

บทที่ 4

หลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศไทย

ความนำ

จากบทที่ 3 ได้กล่าวถึงกฎหมายและสิทธิเสรีภาพของต่างประเทศไปแล้วนั้นในบทที่ 4 นี้เราจะมาศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิชานิติพนธ์ คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนประเทศไทย ซึ่งหากจะศึกษาจากจุดเริ่มต้นนั้นต้องมากล่าวถึงเกี่ยวกับบริบทของประเทศไทยก่อนว่ามีประวัติความเป็นมาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพดังกล่าวและอย่างไรบ้าง

จากที่ได้ศึกษาค้นคว้าจึงพอจะสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่

1. กฎหมายดูแลความมั่นคงสงบเรียบร้อย

- 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2550
- 1.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
- 1.3 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- 1.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522
- 1.5 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530
- 1.6 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม
พ.ศ.2490
- 1.7 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551
- 1.8 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- 1.9 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457
- 1.10 แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุม

สาธารณะ

2. กฎหมายสนับสนุนช่วยเหลือสวัสดิภาพประชาชน

- 2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและสาธารณะภัย พ.ศ.2550
- 2.2 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493
- 2.3 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
- 2.4 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551
- 2.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

3. กฎหมายเกี่ยวกับผู้ถูกละเมิดสิทธิ

3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2 ประมวลกฎหมายอาญา

3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนและการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ

3.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

3.5 พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.6 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

จากที่ได้ศึกษาเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีมากมายและมีส่วนในการจัดการหรือรื้อถอนสิทธิการชุมนุมในที่สาธารณะมาก ดังนั้นควรจะแยกกลุ่มกฎหมายดังกล่าวเพื่อความชัดเจนในการจัดหมวดหมู่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กฎหมายดูแลความมั่นคง สงบเรียบร้อย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 -2550

หลังจากที่เราได้ศึกษาในบทที่ 2 เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีของสิทธิเสรีภาพจากบทที่ 2 มาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยเริ่มรับรองเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบมาเริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมแก่ประชาชนโดยเสรีและมีรายละเอียดและมีข้อจำกัดเฉพาะกรณีได้เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศไทยหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักสำคัญโดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองเรื่องเสรีการชุมนุมโดยสงบ คือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อการคุ้มครองความสงบของประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างเวลาประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”¹⁹⁸

¹⁹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 37” ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 35
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 43
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 36
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) มาตรา

42¹⁹⁹

จากที่รัฐธรรมนูญที่กล่าวมาได้บัญญัติไว้ ทำให้เห็นได้ว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนชาวไทยได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่น นานาอารยประเทศทั่วไป ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาของไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้มาทุกฉบับ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีประชาชนกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนไว้ ดังนี้

“มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”²⁰⁰

นั่นคือการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด ซึ่งรัฐไม่สามารถแทรกแซงหรือจำกัดเสรีภาพได้ หากเป็นการชุมนุมที่เข้าเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1. ชุมนุมโดยสงบ/อย่างสันติ
2. ปราศจากอาวุธ
3. ชุมนุมในสถานที่ส่วนบุคคล
4. ในสถานการณ์ปกติ ไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎ

อัยการศึก

¹⁹⁹ วินิจ เจริญชัยขง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุม โดยสงบ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 125

²⁰⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 ค้นค้น 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

รัฐสามารถจำกัดหรือเข้าแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะเมื่อ

1. เป็นการชุมนุมสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความ
สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ
2. เป็นการชุมนุมระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการ
ศึก ซึ่งรัฐต้องเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงของประเทศ

แต่การจำกัดหรือการแทรกแซงนั้น ต้องมีการออกกฎหมายระดับระดับ
พระราชบัญญัติมาบังคับใช้ด้วยเพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับมาตรการต่างๆ เพื่อจะใช้
แทรกแซงจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม

ทั้งนี้มาตรการในพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้จะต้องตอบสนองขอบเขตการจำกัดหรือ
แทรกแซงการใช้เสรีภาพเฉพาะ 3 ประการข้างต้นเท่านั้น ไม่สามารถเป็นมาตรการที่มี
วัตถุประสงค์อื่น เช่น เพื่อรักษาความสะอาดพื้นที่สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองประชาชนจากเสี่ยงที่
หนวากู²⁰¹

มีผู้ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 ไว้ว่า “เป็นสิทธิเสรีภาพที่เป็นหมัน เหตุเพราะเมื่อการชุมนุมเป็นการ
สื่อสาร การชุมนุมจึงต้องจัดในที่สาธารณะ แต่ที่สาธารณะในประเทศไทยล้วนแต่มีเจ้าของทั้งนั้น
ดังนั้นการชุมนุมจึงต้องเป็นไปตามกติกาการใช้พื้นที่ต่างๆซึ่งอยู่กับอำนาจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ ถ้า
เจ้าหน้าที่วินิจฉัยว่าประชาชนที่มาชุมนุมก่อให้เกิดจลาจลติดขัด ก็ต้องสลายการชุมนุมเพราะผิดเทศ
บัญญัติ ดังนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีความหมาย เมื่อคุณใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแต่ดันไปผิด
เทศบัญญัติ ซึ่งทำให้สิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่มีความหมายอะไรเลย²⁰²

อย่างไรก็ตามสำหรับรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 63 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิ
เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้
เว้นแต่โดยอาศัยตามอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และ
เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยใน
ระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”²⁰³

²⁰¹ จันทิรา เอี่ยมมยุรา “เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”
เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ คั่นคืน วันที่ 10 กันยายน 2554 จาก www.thaireform.in.th

²⁰² นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วิเคราะห์รัฐธรรมนูญที่อ่านประเทศไทยไม่ออก” ปัญหาหลักพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญ
คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.isc.ru.ac.th/data>

²⁰³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 63 คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

สำหรับความเห็นของผู้ศึกษานั้นเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมไว้เนื้อหาเหมือนกันทั้งปี 2540 และ 2550 ทำให้สามารถตีความแบบรวมกันได้ดังที่กล่าวว่าหากจะพูดแค่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วประชาชนสามารถชุมนุมได้กันอย่างเสรี トラบใดที่สงบและปราศจากอาวุธ หากจะจำกัดต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาควบคุมอีกขั้นตอนหนึ่งเพื่อให้ประชาชนได้ยอมรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเขาเอง

1.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการใช้กำลังทหารเพื่อเข้าควบคุมหรือดูแลประชาชนที่มาชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวครั้งล่าสุดเมื่อการชุมนุมของ”กลุ่มคนเสื้อแดง”เมื่อเดือนพฤษภาคม 2553²⁰⁴

จากการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่าส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (วรรค 6) มาตรา 5 มาตรา 6 (วรรค 1) มาตรา 8 (1) มาตรา 35 มาตรา 36 ดังนี้

มาตรา 4 วรรค 6 “การใช้กำลังทหาร” หมายความว่า การใช้ทหารตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนกลาโหม และเจ้าหน้าที่ทางทหาร เพื่อปฏิบัติการกิจตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ทหาร ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็นข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการและบุคคลที่ถูกเรียกเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 8 กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

204

“แผนรับมือม็อบเสื้อแดง” คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก

มาตรา 35 การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 36 การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²⁰⁵

ความเห็นของผู้ศึกษาบอกได้เลยว่า “จากเหตุการณ์เมื่อมีการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในประเทศไทยสุดท้ายมักลงเอยด้วยการจลาจล วิปโยคไม่ว่าจะยุคสมัยใด กองกำลังทหารจึงมักเป็นคำตอบสุดท้ายในการเข้าสลายชุมนุมหรือกระชับพื้นที่ ขอบพื้นที่กันแล้วแต่จะเรียกกันไป การใช้กำลังจากทหารจึงต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเข้ามารองรับคือ “พระราชบัญญัติการจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดำเนินงานตามคำสั่งและชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 8 โดยใช้กำลังพลตามมาตรา 4,5,6 แต่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศ เรียกว่า สิทธิเสรีภาพที่เราได้มาจากรัฐธรรมนูญถูกปฏิเสธโดยพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงนี้ แต่ทั้งนี้การชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวต้องมีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายเสียก่อน”

1.3 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษมีขึ้นพร้อมกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กระทรวงยุติธรรมเพื่อใช้ในคดีที่แตกต่างกับคดีทั่วไป ตามที่ได้มีการตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ²⁰⁶

²⁰⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

²⁰⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการสืบสวนคดีพิเศษ” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนของพระราชบัญญัตินี้ คือหมวด 3 การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กกพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก)

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ²⁰⁷

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า คดีพิเศษของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบนั้น ไม่ควรจะมาเกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนด้วยมีบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ แต่ควรจะมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะออกมาบังคับใช้ให้ตรงตามกับปัญหามากกว่า

1.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

พระราชบัญญัตินี้กล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนเนื่องด้วยในช่วงของการชุมนุมทางการเมืองของ “กลุ่มคนเสื้อแดง” ได้มีการร้องเรียนผ่านสื่อมวลชนว่า “มีคนต่างด้าว” เข้าไปร่วมการชุมนุมด้วย ซึ่งมีนักวิชาการได้ลงพื้นที่พยายามสำรวจว่ามีจริงอย่างที่เขากล่าวหรือไม่²⁰⁸ เมื่อเป็นข่าวดังที่ว่า พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองจึงเข้ามามีส่วนร่วมทันทีด้วยบริบทของพระราชบัญญัติที่ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบัน คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่

²⁰⁷ เพิ่งอ้างหน้า 6

²⁰⁸ ภาณุภูมิ แสงวงศ์ “แรงงานต่างชาติเกี่ยวข้องอะไรกับการชุมนุม” รายงาน/บทความ ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก

ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น²⁰⁹

ดังนั้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนจึงอยู่ที่ หมวดที่ 2 มาตรา 12 (7) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2522 เรื่อง การเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ดังนี้

มาตรา 12 ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(7) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ²¹⁰

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะหมดความหมายทันทีหากมีพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวที่ไม่เกี่ยวข้องกับสังคมไทยมาร่วมในการชุมนุมทางการเมืองของประเทศไทย แต่เมื่อมีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาแล้วประชาชนคนไทยทุกคนที่เคารพกฎหมายต้องเคารพกฎหมายและเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

