

กตม. ๗

รายงานผลการพิจารณา

เพื่อเสนอแนะนโยบาย

หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานผลการพิจารณาที่

๓๖ /๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ผู้ร้อง -

ผู้ถูกร้อง -

#### ๑. ความเป็นมา

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการชุมนุมสาธารณะ (หรือการประท้วง) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาล เป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (Individual) มาเป็นการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (Collective)

การชุมนุมโดยสงบและสันติเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นต้นมา

เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ (รายละเอียดตามเอกสารแนบ) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ค้างการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา เมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ซึ่งมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไข และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งต่อมาได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีความเห็นว่าควรดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วหากมีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปจากร่างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อร่างดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

## ๒. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)

## ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาและจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ดังที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เคยศึกษาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗/๒๕๕๓) และได้จัดทำรายงานผลการพิจารณา (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เสนอรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ในครั้งนั้นได้มีข้อเสนอรวม ๘ ประเด็น ซึ่งร่างฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ปรับแก้ตามในบางประเด็น ในการทำข้อเสนอแนะครั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอยืนยันข้อเสนอแนะตามรายงานผลการพิจารณาฯ ซึ่งได้เคยเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

## ๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

- ๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ๔.๒ ปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน
- ๔.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ๔.๔ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- ๔.๕ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
- ๔.๖ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๔.๗ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒
- ๔.๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

- ๔.๙ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓  
 ๔.๑๐ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘  
 ๔.๑๑ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗  
 ๔.๑๒ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑  
 ๔.๑๓ ประมวลกฎหมายอาญา  
 ๔.๑๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน**

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะทุกฉบับที่ได้มีการยกร่างขึ้นแล้ว เห็นควรยืนยันความเห็นเดิมโดยเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การที่รัฐจะออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกและคุ้มครองประชาชนในการชุมนุม การออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นข้อยกเว้นและทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ฉบับที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่นี้ มีบทบัญญัติที่กลับเป็นการควบคุมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนมากกว่าการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ คณะกรรมการฯ จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในบางประเด็นได้เคยเสนอไปแล้ว โดยได้เสนอเป็นรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม ในครั้งนี้ มีบทบัญญัติในร่างที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่แตกต่างจากร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ ๒๐ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและข้อ ๒๑ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายฯ จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

**๕.๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย**

**๕.๑.๑ ประเด็นที่ ๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ**

เนื่องจากหลักการและเหตุผลของกฎหมายดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐต้องเข้ารักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมโดยเคร่งครัด รอบคอบและทันเหตุการณ์ฯ ดังนั้น ชื่อของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวควรเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม

และคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของกฎหมาย

#### ๕.๑.๒ ประเด็นที่ ๒ คำนิยาม

๑) กฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลบังคับเป็นการทั่วไป บุคคลไม่อาจอ้างความไม่รู้กฎหมาย มาเป็นข้ออ้างปฏิเสธความรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้น จึงไม่ควรมีความซับซ้อน ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติคำนิยามซ้อนคำนิยาม เช่น “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะฯ และนำเอาคำว่า “ที่สาธารณะ” มากำหนดนิยามว่าหมายถึงทางหลวง และทางสาธารณะ และนำเอาคำว่า “ทางหลวง” และ “ทางสาธารณะ” มากำหนดนิยามว่า “ทางหลวง” หมายถึง ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และ “ทางสาธารณะ” หมายถึง ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร

๒) “ผู้จัดการชุมนุม” ควรหมายถึง ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ไม่ควรครอบคลุมถึงผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่และความรับผิดชอบในหลายมาตรา จึงไม่ควรรวมบุคคลที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือ ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุม ผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย

#### ๕.๑.๓ ประเด็นที่ ๓ หมวด ๑ บททั่วไป

๑) ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้การชุมนุมที่มีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำใดๆอันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ

##### ความเห็นและข้อเสนอ

การชุมนุมสาธารณะที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๒) ร่างมาตรา ๘ - ๙ กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม และสถานที่ซึ่งการชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงาน โดยสถานที่ดังกล่าวรัฐมนตรีอาจประกาศกำหนดเพิ่มเติมในภายหลังได้

##### ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกินสมควร รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีมากเกินไป และรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลไม่ควรบัญญัติอยู่ในมาตราเดียวกับสถานที่ประทับ ผลของบทบัญญัติทำให้ไม่มีพื้นที่ในการชุมนุม เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการชุมนุมของประชาชน ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่าน

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

#### ๕.๑.๔. ประเด็นที่ ๔ เวลาห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๐ กำหนดห้ามมิให้ปราศรัย หรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะ ในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น รวมทั้งห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน

##### ความเห็นและข้อเสนอ

ตามสถานการณ์ที่เป็นจริงและธรรมชาติการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมา เนื่องจากในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไปเป็นช่วงที่ผู้ชุมนุมเดินทางมาถึงบริเวณที่มีการชุมนุมเรียบร้อยแล้ว การปราศรัยหรือจัดกิจกรรมหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป จึงเป็นไปได้พร้อมเพรียง ดังนั้น ร่างมาตรา ๑๐ จึงไม่ควรห้ามชุมนุมหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป ควรขยายเป็นเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา และอาจมีความจำเป็นต้องมีการเดินขบวนรวมถึงการเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน โดยเฉพาะการรวมตัวกันจากต่างจังหวัดเพื่อเดินทางมาบริเวณที่ชุมนุม จึงไม่ควรห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืนอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นด้วย

#### ๕.๑.๕ ประเด็นที่ ๕ หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๑๑ - ๑๖ กำหนดให้ผู้ชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง กรณีที่แจ้งไม่ทันก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผัน หากผู้รับคำขอมีคำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด และหนังสือแจ้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมซึ่งจะเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายประการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับแจ้งอาจมีคำสั่งให้แก้ไข หรือห้ามการชุมนุม และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้งดการชุมนุมสาธารณะได้ รวมทั้งกำหนดกรณีที่ได้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในหลายกรณี

##### ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวแม้กำหนดให้ผู้ชุมนุมแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานถึงการชุมนุมเป็นการล่วงหน้า แต่หากไม่แจ้งหรือแจ้งไม่ทันก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีผลเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบ จึงเป็นบทบัญญัติที่ถือเอาเรื่องการขออนุญาตเป็นหลัก เท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการที่จะสั่งอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม ซึ่งโดยหลักเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่ใช่การขออนุญาต จึงไม่มีความจำเป็นต้องขออนุญาต และการชุมนุมในที่สาธารณะมักอยู่บนพื้นผิวของการจราจร การต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และโดยหลักการของการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งควรมีวัตถุประสงค์ให้รัฐทราบว่าจะมีการชุมนุมเพื่อให้รัฐเตรียมการในการอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนไม่ใช่เพื่อการขออนุญาตและควรเปิดโอกาสให้มีการแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากมีความจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ แต่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สมควร

ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศฯ

#### ๕.๑.๖. ประเด็นที่ ๖ หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๗ - ๒๐ กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไว้หลายประการ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ห้ามมิให้ผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ห้ามผู้ชุมนุมปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูงผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

##### ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวบางมาตราไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ เนื่องจากผู้จัดการชุมนุมอาจมีภารกิจส่วนตัวที่ต้องออกนอกบริเวณที่ชุมนุมในบางโอกาสและผู้ชุมนุมมีจำนวนมากไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง หรือกรณีห้ามผู้ชุมนุมปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูงผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งข้อความดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการตีความที่บิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของผู้พูดซึ่งอาจทำให้ผู้ชุมนุมต้องมีความรับผิดชอบต่อความหมายนี้ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งข้อห้ามของผู้ชุมนุมตามร่างมาตรานี้ถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามของผู้ชุมนุมในลักษณะนี้ ควรกำหนดเพียงให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมายเพียงพอแล้ว

#### ๕.๑.๗. ประเด็นที่ ๗ หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๒๑ - ๒๘ บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้หลายประการ เช่น

๑) กรณีที่ผู้ชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุม หรือผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือไม่ผ่อนผันหรือผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่แจ้งโดยไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาภายในกำหนด ถือเป็น การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบกฎหมาย เจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

##### ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ส่วนคำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่มีการชุมนุมนั้นกระทบต่อ

ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง จึงจะยกเลิกการชุมนุมได้มิใช่เพราะเหตุไม่ได้แจ้งการชุมนุม

๒) กรณีประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วไม่ออกให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับ ค้น ยึดอายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้

#### ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ ค้น ยึด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้ ขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย (จับกุม ค้น) หรือกระทำต่อทรัพย์สินต้องเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น และต้องผ่านการวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล

๓) การกำหนดให้เจ้าพนักงานอาจใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนตามที่กำหนดได้เท่าที่จำเป็น

#### ความเห็นและข้อเสนอ

การใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนควรกำหนดกรอบและขั้นตอนการควบคุมฝูงชน รวมถึงการใช้กำลังเพื่อให้ยุติการชุมนุม โดยคำนึงถึงหลักการได้สัดส่วนและพอควรแก่เหตุ ไม่ให้ใช้อาวุธปืนโดยเด็ดขาด และรัฐต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

๔) กรณียกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น

#### ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวไม่สมควรบัญญัติไว้ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่กระทำการที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าพนักงานก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่แล้วและจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความระมัดระวังมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฯ และทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ มากยิ่งขึ้น

จากข้อจำกัดตามบทบัญญัติในหมวดนี้ข้างต้นซึ่งขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานมากเกินไป จึงไม่สมควรมีบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

### ๕.๑.๘ ประเด็นที่ ๘ เขตอำนาจศาล

ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใดๆอันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ร่างมาตรา ๒๙)

#### ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งตามหลักการแล้วเป็นเรื่องในทาง

ปกครอง ดังนั้น เรื่องที่พิพาทกันในทางปกครองระหว่างประชาชนผู้ชุมนุม ควรได้รับการพิจารณาพิพากษาในศาลปกครอง และประการสำคัญ ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุม อาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ จึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะแต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อจัดกระบวนการของกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อทั้งประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง และในกรณีสถานการณ์พิเศษก็มีบทบัญญัติยกเว้นการใช้บังคับไว้แล้ว ดังนั้น เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติเกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ จึงไม่ควรบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

#### ๕.๑.๙ ประเด็นที่ ๙ บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดเงื่อนไขของการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดว่าต้องได้รับอนุญาต หรือต้องแจ้งอย่างเป็นทางการ อันเป็นเงื่อนไขที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ดังนั้น บทลงโทษในหมวดนี้จึงขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งร่างมาตรา ๓๐ - ๓๘ บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้ในหลายกรณี เช่น กรณีผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งการชุมนุม หรือกรณีผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุม สนับสนุน หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีผู้ใดโฆษณา หรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินผู้อื่น เป็นต้น นอกจากบทกำหนดโทษจะกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับแล้วยังกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

#### ความเห็นและข้อเสนอ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดมา ซึ่งความผิดที่จะเกิดขึ้นตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ควรใช้โทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษอาญา (จำคุก) ส่วนการกระทำผิดที่เข้าข่ายความผิดอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญาไปตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษไว้

#### ๕.๒ ข้อเสนอแนะนโยบาย

##### ๕.๒.๑ ประเด็นที่ ๑ กลไกรองรับการชุมนุม

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ชุมนุมเนื่องจากความเดือดร้อนจากปัญหาปากท้อง หรือราคาพืชผลตกต่ำ ซึ่งมีการชุมนุมยืดเยื้อยาวนาน เนื่องจากไม่มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปพิจารณาและช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการรับเรื่องที่มีการชุมนุมดังกล่าว ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ก็น่าจะช่วยให้ความทุกข์ร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้ทันท่วงทีมากขึ้น และช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ



### ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐควรกำหนดกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว เช่น ให้งานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง คณะทำงานประสานงานรับเรื่องและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อย่างน้อยต้องประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะทำงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครอง เป็นต้น เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร็ว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติได้เคยเสนอความเห็นดังกล่าวในรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการ ปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. ....

