



ที่ สม ๐๐๐๔/๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๗ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๓๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๐๐ ชุด
๒. สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐๐ ชุด
๓. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ค้างการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา เมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ซึ่งมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไป จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำ

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไข และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานฉบับนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีความเห็นในเบื้องต้นว่า สมควรดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยเฉพาะในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าใจในความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องมีกฎหมายนี้ประกาศใช้บังคับ

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ การชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดข้อจำกัดในการชุมนุมสาธารณะไว้หลายประการ เช่น กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม พื้นที่ห้ามกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการ กำหนดเวลาห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม กรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุม กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน รวมทั้งกำหนดบทลงโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้ในหลายกรณี ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกฏญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่องร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

๔.๒.๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) ประเด็นที่ ๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรเปลี่ยนเป็น “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของกฎหมายที่แสดงถึงการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

๒) ประเด็นที่ ๒ คำนิยาม

๒.๑) กฎหมายที่ตราขึ้นไม่ควรมีความซับซ้อน โดยควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติคำนิยามซ้อนคำนิยาม

๒.๒) “ผู้จัดการชุมนุม” ไม่ควรครอบคลุมถึงผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้“ผู้จัดการชุมนุม”มีหน้าที่และ ความรับผิดชอบในหลายมาตรา จึงไม่ควรรวมบุคคลที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือ ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุม ผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย

๓) ประเด็นที่ ๓ หมวด ๑ บททั่วไป

๓.๑) ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้การชุมนุมที่มีการขัดขวางหรือกีดขวาง มิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยมิได้รับอนุญาต หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำใดๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ

ความเห็นและข้อเสนอ

การชุมนุมสาธารณะที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๓.๒) ร่างมาตรา ๘ - ๙ กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม และสถานที่ซึ่งการชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงาน โดยสถานที่ดังกล่าวรัฐมนตรีอาจประกาศกำหนดเพิ่มเติมในภายหลังได้

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกินสมควร รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีมากเกินไป นอกจากนี้รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลไม่ควรบัญญัติอยู่ในมาตราเดียวกับสถานที่ประทับ ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๔) ประเด็นที่ ๔ เวลาห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๐ กำหนดห้ามมิให้ปราศรัย หรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น รวมทั้งห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน

ความเห็นและข้อเสนอ

ร่างมาตรา ๑๐ ไม่ควรห้ามชุมนุมหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป โดยควรขยายเวลาออกไปเป็นเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา และอาจมีความจำเป็นต้องมีการเดินขบวน รวมถึงการเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน โดยเฉพาะการรวมตัวกันจากต่างจังหวัดเพื่อเดินทาง

มาบริเวณที่ชุมนุม จึงไม่ควรห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืนอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นด้วย

๕) ประเด็นที่ ๕ หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๑๑ - ๑๖ กำหนดให้ผู้ชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง กรณีที่แจ้งไม่ทันก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผัน หากผู้รับคำขอมิคำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด และหนังสือแจ้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมซึ่งจะเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายประการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับแจ้งอาจมีคำสั่งให้แก้ไข หรือห้ามการชุมนุม และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นการชุมนุมสาธารณะได้ รวมทั้งกำหนดกรณีที่ดีถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในหลายกรณี

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ถือเอาเรื่องการขออนุญาตเป็นหลัก เท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการที่จะสั่งอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม ซึ่งโดยหลักเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่ใช่การขออนุญาต และโดยหลักการของการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งควรมีวัตถุประสงค์ให้รัฐทราบว่าจะมีการชุมนุมเพื่อให้รัฐเตรียมการในการอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ไม่ใช่เพื่อการขออนุญาตและควรเปิดโอกาสให้มีการแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากมีความจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ สมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกป้องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๖) ประเด็นที่ ๖ หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

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

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติบางมาตราไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม เป็นต้น และไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกป้องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งข้อห้ามของผู้ชุมนุมตามร่างมาตรานี้ถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามของผู้ชุมนุมในลักษณะนี้ ควรกำหนดเพียงให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมายเพียงพอแล้ว

๗) ประเด็นที่ ๗ หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน และการดูแลการประชุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๒๑ - ๒๘ บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้หลายประการ เช่น

๗.๑) กรณีที่ผู้ชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุม หรือผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือไม่ผ่อนผัน หรือผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่แจ้งโดยไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาภายในกำหนด ถือเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบกฎหมาย เจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