1.5 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530

“ยุทธภัณฑ์”ในพระราชบัญญัติหมายถึง อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีวะ สารรังสีหรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำมาใช้ในการรบหรือการทำสงครามได้ ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7²¹¹

เมื่อการแสดงออกทางด้านความคิดมาในรูปแบบของการชุมนุมในที่สาธารณะแล้วมีเหตุการณ์บานปลายทำให้ไม่สามารถ “สงบและปราศจากอาวุธ”ได้ตามรัฐธรรมนูญการจลาจล การต่อต้านรัฐในการที่จะเข้าไปควบคุมฝูงชน จึงจำเป็นต้องใช้ อาวุธหรืออุปกรณ์วัสดุเพื่อมาผลิตอาวุธโดยกลุ่มแนวร่วมที่มีอุดมการณ์เดียวกัน พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนทันที

²⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักราชบัณฑิต “พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 1 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

²¹⁰ เพิ่งอ้าง หน้า 5

²¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักราชบัณฑิต “พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530 ในกรณีที่ว่าการกระทำที่ผิดพระราชบัญญัติดังกล่าว คือหมวด 4 พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 30 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ผลิตยุทธภัณฑ์ระหว่างเวลาทำการ เข้าไปในสถานที่เก็บยุทธภัณฑ์ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปในยานพาหนะที่บรรทุกยุทธภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบสถานที่ ยุทธภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งใดที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์นั้น

(2) นำยุทธภัณฑ์หรือสิ่งอื่นที่ผลิตจากยุทธภัณฑ์ในปริมาณเท่าที่จำเป็นไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุสงสัย

(3) ตรวจค้น ถัก ยึด หรืออายัดยุทธภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้²¹²

ผู้ศึกษาคิดว่า พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 เป็นเครื่องมือในการป้องกันภัยและความปลอดภัยของสังคมในกรณีที่การชุมนุมในที่สาธารณะได้พัฒนากลับกลายเป็นจลาจลหรือสงครามกลางเมืองเหมือนที่ผ่านมา

1.6 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม

พ.ศ.2490

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม พ.ศ. 2490 เป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญมากในการควบคุมและดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะเพราะการชุมนุมทุกครั้งที่ผ่านมาจะมีข่าวว่า การ์ดที่ดูแลการชุมนุมไม่ว่าของกลุ่มไหน สีอะไร มีสิทธิที่จะพกปืนเพื่อคุ้มครองดูแลประชาชนที่มาใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมทั้งนั้น เมื่อมีข่าวออกมาแน่นอนว่าการชุมนุมดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ความชอบธรรมของรัฐที่จะเข้าไปยุติการชุมนุมจึงสมบูรณ์ บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับการชุมนุมมี ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “อาวุธปืน” หมายความว่า รวมตลอดถึงอาวุธทุกชนิดซึ่งใช้ส่งเครื่องกระสุนปืนโดยวิธีระเบิดหรือกำลังดันของแก๊สหรืออัดลมหรือเครื่องกลไกอย่างใด ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของ

²¹² เพิ่งอ้าง หน้า 7

พลังงาน และส่วนหนึ่งส่วนใดของอาวุธนั้นๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าสำคัญและได้ระบุไว้ใน กฎกระทรวง

(2) “เครื่องกระสุนปืน” หมายความว่า รวมตลอดถึงกระสุนโคด กระสุนปราย กระสุนแตก ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด พุนระเบิดและจรวด ทั้งชนิดที่มีหรือไม่มีกรดแก๊ส เชื้อเพลิง เชื้อ ไรต์ ไอพิช หมอกหรือควัน หรือกระสุน ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด พุนระเบิดและจรวด ที่มีคุณสมบัติคล้าย คลึงกัน หรือเครื่องหรือสิ่งสำหรับอัดหรือทำ หรือใช้ประกอบเครื่องกระสุนปืน

(3) “วัตถุระเบิด” คือ วัตถุที่สามารถส่งกำลังคั่นอย่างแรงต่อสิ่งห้อมล้อมโดย นับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมมาทำให้เกิดกำลังคั่น หรือโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิด นั้นทำให้มีแรงทำลายหรือแรงประหาร กับหมายความว่า รวมตลอดถึงเชื้อประทุต่างๆ หรือวัตถุอื่นใด อันมีสภาพคล้ายคลึงกันซึ่งใช้ หรือทำขึ้นเพื่อให้เกิดการระเบิดซึ่งรัฐมนตรีจะได้ประกาศระบุไว้ใน ราชกิจจานุเบกษา

(4) “ดอกไม้เพลิง” หมายความว่า รวมตลอดถึงพลุ ประทัดไฟ ประทัดลม และวัตถุ อื่นใด อันมีสภาพคล้ายคลึงกัน

(5) “สิ่งเทียมอาวุธปืน” หมายความว่า สิ่งซึ่งมีรูปและลักษณะอันน่าจะทำให้ หลงเชื่อว่าเป็นอาวุธปืน

มาตรา 7 ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื่อ มี ใช้ สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุน ปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้ใดมีเครื่องกระสุนปืนซึ่งมิใช่สำหรับใช้กับอาวุธปืนที่ตน ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้

มาตรา 8 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทาง สาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องมีติดตัวเมื่อมีเหตุจำเป็น และเร่งด่วนตามสมควรแก่พฤติการณ์

ไม่ว่ากรณีใด ห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัด ให้มีขึ้น เพื่อนมัสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด²¹³

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นกับเรื่องนี้ว่า “การชุมนุมทุกครั้งเจ้าหน้าที่ต้องมีการตรวจค้น ผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุมเพื่อความปลอดภัยของผู้ที่จะเข้าร่วมและประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการ

²¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 ห่องสมุดกฎหมาย คั่นคั่น 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

ชุมนุมแต่ในความเป็นจริงนั้นอย่างที่เราทราบกันดีว่า เหมือนยก “คลังแสง” มาไว้ที่ศูนย์กลางการชุมนุมเลยทีเดียวแล้วอย่างนี้จะอ้างได้อย่างไรว่า “ชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ”

1.7 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

บริบทของพระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้แก่ หมวด 2 การกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

มาตรา 15 (วรรค 1) ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีคำสั่งประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

มาตรา 16 ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15 ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15

มาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปรามปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรือดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
- (2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
- (3) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
- (4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน
- (5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ
- (6) ให้บุคคลปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ²¹⁴

สำหรับความคิดเห็นของผู้ทำศึกษานั้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ “เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจสูงสุดแก่เจ้าหน้าที่ และเป็นพระราชบัญญัติที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนมาก แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยที่สมเหตุสมผลและมีให้ประชาชนได้รับผลกระทบความเดือดร้อนเกินกว่าเหตุก็จะส่งผลดีต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อย การชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา นั้น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่รับผลของการเกิดเหตุการณ์มากที่สุด หากประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในคงทำหน้าที่แค่ ดูแลภัยที่มาจากการร้ายอย่างเดียว ไม่ต้องมาควบคุมกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนดังที่กล่าวมา

²¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551” หอสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

1.8 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดดังกล่าวนี้จะได้ใช้ในกรณีที่เกิดความวุ่นวายและจลาจลที่มีต้นเหตุมาจากการชุมนุมในที่สาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือในการทำงานของรัฐที่ได้ผลที่สุดด้วยมีลักษณะใกล้เคียงกับ“กฎอัยการศึก”สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและได้ใช้ในสถานการณ์จริงนั้น ได้แก่ มาตรา 4 ในพระราชกำหนดนี้

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา 9 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเขตสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น
- (2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุ่งให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย
- (3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร
- (4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นาพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นาพาหนะ
- (5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(6) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

มาตรา 11 ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ เช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน²¹⁵

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “เป็นกฎหมายที่ออกมาได้เข้มงวดมากด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพตั้งแต่การออกนอกที่อาศัย สงสัยให้จับกุมและสามารถมีการต่ออายุของพระราชกำหนดดังกล่าวได้อีก แต่ก็เห็นประกาศใช้กันตลอดเวลา ด้วยเมื่อเหตุการณ์จริงเกิดขึ้นการระงับเหตุที่ต้นตอของเหตุเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ดังที่เราเห็นได้จากเหตุการณ์การชุมนุมเมื่อเดือน

²¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

พฤษภาคม 2553 ที่ผ่านมา ฝ่ายรัฐประกาศพระราชกำหนดดังกล่าว ฝ่ายตรงข้ามไม่ปฏิบัติทำให้เกิดสงครามกลางเมืองได้ในเมืองหลวงของไทยเลยทีเดียว

1.9 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457

เป็นพระราชบัญญัติที่มีอายุยาวนานและทรงอำนาจมากที่สุดเรียกได้ว่าเป็น “ยาแรง” ในการรักษาความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือเป็นเครื่องมือในการปฏิวัติก็ย่อมได้ ความเกี่ยวข้องการสิทธิเสรีภาพนั้นหากเกิดความวุ่นวายเมื่อไรให้ศึกษาที่มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 2 เมื่อเวลาเมื่อเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน²¹⁶

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ “เป็นพระราชบัญญัติที่มีการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เรียกว่าหากประกาศใช้เมื่อไรนั้นผู้ที่รักเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะต้องรีบกลับบ้านเท่านั้น”

1.10 แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

1. แผนรักษาความสงบ (กรกฎ/52) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนการปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ออกโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้กำลังของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและระงับการก่อความไม่สงบภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย และกำหนดขั้นตอนปฏิบัติกรณีมีเหตุความไม่สงบเกิดขึ้น 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ (ก่อนเกิดเหตุ) เป็นกรณีที่ยังไม่มีเหตุการณ์ใดๆ เกิดขึ้น ให้แต่ละหน่วยดำเนินการด้านการข่าวอย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมในเรื่องกำลังพลและด้านส่งกำลังบำรุงเมื่อมีเหตุการณ์

²¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457” ห้องสมุด

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการเผชิญเหตุ (ขณะเกิดเหตุ) ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เป็นหน่วยที่ต้องแก้ไขสถานการณ์โดยดำเนินการตามแผนที่กำหนด เช่น ส่งกำลังตำรวจเข้าระงับเหตุ รักษากฎหมาย จัดระเบียบบริเวณที่เกิดเหตุ รักษาสถานที่และบุคคลสำคัญในที่เกิดเหตุ