### ๕.๒.๒ ประเด็นที่ ๒ การใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อป้องกัน ระวัง และ สลายการชุมนุม

ที่ผ่านมารัฐได้นำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะ หลายครั้ง ซึ่งโดยหลักการกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงไม่สามารถนำมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะได้ เนื่อง จากการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมีการชุมนุมขึ้นต้องนำ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะมาใช้บังคับก่อน เว้นแต่การชุมนุมโดยสงบแปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง จึงอาจนำกฎหมาย พิเศษด้านความมั่นคงมาใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบน้อยที่สุด และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้กับการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

### ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐบาลไม่ควรบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงควบคู่กับพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะฯ เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นควรใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ก่อน ต่อเมื่อ สถานการณ์แปรเปลี่ยนเป็นจลาจลและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงค่อยใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อน และไม่สมควรนำ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้กับการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

### ๕.๒.๓ ประเด็นที่ ๓ การแปลความบทบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๙ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามที่ ประธานรัฐสภาขอว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไป นี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันใน เขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการ ทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และวรรคสอง บัญญัติว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และ ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น

### ความเห็นและข้อเสนอ

ในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ควรแปลความจนทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่อาจทำได้จริง ไม่เช่นนั้นจะเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

### ๕.๒.๔ ประเด็นที่ ๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมาได้เปิดมิติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะจัดการบริการสาธารณะ

การจัดพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะ อาจช่วยให้ประชาชนที่ประสงค์จะรวมตัวกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่ต้องการสนับสนุน เรียกร้องหรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินในโครงการหรือกิจกรรม หรือทำให้อย่างหนึ่งอย่างใด และช่วยดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมได้มากขึ้น ขณะเดียวกันหากผู้ชุมนุมสามารถสื่อสารความประสงค์จากพื้นที่ได้เช่นเดียวกับการชุมนุมในเมือง ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมได้ เช่น การใช้เส้นทางจราจร เป็นต้น

### ความเห็นและข้อเสนอ

เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนกลุ่มต่างๆจัดการชุมนุมได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัย และจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมให้ประชาชนร่วมชุมนุมสาธารณะ เช่น สามารถเดินทางมายังสถานที่ดังกล่าวได้โดยสะดวก และอำนวยความสะดวกในการบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องสุขา เป็นต้น

### ๖. ความเห็นและมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมด้านบริหาร ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็น ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้นทุกประการ โดยสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)

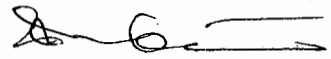
*ดร. พงศาพิชญ์*

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



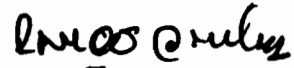
(นายแทจริง ศิริพานิช)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



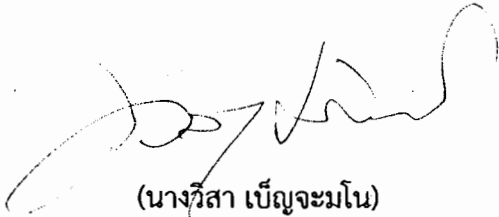
(นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายปริญญา ศิริสารการ)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายพิบูลย์ วราหะไพฑูรย์)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางวิสา เบ็ญจะมโน)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พลตำรวจเอก



(วันชัย ศรีนวนันต์)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตารางสรุปความเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
ชื่อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ชื่อของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวควรเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของกฎหมายที่แสดงถึงการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ
นิยาม (ร่างมาตรา ๕) - การชุมนุมสาธารณะ - ที่สาธารณะ - ทางหลวง - ทางสาธารณะ	- “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะ.... - “ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง....รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ - “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง - “ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร....	- บุคคลไม่อาจอ้างความไม่รู้กฎหมาย มาเป็นข้ออ้างปฏิเสธความรับผิดชอบทางกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายที่ตราขึ้นจึงไม่ควรมีความซับซ้อน ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติคำนิยามซ้อนคำนิยาม เช่น “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะฯ และนำเอาคำว่า “ที่สาธารณะ” มากำหนดนิยามว่าหมายถึงทางหลวงและทางสาธารณะ และนำเอาคำว่า “ทางหลวง” และ “ทางสาธารณะ” มากำหนดนิยามว่า “ทางหลวง” หมายถึงทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และ “ทางสาธารณะ” หมายถึง ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร
นิยาม (ร่างมาตรา ๕) - ผู้จัดการชุมนุม	- “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและให้หมายความรวมถึง.... ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ....	“ผู้จัดการชุมนุม” ไม่ควรครอบคลุมถึงผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่และความรับผิดชอบในหลายมาตรา จึงไม่ควรรวมบุคคลที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือ ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุม ผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย
การชุมนุมสาธารณะที่ต้องได้รับการอนุญาต	- การชุมนุมสาธารณะใดมีการขัดขวางหรือกีดขวาง	- การชุมนุมสาธารณะที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกติกา

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
(ร่างมาตรา ๗ วรรคสอง)	มิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น...ไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ	ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
พื้นที่ห้ามชุมนุม (ร่างมาตรา ๘ )	- การจัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่และเขตปริณทล ระยะรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากสถานที่ประทับพระมหากษัตริย์.... รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล จะกระทำมิได้	- ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบัญญัติแยกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลออกจากมาตราที่บัญญัติถึงสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์...
พื้นที่ห้ามกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการ (ร่างมาตรา ๙)	- การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก.... (๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ..... (๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด	- ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นการให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีมากเกินไป
กำหนดเวลาที่ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๐)	- การปราศรัย หรือการจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะ ในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น การเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน จะกระทำมิได้	- ควรขยายเวลาจาก ๒๒.๐๐ นาฬิกา เป็น ๒๔.๐๐ นาฬิกา และไม่ควรถามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืนอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมสาธารณะต้องระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่น
หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ(ร่างมาตรา ๑๑ - ๑๖)	- ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมนั้นอาจกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ....ให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง)	- บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวถือเอาเรื่องการขออนุญาตเป็นหลัก ซึ่งโดยหลักเสรีภาพในการชุมนุม นั้นไม่ใช่เรื่องการขออนุญาต  - ควรเปิดโอกาสให้มีการแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากมีความจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
	<p>- หนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ จะต้องมียรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๑ วรรคท้าย)</p> <p>- การชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดกรณีดังต่อไปนี้เป็นการชุมนุมสาธารณะที่มีผลกระทบต่อมาตรา ๑๑ (๑) ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ</p> <p>.....</p> <p>(ร่างมาตรา ๑๒)</p> <p>- ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อมาตรา ๘.... ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้แก้ไขภายในเวลากำหนด (ร่างมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง)</p> <p>- หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม.... ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม.... (ร่างมาตรา ๑๓ วรรคสอง)</p> <p>- กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่ง.... ให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือ.... (ร่างมาตรา ๑๓ วรรคสาม)</p> <p>- ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๓ วรรคท้าย)</p> <p>- ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้.... มีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อม</p>	<p>- บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแต่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ จึงไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว</p>

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
	<p>คำขอผ่อนผัน.... (ร่างมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง)</p> <p>- ให้ผู้รับคำขอมิหนังสือแจ้งผล....คำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๔ วรรคสอง)</p> <p>- การชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ....ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๖)</p>	
<p>หมวด ๓ หน้าที่ของ ผู้จัดการชุมนุมและ ผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๗ - ๒๐)</p>	<p>- ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม</p> <p>(๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ</p> <p>.....</p> <p>(๗) ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด</p> <p>(ร่างมาตรา ๑๗)</p> <p>ห้ามมิให้ผู้ชุมนุมกระทำการ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ....</p> <p>(๒) ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจ มิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง</p>	<p>- บทบัญญัติบางมาตราไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดเวลาในการชุมนุม เป็นต้น และไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งข้อห้ามของผู้ชุมนุมตามร่างมาตรานี้ถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามของผู้ชุมนุมในลักษณะนี้ ควรกำหนดเพียงให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมายเพียงพอแล้ว</p>

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
	<p>.....</p> <p>(๑๑) ปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูง ผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง....</p> <p>.....</p> <p>(ร่างมาตรา ๑๘)</p>	
<p>หมวด ๔ การคุ้มครอง ความสงบของ ประชาชนและการดูแล การชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๑ -๒๘)</p>	<p>- ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ....ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๑ มีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘....ให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายใน ระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ....ให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการ ชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>.....</p> <p>(ร่างมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง)</p>	<p>- คำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่มีการชุมนุมนั้นกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง จึงจะยกเลิกการชุมนุมได้มิใช่เพราะเหตุไม่ได้แจ้งการชุมนุม</p>
	<p>- การปฏิบัติตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการ ชุมนุมสาธารณะ....ให้เจ้าพนักงานใช้กำลังหรือ</p>	<p>- การใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนควรกำหนดกรอบและขั้นตอนการควบคุมฝูงชน รวมถึง การใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุม โดยคำนึงถึงหลักการได้สัดส่วนและพอควรแก่เหตุ ไม่ให้ใช้อาวุธปืน</p>



หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
	เครื่องมือควบคุมฝูงชนตามที่กำหนดไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็น (ร่างมาตรา ๒๓ วรรคท้าย)	โดยเด็ดขาด และรัฐต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ
	- กรณีประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วไม่ออกให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับ คั้น ยึด आयัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้ (ร่างมาตรา ๒๕)	- การกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ คั้น ยึด आयัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้ ขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย (จับกุม คั้น) หรือกระทำต่อทรัพย์สินต้องเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น และต้องผ่านการวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล
	- เจ้าพนักงาน....ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น.... (ร่างมาตรา ๒๘ วรรคสอง)	- บทบัญญัติดังกล่าวไม่สมควรบัญญัติไว้เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่กระทำการที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าพนักงานก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่แล้วและจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความระมัดระวังมากขึ้น และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัตินี้มากยิ่งขึ้น
หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๙)	- บรรดาข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ....ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ร่างมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง) - การดำเนินคดีใดๆ.... หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม.... (ร่างมาตรา ๒๙ วรรคสอง)	- ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุม อาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ จึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ นอกจากนั้น เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติเกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ จึงไม่ควรบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ
บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๓๐ - ๓๘)	- บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้ในหลายกรณี เช่น	- ความผิดที่จะเกิดขึ้นตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ควรใช้โทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) ไม่ใช่

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
	<p>(๑) ผู้จัดการชุมนุม...มิได้แจ้งการชุมนุม.... (ร่างมาตรา ๓๐)</p> <p>(๒) ผู้ใดจัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุม สนับสนุน หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.... (ร่างมาตรา ๓๑)</p> <p>(๓) ผู้จัดการชุมนุม....ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน.... (ร่างมาตรา ๓๒)</p> <p>(๔) ผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๘(๑).... (ร่างมาตรา ๓๓)</p> <p>(๕) ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงาน.... (ร่างมาตรา ๓๔)</p> <p>(๖) ผู้ใดโฆษณา หรือประกาศด้วยประการใดๆ ให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินผู้อื่นในระหว่างการชุมนุม.... (ร่างมาตรา ๓๕)</p> <p>(๗) ผู้ชุมนุมซึ่งเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๖ และไม่ออกจากพื้นที่ควบคุม.... (ร่างมาตรา ๓๖)</p> <p>(๘) ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมาย....พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมพื้นที่ควบคุม.... (ร่างมาตรา ๓๗)</p> <p>(๙) นอกจากบทกำหนดโทษจะกำหนดโทษจำคุกและ</p>	<p>โทษอาญา (จำคุก) ส่วนการกระทำผิดที่เข้าข่ายความผิดอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญาไปตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษไว้</p>

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
	โทษปรับแล้วยังกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (ร่างมาตรา ๓๘)	
กลไกรองรับการชุมนุม		รัฐควรกำหนดกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว เช่น ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะทำงานประสานงานรับเรื่องและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะทำงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร็ว
การใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อป้องปราม ระงับ และสลายการชุมนุม		รัฐบาลไม่ควรบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นควรใช้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ก่อนต่อเมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนเป็นจลาจลและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงค่อยใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อน และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้กับการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น
การแปลความบทบัญญัติกฎหมาย		ในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ควรแปลความจนทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่อาจทำได้จริง ไม่เช่นนั้นจะเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๙
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่		เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม โดยมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัย และจัดหาสถานที่ที่เหมาะสม

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	ความเห็นและข้อเสนอ
อำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ		ให้ประชาชนร่วมชุมนุมสาธารณะ เช่น สามารถเดินทางมายังสถานที่ดังกล่าวได้โดยสะดวก และอำนวยความสะดวกในการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องสุขา เป็นต้น