถึงหลักเกณฑ์สากลที่รับรองสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยในฐานะที่ “รัฐ” เป็นสมาชิกของ “สังคมระหว่างประเทศ” ซึ่งอาจต้องผูกพันด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) อันเกี่ยวข้องด้วยการคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมเช่นว่านี้

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิในการชุมนุม”

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมนั้น ได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right-UDHR) อันเป็นหลักเกณฑ์แม่บทแห่งสิทธิมนุษยชน และหลักเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมโดยตรง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right - ICCPR)

กฎบัตรสหประชาชาติ (๑๙๔๕) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (๑๙๔๘)

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศทั้ง ๓ ดังกล่าวข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นหลักเกณฑ์ที่มีส่วนในการวางหลักและกำหนดแนวทางเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสากลทั้งสิ้น ทั้งนี้ โปรดพิจารณาข้อความ ดังนี้

*“ Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people,*

*Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law...*"

### *Preamble to the Universal Declaration of Human Rights*

ข้อความตามที่ปรากฏในคำปรารภ (Preamble) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ข้างต้น นับเป็นเครื่องบ่งชี้อย่างมีนัยสำคัญของหลักการเรื่อง "สิทธิมนุษยชน" ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในสังคมแห่งมวลมนุษยชาติ นอกจากนี้ ในคำปรารภส่วนอื่น ๆ ของปฏิญญาฯ ยังได้ยืนยันในการให้ความสำคัญแห่งหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)<sup>๓</sup> ซึ่งรัฐสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติต้องด้วยพันธกรณีแห่งข้อบทตามกฎบัตรดังกล่าวไว้อีกด้วย กล่าวคือ

โดยผลแห่งข้อบทที่ ๕๖<sup>๔</sup> ของกฎบัตรสหประชาชาติ รัฐสมาชิกทั้งปวงแห่งองค์การสหประชาชาติจำต้องปฏิบัติตามคำมั่นในข้อบทที่ ๕๕(c) ในอันที่จะดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์แห่งความมุ่งหมายในการส่งเสริมการเคารพโดยสากล (Universal Respect) และการปฏิบัติตามซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอิสรภาพโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา<sup>๕</sup> โดยในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรฯ ในด้านการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีการรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ในข้อบทที่ ๒๐ (๑) ว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพแห่งการชุมนุม และการสมาคมโดยสงบ"<sup>๖</sup>

<sup>๓</sup> Universal Declaration of Human Rights (1948) ; Preamble.

*"Whereas the people of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human right ..."*

See also Charter of the United Nations (1945) ; Preamble.

<sup>๔</sup> Charter of the United Nations (1945) ; Article 56

*"All members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55"*

<sup>๕</sup> Charter of the United Nations (1945) ; Article 55 (c)

*"... the United Nations shall promote :*

*(c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion. "*

<sup>๖</sup> Universal Declaration of Human Rights ; Article 20 (1)

*"Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association..."*

และข้อบทที่ ๒๘ ยังกำหนดรับรองอีกว่า “บุคคลชอบที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบระดับสังคมและระดับระหว่างประเทศอันจะอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ทำได้อย่างเต็มที่”<sup>๘</sup> อันหมายความว่าถึงบุคคลทุกคนย่อมสามารถรวมตัวกันชุมนุมและสมาคมกันได้อย่างเสรี ทั้งนี้ หากเป็นการชุมนุมโดยสงบ (Peaceful Assembly) และข้อบทกฎหมายระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับสากลก็จำต้องอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิในการชุมนุม “โดยสงบ” ของบุคคลเป็นไปได้อย่างเสรี ปราศจากการจำกัด ตัดรอนใด ๆ

จึงเห็นได้ว่า “สิทธิในการชุมนุม” ของบุคคลตามที่ปฏิญญานี้รับรอง จำกัดเฉพาะแต่การชุมนุมโดยสงบ (Peaceful Assembly) เท่านั้น และนอกจากนี้ในข้อบทที่ ๒๙ (๒) ยังได้กำหนดไว้อีกว่า “การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น บุคคลจำต้องอยู่ภายใต้เพียงเช่นที่จำกัดโดยกำหนดแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการเคารพโดยชอบในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อศีลธรรม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสวัสดิภาพโดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย”<sup>๙</sup> ซึ่งหมายความว่า แม้ “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ” ตามข้อบทที่ ๒๐(๑) จะได้รับการรับรองตามที่ได้เสนอข้างต้นก็ตาม แต่สิทธิในการชุมนุมโดยสงบเช่นว่านี้ ก็อาจถูก “จำกัด” โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้เช่นกัน หากต้องเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เฉพาะเรื่องดังที่กล่าวข้างต้น ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่ได้มีการบังคับใช้แล้วในหลายประเทศเพื่อจัดระเบียบการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะให้ดำเนินไปได้โดยไม่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอื่นหรือกระทบเพียงน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

#### กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (๑๙๖๖)

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีผลบังคับใช้

---

<sup>๘</sup> Universal Declaration of Human Rights ; Article 28

“Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.”

<sup>๙</sup> Universal Declaration of Human Rights ; Article 29

“(2) In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in democratic society.”

เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙<sup>๙</sup> อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ในอันที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันมีมาแต่กำเนิดของมนุษย์ตามที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐภาคีแห่งกติกาได้ร่วมกันตกลงตามข้อบททั้งหลายโดยตระหนักว่า

“ ... In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying civil and political freedom and freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his civil and political rights, as well as his economic, social and cultural right ...”<sup>๑๐</sup>

ซึ่งมีนัยสำคัญว่า การประกาศกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น ก็ด้วยเพราะสังคมนระหว่างประเทศมีการตระหนักถึงอุดมการณ์ในการสร้างสถานะที่ทุกคนจะสามารถใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้โดยปราศจากความหวั่นเกรงใด ๆ เนื่องจากมีการยอมรับและเคารพโดยสากลว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมาจากศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์

ทั้งนี้ สารสำคัญของกติการะหว่างประเทศ ฯ ฉบับดังกล่าว ได้แก่ พันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนได้มีการรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (right of self-determination) ของบุคคล โดยยังมีพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติ<sup>๑๑</sup> การประกันว่าคุณบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา การห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ลง

นอกจากนี้ ยังมีส่วนสำคัญอันเป็นข้อบทว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอีกหลายประการ เช่น สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกรุหรมาน หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิของบุคคลในการเสมอกันในการพิจารณาคดีของศาล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

---

<sup>๙</sup> โปรดดูเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอส.เอ็ม.เซอร์คิทิเพรส จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า ๑๕ - ๑๙.

<sup>๑๐</sup> International Covenant on Civil and Political Rights ; Preamble , p.4.

<sup>๑๑</sup> การใช้คำว่า “ปฏิบัติ” ในบทความนี้ เป็นการใช้โดยคงถ้อยคำตามที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ ตำรา บทความวิชาการ ตลอดจนเอกสารที่แปลข้อบทแห่งอนุสัญญาต่าง ๆ จากภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รวมถึง “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ” ในข้อบทที่ ๒๑<sup>๑๒</sup> ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น”

จึงพิจารณาได้ว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฉบับนี้ ยังคงรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบไว้เช่นเดียวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะไว้ในข้อบทเดียวกัน ซึ่งแตกต่างกับการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของปฏิญญาสากล ฯ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้เป็นการทั่วไป

นอกจากนี้ ในส่วนที่ ๒ ของกติกาฯ อันได้แก่ข้อบทที่ ๒ ถึง ข้อบทที่ ๕ ยังได้กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) ของรัฐภาคีแห่งกติกาฯ ไว้อย่างชัดเจน เช่น

รัฐภาคีแห่งกติกาฯ นี้รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกาฯ นี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ อาทิ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ <sup>๑๓</sup>

นอกจากนี้ในข้อบทเดียวกันยังได้มีการกำหนดว่า รัฐภาคีจะต้องดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นตามกระบวนการซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนดและตามบทบัญญัติแห่งกติกาฯ นี้เพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกาฯ ดังกล่าวนี้อาจมีผลบังคับใช้ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐภาคีกติกาฯ ยังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว<sup>๑๔</sup> ดังที่ปรากฏว่าประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีแห่งกติกาฯ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ก็เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตอีกว่า หากรัฐใดจะจัดให้มีกฎเกณฑ์ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นนั้น ก็ควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนในเรื่องของ “ผลการบังคับใช้” ของกฎเกณฑ์ดังกล่าวว่าจะเป็นการส่งเสริมสิทธิในการชุมนุมโดยสงบตามที่กติกาฯ รับรองหรือไม่ มิเช่นนั้นแล้วก็อาจมีผลเป็นการ

---

<sup>๑๒</sup> International Covenant on Civil, and Political Rights ; 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 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."*

<sup>๑๓</sup> International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 2(1)

<sup>๑๔</sup> International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 2(2)



จำกัดสิทธิตามที่กติกาได้รับรองไว้และมีผลเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีระหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) จะมีพันธกรณีตามที่กำหนดในกติกาข้างต้นก็ตาม แต่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้ อาจใช้มาตรการที่เป็นการหลีกเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กติกา (ยกเว้นพันธกรณีตามข้อบทที่ ๖ ข้อบทที่ ๗ ข้อบทที่ ๘ (วรรค ๑ และ ๒) ข้อบท ๑๕ ข้อบทที่ ๑๖ และ ๑๘) นี้ได้ เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม<sup>๑๔</sup>

จึงพิจารณาได้ว่าสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (The Right of peaceful assembly) ตามข้อบทที่ ๒๑ นั้นไม่อยู่ในข้อยกเว้นของพันธกรณีที่รัฐภาคีไม่อาจใช้มาตรการหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหมายความว่า ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะเช่นว่านั้น รัฐภาคีก็อาจใช้มาตรการบางประการเพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โดยเฉพาะถ้าภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาตินั้นเกิดขึ้นจาก “กลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะ” นั้นเอง รัฐภาคีก็ชอบที่จะพิจารณาโดยเด็ดขาดและดำเนินมาตรการบางประการในการจำกัดขอบเขตของการชุมนุมเพื่อระงับภาวะฉุกเฉินสาธารณะเช่นว่านั้นได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขตามที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อรัฐภาคีใดจะใช้สิทธิหลีกเลี่ยงพันธกรณีข้างต้น ก็จำเป็นต้องแจ้งไปยังรัฐภาคีอื่นแห่งกติกาฉบับนี้โดยทันที เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติที่รัฐภาคีนั้นได้เสียงตลอดจนทราบถึงเหตุผลแห่งการเสียงดังกล่าว โดยให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นสื่อกลางให้มีการแจ้งโดยผ่านสื่อเดิมในวันที่รัฐภาคีนั้นยุติการเสียงพันธกรณีดังกล่าว

### ความสง่าย

อาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ” นั้นถือเสมือนเป็นสิ่งที่สะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่พลเมืองทุกคนสามารถรวมกลุ่มเพื่อแสดงพลังแห่งเจตจำนงร่วมกันต่อฝ่ายผู้ที่จะสามารถทำให้เป้าประสงค์ของกลุ่มตนสำเร็จลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการเรียกร้องหรือเป็นการกระตุ้นเตือนโดยพลเมืองต่อรัฐบาลผู้ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารอันได้รับมอบมาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว การชุมนุมสาธารณะเช่นว่านี้ก็ถือเป็นกลไกอย่างสำคัญที่มีส่วนในการช่วยตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ในระดับหนึ่ง

<sup>๑๔</sup> International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 4

ทั้งนี้ ในสังคมนั้นระหว่างประเทศนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุม ดังกล่าวในฐานะเป็น “เครื่องแสดงออกซึ่งเจตจำนงอย่างเสรีของพลเมือง” ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพ อันเนื่องมาจากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ประการหนึ่ง จึงได้มีการร่วมจัดทำและประกาศรับรอง ในความตกลงระหว่างประเทศร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต ว่าหลักการระหว่างประเทศเช่นว่านั้นล้วนแล้วแต่ให้ความเคารพและรับรองการชุมนุม โดยสงบ (Peaceful Assembly) เท่านั้น ทั้งนี้ จึงต้องอาศัยการตีความว่าการชุมนุมสาธารณะ ที่ปรากฏขึ้นอย่างไรจึงจะถือเป็นการชุมนุมโดยสงบ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยได้ปรากฏว่า มีการกล่าวอ้างตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าการเดินขบวนเรียกร้องกลางถนนสาธารณะ โดยไม่ได้พกพาอาวุธก็จะถือเป็นการเข้าร่วมชุมนุมโดยสงบแล้วอันเป็นการพิจารณาความหมาย ของการชุมนุมโดยสงบโดยมุ่งให้น้ำหนักไปที่คำว่า “และปราศจากอาวุธ” ตามที่ปรากฏใน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากจนเกินไปจนเกือบทำให้มีการเข้าใจโดยคิดว่าการชุมนุมโดยสงบคือ การชุมนุมที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมชุมนุมคนใดพกพาอาวุธเข้าร่วมชุมนุมเลยนั้น

โดยความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วเห็นว่า การตีความความหมายของการชุมนุม โดยสงบในลักษณะเช่นที่กล่าวมานั้นไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หากแต่ควรพิจารณาถ้อยคำและ เจตนารมณ์ของหลักการระหว่างประเทศประกอบกัน เช่น การใช้คำว่า “Peaceful Assembly” ในบทบัญญัติก็น่าจะแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของปณิธานสภาว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ว่าหมายถึง การชุมนุมที่ดำเนินไปโดยสงบอันมุ่งแสดงพลังแห่งเจตจำนงในการเรียกร้องเท่านั้น และไม่อาจส่งผลโดยตรงในทางเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยและสันติภาพ ของบ้านเมืองในขณะนั้นหรือในอนาคตได้เลย ดังที่กล่าวมาผู้เขียนจึงเห็นว่าแม้แต่การชุมนุม ที่มีเพียงการปราศรัยธรรมดาแต่ใช้ถ้อยคำที่มุ่งปลุกกระดมให้มวลชนออกมาสร้างความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบแก่บ้านเมืองเมื่อไม่บรรลุผลตามที่ฝ่ายตนเรียกร้อง การชุมนุมปราศรัย ในขณะนั้นก็น่าถือเป็นการชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามหลักสากลแล้ว เพราะแสดง ถึงวัตถุประสงค์ในการชุมนุมที่มุ่งสร้างความเดือดร้อนเสียหายมากกว่าการแสดงพลัง แห่งเจตจำนงในการสะท้อนปัญหาหรือกระตุ้นเตือนผู้ถูกร้องตามสมควร อย่างไรก็ตาม หากเป็นการชุมนุมโดยสงบแล้ว ก็ย่อมได้รับความเคารพและรับรองตามหลักการระหว่าง ประเทศดังที่ได้นำเสนอ ดังนั้น การจะสร้างหลักการใดขึ้นเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยตระหนักถึงพันธกรณีระหว่างประเทศตามหลักสากลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสร้างกฎเกณฑ์กติกาที่เหมาะสมในอันที่จะเป็นเครื่องมือ รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งการจัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านนี้ ของพลเมืองให้ดำเนินควบคู่กันไปได้อย่างเหมาะสมกับบริบททางสังคมและความจำเป็น ตามครรลองของความเป็น “นิติรัฐ” และ “นิติโลก” ไปพร้อมกัน

## บทความการสัมมนาเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมประท้วง\*

การหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นหัวข้อการเสวนาวิชาการในวันนี้ เหตุผลคือ ถ้าเรามองจากฐานในทางวิชาการ เราจะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการชุมนุม เราเรียกว่ามันเป็นเสรีภาพในกลุ่มของสิทธิประชาธิปไตย หรือเสรีภาพในกลุ่มประชาธิปไตย ถ้ามองว่าทำไมจึงเรียกว่ามันเป็นสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองหรือในทางประชาธิปไตย ในสังคมประชาธิปไตย รากฐานที่เป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญมีอย่างน้อย ๒-๓ เรื่อง เรื่องแรกคือต้องยอมรับให้มีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระ นี่คือข้อเรียกร้องสำคัญของสังคมประชาธิปไตย การแสดงออกนั้นอาจมีวิธีการหลาย ๆ แบบ การชุมนุมนั้น ไม่ใช่ว่าชุมนุมแล้วอยู่เฉย ๆ ต้องชุมนุมเพื่อที่จะแสดงออก การชุมนุมจะพ่วงไปกับการแสดงความคิดเห็น เพราะการชุมนุมนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ฐานของเสรีภาพในการชุมนุมหรือการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นตรงนี้จึงเป็นรากฐานที่จะต้องปกป้องคุ้มครอง

ที่มาของการจัดเสวนาวิชาการในวันนี้ มีผลมาจากคำสั่งศาลปกครองจังหวัดสงขลา (เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๔/๒๕๕๖) เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองก็ดี หรือศาลรัฐธรรมนูญก็ดี ในกรณีที่มีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมีปัญหาว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากกรรมการของวุฒิสภาที่ได้ลงไปตรวจสอบเรื่องการสลายการชุมนุมของผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่จังหวัดสงขลา คณะกรรมการของวุฒิสภาเห็นว่าการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีปัญหาในประเด็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองเมื่อได้รับเรื่องก็พิจารณาตรวจสอบ ประการแรกที่ศาลปกครองวิเคราะห์เรื่องนี่คือ การชุมนุมและการสลายการชุมนุมฯ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ใช้คำว่า “ตำรวจเห็นว่า” จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอาญา และใช้อำนาจจับกุมผู้ที่กระทำความผิดกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักเป็นอย่างนี้หากเป็นเรื่องการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เริ่มตั้งแต่ สอบสวน จับกุม จนสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ คำสั่งในกระบวนการเหล่านี้ เรียกว่าเป็นคำสั่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จนถึงตรงนี้ ศาลปกครองจึงสรุปว่า กรณีการสลายการชุมนุมเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาจากคำสั่งของศาลปกครองในเรื่องนี้ จึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาในที่นี้คือ หากตำรวจ

\* ที่มา : บทความสัมมนา เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมประท้วง, โดย ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ผู้ดำเนินการเสวนา, สืบค้นออนไลน์ จากเว็บไซต์ <http://www.pantown.com/group.php?display=content&id=13657&name=content94&area=>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

สลายการชุมนุมแล้วกลายเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แสดงว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนประเมินว่า การชุมนุมนั้นเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ถ้าตำรวจไปสลายการชุมนุมทุกเรื่อง ตำรวจก็ต้องบอกว่าเป็นเรื่องความผิดทางอาญา เมื่อเป็นเรื่องผิดอาญา จึงเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ แล้วเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญจะอยู่ตรงไหน ถ้าเช่นนั้นการชุมนุมในทุกเรื่องที่มีคนไปขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ ก็เป็นเรื่องทางอาญาหมดทุกเรื่องพอเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจมาสลายการชุมนุม ตรงนี้เองที่จะไปกระทบกับหลักการในทางรัฐธรรมนูญ คือ ตามมาตรา ๔๔ มาตรานี้ได้มีการบัญญัติหลักการว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ประชาชนย่อมสามารถทำได้ในที่สาธารณะโดยสงบ เปิดเผยและปราศจากอาวุธ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๔ วรรค ๒ ได้มีข้อจำกัดไว้เหมือนกันว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามวรรค ๑ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ ที่สำคัญจะสามารถสลายการชุมนุมได้ ก็เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการณ์สงครามหรือระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือใช้กฎอัยการศึก เพราะฉะนั้นประเด็นสำคัญคือจะแยกอย่างไรระหว่างการสลายการชุมนุมที่เป็นเรื่องทางปกครอง กับการสลายการชุมนุมที่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้มีความพยายามที่จะศึกษาว่า ในกฎหมายไทยมีฐานกฎหมายใดบ้าง ที่เชื่อมโยงไปสู่การสลายการชุมนุม มีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมหลายครั้งหลายกรณี

ตัวอย่างเช่น กรณีชาวบ้านปากมูนที่มาร้องที่ทำเนียบรัฐบาล นั้นเป็นกรณีหนึ่งที่มีการสลายการชุมนุม และครั้งนั้นไม่ใช่เรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเรื่องที่ใช้อำนาจ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเกิดความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง หากจะเรียกค่าเสียหายก็สามารถฟ้องศาลปกครองได้ ข้อสังเกต

**ประการที่หนึ่ง** คือ ทำไมการฟ้องศาลจึงมีประเด็นว่าต้องไปฟ้องศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม การไปฟ้องศาลยุติธรรม เป็นวิธีการพิจารณาที่เรียกว่าระบบกล่าวหา หมายความว่าใครเป็นคนกล่าวหา คนนั้นต้องนำสืบ แต่ถ้าฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนคือ เป็นระบบที่ศาลจะต้องแสวงหาความจริงว่าความจริงที่เกิดขึ้นคืออะไร ดังนั้น จะเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องค้นหาให้ได้ความจริง โดยคู่ความทั้ง ๒ ฝ่ายจะต้องช่วยเหลือในการแสวงหาความจริง

**ประการที่สอง** ออจนาไปสู่เรื่องอื่น ๆ เพราะสิ่งที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นละเมิดในกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองมีเกณฑ์ที่แตกต่างต่างกัน ละเมิดในทางแพ่งตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเรื่องต้องพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันผิดกฎหมาย

