

การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ
ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ
Exercise of Rights and Freedoms in Public Assembly
under the Law on Public Assembly

ก้องนภา ชินวงศ์*¹ วิกอร์น รักรักษา²

Kongnapa Chinnawong¹, Wikorn Rakpuangchon²

Corresponding author's E-mail: Korngnapa2212@gmail.com¹

(Received: November 10, 2021; Revised: February 10, 2022; Accepted: March 29, 2022)

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลการศึกษา พบว่า ประการแรกกฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งสากลอยู่เหนือกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้น และรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งสำคัญสูงสุดที่องค์กรของรัฐและประชาชนต้องให้ความเคารพและคุ้มครอง ประการที่สองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพบการยอมรับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในกฎหมายพื้นฐาน อย่างไรก็ตามประเทศไทยพบว่าเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเอื้อต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในทางที่เกื้อหนุนการอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ประการที่สามสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่คลุมเครือ และประการที่สี่บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีความชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะต้องตีความบทบัญญัติอย่างเคร่งครัด จึงเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ 1) ความหมายของผู้จัดการชุมนุม 2) ความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุม 3) การคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ: การชุมนุมสาธารณะ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

Abstract

This independent research applies the documentary research method. The objective of this study were: 1) to study the background, concepts, theory, and principles of public assembly, 2) to study the provisions of law relating to exercise of rights and freedoms of assembly in Thailand and Federal Republic of Germany, 3) to analyze problems of exercising rights and freedoms in public assembly under Public Assembly Act 2558 (2015), and 4) to suggest to modify or revise the provisions of law on public assembly to be more effective.

The results of the study found that, firstly, natural laws are universal above man-made laws and the constitution guarantees rights and liberties as the highest priority for government organizations and citizens to be respected and protected. Secondly Federal Republic of Germany, the acknowledgment of the right to freedom of public assembly is a fundamental right in democratic governance in the basic law. However in Thailand, the details of the legal provisions of

¹ นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

² อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹ Master's student, Master of Laws, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

² Lecturer, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

the public assembly law facilitates the exercise of the discretion of the officials to obstruct the exercise of rights and the integrity of the public assembly. Thirdly, the right to freedom of assembly of citizens is limited by vague statutory provisions. Fourthly, the provisions of the law must be clear so that officials involved in public assembly must strictly interpret the provisions. Therefore, it is appropriate to amend the Public Assembly Act B.E. 2558 (2015), as follows: 1) definition of assembly manager, 2) Responsibilities of the assembly manager, and 3) protection of lawful banning public gatherings.

Keywords: public assembly, right and freedom of public assembly

ความเป็นมาของปัญหา

การชุมนุมสาธารณะในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกถึงความคิดเห็นของแต่ละบุคคลตลอดจนการมีส่วนร่วมในการแสดงออกในพื้นที่สาธารณะถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเพื่อสื่อถึงความต้องการ ความเดือดร้อนของตนเองไปยังผู้มีอำนาจ รัฐบาล หรือสังคม ให้เล็งเห็นถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งในระดับระหว่างประเทศได้มีการยอมรับการชุมนุมอย่างสงบในที่สาธารณะ ในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights (UDHR), 1948) ข้อ 20(1) ที่ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2551) โดยปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration-AHRD) ได้รับรองสิทธิที่ปรากฏใน UDHR ไว้ในหมวดสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 10 “รัฐสมาชิกอาเซียนยืนยันสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองทั้งปวงในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน...” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2556) นอกจากนี้ได้รับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant and Civil and Political Rights (ICCPR), 1966) ข้อ 21 ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการคุ้มครองไม่สามารถจำกัดการใช้สิทธินี้ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้โดยกฎหมายและเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย การสาธารณสุข ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550)

สำหรับประเทศไทยได้รับรองการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพมาตั้งแต่อดีต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2589 จนถึงปัจจุบันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” แต่การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นต้องอยู่ในขอบเขตแห่งสิทธิของตน โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อันเป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ทำให้เกิดมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายเป็นสังคมที่มีความเท่าเทียม (ปริดี เกษมทรัพย์, 2536)

