

## ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558<sup>1</sup>

พรพิลัย ไอยเลิศ<sup>2</sup>

การใช้สิทธิชุมนุมของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการต่าง ๆ ได้พัฒนารูปแบบและในบางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น เมื่อกฎหมายได้รับรองสิทธิในการชุมนุมแล้ว กฎหมายจะต้องกำหนดกรอบหน้าที่ที่ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติตามและรัฐมีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยจนถึงขนาดที่รัฐใช้ความรุนแรงเข้าปราบปรามโดยอ้างว่าต้องการให้บ้านเมืองเข้าสู่ความสงบเรียบร้อย ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ระบบเศรษฐกิจและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยเคยมีการชุมนุมใหญ่หลายครั้งซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมากจึงมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังมีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ

ในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือพรรคการเมือง เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น<sup>3</sup>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบัติและคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ พิเศษ ปัญญา สุทธิบัติและรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง, “การแสดงออกทางประชาธิปไตย โดยการชุมนุมสาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าการนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาหลายประการดังนี้

#### 1. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาและการขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ

ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และต้องแจ้งวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา รวมถึงสถานที่ ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่ที่มีการชุมนุมนั้นๆ ตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งการกำหนดเวลาที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถบริหารจัดการชุมนุมเพียง 24 ชั่วโมงก่อนการเริ่มชุมนุมนั้น น้อยเกินไปบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขความบกพร่องในการขออนุญาตชุมนุมได้อย่างเหมาะสมเพื่อเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย ซึ่งจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษให้แจ้งการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่น้อยกว่า 6 วันทำการก่อนเริ่มชุมนุม<sup>4</sup> ส่วนของประเทศเกาหลีนั้นกำหนดให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ส่วนการเดินทางของสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าวยื่นต่อเจ้าหน้าที่คือ หัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่ที่มีการชุมนุม จะต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วันหรืออย่างมาก 30 วัน ก่อนวันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกไปรับรองแจ้งแก่ผู้แจ้งภายใน 48 ชั่วโมง<sup>5</sup>

กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยควรมีการกำหนดเวลาทำหนังสือบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่หัวหน้าสถานีตำรวจที่รับผิดชอบ เป็นเวลาก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า 6 วันก่อนเริ่มมีการชุมนุมสาธารณะหรืออย่างมาก 30 วัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบถึงเรื่องราวและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมสาธารณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีโอกาสประสานงานกับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเพื่อจะได้หลีกเลี่ยงไปใช้เส้นทางอื่น ทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

#### 2. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมหรือคำสั่งอื่นที่กำหนดเงื่อนไขการชุมนุม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 11 ให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งแก่ผู้ชุมนุมเมื่อพิจารณาถึงตัวผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่พิจารณาในชั้นต้นซึ่งให้อำนาจแก่บุคคลเดียวในการพิจารณาตรวจสอบดุลพินิจไม่ได้อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ อีกทั้งยังกำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุดอีกด้วย ซึ่งขัดต่อหลัก ความเป็นกลางในการ

<sup>4</sup> พจนา โสภณเจริญวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต), 2554, หน้า 94.

<sup>5</sup> ชลัท ประเทืองรัตน, “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน พ.ศ. 2559 หน้า 132.

พิจารณาทางปกครอง และหากกรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือ จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิแก่ผู้แจ้งในการอุทธรณ์คำสั่ง “ห้ามชุมนุม” เท่านั้น แต่ไม่สามารถอุทธรณ์ “คำสั่งอื่นๆ ที่ผู้รับแจ้งกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด” ซึ่งจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศเกาหลี พบว่า กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ต่อ “คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวน” ประจำสำนักงานตำรวจระดับต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่หัวหน้าสำนักงานตำรวจแต่ละแห่งเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การออกคำสั่งห้าม คำสั่งจำกัดการชุมนุม โดยการกำหนดเงื่อนไขควบคุมกำกับ

การชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเป็นพิเศษ

(2) การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมหรือเดินขบวน

(3) ควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดหรือการเดินขบวนในเขตอำนาจของตนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(4) การปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน

คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนมีไม่เกิน 7 คน ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ซึ่งได้รับเลือกและแต่งตั้งจากหัวหน้าสำนักงานตำรวจของแต่ละพื้นที่โดยให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางจากบุคคลดังต่อไปนี้ คือ นักกฎหมาย (Lawyers) อาจารย์ในสถานศึกษา (Professors) ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาชน (Civil Organizations) และตัวแทนประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่หรือภูมิภาคที่อยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งนั้น สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการในการเลือกการปฏิบัติงานและการอื่นเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนให้กำหนดไว้ในกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง แนวทางของประเทศเกาหลีทั้งในเรื่องของผู้พิจารณาอุทธรณ์และเนื้อหาของอุทธรณ์<sup>6</sup> ที่ประเทศไทยควรกำหนดให้มีผู้พิจารณาอุทธรณ์ในรูปแบบนี้ แต่ทั้งนี้ควรสรรหาบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาจากบุคคลที่คนในท้องถิ่นให้การยอมรับและมีสิทธิคัดค้านหากคุณสมบัติไม่เหมาะสมและควรกำหนดให้มีวาระการทำงานไม่เกินหนึ่งปี

