

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ศึกษากรณี การชุมนุมสาธารณะในรูปแบบแฟลชม็อบ¹

พงษ์นรินทร์ อนันตชาติ²

ในอดีตนั้นรูปแบบการชุมนุมสาธารณะ มักจะเป็นการระดมคนจำนวนมาก ปักหลักชุมนุมเรียกร้องเป็นระยะเวลานานและมีมักจะมีลักษณะไม่เคลื่อนย้ายฝูงชน มักจะเป็นการปักหลักชุมนุมอยู่ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ยกตัวอย่าง เช่น การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อเหลืองและกลุ่มคนเสื้อแดง เมื่อปี 2548-2553 มักจะมีการตั้งเวทีปราศรัยขนาดใหญ่ ทำให้เจ้าพนักงานสามารถควบคุมการชุมนุมได้ไม่ยากมากนักแต่ในปัจจุบันรูปแบบการชุมนุมได้เปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะเป็นการชุมนุมระยะสั้นบ่อยครั้งไม่ปักหลักยาวนาน หรือที่รู้จักกันว่าการชุมนุมแบบ “แฟลชม็อบ”

การชุมนุมแบบแฟลชม็อบ (Flash mob) เริ่มต้นเป็นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีลักษณะเป็นการเชิญชวนประชาชนให้มาชุมนุมทางอีเมลล์ และมีผู้เข้าร่วมชุมนุมประมาณ 130 คน นัดหมายให้มารวมตัวกันที่ห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งและทำกิจกรรม จากนั้นก็ยุติและแยกย้ายไปอย่างรวดเร็วสร้างความยุ่งยากในการเข้าควบคุมฝูงชนเป็นอย่างมาก การชุมนุมในรูปแบบแฟลชม็อบเพื่อแสดงออกทางการเมืองเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2562 สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ อดีตหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ได้นัดหมายประชาชนซึ่งส่วนมากยังเป็นนักเรียนนักศึกษาให้มารวมตัวเคลื่อนไหวผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ บริเวณสกายวอล์ค เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ ใช้เวลาชุมนุมประมาณ 1 ชั่วโมง ซึ่งมีประชาชนมาร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก³

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการชุมนุมตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศจีน ประเทศ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ศึกษากรณี การชุมนุมสาธารณะในรูปแบบแฟลชม็อบ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุลและคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชยนิรันดร์และรองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สำนักข่าวบีบีซี, “ศาลสั่งจำคุก 4 เดือน รอลงอาญา 2 ปี อดีตแกนนำพรรคอนาคตใหม่ จัดแฟลชม็อบ ปี 2560,” [Online], Available URL: <https://www.bbc.com/thai/articles/cpvkrkywx5pro>, (สืบค้นข้อมูล: 27 มิถุนายน 2567).

สหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้ พบว่าการนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการดังนี้

จากการศึกษากับกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่ง สิทธิในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือพรรคการเมือง เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ที่จัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งต่อตำรวจท้องที่ที่จะจัดการชุมนุมก่อนชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และจะต้องไม่ชุมนุมในสถานที่ต้องห้าม เช่น ใกล้พระราชวัง ศาล และต้องไม่กีดขวางการเข้าออกสถานที่ราชการตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และผู้ชุมนุมให้ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย การชุมนุมในสถานที่กำหนด หรือการที่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมทำผิดหน้าที่ ไม่แจ้งการเคลื่อนย้ายการชุมนุม ไม่เลิกชุมนุมภายในกำหนดเวลา ล้วนแล้วแต่ทำให้การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุมสามารถที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อสั่งให้เลิกชุมนุมได้ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้เลิกชุมนุมแล้วผู้ควบคุมสถานการณ์ มีอำนาจจับ คั่น ยึด อาศัย รื้อถอนทรัพย์สินกระทำการตามแผนและแนวทางดูแลการชุมนุม รวมทั้งมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ชุมนุมในการอุทธรณ์คำสั่งเลิกชุมนุมหรือฟ้องคดีต่อศาล และให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมในการฟ้องคดีต่อศาลได้

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 (ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT) ของประเทศเกาหลีใต้พบว่า ในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าว ขึ้นต่อเจ้าหน้าที่คือหัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่ที่มีการชุมนุม จะต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วันหรืออย่างมาก 30 วัน ก่อนวันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกกล่าวแล้ว จะต้องออก

⁴ พรพิลัย ไชยเลิศ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558,” (การศึกษาศิระหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), หน้า 50.