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรง ให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์พิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นเร่งด่วนแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับบัญชาทราบ

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นการฟื้นฟู (หลังเกิดเหตุ) เมื่อสถานการณ์การก่อความไม่สงบกลับคืนสู่ภาวะปกติแล้วให้ดำเนินการด้านกฎหมาย เช่น การสอบสวน ดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และมีการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปผลการปฏิบัติและรายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบ

แผนรักษาความสงบดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกฎการใช้กำลัง หรือวิธีการในการจัดการกับสถานการณ์ความไม่สงบหรือการสลายการชุมนุม เช่น ให้ดำเนินการจัดการเจรจาตลอดระยะเวลาการชุมนุม หรือกรณีความรุนแรงระดับใดถึงจะใช้อาวุธได้ เป็นต้น แต่เป็นแผนที่กำหนดหลักการทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจนั่นเอง

2. คู่มือการจัดการชุมนุมเรียกร้อง เป็น คู่มือที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดทำขึ้นเพื่ออธิบายวิธีการปฏิบัติงาน สำหรับ ผู้บังคับบัญชาระดับสถานีตำรวจขึ้นไปและฝ่ายอำนวยการในหน่วยปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรภาคต่างๆ ได้ใช้ในการปฏิบัติเพื่อเตรียมการเรื่องการข่าว การวิเคราะห์ความเสี่ยง การเฝ้าระวัง การสื่อสารทางยุทธศาสตร์ เพื่อลดเงื่อนไขการชุมนุมเรียกร้องและสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของตำรวจ และการปฏิบัติเมื่อเกิดสถานการณ์การชุมนุมเรียกร้อง

เนื้อหาของคู่มือจะแบ่งออกเป็น 4 บท ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวทั่วไป จะอธิบายถึงการเกิดขึ้นและพัฒนาการของฝูงชนที่จะก่อการชุมนุม และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจที่ต้องระงับเหตุการณ์ชุมนุม ว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เนื้อหาโดยรวมจะกล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุม และการประเมินความเสี่ยงของเจ้าพนักงานในการควบคุมการชุมนุมเป็นหลัก

บทที่ 2 ระบบบัญชาการเหตุการณ์ เป็นการกล่าวถึงแผนเผชิญเหตุ โดยอธิบายการกำหนดเหตุวิกฤติเพื่อกำหนดหน่วยที่จะเข้าควบคุมเหตุการณ์ตามความร้ายแรงของเหตุการณ์นั้น เช่น หากเหตุการณ์ที่ต้องใช้กำลังพลเพื่อระงับเหตุจำนวนมากก็สามารถขอกำลังจากส่วนกลางเพื่อให้ส่งเจ้าพนักงานตำรวจจากหน่วยงานอื่นเข้าช่วยเหลือ หากเหตุการณ์ไม่ร้ายแรงมากก็สามารถ

ดำเนินการได้โดยหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบพื้นที่เกิดเหตุ นั้น เนื้อหาจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการหรือชุดบริหารเหตุการณ์

บทที่ 3 ระเบียบการนำหน่วย เป็นการกล่าวถึงวิธีการในการจัดกำลังเพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ เช่น วิธีการวางแผน การเคลื่อนย้ายกำลัง การรวมพล เป็นต้น

บทที่ 4 มาตรการการควบคุมฝูงชน กล่าวถึงมาตรการที่ใช้ในการควบคุมฝูงชน แต่ครั้งว่ามีอะไรบ้าง เช่น มาตรการทางด้านการข่าว มาตรการด้านกฎหมาย กฎการใช้กำลังในการควบคุมและให้เลิกการชุมนุม

เนื้อหาของคู่มือดังกล่าวจะเป็นการกล่าวถึงหลักทฤษฎีในการชุมนุม และแนวทางอย่างกว้างในการระงับเหตุในการควบคุมการชุมนุม เป็นการกล่าวถึงแนวทางทั่วไปที่ไม่ได้เจาะจงหรือกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการรักษาความไม่สงบไว้แต่อย่างใด

ตัวอย่างกรณีเจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะใช้ดุลพินิจในการสั่งการกับสถานการณ์การชุมนุมและเกิดความเสียหายจนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้สั่งการเองต้องรับผิดชอบ

การชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรท้องถิ่น วิถีชุมชนและสังคมอย่างรุนแรง กลุ่มผู้ชุมนุมประกอบด้วยประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และประชาชนในบริเวณใกล้เคียง โดยยื่นข้อเรียกร้องเสนอต่อรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียเพื่อพิจารณาให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว การสลายการชุมนุมเกิดขึ้นขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งโดยมากเป็นมุสลิมกำลังพักผ่อน รับประทานอาหารเย็น และประกอบพิธีละหมาดตามพิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม เวลาประมาณ 20.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2545 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนั้นผู้ชุมนุมไม่ได้ก่อความไม่สงบแต่อย่างใดเนื่องจากกำลังรอผลการเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลอยู่บริเวณหน้าแฟงกันอย่างสงบ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบได้ออกคำสั่งให้ใช้กำลังสลายการชุมนุม โดยสั่งให้ใช้กระบองและไล่เป็นอาวุธเข้าผลักดัน ทบตี ทำร้ายร่างกายและทำลายรถยนต์ที่เป็นพาหนะเดินทางไปร่วมการชุมนุม ได้ทำการไล่ตีผู้ชุมนุมที่แตกหนีไปอีกเป็นระยะทางไกลอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย โดยบรรยายฟ้องว่า เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ณ บริเวณหน้าโรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยการสั่งการของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์การชุมนุมและในความรับผิดชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการ

ตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ได้ทำการสลายการชุมนุมประท้วงของผู้ชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซ ไทย – มาเลเซีย โดยปราศจากอำนาจ ฝ่ายินมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม

ศาลปกครองจังหวัดสงขลา พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมมีจำนวนมากและใช้ที่สาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุม เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่ระงับเหตุชุมนุม เนื่องจากเห็นว่าการกระทำของผู้ชุมนุมเป็นการก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ขัดต่อกฎหมายอาญา จึงใช้อำนาจจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จนทำให้มีการสลายการชุมนุมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม อันเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดอาญา การกระทำความผิดกล่าวมิใช่การกระทำทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองจะพิจารณาวินิจฉัยได้ก็จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย เมื่อกรณีคดีที่ผู้ฟ้องคดีเสนอมาเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา²¹⁷

ผู้ศึกษาขอให้ความเห็นเห็นว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ถูกต้อง กรณีที่การเจรจาตกลงกันระหว่างผู้ที่ชุมนุมกับผู้ที่มีอำนาจและเจ้าหน้าที่ล้มเหลวเพราะหากปล่อยไว้จะเป็นการละเมิดกฎหมายของประเทศและแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นการจัดทำเป็นขั้นเป็นตอนและเป็นมาตรการที่ประเทศสากลใช้ในการรักษาความสงบของประเทศ ส่วนผลที่ตามมาต้องอยู่ในการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมจะเป็นผู้ที่ตัดสิน

²¹⁷ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมโดยฝ่ายินกฎหมาย สำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจ-แห่งชาติ 2552 หน้า 7

2. กฎหมายสนับสนุนช่วยเหลือสวัสดิภาพประชาชน

2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจเต็มแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยที่พระราชบัญญัติจะมีขั้นตอนการดำเนินงานและแผนงานต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเกิดสาธารณภัยตามมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

“ภัยทางอากาศ” หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

“การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ขัดขวางหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ²¹⁸

ผู้ศึกษาคิดว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันทรงประสิทธิภาพในกรณีที่ใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนนั้นก่อให้เกิดภัยต่างๆที่กล่าวมาในข้างต้น จากการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมาของประชาชนชาวไทยมักจะบานปลายไปเป็นโศกนาฏกรรมในลักษณะต่างๆ ด้วยเป็นการชุมนุมที่มีธงคำตอบในใจแล้วว่า ต้องได้ตามที่ตนต้องการ และมีการเตรียมแผนการเพื่อกดดันฝั่งตรงข้ามด้วยการก่อภัยทางสาธารณะตลอดทุกครั้ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นในการใช้ในกรณีดังกล่าวมาในข้างต้น

²¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ห้วงสมุดกฎหมาย” ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

2.2 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนที่ผ่านมามักครั้ง สิ่งที่เป็นของคู่กันคือการแสดงความคิดเห็นผ่านทาง การพูดหรือการใช้ดนตรี เสียงเพลงเพื่อเรียกร้องให้มวลชนเข้าร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองของตนจนบางครั้งการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการนี้จึงเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าว ซึ่งรัฐจะพยายามคุ้มครองประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ให้ได้รับความเดือดร้อน จึงได้ประกาศการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 มาเพื่อเป็นการจำกัดเสรีภาพมิให้ไปรบกวนผู้อื่น

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น ได้แก่

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ คำว่า “โฆษณา” หมายความว่า การบอกกล่าว แจ้งความ ชี้แจง แนะนำ หรือแสดงความคิดเห็น แก่ประชาชน

มาตรา 4 ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาต และให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขลงในใบอนุญาตว่าด้วยเวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียงและผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น

มาตรา 6 พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อความรำคาญแก่ประชาชน

ถ้าการโฆษณากระทำผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งตามความในวรรคก่อน ให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจสั่งให้หยุดโฆษณาได้²¹⁹

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า “จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นของตนเองผ่านสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ดังนั้นผู้ใช้เครื่องขยายเสียง ดังกล่าวจึงควรที่จะให้เกียรติหรือคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย การที่ขออนุญาตการใช้เครื่องขยายเสียงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ว่า เวลา สถานที่นั้นเหมาะสมหรือไม่ หากไม่สมควรเช่น ใกล้โรงพยาบาล สถานศึกษาหรือที่ที่ประชาชนต้องการความสงบหรือความคิดเห็นเรื่องดังกล่าวไม่ตรงกัน ก็ไม่ควรให้อนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงตั้งแต่ต้น

²¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493” หอสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