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งไทยเป็นภาคี ทั้งนี้เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น (ราชกิจจานุเบกษา, 2558) ซึ่งหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับจะเห็นว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

2558 เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพการจัดการชุมนุมสาธารณะ
ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

- 1) ความหมายของผู้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 4 และมาตรา 10 วรรคสอง ที่มีการบัญญัติไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมกลายเป็นผู้จัดการชุมนุมจนมีความรับผิดชอบตามกฎหมายเพิ่มขึ้น
- 2) ความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมที่เป็นเหตุจรรยา ตามมาตรา 31 วรรคสอง ถือเป็นบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมต้องรับผิดชอบต่อชนชั้นโดยไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้จัดการชุมนุมและสภาพโดยธรรมชาติของการชุมนุมที่มีพลชนจำนวนมาก
- 3) การคุ้มครองการชุมนุมที่ขบถด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาความชอบธรรมในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและเป็นการลดเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่ความรุนแรงหรือเกิดอาชญากรรมสร้างความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

จากปัญหาดังกล่าวจึงต้องศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความชัดเจนรัดกุมนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประเภทของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) จากวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ผู้ศึกษาใช้การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary sources of law) และจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary sources of law)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ทำการรวบรวมข้อมูลเอกสารทั้งจากหนังสือ เอกสาร การสอน รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้มาศึกษาเรียบเรียง และวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้เหมาะสม

ผลการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” ได้ผลการศึกษาโดยแบ่งหัวข้อตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. วิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม คำว่า สิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักการที่มีความสำคัญทำให้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางและแพร่หลาย ซึ่งนักวิชาการของไทยได้ให้ความเห็นเรื่อง สิทธิ ไว้ที่สำคัญดังนี้ หยุต แสงอุทัย (2535) “สิทธิ เป็นการก่อเกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย” สรุปได้ว่า สิทธิ คือ สิ่งที่ถูกกฎหมายคุ้มครองให้เกิดอำนาจแก่บุคคลไว้โดยเฉพาะทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐหรือองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพสิทธินั้น รวมถึงทำให้ประชาชนทั่วไปมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพในสิทธิของแต่ละบุคคลด้วย และสิทธิยังให้อำนาจรับรองแก่บุคคลในการที่จะกระทำการใดๆ ต่อทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้เกิดการเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอันเป็นการเคารพสิทธิของตนเอง

คำว่า เสรีภาพ นั้น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้ อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ (2544) “เสรีภาพ” คือ “สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยว ขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ” สรุปได้ว่า เสรีภาพคือภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น ปราศจากการขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่ประสงค์

การประชุมสมัชชาสาธารณะ หมายถึงการที่บุคคลใดๆ มารวมตัวกัน ชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยมีเจตจำนงเพื่อแสดงออกถึงความมุ่งหมายร่วมกัน โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการประชุม มิได้ทั้งการประชุมอยู่กับที่และการเดินขบวน ซึ่งรัฐบาลที่เป็นของประเทศเสรีประชาธิปไตยต้องให้ความสำคัญและยอมรับในเสรีภาพของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในที่สาธารณะ ซึ่งการประชุมโดยสงบและปราศจากอาวุธคือการชุมนุมที่ไม่มีการใช้อาวุธ ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงความวุ่นวายในสังคม ซึ่งรัฐจะจำกัดสิทธิได้เพียงเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

1.2 หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการชุมนุมสาธารณะ หลักนิติรัฐ (Legal state) คือหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองต้องอยู่ใต้ระบบกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และต้องกระทำภายในกรอบและตรงตามจุดประสงค์ของกฎหมายไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐ ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเต็มที่ (หยุด แสงอุทัย, 2558)

หลักนิติธรรม (Rule of law) คือหลักการปกครองด้วยกฎหมายโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นใหญ่ไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง เพื่อให้ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน เกิดความปลอดภัยจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองและเป็นหลักประกันความคาดหวังในทางกฎหมาย (สิทธิพร ประวัตินรุ่งเรือง, 2556)

หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีบทบาทในการควบคุมจำกัดการบังคับใช้กฎหมายของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนทำให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจ โดยรัฐต้องเลือกกระทำไปในทางที่มีความเหมาะสมที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างแท้จริงและวิธีการที่เลือกใช้ต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนต่อการดำเนินการเพื่อเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายของปัจเจกชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552)

ในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐและนิติธรรม มีหลักสำคัญคือต้องมีข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุม ไร้อย่างชัดแจ้งในกฎหมาย การลดทอนเสรีภาพในการชุมนุมต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ การควบคุมสิทธิและเสรีภาพของบุคคลควรใช้ทางเลือกที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนน้อยที่สุดตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ประชาชนควรได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับชื่อและที่อยู่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ

1.3 ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมสำหรับการชุมนุมสาธารณะ การชุมนุมที่รุนแรงและใช้อาวุธ สร้างความวุ่นวายขึ้น จำเป็นที่รัฐจะต้องมีแนวทางหรือมาตรการในการรับรองความปลอดภัยของส่วนรวมไว้ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่สองรูปแบบคือ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime control model) เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการบังคับใช้กฎหมาย มุ่งปราบปราม ควบคุม ระงับอาชญากรรมเป็นหลัก ส่วนทฤษฎี

กระบวนการยุติธรรม (Due process model) เน้นการยึดหลักกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผลตามหลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งทั้งสองทฤษฎีจะมีขึ้นเพื่อให้สังคมดำเนินไปอย่างปกติสุขและมีความปลอดภัยแต่ความแตกต่างกันในแนวความคิด รัฐจึงต้องปรับสมดุลระหว่างทั้งสองทฤษฎีให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไม่ถูกจำกัดจนเกินไป

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ผู้ศึกษาสนใจนำกฎหมายการชุมนุมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมของไทยเพราะเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนในสังคมประชาธิปไตยมายาวนาน ซึ่งสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในสังคมของเยอรมนี จากการศึกษา พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคือรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1978 (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge-Versammlungsgesetz-VersG, 1978) (นรินทร อิศิสาร, 2552) พบว่ากฎหมายชุมนุมของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่จำกัดและแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของทั้งสองประเทศในประเด็นที่มุ่งศึกษา ดังนี้

2.1 ความหมายของผู้จัดการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ที่เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุม” และตามบทบัญญัติใน มาตรา 10 ระบุว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทาง

ราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 4 และมาตรา 10 แล้วพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ เกิดผลผูกพันตามกฎหมายและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะผู้จัดการชุมนุมตามมา ขณะที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ มาตรา 2 ข้อ 1 ได้กำหนดให้หนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนต้องแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งด้วยการแจ้งชื่อของตนเองต่อเจ้าหน้าที่ โดยระบุอย่างชัดเจนว่าตนเองเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนนั้นก่อนเริ่มการชุมนุม ทำให้เห็นว่ากฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยได้ให้ความหมายของผู้จัดการชุมนุมไว้ค่อนข้างกว้างกว่าความหมายของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.2 ความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมที่เป็นเหตุจรรยากรรมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 31 วรรคสอง “ถ้าการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม ทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปาหรือระบบสาธารณสุขไปโภคใช้การไม่ได้ไม่ว่าเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือปรับไม่เกิน 200,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุม ให้ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้น และถ้าเป็นการกระทำของผู้เข้าร่วมชุมนุมที่อยู่นอกเหนือความประสงค์ของผู้จัดการชุมนุมแล้ว จะถือว่าเป็นการผลึกภาระความรับผิดชอบให้กับผู้จัดการชุมนุม ซึ่งต่างจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐที่ไม่มีการบัญญัติเพิ่มความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวไว้เนื่องจากเป็นสังคมประชาธิปไตยจะมีการจำกัดเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น

2.3 การคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่มีบทบัญญัติห้ามหรือลงโทษบุคคลอื่นที่ขัดขวางการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ต่างจากรัฐบัญญัติว่า

ด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ ที่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ต้องห้ามโดยได้บัญญัติคุ้มครองการชุมนุมไม่ให้ถูกขัดขวางหรือก่อกวนจากบุคคลใดก็ตาม ไว้ในมาตรา 2 วรรค 2 “การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนพึงละเว้นจากการรบกวน” และมีบทบัญญัติลงโทษไว้ใน มาตรา 21 “ผู้ใดมีเจตนาในการขัดขวางหรือก่อกวนการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ไม่ต้องห้ามด้วยกฎหมายหรือข่มขู่ว่าจะกระทำความรุนแรงหรือก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างร้ายแรงด้วยเจตนาที่จะขัดขวางหรือระงับการชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับ”

3. วิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สร้างความชัดเจนในการชุมนุมสาธารณะให้เกิดเป็นรูปธรรมและเป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก แต่จากการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา ยังมีปัญหาในเนื้อหาของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่มุ่งรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยส่วนรวม จนทำให้เป็นบทบัญญัติที่ละเลยการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

3.1 ความหมายของผู้จัดการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 และมาตรา 10 วรรคสอง ได้กำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมให้มีความเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนร่วมสำหรับการชุมนุมสาธารณะทุกคน ให้ต้องมีพันธะผูกพันตามกฎหมาย ถือเป็น การให้คำนิยามแบบเหวี่ยงแหโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงของการจัดการชุมนุมสาธารณะ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของการชุมนุมสาธารณะ ดังงานวิจัยของ ชัดชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้บทนิยามในส่วนของผู้จัดการชุมนุม ซึ่งส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการ

ชุมนุมสาธารณะของประชาชนอื่นเนื่องจากการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้จัดการชุมนุมอย่างกว้างจึงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม ดังกรณีของ กลุ่มพลเมืองได้กลับจัดกิจกรรม “ยื่นเฉยๆ” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 เพื่อเรียกร้องให้ คสช. ปลดปล่อยตัวประชาชน ทำให้นักกิจกรรมกลุ่มพลเมืองได้กลับรวมทั้งนายอานนท์ นำภา ถูกควบคุมตัวไปที่ สน.พญาไท และตั้งข้อหา “จัดการชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง” กับนายอานนท์ เพียงคนเดียวที่โพสต์ข้อความเชิญชวนผู้อื่นเข้าร่วมชุมนุม ซึ่งศาลพิพากษาปรับนายอานนท์เป็นเงิน 1,000 บาทในความผิดไม่แจ้งการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10, มาตรา 12 และมาตรา 28 (ไอลอร์, 2562) ซึ่งการพิจารณาของศาลในกรอบความหมายของผู้จัดการชุมนุม พบว่าการโพสต์หรือเผยแพร่ข้อความเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในที่สาธารณะ ผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ถือเป็นเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 4 แม้ว่าจะเป็นบุคคลที่เห็นด้วยกับการชุมนุมแล้ว โพสต์เชิญชวนก็จะถือเป็นผู้จัดการชุมนุมได้ ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ระหว่างการส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เนื่องจากกิจกรรมไม่ได้เกิดความวุ่นวายกระทบต่อความสงบเรียบร้อยแต่อย่างใด

3.2 ความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมที่เป็นเหตุจรรยาภิกฎหมายทั้งสองฉบับกล่าวถึงผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมจะได้รับโทษจำคุกหรือปรับ แต่หากพิจารณามาตรา 31 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้วถือว่าเป็นเหตุจรรยาภิที่มีอัตราโทษที่สูงและสร้างความหวั่นเกรงให้กับผู้จัดการชุมนุม โดยไม่คำนึงถึงสภาพการชุมนุมในที่สาธารณะตามธรรมชาติของการชุมนุมที่มีมวลชนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมากทำให้ยากที่ผู้จัดการชุมนุมจะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ เนื่องจากมวลชนผู้เข้าร่วมการชุมนุมแต่ละคนแต่ละกลุ่มมีพื้นฐานทางอารมณ์ ความอดทนต่อสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ดังงานวิจัยของ อรรถพล ใหญ่สว่าง (2558) เรื่อง การแสดงออกประชาธิปไตย โดยการชุมนุมสาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ที่เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะ “มีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย” ขึ้นได้เสมอเพราะเป็นการรวมตัวของคนหมู่มาก