แต่คำว่า “ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง” เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เช่น ทำผิดกระบวนการขั้นตอน แม้ว่าจะมีอำนาจ ก็เป็นเรื่องการไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครองได้ หรือทำเกินกว่าอำนาจหน้าที่ หรือใช้ความรุนแรงเกินไป ดังเช่นในกรณีที่กรมการวัดมิสกาได้ทำการไต่สวนแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ความรุนแรงเกินไป ในทางปกครองถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น ตรงนี้ก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาในศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีแตกต่างกัน

ประการสุดท้าย เป็นเรื่องทักษะในการเปิดกว้างในการคิดค่าเสียหาย ในกรณีอุบัติเหตุทางรังสีโคบอลต์ ๖๐ เป็นคดีตัวอย่างคดีหนึ่งที่ประชาชน ชนะได้ค่าเสียหายทั้งสิ้น ๕,๒๒๒,๓๐๑ บาท (คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๒๐/๒๕๔๕ ณ วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕) ซึ่งก็เป็นมิติใหม่ เป็นคำพิพากษาแรก ๆ ที่ค่อนข้างให้ความคุ้มครองประชาชนอยู่ เรื่องนี้ก็อาจเป็นเรื่องเทคนิคในทางทนายความที่อาจจะมีการดูแลมุมในการต่อสู้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและสภาพการณ์การชุมนุมในประเทศไทย (นำเสนอในการเสวนาโดย ผศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

#### ๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมัน

ความจริงหากพิจารณาจากสภาพการณ์ในบ้านเรา จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในบ้านเราไม่มีและไม่เคยมี นี่เป็นประเด็นที่ตั้งเป็นข้อสังเกต เรามีบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมในรัฐธรรมนูญ และเราก็เขียนแบบนี้ตลอดมา ลอกต่อๆ กันมาในหลายๆ ฉบับ แต่ในทางวิชาการเองก็ขาดการอธิบายความว่าอย่างไรคือการชุมนุม การชุมนุมแบบไหนที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองและการชุมนุม แบบไหนที่รัฐธรรมนูญไม่ให้การคุ้มครอง ปัญหาแรกสุดของที่บ้านเรามีอยู่เห็นจะเป็นประเด็นอย่างที่ว่าท่าน อ.สมยศ เชื้อไทย ได้กล่าวไปแล้ว คือ เราขาดกฎหมาย เราขาดองค์ความรู้ในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม การชุมนุมก็ยังคงปรากฏตัวอยู่โดยทั่วไป ในทุกรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมหน้าทำเนียบ การปล่อยสุนัขออกมากัดผู้ชุมนุมในรัฐบาลที่แล้ว หรือการชุมนุมในรัฐบาลนี้ และผมเชื่อว่าการชุมนุมจะยังคงมีอยู่ต่อไปในอนาคต มีต่อไปเรื่อย ๆ ในทุกรัฐบาล แต่ปัญหาก็คือปรากฏการณ์แบบนี้ ถ้าเกิดในต่างประเทศมันมีระบบหรือวิธีการในการแก้ไขอย่างไร ในประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่ผมสำเร็จการศึกษากลับมา กฎหมายเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก เรื่องการชุมนุมนั้นถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย ถ้าเรายอมรับความเป็นสังคมประชาธิปไตย เราต้องยอมรับเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม เพราะมันไปด้วยกัน การชุมนุมเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความคิดเห็นและการเดินขบวนก็เป็นส่วนหนึ่งของการชุมนุม การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม และการเดินขบวนจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาในประเทศเยอรมัน รวมถึงประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรป คราวนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นมีขอบเขตอย่างไร ในประเทศเยอรมันได้มีกฎหมายฉบับหนึ่ง

เรียกว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม กฎหมายฉบับนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุม จะบอกว่าการชุมนุมมันมีทั้งกรณีที่จะต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ถ้าไม่ใช่ในกรณีที่เป็นกรณีสมาชิกชุมนุมในที่สาธารณะหรือที่โล่งแจ้ง ก็สามารถชุมนุมได้ แต่ถ้าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ จะต้องมีการแจ้งผู้จัดการชุมนุมที่ชัดเจน และก่อนการชุมนุมจะต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน หากมีการปฏิเสธไม่ให้ชุมนุม กรณีนี้ถือว่าการปฏิเสธนั้นเป็นการออกคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง คนที่ถูกปฏิเสธอาจฟ้องร้องต่อศาลได้ และในระบบของเยอรมัน จะมีระบบการโต้สวนฉุกเฉิน หมายความว่า หากจะมีการชุมนุมในวันพรุ่งนี้ แล้วท่านแจ้งตำรวจ และได้รับการปฏิเสธ ท่านสามารถโต้แย้งคำสั่งของตำรวจไปยังศาลปกครองได้ ก็จะมีการประชุมผู้พิพากษา หรือองค์คณะ ซึ่งการประชุมนี้อาจเกิดขึ้นในตอนหัวค่ำ เพื่อทำการตรวจสอบว่าการชุมนุมนั้นมีเหตุผลโดยชอบหรือไม่ หรืออาจเป็นตอนดึกเลยก็ได้ เพราะการชุมนุมจะเป็นเหตุการณ์ลักษณะนี้เสมอ หากมีการชุมนุม โดยจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า การชุมนุมนั้นถือว่าการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีแบบนี้รัฐธรรมนูญไม่ให้การคุ้มครอง และหากการชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการจัด คือ คนหลาย ๆ คน เดินออกมาจากบ้านพร้อม ๆ กัน โดยมีได้นัดหมาย แบบนี้สามารถชุมนุมได้ไหม คำตอบคือ ถ้าเป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการจัด และเป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้นโดยทุกคนรู้สึกว่าจะต้องเดินออกมาจากบ้าน มันไม่สามารถขออนุญาตอยู่แล้วโดยสภาพ การชุมนุมแบบนี้เป็นการชุมนุมโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะดู เพราะการชุมนุมแบบนี้ไม่มีการจัดตั้ง เขาก็จะควบคุมการชุมนุม หากการชุมนุมนั้นมันมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ความวุ่นวาย คือ มีการทำลายทรัพย์สินทางราชการ มีการกีดขวางทางจราจร ก็จะมีการสั่งให้สลายการชุมนุม โดยออกคำสั่ง ซึ่งเมื่อมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้ว โดยปกติผู้ชุมนุมต้องสลายการชุมนุม ถ้ามัวไม่สลายการชุมนุมแล้วต้องทำอะไร ในกรณีที่มีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้วไม่มีการปฏิบัติตาม ตำรวจก็จะเตือน ถ้ายังไม่สลายการชุมนุมอีก ก็จะมีกระบวนการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม ในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม ต้องเริ่มต้นจากการใช้มาตรการซึ่งเบาที่สุด จนเมื่อมาตรการที่เบากว่านั้นไม่สามารถจัดการได้ ก็จะเพิ่มระดับความเข้มข้นของมาตรการนั้นไป คือไม่ใช่อยู่ ๆ ก็ไปฉีดแก๊สน้ำตาทำไม่ได้ อย่างนี้ต้องมีการเตือนก่อน แล้วค่อย ๆ สลายการชุมนุม สมมุติว่ามีการสลายการชุมนุมไปแล้ว โดยการใช้กำลัง คือ คนที่มาชุมนุมเห็นว่าการใช้กำลังสลายการชุมนุมนั้นมันทำเกินกว่าเหตุหรือไม่ ปรากฏว่าทำการผิดกฎหมาย เช่น เขานั่งชุมนุมอยู่เฉย ๆ แล้วอยู่ ๆ ตำรวจบอกให้สลายการชุมนุม ไม่ปรากฏว่าเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมายแล้วตำรวจเข้าสลายการชุมนุม ถ้ามัวมันมีระบบมีวิธีการแก้ไขอย่างไร วิธีแก้ไขอาจเกิดขึ้นได้ ๒-๓ วิธีด้วยกัน

**ประการแรก** คือคนที่เสียหายจากการใช้กำลังของตำรวจเข้าสลายการชุมนุม อาจฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย แต่ในกรณีนี้ จะไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจว่ามันเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะฉะนั้นในระบบกฎหมายเยอรมันจึงมีอีกวิธีการหนึ่ง คือ

## ประการที่สอง การฟ้องขอให้ศาลยืนยันว่าการสลายการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ระบบวิธีแบบนี้ก็ยังมีปัญหา ต้องอธิบายความ คือ เวลาที่มีการชุมนุมกัน หากทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมเป็นไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปกติก่อนที่จะสลายการชุมนุม จะต้องมีการออกคำสั่งก่อน เพื่อสั่งให้สลายการชุมนุม ไม่ใช่อยู่ ๆ ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมเลย การสั่งให้มีการสลายการชุมนุมนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง คือโดยปกติแล้วคำสั่งทางปกครอง มันจะสามารถโต้แย้งได้

ขออธิบายเพิ่มเติมเพื่อให้เข้าใจยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างคำสั่งทางปกครองให้ลองพิจารณา เช่น หากท่านไปขอใบอนุญาตอะไรสักอย่าง แต่เจ้าหน้าที่ไม่ให้ใบอนุญาตท่าน การปฏิเสธนี้เรียกว่า เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือหากเป็นข้าราชการแล้วถูกไล่ออกจากราชการ นี่ก็เป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นคนต่างประเทศ ซึ่งแปลงสัญชาติมาเป็นคนไทยแล้วอยู่ ๆ ถูกถอนสัญชาติ คำสั่งถอนสัญชาติ ก็เป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งที่เจ้าหน้าที่สั่งการ หรือคำสั่งทางปกครองนี้จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับด้วย จึงจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเกิดผิดกฎหมายก็ต้องมีการฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ปัญหามันอยู่ตรงที่ว่า คำสั่งให้สลายการชุมนุม ถ้าเจ้าหน้าที่สั่งไปแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ยอมให้มีการโต้แย้งเพราะโดยสภาพของชุมนุมนี้ให้หรือโต้แย้งไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าต้องสลาย สมมุติสลายการชุมนุมไปแล้วถามว่าจะฟ้องเพิกถอนคำสั่งได้อย่างไรเพราะไม่มีอะไรให้เพิกถอน คือเสร็จไปแล้วได้มีการบังคับตามคำสั่งไปเรียบร้อยแล้ว

เรื่องแบบนี้ถ้าเกิดขึ้นในระบบกฎหมายเยอรมัน แม้จะไม่มีอะไรให้เพิกถอนแล้วก็ตาม แต่ในอนาคตอาจมีการชุมนุมขึ้นได้อีกในพื้นที่บริเวณนี้ สภาพการชุมนุมอาจเป็นแบบนี้ คนที่ชุมนุม อาจเป็นกลุ่มเดิม ชุมนุมในเรื่องเดิมอีก เพราะฉะนั้นคนที่ชุมนุมต้องการทราบว่าที่ตำรวจเข้าสลาย การชุมนุมในครั้งที่แล้วถูกกฎหมายหรือมีฐานทางกฎหมายใดรองรับ การใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยถูกต้อง พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ คนที่สั่งการในการสลายการชุมนุมเป็นคนที่ใช้อำนาจสั่งการหรือไม่ ถ้าเป็นแบบนี้เขาก็จะฟ้องศาล ไม่ใช่การฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้สลายการชุมนุม เพราะไม่มีอะไรให้เพิกถอน เนื่องจากว่าคำสั่งมันจบไปแล้ว แต่เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครอง เข้าไปตรวจสอบว่า การสลายการชุมนุมการใช้อำนาจสลายการชุมนุมนั้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมหรือไม่ ศาลปกครองก็จะลงไปตรวจสอบเหมือนการตรวจสอบ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเข้าไปตรวจสอบว่ามีการออกคำสั่งหรือไม่ การออกคำสั่ง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้น เป็นไปโดยพอสมควรกับเหตุหรือไม่ ถ้ามีการพบว่าคำสั่งให้สลายการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมันไม่มีเหตุ ประชาชนนั่งชุมนุมกันอยู่เฉย ๆ เจ้าหน้าที่ที่เป็นฝ่ายเข้าไปสลายการชุมนุมเอง ศาลก็จะบอกว่าการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายถามว่ามันจะเกิดประโยชน์อะไร ขึ้นมา เพราะอย่างไรเสียการสลายการชุมนุมก็จบไปแล้ว คำตอบคือมันมีประโยชน์ ๒ ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** เวลาที่ศาลปกครองชี้ว่า การสลายชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เท่ากับว่าศาลปกครองได้วางเกณฑ์ว่า ในอนาคต หากมีการชุมนุมลักษณะแบบนี้อีก ตำรวจจะใช้วิธีการอย่างที่เคยใช้เข้าสลายการชุมนุมไม่ได้ เพราะเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ก็จะเป็นการชี้ว่าสิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำในลักษณะดังกล่าวนั้น เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ไม่ชอบทางกฎหมาย และ

**ประการที่สอง** การที่ศาลปกครองยืนยันว่าการสลายการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะกลายเป็นฐานให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการสลายการชุมนุม สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ต่อไป ดังนั้นประโยชน์ในแง่ของการที่ศาลปกครองเข้ามาชี้ว่า การชุมนุมที่ถูกสลายไปแล้ว จบไปแล้ว มีความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็คือ เนื่องจากสภาพโดยทั่วไปที่ปรากฏในต่างประเทศ การชุมนุมมีอยู่บ่อย ในเยอรมันกรณีที่มีการชุมนุมกันบ่อยมากๆ คือ การชุมนุมเพื่อต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ บางครั้งเอาตัวลงไปนอนพาดทางรถไฟ เพื่อไม่ให้รถไฟวิ่งผ่าน นักศึกษาบางท่านก็เปลือยกายเรียกร้องความสนใจสื่อมวลชนให้ทำข่าว เพื่อให้เป็นประเด็นขึ้นมาในสังคมอย่างนี้ก็มีอยู่เป็นประจำ

แต่กรณีจะเปลี่ยนไป หากเกิดการกระทำความผิดกฎหมายอาญา ซึ่งตรงนี้อาจมีการคาบเกี่ยวได้ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีการเดินขบวนซึ่งการเดินขบวนเป็นส่วนหนึ่งของการชุมนุม เวลาที่มีการเดินขบวน คือ มีการชุมนุมเคลื่อนที่ (การชุมนุมปกติอยู่กับที่ถ้ามีการเคลื่อนที่เมื่อไหร่คือมีการเดินขบวน) เวลาที่ชุมนุมอยู่กับที่ ความเป็นไปได้หรือโอกาสที่กระทบกระทั่งกันมันมีน้อย การเข้าควบคุมง่าย แต่พอเคลื่อนที่ การคุมฝูงชนจะลำบาก ใครอยู่ในการชุมนุม มักรู้ดี การเคลื่อนจากจุด ๆ หนึ่งไปยังจุดอีกจุดหนึ่งมันจะก่อให้เกิดปัญหามากมายในแง่ของการกระทบกระทั่ง ระหว่างตำรวจกับผู้ชุมนุม หรือระหว่างกรณีที่มีการชุมนุมของคนหลายกลุ่มเป็นอย่างนั้น การที่มีการเคลื่อนขบวน เป็นไปได้ที่มีการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น ตรงนี้เป็นปัญหาเพราะว่า เวลาที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมจะเกิดปรากฏการณ์ ๒ ด้านทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องยาก และนักกฎหมายพยายามหาทางแก้ แต่ว่าหาข้อยุติลำบาก ถ้าการเคลื่อนขบวน มีความผิดอาญาขึ้น ยกตัวอย่างเช่น มีการทำลายทรัพย์สินของแผ่นดินไปด้วย เมื่อตำรวจเข้าจับกุมผู้ชุมนุม การเข้าจับกุมผู้ชุมนุม อาจไม่ได้เป็นการสลายการชุมนุมอย่างเดียว มันมีทั้งการสลายการชุมนุม และจับกุมผู้กระทำความผิดถามว่าตรงนี้มีปัญหาอย่างไร คำตอบคือมีเพราะจะหมายถึงเขตอำนาจของศาลเข้ามาตรวจสอบและอำนาจของตำรวจ เพราะตำรวจถ้าเขาอ้างอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด คราวนี้อำนาจของตำรวจเกิดขึ้นตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ใช่เกิดขึ้นจากกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม นี่คือประเด็น ประเด็นที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ก็จะต้องไปศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลปกครอง ในระบบของเยอรมันเองก็ต้องการแยก ๒ ส่วนนี้ กล่าวแบบง่าย ๆ ก็คือ ตำรวจมีอำนาจ ๒ ด้าน ด้านหนึ่งเป็นอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ อำนาจของตำรวจด้านนี้เป็นอำนาจในการปกครอง แต่ถ้าเป็นประเด็นปัญหาว่าการใช้อำนาจในส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



ตรงนี้เป็นเขตอำนาจของศาลปกครอง กับอีกด้านหนึ่งตำรวจมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด เป็นอำนาจในทางอาญา ถ้ามีปัญหว่าการเข้าจับกุมนี้ชอบหรือไม่ชอบ อันนี้เป็นเรื่องของศาลอาญา อยู่ในเขตอำนาจอยู่ในศาลอาญานั้นก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่ในระบบของต่างประเทศ

#### ๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย

ส่วนการชุมนุมในประเทศไทย ในทัศนะผม สภาพปัญหาเรื่องนี้มีความแตกต่างไปจากในต่างประเทศในประเด็น กล่าวคือ สังคมไทยเราขาดกฎหมายสำคัญไป ๒ ฉบับ

**กฎหมายฉบับแรก** คือ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ซึ่งสังคมไทยเราไม่เคยมี มีแต่รัฐธรรมนูญ ถามว่าทุกวันนี้ เวลาที่ ตำรวจเข้าสลายการชุมนุม ตำรวจใช้อำนาจจากอะไร เคยถามเจ้าหน้าที่ตำรวจ เขาก็บอกว่ามีระเบียบของตำรวจ เรียกว่าแผนกรกฎ ซึ่งเป็นแผนใช้รับมือกับการชุมนุม แผนตรงนี้ไม่ได้อยู่ในรูปของตัวกฎหมาย สิทธิหน้าที่ของผู้ชุมนุมกับอำนาจของตำรวจเอง ก็อยู่บนความไม่แน่นอน ผู้ชุมนุมเองก็ไม่รู้ว่าตนเองมีสิทธิหน้าที่แค่ไหน ขณะที่ตำรวจเองก็ไม่แน่ใจ อำนาจของเขาเป็นกฎหมายลำดับไหน เพราะว่าไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม

**กฎหมายฉบับที่สอง** คือ กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในต่างประเทศ โดยหลัก ตำรวจจะมีอำนาจอยู่ ๒ ส่วน ยกตัวอย่างที่ใกล้เคียงกับบ้านเรา คือ เจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นเจ้าพนักงานที่ควบคุมสถานบริการ ซึ่งตรงนี้เป็นอำนาจในการปกครอง อีกส่วนหนึ่งคือ ตำรวจมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดอาญา ฆ่าคนตาย ช่มชู้ ฯลฯ เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการจับกุม นี่เป็นอำนาจในทางอาญา แต่ในบ้านเราเจ้าพนักงานตำรวจ มักเข้าใจว่าตนมีอำนาจในทางอาญาเป็นหลัก เวลาสอบก็สอบกฎหมายอาญาเป็นหลัก แล้วก็ใช้กฎหมาย วิธีพิจารณากฎหมายอาญา แต่ว่ากฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ ตัวนี้เป็นสิ่งที่สังคมบ้านเราขาด ในนานาประเทศเขามีหมด คือ มีกฎหมายซึ่งวางเกณฑ์ทั่วไป การใช้อำนาจของตำรวจ ปกติตำรวจเขาจะมีกฎหมายเฉพาะ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องดูว่ามีกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจหรือไม่ในการที่จะไปทำอะไรสักอย่างหนึ่ง เพราะว่าเวลาที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำอะไรสักอย่างหนึ่ง ต้องถามด้วยว่า แล้วเขามีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ที่จะกระทำจึงบอกว่าในบ้านเรา กฎเกณฑ์ลักษณะนี้ยังขาดอยู่ เวลาที่มีการออกกฎหมาย สังเกตดู ในช่วงหลัง ๆ กฎหมายที่ออกกัน อย่างเช่น มีการแก้กฎหมายทางหลวง โดยกำหนดว่าห้ามการชุมนุม บนถนน ลักษณะนี้ มันไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตัวต้นเหตุ เพราะว่าไม่ได้สร้างตัวกลไกในกฎหมาย ที่จะบอกถึงสิทธิหน้าที่ที่ชัดเจนของผู้ชุมนุม รวมถึงอำนาจของตำรวจ เพราะฉะนั้นทุกวันนี้ ก็อยู่บนความไม่รู้ ผู้ชุมนุมก็บอกว่าเขามีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาว่าสิทธิดังกล่าวนี้มีเนื้อหาวางไร แค่นั้น มันจะต้องออกแบกกันอีกชั้นหนึ่ง ในตัวของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เองก็จะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจของตำรวจด้วย เวลาที่มีการเสนอก็มานั่งเถียงกันว่า ควรจะกำหนดกรอบอำนาจแค่ไหน สาธารณะควรจะมีความหมายซึ่งจะต้องได้รับการคุ้มครองแค่ไหน คนที่เขาต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของเขาควรได้รับสิทธิอย่างไร ตรงนี้คือประโยชน์