เพราะเมื่อเริ่มใช้การโฆษณาด้วยเครื่องขยายเสียงแล้วกระทำการเกินกว่าที่ควรหรือละเมิดกฎหมายการไปสั่งยุติในขณะนั้นจะเป็นการป่วนกระแสมวลชนมากกว่า

2.3 พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522

ในทุกประเทศที่ประชาชนได้ออกมาเพื่อแสดงความรู้สึกหรืออุดมการณ์ของตนเองเช่น การฉลองความสำเร็จของตัวแทนประเทศ การเสียใจที่บุคคลสำคัญจากไปหรือแม้กระทั่งการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ สถานที่ที่อยู่ในใจของผู้ที่ต้องการแสดงออกเหล่านั้นคือ “ถนน” ซึ่งเป็นสถานที่ที่กว้าง สะดวกและสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปเห็นเพราะต้องใช้ถนนร่วมกันตามปกติ การชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมาของประเทศไทย “ทุกครั้ง” ใช้ถนนเป็นสถานที่ทำกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้นจึงต้องมีพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อเป็นการจัดระเบียบการใช้ถนนนั่นเอง

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น ได้แก่ มาตรา 43 ห้ามมิให้ผู้จับขังจับรถ

(3) ในลักษณะกีดขวางการจราจร

มาตรา 55 ห้ามมิให้ผู้จับขังหยุดรถ

(8)^{220[16]}} ในลักษณะกีดขวางการจราจร

มาตรา 57 เว้นแต่จะได้มีบทบัญญัติ กฎ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ห้ามมิให้ผู้จับขังจอดรถ

(15) ในลักษณะกีดขวางการจราจร²²¹

สามมาตราที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นเรื่องของการกีดขวางการจราจรทั้งสิ้นด้วยการนำรถเข้าขบวนชุมนุมเป็นเสมือนหมากตัวสำคัญเพราะจะทำให้ขบวนชุมนุมยิ่งใหญ่ น่าเกรงขามแต่จะทำร้ายสิทธิเสรีภาพผู้ที่ไม่ได้ร่วมขบวนการชุมนุมดังกล่าวอย่างยิ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระทบ กระทั่ง และเรื่องร้ายแรงต่อมา

มาตรา 108 ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

²²¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 หอสมุด

- (1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน
- (2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด²²²

มาตราสุดท้ายนี้เป็นเรื่องที่เห็นชัดมากที่สุดด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเดินเป็นขบวนด้วยคนจำนวนมาก ขบวนใหญ่เรียกว่ามีการประกาศว่าจะมีการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมออกสื่อมวลชนกันเลยทีเดียว ซึ่งก็เป็นที่น่าสนใจและสนใจเมื่อสื่อมวลชนประโคมข่าวกันจนประชาชนทั่วไปที่ไม่มีส่วนร่วมทุกข์ใจเป็นอย่างยิ่งในความลำบากที่ตนเองมิได้ก่อ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติออกมาอย่างชัดเจนว่า ห้าม มิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

- (1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน
- (2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด แต่มีทราบดีว่าการชุมนุมที่ผ่านมาของประชาชนไทยได้ขออนุญาตหรือไม่

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้นคิดว่า “หากรวบรวมเรื่องต่างๆ มาไว้ด้วยกันเป็น “พระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว คงไม่ต้องมาคุกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุม ที่สำคัญประชาชนคนไทยต้องเคารพกฎหมายให้มากกว่านี้”

2.4 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นในกรณีที่ว่าเมื่อประชาชนที่มาชุมนุมเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายจากการที่มาชุมนุมเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีทีมแพทย์บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางตลอดจนกำหนดให้มีสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยรับผิดชอบการบริหารจัดการ การประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านการแพทย์ฉุกเฉินร่วมกัน อันจะทำให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงระบบการแพทย์ฉุกเฉินอย่างทั่วถึง เท่าเทียม มีคุณภาพมาตรฐาน โดยได้รับการช่วยเหลือและรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น²²³

²²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักราชบัณฑิตยสถาน หน้า 29

²²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักราชบัณฑิตยสถาน “พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2550” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

13. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

การแสดงสิทธิเสรีภาพด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะต้องมีมวลชนจำนวนมากมาเข้าร่วมเพื่อแสดงพลังและอุดมการณ์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้เห็นและมีอำนาจในการต่อรองสิ่งที่ต้องการ การที่คนหมู่มากมารวมกันนั้นสิ่งที่ตามมาคือ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและการไม่สามารถดำรงตนให้อยู่ในสุขอนามัยได้ด้วยมิใช่ที่อาศัยที่ตนเองอยู่ประจำ การที่จะให้การชุมนุมในที่สาธารณะมีระเบียบเรียบร้อยในเรื่องดังกล่าว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงเป็นเครื่องมือในการรับมือกับเรื่องดังกล่าว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

“ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการ

ควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น²²⁴

ผู้ทำศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “พระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อเทียบกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพื่อให้สิทธิประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมกระทำผิดกฎหมายเรื่องการสาธารณสุขจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้นั้นจะทำให้ความสมเหตุผลในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องที่ไร้เหตุผลมากจึงควรที่จะบัญญัติกฎหมายการชุมนุมที่ครอบคลุมทุกเรื่องออกมาเพื่อประโยชน์ของประชาชน

²²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

3. กฎหมายเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ

3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การรวมตัวของผู้ที่มีอุดมการณ์เดียวกัน ต้องการในเรื่องเดียวกันในบางครั้ง สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้ ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นกฎหมายไทย อีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่อง สมาคมและมูลนิธิ ดังนี้

หมวด 2 นิติบุคคล ส่วนที่ 2 สมาคม

มาตรา 102 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ และนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

(2) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ²²⁵

ส่วนที่ 3 มูลนิธิ

มาตรา 115 เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอแล้วเห็นว่า คำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา 114 และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา 112 และวัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรา 110 และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ และผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธินั้นมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่มูลนิธินั้น และประกาศการจัดตั้งมูลนิธิในราชกิจจานุเบกษา

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าคำขอหรือข้อบังคับไม่ถูกต้องตามมาตรา 114 หรือมาตรา 112 หรือรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธิมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ให้มีคำสั่งให้ผู้จดทะเบียนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เมื่อแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงถูกต้องแล้ว ให้นายทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่มูลนิธินั้น

²²⁵ สมยศ เชื้อไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 74

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจรับจดทะเบียนได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมูลนิธิไม่เป็นไปตามมาตรา 110 หรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือผู้จดทะเบียนไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งของนายทะเบียนให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน และแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนให้ผู้จดทะเบียนทราบโดยมิชักช้า²²⁶

ผู้ศึกษาคิดว่า “บทบัญญัติเรื่อง สมาคมและมูลนิธิ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุม สอดส่องและดูแลว่ามีสมาคมหรือมูลนิธิใดได้ช่องสุ่มก้างคนเพื่อการก่อความไม่สงบในการชุมนุมในที่สาธารณะมากกว่า แต่ถ้ามูลนิธิหรือสมาคมใด ๆ ดำเนินการโดยที่อยู่ในกรอบของกฎหมายก็สามารถดำเนินการได้ตามปกติ”

3.2 ประมวลกฎหมายอาญา

การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนั้น บางครั้งอาจมีความเกี่ยวพันกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ คือ

หมวด 2 ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร

มาตรา 116 ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต

(1) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(2) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(3) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

มาตรา 117 ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อบังคับประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าวและเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้างหรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

²²⁶ สมยศ เชื้อไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพิ่งอ้าง หน้า 79

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือทำให้หาวคกลัวด้วยประการใดๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้างหรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²²⁷

จากการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา การปราศรัยที่เน้นความดุเดือด เผด็จมันเพื่อปลุกกระดมมวลชนให้มีกำลังใจอีกเหิมทำให้กล่าวพาดพิงถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มีการเร่งเร้าหรือยื่นคำขาดให้ยุบสภา ช่มชู้ประชาชนให้มาร่วมการชุมนุมหรือช่มชู้ฝ่ายตรงข้ามที่แสดงตัวว่าไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมของกลุ่มตนเองแล้วเกิดการลุกฮือขึ้นมาก่อความไม่สงบจนถึงขนาดเผาบ้านเมือง ร้ายคำย่านเศรษฐกิจของประเทศ ที่กล่าวมานี้ ผิดกฎหมายอาญาที่กล่าวมาในข้างต้นทั้งหมดและกำลังเป็นคดีความกันอยู่”

ลักษณะ 1/1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

- (1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ
- (2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ
- (3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชูเชิญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย²²⁸

²²⁷ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ *ประมวลกฎหมายอาญาลับอ้างอิง* กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2549 หน้า 250-251

²²⁸ เพิ่งอ้างหน้า 254

มาตรา 135/2 ผู้ใด

(1) ชูเชื่อว่า จะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้น จะกระทำการตามที่ชูเชื่อจริง หรือ

(2) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการ ก่อการร้าย เตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็น ส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะ ก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสอง แสนบาท²²⁹

มาตราที่ 135/1 และ 135/2 ในความคิดเห็นของผู้ทำวิจัยนั้น “เป็นมาตราที่ทันสมัยกับสิทธิ เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยมาก เนื่องจากมาตรา 135/1 (1)(2) นั้นกลุ่ม พันธมิตรเสื้อเหลืองได้กระทำการตามที่กฎหมายกล่าวไว้ทุกประการ ด้วยการยึดสนามบินสุวรรณ ภูมิก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็น ประโยชน์สาธารณะ ส่วนใน(3)แบ่งกันไประหว่างกลุ่มเสื้อเหลืองและเสื้อแดง ถึงจะมีพรรคตั้งท้าย ว่า “การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง ได้แย่ง หรือเคลื่อนไหวก่อเพื่อเรียกร้องให้รัฐ ช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้าย” ก็ตาม แต่คำว่าใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึง “สงบและ ปราศจากอาวุธ” ซึ่งพอถึงการกระทำขั้นนี้แล้วก็เป็นการกระทำผิดรัฐธรรมนูญไปแล้วนั่นเอง ส่งผล ให้การชุมนุมดังกล่าวขาดความชอบธรรม”

ลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

มาตรา 210 ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้น กระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 215 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื่อว่า จะใช้ กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