3.3 การคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อันควรได้รับการรับรองคุ้มครอง โดยเฉพาะการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการรบกวนหรือขัดขวางการชุมนุมโดยบุคคลใดก็ตามถือเป็นการทำลายความชอบธรรมในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและเป็นการสร้างเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่ความรุนแรง และเกิดอาชญากรรมหรือเกิดความไม่สงบขึ้นขัดต่อหลักเสรีภาพในการชุมนุม ดังกรณีของกลุ่มคนเสื้อแดงเข้าทำร้ายร่างกายกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยหรือกลุ่มเสื้อเหลือง ขณะที่กำลังจัดการชุมนุมปราศรัยที่สวนสาธารณะหนองประจักษ์ จังหวัดอุดรธานี เมื่อ 24 กรกฎาคม 2551 จนเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก ทำให้ศาลจังหวัดอุดรธานี มีคำพิพากษาจำคุกนายขวัญชัย สารคำ แกนนำ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และปรับ 350,000 บาท (กรุงเทพธุรกิจ, 2559) ดังนั้นประเทศไทยต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายโดยมีบัญญัติคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะจากการถูกขัดขวางจากบุคคลใดก็ตาม

อภิปรายผล

1. ความหมายของผู้จัดการชุมนุม ต้องมีความชัดเจน รัดกุม ตรงตามข้อเท็จจริงในการชุมนุม ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชัดชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้บทนิยามในส่วนของผู้จัดการชุมนุม ซึ่งส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอันเนื่องจากการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้จัดการชุมนุมอย่างกว้างจึงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม จึงควรแก้ไขบทนิยามในส่วนของผู้จัดการชุมนุมให้ชัดเจน

2. ความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมที่เป็นเหตุจรรยาจเป็นการกำหนดโทษเพื่อมุ่งควบคุมผู้จัดการชุมนุมให้เกิดความเกรงกลัวการถูกลงโทษด้วยอัตราโทษสูง โดยไม่คำนึงถึงธรรมชาติของการชุมนุม จึงถือว่าบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังงานวิจัยของ อรรถพล ใหญ่สว่าง (2558) เรื่อง การแสดงออกประชาธิปไตย โดยการชุมนุมสาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะ “มีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย” ขึ้นได้เสมอเพราะเป็นการรวมตัวของคนหมู่มาก

3. การไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการไม่คุ้มครองการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธให้พ้นจากการถูกคุกคาม ซึ่งงานวิจัยของภาสกรสันต์ เงามศุภธน (2559) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะพบว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ตราบใดที่การชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทั้งไม่เป็นการแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควรแล้ว รัฐจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมเป็นไปด้วยดี ส่งเสริมให้ประชาชนกล้าแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมสำหรับการชุมนุมสาธารณะ

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่เป็นไปอย่างสงบและปราศจากอาวุธอันเป็นสิ่งสำคัญสูงสุดที่องค์กรของรัฐและประชาชนต้องให้ความเคารพและคุ้มครอง การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้ต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม การลดทอนเสรีภาพในการชุมนุมต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ การควบคุมสิทธิและเสรีภาพของบุคคลควรใช้ทางเลือกที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนน้อยที่สุดตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ

2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียอมรับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในกฎหมายพื้นฐาน ขณะที่ประเทศไทยพบว่าเนื้อหาบทบัญญัติของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเอื้อต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในทางที่เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

3. สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ไม่ชัดเจนและมุ่งจำกัดเสรีภาพมากเกินไป เช่น ความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่ขยายความมากเกินไป การกำหนดโทษที่เป็นเหตุจรรยาบรรณในความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมมากเกินไป และไม่มีการบัญญัติคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ความหมายของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้จัดการชุมนุมเป็นไปอย่างเที่ยงตรงชอบธรรม เป็นไปตามหลักนิติธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญเกินสมควร จึงเห็นควรกำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมใหม่ให้มีความชัดเจน กระชับ และเป็นไปตามหลักทั่วไปของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 เกี่ยวกับผู้จัดการชุมนุม ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น” แก้ไขเป็น “ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า “ผู้ริเริ่มแสดงเจตจำนงโดยชัดแจ้งและเปิดเผยว่าตนเองเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินทางก่อนเริ่มการชุมนุมและต้องเป็นผู้ชักชวนสมาชิกโดยเปิดเผยให้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินทาง” และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” แก้ไขเป็น

“ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่งและการเดินขบวน ให้แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง โดยในหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนต้องแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง ด้วยการระบุชื่อของตนเองต่อเจ้าหน้าที่ และต้องระบุอย่างชัดเจนว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินทางนั้นก่อนเริ่มการชุมนุม ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขอใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมที่แสดงออกอย่างชัดแจ้งว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุม เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง”

2. ความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมที่เป็นเหตุจรรยาบรรณ เพื่อให้การให้ความคุ้มครองผู้จัดการชุมนุมถึงความรับผิดชอบในการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมให้ต้องรับผิดชอบตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับธรรมชาติของการชุมนุมและไม่เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น และตามแนวทางของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินทางของสหพันธรัฐ จึงควรแก้ไข พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 31 วรรคสอง ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้า หรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แก้ไขใหม่ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 31 วรรคสอง และเพิ่มเติมในมาตรา 31 วรรคสาม ดังนี้ มาตรา 31 วรรคสอง “ถ้าการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม ทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปาหรือระบบสาธารณูปโภคใช้การ

ไม่ได้ไม่ว่าเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมที่ก่อเหตุต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

และเพิ่มเติมในมาตรา 31 วรรคสาม “ถ้าการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นหลังจากผู้จัดการชุมนุมประกาศยุติการชุมนุมแล้ว ผู้จัดการชุมนุมไม่ต้องรับโทษ”

3. การคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิและเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม สำหรับการชุมนุมสาธารณะ และรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ จึงควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยข้อความดังต่อไปนี้

มาตรา 6/1 “ห้ามบุคคลใดกระทำการใดๆ เพื่อ ก่อวิน ชัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา 30/1 “บุคคลใดกระทำการก่อกวนหรือ ชัดขวางการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ไม่ต้องห้ามด้วยกฎหมาย หรือข่มขู่ว่าจะกระทำความรุนแรงหรือก่อให้เกิด ความวุ่นวายร้ายแรงด้วยเจตนาที่จะขัดขวางหรือยับยั้งการชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

“ถ้าความผิดตามวรรคแรกกระทำโดยมีหรือใช้อาวุธ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 30/2 “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 30/1 เป็นเหตุให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมถึงแก่ความตาย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“ถ้าทำให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมได้รับอันตรายสาหัส ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ. (2551, กรกฎาคม). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. สืบค้นจาก <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>
- กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน (2556, มิถุนายน). *ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. สืบค้นจาก https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/02/AHRD_Booklet_FIN_13June.pdf
- กรุงเทพธุรกิจ. (2559, มิถุนายน). *คุก 'ขวัญชัย' 2ปี คดี'แดง' เหลือง'ปะทะกัน'ที่หนองประจักษ์*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/704634>
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). *กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด มิราเคิล ครีเอชั่น อินเตอร์พรีนซ์.
- ชัดชัย ทองเจริญ. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ นรินทร์ อธิสาร. (2552). *เสรีภาพในการชุมนุม (Versammlungsfreit) ในระบบกฎหมายเยอรมัน*. *เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย*. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1326>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ภาสันต์ เกาศุภณ. (2559). *การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี
- ราชกิจจานุเบกษา. (2558). *พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/063/19.PDF>

- สิทธิพร ประวิตรรุ่งเรือง. (2556). หลักนิติธรรมกับสังคมไทย
หลักสูตฺรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัย
รัฐธรรมนูญ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก
https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1180
- หยุด แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย
ทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- หยุด แสงอุทัย. (2558). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 9.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อรรถพล ไญ้ส่วง. (2558). ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูป
การเมืองภายใต้หลักนิติธรรม: การแสดงออกทาง
ประชาธิปไตยโดยการชุมนุมสาธารณะภายใต้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช
2550. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพลส.จำกัด.
- อุดม รัฐอมฤต, นพินิธิ สุริยะ และ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544).
การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและ
เสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพฯ:
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ไอลอว์, ฐานข้อมูลคดี. (2562, ธันวาคม). “ข้อคดีอานนท์: ยืน
เฉยๆ คดีที่หนึ่ง”. สืบค้นจาก <https://freedom.ilaw.or.th/case/715>