ที่ต้องมาชั่งน้ำหนักให้เกิดดุลยภาพ แล้วทำเป็นตัวกฎหมายขึ้นมา ซึ่งตรงนี้เราขาดเพราะฉะนั้นเมื่อเราขาดกฎหมาย ๒ ฉบับนี้ ปัญหาเรื่องการชุมนุมจะเกิดขึ้นตลอดเวลาและเชื่อว่าจะมีต่อไป ย้อนกลับมาดูประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่ภาคใต้ มีกรณีของการยื่นฟ้องไปที่ศาลปกครองจังหวัดสงขลาแล้วเรื่องนี้ ศาลปกครองจังหวัดสงขลามีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความจริงกรณีนี้เป็นการยื่นเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่ได้ยื่นโดยผู้ชุมนุม คือ ในระบบของสังคมไทย ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นได้แก่ ผู้เสียหายหรืออาจจะเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และอีกคนหนึ่งคือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่อำนาจในการฟ้องคดีของผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบของบ้านเราไม่แน่นอน โดยเรื่องนี้มันเป็นปัญหาอย่างนี้ ในคำฟ้องที่ศาลปกครองมีคำสั่ง ไม่รับฟ้องนั้น ไม่ชัดเจนว่าผู้ตรวจการฯ ต้องการอะไร อ่านดูเหมือนผู้ตรวจการฯ ต้องการให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจเข้าสลายการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ว่ากรณีของการฟ้องคดีเข้าใจว่าผู้ตรวจการฯ ไม่ได้อ้างตัว พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เพราะว่ามีมติวาทะกับเรื่องนี้โดยตรงเพราะกฎหมายตั้งศาลปกครองฯ บอกแต่เพียงว่าเป็นการเพิกถอนคำสั่งการปกครองและศาลมีอำนาจเพิกถอน แต่กรณีการชุมนุมของผู้คัดค้านโครงการท่อก๊าซฯ ไม่ใช่เรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะว่าไม่มีคำสั่งการปกครองด้วยซ้ำอยู่ๆ ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมเลย ผู้ตรวจการฯ จึงต้องการให้มีการยืนยันว่ากรณีลักษณะนี้เป็นการใช้อำนาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเวลาที่ศาลปกครองรับเรื่องเอาไว้ เขาก็ไม่ได้ดูกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตราที่ ๑๕๘ ตามที่ผู้ตรวจการฯ อ้าง แต่ศาลปกครองจะดูกฎหมายของเขา คือ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ความก็ปรากฏตามตัวกฎหมายคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในส่วนนี้ ถามว่ากรณีลักษณะนี้ ศาลปกครองสามารถพัฒนาเกณฑ์ตรงนี้ขึ้นได้หรือไม่ คิดว่าได้เพียงแต่ในคำฟ้องของผู้ตรวจการฯ ต้องพรรณนาความให้ชัดว่าต้องการให้ศาลปกครองทำอะไร ซึ่งผู้ตรวจการฯ อ้างว่าทำชัดเจนแล้วศาลปกครองกลับเห็นว่ากรณีลักษณะนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยศาลปกครองเห็นว่ากรณีนี้เป็นกรณีก่อความผิดอาญา เมื่อเป็นเรื่องความผิดอาญาก็จะต้องไปต่อสู้คดีกันในศาลยุติธรรมในที่สุดแล้วผลของเรื่องนี้ ทำให้เราบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจว่ามีความชอบด้วยตามกฎหมายหรือไม่ คิดว่าไม่ กรณีนี้ในที่สุดแล้วศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณา มันเป็นปัญหาในทางกฎหมายว่าผู้ตรวจการฯ ทำหนังสือถึงประธานศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ตรวจการฯ ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องคดี แต่ประสงค์ที่จะยื่นความเห็นให้กับศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ประธานศาลปกครองสูงสุดก็ตอบว่าศาลปกครองไม่มีหน้าที่ให้ความเห็น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตัดสินคดีในเชิงกฎหมาย ซึ่งจริงๆ ก็ไม่ผิดคือถูกตามกฎหมาย ศาลปกครองไม่มีหน้าที่ให้ความเห็นไป ผู้ตรวจการฯ ไปอ้างถึงมาตรา ๑๕๘ ไปยังประธานศาลปกครองสูงสุด โดยสภาพเป็นไปไม่ได้ เขาก็ต้องไม่รับ เพราะไม่ได้เป็นการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟ้อง เขาชี้ให้เห็นว่าคำสั่งอุทธรณ์ชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะอะไร คิดว่าคนทั่ว ๆ ไปคงไม่สนใจปัญหาทางเทคนิคที่พูดมา คือปัญหาทางเทคนิคขององค์กรของรัฐ เขาสนใจว่าทำอย่างไรที่จะให้มีใครเข้ามาชี้ว่าการอำนาจสลายการชุมนุมของตำรวจในวันนั้นเป็นการกระทำไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย คือเป้าหมาย ถ้าศาลปกครองไม่รับคำฟ้องพิจารณาในกรณีนี้ และบอกว่าเรื่องนี้เป็นการใช้อำนาจในทางอาญาของตำรวจ ในที่สุดจะถูกตรวจสอบโดยกระบวนการศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมจะทำได้หรือไม่ คิดว่ายาก เมื่อคดีไปถึงศาลยุติธรรม ประเด็นจะไม่ใช่เรื่องการตรวจสอบใช้อำนาจอีกต่อไป ประเด็นจะกลายเป็นว่าผู้ชุมนุมกระทำผิดกฎหมายหรือเปล่า ทำผิดอาญาหรือไม่ ที่ถูกจับสภาพจะกลับกัน คือผู้ชุมนุมจะถูกตั้งข้อหา โดยมีอัยการเป็นฝ่ายฟ้องคดี ผู้ชุมนุมหรือคนที่ถูกจับจะเป็นฝ่ายแก้ข้อกล่าวหาและการแก้ข้อกล่าวหาในคดีอาญา คือการแก้ว่าตนเองไม่ได้ทำความผิดในคดีอาญา ก็ไม่มีประเด็นไปว่าการใช้อำนาจของตำรวจนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะจะต้องเอาตนเองให้พ้นจากคุกเสียก่อน ก็คือไม่ได้ทำผิดทางอาญานั้นเอง ขณะนี้ หากกรณีนี้ไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองโดยผู้ชุมนุมเป็นฝ่ายฟ้อง หรืออย่างน้อยก็ฟ้องผ่านผู้ตรวจการฯ ตำรวจก็จะเป็นฝ่ายที่จะแก้ แต่เมื่อไปที่ศาลอาญาสภาพอาจจะกลับกัน ที่สุดในเรื่องอาจไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจได้เลยว่าวันนั้นการใช้กำลังในการสลายการชุมนุมชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตามก็ตีภายใต้ระบบของเราที่เป็นอยู่ หากถามว่ากรณีแบบนี้ จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างไร คิดว่ามี ๒ ทางด้วยกัน

**ประการแรก** อาจต้องพึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเข้ามาดูในเรื่องนี้ และที่สุดต้องรายงานต่อรัฐสภา อาจต้องให้การเมืองตรวจสอบ ไม่ใช่เกณฑ์ในทางกฎหมายตรวจสอบ ต้องใช้จุดนี้เป็นประเด็นในการที่ต้องเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมอย่างจริงจังกันเสียที เรื่องของการชุมนุม เราต้องมีกติกา กฎหมายร่วมกันระหว่างรัฐกับราษฎรว่าจุดมันอยู่ตรงไหน น่าจะใช้เรื่องนี้เป็นประกายในการที่จะมีตัวกฎหมาย เราอาจไม่ได้ชี้ว่าอำนาจนั้นถูกหรือไม่ถูก ชอบหรือไม่ด้วยกฎหมาย แต่จะเป็นบทเรียนที่เราจะใช้ตรงนี้พื้นฐานในการแก้กฎหมายต่อไป

**ประการที่สอง** ยกประเด็นนี้ขึ้นสู่ศาลอาญา คนที่ถูกจับอาจหยิบประเด็นนี้ยกขึ้นสู่ศาลอาญา ในกรณีนี้คือ เขาไม่ได้กระทำความผิดอาญาเลย กรณีที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมนั้นเป็นกรณีที่ตำรวจไม่มีอำนาจกระทำได้ อย่างน้อยให้เป็นประเด็นเบื้องต้นในคดีอาญาขั้นก็เป็นไปได้ ในศาลอาญาเป็นการใช้สิทธิของรัฐธรรมนูญอยู่ อาจยืนยันสิทธิในการชุมนุม ซึ่งอาจจะยากในระบบของศาลอาญา ที่พูดมาทั้งหมด ยังไม่ได้บอกหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยในส่วนของระบบในบ้านเรา โดยกลไกที่มีอยู่มีส่วนบกพร่องทั้งใน ๒ ส่วน คือในแง่ของตัวกฎหมาย และในแง่องค์กร หากองค์กรที่ใช้กฎหมายพยายามที่จะอุดช่องว่างของตัวกฎหมายก็อาจจะดีขึ้น แต่โดยเหตุที่ในระบบของเรา การคุ้มครองตัวกฎหมายมีอยู่มาก จะหวังให้มีการอุดหรือมีการสร้างตัวหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมา อาจจะยาก เพราะฉะนั้นการสร้างตัวหลักตัวกฎหมายให้เป็นกติการ่วมกันในการชุมนุมฯ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ผู้ตรวจการฯ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ น่าจะปฏิเสธบทบาทในแง่ของการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ออกมาไม่ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายที่ทางฝ่ายรัฐได้นำมาใช้ในการสลายการชุมนุม เป็นปัญหาในการปรับใช้กฎหมายในระบบของรัฐ คือความจริงในกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกมา มีวัตถุประสงค์เฉพาะ กฎหมายที่ออกมามีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ได้มีใช้ในกรณีทั่วไประยะนั้นในหลายเรื่องที่เราเอามาใช้อ้างในการสลายการชุมนุมอ้างไม่ได้ว่าถ้าเกิดใช้กฎหมาย เช่น พ.ร.บ.รักษาความสะอาดฯ มาใช้อย่างนี้ทำให้สิทธิในการชุมนุมเป็นไปไม่ได้เลย ซึ่งแปลว่าการปรับใช้กฎหมายแบบนี้ เมื่อปรับแล้วเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ การปรับใช้ส่วนนี้ใช้ไม่ได้อยู่แล้ว โดยสภาพ แต่ว่าปัญหาของเราอยู่ตรงที่ว่าแล้วใครจะเป็นคนชี้หนทางหรือกระบวนการในการนำเรื่องแบบนี้ให้กับองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดแบบนี้ควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งนี่คือจุดอ่อนของเรา ในความเห็นคิดว่าอย่างนี้การมีกฎหมายควบคุมการชุมนุมนั้น ถึงแม้ชื่อกฎหมายจะใช้ชื่อว่ากฎหมายควบคุมการชุมนุมก็ตาม มีข้อติมองในฝ่ายของคนชุมนุมอย่างน้อยทำให้กลไกในการใช้สิทธินี้ชัดเจนขึ้น คือทุกวันนี้ อยู่บนความคลุมเครือ อยู่บนความไม่แน่นอนว่าถ้าเราชุมนุมแล้วตำรวจจะเอากฎหมายอะไรบ้าง มาสลายการชุมนุม แล้วการเยียวยาทำได้อย่างไร บอกได้ว่าทุกวันนี้การเยียวยาทำไม่ได้ อย่างตัวอย่างที่อำเภอจะนะจะมีการเข้าสลายการชุมนุม ตำรวจใช้อำนาจโดยอ้างอำนาจในทางอาญาเข้ามา ศาลปกครองไม่รับฟ้องกลายเป็นประเด็นในทางอาญา แทนที่ผู้ชุมนุมจะเป็นฝ่ายฟ้องสลายการชุมนุม กลับต้องเป็นฝ่ายถูกฟ้องและกลับต้องเป็นฝ่ายแก้ในคดีอาญา และกลไกตรงนี้ทำให้สิทธิในการชุมนุม เป็นไปไม่ได้ ถ้าไม่มีตัวกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องพวกนี้ขึ้นมา คือไม่สร้างฐานตัวกฎหมายกลางขึ้นมา กลไกที่มันจะผลักดันให้เกิดการชุมนุมไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย เพราะปัญหานี้จะไม่ป้องกันที่ชี้ขาด อันนั้นคงเป็นประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สอง ขอยกตัวอย่างในต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุม จะพูดถึงความสัมพันธ์กับกฎหมายเฉพาะเรื่อง อย่างเช่นมีกฎหมายการชุมนุม มีกฎหมายว่าด้วย เรื่องถนน กฎหมายถนนจะพูดถึงสิทธิในการใช้ถนน ถนนจะมีส่วนสำหรับรถวิ่ง มีส่วนของทางเท้า การใช้สิทธิในทางเท้าใช้อย่างไร รถที่จะวิ่ง ๆ อย่งไร คนเดิน ๆ อย่งไร ถ้าจะใช้ทางเท้า ไปในการจำหน่ายของต้องขออนุญาตเป็นกรณีพิเศษอย่างไร ถ้าไม่ใช้ถ้าเป็นการเดินขบวนจะต้อง เป็นอย่างไร ตัวกฎหมายฉบับนี้จะนำเอาตัวประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ามารวมเอาไว้ แล้วจะแก้ปัญหาที่เราประสบทุกวันนี้คือในส่วนที่ตำรวจอ้างเป็นกฎหมายเฉพาะนี้มาขัดขวางการชุมนุมไม่ได้ เพราะฉะนั้นมองในมุมนี้มีความจำเป็นที่เราอาจจะต้องคิดถึงกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมา เพราะลำพังแต่สิ่งที่เป็นอยู่ ประกอบกับในทางปฏิบัติ ซึ่งมันแก้ยากในทัศนคตินี้ หากกลไกในการบังคับ การใช้เรื่องสิทธิในการชุมนุม เป็นไปไม่ได้ ก็จะมีดমনลงไปเรื่อย ๆ เพราะว่าตัวกฎหมายมีสภาพบังคับอยู่ ถ้าเราไม่สร้างช่องทางนี้ไปโดยการสร้างตัวกฎหมายขึ้นมา ไม่นำประเด็นนี้ไปศาลรัฐธรรมนูญ โอกาสที่จะชุมนุมก็จะลำบาก ถ้าเราไม่เอากฎหมายขึ้นมา เราเอาตัวอย่างนี้ไปได้แย้งที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือไม่ คำตอบคือได้ แต่ว่าจะไม่แก้ปัญหาระบบ ยกตัวอย่างเช่น หากมีการชุมนุม แล้วปรากฏว่า มีการสลายการชุมนุม ตำรวจหรือว่ากรุงเทพมหานครอ้าง พ.ร.บ.รักษาความสะอาดฯ เข้ามาบอกว่า ต้องสลายการชุมนุม คนที่ชุมนุมอาจจะร้องไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ บอกว่า พ.ร.บ.รักษาความสะอาดฯ ขัดรัฐธรรมนูญก็จะเป็นประเด็นไปศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามว่าขัดกับมาตรา ๔๔ ในเรื่องการชุมนุม

ถ้าหากดูแนวศาสตร์รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับเรื่องคนพิการในการสอบเป็นผู้พิพากษา ถ้าประเด็นแบบนี้ไปศาสตร์รัฐธรรมนูญโอกาสที่ศาสตร์รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญน้อยมาก เพราะว่าศาลจะมองว่าเป็นกำหนดเกณฑ์ทั่วไป เป็นดุลพินิจคล้าย ๆ กับกรณีกฎหมายข้าราชการตุลาการ กำหนดว่าบุคคลที่มีกายพิการมีสภาพร่างกายไม่เหมาะสมแห่งการเป็นตุลาการปฏิเสธไม่รับสมัครได้ด้วย คนที่เขาเป็นโพลีโอก็บอกว่ากฎหมายฉบับนี้ขัดรัฐธรรมนูญ ขึ้นไปศาสตร์รัฐธรรมนูญก็บอกว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญเพราะเป็นเรื่องของดุลพินิจ ศาลรัฐธรรมนูญของไทย ตรงนี้พูดเปรียบเทียบให้เห็นกับของต่างประเทศ ไม่ได้มีเทคนิคในการวินิจฉัยกฎหมายเฉพาะส่วนหรือการปรับใช้กฎหมายบางส่วนที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไทยยังไปไม่ถึงขั้นแบบนั้น ถ้าเป็นในต่างประเทศเขาจะบอกว่าตัวกฎหมายอันนี้ โดยลำพังไม่ได้ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างเช่นกฎหมายรักษาความสงบฯ ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเอากฎหมายรักษาความสงบฯ มาใช้กับการชุมนุมเฉพาะเรื่องขัดขวางการชุมนุม การใช้กฎหมายแบบนี้ มันขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญของเรายังไม่ถึงขั้นนั้น และโอกาสที่จะแก้โดยกลไกที่มีอยู่จึงยาก จึงมองว่าถ้าตำรวจเขาจะทำเรื่องกฎหมายเรื่องการชุมนุม สิ่งที่เราต้องดู คือเขาทำอย่างไร มองในภาพกลางกฎหมายที่ทำขึ้นต้องเน้นในเชิงการควบคุมเป็นหลัก ปัญหาที่เราต้องทำก็คือว่า เวลาที่ ตรงนี้ เป็นหลักที่ทำให้ลายเสรีภาพในการชุมนุมหรือไม่ กำหนดขั้นตอนหรือกลไกในการเยียวยาหรือไม่ กรณีที่เขาห้ามการชุมนุมจะมีกระบวนการขั้นตอนอย่างไร อย่างเมื่อสักครู่นี้ฟังว่าเวลาท่านจะจัดการชุมนุม ท่านพยายามที่จะขอสถานที่แล้วไม่ได้ ตรงนี้ควรจะมีกฎเกณฑ์ว่าที่ปฏิเสธนั้น ปฏิเสธด้วยเหตุผลอะไร แล้วการปฏิเสธไม่มีเหตุผลทางองค์กรตุลาการ ก็จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ สภาพปัญหาของบ้านเราในวันนี้อยู่ตรงที่ศาลก็ไม่เข้ามา ศาลปกครองก็ไม่เข้ามา จะไปหาศาสตร์รัฐธรรมนูญก็ยังไม่ถึงเช่นในกรณีของต่างประเทศ เพราะฉะนั้นจึงมองเห็นว่าเป็นหนทางประการหนึ่งที่จะทำให้เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมของเราเป็นไปได้มากขึ้นไม่ได้หมายความว่าหนทางนี้เป็นหนทางที่ดีที่สุด แต่คงเป็นหนทางหนึ่งที่เราจะต้องมาช่วยกันคิด เราอาจจะต้องดูว่าเนื้อหาของกฎหมายแบบนี้ในบริบทของสังคมไทยควรจะเป็นอย่างไร บ้านเราอาจมีการชุมนุมที่ไม่เหมือนกับต่างประเทศ ต่างประเทศเขาชุมนุมในระยะเวลายันสั้นของเรามีระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน อย่างนี้ควรที่จะตีชนกฎหมายให้เป็นอย่างไร แล้วคิดไปในส่วนที่เกี่ยวข้องไปทั้งระบบ โดยคิดบนพื้นฐานที่สนับสนุนให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นไปได้ว่าถ้าไปในทิศทางแบบนี้แล้วคิดว่าเสรีภาพในการชุมนุมจะดีขึ้น แต่ปัญหาอยู่ตรงที่ว่ากฎหมายแบบนี้จะผ่านสภาหรือเปล่า นั่นคงจะเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่จะเกิดขึ้นภายหลัง แต่ว่าประเด็นแรกต้องคิดก่อนว่าควรจะมีหรือไม่ แต่ว่าจะไปได้แค่ไหน คิดว่าคงจะต้องสู้ ต้องผลักดันกันต่อไป อยากจะเสริมอีกประเด็นหนึ่งว่ามีหรือไม่มีประเทศที่ไม่มีกฎหมายในเรื่องชุมนุม และก็พยายามที่จะมีกฎเกณฑ์ในการรักษาคุณภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ยังไม่เคยเห็นตัวอย่างความจริงอาจจะมีในประเทศที่เขาไม่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมโดยเฉพาะ อาจจะมีเขียนบัญญัติในการชุมนุมทั่วไป แต่อย่างน้อยเขาจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตำรวจ เราเข้าใจว่าตำรวจของเรามีอำนาจอำนาจก็มีตามตัวกฎหมายเฉพาะ แล้วก็มีอำนาจบางอย่างซึ่งถ้าเกิดไปถามจริง ๆ ว่ามาจากไหน

