



ที่ สม ๐๐๐๗/ ๒๑

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารบี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานรัฐสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมาย ที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๕)
ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)
บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการปรับปรุง
กฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเรียนว่า ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔
เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบกับรายงานผลการพิจารณาเพื่อ
เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุม
สาธารณะ พ.ศ. และให้เสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป รายละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วยนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๙๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๓

กสม. ๗

รายงานผลการพิจารณา
เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

รายงานผลการพิจารณาที่ ๒๑๐ /๒๕๕๔

เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการชุมนุมสาธารณะ (หรือการประท้วง) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาล เป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (Individual) มาเป็นการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective)^๑

การชุมนุมโดยสงบและสันติเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights (UDHR))^๒ รวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR))^๓ ได้รับการรับรองเสรีภาพดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม

^๑ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักการทั่วไปและข้อจำกัด. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.enlightened-jurists.com/directory/94/เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ.html>

^๒ กรมองค์การระหว่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ๒๕๕๑. หน้า ๒๖

ข้อ ๒๑ (๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ

(๒) บุคคลใดไม่อาจถูกบังคับให้สังกัดสมาคมหนึ่งได้

^๓ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย", กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๔๖, หน้า ๑๖๒

ข้อ ๒๑ การชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดสิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

๒๕๔๐ นอกจากนี้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention On The Rights of the Child (CRC))^๔ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕ ก็ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของเด็กและเยาวชนไว้ด้วยเช่นกัน

ในส่วนของประเทศไทยได้รับการรับรองในการชุมนุมโดยสงบมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓^๕ ให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสากลดังกล่าว แต่ทั้งนี้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพนั้นอาจถูกจำกัดได้ เพื่อคุ้มครองความสะอาดของบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ที่ผ่านมาตั้งแต่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับ เมื่อมีการชุมนุมหรือประท้วง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงนำกฎหมายอื่นมาใช้ในการดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเลือกนำกฎหมายฉบับใดมาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะครั้งนั้น ในขณะที่เดียวกันบุคคลที่สามที่จะใช้พื้นที่สาธารณะนั้นก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามวัตถุประสงค์โดยตรงของกฎหมายที่ต้องการแบ่งปันพื้นที่สาธารณะสำหรับผู้ที่เสรีภาพในการชุมนุมกับเสรีภาพในการใช้พื้นที่สาธารณะในลักษณะอื่น เช่น เสรีภาพในการเดินทาง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

^๔ อ้างแล้ว ๓ หน้า ๔๒

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการจัดการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

(กสม.) เห็นว่า หากจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกมามีบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะ ก็ต้องตราขึ้นโดยมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการจัดการชุมนุมสาธารณะบนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเห็นว่าควรได้ดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๕๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และคำสั่ง ที่ ๑๐๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอแนะกรอบการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นด้านสิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้มีการศึกษาและประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะทุกฉบับที่มีการยกถามมาแล้ว รวมทั้งเอกสารทางวิชาการ ได้แก่ รายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ความคิดเห็นและข้อมูลจากเวทีสัมมนา/เสวนา คำพิพากษาของศาลทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ทั้งกฎหมายไทยและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ยังได้ศึกษาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เช่น สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน รวมถึงแถลงการณ์และบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการชุมนุมสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่มีการยก ร่างที่ผ่านมา ซึ่งเท่าที่ปรากฏมีการดำเนินการทั้งในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน รวม ๗ ฉบับ ได้แก่

(๑) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยคณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ ชัดต่อกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ประเทศชาติหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนการชุมนุมไม่น้อย กว่า ๔๘ ชั่วโมง และจำกัดเวลาในการชุมนุมในที่สาธารณะ ประกอบกับให้หัวหน้าสถานีตำรวจ ประจำท้องที่มีอำนาจสั่งให้เลิกการชุมนุมหากปรากฏพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การ ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดย พลตำรวจเอก อิศระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ยกร่างขึ้นเพื่อรับรอง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ และสิทธิของผู้อื่น โดยกำหนดให้การชุมนุมในที่สาธารณะบางลักษณะต้องมีการยื่นขออนุญาตต่อ คณะกรรมการพิจารณาคำขอ และกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุม หรือประธานกรรมการพิจารณาคำขอต้องสั่งให้ยุติการชุมนุม หากการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดความไม่สงบ ก่อความเดือดร้อนหรือ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดให้ประธานกรรมการพิจารณาคำขอมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ เข้าสลายการชุมนุมได้

(๓) ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชนและคณะ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

(ก) กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธ แต่การชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นและความสงบเรียบร้อย ภายในประเทศ

(ข) กำหนดให้การชุมนุมในที่สาธารณะในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ มีการใช้ช่องทางเดินรถหรือผิวจราจร มีการตั้งเวทีปราศรัยกีดขวางการจราจรหรือการสัญจรของ ประชาชน มีการใช้เรื่องขยายเสียง หรือภาพนิ่ง หรือภาพเคลื่อนไหว มีการใช้ยานพาหนะ หรือ

เคลื่อนย้ายสถานที่ชุมนุมจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ

(ค) กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะทุกจังหวัด มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(ง) ให้ประธานกรรมการพิจารณาคำขอมีอำนาจสั่งยุติการชุมนุมในที่สาธารณะในกรณีไม่มีผู้จัดการชุมนุมดูแลการชุมนุมนั้น หรือการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้อื่นหรือสาธารณะ หรือมีเหตุก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือการชุมนุมที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

(จ) กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญา

(๔) ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

(ก) การชุมนุมจะเกิดขึ้นได้ต้องมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน

(ข) มีการป้องกันและห้ามมิให้ชุมนุมใกล้สถานที่สำคัญ เช่น สถานที่ราชการ พระราชวัง โรงพยาบาล เป็นต้น

(ค) มีการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยที่ชัดเจน โดยให้อำนาจของพนักงานมีดุลพินิจสั่งเลิกและสลายการชุมนุมได้ ทั้งนี้ ตามความจำเป็นและพฤติการณ์

(ง) มีการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

(จ) นอกจากนี้ยังให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขอกำลังทหารและอาสาสมัครเข้าช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้ และกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

(๕) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ และมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓ โดยขณะนี้อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

(ก) กำหนดหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

(ข) กำหนดบทนิยามคำว่า “การประชุมชุมชุมสาธารณะ” ขึ้น เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย

(ค) การจำกัดเสรีภาพในการประชุมชุมชุมสาธารณะเฉพาะการประชุมชุมชุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องเท่านั้น

(ง) การประชุมชุมชุมสาธารณะที่จะได้รับการคุ้มครองต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการประชุมชุมชุมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(จ) กำหนดให้ “ผู้ประสงค์จะจัดการประชุมชุมชุมสาธารณะ” ซึ่งหมายความรวมถึง ผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมประชุมชุมชุมในวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง มีหนังสือแจ้งการประชุมชุมชุมตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศต่อ “ผู้รับแจ้ง” ก่อนเริ่มการประชุมชุมชุมไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง

(ฉ) “ผู้จัดการประชุมชุมชุม” มีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการประชุมชุมชุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการประชุมชุมชุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการประชุมชุมชุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบเข้าเป็นระยะ เป็นต้น ส่วนหน้าที่ของ “ผู้ชุมนุมที่ดี” ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการประชุมชุมชุมโดยเปิดเผยตัว ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่ากรณีใดๆ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น เป็นต้น

(ช) กรณีที่มีการประชุมชุมชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการประชุมชุมชุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ให้เจ้าพนักงานดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๖) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

(ก) การประชุมชุมชุมจะเกิดขึ้นได้ต้องมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน

(ข) มีการป้องกันและห้ามมิให้ชุมนุมใกล้สถานที่สำคัญ เช่น สถานที่ราชการ พระราชวัง โรงพยาบาล

(ค) มีการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยที่ชัดเจน โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการสั่งเลิกและสลายการประชุมชุมชุมได้

(ง) นอกจากนี้ยังให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขอกำลังทหารและอาสาสมัครเข้าช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้ และกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

(๗) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ.

ร่างโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หลักการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ต้องไม่นำกฎหมายที่ไม่ได้มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการชุมนุมมาใช้บังคับกับการชุมนุมโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจราจรทางบกฯ พระราชบัญญัติทางหลวงฯ พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ฯลฯ โดยกฎหมายฉบับนี้ควรสร้างดุลยภาพในการใช้สิทธิและเสรีภาพของคนสองกลุ่มที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน ได้แก่ เสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุม และสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปในการใช้ที่ทางสาธารณะ และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มอบอำนาจให้รัฐและเจ้าหน้าที่กำหนดมาตรการทางปกครองในการดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น จึงควรมีสถานะเป็นกฎหมายปกครองไม่ใช่กฎหมายอาญา

๒.๒ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

(๑) รายงานโครงการศึกษาแนวทางการสร้างสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ ภายใต้ชุดโครงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับสุขภาวะ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา^๖ ซึ่งได้มีการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของประเทศต่างๆ เช่น สหพันธรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี รวมถึงกฎหมายภายในประเทศ และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง และยกร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. ด้วย

(๒) วิทยานิพนธ์ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ของนายวินิจ เจริญชัยยง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๓๙^๗ ได้ศึกษาถึงกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม และกรอบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

^๖ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. โครงการศึกษาแนวทางการสร้างสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ : ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. , สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ๒๕๕๓,

^๗ วินิจ เจริญชัยยง, กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

(๓) วิทยานิพนธ์ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ของนางสาววารุณี วัฒนประดิษฐ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๕๑^๔ ได้ศึกษาถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการจัดการชุมนุมและมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ป้องกัน ระวังยับยั้งการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือละเมิดต่อกฎหมาย โดยแบ่งประเภทการชุมนุมในประเทศไทยเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติและภาวะไม่ปกติ เช่น มีการปฏิวัติ รัฐประหาร โดยได้ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ขอบเขตของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม รูปแบบ ระบบและลักษณะของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมในอันที่จะส่งเสริมคุ้มครองและให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่ใช้เสรีภาพนี้ ตลอดจนบุคคลหรือกลุ่มคนที่อาจถูกกระทบสิทธิเสรีภาพจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วยเช่นกัน

(๔) บทความเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ” โดยนายปรกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๕ ซึ่งได้แยกศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศโดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว (เช่นเดียวกับประเทศไทย) ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย) สำหรับกลุ่มที่สอง ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (แผ่นดินใหญ่ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง)

(๕) บทความเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา

^๔ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑

^๕ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ๐๙๐๔.๑/๕๔๙ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่อง บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เข้าถึงได้จาก <http://www.lrc.go.th/library/research/DocLib5/Forms/AllItems.aspx>

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^{๑๑} ในบทความนี้ได้กล่าวถึงหลักการทั่วไปของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมหรือการสมาคมของประชาชนเกาหลีใต้ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๑๙๘๗ มาตรา ๒๑ ว่าด้วยเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การรวมตัวชุมนุม การสมาคม สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สรุปความได้ว่า ประชาชนทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูดและการพิมพ์ รวมทั้ง เสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมและการสมาคม การกำหนดให้ขออนุญาตหรือให้นำข้อความหรือข่าวไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่ หรือการกำหนดให้ขออนุญาตรวมตัวชุมนุมและการสมาคมจะกระทำไม่ได้ ทั้งนี้ การพูดหรือการพิมพ์อันเป็นการล่วงละเมิดของบุคคลอื่น หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนจะกระทำมิได้เช่นกัน