ความเห็นและข้อเสนอ

คำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่การชุมนุมนั้นกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง จึงจะยกเลิกการชุมนุมได้ มิใช่เพราะเหตุไม่ได้แจ้งการชุมนุม

๗.๒) กรณีประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วไม่ออกให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับ คั้น ยึด आयัด หรือร้อยถอนทรัพย์สินได้

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ คั้น ยึด आयัด หรือร้อยถอนทรัพย์สินได้ ขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย (จับกุม คั้น) หรือกระทำต่อทรัพย์สินต้องเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น และต้องผ่านการวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล

๗.๓) การกำหนดให้เจ้าพนักงานอาจใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนตามที่กำหนดได้เท่าที่จำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

การใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนควรกำหนดกรอบและขั้นตอนการควบคุมฝูงชน รวมถึงการใช้กำลังเพื่อให้ยุติการชุมนุม โดยคำนึงถึงหลักการได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ ไม่ให้ใช้อาวุธปืนโดยเด็ดขาด และรัฐต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

๗.๔) กรณียกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สมควรบัญญัติไว้ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่กระทำการที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าพนักงานก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่แล้วและจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความระมัดระวังมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุดุลยภาพประสงคฺ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัตินี้มากยิ่งขึ้น

๘) ประเด็นที่ ๘ เขตอำนาจศาล

ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ร่างมาตรา ๒๙)

ความเห็นและข้อเสนอ

ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุม อาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะจึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ นอกจากนั้น เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติเกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ จึงไม่ควรบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

๙) ประเด็นที่ ๙ บทกำหนดโทษ

ร่างมาตรา ๓๐ - ๓๘ บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดทั้งโทษจำคุก และโทษปรับไว้ในหลายกรณี นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ความเห็นและข้อเสนอ

ความผิดที่จะเกิดขึ้นตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ควรใช้โทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษอาญา (จำคุก) ส่วนการกระทำผิดที่เข้าข่ายความผิดอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญาไปตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษไว้

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) ประเด็นที่ ๑ กลไกรองรับการชุมนุม

หากร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการรับเรื่องอันเนื่องมาจากความเดือดร้อนจากปัญหาปากท้อง หรือราคาพืชผลตกต่ำ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นก็น่าจะช่วยให้ความทุกข์ร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้ทันท่วงทีมากขึ้น และช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐควรกำหนดกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว เช่น ให้นำรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งคณะทำงานประสานงานรับเรื่องและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น

๒) ประเด็นที่ ๒ การใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อ ป้องปราม ระวัง และสลายการชุมนุม

ที่ผ่านมารัฐได้นำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้ในการชุมนุมสาธารณะหลายครั้ง ซึ่งโดยหลักการกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงไม่สามารถนำมาใช้ในการชุมนุมสาธารณะได้ เนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมีการชุมนุมขึ้นต้องนำกฎหมายการชุมนุมสาธารณะมาใช้บังคับก่อน เว้นแต่การชุมนุมโดยสงบแปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง จึงอาจนำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาบังคับใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบน้อยที่สุด และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐบาลไม่ควรบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงควบคู่กับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นควรใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ก่อน ต่อเมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนเป็นจลาจลและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงค่อยใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อน และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

๓) ประเด็นที่ ๓ การแปลความบทบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๙ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ตามที่ประธานรัฐสภาขอว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง และวรรคสอง บัญญัติว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และ ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

ในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ควรแปลความจนทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่อาจทำได้จริง ไม่เช่นนั้นจะเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

๔) ประเด็นที่ ๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ

การจัดพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะอาจช่วยให้ประชาชนที่ประสงค์จะรวมตัวกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่ต้องการสนับสนุน เรียกร้องหรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม หรือทำให้อย่างหนึ่งอย่างใด และช่วยดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมได้มากขึ้น ขณะเดียวกันหากผู้ชุมนุมสามารถสื่อสารความประสงค์จากพื้นที่ได้เช่นเดียวกับการชุมนุมในเมือง ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมได้ เช่น การใช้เส้นทางจราจร เป็นต้น

ความเห็นและข้อเสนอ

เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนกลุ่มต่างๆ จัดการชุมนุมได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัย และจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมให้ประชาชนร่วมชุมนุมสาธารณะ

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

สำเนาถูกต้อง

(นางชมพูนุท ป้อมป้องศึก)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