คิดว่าตำรวจก็ต้องตอบไม่ชัดเจน ถามหาอำนาจในการสลายการชุมนุมว่ามาจากไหน ตำรวจก็บอกว่ามาจากแผนกรกฎของเขา คือมีแผน มีลำดับ ขั้นตอน ถ้าผู้ประท้วงมีปฏิกริยาอย่างนี้ ตำรวจจะมีปฏิกริยาอย่างไร เป็นลำดับขึ้นไป ถามว่ามีความจำเป็นไหมที่จะต้องมีกฎหมายเรื่องนี้ คือกฎหมายที่ต้องเป็นกฏกติกาในการอยู่ร่วมกัน กฎหมายเป็นตัวบอกว่าคน ๆ นี้มีสิทธิ มีหน้าที่อย่างไร ฝ่ายราษฎรมีสิทธิหน้าที่แค่ไหน แล้วตำรวจมีอำนาจแค่ไหน แล้วพอมีปัญหาที่เกิดขัดแย้งกันจะมีกลไกเข้ามาชี้ขาด กลไกอย่างนี้จะทำให้การอยู่ร่วมกันในสังคมอยู่ได้อย่างสันติเป็นไปได้มอง function ของกฎหมายแบบนั้น แต่แน่นอนว่าเราก็เข้าใจกฎหมายทุกฉบับที่เกิดขึ้น เกิดมาจากการประสานประโยชน์ในแต่ละด้าน ในแต่ละมุมมีประโยชน์ที่ไม่เหมือนกัน ฝ่ายราษฎรต้องการที่จะมีสิทธิในการชุมนุมให้มากที่สุด ฝ่ายรัฐเองมีความประสงค์ที่จะจำกัดหรือ limit สิทธิตรงนี้ ยกตัวอย่างให้เห็นทัศนคติของการใช้อำนาจของรัฐ การประชุมกรรมการการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร สำนักงานสอบสวนของตำรวจ ซึ่งเป็นการสอบสวนที่ยุติแล้ว แต่กรรมการฯ ให้อำนาจไม่ได้ กรรมการบอกว่าเราไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ใช้คำวินิจฉัยนี้เป็นเกณฑ์เวียนออกไปว่า ต่อไปถ้ามีการขอดูสำนักงานสอบสวนนี้ให้ถือว่าทางเจ้าหน้าที่ไม่เปิดเผยทั้ง ๆ ที่แนวคิดของการวินิจฉัยเป็นเรื่องเฉพาะและเรื่องนั้นก็ยังไม่จบ เปิดไม่ได้ แต่เรื่องบางเรื่องที่จบไปแล้ว เขามีความจำเป็นต้องดู เพื่อที่จะไปใช้สิทธิบางอย่างก็ต้องเปิดเผยให้เขา รู้ กำลังจะบอกว่ารัฐมีแนวโน้มเสมอที่จะหยิบเอาประเด็นอะไรบางอย่าง ซึ่งเป็นประโยชน์ในทางด้านของตัวเองมาใช้กับราษฎร เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นเรื่องธรรมดาของการต่อสู้ที่ฝ่ายราษฎรเองต้องทำทัน พอระเบียบแบบนี้ออกไป ตำรวจบางคนเขาอาจจะมีความเห็นที่ต่างไป แต่เขาจะถูกหนังสือเวียนนี้เบรกทันที กลไกอำนาจขององค์กรจะเข้ามามัดตัวคน จะเคลื่อนไหวในสิ่งที่เขาต้องการไม่ได้ ตรงนี้ก็ต่อแก้ไข ในระดับข้างบน ระดับนโยบาย ขนาดมีกฎหมายมายังเป็นอย่างนี้ถึงบอกว่าเรื่องนี้ต้องทำหนังสือไปถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องที่เราไม่มีมติไปมันเฉพาะเรื่องนั้น ตำรวจจะเอาเรื่องนี้ไปแล้วทำหนังสือเวียนบอกว่าไม่เปิดเผยไม่ได้ อันนี้เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นเรื่องการประชุมก็เหมือนกัน จึงบอกว่าธรรมดาตามที่ท่านไพโรจน์หยิบยกเรื่องกฎหมายรักษาความสะอาดมาและ กรุงเทพมหานครใช้ เขาหยิบประเด็นมา ซึ่งสะดวกในการใช้อำนาจของเขา ทำให้บ้านเมืองสงบ ถามว่าอย่างการประชุมเอเปค รัฐใช้อำนาจอะไรมาห้ามการประชุมไม่มีหรือไม่มีเหตุที่จะเอามาห้ามการประชุมในช่วงนั้น ได้แต่ว่าเขาห้าม มีการชุมนุม แต่ไม่ได้มีความรุนแรงอะไร เขาคิดว่าไม่มี ถึงบอกว่ากฏ กติกาเรื่องนี้เรายังขาด เมื่อเราขาดเราจำเป็นที่จะต้องมี มีเพื่อที่จะให้มันชัดเจน ไม่อยากเห็นสภาพที่เกิดขึ้นแบบเรื่องนี้อำเภอจะนะ พอในที่สุดเกิดการเข้าไปสลายการชุมนุมแล้วไม่มีกลไกใด ๆ ของรัฐเลยที่จะเข้ามาตรวจสอบว่าการกระทำอย่างนี้ชอบหรือไม่ชอบภายใต้นิติรัฐ เราปล่อยให้สภาพการอย่างนี้ต่อไปไม่ได้ นั่นคงเป็นประเด็นที่เสนอความคิดออกมาทั้งหมด

๒. กรณีศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน (นำเสนอในการเสวนา โดย ผศ.ดร.กิตติศักดิ์ ปกติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ยกตัวอย่างกรณีหนึ่งซึ่งเกิดในประเทศเยอรมัน เป็นเรื่องที่ใช้สอนในกฎหมายเยอรมัน ในส่วนที่ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุม ได้ฟัง อ.วรเจตน์ พูดถึงประเทศเยอรมันที่เขามีกฎหมายเยอะ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการชุมนุม แต่ว่าแม้จะมีกฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อเกิดกรณีปัญหา หรือมีเรื่องเกิดขึ้น ตำรวจทุกประเทศก็มักจะใช้อำนาจเกินขอบเขตในประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและกำหนดข้อจำกัดเอาไว้ทำนองเดียวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย คือจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ในกฎหมายควบคุมการชุมนุมของเยอรมันก็กำหนดเอาไว้หลายมาตรา เรื่องที่สำคัญที่เดียวเรื่องหนึ่ง คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้ใดจะชุมนุม ถ้าเป็นในที่ชุมนุมในที่โล่ง ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบอย่างน้อย ๔๘ ชั่วโมง

ประการที่สอง ในกรณีที่การชุมนุมนั้นส่อว่าจะก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่มีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ หรือจะดำเนินมาตรการอย่างอื่นที่เห็นว่าเหมาะสมก็ได้ กฎหมายควบคุมการชุมนุมทำนองนี้ ถ้าเราดูก็คล้ายกับสถานการณ์บัญญัติในหลายประเทศรวมประเทศไทยด้วย ซึ่งเวลานี้ก็มากำหนดกันว่าจะกีดขวางทางสาธารณะไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางหลวงจะชุมนุมไม่ได้ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในเยอรมันมักเป็นทำนองนี้ คือ ในกรณีของการชุมนุมเพื่อต่อต้านการก่อสร้างโรงงานปรมาณู มีผู้ชุมนุมประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน ประกอบด้วยตัวแทนองค์กร ๖๐ องค์กรประชุมกัน ประกาศล่วงหน้าประมาณ ๖ เดือนว่าจะทำการชุมนุมประท้วงการก่อสร้างโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูที่เมือง ๆ หนึ่ง และยังมีผู้ใดแจ้งขออนุญาตชุมนุม นายกเทศมนตรีก็ประกาศคือ ใช้อำนาจทางกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในเขตท้องที่ของตนประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมในเขตท้องที่ของตน ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด ๒๑๐ ตารางกิโลเมตร แล้วประกาศให้มีผลใช้บังคับทันทีเนื่องจากในบันทึกปรากฏว่ามีผู้มาชุมนุมประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน คาดว่าจะมีการใช้อาวุธ เพราะมีกลุ่มหัวรุนแรงประปนอยู่ด้วย และเกรงว่าจะเกิดภัยอันตรายแก่สาธารณะเพราะฉะนั้นจึงห้ามการชุมนุม ต่อมาทางผู้จัดการชุมนุมแจ้งว่าตนเองขอชุมนุม เจ้าหน้าที่ก็อนุญาตไม่ได้ เพราะได้มีการประกาศห้ามชุมนุมในเขต ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรไว้เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่จะจัดการชุมนุมจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองว่าการออกคำสั่งดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองเยอรมันก็คงจะตีว่า ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรมันใหญ่เกินไป ไม่สมควรแก่เหตุ ประชาชนจะใช้สิทธิชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นจะให้เหลือเฉพาะเส้นทาง ๑๐ ตารางกิโลเมตรใกล้ ๆ กับโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูเท่านั้นที่สามารถห้ามมิให้ชุมนุมได้ แต่ทางเจ้าหน้าที่เขาไม่ยอม จึงมีการยื่นอุทธรณ์ต่อไปที่ศาลปกครองชั้นสูงของมลรัฐ ศาลปกครองชั้นสูงเห็นว่าการลดพื้นที่จาก ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรเหลือ ๑๐ ตารางกิโลเมตรน้อยไป จึงสั่งยืนยันให้เป็น ๒๑๐ ตารางกิโลเมตรอีกครั้งหนึ่ง นั่นก็หมายความว่า การชุมนุมทำไม่ได้ เพราะถ้ามีการชุมนุมจะเป็นการขัดต่อกฎหมายห้ามการชุมนุม กฎหมายควบคุมการชุมนุม

และมีโทษอาญาด้วย เรื่องนี้ก็ทำให้มีบางคนที่ไปชุมนุม ก็ถูกจับ บางคนไม่ได้ไปชุมนุม แต่ไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีปัญหาขึ้นมา ฝ่ายรัฐอ้างว่าพวกที่มายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ยังไม่ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด เรื่องยังพิจารณาไม่ถึงที่สุด ทำไมมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าเรื่องนี้เขาเกิดเดือดร้อนขึ้นมาแล้ว เพราะเหตุว่าความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเป็นการออกคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ที่ไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องการชุมนุมนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการรายงานข่าวอย่างเป็นทางการในสื่อมวลชนทุกประเภท ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะใช้สิทธิชุมนุมได้โดยอิสระ นี่เป็นรากฐานสำคัญว่าต่อมาใคร ๆ ต้องยอมรับว่าสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้นเป็นสาระสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สาม ประเด็นที่ว่า เมื่อเวลาที่ผ่านพ้นไปแล้วทำให้ไม่สามารถชุมนุมในวันและเวลาดังกล่าวแล้ว และกว่าศาลจะตัดสินก็อีก ๓ เดือน เจ้าหน้าที่รัฐจึงเห็นว่าเรื่องที่ประชาชนที่มายื่นคำร้องนั้น หมดความจำเป็นที่จะคุ้มครองแล้ว เพราะเวลาที่ประชาชนประสงค์จะทำการชุมนุมได้ผ่านพ้นไปแล้ว ควรยกคำร้องเสีย ศาลรัฐธรรมนูญก็ตัดสินว่า แม้ว่าเวลาที่ประชาชนประสงค์จะชุมนุมได้ผ่านไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งหรือไปกำหนดเขตห้ามชุมนุมแล้ว และแม้ว่าจะหมดความจำเป็นในการชุมนุมแล้วก็ตาม ก็ยังไม่สิ้นข้อสงสัยว่าสิทธิของประชาชนได้รับการกระทบหรือไม่ หากกระทบไปแล้วบาดแผลมีอยู่ก็ต้องซีลไป และหากไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีอื่นให้เกิดชัดเจนขึ้นมาได้ว่ามี การละเมิดสิทธิ ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอำนาจในประเด็นนี้ และศาลรัฐธรรมนูญก็ตัดสินด้วย กรณีนี้ทางเจ้าหน้าที่รายงานข่าวแล้วรายงานข่าวกรองด้วยว่ามีกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงบางคนเตรียมอาวุธมาในการชุมนุมและมีการจับได้ เพราะบางกลุ่มพอรู้ว่าห้ามชุมนุมกันก็ไปพร้อมทั้งอาวุธเลย ไปชุมนุมแล้วถูกจับ หลักฐานที่ปรากฏชัดเจนอย่างนี้ทางเจ้าหน้าที่ก็อ้างว่ากลุ่มผู้ชุมนุมนั้นไม่ได้เป็นผู้ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะฉะนั้นที่สั่งห้ามนั้นชอบแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินว่าการที่จะตัดสินว่ากลุ่มผู้ชุมนุมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ จำต้องพิจารณาว่า

๑) มีการเตรียมและทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการสะสมอาวุธ หรือวางแผนที่จะใช้กำลังหรือไม่

๒) ให้ดูว่าผู้ชุมนุมพึงพอใจจะเกิดผลขึ้นอย่างนั้น หรือไม่ ถ้ามีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด แสดงว่าให้ยอมรับหรือพึงพอใจ หากเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างนี้ก็จะถือได้ว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและไม่ปราศจากอาวุธ บรรดาผู้ที่อยู่ในองค์กรของผู้จัดการชุมนุมหรือใกล้ชิดต่อเนื่องกันที่เห็นได้ชัดว่ามีความสัมพันธ์กันในทางจัดการเป็นผู้เตรียมการใช้อาวุธเสียเอง

อย่างนี้ถือได้ว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและไม่ปราศจากการใช้อาวุธ แต่ถ้าเป็นการชุมนุมของผู้จัดที่ดีหรือผู้ที่อยู่ในองค์กรของเขาก็ดีรวมทั้งบุคคลใกล้ชิดของเขาไม่ได้เตรียม ไม่ได้พึงพอใจที่จะใช้กำลัง แต่มีบุคคลอื่นแทรกซ้อนเข้ามาหรือกลุ่มอื่นๆ ที่เข้ามาแล้วมีการใช้อาวุธหรือนำอาวุธมาด้วยนั้น



การที่เกิดเหตุการณ์อย่างนี้จะใช้เป็นข้ออ้างในการตัดสินสิทธิการชุมนุมของคนส่วนใหญ่ไม่ได้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะต้องเข้าระงับเหตุหรือเข้าตรวจสอบนี้เป็นประเด็นที่สำคัญมาก การชุมนุมนี้ศาลก็เห็นว่าย่อมเป็นธรรมดาที่จะมีคนโกรธแค้น ไม่เห็นด้วย หรือคนที่มีวัตถุประสงค์อย่างอื่นเข้าแทรกซ้อนเป็นธรรมดา แต่เหตุผลนี้เป็นการไม่เพียงพอแก่การตัดสินว่าการชุมนุมเป็นการชุมนุมที่สงบและไม่ปราศจากอาวุธ ดังนั้น หากมีการตรวจค้นแล้วพบอาวุธ ของมีคม อยู่ในครอบครองของบุคคลที่ร่วมอยู่ในการชุมนุม ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ และไม่ปราศจากอาวุธ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันก็ยังตัดสินต่อไปอีกว่า การที่ศาลปกครองชั้นสูงสุดของเยอรมันไปตัดสินว่าขยายระยะจาก ๑๐ ตารางกิโลเมตรที่ศาลชั้นต้นเขาจำกัดแคบลง แล้วไปขยายระยะแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองเยอรมันวินิจฉัยคดีโดยไม่คำนึงถึงรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงในการที่จะปรับใช้กฎหมายทุกฉบับ และเป็นเหตุให้ศาลตัดสินว่าคำร้องของผู้จัดการชุมนุมที่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำร้องนั้นมีผล และศาลก็สั่งตามนั้นบางส่วน ที่ว่าบางส่วนนั้นก็คือ ศาลสั่งว่าการห้ามการชุมนุมในกรณีที่มีข่าวกรองว่าอาจจะเกิดความรุนแรงขึ้นได้ ให้จำกัดได้เฉพาะตามสมควรแก่เหตุ ในกรณีเช่นนี้ เฉพาะบริเวณเขตถนนที่เดินเข้าสู่เขตก่อสร้างหรือการห้ามการชุมนุมในเขตระยะตามกฎหมายเยอรมัน ก็คือ ๒ กิโลเมตร จากบริเวณที่เป็นเขตล่อแหลมก็พอแล้ว กรณีคำพิพากษาของศาลเยอรมัน คิดว่าควรจะมีการนำมาศึกษากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญของศาลเยอรมัน ได้ชี้ให้เห็นว่าสิทธิในการชุมนุมเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และเป็นสิทธิที่มีสาระสำคัญที่จะก่อให้เกิดความสำคัญแก่รัฐบาลฝ่ายเสียงข้างมาก โดยวินิจฉัยว่ายิ่งรัฐบาลเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก ยิ่งต้องเปิดโอกาสให้มีความคิดเห็นคัดค้านรัฐบาล เปิดโอกาสให้ได้แสดงความคิดเห็น ข้อคิดเห็น ว่าคัดค้านนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุม คดีที่จะเล่าให้ฟังเป็นคดีที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๑๙๘๕ คือประมาณ ๑๘ ปี มาแล้ว ปัจจุบันนี้ปัญหา ในต่างประเทศก็ยังคงมีอยู่และเกิดประเด็นต่าง ๆ อยู่เรื่อย ๆ กรณีที่จะยกตัวอย่างนี้เป็นกรณีที่ว่า มีการแสดงละครคัดค้านนโยบายของประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่ง โดยในการแสดงนั้น มีการเผาธงประเทศนั้น กรณีนี้เป็นปัญหาใหญ่มาก เยอรมันก็เป็นเหมือนประเทศไทย การที่ไปเผาธง ของประเทศอื่นที่เป็นพันธมิตรหรือประเทศที่เป็นมิตรเป็นความผิดทางอาญา ในเยอรมัน จึงเกิดเป็นข้อถกเถียงกันว่า การกระทำดังกล่าวนี้เป็นสิทธิแสดงความคิดเห็น ไม่ได้มุ่งหมายจะเผาธง แต่เป็นการแสดงออกซึ่งศิลปวัฒนธรรมต่อต้านนโยบายของประเทศมหาอำนาจประเทศนั้น มันไม่ควรจะเป็นเหตุ หากไม่ได้เป็นการกระทำของรัฐหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ของรัฐหนึ่งต่ออีกรัฐหนึ่งที่เป็นมิตรกัน อย่างไรก็ตามหากว่าเป็นการกระทำ ของศิลปิน ซึ่งต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นก็ควรจะได้รับการยอมรับ และควรจะมีขอบเขต ไม่ใช่เผาธงชาติของที่ไหนก็ได้ ดังนั้นกรณีที่เกิดขึ้นมันมีเหตุหรือไม่ เหตุนั้นรับฟังได้หรือไม่ ในเรื่องนี้จะ เห็นได้ว่าที่จริงแล้ว ในการพิจารณาการปรับใช้กฎหมายจะต้องคำนึงถึงส่วนประกอบอื่น ๆ ด้วย

ยกตัวอย่าง คุณวีระ มุสิกพงษ์ กล่าวในการหาเสียงว่าพระองค์เจ้าวีระจะเกิดอย่างนั้นอย่างนี้ ก็โดนข้อหาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ แต่ลิเกแสดงเท่าไร ๆ ก็ไม่มีใครไปกล่าวหาว่าผิด หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ สภาพการณ์มันผิดไป เจียนไขมันผิดกัน ทำให้ต้องรับผิดชอบในทางอาญาได้ ประเด็นที่ค้ำนึ่งในการชุมนุมประท้วง หลักก็คือ ต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียทั้งสองฝ่าย กรณีการชุมนุมประท้วงการก่อสร้างโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูของเยอรมันได้พิจารณาชัดเจนว่าจะต้องมีการชั่งน้ำหนักหลักสัดส่วน หรือหลักสมควรแก่เหตุเสมอ เพราะว่าถ้าภัยอันตรายนั้นใหญ่หลวง เช่น ปรากฏว่ามีอาวุธสงครามมีระเบิดหรือมีการเตรียมอย่างอื่น การประกาศเขตห้ามไม่ให้มีการชุมนุม ๒๑๐ ตารางกิโลเมตร อาจจะสมควรแก่เหตุ แต่ถ้าปรากฏว่ามีแต่มีด มีไม้ มีพวกแก๊งมอเตอร์ไซด์มา การสั่งห้ามชุมนุมในระยะ ๒๑๐ ตารางกิโลเมตร ก็ไม่สมควรแก่เหตุ ศาลบอกว่า ๑๐ ตารางกิโลเมตร ก็ใหญ่แล้วพอแล้ว หรือถ้าหากว่ามีไม้พรongหรือด้ามพรongเหลาแหลม มันก็ต้องว่าตามเหตุของมันเป็นเหตุของมัน

ที่สุดในคดีนี้ที่ อ.วรเจตน์ กล่าวไว้ ในเยอรมันการที่จะห้ามชุมนุม ต้องประกาศชัดเจน และจะต้องเปิดให้บุคคลทุกคนเข้ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง โดยเปิดโอกาสให้เขาโต้แย้งได้ ในสังคมบ้านเรา ยังไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ แต่ถ้าหากเราใช้เหตุใช้ผลกัน คิดว่าประเด็นในกระบวนการของศาลปกครอง ก็ยังเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ หนีไม่พ้นหรือว่าจะเป็นคดีอาญา อย่างที่ อ.วรเจตน์ ว่าการโต้แย้งยังสามารถเป็นประเด็นในทางรัฐธรรมนูญต่อไปได้ จะไม่ขอพูดก้าวก่ายลงไปในการณ์ประเทศไทย ทั้งหมดที่บอกว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีดี ศาลปกครองไม่มีดี นี่พูดเฉพาะในการณ์ของเยอรมันไม่ใช่เรื่องเมืองไทย

**๓. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายฝรั่งเศส (นำเสนอในการเสวนา โดย ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)**

เข้าใจว่าที่พูดกันอยู่ตอนนี้ เราคงอยากจะแยกให้ชัดเจนว่าระหว่างการกระทำทางอาญา การกระทำทางปกครอง อำนาจอาญากับอำนาจปกครอง แม้ว่าผู้ใช้อำนาจจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน อาจจะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจก็แล้วแต่ แยกกันที่ตรงไหน