(๖) บทความเรื่อง การชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน โดยนางสาววรนาří สิงโต นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติโดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ^{๑๒} โดยได้ศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองชาวเยอรมันที่ได้รับการรับรองตามมาตรา ๘ ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนี (Grundgesetz) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้ประชาชนชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและปราศจากอาวุธโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษารัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน มาตรการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุมและบุคคลที่อาจถูกกระทบจากการชุมนุมหรือเดินขบวน ข้อห้ามหรือข้อจำกัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมและการเยียวยาความเสียหาย

(๗) บทความเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา

^{๑๑}จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_๘๕๗.pdf

^{๑๒}วรนาří สิงโต. การชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_๘๕๘.pdf

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^{๒๖} ในบทความได้กล่าวถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติรับรองไว้ สรุปความได้ว่า เสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวชุมนุมกันเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด รัฐไม่อาจแทรกแซงจำกัดเสรีภาพนี้ได้ ถ้าเข้าเงื่อนไขครบ ๔ ประการ คือ การชุมนุมโดยสงบ โดยปราศจากอาวุธ ในสถานที่ส่วนบุคคล และในสภาวะการณ์ปกติ ซึ่งไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

(๘) บทความเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^{๒๗} ในบทความได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน และข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพดังกล่าว ในอันที่จะนำไปใช้เป็นประโยชน์แก่การแก้ไขปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศไทยให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศ ตลอดจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของไทยในอนาคตด้วย

(๙) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ^{๒๘} สรุปว่า การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะถือเป็นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญ แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ วิธีการ ข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เฉพาะกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะในภาวะปกติ ในอันที่จะกำหนดกรอบกติกาในการชุมนุมสาธารณะ ทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะถูกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ พร้อมกับได้เสนอความเห็นต่อแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในประเด็นต่างๆ เช่น บททั่วไป ขอบเขตของกฎหมาย บทนิยามที่เกี่ยวข้อง บทกำหนดความรับผิดชอบ หน้าที่ และข้อปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะ บทกำหนด

^{๒๖} จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.lrc.go.th/library/research/DocLib6/Right%20to%20Assembly.pdf>

^{๒๗} จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.enlightened-jurists.com/page_print/127/parent/94

^{๒๘} อ้างแล้ว ๙

อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และข้อปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการอุทธรณ์ และบทกำหนดโทษ ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือองค์การพัฒนาเอกชน จัดให้มีเวทีแสดงและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระสำคัญที่ควรบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติเรื่องนี้ เพื่อให้มีการขับเคลื่อนทางสังคมคู่ขนานไปกับการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

๒.๓ ความคิดเห็นและข้อมูลจากเวทีสัมมนา / เสวนา

(๑) รายงานสรุปการประชุมโครงการเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “การประชุมสาธารณะ : เสรีภาพที่ต้องการกรอบกติกา” เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ณ โรงแรมรามารการ์เด็นท์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งในที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ควรนำร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีกลับไปพิจารณาใหม่ เนื่องจากบทบัญญัติต่างๆ เป็นการให้อำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการจัดการกับการชุมนุมมากกว่าการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ชุมนุม

(๒) สรุปความเห็นจากเวทีเสวนา ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ต่างได้นำเสนอหลักการ ข้อมูล และข้อเสนอแนะในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นไปในทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคม และไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

(๓) สรุปเวทีรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว มีบางส่วนเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังมีความจำเป็น แต่จะต้องมีสาระสำคัญที่ไม่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

(๔) ประมวลข้อมูลจากแบบรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เข้าร่วมการประชุมได้แสดงความคิดเห็นในแบบรับฟังความคิดเห็นแบบปลายเปิด จำนวน ๘๕ ฉบับ รวม ๗ ประเด็น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑) ประเด็นการแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อการแจ้งการประชุมให้ทราบล่วงหน้า เนื่องจากเกรงว่ารัฐบาลจะจัดกำลังเจ้าหน้าที่มาจัดการหรือขัดขวางผู้ที่เข้ามาร่วมชุมนุม และถึงแม้จะเป็นเพียงการแจ้งเพื่อทราบโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่ในกรณีที่ไม่สามารถแจ้งภายใน

กำหนดเวลาจะต้องมีการขอผ่อนผันและได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะจัดการชุมนุมได้ จึงเท่ากับว่าต้องขออนุญาตก่อนการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

๒) ประเด็นการให้องค์กรตุลาการเป็นผู้สั่งห้ามการชุมนุมแทนฝ่ายปกครอง

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ศาลเป็นผู้สั่งห้ามการชุมนุมนั้น อาจตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลได้ และขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยนำเอาศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมาใช้อำนาจทางปกครองหรือทางบริหาร หากต้องการให้การสั่งการเกี่ยวกับการชุมนุมเป็นไปด้วยความรอบคอบ ควรจัดให้มีคณะกรรมการร่วม ประกอบด้วย ตัวแทนจากศาล พนักงานอัยการ ตำรวจ และตัวแทนผู้ชุมนุมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

๓) ประเด็นเขตอำนาจศาล

ในประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่าศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐควรเป็นศาลปกครอง เนื่องจากการจัดการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องในทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายเห็นว่าศาลที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ชุมนุมควรเป็นศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ชุมนุมนั้น เนื่องจากมีที่ทำการทั่วทุกจังหวัด

๔) ประเด็นบทกำหนดโทษจำคุกผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม กรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ควรกำหนดบทบาบทหน้าที่และบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายไว้ให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดหน้าที่และขอบเขตแห่งสิทธิในการปฏิบัติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการชุมนุม เช่น ผู้ชุมนุม ผู้นำการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมที่ถูกห้ามหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขกฎหมาย เป็นเรื่องการขัดคำสั่งทางการปกครอง การลงโทษจึงควรเป็นโทษทางปกครอง (โทษปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษอาญา (โทษจำคุก) เพราะการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่กระทำความผิดไม่ใช่อาชญากร จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้

๕) ประเด็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชุมนุม

ในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า การห้ามการชุมนุมในสถานที่ทำการของรัฐ เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เป็นการจำกัดสิทธิมากเกินไป เพราะกระบวนการเรียกร้องจะต้องมีการกดดันด้วยการชุมนุมในสถานที่เหล่านี้ และควรมีการกำหนดเขตกันชนสำหรับกรณีผู้ชุมนุมที่มีความเห็นขัดแย้งหรือตรงข้ามกัน เพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าหรือยั่วยุอันจะนำไปสู่การเกิดความรุนแรง

(๖) บทนิยาม

ในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า บทนิยาม “ผู้จัดการชุมนุม” ยังไม่มีความชัดเจนและมีการขยายความมากเกินไป ส่วนในเรื่องเขตอำนาจศาลนั้น การที่นิยามความหมายว่าให้หมายถึงศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่นั้น ๆ เห็นว่าโดยหลักการแล้วเรื่องนี้ควรเป็นเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือหากต้องการความยืดหยุ่นก็อาจกำหนดให้เป็นไปตามลักษณะแห่งคดีว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

(๕) สรุปเวทีรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ณ โรงแรม บีพี สมิทลา โฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท จังหวัดสงขลา ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย วิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนจากภาคประชาชนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ สรุปประเด็นได้ ดังนี้

ประเด็นวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี)

๑) การแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง
 ๒) การให้องค์กรตุลาการเป็นผู้สั่งห้ามการชุมนุมแทนฝ่ายปกครอง
 ๓) ศาลที่มีเขตอำนาจ
 ๔) บทกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฯ หมวด ๕

๕) หากมีผู้ชุมนุมบางส่วนหรือมีผู้แอบแฝงเข้ามาในที่ชุมนุมได้กระทำความผิดกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น จะถือว่าผู้ชุมนุมทั้งหมดกระทำความผิดกฎหมายด้วยหรือไม่

๖) ประเด็นอื่นๆ ได้แก่

(ก) การกำหนดโทษจำคุก การให้ทรัพย์สินที่ยึดได้จากการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ตกเป็นของแผ่นดิน

(ข) การไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนในการยกร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

(ค) ไม่มีการนิยามคำว่า “อาวุธ” จึงต้องใช้นิยามทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอาจทำให้ธรรมชาติของการชุมนุมของประชาชนในเรื่องนี้มีความผิดและต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้การชุมนุมซึ่งเป็นเสรีภาพของประชาชนอาจถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายไปในทางที่ไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

หลังจากนั้นวิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนจากภาคประชาชนได้ร่วมกันอภิปราย แสดงความเห็น และมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) การเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งในมาตรา ๑๙ ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติของการชุมนุม เนื่องจากการ

ชุมนุมจะใช้ระยะเวลาเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของรัฐ รัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้ามาแก้ไขปัญหาเมื่อใด ซึ่งขัดกับบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งให้ผู้รับแจ้งทราบว่าจะชุมนุมในระยะเวลาเท่าใด

๒) การจะอนุญาตให้ชุมนุมหรือชุมนุมต่อไปได้หรือไม่ โดยให้อำนาจฝ่ายตุลาการใช้กฎหมายบริหารประเทศแทนฝ่ายบริหารนั้น ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ การสั่งห้ามและเลิกการชุมนุมดังกล่าว จึงควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเท่านั้น

๓) การที่กำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งต่อผู้รับแจ้งล่วงหน้าก่อนการชุมนุมสาธารณะหรือจะต้องขออนุญาตก่อน นั้น ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ

๔) บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี) นี้ บัญญัติเฉพาะเจาะจงให้อำนาจศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่ชุมนุม เป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งมีวิธีการพิจารณาคดีข้อสันนิษฐานว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกัน คือ ระหว่างเอกชนกับเอกชน ดังนั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะให้ศาลดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีอำนาจเหนือกับเอกชน

๕) พระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้ง เกิดจากสาเหตุที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วหากประชาชนไม่เดือดร้อนก็จะไม่มาเรียกร้องหรือชุมนุมประท้วง ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐได้จัดการแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วแล้ว การชุมนุมก็จะไม่เกิดขึ้นหรือยุติโดยเร็ว และไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายนี้ใช้บังคับ

๖) กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะควรมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยและระเบียบของสังคม และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมสาธารณะ ไม่ใช่ออกมาเพื่อลดรอนสิทธิของประชาชน ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่ให้กระทำและควบคุมผู้ชุมนุมมากกว่าที่จะกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะ นอกจากนี้ ถ้ารัฐบาลทุกรัฐบาลสามารถที่จะเอาใจใส่ต่อความรู้สึกของประชาชน และบำบัดทุกข์บำรุงสุขด้วยการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร็ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

๗) ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อวิถีชีวิตคนท้องถิ่นและรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง และไม่สมควรที่จะออกมาบังคับใช้

๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ต้องมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

๙) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อกลุ่มผู้ชุมนุมใหม่ และต้องมีการฝึกทักษะการยุติการชุมนุมโดยไม่ต้องใช้อาวุธ ให้เป็นไปตามหลักสากล

๑๐) กฎหมายไม่ควรกำหนดให้ฝ่ายตุลาการหรือศาลเกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจสั่งห้ามและเลิกการชุมนุม