²²⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 255-256

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ²³⁰

ลักษณะ 6 ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน

มาตรา 217 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา 218 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ดังต่อไปนี้

- (1) โรงเรือน เรือ หรือแพที่คนอยู่อาศัย
- (2) โรงเรือน เรือ หรือแพอันเป็นที่เก็บหรือที่ทำสินค้า
- (3) โรงมหรสพหรือสถานที่ประชุม
- (4) โรงเรือนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นสาธารณสถาน หรือเป็นที่สำหรับประกอบพิธีกรรมตามศาสนา

(5) สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน หรือที่จอดรถหรือเรือสาธารณะ

(6) เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป อากาศยาน หรือรถไฟที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะ

ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี²³¹

ในความคิดเห็นของผู้วิจัยนั้น “การเผาย่านเศรษฐกิจแถวราชประสงค์ สถานที่ราชการ เช่นศาลากลางจังหวัดแถวภาคอีสานบ่งบอกถึง การกระทำผิดกฎหมายอาญาของการชุมนุมทางการเมืองที่ลุกลามกลายเป็นจลาจล ก่อการร้าย จึงควรที่จะรับโทษตามอาญาบ้านเมืองและการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นจุดเริ่มต้นจึงไม่ควรที่จะขมกมากล่าวอ้างอีกต่อไป”

ลักษณะ 11 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง

หมวด 3 ความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 326 ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 327 ผู้ใดใส่ความผู้ตายต่อบุคคลที่สาม และการใส่ความนั้นน่าจะเป็นเหตุให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษดังบัญญัติไว้ในมาตรา 326 นั้น

²³⁰ เพิ่งอ้าง หน้า 323

²³¹ เพิ่งอ้างหน้า 327

มาตรา 328 ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำการโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำการโดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท²³²

การกระทำความผิดประมวลกฎหมายอาญาในการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่ ต้องมีการปราศรัยเพื่อกระตุ้น ปลุกเร้าให้คนที่มาร่วมการชุมนุมเห็นด้วยและมีอุดมการณ์เดียวกัน จนบางครั้งละเมิดกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ สิ่งที่ตามมาหลังจากเหตุการณ์สงบลงแล้วคือ การยื่นฟ้องศาลเกี่ยวกับคดีหมิ่นประมาทที่มีมากมายในปัจจุบัน”

ภาค 3 ละเมิดโทษ

มาตรา 370 ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึง โดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

มาตรา 385 ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายกีดขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำความผิดประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำความผิดโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท²³³

การกระทำความผิดกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า “การชุมนุมทางการเมืองหากไม่สามารถ ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แล้ว หากมีการกระทบกระทั่ง มีมือที่ 3 เข้ามาป่วนหรือมีการยุยงส่งเสริมปลุกเร้าให้เกิดความเกลียดชังเมื่อไร เมื่อนั้นการกระทำความผิดกฎหมายอาญาที่กล่าวมาในข้างต้น จะเกิดขึ้นอย่างง่ายดาย”

3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนและการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ

ดังที่ทราบว่าเมื่อเกิดการกระทำความผิดในคดีต่างๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา วิธีการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเมื่อกระทำความผิดทางอาญาแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้อง คือ

ลักษณะ 2 อำนาจพนักงานสอบสวนและศาล

²³² เพิ่งอ้างหน้า 453-459

²³³ เพิ่งอ้าง หน้า 583,590

หมวด 2 อำนาจสืบสวนและสอบสวน

มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

มาตรา 18 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น หรือผู้รักษาการแทน

มาตรา 19 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่

(2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง

(3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อน

อยู่ในเขตอำนาจ²³⁴

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า “ปัญหาของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นอยู่ที่เขตท้องที่ในการสืบสวน สอบสวนจะเป็นของใครมากกว่าเพราะการชุมนุมนั้นต้องต่อสู้กับมวลชนที่มีจำนวนมากทำให้บางครั้ง เจ้าหน้าที่อยากจะ “เกียร์ว่างเสียดี” นอกจากนี้ยังมีกฎหมายการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม แต่ปัญหานี้จะหมดไปถ้าพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ....สภาผู้แทนราษฎรออกมาบังคับใช้ จัดปัญหาความสับสน ในการใช้สิทธิของผู้ชุมนุมและความไม่รู้ของเจ้าหน้าที่ที่จะจัดการกับการชุมนุมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้นเราจึงต้องมาศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะที่ยังคงค้างอยู่ในสภาไม่สามารถพิจารณาเพื่อประกาศใช้ได้

3.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550

เป็นพระราชบัญญัติที่สร้างมาเพื่อยุคที่โลกเป็นข่าวสารไร้พรมแดนเนื่องจากในปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้เป็นส่วนสำคัญของการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากมีผู้กระทำความผิดประการใด ๆ ให้ระบบคอมพิวเตอร์ไม่สามารถทำงานตามคำสั่งที่กำหนดไว้หรือทำให้การทำงานผิดพลาดไปจากคำสั่งที่กำหนดไว้ หรือใช้วิธีการใด ๆ เข้าล่วงรู้ข้อมูล แก๊ง หรือทำลายข้อมูลของบุคคลอื่นในระบบคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ หรือใช้ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จหรือมีลักษณะอันลามกอนาจาร ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด การชุมนุมทางการเมืองในยุคปัจจุบันนอกจากจะต่อสู้กันด้วยอุดมการณ์บนท้องถนนแล้วการสู้กันด้วยโลกออนไลน์เข้ามามีบทบาทอย่างสูงมีการส่งข้อมูลเพื่อทำลายฝ่ายตรงข้ามกันตลอดเวลา พระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบาทสำคัญโดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ระบบคอมพิวเตอร์” หมายความว่า อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ของคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมการทำงานเข้าด้วยกัน โดยได้มีการกำหนดคำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด และแนวทางปฏิบัติงานให้อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลโดยอัตโนมัติ

“ข้อมูลคอมพิวเตอร์” หมายความว่า ข้อมูล ข้อความ คำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด

²³⁴ สัก กอแสงเรือง และ บุญทรง พุกกาพงษ์ ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา กรุงเทพฯ นิติบรรณาการ 2551 หน้า

บรรดาที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ในสภาพที่ระบบคอมพิวเตอร์อาจประมวลผลได้ และให้หมายความรวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

“ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งแสดงถึงแหล่งกำเนิด ต้นทาง ปลายทาง เส้นทาง เวลา วันที่ ปริมาณ ระยะเวลา ชนิดของบริการ หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์นั้น

หมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

มาตรา 9 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 10 ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใดโดยมิชอบ เพื่อให้การทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นถูกระงับ ชะลอ ขัดขวาง หรือรบกวนจนไม่สามารถทำงานตามปกติได้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 12 ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10

(1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในทันทีหรือในภายหลังและไม่ว่าจะเกิดขึ้นพร้อมกันหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท

(2) เป็นการกระทำโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตาม (2) เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี

มาตรา 14 ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 16 ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้น ตัดต่อ

เดิมหรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ทำวิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ระบบคอมพิวเตอร์ในโลกของโซเชียลเน็ตเวิร์ก กำลังเป็นที่ถูกกล่าวขานด้วยเป็นการนัดพบของสังคมในโลกออนไลน์ เช่น เฟสบุ๊ก ทวิตเตอร์ ฯลฯ เพื่อดึงคนที่มีความคิดเห็นร่วมกันออกมาชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น ในกรณีของกลุ่มคนเสื้อหลากสี เป็นต้น ควรที่จะพัฒนาพระราชบัญญัตินี้ให้ทันกับสังคมยุคใหม่”²³⁵

3.5 พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ

ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้อง หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการ ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหาย ฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้อง ร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดี นั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

²³⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียก เข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าว ออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่อง ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะ ส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนด อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น แก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับตามบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตาม วรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่ วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออก ใบรับคำขอไว้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงาน ของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการ

วินิจฉัยของหน่วยงาน ของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้อง รายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงาน ของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถฟ้องชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบ นั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์ แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง²³⁶

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้หากนำมาใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมแล้วสร้างความเสียหายแก่ประชาชนไม่ว่าจะทรัพย์สินหรือแม้กระทั่งชีวิตก็สามารถดำเนินการทางกระบวนการทางกฎหมายให้ถูกต้องและยุติธรรมได้

3.6 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

หลังจากที่เราได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยมาแล้วทั้ง 16 พระราชบัญญัติ 1 พระราชกำหนดและอีก 1 แนวทางปฏิบัติ นั้น ทำให้ทราบว่า การที่จะทำให้การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการร้องทุกข์หรือการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านด้วยพลังมวลชนนั้น จะมีถ้าจะมีแค่รัฐธรรมนูญเพื่อมาดูแลเรื่องการชุมนุมคงจะเป็นไปไม่ได้สำหรับสังคมไทย ด้วยความมากของพระราชบัญญัติและความสับสนของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุม ดังนั้นเราจึงควรมาศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เป็น

²³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติความรับผิดโดยละเมิดของเจ้าหน้าที่

วาระแห่งชาติ ถ้าหากมีการนำไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอเพื่อพิจารณาทั้งสิ้นได้แก่

ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช.....

(ฉบับของคณะรัฐมนตรีผ่านความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา)²³⁷

ด้วยเส้นทางของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กว่าจะมาถึงสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีเส้นทางผ่านความคิดเห็นของคณะกรรมการและองค์กรต่างๆ เพื่อให้ช่วยกันตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นเพื่อความสมบูรณ์และถูกต้องตามหลักนิติธรรม คุณธรรมและเป็นกลาง เหมาะสมกับสังคมและประชาชนชาวไทยที่สุด

3.6.1 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/18731 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ไปพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงกลาโหมไปพิจารณาด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

3.6.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ²³⁸

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

²³⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....”

ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

²³⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี เพิ่งอ้าง หน้า 1-3

1. ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นตามมาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นรูปธรรม และเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

2. รับรองว่าบุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธและนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การที่กลุ่มคนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปมาชุมนุมร่วมกันเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

3. กำหนดวิธีการชุมนุมสาธารณะ โดยผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ผู้ริเริ่ม ผู้นำ ผู้ที่เป็นแกนนำในการชุมนุมสาธารณะ ผู้ดำเนินการนัดหมาย และผู้กระทำการในลักษณะสมคบกันเพื่อดำเนินการจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานในท้องที่ที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวัน ทั้งนี้ ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่มีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าพนักงานทราบ หรือมีหนังสือแจ้งน้อยกว่าห้าวัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. กำหนดรายละเอียดของหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะว่าต้องประกอบด้วยข้อมูลอย่างน้อย 5 รายการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการชุมนุมสาธารณะ วิธีการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ วัน เวลาและระยะเวลาที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยประมาณ และชื่อและที่อยู่ของผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ

5. กำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะที่ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องปฏิบัติตามเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ชุมนุมใกล้พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาท หรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือในที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนักในระยะห้าร้อยเมตร

(2) ไม่ชุมนุมใกล้โรงพยาบาล หรือโรงเรียนขณะเปิดทำการในระยะสองร้อยเมตร หรือใกล้สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในลักษณะเป็นการรบกวนการประกอบศาสนกิจตามปกติ

(3) ไม่ปิดล้อมสถานที่ราชการ หรือสถานที่ทำการของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสถานที่ที่มีการประชุมระหว่างประเทศในระดับรัฐมนตรีขึ้นไป

(4) ไม่นำ ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการนำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม

(5) ไม่กระทำ หรือยินยอมให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร

6. การชุมนุมใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

7. ในกรณีที่การชุมนุมใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ หรือน่าจะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติในการเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมไว้ดังนี้

(1) ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและออกไปจากสถานที่ชุมนุมโดยเร็ว ถ้าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ถ้าผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เลิกการชุมนุมให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมได้ตามความจำเป็นแก่เหตุการณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(3) ในการเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมนี้ เจ้าพนักงานอาจขอกำลังทหารหรืออาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยผู้ช่วยเหลือดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยมิหรือพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดต้องระวางโทษเพิ่มเป็นสองเท่าของความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง²³⁹

²³⁹ เพ็ญอ้าง หน้า 3-6

3.6.3 *กระทรวงกลาโหม* มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กห 0202/1352 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2553 สรุปความได้ว่า กระทรวงกลาโหมเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยมีข้อสังเกตสรุปได้ดังนี้

(1) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นไปตามหลักการสากลใดหรือกฎหมายภายในประเทศใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นไปตามหลักการสากล โดยให้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในเรื่องทำนองเดียวกันของประเทศต่างๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานในที่ซึ่งที่ทราบล่วงหน้าโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อน มาจากหลักสากลใดหรือกฎหมายภายในของประเทศใด และหากกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตก่อนนั้น จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพียงใด

(2) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงมหาดไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ จึงได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ด้วย แต่เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้รับเรื่องนี้กระชั้นชิด ไม่อาจเสนอเรื่องให้กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ได้พิจารณาร่วม นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรากฎหมายดังกล่าวจึงควรเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เรื่องการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วย

(3) การกำหนดเงื่อนไขว่าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร อาจเกิดปัญหาการตีความว่าเกินสมควรหรือไม่ เช่น การปิดถนนสาธารณะทุกช่องทางการเดินรถ กับการปิดเพียงบางช่องการเดินรถ เป็นต้น

(4) การให้เจ้าพนักงานขอกำลังทหารหรืออาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำลังทหารให้ชัดเจน และการที่หน่วยทหารสามารถสนับสนุนกำลังทหารได้มากน้อยเพียงใด ควรขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการสนับสนุนของหน่วยทหารในแต่ละครั้งด้วย

(5) เห็นควรเพิ่มข้อความที่กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือ การกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และให้เจ้าพนักงานและผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หากเป็นการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

(6) การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองในร่างพระราชบัญญัตินี้ควรสอดคล้องกับมาตรา 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

3.6.4 กระทรวงยุติธรรมมีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขธ 0207/2477 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 สรุปความได้ว่า

(1) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ โดยอาจกำหนดให้แจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่นั้น

(2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการกรณีที่เจ้าพนักงานเห็นว่าการชุมนุมนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อื่นหรือสาธารณชน และเปิดโอกาสให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลได้

(3) ควรกำหนดมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อยุติการชุมนุมให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงการจับกุมและการตั้งการเพื่อใช้กำลัง

3.6.5 สำนักงานอัยการสูงสุด มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส 0027(พก)/14235 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2552 สรุปความได้ว่า

(1) ควรปรับปรุงบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ และควรปรับปรุงบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ให้ครอบคลุมพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการสั่งให้ใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์ และในการขอคำสั่งอาวุธซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่สำคัญ นอกจากนี้ การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานควรมีความชัดเจน

(2) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเจ้าพนักงานใดเป็นผู้รับแจ้ง และควรกำหนดให้เจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะตามระเบียบที่ราชการกำหนดเมื่อได้รับแจ้งหนังสือจากผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะด้วย เพื่อให้การชุมนุมให้เป็นไปโดยปลอดภัยและเรียบร้อย

(3) ควรขยายเงื่อนไขการชุมนุมเพื่อป้องกันมิให้การชุมนุมนั้นเป็นการปิดล้อมที่สาธารณะ หรือสถานที่ทำงานของรัฐวิสาหกิจ หรือสถานที่ขึ้นลงของอากาศยาน รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับความคุ้มครองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสถานที่ที่มีการประชุมระหว่างประเทศในระดับรัฐมนตรีขึ้นไป

(4) ควรกำหนดให้การใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมในทุกกรณีได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่สถานการณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติและเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

(5) การใช้กำลังทหารในการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมอาจก้าวล่วงเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(6) ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะควรให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือไม่ โดยหากศาลเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็ได้

3.6.6 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร 0804/4677 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2552 สรุปความได้ว่า

(1) ปัจจุบันพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งภารกิจดังกล่าวเกี่ยวพันถึงการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะด้วย จึงสมควรเพิ่มเติม “ผู้ปฏิบัติงานในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ในคำนิยามเจ้าพนักงานตามร่างมาตรา 3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังเป็นการใช้กฎหมายตั้งแต่ในภาวะปกติให้ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

(2) สมควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมกับนายกรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมตามมาตรา 8 วรรคสอง

3.6.7 กรุงเทพมหานคร มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ที่ กท 1502/5326 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 สรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” และการกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานใน

ห้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5 วัน โดยผู้ไม่แจ้งการชุมนุมมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีผลให้การชุมนุมร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แม้กระทำในที่เอกชนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ด้วย ซึ่งการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในที่เอกชนที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนี้อาจขัดต่อมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ ซึ่งการใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจกระทำโดยการชุมนุมร่วมกัน หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการชุมนุมให้ประชาชนมาร่วมกันทำกิจกรรมในโอกาสต่างๆ เหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วยหรือไม่

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า จากการที่ได้ศึกษามติความเห็นจากหน่วยงานและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. นั้น “ทุกหน่วยงานต่างก็มีความเห็นและสนับสนุนให้มีพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาเพื่อที่สังคมของประเทศชาติจะได้สงบสุขเพราะเหตุการณ์การชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยที่ผ่านมานั้นไม่ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 , เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, เหตุการณ์ พฤษภาคม 2535, พฤษภาคม 2553 ซึ่งถ้าจะใช้แค่พระราชบัญญัติต่างๆที่ได้ยกมาจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก

ทุกหน่วยงานจึงได้แสดงความคิดเห็นโดยจะเน้นที่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกทางการเมืองหรือไม่ ตรงตามปณิญาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 หรือเปล่าการให้อำนาจเจ้าหน้าที่นั้นเพียงพอต่อการดำเนินการหรือไม่ต่อไปจึงควรมาศึกษาเกี่ยวกับที่มาของร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญว่ามีที่มาและใจความอย่างไร”

3.6.7 สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. แล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

(1) ปรับปรุงหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และโดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ใน

ภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยเฉพาะอยู่แล้ว คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกข้อกำหนดที่อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น หากการชุมนุมสาธารณะใดมีพฤติการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรก็ดี หรือก่อให้เกิดสถานการณ์ร้ายแรงจนมีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกก็ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าวในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อยู่แล้ว ขณะที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างการชุมนุมสาธารณะในกรณีปกติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ควรมีหลักการในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น

นอกจากนี้ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ มีวัตถุประสงค์กว้างขวางมาก โดยขยายไปถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งเกินไปจากกรอบในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้ปรับปรุงหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ใหม่เป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม 39 มาตรา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) กำหนดโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติโดยแบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป (ร่างมาตรา 7 ถึงร่างมาตรา 9) หมวด 2 ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 10 ถึงร่างมาตรา 15) ในกรณีการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หมวด 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา 16 ถึงร่างมาตรา 19) หมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงร่างมาตรา 29) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงร่างมาตรา

21) และส่วนที่ 2 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 22 ถึงร่างมาตรา 29) หมวด 5 บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา 30 ถึงร่างมาตรา 38) และบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 39)

(3) กำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เพื่อความชัดเจน

แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาก่อน อีกทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม (Assembly) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีโดยการยกยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 ก็มีได้มีบทนิยามคำว่า “การชุมนุม” ไว้เช่นกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ขึ้นเพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย

จากการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีการกำหนดบทนิยามคำว่า “Public Assembly” ไว้ในทำนองเดียวกันว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลเฉพาะในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งบรรดาที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน (Private property) แม้การชุมนุมในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวจะเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมได้ก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ด้วยว่าหมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้รวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของบางประเทศได้มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำ (Threshold) ของผู้ร่วมชุมนุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ด้วยว่าต้องมีจำนวนเท่าใดจึงถือว่าเป็น

การประชุมสาธารณะ เช่น อังกฤษถือว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการประชุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป” เป็นต้น แต่กฎหมายของอีกหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น มิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการประชุมไว้ เนื่องจากเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การประชุม” (Assembly) หมายถึงการเข้ามารวมกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นพ้องกันแนวทางนี้ จึงมิได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการประชุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” ด้วย²⁴⁰