ใบรับรองแจ้งแก่ผู้แจ้งภายใน 48 ชั่วโมง โดยมีรายละเอียดในการขออนุญาต ได้แก่ วัตถุประสงค์ วันที่และเวลา (รวมเวลาที่เกี่ยวข้อง) สถานที่ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัด (กรณีที่เกิดโดยองค์กรให้รวมถึงผู้แทนขององค์กรนั้น) ผู้ติดต่อประสานงานและผู้ดูแล ที่อยู่ ชื่อ อาชีพ และ ข้อมูลการติดต่อ องค์กรที่คาดว่าจะเข้าร่วมและจำนวนผู้เข้าร่วมโดยประมาณ และ วิธีการเดินขบวน (รวมถึงแผนที่เส้นทาง) และหัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปรับจำนวนผู้ดูแลการชุมนุมให้เหมาะสมกับจำนวน ที่ปรึกษาของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยเมื่อทำการปรับจำนวนผู้ดูแลการชุมนุมแล้ว จะต้องส่งรายชื่อที่ทำการแก้ไขไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนที่จะทำการชุมนุมหรือเดินขบวน⁵

หากการชุมนุมหรือเดินขบวนอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างสถานีตำรวจสองสถานีขึ้นไป ให้ยื่นรายงานต่อผู้บัญชาการตำรวจที่มีอำนาจเหนือสถานีตำรวจเหล่านั้น และหัวหน้าสถานีตำรวจที่ได้รับรายการขอจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจสั่งห้ามไม่ให้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ เมื่อเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมโดยมีการปลุกระดมให้เกิดความรุนแรง ก่อให้เกิดการข่มขู่คุกคาม การก่อวินาศกรรม การลอบวางเพลิง เป็นต้น โดยแจ้งไปยังผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่ที่ได้รับรายงานการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน

ผู้ดูแลการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องพยายามให้การชุมนุมหรือเดินขบวนดำเนินไปภายใต้ทิศทางของผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน โดยจะต้องสวมใส่ปลอกแขน หมวก สายพาด หรือเสื้อโค้ทเพื่อให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนสังเกตเห็นง่าย

ส่วนสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ ชื่อว่า Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations การเดินขบวนหรือการประท้วงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้รับผิดชอบได้ยื่นคำขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคำขออนุญาตชุมนุม เดินขบวน หรือประท้วงจะต้องระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม, วิธีการดำเนินการ, แผ่นป้ายหรือคำขวัญ (Slogan) ที่จะใช้จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม และจำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วมชุมนุม, รายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องเสียงและจำนวนเครื่องเสียงที่จะต้องใช่, กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด, สถานที่และเส้นทางที่จะใช้ รวมไปถึงข้อมูลส่วนตัวของผู้รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ ชื่อ, อาชีพ, ที่อยู่ พร้อมบัตรประจำตัวประชาชนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 วัน ก่อนที่จะเริ่มชุมนุมเดินขบวน หรือประท้วง และจะชุมนุม เดินขบวน หรือประท้วงได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เสียก่อน⁶

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขออนุญาตแล้ว จะต้องแจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบเป็นลายลักษณ์อักษรไม่น้อยกว่า 2 วันก่อนวันที่มีการชุมนุมว่า จะอนุญาตตามคำขอหรือไม่ หากไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลที่ไม่

⁵ กิตติพล บุตโคต, “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561), หน้า 54.