๑๑) ประชาชนในภาคใต้มีความกังวลเนื่องจากมีโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการกำลังจะเกิดขึ้นในท้องที่ต่างๆ เช่น โครงการทำเรื่อน้ำลึกในจังหวัดสตูล เป็นต้น ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนท้องถิ่นอย่างรุนแรง ดังนั้น หากมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะแล้ว ประชาชนจะไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประท้วงต่อรัฐบาลหรือเจ้าของโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวได้เลย

๒.๔ คำพิพากษาของศาล

(๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๙ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙^{๑๕}

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้

^{๑๕} http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=142&Itemid=94&length

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ที่ ๕๑/๒๕๔๙ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙^{๑๖}

กรณีแกนนำด้านท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย สาเหตุจากการใช้กำลังสลายกลุ่มผู้ชุมนุมที่หน้าโรงแรม เจ. บี.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก และมีการจับกุมผู้ชุมนุมประมาณห้าสิบคนดำเนินคดี เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ จากภาพเหตุการณ์และข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้ร่วมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การผลักดันให้มีการสลายการชุมนุมอันเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ กับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจอยู่ชุมนุมต่อไปเพื่อรื้อยี่นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่โรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้ ศาลปกครองสงขลาได้พิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔

(๓) คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ที่ ๑๖๐๕/๒๕๕๑ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑^{๑๗}

โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าในเหตุการณ์สลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีประชาชนเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก โดยประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภาชั่วคราวมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งศาลปกครองกลางมีความเห็นว่าการชุมนุมหน้ารัฐสภาดังกล่าวมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางได้กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้

(๔) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๗/๒๕๔๕

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว คดีข้อพิพาท

^{๑๖} อ้างแล้ว ๘ หน้า ๗

^{๑๗} อ้างแล้ว ๘ หน้า ๗ - ๘

ในทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะแห่งคดีที่บุคคลจะใช้สิทธิทางศาลแตกต่างจากคดีประเภทอื่น ดังนั้น เมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ศาลอื่นย่อมไม่มีอำนาจรับคดีคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษา

๒.๕ แลกเปลี่ยนและบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการประชุมสมัชชาสาธารณะ

(๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ออกแถลงการณ์ต่อสาธารณชน แสดงความเห็น ข้อเสนอแนะ และความห่วงกังวลต่อสถานการณ์การประชุมสมัชชาสาธารณะที่ผ่านมาหลายวาระ อาทิ มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ออกแถลงการณ์ขอให้ทุกฝ่ายเคารพสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การดำเนินการควรเป็นไปอย่างสันติวิธี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายรัฐบาลควรดำเนินการโดยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะนำไปสู่ความรุนแรงหรือการสลายการชุมนุม กรณีเกิดความรุนแรงขึ้นแล้ว ขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำและผลแห่งการกระทำที่เกิดขึ้น รวมถึงการให้ข้อคิดเห็นต่อกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ท่ามกลางสถานการณ์การประชุม ให้กระทำด้วยความระมัดระวัง โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่กระทำใดๆ เกินสมควรแก่เหตุและเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น และหากการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน สามารถร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแทนได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้มีคำแถลงและทำที่ต่อกรณีการประชุมเพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้าช่วยเหลือในเรื่องเศรษฐกิจและปัญหาปากท้องของประชาชน อาทิ เหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซ ไทย - มาเลเซีย โดยขอให้รัฐบาลทบทวนนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ก่อนดำเนินการใดๆ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อพิจารณาประกอบการตัดสินใจด้วย

(๒) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือที่ สม ๐๐๐๑/๙๘ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง กรณีร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ ซึ่งได้ชี้แจงต่อกลุ่มรักท้องถิ่นบ่อนอก และคณะ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ สรุปได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กระทำไปด้วยเจตนาที่จะให้รัฐบาลและรัฐสภาได้รับทราบข้อคิดเห็นจากประชาชนและคำนึงถึงผลกระทบต่อภารกิจสิทธิและเสรีภาพ และผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยสะท้อนมุมมองจากการประมวลความเห็นของประชาชนที่ห่วงใยในเรื่องนี้เป็น

สำคัญ และให้รัฐบาลและรัฐสภาหันกลับมาพิจารณาถึงข้อทักท้วง ข้อห่วงใย ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะที่มีเจตนาไม่ให้เกิดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแท้จริง

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

๓.๑ กฎหมายของประเทศไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย”

วรรคสาม “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือมีหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

วรรคสี่ “การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น”

วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

วรรคสอง “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

วรรคสาม “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

มาตรา ๒๑๘ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

มาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย”

มาตรา ๒๘๗ วรรคหนึ่ง “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

(๒) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights (UDHR))^{๑๔}

ข้อ ๙ “บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้”

ข้อ ๒๑

“(๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ”

“(๒) บุคคลใดไม่อาจถูกบังคับให้สังกัดสมาคมหนึ่งได้”

(๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง^{๑๕}

ข้อ ๙

“๑ บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจไม่ได้ บุคคลจะถูกลิดรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

“๒ ในขณะที่จับกุม บุคคลใดที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และต้องได้รับแจ้งถึงข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน”

ข้อ ๒๑ “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

(๔) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก^{๑๖}

ข้อ ๑๕

“(๑) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะมีเสรีภาพในการสมาคม และเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ”

“(๒) ไม่อาจมีการจำกัดการใช้สิทธิเหล่านี้ นอกเหนือจากข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับกฎหมาย และที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความ

^{๑๔} อ้างแล้ว ๒ หน้า ๒๓, ๒๖

^{๑๕} อ้างแล้ว ๓ หน้า ๑๖๒

^{๑๖} อ้างแล้ว ๓ หน้า ๔๒

มั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยของประชาชน ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองด้านสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

(๕) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

มาตรา ๑๖ “ศาลจังหวัดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ทั้งปวง”

มาตรา ๑๗ “ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลแพ่งธนบุรี มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั้งปวง”

(๖) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจาก กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่ สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่ จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอย่างอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาล ปกครอง

มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ใน สถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนด คำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่าง ใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๗) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๑}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติห้ามมิให้มีการติดตั้ง แขว่น วาง หรือกองสิ่ง ใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย รวมถึงห้ามมิให้ ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวงหรือการกระทำด้วยประการใดๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิด อันตรายหรือเสียหายแก่พาหนะหรือบุคคล

(๘) พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒^{๒๒}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดิน เป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน จราจร และห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดิน เท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก เจ้าพนักงานจราจรต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจ หน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้อนุญาตให้กระทำการต่างๆ บนทางเท้า โดยข้าราชการในสังกัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ แสดงให้เห็นว่าถ้าผู้ชุมนุมได้ กระทำการในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเจ้าพนักงานตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สามารถที่จะดำเนินการผู้ฝ่าฝืนได้ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจไม่สามารถที่จะดำเนินการ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ทุกกรณี ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การชุมนุมแต่ละครั้งแต่ละ ประเภท

(๙) พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๓}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่น ประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสือ อนุญาต เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พบว่า ตามมาตรา ๔ นิยามคำว่า “ถนน” หมายรวมถึง ทางเดินรถ ทาง

^{๒๑} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๐ - ๘๓

^{๒๒} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๓ - ๘๔

^{๒๓} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๔

เท้า ขอบทาง ไหล่ทางและทางข้าม การห้ามมิให้บุคคลใดๆ ฝ่าฝืนระเบียบกฎเกณฑ์การใช้พื้นที่
ผิวการจราจร รวมไปถึงการใช้รถยนต์หรือพาหนะอื่นๆ ตามถนนในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร
ด้วย ซึ่งเจ้าพนักงานจราจรสามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนได้ แต่ในทางปฏิบัติ
หากผู้ชุมนุมมีจำนวนมากก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้

(๑๐) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.

๒๕๕๓^{๒๔}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติว่าการที่ผู้ใดจะใช้เครื่องขยายเสียงที่ใช้งานด้วย
ไฟฟ้าต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนเพื่อควบคุมมิให้มีการใช้เครื่องขยายเสียงส่ง
เสียงดังรบกวนความสงบสุขของบุคคลอื่น และแม้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมุ่งหมายถึงการ
โฆษณาประชาสัมพันธ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่โดยที่การประท้วงนั้นก็อาจมีความจำเป็นต้องใช้เครื่อง
ขยายเสียงเพื่อกระจายเสียงให้มีผู้คนทั่วไปได้ยินได้ฟังด้วย ดังนั้น หากต้องการให้ปฏิบัติตาม
กฎหมายอย่างแท้จริงแล้วผู้จัดการชุมนุมต้องขออนุญาตก่อนใช้เครื่องขยายเสียงด้วย

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า การที่บุคคลใดๆ จะต้องใช้เครื่องขยายเสียง
ในที่สาธารณะจะต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตจึงจะทำการใช้
เครื่องขยายเสียงได้ โดยมีใบอนุญาตกำหนดเวลา สถานที่ที่จะใช้เครื่องเสียง และถ้าหากเจ้าหน้าที่
เห็นว่าการใช้เครื่องขยายเสียงก่อให้เกิดความรำคาญรบกวนแก่ประชาชนทั่วไปก็อาจสั่งให้ลดเสียง
ลงได้ ดังนั้น ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่นั้นๆ ก็อาจจะถูกดำเนินการตามกฎหมายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติการ
ชุมนุมในแต่ละครั้งไม่ได้มีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงก่อน และเคยมีการจับกุมผู้นำการ
ชุมนุมที่ใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาตมาแล้วหลายครั้ง รวมถึงการยึดเครื่องเสียงก็เคยทำ
แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจก็ได้เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน
มากนัก

(๑๑) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๕}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการเมื่อมี
สถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นโดยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน
หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกัน ช่วยเหลือ ป้องกัน แก้ไขปราบปราม หรือระงับยับยั้งสถานการณ์
ฉุกเฉินดังกล่าวนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ เว้นแต่ในกรณีที่ไม
อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทั่วทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

^{๒๔} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๔ - ๘๕

^{๒๕} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๕ - ๘๗

ไปก่อนแล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน ๓ วัน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอาจประกาศเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่บังคับตามระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๓ เดือน นับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราวๆ คราวละไม่เกิน ๓ เดือน

ในกรณีที่มีความจำเป็นให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการมั่วสุมชุมนุมกัน ณ ที่ใด ห้ามการเสนอข่าว ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม ห้ามการใช้อาคารสถานที่ และนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบเป็นผู้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดแทนก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับ หรือป้องกันการกระทำที่ทุจริต ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การที่จะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อใดนั้น หากพิจารณาจากเจตนารมณ์เหตุผลในการตรากฎหมายว่าสถานการณ์จะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศหรือไม่ เพราะเมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ในพื้นที่ใด มิได้ส่งผลเฉพาะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การลงทุน สังคม และทิศทางในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศด้วย

(๑๒) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๕๕๗^{๒๖}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติถึงเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศให้ปราศจากภัย ทั้งที่มาจากภายนอกและภายในราชอาณาจักร หรือเมื่อมีสงคราม หรือจลาจลขึ้น ผู้บังคับบัญชาทหารจะเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งผลจากการประกาศกฎอัยการศึก มีดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายการทหาร มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ์ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย

(๒) ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก

(๓) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการทหารมีอำนาจยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ขัปไล่ ฯลฯ

^{๒๖} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๘

เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก จะทำให้เสรีภาพในการชุมนุมไม่สามารถใช้ได้หรือถูกจำกัดตามข้อกำหนดแห่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