ดิฉันลองไปค้นมาในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ก็พบว่าศาลของประเทศฝรั่งเศสเขาใช้วิธีการที่ฟังดูคล้ายกับ อ.กิตติศักดิ์ ได้พูดว่าให้ดูที่เจตนาและวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจ ถ้าผู้กระทำการคือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวัตถุประสงค์ หรือมีเจตนาในการดำเนินการหรือปฏิบัติการนั้น เพื่อที่จะนำเอาผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องหามาลงโทษหรือดำเนินการตามกระบวนการวิธีทางอาญา ก็จะเป็นกระบวนการทางอาญา หรือการใช้อำนาจตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าการปฏิบัติการนั้นเป็นไปเพื่อป้องกันหรือป้องกัน โดยที่ยังไม่มีผู้กระทำผิดหรือยังไม่แน่ชัดว่ามีการกระทำผิดหรือไม่ แต่ป้องกันไว้ก่อน กรณีอย่างนี้แม้ว่าผู้กระทำจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครองก็ดี ก็เป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งก็จะมีผลต่อไปต้องขึ้นศาลปกครองไม่ใช่ขึ้นศาลยุติธรรม ในประเทศฝรั่งเศส ขอยกตัวอย่าง กรณีปฏิบัติการล้อมซื้อยาเสพติดตัวอย่างที่บ้านเราทำกัน หากมีความสงสัยว่ามีผู้ต้องหา ผู้กระทำความผิด แต่การสงสัยนั้นอาจจะรู้ตัวแน่ชัด หรือเป็นข้อสันนิษฐาน

อย่างนี้ปฏิบัติการนั้นถือว่าเป็นการกระทำตามอาญา ใช้อำนาจอาญาไม่ใช่เป็นเรื่องปกครอง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นคนผลุบๆ โผล่ๆ ที่หน้าต่าง ยังไม่รู้หรือว่าเป็นคนร้ายหรือไม่ ก็ยิงปืนไปเลย เป็นเหตุให้ผู้นั้นบาดเจ็บกรณีอย่างนี้ ศาลปกครองมองว่าเป็นเรื่องทางปกครอง เพราะว่ายังไม่มีเจตนา หรือไม่มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะนำผู้ที่มีความผิดมาลงโทษ มันจะมีกรณีซึ่งมีพฤติกรรมนั้น หรือข้อเท็จจริงนั้นเดิมมันเป็นเรื่องของปกครองก่อน และต่อไปกลายเป็นความผิดการกระทำทางอาญา อย่างนี้ก็ไม่ได้ เช่น กรณีที่ตำรวจตั้งด่านตรวจรถที่ผ่านมา การตั้งด่านอย่างนั้นเป็นมาตรการทางปกครอง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิด แต่ในกรณีที่มีรถคันหนึ่งซึ่งมาถึงด่านตำรวจ ให้สัญญาณหยุดแล้ว ปรากฏไม่หยุดฝ่าด่านชนไม้กั้นออกไป ณ จุดนั้นการกระทำนั้นมันเปลี่ยนมีความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจติดตามรถที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานก็เป็นการกระทำทางอาญาไปแล้วไม่ใช่การปกครอง อันนี้ก็เป็นที่ที่อยากจะยกขึ้นมาเสนอเป็นข้อพิจารณา มาถึงประเด็นที่ อ.กิตติศักดิ์ ได้พูดถึงกรณีในการชุมนุม ซึ่งบอกว่าคนที่มาชุมนุม บางคนก็พกพาอาวุธมา ตรงนี้อยากจะขอเสริมว่าในกรณีของประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกัน ศาลไม่ได้ดูว่าผู้ชุมนุม ซึ่งมีเป็นจำนวนมากพกพาอาวุธหรือไม่ แต่จะดูที่คนรับผิดขอการชุมนุมหรือคนจัดการชุมนุม หรือคนที่เรียกให้มีการชุมนุม กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เมื่อมีการชุมนุมประท้วงโดยใช้สถานที่ ท้องถนนสาธารณะ กฎหมายจะกำหนดให้มีผู้รับผิดขอในการชุมนุมอย่างต่ำ ๓ คน ในกรณีที่ เกิดอะไรขึ้นผู้ที่รับผิดขอตรงนี้เป็นผู้ว่าจะมีความผิดทางอาญาก็จะทำให้ชัดเจน คือการชุมนุม อันนั้นเป็นการชุมนุมที่สงบที่ปราศจากอาวุธหรือไม่ ความจริงก็ดูกันผู้ที่รับผิดขอการชุมนุมนั่นเอง สำหรับกรณีที่เป็นคำสั่งของศาลปกครองซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองเป็นการขัดกฎหมายอาญา เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเป็นของกฎหมายฝรั่งเศสจะถือว่า ถือว่ามีกรกระทำผิดทางอาญาแล้ว หรือไม่นั้น หากจะให้ฟันธงเลย ก็เห็นว่ายังไม่ใช่เกณฑ์นี้ที่เราจะเอามาพุดจําในกรณีข้อเท็จจริงนี้ คือ การใช้สิทธิ ตรงนี้เรากำลังพุดกันว่าประชาชนกำลังใช้สิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบใช้หรือไม่ คือเราใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ อยากขอนำเสนออย่างนี้มากกว่า เราไม่ควรไปพุดเข้าองค์ประกอบ ประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายอื่น ๆ หรือความผิดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะ เราควรตั้งคำถามอย่างนี้มากกว่า ว่า กรณีนี้เป็นเรื่องของการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ บ้านเรามาตรา ๔๔ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวรรค ๒ ที่อนุญาตให้รัฐออกกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิในบางลักษณะ บางประการ แต่เนื่องจากรัฐยังไม่เคยออกกฎหมายอันนี้ออกมาในชั้นของการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ศาลยุติธรรมดิฉันยังไม่แน่ใจ ก็ไปใช้กฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติเอามาใช้มากกว่าที่จะดูบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชัดเจนว่า เวลาท่านใช้กฎหมายท่านไม่ได้ดูว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการไว้ แต่ท่านไปดูว่ามีกฎหมาย พระราชบัญญัติ พุดเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐอย่างไร แล้วก็เอามาจำกัดสิทธิในวรรคแรกของมาตรา ๔๔ นั้นเอง ซึ่งดิฉันคิดว่าตรงนี้เป็นปัญหาอยู่แนวคิด หรือทำที่แบบนี้ดิฉันคิดว่าเป็นปัญหา แทนที่ศาลจะใช้ตัวรัฐธรรมนูญเหนือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่ปรากฏว่าเวลานี้ใช้กฎหมายระดับ

พระราชบัญญัติไปจำกัดรัฐธรรมนูญ และเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องในเรื่องวรรค ๒ ของมาตรา ๔๔ ออกมาทานกับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ รวมทั้งประมวลกฎหมายด้วย ก็เลยกลายเป็นว่าประชาชนไม่มีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญตั้งข้อสังเกตไว้อย่างนี้ก่อน

**๔. ปัญหาการตีความเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ (กับความผิดตามมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)**

ประเด็นปัญหาการตีความเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ กับความผิดตามมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ อ.บรรเจิด ยกขึ้นมาไม่ได้ปรากฏอยู่ในคำสั่งไม่รับฟ้องของศาลปกครอง แต่ศาลเขียนไว้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการดำเนินการต่างๆ ก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เมื่อเป็นการขัดต่อกฎหมายอาญาและน่าจับกุม ผมเองไม่แน่ใจว่าตอนที่แจ้งฐานความผิดพูดถึงเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความผิดฐานนี้เป็นความผิดที่มีปัญหาในตัวเอง คือถ้าเราดูให้ดี ถ้าเราไปปรับความผิดฐานนี้ตั้งแต่ต้น พูดไปกลายเป็นประเด็นในทางอาญาอีกด้วยว่าหากกรณีลักษณะนี้ ตำรวจตีความเรื่องนี้เป็นเรื่องของอาญา ก็จะไม่สามารถมีการชุมนุมเกิดขึ้นได้เลย มันไม่มีทางที่จะเกิดการชุมนุมได้เลย เพราะจะเข้าองค์ประกอบอย่างนี้หมด เพราะฉะนั้นความจริงมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา คิดว่ามันมีปัญหาในแง่ของหลักการบัญญัติกฎหมาย อาญาเรื่องของความชัดเจนแน่นอนในตัวของมัน มีข้อเรียกร้องในการเขียนกฎหมายอาญาว่าต้องเขียนให้ชัดเจนแน่นอนไม่ใช่ว่าปล่อยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะบอกหรือที่จะเห็น แต่ถ้ากฎหมายเขียนแบบนี้ที่จะเห็นในเชิงการตีความ ควรต้องเอาตัวบทรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องช่วยตีความ คือถ้าเกิดไปตีความอย่างนี้การชุมนุมจะมีไม่ได้ ประเด็นตอนนี้ค่อนข้างชัดเจนว่า หากเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้น และจะเข้าไปห้ามการชุมนุม มันก็ยังไม่ถึงขั้นที่เป็นความผิดอาญาได้ เพราะหากบอกว่า เป็นความผิดอาญา จะไม่สามารถชุมนุมหรือมีการชุมนุมได้เลย เพราะจะมีความผิดทางอาญาหมด การชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับความผิดอาญาไม่ไปด้วยกัน ไม่อาจเป็นการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญได้ ๒ เรื่องนี้ ขาดจากกัน ความจริงประเด็นในเรื่องนี้ควรจะเป็นขอบข่ายของทางปกครองหรือทางอาญาในเบื้องต้น ถ้าไม่เห็นประจักษ์ชัดในเรื่องของความผิดของอาญาน่าจะเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของกฎหมายปกครองอยู่แล้ว เป็นเรื่องของการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะอยู่ ยังไม่เป็นเรื่องของการใช้กำลังเข้าคลี่คลายอาชญากรรมหรือจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาอันเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

ดร.กิตติศักดิ์ ปกติผมค่อนข้างเห็นด้วยกับ อ.วรเจตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่จะตีความคำว่า “วุ่นวาย” คำว่า “วุ่นวาย” ตามกฎหมายอาญา ต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน ถึงจะวุ่นวายได้ ถ้ายังชอบด้วยกฎหมายอยู่ก็ไม่วุ่นวาย ไม่เชื่อไปถาม สส.ที่ประชุมในสภาฯ ถ้ายังปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับอยู่ ถึงแม้ว่าจะไว้วายกันบ้าง ก็ไม่เรียกว่าวุ่นวาย ไม่อย่างนั้นตำรวจจับได้ เพราะที่สภาฯ เกิน ๑๐ คนด้วย ในแง่นี้เอง การชุมนุมจึงเป็นอย่างไรที่ อ.วรเจตน์ ว่าเรื่องนี้เชื่อมโยงกับการตีความกฎหมาย หรือการปรับใช้กฎหมายต้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือคุณค่าพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ

อันนี้เป็นหลักเกณฑ์ของ อ.จันทจิรา พูดไว้ว่าเป็นหลักของกฎหมายฝรั่งเศสและเป็นหลักของทางเยอรมัน และก็ต้องเป็นหลักของไทยด้วย หลักเกณฑ์เรื่องนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพผูกพันองค์กรต่อรัฐทั้งปวง ในแง่นี้ตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาก ขอยกตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งในประเทศเยอรมัน คือมีนักสร้างภาพยนตร์คนหนึ่งสร้างหนังให้กับฮิตเลอร์ มาเป็นเวลานาน คือสร้างภาพยนตร์โฆษณาชวนเชื่อ ชวนเชื่อให้รักรัฐบาล หลงรัฐบาลว่ารัฐบาลของฮิตเลอร์มีความเมตตาช่วยเหลือคนจน และทำให้เกลียดคนยิวมาก ต่อมาเมื่อฮิตเลอร์ตายไป แพ้สงครามเรียบร้อยแล้ว ผู้อำนวยการสร้างภาพยนตร์คนนี้ ซึ่งสร้างภาพยนตร์ให้กับรัฐบาล ยังมีชีวิตอยู่ และสร้างภาพยนตร์ด้วย พอจะสร้างภาพยนตร์ ก็ปรากฏว่ามีนักเขียนคนหนึ่งก็ป่าวประกาศ เขียนบทความให้ประชาชนต่อต้าน ไม่ไปดูภาพยนตร์เรื่องนี้ เพราะผู้สร้างเป็นสมุนเผด็จการ ผู้อำนวยการสร้างภาพยนตร์ก็เลยไปฟ้องศาล กล่าวหาว่าการกระทำของนักเขียนคนนี้เป็น การไขข่าวแพร่หลาย ทำให้ตนเองหมดทางทำมาหากินได้ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดเช่นเดียวกับกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ของเรา บัญญัติไว้ชัดเจนเหมือนกัน ศาลชั้นต้นก็บอกเป็นการกระทำละเมิด เนื่องจากไขข่าวแพร่หลายทำให้หนึ่งเขาขายไม่ได้ ฉายาก็ไม่มีคนดูหรือมีคนดูน้อยกว่าที่ควร เพราะว่าหลายคนไปคิดว่า ผู้อำนวยการสร้างเป็นสมุนเผด็จการ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวกับเนื้อหาของหนังเรื่องนี้เมื่อศาลจะสั่งปรับนักเขียน นักเขียนก็ร้องขึ้นไปจนกระทั่งถึงศาลรัฐธรรมนูญ เพราะแพคดี ศาลจะปรับถึงศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า ศาลฎีกาเยอรมันตีความกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงคุณค่าพื้นฐานตามสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ คือการตีความว่าการไขข่าวแพร่หลายเป็นเหตุให้เขาขาดในการทำมาหาได้ มันต้องตีความว่า ถ้าเขาใช้สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแล้ว และถ้าการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นไม่เกินเหตุ และก็ไม่ได้เป็นการทำให้เสียสิทธิกันจนอีกฝ่ายหนึ่งสิ้นสิทธิไปเลย มันก็สมควรแก่เหตุ เพราะเขาบอกว่าไม่ให้ยอมรับ ไม่ได้ไปทำลาย หรือว่าไปห้ามไม่ให้ขาย ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าศาลฎีกาเยอรมันตัดสินไม่ถูกต้องตีความกฎหมายผิด เพราะไม่ได้ตีความของกฎหมายรัฐธรรมนูญใส่ลงไปในกฎหมายแพ่ง

หรือในตัวอย่างอีกคดีหนึ่ง ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่ฉบับหนึ่งสั่งไปยังผู้จำหน่ายทุกแผงว่าหากแผงหนังสือพิมพ์นั้นวางจำหน่ายหนังสือฉบับเล็ก ซึ่งเป็นคู่แข่งกับตัวหรือเป็นคู่แข่งกันของตัวเอง จะไม่จัดส่งหนังสือพิมพ์ให้ พวกบรรดาผู้ชายหนังสือพิมพ์ทั้งหลายก็งดรับหนังสือพิมพ์ฉบับเล็ก เพื่อที่จะได้ขายหนังสือพิมพ์ขนาดใหญ่ได้ หนังสือพิมพ์ขนาดเล็กก็เลยฟ้อง พอฟ้องหนังสือพิมพ์ฉบับใหญ่ก็บอกว่าผมใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่เชื่อคุณก็ไปดูคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ การแสดงความคิดเห็นนั้นมันอาจจะทำให้ไปปิดกั้นการทำมาหาได้ ซึ่งกรณีนี้มันขึ้นไปถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญบอกว่าหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่ใช้สิทธิไปในทางไม่ชอบ เพราะสิ่งที่ทำนี้เป็นการกระทำที่ผูกขาดทางการค้าไปกีดกันการแข่งขันทางการค้าเขา ไม่ใช่การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เมื่อปรับใช้รัฐธรรมนูญเองไปในกฎหมายแพ่งแล้ว ในกรณีนี้ต้องลงโทษผู้ประกอบการค้าขนาดใหญ่ คนนี้คือบริษัทหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่ เราจะเห็นได้ว่ากรณีทำนองเดียวกันนี้ก็ใช้กับคดีก่อนหน้านี้ คือ คดีที่มีประชาชนชุมนุมประท้วงการก่อสร้างโรงงานปรมาณู ในคดีนี้ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญตัดสินต่อไปด้วยว่า ตามกฎหมายควบคุมการชุมนุมที่กำหนดว่า ถ้าประชาชนจะชุมนุมแล้วจะต้องแจ้ง

ให้ทราบก่อน ๔๘ ชั่วโมง ก็จริงอยู่แต่ก็ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายอย่างนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการชุมนุมโดยพลันของประชาชน ซึ่งเกิดจากเหตุฉุกเฉินคดีหรือเกิดจากเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ซึ่งไม่สามารถแจ้งได้เพราะเกิดเหตุเดี๋ยวนั้นก็ชุมนุมเดี๋ยวนั้น เหมือนยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีประชาชนไปชุมนุม เมื่อได้ข่าวว่าสถานทูตไทยในกัมพูชาถูกเผา ก็มีการไปชุมนุมที่ถนน แถวสถานทูตกัมพูชา อย่างนี้ก็เป็นชุมนุมโดยพลัน จะแจ้งก็แจ้งไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินไว้แล้วว่า ถ้าตีความกฎหมายที่บอกจะชุมนุมก็ต้องแจ้งหรือมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เขาจำกัดเพื่อที่ทางราชการจะได้จัดเตรียมไว้สำหรับอำนวยความสะดวกและก็สำหรับที่จะจัดเตรียมการจราจรเพื่อจะให้การชุมนุมนั้นสงบเรียบร้อย เพราะฉะนั้นในบางกรณีไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าได้ก็ไม่ใช่ความผิดทั้ง ๆ ที่กฎหมายเขียนไว้เลยว่าผู้ใดไม่แจ้งมีความผิด เมื่อตีความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วจะนำมาใช้กับกรณีอย่างนี้ไม่ได้

ยกตัวอย่างประกอบขึ้นมาว่า ในกรณีของเราปล่อยศาลไทยปรับใช้อย่างไร แต่ในต่างประเทศ กรณีที่มีการเดินเข้าหาผู้ชุมนุมโดยผู้ชุมนุมไม่ได้ทำอะไร ถ้าข้อเท็จจริงเป็นอย่างที่ว่าหลายคนก็บอกว่า ข้อเท็จจริงผู้ชุมนุมใช้ความรุนแรงแล้ว แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏหลาย ๆ ฝ่ายก็บอกผู้ชุมนุมอยู่เฉย ๆ ตำรวจดาหน้าเข้าหาเป็นเหตุให้ตื่นตกใจและตระหนกกันแล้วมีการตีกัน กรณีอย่างนี้ตำรวจเป็นฝ่ายก่อเหตุเมื่อเป็นอย่างนี้แม้ว่าการกระทำของตำรวจไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะว่าไม่ได้กำหนดสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างไรเลย แต่เป็นการกระทำทางปกครองอย่างที่ อ.วรเจตน์ ว่า นั่นก็คือใช้อำนาจในทางปกครอง เพื่อที่จะระงับเหตุที่จะมีมาในทางปกครอง ไม่ใช่ที่จะมีมาในทางอาญา ถ้าจะมีมาในทางอาญาต้องปรากฏว่ามีการกระทำความผิด หรือมีเหตุการณ์ใกล้ชัดแสดงให้เห็นแล้วว่า ภัยอันตรายที่เป็นภัยอันตรายในทางกฎหมายอาญาต้องเกิดขึ้นแน่นอน

**๕. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย (นำเสนอในการเสวนา โดยคุณไพโรจน์ พลเพชร เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน)**

เวลาพูดถึงการชุมนุม เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศชบวนการชุมนุมมีมาตลอด องค์ประกอบของการชุมนุมที่ผ่านมามีหลายอย่าง เช่น

- ๑) ต้องเดินขบวน แน่ ๆ ทุกครั้ง หลายครั้งบ่อยครั้งของการชุมนุมต้องมีการเดินขบวน
- ๒) ต้องมีการพูด การกระจายเสียงต้องใช้เสียงกันอย่างเต็มที่ ต้องมีการอภิปรายต้องพูด คือต้องใช้เสรีภาพในการพูดด้วย ขณะเดียวกันติดโปสเตอร์เต็มไปหมดเขียนคำขวัญ คือองค์ประกอบพวกนี้มีหมดมีครบถ้วนทุกอย่าง จึงจะเรียกว่าการกระทำแบบรวมกลุ่ม การกระทำรวมหมู่เพื่อแสดงออก ในความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้นจึงเห็นว่าองค์ประกอบการชุมนุมมันจึงมีเสรีภาพอย่างอื่นประกอบกันหมด เช่น ต้องพูดได้ ไม่ใช่จำกัดไม่ให้พูด ต้องติดโปสเตอร์ได้ ในที่ชุมนุม ต้องเดินขบวนได้ ต้องใช้ที่สาธารณะได้ มันจึงจะเรียกเป็นการชุมนุมแบบรวมหมู่ หรือการกระทำแบบรวมหมู่ ถึงที่สุดแนวคิดเรื่องการชุมนุมที่บอกว่าในการกระทำรวมหมู่เพื่อแสดงออกในความคิดเห็นทั้งต่อรัฐบาล และต่อสาธารณะ เพื่อบอกกับสาธารณะว่าตัวเองคิดเห็นต่อกิจการสาธารณะหรือผลประโยชน์