⁶ สุชาภัทร โสภิตเวศย์มนตรี, “ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), หน้า 59.

อนุญาตประกอบ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่า การชุมนุม การเดินขบวนหรือการประท้วงตามที่ระบุไว้ในคำขอจะส่งผลกระทบต่อการจราจร และความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนแปลงวัน เวลา สถานที่ หรือเส้นทางในการชุมนุมการเดินขบวน หรือการประท้วงได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงทราบถึงการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่า เจ้าหน้าที่มีคำสั่งอนุญาต หากภายหลังที่ได้อนุญาตให้มีการชุมนุม เดินขบวน หรือประท้วงเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หน่วยงานด้านความมั่นคงสาธารณะอาจจะเปลี่ยนแปลงเวลา สถานที่ และเส้นทางสำหรับการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงได้

จากการศึกษาปัญหาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ศึกษากรณี การชุมนุมสาธารณะในรูปแบบแฟลชม็อบสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้จัดการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 นั้น กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งต่อผู้รับแจ้ง ซึ่งหมายถึง หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่จะมีการชุมนุม ภายใน ก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ และวันเวลา ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุม แต่มิใช่การขออนุญาตซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่เป็นเพียงการมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของผู้แจ้งเท่านั้น แต่เพียงการแจ้งรายละเอียดวัตถุประสงค์ และวันเวลา ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุม โดยไม่แจ้งเส้นทาง การชุมนุม จำนวนผู้ชุมนุม จำนวนเครื่องขยายเสียงที่จะใช้งานในการชุมนุม รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับผู้จัดการชุมนุมนั้น ทำให้เจ้าพนักงานมีข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงซึ่งใช้พิจารณาอนุญาตน้อย และไม่สามารถเตรียมรับมือกับผู้ชุมนุมได้อย่างเหมาะสมได้ และยังเป็นมูลเหตุของใจสำคัญที่ทำให้เกิดการชุมนุมในรูปแบบแฟลชม็อบ เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงขั้นตอนการขออนุญาตชุมนุม ไปใช้วิธีการนัดชุมนุมผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์และนัดหมายในสถานที่ประชาชนสัญจรพลุกพล่าน ทำให้ดูเหมือนว่าไม่มีการนัดหมายให้มาชุมนุม ซึ่งกว่าที่เจ้าหน้าที่จะรู้ว่ามีมีการชุมนุมก็มักจะมีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้ว ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีโอกาสที่ได้เตรียมการรับมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังทำให้เจ้าหน้าที่หาตัวผู้จัดการชุมนุมได้ยาก และทำให้เกิดการชุมนุมที่ผิดกฎหมายมากขึ้น กระทั่งกระทบต่อประชาชนซึ่งไม่ประสงค์จะร่วมชุมนุม เช่น เสี่ยงค้างหรือกีดขวางเส้นทางสัญจรทำให้ไม่ได้รับความสะดวก รวมถึงอาจจะมีการใช้อาวุธหรือความรุนแรงในการชุมนุม เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษายังพบอีกว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 12 ยังกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ กลับกลายเป็นช่องว่างให้ผู้ที่มีเจตนาไม่ขออนุญาตให้มีการชุมนุมตามกฎหมาย ใช้เป็นช่องทางกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายจัดการชุมนุมแบบแฟลชม็อบไปก่อน แล้วเมื่อ

เลิกชุมนุมแล้วจึงมาดำเนินการขออนุญาต โดยไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจผู้รับแจ้งไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมอย่างชัดแจ้งเหมือนอย่างกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมหากการชุมนุมนั้นกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เป็นต้น และยังไม่ปรากฏบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจ เปลี่ยนแปลงวันเวลาในการชุมนุมหรือสถานที่ในการชุมนุมเพื่อให้กระทบกระเทือนต่อประชาชนทั่วไปเหมือนอย่างกฎหมายของประเทศจีนและประเทศเกาหลีใต้

2) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 19 ได้กำหนดอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ใ่ว่างกว้างๆ กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยมีได้ที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมและได้รับผลกระทบ อันเป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดอำนาจในการปราบปรามการกระทำผิดของชุมนุม จึงไม่ได้กำหนดอำนาจขั้นตอนและวิธีการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเพียงพอที่เจ้าพนักงานจะใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวเองจากการกระทำผิดกฎหมายไม่เคารพสิทธิของบุคคลอื่นในขณะที่มีการชุมนุม และเป็นสาเหตุให้หลายครั้งหลายหน เจ้าหน้าที่ที่ถูกกลุ่มผู้ชุมนุมด่าท้อหรือทำร้ายจนได้รับบาดเจ็บอยู่เสมอ เนื่องจากกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิผู้ชุมนุมมากเกินไป แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่มีอำนาจที่เหมาะสมได้สัดส่วนสำหรับการเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่

จากการศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในรูปแบบแฟลชม็อบนั้น พบว่ามีการนำกฎหมายหลายฉบับมาบังคับใช้อย่างหลากหลายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ชุมนุมเดินขบวนบนถนนสาธารณะ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้วแต่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่จึงอาจใช้อำนาจได้โดยบังคับใช้กฎหมายสามฉบับซึ่งมีความร้ายแรงของอัตราโทษที่แตกต่างกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หากพิจารณาในแง่ของผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่เจ้าหน้าที่ต้องการควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยการจะบังคับใช้กฎหมายฉบับใดให้บรรลุผลดังกล่าวย่อมไม่แตกต่างกัน แต่ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน มีอัตราโทษที่แตกต่างกันจึงควรจะต้องบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นจึงไม่สมควรเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้บังคับได้ตามดุลพินิจเพื่อระงับเหตุเฉพาะหน้า และการที่ผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันถูกบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน ได้รับโทษที่แตกต่างกัน ยังขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมนั้น ก็สมควรที่จะถูกบังคับตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 อย่างเท่าเทียมกันมิใช่ให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่จะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นตามแต่ดุลพินิจมาบังคับกับกรณีนี้เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการตรากฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว

3) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 27 ถึง มาตรา 35 พบว่า มีการกำหนดโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าหน้าที่ไว้สูงสุดให้ต้องจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานมีการกำหนดโทษปรับไว้ไม่เกิน 10,000 บาท

โทษจำคุกยังมีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้กับผู้จัดการชุมนุมที่ปลุกระดมผู้คนส่งเสริมให้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเพราะผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นอย่างมาก อาจเรียกได้ว่าเป็นศูนย์กลางจิตใจของผู้ชุมนุมก็ได้ โดยส่วนมากแล้วผู้จัดการชุมนุมมักจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการชุมนุม คอยชี้นำกลุ่มผู้ชุมนุมให้กระทำสิ่งใดหรือไม่กระทำการสิ่งใด ดังนั้น หากมีเหตุการณ์กระทำผิดกฎหมายจะก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือคุกคามความปลอดภัยต่อชีวิตของผู้อื่น และขอย่อมหมายถึง ผู้จัดการชุมนุมละเลยต่อหน้าที่ของตน ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้จัดการชุมนุมควรจะต้องรับผิดชอบมากกว่าผู้ชุมนุม และการใช้บทลงโทษที่รุนแรงสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ไม่สามารถควบคุมผู้ชุมนุมได้นั้นยังสอดคล้องกับแนวความคิดในการกำหนดโทษทางอาญา เป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลร้ายเพื่อตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดขึ้นมาอีก และเป็นไปเพื่อปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิด ในขณะเดียวกันเป็นไปเพื่อการข่มขู่ ให้ไม่กล้ากระทำความผิดขึ้น จึงควรมีกำหนดโทษจำคุกโทษของผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานนั้น ซึ่งในมาตรา 32 กำหนดให้ต้องต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจให้ศาลจะลงโทษหรือไม่ลงโทษก็ได้ นั้น ขัดแย้งกับแนวความคิดในการลงโทษทางอาญาเป็นอย่างมาก เพราะหากผู้กระทำความผิดมีหนทางที่ตนเองจะไม่ต้องรับโทษจากการกระทำนั้น ข่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับผลร้าย และยังเป็นเยี่ยงอย่างที่ทำให้ผู้อื่นกล้าที่จะกระทำความผิดตามมา