(๑๓) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๗}

มีสาระสำคัญ คือ บัญญัติให้มีการรักษาความความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป และถ้าเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้พาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

ข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุและโดยข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

(๑๔) ประมวลกฎหมายอาญา^{๒๘} (๕๕)

^{๒๗} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๘๘ - ๙๐

(๑๔) ประมวลกฎหมายอาญา^{๒๔}

กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ สรุปได้โดยสังเขปดังนี้

มาตรา ๑๑๖ “ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชมโดยสุจริต

(๑) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาลโดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี”

มาตรานี้เป็นเรื่องปราบปรามการโฆษณาต่อประชาชนบางประการ เพราะเอาผิดต่อเมื่อกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่ากระทำโดยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใด เช่น ฉายภาพยนตร์

มาตรา ๒๑๕ “ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๑๕ บัญญัติความผิดให้กับเหตุการณ์ที่อาจมุ่งหมายให้เกิดอันตรายแก่ความมั่นคงหรือเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งอาจมีการชุมนุมร่วมอยู่ด้วย ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล เฉพาะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเท่านั้น ดังนั้นเส้นแบ่งระหว่างการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองและไม่ผิดกฎหมายกับการชุมนุมที่ไม่ได้รับการรับรองและมีความผิดตามกฎหมายอาญา จึงอยู่ตรงที่องค์ประกอบทั้งสามประการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๑๕ นั่นคือ ๑) มั่วสุมกันตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป

^{๒๔} อ้างแล้ว ๗ หน้า ๙๐ - ๙๖

๒) ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิงว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง และ ๓) เจตนาให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

ประการสำคัญ คือ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนั้น ถ้าการใช้เสรีภาพดังกล่าวส่งผลให้คนอื่นได้รับความเสียหายก็ต้องรับผิดชอบในส่วนความเสียหายนั้นๆ เช่น ในการเดินขบวนเมื่อชุมนุมเรียกร้องเรื่องต่างๆ แต่ถ้าในการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นไปทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายอาจเป็นพวกกระถางต้นไม้หน้าบ้าน หน้าตึก หรือยานพาหนะเสียหาย บุคคลที่ทำให้เกิดความเสียหายก็ต้องรับผิดชอบในทางละเมิดชดเชยค่าเสียหาย และถ้าหากเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดินเสียหาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมถือว่าเป็นการทำต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล เช่น ทบทำลายถนนในเขตเทศบาล ก็ถือเป็นการทำต่อเทศบาล เป็นต้น แต่ในทางเป็นจริงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะไม่ค่อยฟ้องร้องอาจเป็นเพราะเกิดความเสียหายไม่มากนัก หรืออาจเป็นเพราะว่าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ไม่รู้ว่าจะฟ้องร้องใคร เพราะการชุมนุมแต่ละครั้งก็มักมีคนมากมายเข้าร่วมเกือบทุกครั้ง และถ้าการชุมนุมนั้นมีการปราศรัยในที่ที่ชุมนุมและเข้าหลักเกณฑ์ความผิดของการหมิ่นประมาทตามหลักกฎหมายแพ่งหรืออาญา ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปราศรัยหรือการใส่ความก็ฟ้องร้องให้ผู้นั้นรับผิดชอบจากการกระทำนั้นได้ ซึ่งในที่ผ่านมาก็เกิดคดีความฟ้องร้องกรณีนี้อยู่บ่อยครั้ง

๓.๒ กฎหมายของต่างประเทศ

(๑) ประเทศสหราชอาณาจักร : Public Order Act 1986^{๒๔}

ขอบเขตการบังคับใช้

ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly) และการเดินขบวนสาธารณะ

คำนิยาม

“การชุมนุมในที่สาธารณะ” หมายถึง การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใดๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใดๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้วประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้

^{๒๔} อ้างแล้ว ๘ หน้า ๘ - ๙

“การเดินขบวนในที่สาธารณะ” หมายถึง การเดินขบวนในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น ทั้งนี้ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน

เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

เงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือจะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุดและการกำหนดเงื่อนไขจะต้องทำเป็นหนังสือ

บทกำหนดโทษ

ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าว ได้แก่

๑) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับสี่ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ

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

๓) ผู้ใดยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุก

(๒) ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี : Gesetz über Versammlungen und Aufzüge Versammlungsgesetz (VersG)^{๓๐}

หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุ (proportionality) โดยมีขอบเขตในการพิจารณามาตรการของรัฐที่ก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง ดังนี้

(ก) มาตรการของรัฐที่ใช้ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายในทางมหาชน ซึ่งจะต้องเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

(ข) มาตรการที่ใช้จะถือว่าเหมาะสม เมื่อการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

(ค) มาตรการที่เหมาะสมต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น โดยต้องไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอื่นที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองหรือประโยชน์ส่วนรวมน้อยกว่ามาตรการที่เลือกใช้ดังกล่าว จึงจะถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น

(ง) มาตรการของรัฐที่จำเป็นนี้ ต้องได้สัดส่วน ซึ่งจะมีการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย ระหว่างการใช้มาตรการของรัฐและประโยชน์ที่อาจได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าว

ขอบเขตการบังคับใช้

ไม่นำมาใช้บังคับแก่การชุมนุมเกี่ยวกับงานฉลองทางศาสนา พิธีกรรมทางศาสนา งานแต่งงาน และงานฉลองประจำปี

คำนิยาม

“การชุมนุม” หมายถึง การรวมตัวของบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน มีการแบ่งการชุมนุมออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่ง

การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า

กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าภายใน ๔๘ ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุมหรือเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หากมีความจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งและการเดินขบวนต้องแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจอย่างช้าภายใน ๔๘ ชั่วโมงก่อนเริ่มชุมนุมหรือ

^{๓๐} อ้างแล้ว ๖ หน้า ๘๑ - ๑๔๕

เดินขบวนซึ่งอาจแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งหัวข้อเรื่องและชื่อบุคคลที่รับผิดชอบนำการชุมนุม แต่โดยปกติการไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสลายการชุมนุมในทันที หากมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจแจ้งการชุมนุมได้ภายใน ๔๘ ชั่วโมง และเมื่อเหตุจำเป็นดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องดำเนินการแจ้งการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจในการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนแก่ผู้จัดการชุมนุมเพื่อป้องกันอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่อาจเกิดจากการชุมนุมหรือการเดินขบวน ซึ่งข้อจำกัดอาจมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นการเฉพาะ ในกรณีนี้จึงต้องนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาใช้บังคับ

บทกำหนดโทษ

ผู้นำการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนต้องได้รับโทษทางอาญา

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบต้องโทษปรับทางปกครอง

(๓) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี : รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. ๒๐๐๗ (The Assembly and Demonstration Act, 2007)^{๓๑}

เจตนารมณ์

เพื่อรองรับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อคุ้มครองประชาชนที่เป็นบุคคลที่สาม และเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน

^{๓๑} อ้างแล้ว ๖ หน้า ๑๖๑ - ๑๘๑

ขอบเขตการบังคับใช้

การประชุมสาธารณะและเดินขบวนซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรมไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีการประชุมในที่สาธารณะและเดินขบวนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ การศึกษา การแสดงศิลปะ การละเล่น การแสดงรื่นเริง กิจกรรมกีฬา การแต่งงาน พิธีกรรมศาสนา พิธีศพและการรำลึกตลอดจนกิจกรรมอื่นทำนองเดียวกัน

คำนิยาม

การประชุมสาธารณะ หมายความว่า การรวมตัวของกลุ่มคนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องในเรื่องเดียวกัน โดยไม่ได้กำหนดจำนวนผู้มาชุมนุมไว้ชัดเจน และได้แบ่งประเภทของการประชุมสาธารณะออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การประชุมสาธารณะในสถานที่เปิด (Outdoor Assembly) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ไม่มีหลังคาหรือเพดาน ปราศจากผนังกัน และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด (Indoor Assembly) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่มีหลังคาหรือเพดาน มีผนังหรือกำแพงกัน

การประชุมสาธารณะและเดินขบวนที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

- ๑) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนซึ่งจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุความมุ่งหมายของพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ
- ๒) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง โดยการปลุกระดมฝูงชนให้ใช้ความรุนแรง ใช้กำลังคุกคามทำลายทรัพย์สิน ลอบวางเพลิง หรือกระทำการผิดกฎหมายประการอื่น

สถานที่ต้องห้ามการประชุมสาธารณะและเดินขบวน

ห้ามมิให้บุคคลใดจัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือเดินขบวนในรัศมี ๒๐๐ เมตร โดยรอบสถานที่ต่อไปนี้

- ๑) อาคารรัฐสภา ที่ทำการศาลทุกระดับ รวมทั้งที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ
- ๒) สถานที่พักอาศัยของประธานาธิบดี ประธานสภานิติบัญญัติ ประธานศาลฎีกา และประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ๓) สถานที่พักอาศัยของนายกรัฐมนตรี เว้นแต่เป็นการเดินขบวนพาเหรดหรือขบวนแห่

๔) สถานที่ทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตประจำสาธารณรัฐเกาหลี เว้นแต่กรณีการประชุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่หรือทำลายความปลอดภัยของสถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูต ดังกรณีใดกรณีหนึ่งต่อไปนี้

(๑) เมื่อปรากฏว่าเส้นทางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นมิได้มุ่งสู่สถานทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตโดยตรง

(๒) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไม่ได้ขยายวงเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนขนาดใหญ่

(๓) เมื่อการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนกระทำในวันหยุดหรือวันปิดทำการของสถานทูต

อำนาจหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และผู้นำการชุมนุม

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะ อาจสั่งห้ามบุคคลใดหรือองค์การหรือนิติบุคคลซึ่งมีลักษณะหรือมีการกระทำที่ต้องห้ามเข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ยกเว้นผู้สื่อข่าวที่เข้าไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานข่าว โดยจะต้องแสดงบัตรประจำตัวและติดปลอกแขนสำหรับผู้สื่อข่าวตลอดเวลาที่ร่วมอยู่ในสถานที่ชุมนุมนั้น

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่แจ้งและยื่นรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะต่อหัวหน้าสถานีตำรวจที่ควบคุมดูแลเขตพื้นที่ที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง แต่ไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุมหรือเดินขบวนจะเริ่มขึ้น

รายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) วัตถุประสงค์การจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในครั้งนั้น

๒) วันและเวลาการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

๓) สถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเส้นทางการเดินขบวน

๔) ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะ และผู้ประสานการชุมนุมหรือเดินขบวน ได้แก่ (๑) ชื่อ นามสกุล ที่อยู่ (๒) การงานอาชีพ (๓) สถานที่และเบอร์โทรศัพท์ติดต่อ (๔) องค์การหรือนิติบุคคลที่คาดว่าจะเข้าร่วม (๕) วิธีการและเส้นทางการเดินขบวนโดยละเอียด พร้อมแนบแผนที่เส้นทางการเคลื่อนขบวนด้วย

ให้หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจผู้มีอำนาจควบคุมดูแลเขตพื้นที่จัดการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน ตรวจสอบและออกใบรับการแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไว้เป็นหลักฐาน หากมีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ให้แจ้งผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ประสานการชุมนุมภายใน ๑๒ ชั่วโมง ให้แก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔ ชั่วโมง

กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจได้รับหนังสือแจ้งและรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในวันเวลาหรือสถานที่ใกล้เคียงกัน และเชื่อว่าจะมีการแทรกแซงรบกวนการชุมนุมหรือเดินขบวนระหว่างกัน ให้มีคำสั่งห้ามการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนฝ่ายที่ได้แจ้งภายหลัง

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้นำการชุมนุม ต้องไม่กระทำหรืออนุญาตให้บุคคลใดกระทำการต้องห้ามตามรัฐบัญญัติฯ ดังต่อไปนี้

๑) ใช้หรือเรียกร้องให้บุคคลใดใช้อาวุธปืน วัตถุระเบิด ดาบ แห้งเหล็ก หนังสือตึก ก้อนหิน หรือสิ่งของใดๆ ซึ่งสามารถให้ทำร้ายบุคคลให้ได้รับอันตรายแก่กายหรือทรัพย์สิน

๒) ดำเนินการชุมนุมในลักษณะส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรง หรืออาจก่อการจลาจล หรือข่มขู่ หรือทำลายทรัพย์สิน หรือลอบวางเพลิง

๓) จงใจฝ่าฝืนหรือทำลายข้อกำหนดในรายงานการจัดการชุมนุมสาธารณะที่ได้แจ้งไว้ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างชัดแจ้ง

การแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบล่วงหน้าดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลผูกพันทั้งฝ่ายผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

ข้อปฏิบัติและหน้าที่ของผู้ประสานงาน (Moderators) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

ผู้ประสานงานการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนต้องช่วยเหลือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยระเบียบเรียบร้อย ซึ่งขณะปฏิบัติหน้าที่ต้องสวมปลอกแขนหรือหมวกหรือสายสะพายไหล่หรือเสื้อคลุมอย่างใดอย่างหนึ่ง

ข้อปฏิบัติและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมการชุมนุม (Participants)

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้นำการชุมนุม รวมทั้งผู้ประสานงานการชุมนุมอย่างเคร่งครัด

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

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

๒) การเข้าไปในสถานที่ชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน เมื่อได้แจ้งให้ผู้จัดการชุมนุม หรือผู้นำการชุมนุมทราบแล้ว เพื่อตรวจตราความเรียบร้อยและความปลอดภัย

๓) การสั่งให้สลายการชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวน ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจผู้มีเขตอำนาจแจ้งให้ผู้จัดการผู้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสั่งยุติการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยความสมัครใจ ซึ่งต้องเป็นระยะเวลาตามสมควร เมื่อการชุมนุมหรือเดินขบวนมีลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

หากเจ้าหน้าที่ตำรวจออกคำสั่งให้สลายการชุมนุมโดยสมัครใจแล้ว แต่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศกำหนดการสลายการชุมนุมในรูปของพระราชกฤษฎีกา

คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวน (Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations)

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามการชุมนุมและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจโดยพลการและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวน (Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations) ประจำสำนักงานตำรวจแห่งต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หัวหน้าสำนักงานตำรวจในเรื่องดังนี้

๑) ออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการชุมนุม โดยกำหนดเงื่อนไขควบคุมกำกับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเป็นพิเศษ

๒) การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

๓) ควบคุมดูแลการชุมนุมในเขตอำนาจของตนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวน

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๖ คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานตำรวจแต่ละพื้นที่ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเป็นกลาง จาก ๑) นักกฎหมาย ๒) อาจารย์ในสถานศึกษา ๓) ตัวแทนจากภาคประชาชน และ ๔) ตัวแทนจากประชาชนที่อาศัยในพื้นที่หรือภูมิภาคนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ประธานาธิบดีกำหนดในกฤษฎีกา

ช่วงเวลาต้องห้ามจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน

รัฐบัญญัติฯ ได้บัญญัติห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในสถานที่เปิดก่อนพระอาทิตย์ขึ้น และหลังพระอาทิตย์ตก เว้นแต่กรณีจัดการชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนเวลาดังกล่าวและได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจอนุญาตภายใต้เงื่อนไขพิเศษที่กำหนด

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีได้วินิจฉัยในคดี Candlelight vigils กรณีชาวเกาหลีใต้นับล้านได้ออกมาชุมนุมประท้วงรัฐบาลของประธานาธิบดี ลี มุง บัค ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ สาเหตุที่รัฐบาลได้ทำความตกลงทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยอนุญาตให้สหรัฐอเมริกา นำเข้าเนื้อวัวแช่แข็งโดยไม่สามารถวางมาตรการด้านสุขอนามัยเพื่อตรวจสอบเนื้อวัวมิให้มีเชื้อโรควัวบ้า (Mad Cow Disease) เข้ามาจำหน่ายในประเทศได้ โดยผู้ชุมนุมได้ร่วมกันเดินขบวนจุดเทียนประท้วงในเวลากลางคืนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนในที่สุดได้มีการสลายการชุมนุมอย่างรุนแรง คาดว่ามีผู้เสียชีวิตประมาณ ๑,๕๐๐ คน ในคดีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๘ ว่าบทบัญญัติที่ห้ามมิให้บุคคลจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตกขัดต่อรัฐธรรมนูญ พร้อมแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตรการดังกล่าวให้เป็นไปตามคำพิพากษาภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๐ หากพ้นเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย บทบัญญัติมาตรานี้ใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้

บทกำหนดโทษ

บุคคลใดที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในเวลากลางคืน หรือที่ห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวนในบริเวณสถานที่หวงห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมในที่สาธารณะและเดินขบวน ต้องรับโทษหนักเบาตามฐานะหน้าที่ของผู้กระทำความผิด

(๔) ประเทศสหรัฐอเมริกา : กรณีศึกษา รัฐแคลิฟอร์เนีย^{๑๖}

ขอบเขตการบังคับใช้

การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมโดยให้ผู้จัดหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ดังนั้น การตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful Assembly) เท่านั้น

คำนิยาม

“การชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่รุนแรง (violent) หรือก่อให้เกิดความวุ่นวาย (boisterous) หรือความไม่สงบเรียบร้อย (tumultuous) และผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่สงบ

^{๑๖} อ้างแล้ว ๖ หน้า ๕๑ - ๗๑

เรียบร้อย (rout) หรือการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง (misdemeanor)

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

มาตรการจัดการกับผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจปิดการเข้าออกพื้นที่จัดการชุมนุมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นได้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเลิกการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว แต่ยังมีผู้ที่ยังคงอยู่ในสถานที่ชุมนุม ให้ถือว่า ผู้ที่ยังคงอยู่ในสถานที่ชุมนมนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง และถ้าการชุมนมนั้นมีการใช้กำลังหรือความรุนแรงอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ถือเป็น การจลาจล

บทกำหนดโทษ

ผู้ที่มีเจตนาก่อจลาจลหรือเข้าร่วมในการกระทำที่ก่อให้เกิดการจลาจล หรือก่อให้เกิดบุคคลอื่นใช้กำลังหรือความรุนแรง หรือเผาหรือทำลายทรัพย์สิน มีความผิดฐานยุยงส่งเสริมให้ก่อการจลาจล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้เข้าร่วมในการจลาจลต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้ยุยง ส่งเสริมให้ก่อการจลาจล

ผู้ชุมนุมจงใจใช้ถ้อยคำปลุกเร้าให้ผู้ฟังใช้ความรุนแรง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๙๐ วันหรือปรับไม่เกิน ๔๐๐ ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๕) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส^{๓๓}

ขอบเขตการบังคับใช้

โดยระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติไว้ คือ ประชาชนชาติฝรั่งเศสสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น โดยกฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นกรรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้

คำนิยาม

“การชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ” หมายถึง กรณีเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศ หรือเกิดภัยคุกคามอย่างร้ายแรง เช่น การก่อการจลาจล การมั่วสุมคิดร้าย การถูกครอบครองดินแดนโดยต่างชาติ ฯลฯ

การแจ้งบอกกล่าวการชุมนุมสาธารณะ

^{๓๓} อ้างแล้ว ๖ หน้า ๓๕ - ๔๘

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในภาวะปกติ นั้น ต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ พร้อมกับรายละเอียด ตามที่กำหนดให้ครบถ้วน

หนังสือแจ้งบอกกล่าวจะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องที่ นั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ วัน หรืออย่างมาก ๑๕ วันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการ เดินขบวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกไปรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยได้ ก็อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ โดยต้องแจ้งไปยังผู้ลงนาม ในหนังสือบอกกล่าวโดยทันที ส่วนสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการ เดินขบวนของฝรั่งเศสไม่มีข้อห้ามในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งห้ามไว้ โดยนำคดีไปฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ ในการเพิกถอนคำสั่งห้ามนั้น

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของ กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อ ให้ความวุ่นวายในบ้านเมืองก็จะให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในสภาวะปกติ

(๑) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำเกินเวลา ๒๓.๐๐ นาฬิกาไม่ได้

(๒) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำบนทางสาธารณะ ไม่ได้ เช่น ถนนหลวง เป็นต้น

(๓) มีบทลงโทษถ้าไม่ทำตามวิธีที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสกำหนด คือ ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๕ วัน ถึง ๖ เดือน และปรับตั้งแต่ ๑๖ ฟรังก์ ถึง ๒.๐๐๐ ฟรังก์ ในกรณีผู้ที่ให้ข้อความไม่ครบถ้วนหรือถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบ ล่วงหน้าเพื่อลงให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขของการประท้วง หรือผู้เข้าร่วมเดินขบวนที่ไม่ได้มีการแจ้งให้ ทราบล่วงหน้า หรือผู้ที่ถูกสั่งห้ามการเดินขบวน

(๖) สาธารณรัฐประชาชนจีน^{๓๔}

ขอบเขตการบังคับใช้

^{๓๔} อ้างแล้ว ๖ หน้า ๘๘ - ๑๐๒

กฎหมายนี้ไม่ใช้กับการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อร่วมกิจกรรมสันติภาพหรือกีฬา กิจกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมที่เป็นประเพณีพื้นบ้าน

คำนิยาม

“การชุมนุม” (Assembly) หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามารวมตัวกันในที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงความเห็นหรือเจตจำนงของตน

“การเดินขบวน” (Procession) หมายถึง การที่ประชาชนร่วมกันเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะหรือผ่านที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันของกลุ่มผู้เดินขบวน

“การชุมนุมเรียกร้อง” (Demonstration) หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกัน เรียกร้อง คัดค้าน หรือสนับสนุน ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำในรูปการชุมนุม การเดินขบวน การเข้าฟัง (sit-in) หรือรูปแบบอื่นในที่สาธารณะที่เปิดโล่งหรือถนนสาธารณะ

“ที่สาธารณะ” หมายถึง ที่สาธารณะที่เปิดโล่งที่ประชาชนสามารถเข้าไปได้อย่างเสรีหรือโดยใช้บัตรผ่าน แต่ไม่รวมถึงที่เปิดโล่งในสถานที่ใด ๆ ที่บริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ

“ถนนสาธารณะ” หมายถึง เส้นทางสัญจรสาธารณะทั้งทางบกทางน้ำ แต่ไม่รวมถึงเส้นทางสัญจรเพื่อการใช้งานของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจตามกฎหมายว่าสมควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องหรือไม่

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจจับผู้เข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตเพื่อส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาได้ ส่วนคนต่างชาติจะเข้าร่วมการชุมนุมการเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องใดๆ มิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของจีนจำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไว้เฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องเท่านั้น ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องจะเข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตมิได้