ของตนเองเป็นอย่างไร เป็นกระบวนการพื้นฐานที่สุดในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน คิดว่านี่คือหลักการพื้นฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๗๕ รับรองหมด เพียงแต่มีข้อสังเกตคือที่รับรองแตกต่างกัน ในยุคแรกจะรับรองว่าภายใต้กฎหมายถึงจะมีสิทธิชุมนุมก็หมายความว่าต้องมีกฎหมายอื่นมาก่อน จึงจะชุมนุมได้ ในยุคแรกเขียนไว้ภายใต้กฎหมายอื่นที่มีอยู่ทั้งหมดจึงจะชุมนุมได้ พอยุคหลังเขียนให้มันชัดขึ้นบอกว่าใช้สิทธิชุมนุม ก่อนยกเว้นมีบางเรื่องที่ทำไม่ได้ ถ้าเป็นการชุมนุมที่ใช้ที่สาธารณะจำเป็นจะต้องไม่ขัดขวางการใช้ที่สาธารณะของคนอื่น นี่คือการที่หนึ่ง ประการที่สองจะต้องให้รัฐเข้ามาดูแลในเรื่องรักษาความสงบ ในเงื่อนไขที่ต้องเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศกฎอัยการศึกหรือสงครามเท่านั้น จึงจะจำกัดได้ นี่เป็นเงื่อนไขจำกัดที่เจาะจงมาจนถึงยุคปัจจุบันลองดูกฎหมายเวลาใช้สิทธิชุมนุมของไทย ลองตรวจสอบกฎหมายไทย

ข้อหนึ่ง มีกฎหมายว่าด้วยการใช้เสียง ถ้าคุณไม่ขออนุญาตใช้เสียง คุณก็จะถูกปรับ ถูกลงโทษทางอาญา ถ้าคุณจะชุมนุม คุณต้องไปขออนุญาตใช้เสียงก่อน นี่เป็นกฎหมายห้ามโฆษณา ห้ามใช้สิทธิห้ามใช้เสียง เคยมีตอนชุมนุมคัดค้านเดือนพฤษภาคม เลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) สมัยนั้นถูกปรับเนื่องจากการใช้เครื่องเสียง

ข้อสอง คือในกฎหมายการที่จะเดินบนถนนมีกฎหมายจราจร ห้ามเดินขบวนเด็ดขาด ยกเว้นการเดินขบวนของรัฐ หรือยกเว้นตอน count down ตอนปีใหม่ ปิดถนนได้แน่นอน ยิ่งถ้านายกฯ ไปเปิดงานด้วย จึงหมายถึงถ้าจัดโดยรัฐทำได้หมด หรือเดินแถวขบวนได้ ถ้าเจ้าพนักงานจราจรอนุญาต เดินแถวทหารก็ได้ จะเห็นได้ว่าถ้าจะเดินขบวนต้องขออนุญาตก่อน ถ้าไม่ขออนุญาตก็ผิดกฎหมายหมด

ข้อสาม กฎหมายรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองบอกว่า ห้ามติดประกาศในที่สาธารณะ ห้ามโฆษณาในที่สาธารณะก่อนได้รับอนุญาต ก็ต้องไปขออนุญาตอีก จึงจะทำโปสเตอร์ได้ เหล่านี้คือตัวอย่าง สรุปลก็คือ การใช้สิทธิชุมนุมทำไม่ได้เลย ถ้าไม่เป็นไปตามกฎหมายที่พูดมาทั้งหมด หน่วยงานทั้งหมดทุกหน่วยสามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้หมด ในข้อเท็จจริงเป็นแบบนี้ แต่ทำไมจึงมีการชุมนุมกันได้อยู่ เพราะว่ามันมีการทำทนายรวมหมู่ จึงทำให้มีการชุมนุมกันได้ แต่ในคราวใดที่เจ้าหน้าที่จะใช้กฎหมายมาปฏิบัติต่อการชุมนุมก็สามารถใช้ได้ทันที กรณีปากมุลที่มีการสลายเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ปีที่แล้ว ก็คือใช้ พรบ.รักษาความสะอาดฯ และใช้หน่วยกองกำลังประมาณ ๑,๐๐๐ คน ของเทศกิจเข้าไปสลายบอกว่าทำให้ทางเท้าสกปรก และกีดขวางการที่จะใช้ที่สาธารณะ รื้อทิ้งหมดเลย จนถึงทุกวันนี้ยังไม่มีการตรวจสอบการใช้กำลังสลายในครั้งนั้น กรณีถ้าจะใช้สนามหลวง ถ้ากองสาธารณะที่ดูแลสวนทั้งหมดในกรุงเทพฯ ไม่อนุญาตให้ใช้ที่ไหนก็ขอไม่ได้ลานพระรูปก็ไม่ได้ ถ้าถึงเวลาที่จะใช้จริง ๆ ก็ขอไม่ได้ ก็จะชุมนุมไม่ได้เลย เพราะกฎหมายให้อำนาจหมดแล้ว จะแก่ พระราชบัญญัติทางหลวงห้ามชุมนุมบนทางหลวงทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติทางหลวงเดิมห้ามปิดกั้นทางหลวงแต่จะได้รับอนุญาตได้อยู่แล้ว

นี่คือตัวอย่างของกฎหมายที่มันขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงกับสิ่งที่มันเป็นอยู่ พอพูดถึงเสรีภาพ การชุมนุมก็เลยไม่เกิด รัฐบาลนี่จะใช้กฎหมายฉบับที่ว่ามาเมื่อไหร่ก็ได้หมด นี่ยังไม่พูดถึงความผิดทางอาญามาตรา ๒๑๕, ๒๑๖ ตอนนี่ใช้วิธีตีก่อน แล้วค่อยสลายการชุมนุม คือหมายถึงรัฐใช้อำนาจตีหัวก่อนแล้วใช้กำลังเข้าจับกุม โดยอ้างว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เพราะเวลาที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมย่อมมีการตอบโต้กันเป็นธรรมดาตามสัญชาตญาณของมนุษย์ในการป้องกันตัวเอง รัฐมีการใช้วิธีแบบนี้เข้าสลายในการชุมนุม กรณีการชุมนุมคัดค้านท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่อำเภอหาดใหญ่ ก็คือการใช้กำลังเข้าสลายมีการตอบโต้กันระหว่างบุคคล แล้วมีการจับกุมแกนนำ บอกว่ามีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้นแล้ว ทั้ง ๆ ที่การกระทบกระทั่งกันระหว่างบุคคลเป็นผลมาจากการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมนั่นเอง เขาใช้วิธีตีแล้วจับ แล้วบอกว่าเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นการทำลายเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแยบยลนี่เป็นตัวอย่าง แล้วการชุมนุมทุกครั้งมีผู้ชุมนุม ๑๐ คน ใช้ตลอด ศาลเคยยกมาหลายคดีแล้ว เพราะไม่ได้เจตนาที่จะทำผิดทางอาญาเป็นการใช้สิทธิชุมนุมโดยสันติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แบบนี้มาตลอดนั่นก็คือชุมนุมไม่ได้ที่ผ่านมา แล้วถ้ามีการชุมนุมใหญ่รัฐก็มีกฎหมายใหญ่ กรณีเดือนพฤษภาคม รัฐใช้วิธีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน สลายการชุมนุมใช้อำนาจตาม พรบ.สถานการณ์ฉุกเฉินฯ เมื่อก่อนมีกฎอัยการศึกทั่วประเทศสามารถใช้สถานการณ์ฉุกเฉินปราบการชุมนุมได้เลย

กฎหมายทั้งหมดของเรามีอยู่ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายเล็กจนถึงกฎหมายใหญ่ ทั้งหมดให้อำนาจรัฐในการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม นี่คือนี่ที่เกิดขึ้น แล้วที่ชุมนุมกันได้เพราะอะไรที่ชุมนุมกันได้มันไม่ใช่เรื่องกฎหมายมันเป็นเรื่องการขบธรรมเนียมเรื่องดุลอำนาจของผู้ชุมนุมว่าใครมีกำลังมากกว่า แต่ถ้าพิจารณากฎหมายที่เป็นอยู่ คือโดยอำนาจทางกฎหมายให้อำนาจรัฐมาก การจะชุมนุมแบบฉับพลันนี้ทำไม่ได้ ต้องวิ่งขอสถานที่ที่จะชุมนุมที่ลานพระรูปในครั้งแรก การชุมนุมใหญ่ครั้งแรกขอแล้วขออีก ดีที่สมัยนั้นพรรคพลังธรรมคุมงานบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ และพรรคพลังธรรมเข้าร่วมการเคลื่อนไหว จึงได้มาโดยง่าย แต่ถ้าเกิดเป็นพรรคอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีทางได้ที่ชุมนุมเพราะฉะนั้นการชุมนุมในที่สาธารณะก็เกิดไม่ได้ ถ้าเป็นขั้นตอนแบบนี้ และถ้ายังสมัยที่อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหารแข็งแกร่ง ใช้กลไกตามกฎหมายที่ผมว่ามาได้หมด กฎหมายทุกฉบับใช้ได้หมด คุณสมัครบอกไม่ให้อนุญาต เขตดุสิตบอกยังไม่ให้คุณ คุณจะมาชุมนุมได้อย่างไร ทางจราจรก็ยังไม่อนุญาตให้คุณเดิน เครื่องเสียงยังไม่ให้ใช้ คุณติดลำโพงมาแล้วติดรถมาแล้วทำไม่ได้ ถ้านี่จะใช้อำนาจกันแบบนี้ก็ใช้กลไกกฎหมายตามปกติก็หยุดการชุมนุมได้หมด จึงถือว่ากฎหมายที่มีอยู่ มีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญรัฐสามารถใช้อำนาจได้แล้วก็ชอบด้วยกฎหมาย มีขั้นตอนสกัดได้หมด ประการถัดมาคือ การใช้อำนาจที่ผ่านมาที่การใช้อำนาจที่เชื่อว่าเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือ ไม่มีอำนาจให้ทำ เช่นกรณีการชุมนุมของชาวอำเภอหาดใหญ่ เพราะไม่มีอำนาจให้สลายการชุมนุม เพราะไม่มีความผิดทางอาญาเกิดขึ้นก่อน การสลายการชุมนุมแต่อย่างใด หรือในกรณีของการใช้กฎหมายกรณีของปากมูล ที่จริงก็ไม่มี ความวุ่นวาย เพียงนั่งอยู่บนทางเท้า แต่ก็ไปสลายเขา ขนคนขึ้นรถ ขนของขึ้นรถ ให้กลับบ้าน เพราะนายฯ บอกให้กลับบ้าน นี่เป็นตัวอย่างที่ผ่านมาประเด็นถัดมา ถ้าเป็นการชุมนุมที่เป็นฝ่ายรัฐ



หรือมีสายสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐ หรือสนับสนุนโดยฝ่ายรัฐ สามารถทำได้ มีการอำนวยความสะดวกทุกอย่าง นี่เป็นการใช้อำนาจในการเลือกปฏิบัติที่ดำรงอยู่ตลอด ถ้าเชียร์รัฐบาล สามารถเข้าพบท่านนายกได้ แต่ถ้าคัดค้านรัฐบาล ขอเข้าพบนายก ไม่มีทาง ยกตัวอย่าง เรื่องเด็กก็ได้ เด็กสามจังหวัดภาคใต้ มาสามารถพบนายกได้เพราะกำลังมีปัญหาทางใต้ เด็กไร้สัญชาติขอสัญชาติขอเข้าพบนายกไม่ได้ โดยที่ผ่านมาการใช้อำนาจแบบเลือกปฏิบัติดำรงตลอดเวลา ถ้าการประชุมไหน ที่คนในรัฐบาลเห็นด้วย หรือการประชุมไหนที่สนับสนุนนโยบาย รัฐบาลก็จะอำนวยความสะดวกตลอด แต่การประชุมไหน ที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาล นึกจะสกัด ก็สกัดได้หมด ในอดีตถนนข้างสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นที่ชุมนุมโดยอัตโนมัติเพราะหลายรัฐบาลมาให้อยู่ อำนาจความสะดวกทุกอย่าง ไม่สบายหาหมอมานอนหาห้องน้ำมาให้ เรื่องนี้น่าจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ แต่ตอนหลังรัฐบาลเปลี่ยนธรรมเนียมนี้ จะเห็นได้ว่า แนวโน้มของการใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมายเล็ก กฎหมายน้อยสกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้หมด นึกจะทำตรงไหนก็ได้ นี่คือนี่ที่เกิดขึ้น ถามว่าทำไมถึงเป็นอย่างนี้ คือ หนึ่ง กฎหมายให้อำนาจสอง วัฒนธรรมการใช้อำนาจในสังคมไทย ยังคงถืออำนาจของรัฐเป็นใหญ่อยู่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นใหญ่อยู่ดี ไม่เคยเห็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิเสรีภาพของประชาชนมันขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มไหนแข็งแรง ใครแข็งแรง ก็มีอำนาจต่อรอง มันไม่ควรจะเป็นอย่างนั้นเพราะมันให้อำนาจอำเภอใจของฝ่ายรัฐมากเกินไปสิ่งที่เป็นอย่างนี้ ผมคิดว่ามีทางออกหลายประการคือ

**ประการแรก** ยกเลิกกฎหมายที่ผมกล่าวมาทั้งหมด มันต้องมาดูกฎหมายเหล่านั้นขัดขวางเสรีภาพในการชุมนุมหรือไม่ ถ้ามันขัดขวาง มันเป็นอุปสรรคมันไม่ส่งเสริมเลย ต้องมีการจัดการเพราะกฎหมายเกิดขึ้นในยุคที่มันไม่ให้เห็นแสดงออกทางการเมือง ประการที่สอง-อาจจะต้องมารื้อฟื้นใหม่ในประเด็นข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ ทำไมไม่พูดกันให้ชัดเจนถึงข้อจำกัด เมื่อไม่ชัดเจนก็เอากฎหมายอาญามาใช้ทุกครั้ง

**ประการที่สอง** การที่รัฐใช้กฎหมายอาญามากำหนด ที่สำคัญคือเมื่อใช้ตั้งข้อหาอาญาเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนอย่างยิ่ง ประชาชนจะไม่สามารถทำอะไรได้เลยกลายเป็นเครื่องมือในการทำลายการชุมนุม ในการใช้สิทธิของประชาชน มีการตั้งข้อหา ก็ต้องประกันตัวกันวันวายไปหมดทุกมหาวิทยาลัยต้องระดมมาช่วยหมดจะทำอย่างไรถึงจะสามารถกำกับอำนาจของตำรวจเห็นด้วยกับ อ.วรเจตน์ ว่าอำนาจตำรวจคืออย่างไรกันแน่ อาญาคืออาญาขนาดไหน ปกครองคืออะไร ต้องให้ชัดเจน แล้วมีกลไกการตรวจสอบที่ชัด เพราะในปัจจุบันมันตรวจสอบไม่ได้ กฎหมายอาญาก็มีศาลอย่างเดียวที่ตรวจสอบ คนอื่นตรวจสอบไม่ได้เลย ถ้าเป็นกฎหมายอาญา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตรวจสอบไม่ได้ ฉะนั้นอำนาจทางอาญา กระบวนการอาญาก็ต้องศาลยุติธรรมอย่างเดียว กลไกอื่นตรวจสอบเขาไม่ได้ ที่สำคัญผมคิดว่าทัศนคติอันนี้เป็นเรื่องใหญ่ของสังคมไทยเป็นวัฒนธรรมหมายความว่าไม่ยอมรับอย่างจริงจังว่าต้องมีเสรีภาพในการชุมนุม พลเมืองธรรมดาที่ไม่ยอมรับไม่ยอมรับว่านี่คือเป็นเสรีภาพชนิดหนึ่งที่ทำได้และอยู่คู่กับระบบประชาธิปไตย ทัศนคติสังคมไทย ค่านิยมในสังคมไทยไม่ยอมรับเรื่องนี้ ไม่ยอมรับให้พูด แม้แต่ราษฎรหลายคน หลายกลุ่มก็ไม่ยอมรับเสรีภาพนี้ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ฝังรากลึกที่สุดและแก้ยากที่สุดแก่ กฎหมายแก้ไปเถอะ แต่ตรงนี้แก้ไม่ออก

แก้ไม่ได้ จะไม่พัฒนาไป ไม่สามารถถกเถียงกับสิ่งที่ว่าทัศนคติหรือค่านิยมที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มันเป็นไป ยอมรับคุณค่าของการชุมนุม ถึงที่สุดการยอมรับคุณค่าความเห็นของคนอื่นมันทำได้หรือไม่ ในสังคมไทย ทำไม่ได้ พลเมือง ๑ คน มีสิทธิที่มีความเห็น เพราะฉะนั้นเสรีภาพในการชุมนุม คือคุณค่าการยอมรับในความเห็นของมนุษย์คนหนึ่ง ตรงนี้สังคมไทยไม่เกิด ยังไม่เกิดเพราะตรงนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไข ซึ่งคิดว่าทั้งหมดนี้ที่พยายามจะบอกแล้วในสังคมไทยจริง ๆ ไม่ว่าจะปรับปรุงกฎหมายควบคุมการใช้อำนาจรัฐถึงที่สุดต้องมาดูระบบคุณค่าค่านิยมความเชื่อ ทัศนคติอันนี้เป็นที่จะต้องดำเนินการจัดการให้อย่างต่อเนื่องยาวนานและต้องใช้เวลา

---

## คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ....

### ๑.ความเป็นมา

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากสังคมประชาธิปไตย ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของผู้คนในสังคม แม้จะปกครองโดยเสียงของคนส่วนมากก็ย่อมต้องเคารพ ในความคิดเห็นของคนส่วนน้อย เสรีภาพในการชุมนุมเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และเปิดพื้นที่ในการถกเถียง แลกเปลี่ยน การโน้มมน้ำใจของผู้คนในสังคมให้มีเสียงสนับสนุนข้อเสนอของตนหรือคัดค้านข้อเสนอของผู้อื่น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญและจำเป็น โดยเฉพาะกับประชาชนกลุ่มเปราะบาง คนชายขอบที่ เสียงเรียกร้องต้องการของตนมักไม่ได้รับการรับฟังจากผู้มีอำนาจ อีกทั้งเสรีภาพในการชุมนุมเกี่ยวข้องกับเสรีภาพอื่นๆ ทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสื่อสาร รวมถึงเป็นเครื่องมือในการแสดงพลังและต่อรองเพื่อให้เข้าถึง สิทธิทางการเมือง เข้าถึงทรัพยากร และเข้าถึงสิทธิเสรีภาพอื่นๆอีกด้วย อย่างไรก็ตามโดยลักษณะการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้นเสรีภาพในการชุมนุมจึงอาจถูกจำกัดได้ ในบางลักษณะหรือในบางสถานการณ์เช่นกัน

ประเทศไทยรับรองเสรีภาพในการชุมนุมมาตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕<sup>๕</sup> และบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.๒๕๕๒<sup>๖</sup> ถึงเงื่อนไขการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธ และเหตุในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวโดยกฎหมายในสองกรณีคือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในการใช้ที่ สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะสงครามหรือในระหว่างการประชุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ

/การประกาศ...

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๔ ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ

<sup>๖</sup> มาตรา ๘๙ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการประชุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มี พระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

๓ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายฉบับต่อมายังคงบัญญัติไว้เช่นเดิมโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างใดเว้นแต่รัฐธรรมนูญซึ่งได้จัดทำขึ้นเป็นการชั่วคราวหลังมีการรัฐประหารซึ่งจะไม่มี การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งไม่ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้โดยตรงแต่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพซึ่งชนชาวไทยเคยได้รับ การคุ้มครอง และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วโดยมาตรา ๔<sup>๖</sup> ประกอบกับประเทศไทย ยังเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ ๒๑ จึงต้องถือว่ามาตรา ๔ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ทั้งในฐานะสิทธิซึ่งชนชาวไทยเคย ได้รับการคุ้มครองมาก่อนและตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

เนื่องจากตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบกับมีมาตรการตามกฎหมายอื่น ทั้งกฎหมายที่ใช้ บังคับในสถานการณ์ปกติ และกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษ เช่น ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ผ่านมาประเทศไทยจึงไม่มีกฎหมายว่าด้วยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นการเฉพาะ ในขณะที่ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ภาคประชาชนมีความตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิมากขึ้นและมีการเคลื่อนไหวคัดค้าน โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและพลังงานขนาดใหญ่ การเคลื่อนไหวด้านแรงงาน การเคลื่อนไหวเพื่อการเข้าถึง ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งการใช้เสรีภาพในการชุมนุม เรียกร้องสิทธิของประชาชนก็เป็นไปตามสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบริหารจัดการ การชุมนุมของประชาชนได้ แต่การชุมนุมขนาดใหญ่ที่เกิดจากการแบ่งขั้วทางการเมืองที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่สามารถบริหารจัดการการชุมนุมได้ แม้จะใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติความมั่นคง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ทำให้พบปัญหา การเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ชุมนุม รวมทั้งการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ชุมนุมที่อยู่ขั้วทางการเมืองที่ ตรงข้ามกัน จนในบางครั้งได้เกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและร่างกายของประชาชนและเจ้าหน้าที่และต่อทรัพย์สิน จำนวนมาก<sup>๗</sup> อีกทั้งยังเป็นภาระแก่ประชาชนในการต่อสู้คดีอันเนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

/ตั้งแต่ช่วง...

