

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558¹

วาทีต ชัยชนะทอง²

เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นเสรีภาพที่รัฐประชาธิปไตยต้องให้การรับรองคุ้มครองแก่พลเมืองภายในรัฐ เสรีภาพในการชุมนุมสามารถกระทำได้อย่างได้หลักการแห่งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นไปตามกติกาสากลระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของพลเมือง ไว้ในข้อ 21 ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้กระทำไม่ได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” สิทธิการชุมนุมโดยสงบ จึงเป็นสิทธิที่ไม่สามารถจำกัดได้ เว้นแต่จะได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาจำกัดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิการชุมนุมโดยสงบโดยกฎหมายนั้น จะทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และต้องคำนึงถึงหลักการด้านความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และการสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามหลักการสากล การชุมนุมโดยสงบจึงหมายถึง การชุมนุมที่ไม่มีการใช้ความรุนแรง อันจะก่อให้เกิดการบาดเจ็บ หรือเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ทั้งยังต้องไม่มีการนำอาวุธเข้ามาในสถานที่ชุมนุม หรือใช้อาวุธในสถานที่ชุมนุม ซึ่งในเบื้องต้นรัฐจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในแต่ละครั้ง ย่อมดำเนินไปโดยสงบและสันติ

การที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 นี้ จึงมีผลผูกพันให้ต้องรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนภายในรัฐ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงถูกบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 โดยกำหนดให้การชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ เป็นเสรีภาพของบุคคล และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จะสามารถกระทำได้โดยใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคง ความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีเท่านั้น ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ตามพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรมพรรย และกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิทุร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มาได้เกิดการชุมนุมทางการเมืองที่มีความสำคัญขึ้นหลายครั้ง และการชุมนุมในแต่ละครั้งนั้นได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งการชุมนุมบางครั้งทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต และร่างกาย รวมทั้งทรัพย์สินของบุคคล โดยก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้การชุมนุมในแต่ละครั้งนั้น มีมาตรฐานในการบริหารจัดการ และการควบคุม การชุมนุมที่แตกต่างกัน พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงถูกตราขึ้นมาบังคับใช้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนในการจะใช้ประโยชน์หรือรับบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของประเทศไทย ที่กำหนดหลักเกณฑ์การชุมนุมต่าง ทั้งบทบาทหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม บทบาทหน้าที่ของผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุม รวมถึงเขตอำนาจศาลไว้เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพการชุมนุม โดยตรงฉบับแรก จึงยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่ยังไม่มีความชัดเจนและควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง ในการศึกษาจะยกเอาประเด็นปัญหา เรื่อง การไม่มีบทบัญญัติที่นิยามความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 7 และเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้นมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

1. ปัญหาการไม่มีนิยามความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ด้วยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของคำที่จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของคำว่า ความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งคำว่าความปลอดภัยสาธารณะถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ดังที่ปรากฏตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 อันเป็นบทบัญญัติในเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่สำคัญของรัฐ อาทิเช่น กำหนดห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระตำหนัก ห้ามชุมนุมภายในรัฐสภา หรือทำเนียบรัฐบาล รวมถึงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมสามารถใช้ดุลพินิจในการประกาศห้ามการชุมนุมภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่สำคัญของรัฐ อาทิเช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล หากเห็นว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการขัดต่อประโยชน์แห่ง ความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยพิจารณาจากพฤติกรรมและจำนวนของผู้ชุมนุม เป็นต้น และที่ผ่านมาได้มีการหยิบยกเหตุผลด้านความปลอดภัยสาธารณะมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น “การชุมนุมอาจกระทบต่อ