(๒) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนเส้นทางเดินขบวนได้ตามที่เห็นสมควร หรือถ้าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นจัดในหรือต้องผ่านหน่วยงานของรัฐ หน่วยทหาร สถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ หรือสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจ กำหนด “เขตปลอดภัยชั่วคราว” เพื่อมิให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุม การ

เดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องผ่านเข้าไปใกล้สถานที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

(๓) ถ้าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการกระทำความผิดอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงหรืออาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นได้ หากสั่งแล้วแต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่ยอมยุติผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ ที่นั้น มีอำนาจสั่งให้ใช้มาตรการใดๆ เพื่อให้การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นยุติลงได้

การขออนุญาตและการอนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดการชุมนุมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอต่อ “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ” และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเว้นแต่การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐ หรือการชุมนุมที่ผู้จัดได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้จัดขึ้น

คำขออนุญาตนั้นต้องระบุวัตถุประสงค์ของการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง วิธีดำเนินการ แผ่นป้ายปิดประกาศและคำขวัญ (slogan) ที่จะใช้ จำนวนผู้เข้าร่วม จำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วม รายละเอียดและจำนวนเครื่องเสียงที่จะใช้ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด สถานที่จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องและสถานที่สิ้นสุดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง เส้นทางเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้อง และชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่น้อยกว่า ๕ วัน

พื้นที่ต้องห้ามการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง

ห้ามมิให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องในรัศมี ๑๐ - ๓๐๐ เมตร โดยรอบสถานที่ดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

(๑) ทรัพย์สินของกรมการตำรวจแห่งสภาประชาชน กรมการตำรวจแห่งรัฐ กรมการทหาร ศาลประชาชนสูงสุด และผู้แทนประชาชนสูงสุด

(๒) สถานที่ซึ่งแขกของรัฐพักอยู่

(๓) ที่ทำการทางทหารที่สำคัญ

(๔) ทำอากาศยาน สถานีรถไฟและท่าเรือ

ระยะเวลาในการชุมนุม

เวลาชุมนุม เดินขบวน หรือชุมนุมเรียกร้อง จำกัดให้กระทำไ้ระหว่างเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาถึง ๒๒.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาต และจะชุมนุม เดินขบวน หรือชุมนุมเรียกร้องข้ามวันมิได้

บทกำหนดโทษ

ผู้ใดกระทำการอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย (Regulations on Administrative Penalties for Public Security) ต้องระวางโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว หรือกฎหมายอาญา แล้วแต่กรณี

อนึ่ง ผู้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือเสียชีวิต ต้องรับผิดทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะทุกฉบับที่ได้มีการยกร่างขึ้น รวมทั้งเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ความคิดเห็นและข้อมูลจากเวทีสัมมนา/เสวนา คำพิพากษาของศาลทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญา ว่าด้วยสิทธิเด็ก พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครองฯ พระราชบัญญัติทางหลวงฯ พระราชบัญญัติการจราจรทางบกฯ พระราชบัญญัติว่าด้วย การรักษาความสะอาดฯ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยการใช่เครื่องขยายเสียงฯ พระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ และประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ยังได้ศึกษา ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายของประเทศต่างๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหพันธรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐประชาชน จีน รวมถึงแถลงการณ์และบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำข้อมูลดังกล่าวข้างต้นมา ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี) และพบว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการและประเด็น สำคัญ ทั้งที่เป็นการเปิดมิติเชิงสร้างสรรค์ในการจัดการการชุมนุมสาธารณะ เช่น ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการจัดสถานที่สำหรับการชุมนุม และมีกรณีที่บทบัญญัติไม่

เป็นไปตามหลักการสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจทางปกครองแทนฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ชุมนุมและประชาชนโดยรวม ดังนี้

๔.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ ได้รับรองเสรีภาพในอันที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights (UDHR)) หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ จึงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเป็นด้านหลัก

นอกจากเสรีภาพในการชุมนุมจะได้รับการรับรองและคุ้มครองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติเหตุแห่งการถูกจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ว่า เสรีภาพดังกล่าวจะถูกจำกัดได้ แต่เฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๒๑ และความเห็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ในบทความเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด” ทั้งนี้ เนื่องจากการชุมนุมในที่สาธารณะย่อมมีการกระทบกระทั่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามในอันที่จะใช้ที่สาธารณะ รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของบ้านเมืองในภาวะที่ไม่ปกติ การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ให้กระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมา มีกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่เจ้าหน้าที่เคยนำมาใช้บังคับกับเหตุการณ์อันเนื่องมาจากการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ประมวลกฎหมายอาญา ฯลฯ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการ

เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ และยังมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การชุมนุมในที่สาธารณะที่ผ่านมามีทั้งการชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การชุมนุมเพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้าช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและปัญหาปากท้องความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญ ดังนั้น หากรัฐบาลจะเสนอให้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญมาดังกล่าว ก็ควรเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะในกรณีที่ต้องจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ รวมถึงเพื่อสร้างดุลยภาพกับเสรีภาพของประชาชนอื่นที่จำเป็นต้องใช้พื้นที่สาธารณะที่อาจถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าวด้วย การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ไม่ควรเป็นอุปสรรคปิดกั้นการใช้เสรีภาพดังกล่าว แต่ควรเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกและเป็นหลักประกันแก่การแสดงความคิดเห็นของประชาชน

อนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ควรเป็นกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการการชุมนุมสาธารณะเว้นแต่เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่ยากต่อการบริหารราชการเช่นในยามปกติหรือเมื่อประเทศอยู่ในภาวะสงคราม จึงจะนำกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก แล้วแต่กรณีมาใช้บังคับ แต่ก็ต้องกระทำภายในระยะเวลาอันจำกัดเท่าที่จำเป็นแก่สถานการณ์

๔.๒ ชื่อกฎหมาย

หลักการและเหตุผลอันสำคัญในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ คือ สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศควรได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การตรากฎหมายมาใช้บังคับในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ จึงควรกำหนดชื่อของกฎหมายที่แสดงความหมายให้ตรงกับเจตนารมณ์ที่จะมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน

๔.๓ ขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้จะต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ จึงควรพิจารณาชื่อกฎหมาย ข้อมูล และปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันประกอบด้วย โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของ

ประชาชนเป็นด้านหลัก และมีความสำคัญมากกว่าการให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเพียงข้อยกเว้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาแล้วมีความเห็นและข้อเสนอแนะตามที่คณะอนุกรรมการฯ ได้นำเสนอในประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี) ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คำนิยาม

๑.๑ “การชุมนุมสาธารณะ” ควรหมายถึง การชุมนุมที่บุคคลใดๆ มารวมตัวกัน เพื่อแสดงออกให้รัฐหรือรัฐบาลทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่ต้องการสนับสนุน เรียกร้องหรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรม หรือทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิก และไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้เข้าร่วมการชุมนุมนั้น เพียงแต่มีเจตจำนง มีความประสงค์ หรือมีความเห็นพ้องและมาชุมนุมร่วมกัน

๑.๒ กฎหมายที่ตราขึ้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป บุคคลไม่อาจอ้างความไม่รู้กฎหมาย มาเป็นข้ออ้างปฏิเสธความรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นจึงไม่ควรมีความซับซ้อนจนทำให้ผู้ถูกบังคับใช้ทำความเข้าใจบทบัญญัติกฎหมายได้ยาก จึงควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติคำนิยามซ้อนคำนิยาม เพราะการรับรู้ความหมายของบทบัญญัติมีความซับซ้อนและเข้าใจยากยิ่งขึ้น เช่น “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ และนำเอาคำว่า “ที่สาธารณะ” มากำหนดนิยามว่าหมายถึงทางหลวงและทางสาธารณะ และนำเอาคำว่า “ทางหลวง” และ “ทางสาธารณะ” มากำหนดนิยามว่า “ทางหลวง” หมายถึง ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และ “ทางสาธารณะ” หมายถึง ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร

๑.๓ “ผู้จัดการชุมนุม” ควรหมายถึง ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ไม่ควรครอบคลุมถึงผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม หรือผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียง เพราะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่และความรับผิดชอบหลายประการ จึงไม่ควรรวมบุคคลที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือผู้ริเริ่มจัดการชุมนุม ตัวอย่างเช่น ผู้ที่เป็นธุระในการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุม เพราะจะทำให้มีบุคคลหลายคนเข้ามาเกี่ยวข้องและต้องมีความรับผิดชอบเกินกว่าหน้าที่ของเขาโดยไม่มีเหตุอันควร

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดให้ “ศาล” เข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมีความไม่เหมาะสมบางประการ ดังนี้

๒.๑ การบัญญัติเฉพาะเจาะจงให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

พระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ศาลจังหวัดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง และมาตรา ๑๗ บัญญัติให้ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลแพ่งธนบุรี มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั้งปวง ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำได้โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอย่างอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

เขตอำนาจของศาลปกครอง และศาลยุติธรรม (ในส่วนของคดีแพ่ง) ได้มีกฎหมายบัญญัติขอบเขตการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเป็นคดีแพ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลจังหวัด ฯลฯ แล้วแต่กรณี และหากเป็นคดีปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งหมายความถึงศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาคที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ของประเทศ

ในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมนี้ ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๗/๒๕๔๕ กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว คดีข้อพิพาทในทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะแห่งคดีที่บุคคลจะใช้สิทธิทางศาลแตกต่างจากคดีประเภทอื่น ดังนั้น ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามร่างพระราชบัญญัติ

การประชุมสาธารณะ พ.ศ. ในส่วนที่เป็นการดำเนินการทางปกครอง เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ เช่น การออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผ่อนผันการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า หรือละเลยต่อหน้าที่ เช่น ไม่สั่งให้ปิดการจลาจล หรือกระทำละเมิด เช่น การทำให้เสียหาย การยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ชุมนุม เป็นต้น

อีกทั้งเมื่อพิจารณาการดำเนินการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นคำสั่งกรณีที่มีการขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า คำสั่งให้ปิดการจลาจลเพื่อเปิดพื้นที่ในการชุมนุม การประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การประกาศให้พื้นที่ที่มีการชุมนุมเป็นพื้นที่ควบคุม ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย หรืออันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมไว้ในมาตรา ๒๑๘ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๕) ประกอบมาตรา ๗๑ (๑) มาตรา ๗๒ (๕) ยังให้อำนาจศาลปกครองบังคับให้บุคคลออกไปจากสถานที่ใด หรือกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้อันเป็นอำนาจในลักษณะเดียวกันกับอำนาจของศาลยุติธรรมตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ความเห็นและข้อเสนอ

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ กำหนดกรอบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งตามหลักการแล้วเป็นเรื่องในทางปกครอง ปราบปรามรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอผ่อนผัน กำหนดเวลายื่นขอชุมนุม (มาตรา ๑๔) การประกาศให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะเป็นพื้นที่ควบคุม (มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง) คำสั่งให้ปิดการจลาจล (มาตรา ๒๐) เป็นต้น และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ซึ่งแตกต่างจากหลักการพิจารณาคดีของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีหลักการและฐานคิดว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่เป็นเอกชนกับเอกชนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น เรื่องที่พิพาทกันในทางปกครองระหว่างประชาชนผู้ชุมนุมเช่นนี้ จึงควรได้รับการพิจารณาพิพากษาในศาลปกครอง