<sup>๖</sup> มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

<sup>๗</sup> อาทิเช่น การสลายการชุมนุมหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ การสลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตร ที่หน้า บริเวณอาคารรัฐสภาเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ การสลายการชุมนุมทางการเมืองของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการบริเวณถนนราชดำเนิน และ แยกราชประสงค์ในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ความรุนแรงในการชุมนุมของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในปี ๒๕๕๗ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นต้นมาได้มีการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ซึ่งเป็นการชุมนุมขนาดใหญ่จากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ(นปช.) และคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างอันกลายเป็นแรงผลักดันอย่างสูงต่อหน่วยงานรัฐโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะพ.ศ. .... ขึ้น ซึ่งร่างดังกล่าวเคยผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่เนื่องจากการยุบสภาและรัฐบาลต่อมาไม่ได้ยืนยันให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ตกไปนั้นมาปรับปรุงแก้ไขและเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะพ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา

## ๒.สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ... ได้จัดทำขึ้นโดยอ้างหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อไม่ให้เกิดการกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี สุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดนิยามคำว่า "การชุมนุมสาธารณะ" หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อแสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ (มาตรา ๕)

๒. กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะใดมีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ (มาตรา ๗)

๓. กำหนดสถานที่ต้องห้ามมิให้จัดการชุมนุมในระยะรัศมี ๑๕๐ เมตร จากสถานที่สำคัญและจากรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล (มาตรา ๘)

๔. กำหนดให้สถานที่การชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการใช้บริการในสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๙)

/๕.กำหนดให้...

ก. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๕. กำหนดให้การปราศรัย หรือการจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น การเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน จะกระทำมิได้ (มาตรา ๑๐) และต้องเลิกการชุมนุมตามระยะเวลาที่ได้แจ้งการชุมนุมไว้ (มาตรา ๒๐)

๖. กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อหน้าที่ต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจผู้รับผิดชอบก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง (มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒) และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้รับแจ้งการชุมนุมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมภายใน ๒๔ ชั่วโมง และให้งดการชุมนุมระหว่างอุทธรณ์ คำสั่งอุทธรณ์ให้ถือเป็นที่สุด (มาตรา ๑๓) กรณีไม่สามารถแจ้งการชุมนุม ๒๔ ชั่วโมงสามารถยื่นคำร้องขอผ่อนผันการชุมนุมต่อผู้บังคับบัญชาตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือ ผู้บังคับบัญชาตำรวจภูธรจังหวัด ในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม (มาตรา ๑๔)

๗. กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา ๗ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๓ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๔ หรือ ไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่แจ้งโดยไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาภายในกำหนด ตามมาตรา ๒๐ เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๖)

๘. กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม<sup>๕</sup>

/๘.กำหนด...

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๗ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม
- (๒) ดูแลและรับผิดชอบต่อชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- (๓) ดูแลและรับผิดชอบต่อชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควร ต่อประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและ

รับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๘

- (๔) ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๘ และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๑ ให้ผู้ชุมนุมทราบ
- (๕) ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๑ ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้เป็นไปตาม (๒) และ (๓)
- (๖) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๘
- (๗) ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้ชุมนุมกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๑๖ หรือ ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมาย

ได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร

- (๒) ปิดบังหรืออำพรางคนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง
- (๓) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งระบบโทรทัศน์วงจรปิด หรือระบบรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือ

กระทำด้วยประการใดๆ ให้ระบบดังกล่าวไม่สามารถ ใช้งานได้

- (๔) พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนับติดตัวหรือไม่
- (๕) บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
- (๖) ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ
- (๗) ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

๔. กำหนดหน้าที่การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแล การชุมนุมสาธารณะ เช่น ให้และเจ้าพนักงานหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึง สถานที่และเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจร รวมถึงกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่ง ให้ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมปฏิบัติตาม (มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒)

๑๐. กรณีมีการชุมนุมซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้แก้ไข หรือสั่งให้เลิกการชุมนุมแล้วแต่กรณี หากมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมแล้วผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการที่จำเป็น ตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และไม่ตัดสิทธิ์ของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้น ที่ จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม (มาตรา ๒๓)

๑๑. กรณีผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่ง ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายใน ระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา ๒๔) เมื่อพ้นระยะเวลาให้เจ้าพนักงานดำเนินการให้เลิกการชุมนุม (มาตรา ๒๕)

๑๒. กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือก ปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิ์ผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกค่าเสียหาย จากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่(มาตรา ๒๕)

๑๓. กำหนดให้ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำ ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๕)

๑๔. กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุม (มาตรา ๓๐) กำหนดโทษกรณีจัดการชุมนุม เชิญชวนเข้าร่วม สนับสนุนการชุมนุมโดยมิชอบ กำหนดโทษกรณีการชุมนุมโดยมิชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์ สาธารณะ หรือนำจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ (มาตรา ๓๑) กำหนดโทษผู้ชุมนุมซึ่งเข้าร่วม การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่ ประกาศกำหนด (มาตรา ๓๖)

/๓.การดำเนินการ...

(๘) ชักชวนหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๙) ทาดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน สิ่งที่จะนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ หรือสิ่งอื่นใด อันอาจทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินของบุคคลอื่น เข้าไปในที่ชุมนุม

(๑๐) นำสัตว์ สิ่งของ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเข้าไปในที่ชุมนุม

(๑๑) ปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูงผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจ ก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ

(๑๒) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่ง ของเจ้าพนักงานตาม มาตรา ๒๑

### ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลวิจัยทางวิชาการ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง จัดประชุมรับฟังความเห็นจากภาคประชาชน และรับฟังความเห็นจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลปกครองสูงสุด สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ ในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

#### ๓.๑ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทั้งในและต่างประเทศ

๑. วิทยานิพนธ์ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ<sup>๖</sup> ได้ศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการจัดการชุมนุมและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ป้องกัน ระวัง ยับยั้งการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือละเมิดต่อกฎหมาย ข้อความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม การชุมนุมโดยสงบในประเทศไทยในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่ปกติ หลักเกณฑ์และวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย และบทวิเคราะห์ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ขอบเขตของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม รูปแบบ ระบบและลักษณะของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมว่าควรมีหรือไม่ หรือลักษณะอย่างไรจึงจะเหมาะสม เพื่อเป็นการส่งเสริมคุ้มครองและให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพนี้ ตลอดจนบุคคลหรือกลุ่มคนที่อาจถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วยเช่นกัน

๒. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีข้อเสนอต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะดังนี้

ประการแรก ต้องมีการจำแนกการชุมนุมระหว่างการชุมนุมที่เป็นเสรีภาพอันสมบูรณ์กับการชุมนุมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือส่วนรวมให้เกิดขึ้น

ประการที่สอง รูปแบบควรนำมาปรับใช้ในสังคมไทยคือ ระบบการบริหารจัดการก่อน เนื่องจากระบบการขออนุญาตนั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งไปในทิศทางที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐสามารถสั่งห้ามการชุมนุมได้ ในกรณีที่มีเหตุผลหรือมีความชัดเจนอย่างเพียงพอว่า การชุมนุมนั้น จะทำให้เกิดความวุ่นวายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบดุลพินิจและมีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวาง

/ประการที่สาม...

<sup>๖</sup> วารุณี วัฒนประดิษฐ์, “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ,” (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑).



๕๓ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ประการที่สาม ต้องมีระบบตรวจสอบคำวินิจฉัยในการสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่รัฐที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งระบบการตรวจสอบคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถมีได้ ๒ ระดับ คือ ระดับแรก เป็นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบหรือทบทวนคำวินิจฉัยคำสั่งห้าม ระดับที่สอง เป็นการอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อให้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดถึงผลบังคับของคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประการที่สี่ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการห้ามการชุมนุมในสถานการณ์ที่ไม่ปกติต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นในการประกาศใช้

ประการที่ห้า กระบวนการในการบัญญัติกฎหมายจำเป็นที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูล จากกลุ่มต่างๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงผลกระทบ เจ็บใจ และข้อจำกัดที่จะติดตามมาจากการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้อย่างรอบด้าน การพิจารณากฎหมายเป็นไปโดยมิได้มีการเปิดกว้างในการรับฟังข้อถกเถียงอาจทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่ได้จัดการกับปัญหาและความยุ่งยากอันเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

๓.เอกสารวิเคราะห์แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ โดยแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International)<sup>๗</sup> ซึ่งมีข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะดังต่อไปนี้

๑) เปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา ๗ และมาตราอื่นๆ ที่จำกัดสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยให้เหลือเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเท่าที่กระทำได้ตามข้อ ๒๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๒) ประกันว่า โดยการประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งใดๆ การจำกัดสิทธิต้องได้รับการตีความอย่างแคบทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ และเป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน

๓) เปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา ๑๑ เพื่อตัดเงื่อนไขที่อาจตีความให้ต้องขออนุญาตก่อนจัดการชุมนุม

๔) จำกัดเงื่อนไขของผู้จัดการชุมนุมให้เหลือเพียงการแจ้งล่วงหน้า กรณีที่การจัดการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในระดับหนึ่ง

๕) ให้ตัดเนื้อหาใดๆ ที่มีข้อกำหนดให้ลงโทษทางอาญาหรือทางปกครอง ทั้งที่เป็นโทษจำคุกหรือค่าปรับ กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุม

๖) ให้ตัดเนื้อหาใดๆ ที่มุ่งเอาผิดทางอาญากับผู้จัดและผู้ประท้วง โดยคำนึงว่าควรใช้กฎหมายอาญาทั่วไปกับผู้ประท้วง เช่นเดียวกับที่ใช้กับบุคคลอื่น ๆ

/๔.คำพิพากษาของศาล...

<sup>๗</sup>[https://www.amnesty.or.th/sites/default/files/attachments/141124\\_human\\_rights\\_aspects\\_of\\_thailands\\_draft\\_assembly\\_act\\_1.pdf](https://www.amnesty.or.th/sites/default/files/attachments/141124_human_rights_aspects_of_thailands_draft_assembly_act_1.pdf)

นัก - สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

#### ๔.คำพิพากษาของศาล

๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๔ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เกี่ยวกับการชุมนุมบนทางหลวง วินิจฉัยว่า

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. .... ซึ่งให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันบนเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้”

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ที่ ๕๑/๒๕๔๔ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ เกี่ยวกับการชุมนุมต่อต้านท่อก๊าซไทย-มาเลย์ วินิจฉัยว่า

กรณีแกนนำต้านท่อก๊าซไทย - 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 ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจอยู่ชุมนุมต่อไปเพื่อรอยื่นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมคณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ที่โรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้ ศาลปกครองสงขลาได้พิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔

๓) คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีคำหมายเลข ๑๖๐๕/๒๕๕๑ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับการสลายการชุมนุมหน้ารัฐสภา วินิจฉัยว่า

/โดยปรากฏ...

โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าในเหตุการณ์สลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีประชาชนเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก โดยประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภาฯ ขวางมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า การชุมนุมหน้ารัฐสภาดังกล่าวจึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตาม มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางก็ได้ กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจ ดำเนินการตามอำเภอใจได้

#### ๕.กฎหมายภายในประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

##### ๑) กฎหมายซึ่งรับรองเสรีภาพในการชุมนุม<sup>๙</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้โดยตรง แต่ได้รับรองเสรีภาพไปการทั่วไปไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๒ พ.ศ.๒๕๑๑ พ.ศ.๒๕๑๗ พ.ศ.๒๕๒๑ พ.ศ.๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพ.ศ.๒๕๕๐ ได้รับรองเสรีภาพการชุมนุมในลักษณะเดียวกันคือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

##### ๒) กฎหมายซึ่งห้ามการชุมนุม

การห้ามชุมนุม ปรากฏในกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกฎหมายทั้งสองฉบับสอดคล้องกับข้อยกเว้นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ คือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ใน

/ภาวะสงคราม...

<sup>๙</sup> รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เอกสารยังไม่ตีพิมพ์, ๒๕๕๗.

ภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีก ๑ ฉบับ ที่รัฐบาลมักนำมาใช้ในการบริหารจัดการกับการชุมนุม คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

๓) กฎหมายซึ่งนำมาบังคับใช้กับการชุมนุม

ปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖<sup>๑๐๑</sup> ได้กำหนดโทษสำหรับทางอาญาสำหรับการมีส่วนร่วมตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และกำหนดโทษกรณีเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกชุมนุมแล้วไม่เลิก ซึ่งมาตรการดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการควบคุมการชุมนุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธได้อยู่แล้ว โดยยังคงมีความยืดหยุ่นในการจัดการปัญหาและยังสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย หากผู้ชุมนุมมีการกระทำผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่สามารถนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับได้ เช่นเดียวกับการกระทำผิดอาญากรณีอื่นอยู่แล้ว

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า สาเหตุที่มีความพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองที่ยืดเยื้อและเป็นการชุมนุมขนาดใหญ่ ซึ่งที่ผ่านมาเมื่อมีการชุมนุมทางการเมือง รัฐจะถือว่าเป็นสถานการณ์ไม่ปกติ และประกาศใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติความมั่นคง พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๑๐๒</sup> ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง<sup>๑๐๓</sup> เพื่อควบคุมสถานการณ์ ก็ยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การได้ ดังที่ปรากฏเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เหตุการณ์ความรุนแรงในปี ๒๕๕๒ เหตุการณ์ความรุนแรงในปี ๒๕๕๓ และเหตุการณ์ความรุนแรงในปี ๒๕๕๗ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการชุมนุมทางการเมืองดังกล่าว เป็นผลจากความขัดแย้ง

/ทางการเมือง...

<sup>๑๐๑</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๑๕ ผู้ใดมีส่วนร่วมตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูชัยว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๑๖ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มีส่วนเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑๕ ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>๑๐๒</sup> โปรดดูประกาศเรื่องพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ประกาศเรื่องพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒ ประกาศเรื่องพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้น

<sup>๑๐๓</sup> โปรดดูประกาศประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ลงวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ ๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และประกาศการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็น

ทางการเมืองที่ควรต้องใช้วิถีทางทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นสำคัญ ถึงแม้หากมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม ก็จะไม่สามารถนำมาใช้ในการดูแลหรือควบคุมการชุมนุมทางการเมืองได้ ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ก็ได้ยอมรับในเรื่องนี้ไว้ โดยได้ยกเว้นไม่บังคับใช้ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่าขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะบังคับใช้ได้เพียงการชุมนุมทั่วไป ซึ่งไม่ใช่การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นปัญหาอยู่เป็นหลัก แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวกลับจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อประชาชนทั่วไปที่จำเป็นต้องใช้การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เพื่อให้รัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของตน การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและโดยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มดังกล่าวที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมาย

ในขณะที่ประเทศกำลังอยู่ในกระบวนการทบทวนปัญหาและบทเรียนในอดีต เพื่อปฏิรูปให้ประเทศสามารถก้าวต่อไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การพิจารณาว่าควรจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับสิทธิในการแสดงความเห็นและสิทธิของสื่อมวลชน และสิทธิในการสมาคม จึงต้องพิจารณาโดยเชื่อมโยงกับการปฏิรูปในด้านอื่นๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงไม่เห็นด้วยกับการเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... โดย เห็นควรให้ชะลอการดำเนินการออกร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ไว้ก่อนจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร และการมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศที่ชัดเจนเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรอบการใช้เสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางบนพื้นฐานการใช้เสรีภาพของทุกฝ่ายต่อไป

นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังมีความเห็นว่าหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ซึ่งรัฐบาลพยายามผลักดันนั้น อาจมีปัญหาความไม่ชอบด้วยหลักกฎหมาย และกระทบถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่ ๑ ขอบเขตการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุม**

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ที่กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่มีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองโดยให้ถือว่าไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบนั้น เป็นบทบัญญัติ จำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่สอดคล้องและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๔ แห่ง

/รัฐธรรมนูญ...

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ที่ได้รับรองเสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๒ พ.ศ.๒๕๕๑ พ.ศ.๒๕๕๓ พ.ศ.๒๕๕๔ พ.ศ.๒๕๕๖ พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และได้วางแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อ จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ เฉพาะการชุมนุมสาธารณะ และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ประกอบกับกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย ที่ ๑๑/๒๕๕๔<sup>๑๑</sup> ว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติห้ามชุมนุมในเขตทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาต นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกิน ความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การบัญญัติให้การชุมนุมบนทางหลวงซึ่งไม่ได้รับ อนุญาตเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบจึงกระทบต่อสาระสำคัญในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมทำนองเดียวกับคำวินิจฉัย ดังกล่าว

### ประเด็นที่ ๒ พื้นที่ห้ามชุมนุม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล เป็น พื้นที่ซึ่งห้ามการชุมนุมเด็ดขาดในรัศมี ๑๕๐ เมตร หากฝ่าฝืนเจ้าพนักงานมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุม นั้น เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย เพราะการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ของประชาชนมีความมุ่งหมายให้ผู้รับชอบในการบริหารประเทศทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาแก้ปัญหาให้ ประชาชน ด้วยเหตุนี้ เมื่อทำเนียบรัฐบาลและรัฐสภาเป็นที่ทำการของผู้มีอำนาจรับผิดชอบการแก้ปัญหาของประเทศ ประชาชนจึงมักชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาลและบริเวณรัฐสภาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา แก้ปัญหาของ ประชาชน ซึ่งการห้ามการชุมนุมเด็ดขาดในรัศมี ๑๕๐ เมตรในพื้นที่ดังกล่าว ย่อมทำให้การใช้เสรีภาพชุมนุมไม่ สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์การชุมนุมของประชาชน ซึ่งการห้ามชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการ ปฏิบัติงานหรือการบริการในการใช้สถานที่ดังกล่าวน่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพียงพอ นอกจากนี้ การให้อำนาจ รัฐมนตรีประกาศพื้นที่ห้ามชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกใดๆเพิ่มเติมได้อีกในภายหลังโดยปราศจากการตรวจสอบจะ ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนโดยตรง

### ประเด็นที่ ๓ การแจ้งการชุมนุม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ระบบการบริหารการชุมนุมก่อนการชุมนุมตามร่าง พระราชบัญญัติฯ มีลักษณะเป็นการขออนุญาตมากกว่าการแจ้งการชุมนุม เนื่องจากได้กำหนดให้การชุมนุมที่ไม่ได้ รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาทางหลวงหรือทางสาธารณะเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบและเป็นการชุมนุมที่

/ไม่ชอบด้วยกฎหมาย...

<sup>๑๑</sup> โปรดดูหัวข้อ ๓.๒ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

ก) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้แจ้งการชุมนุมเฉพาะการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งไม่ได้ชุมนุมบนทางหลวงและทางสาธารณะเท่านั้น ส่วนการชุมนุมสาธารณะบนทางหลวง ทางสาธารณะซึ่งการชุมนุมส่วนใหญ่ในประเทศไทยอยู่ในกรณีนี้นั้น นอกจากจะต้องแจ้งการชุมนุมแก่ผู้รับแจ้งแล้วยังต้องขออนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาทางหลวงหรือทางสาธารณะด้วย<sup>๙๙</sup>

ประเด็นที่ ๔ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและข้อห้ามของผู้ชุมนุม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า การกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบหรือปราศอาวุธและกำหนดความรับผิดชอบไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนรับผิดชอบให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามหน้าที่และได้กำหนดโทษทางอาญาโดยที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้กระทำความผิดโดยตรง ซึ่งการกำหนดโทษทางอาญาย่อมขัดต่อหลักการกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดการกระทำความผิดทางกฎหมายใดเป็นหน้าที่ซึ่งแต่ละบุคคลต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเอง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ข้อห้ามของผู้ชุมนุมที่เป็นความผิดตามกฎหมายหากผู้ชุมนุมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎหมายอีก

ประเด็นที่ ๕ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะพ.ศ. .... มีการใช้ถ้อยคำซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตีความหลายบทบัญญัติ เช่น “ทำให้ประชาชนเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร” “อาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย” “ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” “ความสะดวกของประชาชน” ประโยชน์ของการใช้ถ้อยคำดังกล่าวคือสามารถปรับใช้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมและอาจมีการตีความตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม แต่การใช้ถ้อยคำดังกล่าวต้องพึงระมัดระวังไม่ให้ใช้ดุลพินิจผิดพลาด<sup>๑๐๐</sup> เพราะจะส่งผลในทางกฎหมายในขั้นต่อไปไม่ว่าจะเป็นคำสั่งห้ามชุมนุม หรือคำสั่งให้เลิกชุมนุม ดังนั้นการใช้ดุลพินิจแม้มีความจำเป็น แต่ต้องถูกจำกัดและถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ การให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองโดยไม่มีการตรวจสอบจะส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนได้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการปฏิบัติตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะในการสั่งให้เลิกการชุมนุม จะต้องเป็นมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนต่อผู้ชุมนุมและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด เช่น กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับโดยเลือกใช้เครื่องอุปกรณ์

/หรือการใช้...