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา “ด้วยความเคารพการกำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมขั้นต่ำไว้นั้นไม่ควรอย่างยิ่งเพราะสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเท่ากันและเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ถึงจะมาชุมนุมแค่คนเดียวเพื่อมาเรียกร้องสิทธิบางอย่างควรจะถือว่าเป็นการประชุมตามรัฐธรรมนูญ แล้วเพราะต้องการแสดงออกทางการเมืองหรือปากท้องเหมือนกัน”

(4) “การประชุมสาธารณะ” ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่ามาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา 63 วรรคสอง บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการประชุมได้เฉพาะการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้นซึ่งหากพิจารณาบทจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเปรียบเทียบกับบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่าบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น แคบกว่าที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ โดยกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเปิดให้รัฐภาคีออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) เพื่อการคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ควรจำกัดเฉพาะการประชุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็น

²⁴⁰ เพิ่งอ้าง หน้า 3-8

การเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องฯ นั้นเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา และการชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ จึงได้กำหนดบทยกเว้นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น (ร่างมาตรา 3)

นอกจากนี้ โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) มีความเห็นว่าตามที่กล่าวถึงตามข้อ 3.1 ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ควรมีหลักการในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น เนื่องจากมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้งประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยเฉพาะอยู่แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงกำหนดไว้ในร่างมาตรา 4 ว่าการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(5) หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้กำหนดหลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะไว้ในร่างมาตรา 7 ว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งไม่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภาทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ

ศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวตามปกติ (ร่างมาตรา 8)²⁴¹

มีผู้ที่แสดงความคิดเห็นว่า “ต่อไปนี้ต้องไปชุมนุมกันที่ทุ่งกุลาร้องไห้หรือในป่าในภูเขาในทะเลเท่านั้นด้วยสถานที่หน่วยงานของรัฐกระจายอยู่ทั่วอนุของประเทศทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อบต. ที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนมีอยู่ทั่วประเทศนั้นจะไม่สามารถชุมนุมได้อีกหากกฎหมายนี้ออกมา”²⁴²

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นได้ ซึ่งหลายประเทศก็มีการจัดสถานที่ดังกล่าวขึ้นเช่นกัน เช่น อังกฤษ (Speakers' corner ใน Hyde Park) ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดให้มีสถานที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร แต่การจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนี้ ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น (ร่างมาตรา 9)

เกี่ยวกับร่างมาตรา 9 นั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่า “การจัดสถานที่สำหรับการชุมนุมทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรจะกำหนดสถานที่ที่เป็นจุดที่ประชาชนเข้าใจในทันทีว่า หากมีประชาชนไปรวมกลุ่ม ณ ที่ใดแล้วหมายถึงมีการชุมนุมทางการเมืองเกิดขึ้นแล้ว เพื่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องจะได้รับตรวจสอบเพื่อหาหนทางแก้ไขเรื่องและผู้ชุมนุมต้องการ แต่ต้องไม่ใช่ที่ที่ประชาชนใช้สัญจรหรือประกอบกิจกรรมเป็นประจำเพราะประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมหรือมีความคิดเห็นต่างกันนั้นก็มิสิทธิที่จะใช้สถานที่สาธารณะด้วยเช่นกัน”

(6) การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

จากการตรวจสอบกฎหมายของอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีเพียงสาธารณรัฐประชาชนจีนเพียงประเทศเดียวที่ใช้ระบบอนุญาต (Permission) โดยกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

²⁴¹ เพิ่งอ้าง หน้า 10

²⁴² ศรีสุวรรณ จรรยา “กฎหมายชุมนุมสาธารณะ รัฐต้องทำประชาคม” คั่นคืน 15 สิงหาคม 2554 จาก

ก่อน ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมีประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน ขณะที่อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์ อันเป็นประเทศที่เป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศไทย รวมทั้งสิงคโปร์ที่มีได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศดังกล่าวต่างใช้ระบบการแจ้ง (Noticing) โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มการชุมนุม เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต แต่การกำหนดให้มีการแจ้งก่อนการชุมนุมก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุมรวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและการรักษา ความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึง กำหนดให้ “ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยาย เสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหนังสือแจ้งการจัดการชุมนุมตามแบบที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต่อ “ผู้รับแจ้ง” ซึ่งได้แก่หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม สาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการจัดการชุมนุม สาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากการชุมนุม สาธารณะนั้นมีลักษณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ (ร่างมาตรา 10) อันได้แก่ การชุมนุมที่เป็นการขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะ นั้นตามปกติ หรือขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น หรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับ ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถาน กงสุลของรัฐต่างประเทศ (ร่างมาตรา 12)

เมื่อได้รับแจ้ง หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นกีด ขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่ พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่า อากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสน สถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้าม

การชุมนุม และให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 13)

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะ ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุมในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 14)

สำหรับศาลที่จะพิจารณาคำขอและคำร้องดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นสมควรให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลแพ่งเคยใช้อำนาจในทำนองเดียวกันมีคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขคำที่ 3604/2551 และคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขคำที่ 5213/2551 อีกทั้งศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วประเทศ จึงสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง²⁴³

ผู้ศึกษามีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “การแจ้งผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตหรือหน่วยงานของรัฐที่ดูแลสถานที่ที่ประชาชนต้องการไปชุมนุมด้วยเหตุผลคือ

1. เจ้าหน้าที่จะได้ทราบและอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่
2. ผู้ที่มีอำนาจและส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาที่ทำให้เกิดการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวเตรียมข้อมูลและแนวทางแก้ไขได้ทันต่อความต้องการของผู้ชุมนุม เพราะที่ผ่านมาการไปชุมนุมในสถานที่สาธารณะของผู้ชุมนุมทางการเมืองนั้นหากใช้สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปใช้อยู่เป็นประจำ เช่น ถนนสายหลัก หรือสถานที่ราชการแล้วจะก่อความวุ่นวายและไม่สงบแก่ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้ร่วมชุมนุมด้วย”

(7) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะ

²⁴³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 39 หน้า 10 - 12

ผ่อนผันกำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา 15)²⁴⁴

ผู้ศึกษาคิดว่า “ในเรื่องนี้หากการชุมนุมทางการเมืองดังกล่าว เป็นเรื่องที่ไม่ขัดผลประโยชน์ผู้ที่มีอำนาจให้อนุญาตการชุมนุมแล้วไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมแล้ว หรือการรอให้ศาลสั่งจนทำให้เรื่องที่จะชุมนุมไม่อยู่ในภาวะที่จะชุมนุมต่อไปก็จะเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชน ควรจะดูว่า เป็นการชุมนุมที่จะก่อความรุนแรงหรือไม่ สงบและปราศจากอาวุธหรือเปล่า หรือหากสถานที่ไม่พร้อมหรือไม่สมควรให้ชุมนุมแล้ว ควรอนุโลมหรือจัดหาสถานที่ให้ชุมนุมไปก่อนในระหว่างที่รอศาลสั่งหรือไม่”

(8) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

แม้การชุมนุมสาธารณะจะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมขึ้นอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงาน เพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำเป็นระยะ ต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม และต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 16)

ส่วนหน้าที่ของ “ผู้ชุมนุมที่ดี” นั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับการอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ เพราะการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้อันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ต้องไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ

²⁴⁴ เพิ่งอ้าง หน้า 12

อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้นและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน (ร่างมาตรา 17)²⁴⁵

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา 18) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (ร่างมาตรา 19)

ผู้ศึกษาคิดเห็นกับเรื่องนี้ว่า “ปัญหาของผู้ที่จัดการชุมนุมของการชุมนุมทางการเมืองหรือการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยนั้น มีมาทุกครั้งด้วยผู้จัดการชุมนุมที่พูดตลอดว่า “มีอะไรผมรับผิดชอบเอง” นั่นพอการชุมนุมไม่สงบและมีอาวุธเมื่อไรแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าสลายการชุมนุมเมื่อไร เจ้าของคำพูดจะไปปรากฏตัวอีกที ณ ต่างประเทศทุกที ทิ้งให้ประชาชนที่เชื่อมั่นในอุดมการณ์ถูกสลายการชุมนุม ได้รับอันตรายและถูกดำเนินคดีตลอดทุกครั้งแต่ที่ประเทศไทยแตกต่างจากต่างประเทศ เช่น ประเทศในแอฟริกาหรือในตะวันออกกลางคือ ผู้ชุมนุมไม่มีการปิดบังโฉมของตนเองเลยไม่ว่าจะกลุ่มไหน สีเสื้ออะไร บอกเป็นนัยว่า การชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยนั้นเปิดเผยและไม่กลัวอะไรทั้งสิ้นไม่ว่าที่อยู่ในกรอบกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ”

(9) การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นสมควรกำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อทราบแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้ชุมนุมตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนก็อาจช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการชุมนุมสาธารณะนั้น

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจอาจมี

²⁴⁵ เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

คำสั่งปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำเฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา 20)

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นสมควรกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา 21)

(10) การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เพื่อความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์แห่งการชุมนุม ที่แตกต่างกันหลากหลาย หากรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นสมควร ก็อาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ได้ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ (ร่างมาตรา 22)

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น หากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมไม่ว่าในรูปแบบใดให้เจ้าพนักงานนั้นเข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา 23)

(11) การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้กำหนดแนวทางดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นขั้นตอนไว้ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 24 ร่างมาตรา 25 ร่างมาตรา 26 และร่างมาตรา 27)

(ก) ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะว่ามีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ การดำเนินการของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั่นเอง

(ข) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตาม (1) ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดโดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา 116 วรรค 1 ในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

(ค) ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่คณะกรรมการตำรวจให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

(ง) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมตาม (2) แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

(จ) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมหากยังมิผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์

ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตาม (3) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(12) การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

โดยที่การชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทั้งยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 215 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เจ้าพนักงานดังกล่าว และผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตาม 3.11 (4) และ (5) โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล และเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุมยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะใช้อำนาจโดยมิชอบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล โดยหากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 28)