ประการสำคัญ ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุม อาจเกิดขึ้นได้ทั้ง ข้อพิพาทในทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ จึงไม่ควรบัญญัติ ให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะแห่งคดี ต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ ควร บัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ

๒.๒ การบัญญัติให้อำนาจศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือ สถานที่ที่มีการชุมนุม เป็นผู้ออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุม และจำกัดอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า หาก การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๕) หรือผู้ชุมนุม ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๙ แล้วแต่กรณี ศาลต้อง ออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้ ศาลกำหนดระยะเวลาในคำสั่งบังคับไว้ด้วย (มาตรา ๒๕)

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตย ออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ๑) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ อำนาจในการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย เพื่อใช้บังคับภายในประเทศ ๒) อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย และ ๓) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบรรดคดี อันเป็น พื้นฐานของหลักนิติรัฐ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า หากการชุมนุม สาธารณะใดเป็นการชุมนุมที่หัวหน้าสถานีตำรวจในฐานะฝ่ายปกครองอาจสั่งห้ามการชุมนุมหรือสั่ง ให้เลิกการชุมนุมนั้นเสียได้ ซึ่งขั้นตอน กระบวนการ และการสั่งห้ามหรือสั่งให้เลิกการชุมนุม สาธารณะนี้ถือว่าเป็นการดำเนินการทางปกครอง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การดำเนินการทาง ปกครอง เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง มิใช่ฝ่ายตุลาการ ดังนั้น การที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติให้ ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ เป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งห้ามหรือสั่งให้เลิกการชุมนุม สาธารณะภายหลังจากคำสั่งของหัวหน้าสถานีตำรวจ โดยร่างพระราชบัญญัติมิได้เปิดโอกาสให้ผู้รับ คำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองก่อน แต่ให้ศาลทำหน้าที่เสมือนผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหัวหน้าสถานี ตำรวจ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

นอกจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจดังได้ กล่าวมาแล้ว การกำหนดนิยาม “ศาล” ให้หมายความถึงศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด ยังเป็นการขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๓ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการ พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ไม่ใช่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดซึ่งเป็นศาลยุติธรรม

ความเห็นและข้อเสนอ

ในเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า อำนาจในการ ห้ามการชุมนุม การสั่งให้เลิกการชุมนุม หรือการคัดค้านการชุมนุม ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกันนั้น

คือมอบให้ฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย และรับผิดชอบในการตัดสินใจดังกล่าว ดังนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งห้ามหรือให้เลิกการประชุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมควรมีสติขอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ และเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการในฝ่ายปกครองจนครบถ้วนแล้ว ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้ต่อไป

ประเด็นที่ ๓ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่สำคัญต่าง ๆ (มาตรา ๘) ได้แก่

- (๑) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (๒) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ
- (๓) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (๔) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (๕) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

ความเห็นและข้อเสนอ

ควรบัญญัติให้ครอบคลุมถึงองค์การระหว่างประเทศ เช่น ที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

ประเด็นที่ ๔ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการชุมนุมสาธารณะในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยให้มีอำนาจดุลพินิจในการจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา ๘)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมาได้เปิดมิติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะจัดการบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน

การจัดหาพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะ อาจช่วยให้ประชาชนที่ประสงค์จะรวมตัวกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่ต้องการสนับสนุน เรียกร้องหรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรม หรือทำที่อย่างหนึ่งอย่างใด และช่วยดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมได้มากขึ้น ขณะเดียวกันหากผู้ชุมนุมสามารถสื่อสารความประสงค์จากพื้นที่ได้

เช่นเดียวกับการชุมนุมในเมือง ก็จะช่วยแก้ไขปัญหารื่องที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมได้ เช่น การใช้เส้นทางการจราจร

ความเห็นและข้อเสนอ

เห็นว่าการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการ เกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม นั้น เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนกลุ่มต่างๆ จัดการชุมนุมได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัย และจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมให้ประชาชนร่วมชุมนุมสาธารณะ เช่น สามารถเดินทางมายังสถานที่ดังกล่าวได้โดยสะดวก และควบคุมกรอบของการชุมนุมไม่ให้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเกินสมควรแก่เหตุ โดยเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเป็นการใช้ดุลพินิจจะจัดสถานที่หรือไม่ก็ได้

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะ และการชุมนุมนั้นกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ให้มีหนังสือแจ้งการจัดการชุมนุม การชุมนุมไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องขอผ่อนผันต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันเสียก่อนจึงจะชุมนุมได้ การชุมนุมโดยยังมิได้รับอนุญาตให้ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕)

การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าตามปกติให้ทำเป็นหนังสือนั้นมีความเหมาะสม แต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ควรให้มีบทบัญญัติให้แจ้งโดยวิธีอื่นได้ เช่น ทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แต่อย่างไรก็ตาม การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้ามุ่งหมายที่จะให้เจ้าหน้าที่ได้เตรียมตัวดูแลอำนวยความสะดวก การไม่แจ้งล่วงหน้าจึงเป็นเพียงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเตรียมการในการดูแลอำนวยความสะดวกได้ตามที่ควรจะเป็นเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งล่วงหน้าจะต้องไม่ส่งผลร้ายจนกระทบต่อสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัยหรือผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรเป็นเหตุที่นำไปสู่การสั่งให้เลิกการชุมนุม การกำหนดพื้นที่ควบคุม การสลายการชุมนุม รวมทั้งการยึดอายัดทรัพย์สินผู้ชุมนุม ตรวจจับที่การชุมนุมนั้นยังเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

นอกจากนี้ ในประเทศประชาธิปไตย ความสามารถในการตอบสนองอย่างสงบและอย่างทันทีทันใดต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยการพูด แสดงความคิดเห็น หรือการชุมนุม ถือเป็นสิ่งที่คาดหวังได้และควรได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น กฎหมายจึงต้องระบุถึงสภาวะการณ์เร่งด่วนที่ทำให้ไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าได้เป็นข้อยกเว้นการแจ้งล่วงหน้ากรณีปกติ การชุมนุมกรณี

เร่งด่วนที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าจึงต้องได้รับการผ่อนผันเป็นกรณีพิเศษ หากผู้จัดการชุมนุมสาธารณะมีเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ และควรกำหนดระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้ากรณีเร่งด่วนให้สั้นลงกว่าการแจ้งล่วงหน้ากรณีปกติ กรณีเช่นนี้ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะก็ไม่ควรมีความผิดและได้รับโทษ

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าไม่ได้แจ้งการชุมนุมล่วงหน้า หรือปรากฏเหตุอันไม่สมควรที่จะไม่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบล่วงหน้าก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครอง อำนาจความสะดวกในการจัดการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้านั้น แต่ทั้งนี้ผู้จัดการชุมนุมอาจมีความผิดเป็นส่วนตัวและได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติได้ แต่ไม่ทำให้การชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้านั้นกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ หรือเป็นสาเหตุที่จะนำไปสู่การสั่งห้ามการชุมนุมหรือสั่งสลายการชุมนุม

ความเห็นและข้อเสนอ

ในเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นสอดคล้องกับบันทึกความเห็นของคณะปฏิรูปกฎหมาย ว่าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า โดยกำหนดให้อยู่ระหว่าง ๒๔ - ๗๒ ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุม ทั้งนี้ ขึ้นกับจำนวนผู้ชุมนุมและสถานที่ชุมนุม เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีระยะเวลาเตรียมการอำนวยความสะดวก จัดมาตรการรักษาความปลอดภัย จัดเส้นทางจราจร เป็นต้น

นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีความเห็นต่อประเด็นที่กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจอนุญาตให้มีการชุมนุม กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือโดยเคร่งครัด หากไม่ดำเนินการตามที่กำหนดต้องขอผ่อนผันและได้รับอนุญาตเสียก่อน หากไม่ได้รับการผ่อนผัน ให้ถือว่าการชุมนุมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๕) บทบัญญัตินี้มีความหมายว่าการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าหรือแจ้งไม่ครบตามระยะเวลา ต้องได้รับอนุญาตจึงจะชุมนุมได้ และหากฝ่าฝืนจะส่งผลถึงกับให้การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติเช่นนี้น่าจะขัดต่อมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯ เห็นควรเปิดโอกาสหรือมีข้อยกเว้น กรณีผู้ชุมนุมมาชุมนุมโดยที่ไม่ได้นัดหมายล่วงหน้า เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือหากโดยสภาพในขณะนั้นไม่อาจแจ้งเป็นหนังสือได้ ให้แจ้งด้วยวาจาไว้ก่อนได้ และให้แจ้งเป็นหนังสือภายหลังในทันทีที่สามารถดำเนินการได้

ประการสำคัญ คือ เมื่อบัญญัติให้การชุมนุมก่อนได้รับอนุญาตผ่อนผันเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่สั่งให้เลิกการชุมนุม และกำหนดให้พื้นที่ชุมนุมเป็นพื้นที่ควบคุมได้ และถือว่าผู้ที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า อาจถูกค้น จับ ยึดและอายัดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาล และทำที่สุด

กฎหมายได้ให้อำนาจนำไปสู่การสั่งการหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้การชุมนุมนั้นต้องเลิกหรือยุติลง บทบัญญัติเช่นนี้เป็นสิ่งยืนยันว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ จึงสมควรแก้ไขดังที่ได้เสนอมาข้างต้น

นอกจากนี้ ควรบัญญัติเรื่องการขยายระยะเวลาการชุมนุมไว้ในกฎหมายนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อรับรองการชุมนุมสาธารณะในช่วงขยายระยะเวลาว่าเป็นการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการชุมนุม

ประเด็นที่ ๖ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๒๐ วรรคท้าย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘)

๖.๑ กำหนดให้เจ้าพนักงานอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และการดำเนินการเพื่อให้ผู้ชุมนุมยุติหรือเลิกการชุมนุม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไว้เฉพาะหลักการเท่านั้น โดยจะต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขยายความรัฐธรรมนูญ และอาจกำหนดกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารไปออกกฎ เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ดังนั้น พระราชบัญญัติควรมีขอบเขตที่ชัดเจนว่าจะให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์เรื่องอะไร มีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารไม่ให้กว้างจนเกินไป

การใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรเขียนให้ชัดเจนว่าทำได้ในกรณีใดบ้าง เช่น เพื่อป้องกันตนเอง เป็นภัยที่เกิดขึ้นใกล้ตัว และไม่สามารถหลีกเลี่ยงโดยวิธีอื่นใดที่ได้โดยปราศจากการใช้เครื่องมืออุปกรณ์เช่นนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ เนื้อหาการฝึกอบรมประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ๑) การเรียนรู้ให้เข้าใจสภาพธรรมชาติของการชุมนุมสาธารณะ และฝึกปฏิบัติการหลีกเลี่ยงความรุนแรง และไม่ขยายความขัดแย้งให้สูงขึ้น ๒) การฝึกฝนให้มีทักษะที่นุ่มนวลในการเจรจาต่อรองและการเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน และควรรนำ "แนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจ" (The UN Code of Conduct of Law Enforcement Officials) ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้จัดทำไว้ประกอบการฝึกอบรมด้วย