<sup>๙๙</sup> ในประเด็นนี้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. .... ซึ่งให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ชุมนุมกับในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นภารกิจขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากกระทบต่อสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเกินจำเป็น

<sup>๑๐๐</sup> ดุลพินิจที่ผิดพลาด อาจเกิดได้หลายกรณี คือ การไม่ใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจเกินกว่ากฎหมายบัญญัติ การใช้ดุลพินิจอย่างอคติเบี่ยง การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การใช้ดุลพินิจที่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป เป็นต้น

หรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อให้เลิกการชุมนุมสาธารณะต้องเริ่มจากอุปกรณ์ที่มีความรุนแรงจากเขาไปหาหนักตามลำดับ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่ดำเนินการบังคับในลักษณะที่จะเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน

**ประเด็นที่ ๖ การยกเว้นการนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้**

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งห้ามชุมนุม การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุม การพิจารณาคำร้องขอผ่อนผันการชุมนุม การออกคำสั่งให้เลิกชุมนุม การปฏิบัติราชการตามแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ การประกาศพื้นที่ควบคุม ล้วนเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิประชาชน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>๖๖</sup> อันเป็นหลักการย่อยหนึ่งของหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น จะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้<sup>๖๗</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นกฎหมายกลาง<sup>๖๘</sup> กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นมา เพื่อให้นำไปบังคับใช้กับการดำเนินงานทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดีกว่าก็เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้นแต่หากกฎหมายใดมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ต่ำกว่า ก็ให้ใช้มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ได้กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำ ตามพระราชบัญญัติฯ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานสามารถออกคำสั่งห้ามชุมนุม หรือคำสั่งให้เลิกชุมนุม โดยไม่ให้โอกาสให้คู่กรณีนั้นมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงเหตุผล ไม่ต้องแจ้ง

/เหตุผล...

<sup>๖๖</sup> หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยสองหลักการย่อยคือหลักการทำทางปกครองต้องไม่ขัดกับกฎหมายและหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กล่าวคือการกระทำทางปกครองใดซึ่งไม่ได้เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ฝ่ายปกครองสามารถริเริ่มดำเนินการได้เลยโดยไม่ต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ แต่หากการกระทำใดเป็นการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิของประชาชนฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำแต่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการจำกัดสิทธิในการดำเนินการนั้นเสียก่อน

<sup>๖๗</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์,กฎหมายปกครองภาคทั่วไป,พิมพ์ครั้งที่ ๑(นนทบุรี :นิติราษฎร์,๒๕๕๕)หน้า ๔๗.

<sup>๖๘</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๔

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับชั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีคำสั่งดังกล่าวปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ เพิกถอนสิทธิหรือกำหนดให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรณีที่ผู้พิจารณาทางปกครองนั้น มีปัญหาเรื่องความเป็นกลางก็ยังสามารถทำคำสั่งต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่ปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะนั้นส่วนใหญ่เป็นถ้อยคำซึ่งไม่ชัดเจน ต้องตีความในเชิงให้คุณค่าในส่วนที่เป็นองค์ประกอบส่วน เหตุ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเข้ามาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยได้อย่างกว้างขวาง และกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก จึงยิ่งสมควรต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ประเด็นที่ ๗ การตัดเขตอำนาจศาลปกครอง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๔ วรรคสอง มีลักษณะเดียวกับมาตรา ๑๖<sup>๙๙</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ แต่กรณีดังกล่าว ต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่และสถานการณ์ที่จำกัด ต่างจากร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะซึ่งต้องบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไปทั้งในเชิงพื้นที่และระยะเวลา จึงไม่มีความจำเป็นใดที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว และบทบัญญัติใน ลักษณะนี้ก็ยังเป็นข้อถกเถียงว่าเป็นการบัญญัติซึ่งไม่ตรงกับหลักการ เพราะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองจะมีผลบังคับได้จริงก็แต่โดยมีองค์กรมาตรวจสอบการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง มิให้การใช้ อำนาจนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมหรือกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของปัจเจกชน โดยปราศจากเหตุผลทางกฎหมาย และหากมีการใช้อำนาจดังกล่าวไปแล้ว องค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย และ องค์กรดังกล่าวต้องเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระไม่ตกภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรอื่นใด มีวิธีพิจารณาที่สม เหตุผล คำสั่งองค์กรนี้ต้องศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาดและสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้<sup>๑๐๐</sup> ซึ่งศาลปกครองก่อตั้งขึ้นเพื่อ วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง

การบัญญัติให้การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไปอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมจึงเป็นการ บัญญัติอย่างผิดฝาผิดตัว และจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการได้แก่

๑. ปัญหาความเป็นผู้เสียหายและวิธีพิจารณาความ เนื่องจากในศาลยุติธรรมผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้ เมื่อเกิดการโต้แย้งสิทธิ<sup>๑๐๑</sup> แล้วเท่านั้น ในขณะที่ในคดีปกครองผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่อาจได้รับ

/ความเสียหาย...

<sup>๙๙</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘

มาตรา ๑๖ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้มีอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>๑๐๐</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์,กฎหมายปกครองภาคทั่วไป,พิมพ์ครั้งที่ ๑(นนทบุรี : นิติราษฎร์, ๒๕๕๔), หน้า ๗๓.

<sup>๑๐๑</sup> มาตรา ๕๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาล ส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

ความเสียหาย<sup>๒๖</sup> ก็สามารถนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้แล้ว ศาลปกครองจึงทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้สะดวก อีกทั้งกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองยังเป็นการไต่สวนซึ่งช่วยคู่ความในการแสวงหาข้อเท็จจริง และในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองมีนิติวิธีในการใช้กฎหมายที่ต่างจากศาลยุติธรรม ซึ่งคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งในทางรูปแบบและทางเนื้อหา พิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน หลักพอสมควรแก่เหตุ และหลักสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือการฟ้องคดียังศาลปกครองผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากกว่าการพิจารณาในระบบกล่าวหาซึ่งใช้ในศาลยุติธรรม

๒. ปัญหาการขาดองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ เพราะแม้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... จะให้อำนาจการดำเนินคดีจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่ศาลยุติธรรมก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้มีผลเพียงในคดีดังกล่าวเท่านั้น หากมีปัญหาคความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎ ศาลยุติธรรมก็เพียงแต่ไม่นำกฎนั้นมาบังคับใช้แก่คดี ต่างจากศาลปกครองซึ่งสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและสั่งให้เพิกถอนกฎดังกล่าวอันมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป ปัญหาดังกล่าวนี้นำให้เกิดช่องว่างในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎซึ่งทำให้ไม่มีศาลใดมีอำนาจในการพิจารณา

**ประเด็นที่ ๘ การยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่**

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ เพราะหากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าหน้าที่ก็มีความคุ้มกันในทางกฎหมายอยู่แล้ว กล่าวคือ ในทางแพ่งมาตรา ๕<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ได้กำหนด ให้นำหน่วยงานรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่อยู่แล้ว โดยผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวได้ ส่วนในทางอาญา แม้ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ แต่เจ้าหน้าที่ก็สามารถนำมาตรา ๖๗ ประมวลกฎหมายอาญา มาปรับใช้กับกรณีกระทำความผิดอาญาด้วยความจำเป็น และสามารถนำมาตรา ๖๘ ประมวลกฎหมายอาญา มาปรับใช้กับกรณีกระทำเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่น ส่วนความรับผิดทางวินัยนั้น ก็เป็นการกำกับภายในฝ่ายปกครองอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมายอีก อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าการบัญญัติลักษณะดังกล่าว อาจทำให้เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่เข้าใจว่าไม่ต้องรับผิดใด ๆ เลยในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและอาจก่อให้เกิดผลเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่า

/ประเด็นที่ ๙...

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๕๖ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒

ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๖ ผู้นี้จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของหนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

กท

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

**ประเด็นที่ ๙ บทกำหนดโทษ**

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรกำหนดความผิดซึ่งจะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะโทษทางอาญาสำหรับผู้เข้าร่วมการชุมนุม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา แต่ให้ใช้มาตรการทางปกครองโดยกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราที่สูงแทน

**ประเด็นที่ ๑๐ การคุ้มครองผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุม**

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ดังกล่าว ยังขาดบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม ให้ประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างปลอดภัย เช่น บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี และประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติห้ามบุคคลอื่นขัดขวางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมพร้อมทั้งกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการดังกล่าว<sup>๒๔</sup> ดังนั้น หากจะมีร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... นอกจากไม่ควรบัญญัติในลักษณะการควบคุมการชุมนุมแล้ว ยังต้องมีบทบัญญัติในการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยการห้ามบุคคลใดขัดขวางการใช้เสรีภาพ และผู้ชุมนุมสามารถร้องขอให้เจ้าพนักงานมาช่วยดูแลความปลอดภัยโดยเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิเสธได้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒๘ มกราคม ๒๕๕๘

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๓ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติว่า

๑.ห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบต่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติ ด้วยการใช้อาวุธรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น

๒.ห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนระหว่งการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับของกฎหมายนี้ ด้วยการใช้อาวุธรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น

๓.หากผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนมีเหตุผลอันควรที่กล่าวว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติอาจถูกรบกวน สามารถแจ้งและร้องขอความคุ้มครองได้ที่สถานีตำรวจในเขตอำนาจ ในกรณีนี้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจไม่สามารถปฏิเสธการร้องขอความคุ้มครองโดยที่ไม่มีเหตุอันเหมาะสมได้

ทั้งยังกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓ วรรคหนึ่งและวรรคสองจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามล้านบาท ในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นทหาร พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

มาตรา ๔๓๑-๓<sup>๒๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส กำหนดให้การกระทำใดๆ โดยรวมกลุ่มกันและมีการข่มขู่ ที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การสมาคม การชุมนุม การเดินขบวนประท้วง หรือการอภิปรายของรัฐบาล ต้องระวางโทษจำคุก ๓ ปี และโทษปรับ ๓๕,๐๐๐ ยูโร และหากมีการใช้ความรุนแรงหรือทำลายทรัพย์สินด้วยต้องระวางโทษจำคุก ๓ ปี ปรับ ๔๕,๐๐๐ ยูโร

มาตรา ๔๓๑-๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส กำหนดโทษเพิ่มเติมสำหรับบุคคลที่ทำการขัดขวางการใช้เสรีภาพตามมาตรา ๔๓๑-๓ กล่าวคือ ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกห้ามรับราชการ ถูกห้ามพกพาอาวุธเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี

## ภาคผนวก

- ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ  
ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติ  
การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

(๑)



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่  
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขรับ..... 1753  
วันที่..... ๑๓ ก.พ. ๒๕๕๘  
เวลา..... ๐๙.๓๔ น.

ที่ นร ๐๕๐๓/ ๕๒๗๐

สำนักนายกรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๔ ฉบับ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ จำนวน ๔ ฉบับ

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอ

๑. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ....
๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
๓. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ
๔. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

จำนวน ๔ ฉบับ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นเรื่องด่วน

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จำนวน ๔ ฉบับ พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

กลุ่มงานบริหารทั่วไป  
วันที่ ๑๕๐ / ๒๕๕๘ วันที่ ๑๓ / ก.พ. / ๕๘  
เวลา ๑๐.๑๐ น. ที่ สำนักฯ กทม.  
ส.ป.น. ๑๐๓๐๐

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ

รับที่..... ๓..... / ๒๕๕๘

วันที่..... ๑๓..... / ก.พ. / ๒๕๕๘

เวลา..... ๑๐.๓๑ น.....

ดำเนินการประชุม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๗ (อภิสรา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ  
พ.ศ. ....

---

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

)

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและ  
โดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทย  
เป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือน  
ต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจน  
สุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือน  
สิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
การชุมนุมสาธารณะ  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

..... )  
.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๑) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี

(๒) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตาม  
วัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(๓) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่น  
เพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น

(๔) การชุมนุมภายในสถานศึกษา

(๕) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนา  
ทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

(๖) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน  
หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง  
ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น



มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การประชุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการประชุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการประชุมนั้นจะมีการเดินขบวน หรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอด ทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา ๗ การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจาก พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนัก ของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศ ห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวน การปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- (๒) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (๓) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (๔) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๗ นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

## หมวด ๒

### การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

มาตรา ๑๑ เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด

หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมง คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๒ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลมให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ คำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด

มาตรา ๑๓ ให้ผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๑ และผู้รับคำขอผ่อนผันตามมาตรา ๑๒ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งของบุคคลดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๑๔ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## หมวด ๓

## หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตรา ๑๕ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- (๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควร ต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๖
- (๓) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
- (๔) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒)
- (๕) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖
- (๖) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น
- (๗) ไม่ใช่เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร
- (๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี
- (๓) ไม่พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่
- (๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
- (๕) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ
- (๖) ไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น
- (๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น
- (๘) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
- (๙) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย  
ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจ  
ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

มาตรา ๑๘ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุม  
ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลา  
การชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง

#### หมวด ๔

#### การคุ้มครองความสงบของประชาชน และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๙ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ  
เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้เจ้าพนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงาน  
ประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ

การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจ  
ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่น  
เป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้  
เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสงบของประชาชน การดูแลการชุมนุม  
สาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแล  
การชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนาจความสงบแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
  - (๒) รักษาความปลอดภัยหรืออำนาจความสงบแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม
  - (๓) อำนาจความสงบในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มี  
การชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
  - (๔) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในหรือ  
บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) หรือ (๓)
- ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่ง  
ให้ปิดหรือปรับเส้นทางการจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสงบของ  
ประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ให้พนักงานฝ่ายปกครอง  
หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ  
ตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมาย ให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์ การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๐ ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจ แห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับ เส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุม น้อยที่สุด

มาตรา ๒๑ ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือไม่เลิก การชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแล การชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้ เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือ ควบคุมฝูงชนเพียงเท่าที่จำเป็น

การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ไม่ตัดสิทธิ ของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมี คำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาล พิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศ ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำบังคับให้ผู้ชุมนุม เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามมาตรา ๒๑ ให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา ๖๖ ในที่แลเห็นได้ง่าย  
ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชน  
ทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายใน  
ระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มี  
การชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมาตรของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้  
ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุม  
โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ  
เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล  
ในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ  
เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล  
ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุม  
สถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

มาตรา ๒๔ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมี  
ผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแล  
การชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับ  
มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์  
และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจาก  
เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
  - (๒) ค้น ยึด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น
  - (๓) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ
- ตามมาตรา ๒๑
- (๔) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิก  
การชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๔ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง  
โดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจ  
เป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง  
ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติ  
ตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับ  
มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาล  
เพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา ๖๖ ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ ไม่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง

หมวด ๕  
บทกำหนดโทษ

---

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม ตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๓๑ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๙ (๔) หรือมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้



มาตรา ๓๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติ  
การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

บันทึกวิเคราะห์สรุป  
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ  
พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม ๓๕ มาตรา แบ่งออกเป็น ๕ หมวด คือ หมวด ๑ บททั่วไป (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๙) หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๔) หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๕ ถึงร่างมาตรา ๑๘) หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๙ ถึงร่างมาตรา ๒๖) และหมวด ๕ บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๒๗ ถึงร่างมาตรา ๓๕)

๒.๒ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้

กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะ อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนั้น ได้บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ร่างมาตรา ๓ )

### ๒.๓ บทนิยามคำว่า “การประชุมสภาสาธารณะ”

กำหนดความหมายของนิยาม “การประชุมสภาสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ว่าหมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่รวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชนแต่อย่างใด

นอกจากนั้น “การประชุมสภาสาธารณะ” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การประชุม” (assembly) หมายถึงการเข้ามารวมกัน และเมื่อมีบุคคลเข้ามารวมกันเพื่อใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมสมควรที่จะต้องมีกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมสภาสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

### ๒.๔ หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ

กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มาตรา ๖)

นอกจากนั้น กำหนดให้การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ นั้นจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การชุมนุมสาธารณะกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งได้กำหนดให้การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลเท่านั้นที่จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น เนื่องจากการห้ามจัดการชุมนุมในบริเวณรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลนั้นอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่ผู้ชุมนุมมักใช้บริเวณดังกล่าวในการจัดการชุมนุมสาธารณะเสมอ ดังนั้น จึงให้จำกัดเฉพาะการจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของสถานที่ดังกล่าวเท่านั้นที่จะกระทำมิได้

อย่างไรก็ดี เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงได้ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบบเมตรรอบสถานที่ดังกล่าวได้ (ร่างมาตรา ๗)

และเพื่อเป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ตามปกติ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวน การปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการ สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุล ของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศด้วย

#### ๒.๕ การจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ เป็นการถาวรหรือเป็นการชั่วคราวก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนี้ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๙)

#### ๒.๖ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวน หรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือ เครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม แจ้งการชุมนุมตามวิธีการที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อผู้รับแจ้ง ซึ่งได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตาม พระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๑๐)

เมื่อได้รับแจ้ง ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้รับแจ้งต้องส่งสรุปสาระสำคัญ ในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะทราบถึงหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม รวมถึงการ ดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติ หน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และหากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นจะจัดขึ้น ในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบลเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรม วงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือ พำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ หรือจะจัดขึ้นภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล หรือกีดขวางทางเข้าออก รบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการ สถานที่ทำการหน่วยงาน ของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่าง ประเทศ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้รับแจ้งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งห้ามชุมนุม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ย่อมสามารถอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้นได้ โดยคำวินิจฉัย อุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๑)

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการชุมนุม สาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ให้ผู้นั้นแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผัน กำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการ

ตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการประชุม ในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ และคำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๒)

### ๒.๗ การขออนุญาตสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การขออนุญาตสาธารณะที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการประชุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้ง หรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการประชุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ เป็นการขออนุญาตสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๔)

### ๒.๘ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (มาตรา ๑๕-๑๘)

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลและรับผิดชอบการประชุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลและรับผิดชอบต่อการประชุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องแจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุม และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ ต้องให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะในการดูแลการประชุมสาธารณะ ต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น และต้องไม่ใช่เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๕)

นอกจากนั้น ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุม โดยกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร ต้องไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจ มิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี ต้องไม่พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการประชุมสาธารณะนั้น ต้องไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการประชุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๖)

ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการประชุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา ๑๗) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการประชุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (ร่างมาตรา ๑๘)

**๒.๙ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลชุมนุมสาธารณะ**  
(มาตรา ๑๙-๒๐ )

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่ อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุมรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด และกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในหรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้ โดยเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามคำร้องขอของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๑๙)

นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อน ระหว่างการชุมนุมสาธารณะ และภายหลังการชุมนุมสาธารณะด้วย เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๒๐)

**๒.๑๐ การดำเนินการกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ**

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดแนวทางดำเนินการกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไว้เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้ (มาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๒๔)

(๑) ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะว่า มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง ให้เจ้าพนักงานมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับในกรณีที่ปรากฏว่า มีการจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบลเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระรัชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชนิเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ หรือภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล

และศาล หรือกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการ สถานที่ทำการ หน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการ องค์การระหว่างประเทศ ชุมชน หรือในกรณีที่น่าปรากฏว่า ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศให้ผู้ชุมนุม แก่ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตาม (๑) ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอ นั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่า มีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงาน ดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศ คำสั่งศาลตามมาตรานี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศ โดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

สำหรับศาลที่จะพิจารณาคำขอให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นสมควรเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ตามที่ได้เคยพิจารณา ประเด็นนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓ ว่า โดยที่การชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลแพ่ง เคยใช้อำนาจในทำนองเดียวกันมีคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราว คดีหมายเลขดำที่ ๓๖๐๔/๒๕๕๑ และ คำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๑๓/๒๕๕๑ อีกทั้งศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วประเทศ จึงสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๓) ในระหว่างรอคำสั่งศาล เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจ กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๔) เมื่อศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะตาม (๒) แล้ว แต่ผู้ชุมนุม ไม่ยอมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการ ชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริณทลของพื้นที่นั้น เป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด และ ห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และ ให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม ให้ผู้บัญชาการตำรวจ ที่รับผิดชอบพื้นที่หรือผู้ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการ เลิกการชุมนุมสาธารณะ

(๕) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมี ผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการ ชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไป ในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และค้น ยึดอายัด หรือ รื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือ แนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการ



ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

**๒.๑๐ การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง**

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานดังกล่าวและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตาม ๒.๙ โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมาตรของพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด และห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม ให้ผู้บัญชาการตำรวจที่รับผิดชอบพื้นที่หรือผู้ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะ

เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และค้น ยึด आयัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานและผู้ควบคุมสถานการณ์สามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๕)

#### **๒.๑๑ บทกำหนดโทษ**

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษไว้ ๙ กรณี ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๒๗ ถึง มาตรา ๓๕)

(๑) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ หรือจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล หรือ

จัดการชุมนุมกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการ สถานที่ทำการ หน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะ หรือจัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือเดินขบวน หรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมโดยมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย หรือไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๓) ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๔) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ หรือไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม หรือไม่แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุม และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร หรือปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๕) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุมหรือปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น หรือใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าเกินกว่าขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม หรือบุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น หรือขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสาร หรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๖) ผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ทำให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด และห้ามเข้าไปในพื้นที่ควบคุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับ

ไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนด หรือจะไม่ลงโทษก็ได้

(๗) ผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

(๘) ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

#### ๒.๑๒ ไม่กำหนดบทยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานต่างๆ ใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นและสมควรแก่กรณี อีกทั้งการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินความจำเป็นแห่งกรณีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทยกเว้นความรับผิดของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ตามแนวทางในเรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓



## "การตราพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

"พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ยี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามวรรคสอง หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณา ก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา นี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น"

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗, มาตรา ๑๔)