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นกับเรื่อง การดำเนินการหากเกิดกรณีที่มีการชุมนุมละเมิดกฎหมายก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนว่า “การมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ การสร้างความเข้าใจในขั้นตอนดังกล่าวแก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมก็สำคัญ และการที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนที่จะกระทำต่อผู้ชุมนุมที่กำลังละเมิดกฎหมายและก่อความเดือดร้อนก็สำคัญ เมื่อทุกฝ่ายเข้าใจกฎหมายและขั้นตอน การดำเนินการจึงเป็นเรื่องที่ถูกต้องสามารถกระทำได้ในกรอบกฎหมาย”

(13) บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษไว้ 9 กรณี ดังนี้

1. ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

โดยมิได้แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา 30)

2. ผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 31)

3. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ดูแลไม่ให้เกิดการจัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ไม่ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบหรือไม่ประกาศซ้ำตามที่ผู้รับแจ้งกำหนด ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา 32)

4. ผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือใน

การคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา 32)

5. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งยุบยั้งส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งบุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 33)

6. ผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่างการประชุมชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 34)

7. ผู้เข้าร่วมการประชุมชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าขอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนด ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา 35)

8. ผู้เข้าร่วมการประชุมชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่ขอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้ (ร่างมาตรา 36)

9. ผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หรือเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะหรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 26 ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พาก้าวเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืนวัตถุระเบิดหรือวัตถุอันตรายอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 37) สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นควรกำหนดให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (ร่างมาตรา 38)

(14) บทเฉพาะกาล

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การประชุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการประชุมสาธารณะตามความในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(15) ไม่กำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานต่างๆ ใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นและสมควรแก่กรณี อีกทั้งการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินความจำเป็นแห่งกรณีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้วกรณีจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้²⁴⁶

เกี่ยวกับเรื่องร่างพระราชบัญญัติการประชุมในที่สาธารณะ พ.ศ....มีผู้ที่ให้ความคิดเห็นไว้อย่างกว้างขวางและน่าสนใจ ดังนี้

1. ศ.ดร.คณิต ณ นคร กล่าวว่า “การประชุมสาธารณะถือเป็นพัฒนาการสำคัญในการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในประเทศประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนระดับล่างในสังคมไทยเพื่อสะท้อนปัญหาต่อรัฐบาล ซึ่งในที่สุดจะตกผลึกกลายเป็นวัฒนธรรมที่จะนำไปสู่รากฐานของประชาชนในการเป็นนิติรัฐในที่สุด”²⁴⁷

2. นายแพทย์ประเวศ วะสี กล่าวว่า “การประชุมสาธารณะถือเป็นเรื่องปกติที่ควรมีในระบอบประชาธิปไตย แต่การประชุมควรเป็นไปอย่างสันติและสร้างสรรค์เปรียบเสมือนการเล่นฟุตบอลที่ต้องมีกรอบกติกา มีกรรมการ และมีคนดูเพื่อคอยตรวจสอบกรรมการอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการชุมนุมสาธารณะทุกภาคส่วนควรมาร่วมกันกำหนดกรอบกติกา ไม่ว่าจะเป็นผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจ สื่อมวลชน และนักวิชาการ พร้อมทั้งชักชวนทำความเข้าใจร่วมกันก่อนที่จะมีเรื่องมีราว เหมือนการฝึกว่ายน้ำให้เป็นก่อนที่จะเรื่องจะล่ม อีกทั้งยังต้องพยายามสื่อสารให้ทั่วถึงกันด้วยวิธีสุจริต และใช้หัวใจของความเป็นเพื่อนมนุษย์มาพูดคุยกัน ส่วนการขับเคลื่อนสันติวิธีในสังคมไทย ต้องให้ภาคีเครือข่ายที่ทำงานทางด้านนี้มาร่วมไม่ร่วมมือกัน เพื่อให้มีพลังในการขับเคลื่อน”²⁴⁸

²⁴⁶ เพิ่งอ้าง หน้า 12-18

²⁴⁷ คณิต ณ นคร “เขียนกฎหมายง่าย แต่บังคับใช้ (ให้คิด)ยาก การชุมนุมสาธารณะ:เสรีภาพที่ต้องอยู่ในกรอบกติกา” สันคิน วันที่ 15 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.ppvoice.thainhf.org>.

²⁴⁸ ประเวศ วะสี เรื่องเดียวกัน

3. ศาสตราจารย์พิเศษ สิทธิโชค ศรีเจริญ กล่าวว่า “สิ่งสำคัญ คือ กฎหมายฉบับนี้ต้องส่งเสริมให้เกิดกลไกหรือเกิดเครื่องมือของรัฐที่เป็นสากล เจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมในเรื่องการรับมือกับการชุมนุมสาธารณะมาอย่างดี ต้องฝึกอบรมในเรื่องการอดทนอดกลั้น มีแผนปฏิบัติการเป็นขั้นเป็นตอน รวมถึงการใช้อุปกรณ์ยุติการชุมนุมตามมาตรฐานสากล”²⁴⁹

4. จินตนา แก้วขาว แกนนำกลุ่มอนุรักษ์บ้านกรด กล่าวว่า ที่ดูจะไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้สักเท่าไรนัก จนเปรียบเปรยว่าเหมือนเรากำลังหาไม้เรียวขนาดใหญ่มาไล่ตีผู้ใหญ่ (มือบการเมือง) แต่ตีไม่ได้จึงมาไล่ตีเด็กแทน (มือบที่ต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชนและปากท้อง)

ประเด็นที่คนจินตนาแสดงความกังวล ได้แก่ การห้ามชุมนุมที่ศาล เพราะการขึ้นโรงขึ้นศาลของชาวบ้านมักจะรวมกลุ่มกันไปให้กำลังใจ แต่ไม่ได้ไปชุมนุม ส่วนประเด็นที่ไม่เห็นด้วย คือ การแจ้ง เพราะเคยมีประสบการณ์ในการแจ้งต่อ อบต. แล้วโดนกลุ่มชายฉกรรจ์สวมหมวกไอ้โม่งมาดักกุมทำร้าย อีกประเด็น คือ การเป็นผู้จัดการชุมนุมซึ่งบ่อยครั้งเธอเป็นเพียงผู้ประสานงาน แต่สื่อนำชื่อไปลงว่าเป็นแกนนำ ส่วนประเด็นเรื่องการคัดค้านการชุมนุมก็มีปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายทุน เป็นต้น²⁵⁰

5. คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ นายกสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กล่าวว่า “ควรมี พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ และควรปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งระบบให้สอดคล้องกัน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องปรับการทำงาน วิธีการ และเครื่องมือให้เป็นสากลด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ”²⁵¹

ผู้ศึกษาขอแสดงความเห็นด้วยความเคารพว่า “จากการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมนี้ ควรที่จะเร่งหรือพิจารณาเร่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวออกมาเพื่อบังคับใช้ เพื่อที่ประชาชนที่ต้องการแสดงสิทธิเสรีภาพทางการเมืองจะได้ทราบสิทธิ แนวทางและหน้าที่ของตนเองในการ “ชุมนุมในที่สาธารณะ และเจ้าหน้าที่จะได้มีแผนและเครื่องมือในดำเนินการตามกฎหมายเพราะที่ผ่านมาเมื่อการชุมนุมในที่สาธารณะเสร็จสิ้นจบลงด้วยความรุนแรงวุ่นวายและมีผู้บาดเจ็บ สิ่งตามมาคือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องว่ากระทำการเกินกว่าเหตุเพราะทำให้มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตเพราะทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ไม่ว่ากฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้รูปแบบใด หากทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน เคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน และยึดหลักสันติวิธี หักห้ามใจ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นย่อมนำไปสู่สังคมไทยให้

²⁴⁹ สิทธิโชค ศรีเจริญ เรื่องเดียวกัน

²⁵⁰ จินตนา แก้วขาว เรื่องเดียวกัน

²⁵¹ ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ เรื่องเดียวกัน

วิวัฒนาการไปข้างหน้าแทนที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรง และเมื่อกลไกระงับความขัดแย้งเช่นนี้ดำเนินไปกระทั่งกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังาม วันหนึ่งสังคมไทยอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะอีกเลยก็เป็นได้”

4. สรุปบทที่ 4 กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศไทย

หลังจากที่การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการชุมนุมทางการเมืองเกิดขึ้นในประเทศไทย กฎหมายต่างๆ ที่รัฐได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการชุมนุมก็ทยอยกันออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ใช้ในการเป็นเครื่องมือจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่มีครั้งใดที่รัฐจะออกกฎหมายเพื่อมาสนับสนุนการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน ในช่วงที่การชุมนุมกำลังเป็นเรื่องที่ร้อนแรงมากคือช่วงปี 2547 – 2553 นั้นไม่สามารถนำมาพิจารณาได้เนื่องจากกลุ่มอำนาจ 2 กลุ่มต่างผลักดันดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลอาจจะเป็นรัฐบาลชุดนี้ที่กล้านำเรื่องนี้มาพิจารณา

ที่ผ่านมาการใช้พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและประมวลกฎหมายเพื่อนำมาควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน ซึ่งฝ่ายประชาชนต่างก็ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมที่ว่า “ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งหากมีแก่นนี้คงได้แค่มานั่งหรือยืนกันในงานฟุตบอลเจ็บบๆ เท่านั้นผู้มีอำนาจจะมาสนใจอะไร สื่อมวลชนที่ช่วงหลังๆ สามารถกำหนดทิศทางบ้านเมืองได้ ก็จะไม่มาสนใจเลย แต่ถ้ามีการเคลื่อนไหวในทางที่จะวุ่นวายหรือไม่สงบเริ่มมีการปราศรัยโดยใช้เครื่องขยายเสียง ทุกอย่างก็จะตามมา บรรดาพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะก็จะถูกนำมาใช้ มากมาย ซ้ำซ้อน ก่อความสับสนระหว่างผู้ใช้สิทธิเสรีภาพและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ถึงเวลาแล้วที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยต้องถูกนำมาพิจารณาผ่านสภาผู้แทนราษฎรเพื่อออกมาสนับสนุนส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญเพื่อการชุมนุมที่มีรูปแบบขั้นตอน โปร่งใส สบายใจทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสิ่งที่สำคัญคือทั้งประชาชนและรัฐบาลเมื่อมีกฎหมายออกมาใช้แล้วต้องเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้วปัญหาของประเทศไทยก็จะหมดไปทันที