ความเห็นและข้อเสนอ

ควรกำหนดกรอบและขั้นตอนการควบคุมฝูงชน ซึ่งรวมถึงการใช้กำลัง เพื่อให้ผู้ชุมนุมยุติหรือเลิกการชุมนุมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองต่อไป เช่น เจ้าหน้าที่ต้องเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็น โดยห้ามมิให้มีการใช้อาวุธปืนในการยุติหรือเลิกการชุมนุมโดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ การกำหนดให้ใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนและดำเนินการเพื่อให้ผู้ชุมนุมยุติหรือเลิกการชุมนุมให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรี นั้น เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง และ สุ่มเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงได้โดยง่าย และอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การลงทุน ความเชื่อมั่น ตลอดจนเสถียรภาพของฝ่ายปกครอง กฎหมายลำดับรองที่จะออกมาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าว จึงควรมีสถานะสูงกว่าประกาศของรัฐมนตรี

ในส่วนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการชุมนุม รัฐต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพื่อปฏิบัติกับกลุ่มผู้ชุมนุมตามหลักสากล เป็นไปด้วยความสันติ ไม่เกิดความรุนแรงจนต้องสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๖.๒ เมื่อประกาศพื้นที่ควบคุมแล้ว บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ค้น จับ ยึด หรืออายัดทรัพย์สินผู้ชุมนุมสาธารณะได้ โดยถือว่าการกระทำของผู้ชุมนุมเป็นความผิดซึ่งหน้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ และ มาตรา ๔๑ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนไว้ ซึ่งบุคคลใดๆ ไม่อาจล่วงละเมิดได้ และได้บัญญัติยกเว้นการกระทำที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็แต่โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการนั้น โดยได้รับคำสั่งหรือหมายของศาล กรณีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนี้ ต้องสันนิษฐานเป็นคุณไว้ก่อนว่า เข้าร่วมการชุมนุมโดยประสงค์ที่จะแสดงออกซึ่งการสนับสนุน เรียกร้องหรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรม หรือทำที่อย่างหนึ่งอย่างใด โดยไม่ต้องการที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจึงไม่ควรถูกสั่งให้หยุดและถูกตรวจค้น หรือยึด อายัดทรัพย์สิน นอกเสียจากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเหตุผลเพียงพอที่จะสงสัยว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้ว หรือกำลังกระทำความผิด หรือจะทำความผิดในระยะเวลาย้อนไกล

ความเห็นและข้อเสนอ

การให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้ชุมนุม โดยการจับกุม การค้น รวมทั้งกระทำต่อทรัพย์สินของผู้ชุมนุมโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ซึ่งสิทธิในเรื่องดังกล่าวถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีความสำคัญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights (UDHR)) ข้อ ๙ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๙ ได้บัญญัติ

รับรองไว้ หากจะมีการกระทำใดๆ ที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวต้องเป็นกรณียกเว้น ซึ่งโดยปกติแล้วต้องผ่านการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ ศาลต้องสั่งอนุญาตให้ออกหมายจับหมายค้น ฯลฯ เสียก่อน ภายใต้ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่เชื่อว่าผู้กระทำผิดจะหลบหนี หรือทรัพย์สินสำหรับใช้ในการกระทำความผิดจะถูกเคลื่อนย้ายหรือถูกทำลาย ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากบทบัญญัตินี้ที่ให้อำนาจดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่เพียงเพราะถือว่าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการสำคัญ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเหตุบางประการที่จะถือว่าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เหตุเพียงเพราะชุมนุมโดยไม่ได้แจ้งล่วงหน้า และอยู่ระหว่างการขอรับอนุญาตผ่อนผันเท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงไปพร้อมกันด้วย

๖.๓ ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม คุ่มครอง และอำนวยความสะดวกต่อกลุ่มผู้ชุมนุม และบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

บทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ คือ การส่งเสริม คุ่มครองและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม กรณีที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็น ต้องกระทำการอย่างได้สัดส่วน และพอสมควรแก่เหตุแห่งการนั้น

พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับกลุ่มผู้ชุมนุม ต้องเป็นกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีเหตุที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ภายใต้หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หากกระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือขัดต่อหลักความได้สัดส่วนดังกล่าว ก็อาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา และทางวินัย ซึ่งรวมถึงการละเว้นไม่เข้าแทรกแซงห้ามปรามการชุมนุมด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครอง ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือ

๑) เพื่อให้วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะบรรลุผล มิใช่เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับอื่น ตัวอย่างเช่น การออกคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะด้วยเหตุผลเพื่อรักษาความสะอาดของที่สาธารณะหรือเพื่อไม่ให้จราจรในย่านธุรกิจติดขัด คำสั่งเช่นนี้เป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่น

๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้มาตรการที่สามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการได้

๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นหรือที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ในกรณีที่จำเป็นมากขึ้นจึงเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมตามข้อเท็จจริงขณะนั้น

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) ได้กล่าวถึงหลักความได้สัดส่วนไว้ว่า เหตุผลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าการกระทำของตนเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน คือ “ความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยเพียงสมเหตุสมผล (Relevant and Sufficient) และการกระทำนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างมีเหตุผลและยอมรับได้” การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพียงเพราะความสงสัยของเจ้าหน้าที่หรือการสันนิษฐานไว้ก่อนนั้นไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยกำหนดครอบคลุมทุกกรณี เช่น ระหว่างเวลาที่พระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น โดยไม่พิจารณาสถานการณ์หรือสภาพเฉพาะของเรื่อง จึงไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน แต่ก็มีใช้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ มิได้เสียเลย ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นเกินจำเป็น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการจัดความสมดุลระหว่างเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นและในการชุมนุมสาธารณะกับเสรีภาพของบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น^{๓๔}

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในหมวดนี้ยังบัญญัติในลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ มากกว่าการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริม คุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกต่อกลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะ โดยเห็นว่าควรกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น เมื่อมีเหตุร้ายเกิดแก่ผู้ชุมนุมแล้วละเลยไม่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุม หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการห้ามปรามกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้อื่นใช้กำลังเพียงให้ยุติหรือเลิกการชุมนุม และมีบทลงโทษกำกับ

ประเด็นที่ ๗ บทกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓๐ ถึงมาตรา ๓๔)

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดมา บุคคลผู้มิชอบปฏิบัติอย่างสำคัญที่จะทำให้การชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นและดำเนินไปได้ คือ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งความผิดที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายนี้ มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะหรือฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง โทษที่จะลงแก่ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะจึงควรเป็นโทษทางปกครอง

^{๓๔} อ้างแล้ว ๖ หน้า ๓๓ - ๓๔

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่จัดการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและสันติ แต่หากการชุมนุมมิได้ดำเนินไปโดยสงบและสันติโดยที่ผู้จัดการชุมนุมได้ใช้ความพยายามอย่างเพียงพอแล้ว ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะก็ไม่ต้องรับผิดชอบ รวมทั้งไม่ต้องร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้ที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมอย่างแท้จริง (Non-Participants) หรือในความผิดที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมแต่ละคนได้กระทำด้วย

ความเห็นและข้อเสนอ

การชุมนุมที่ถูกห้ามหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขกฎหมาย เป็นเรื่องการขัดคำสั่งทางการปกครอง การลงโทษควรเป็นโทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษอาญา (จำคุก) เพราะการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่กระทำความผิดไม่ใช่อาชญากร จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และหากการกระทำผิดนั้นเข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญา ก็สามารถดำเนินคดีอาญาไปตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว

ประเด็นที่ ๘ การกำหนดกลไกรองรับเพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ชุมนุมเนื่องจากความเดือดร้อนจากปัญหาปากท้อง หรือราคาพืชผลตกต่ำ ซึ่งมีการชุมนุมยืดเยื้อยาวนาน เนื่องจากไม่มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปพิจารณาและช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีทบบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการรับเรื่องที่มีการชุมนุมดังกล่าว ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ก็น่าจะช่วยให้ความทุกข์ร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้ทันท่วงทีมากขึ้น และช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. มาตรา ๑๒ ที่ยกร่างโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา บัญญัติให้รัฐกำหนดกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว ให้ออกหมายต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะทำงานประสานงานรับเรื่องและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะทำงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเลขานุการคณะทำงาน และดำเนินการจัดประชุมคณะทำงานโดยเร็วเพื่อปรึกษาหารือแนวทางใน

การแก้ไขปัญหาที่เรียกร้องนั้น และรายงานความก้าวหน้าหรือผลการประชุมต่อคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่องและเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ทราบเป็นการทั่วไป

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ควรกำหนดให้มีกลไกรองรับการประชุมชุมนุมสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๑) ส่วนกลาง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเลขานุการคณะทำงาน

๒) ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรจังหวัดเป็นเลขานุการคณะทำงาน

บทส่งท้าย

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาการประชุมเกือบทุกครั้งที่ผ่านมา พบว่า สาเหตุที่แท้จริงมาจากการที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยา ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐได้จัดการแก้ไขปัญหามาโดยเร็วแล้ว การชุมนุมก็จะไม่เกิดขึ้นหรือหากเกิดขึ้นก็จะยุติโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นไว้บังคับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอให้การตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ มีลักษณะส่งเสริม คุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกในการชุมนุมสาธารณะ ในขณะที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารต้องดำเนินการอย่างถูกต้องเป็นขั้นเป็นตอนและเนื้อหาสาระเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม มีความโปร่งใส และถูกต้องตรวจสอบได้ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาเห็นว่า ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะตามที่แจ้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในอันที่จะได้นำไปประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับนี้

อนึ่ง หากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เป็นไปตามความเห็นและข้อเสนอในประเด็นข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่อาจจะมีความเห็นสอดคล้องด้วยได้

๕. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มีมติเห็นชอบกับรายงานการพิจารณา เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับนี้ และขอให้ส่งรายงานการพิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... เสนอต่อร์ัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๕) ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) เกี่ยวด้วยการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



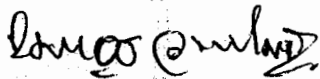
(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



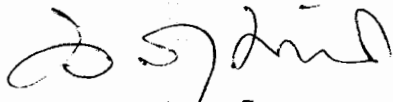
(นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



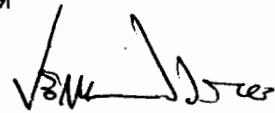
(นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



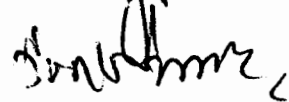
(นางวิสา เบ็ญจะมโน)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายปริญญ์ ศิริสารการ)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ที่ สม ๐๐๐๗/ ๒๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารบี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๗/๒๑ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๗/๒๑ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ จัดส่งรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ถึงประธานรัฐสภา ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๕) ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรากฎหมายต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเห็นควรสำเนาหนังสือฉบับดังกล่าว กราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทราบและประกอบการพิจารณา

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๕๕๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๕๕๗๓



ที่ สม ๐๐๐๗/ ๒๓

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารบี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๗/๒๑ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๗/๒๑ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ จัดส่งรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ถึงประธานรัฐสภา ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๕) ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรากฎหมายต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภา ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเห็นควรสำเนาหนังสือฉบับดังกล่าว กราบเรียนประธานวุฒิสภาเพื่อทราบและประกอบการพิจารณา

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๙๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๓



ที่ สม ๐๐๐๗/๒๖

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารบี ชั้น ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๖๕ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๕)
ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)
บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการปรับปรุง
กฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเรียนว่า ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔
เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบกับรายงานผลการพิจารณาเพื่อ
เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุม
สาธารณะ พ.ศ. และให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป รายละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วยนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์อมร พงศพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๕๙๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๓