ประชาชนผู้สัญจรไปมารวมทั้งกีดขวางทางเข้าออกทำเนียบรัฐบาลและหน่วยงานราชการใกล้เคียง” หรือ “ผู้ชุมนุมพักหลับนอนและปักหลักอยู่บนทางเท้าเกาะกลางถนนเป็นการกีดขวางและก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนในการใช้ทางเท้า” ซึ่งการไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า ความปลอดภัยสาธารณะ จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจในเชิงการปิดกั้นเสรีภาพการชุมนุมได้ง่าย และมักถูกขยายความไปอย่างกว้างขวาง ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้ ทำให้ไม่มีมาตรฐานว่า กรณีใดบ้างที่เป็นการกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ และในท้ายที่สุดหากการชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ย่อมเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพการชุมนุม ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ต้องการให้รัฐคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนภายในรัฐ

2. ปัญหาเขตอำนาจศาล ตามมาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ด้วยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 และมาตรา 22 ได้กำหนดให้ศาลแพ่งและศาลจังหวัดในเขตท้องที่ที่มีการชุมนุม ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบการชุมนุมตามพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แต่หากพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่เจ้าพนักงานได้ออกตามความในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล โดยการใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อออกคำสั่งหรือประกาศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจออกคำสั่งหรือประกาศตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือข้อพิพาทในทางปกครองนั้น ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่พระราชพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ศาลแพ่งและศาลจังหวัดในเขตท้องที่ที่มีการชุมนุม มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้น จึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง กล่าวคือการใช้คำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการใช้อำนาจทางมหาชนโดยรัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าบังคับแก่เอกชนผู้รับคำสั่งที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า คู่กรณีจึงไม่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน การพิจารณาการใช้อำนาจในทางปกครองจึงมีการกำหนดรูปแบบไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี อันแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปของศาลแพ่งที่ใช้ระบบกล่าวหา เนื่องด้วยคู่กรณีอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ด้วยความที่ศาลปกครองเป็นศาลมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาข้อพิพาทในทางปกครอง รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทตามคำสั่งทางปกครองอยู่เดิมแล้ว การกำหนดให้ศาลปกครองเป็นมีอำนาจพิจารณาคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ จึงมีลักษณะที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมากกว่า การกำหนดให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดในเขตท้องที่ที่มีการชุมนุมเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว

จากการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ทำให้มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการไม่มีนิยามความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยเพิ่มเติมกำหนดนิยามของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

บทบัญญัติเดิม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาทำการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

แก้ไขเป็น

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ความปลอดภัยสาธารณะ” หมายถึง ความปลอดภัยของบุคคลจากภัยอันตราย ความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

2. ปัญหาเขตอำนาจศาล ตามมาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในมาตรา 21 มาตรา 22 จากเดิมที่ให้อำนาจแก่ศาลแพ่ง หรือศาลที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ชุมนุม รวมถึงศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาค ในการออกคำสั่งห้ามการชุมนุมและพิจารณาคำสั่งห้ามการชุมนุมนั้น เป็นศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

บทบัญญัติเดิม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 21 “ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา 18 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอที่จำเป็น

การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรานี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม”

แก้ไขเป็น

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 21 “ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา 18 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอที่จำเป็น

ข้อพิพาทที่เกิดจากประกาศตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ชุมนุมที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่

ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการ
ชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้”

บทบัญญัติเดิม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 22 “เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21 ให้ศาล
พิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้า
พนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21 ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม
สาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามวรรคสอง ให้ผู้ทบทวนต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาล
อุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา 21 ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ
บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปได้รับ
ทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย”

แก้ไขเป็น

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 22 “เมื่อได้รับคำขอให้วินิจฉัยประกาศ หรือข้อพิพาท ตามมาตรา 21 ให้ศาลพิจารณาคำขอ
นั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้า
พนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21 ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม
สาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ทบทวนต่อศาลปกครองสูงสุด

ให้เจ้าพนักงานปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา 21 ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มี
การชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาล
ดังกล่าวด้วย”

เอกสารอ้างอิง

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558.

นพนิติ สุริยะะ. สิทธิมนุษยชน : แนวคิดและการคุ้มครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.