ส่วนการกำหนดโทษปรับในทางอาญา เป็นการปรับเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามที่ศาลกำหนด โดยมักจะกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน ซึ่งเป็นโทษที่ใช้กันทั่วไปในความผิดที่ไม่รุนแรง แต่การกำหนดโทษปรับที่มีอัตราค่าปรับสูงจะใช้กับความผิดทางเศรษฐกิจหรือความผิดที่กระทำโดยนิติบุคคลสำหรับโทษปรับทางอาญานั้นควรเป็นโทษปรับตามมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น โทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่จะได้รับ

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ศึกษากรณี การชุมนุมสาธารณะในรูปแบบแฟลชม็อบ ผู้ศึกษาพบว่าแนวทางที่จะนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้จัดการชุมนุมสาธารณะ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง จากเดิมซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง”

โดยแก้ไขเป็นว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 2 วันก่อนเริ่มมีการชุมนุมสาธารณะหรืออย่างมาก 30 วันก่อนเริ่มมีการชุมนุมสาธารณะ”

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีรายละเอียดในการขออนุญาตดังต่อไปนี้

- 1) วัตถุประสงค์
- 2) วันที่และเวลา (รวมเวลาที่เกี่ยวข้อง)
- 3) สถานที่
- 4) ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัด (กรณีที่เกิดโดยองค์กรให้รวมถึงผู้แทนขององค์กรนั้น) ผู้ติดต่อประสานงานและผู้ดูแล

(ก) ที่อยู่

(ข) ชื่อ

(ค) อาชีพ และ

(ง) ข้อมูลการติดต่อ

5) องค์กรที่คาดว่าจะเข้าร่วมและจำนวนผู้เข้าร่วมโดยประมาณ และ

6) วิธีการเดินขบวน (รวมถึงแผนที่เส้นทาง)

ผู้รับแจ้งอาจมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด เป็นข้อจำกัดในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานที่ชุมนุมเท่านั้น แก้ไขรูปแบบการชุมนุม สถานที่การชุมนุม เวลาในการชุมนุมให้เหมาะสม

(2) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่

ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยควรกำหนดอำนาจเฉพาะสำหรับความผิดและโทษเกี่ยวกับการส่งเสียงดังหรือใช้เครื่องขยายเสียง ความผิดเกี่ยวกับการกีดขวางการจราจรหรือทางสาธารณะ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำความผิดอื่น

(3) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน

3.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ ในมาตรา 31 จากเดิมซึ่งบัญญัติว่า “บัญญัติว่า “ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือ ผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษ

จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราว หรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยแก้ไขเป็นว่า “ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือ ผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราว หรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า หนึ่งปีแต่ไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนแต่ไม่เกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ มาตรา 32 จากเดิมซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 19 (5) หรือมาตรา 23 ถ้า ผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษ ผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้” โดยแก้ไขเป็นว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 19 (5) หรือมาตรา 23 ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษ ปรับตามมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น”

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพล บุตรโคตร. “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561.
- พรพิลัย ไชยเลิศ. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.” การศึกษาอิสระ หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2561.
- สำนักข่าวบีบีซี. “ศาลสั่งจำคุก 4 เดือน รอลงอาญา 2 ปี อดีตแกนนำพรรคอนาคตใหม่จัดแฟลชม็อบปี 2560.” [Online]. Available URL: <https://www.bbc.com/thai/articles/cpvkrkywx5pro>. (สืบค้นข้อมูล: 27 มิถุนายน 2567).
- สุชาภัทร โสภิตเวศย์มนตรี. “ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.