### 3. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจจับกุมของผู้ควบคุมสถานการณ์

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 กำหนดว่า การจะใช้อำนาจจับ ค้น ยึดอายัด รื้อถอนทรัพย์สิน กระทำการตามแผนและแนวทางดูแลการชุมนุม รวมทั้งมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับคำสั่งศาลให้เลิกการชุมนุมแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหลายขั้นตอนก่อนที่จะมีการสลายการใช้ อำนาจดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้เองเพื่อเป็นการลดขั้นตอนตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะ

<sup>6</sup> นริศรา ไตรบุตร, รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ภาษาเกาหลี ค.ศ. 2007 แปลรัฐบัญญัติภาษาเกาหลี คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อ้างการชุมนุมนั้นเป็นความผิดซึ่งหน้า โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2522 หรือความผิดฐานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแทนการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยระบุว่าเป็นความผิดซึ่งหน้าและใช้อำนาจจับกุมผู้ชุมนุม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และทำให้ในความจริงแล้วไม่มีการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 21 -24 จริง เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้กับเจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลและต้องรอเวลาที่ศาลจะมีคำสั่ง

การอำนาจ ยึด อาศัย รื้อถอนทรัพย์สิน กระทำการตามแผนและแนวทางดูแลการชุมนุม รวมทั้งมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมอาจทำให้เกิดความล่าช้าในกรณีที่มีเหตุการณ์ร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงควรมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจบางประการได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล ส่วนอำนาจจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาต และอำนาจค้น ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 24 (1) นั้น ควรเป็นอำนาจที่ควรจะต้องใช้คำสั่งศาล เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 28 แต่ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างทันถ่วงที หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการตามแผนหรือมีคำสั่งห้ามกระทำการใด ๆ แล้วและการรอคำสั่งศาลจะทำให้เกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน หรือเมื่อพบบุคคลโดยพฤติการณ์อันควรสงสัยว่า ผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันอาจใช้ในการกระทำความผิด ให้มีอำนาจจับกุมผู้สร้างความเดือดร้อนเสียหายหรือฝ่าฝืนคำสั่งในที่ชุมนุมสาธารณะได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล

4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งให้มีการเลิกชุมนุม คำสั่งให้เลิกการชุมนุมนั้นมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ออกคำสั่งโดยมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>7</sup> โดยออกคำสั่งให้บุคคลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจศาลยุติธรรม ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของศาลปกครอง กล่าวคือ เป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งควรเป็นการพิจารณาของ

<sup>7</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 26, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560, หน้า 34..

ศาลปกครอง และการให้อำนาจในการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แก่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ จัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะอำนาจสั่งยุติการชุมนุมของเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นคำสั่งทางปกครอง ชนิดหนึ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขอให้ศาลสั่งก็จะเป็นการนำอำนาจตุลาการมารับรองอำนาจฝ่ายบริหาร ทำให้ตรวจสอบได้ยากขึ้นและอาจทำให้ศาลยุติธรรมรักษาความเป็นอิสระและเป็นกลางของสถาบันตุลาการได้ยาก เนื่องจากกลายมาเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้ชุมนุมเพราะการให้สถาบันตุลาการเข้ามามีอำนาจฝ่ายบริหารนั้นเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาและการขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาและการขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง โดยแก้ไขเป็นว่า“ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 6 วันก่อนเริ่มมีการชุมนุมสาธารณะ หรืออย่างมาก 30 วันก่อนเริ่มมีการชุมนุมสาธารณะ”

#### 2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมหรือคำสั่งอื่นที่กำหนดเงื่อนไขการชุมนุม

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมและการอุทธรณ์คำสั่งอื่น ดังต่อไปนี้

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 วรรคสี่ โดยแก้ไขเป็นว่า “กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งห้ามชุมนุมตามวรรคสาม คำสั่งอื่นๆ หรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับการชุมนุมให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้รับแจ้งการชุมนุม และให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้พิจารณา และทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 24 ชั่วโมง คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่มีความเป็นกลางและกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้วยโดยสรรหามาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น หรือการเสนอชื่อของผู้ที่มีความเหมาะสมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดประกาศแจ้งให้คนในท้องถิ่นทราบไว้ล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คัดค้านในเรื่องความเหมาะสม ก่อนที่จะมีการเข้ารับตำแหน่งและทำหน้าที่เป็น “คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ” ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ซึ่งได้รับเลือกและแต่งตั้งจากหัวหน้าสำนักงานตำรวจของแต่ละพื้นที่โดยให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเป็นกลาง จากบุคคลดังต่อไปนี้ คือ นักกฎหมาย (Lawyers) อาจารย์ในสถานศึกษา (Professors)

ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาชน (Civil Organizations) และตัวแทนประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่หรือภูมิภาคที่อยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งนั้น และกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอย่างจำกัดไม่เกิน 1 ปี

### 3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจจับกุมของผู้ควบคุมสถานการณ์

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 24 โดยแก้ไขเป็นว่า “เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(2) คั่น ยึด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น ในกรณีที่ปรากฏเหตุอันสมควรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยที่ยังไม่ต้องมีคำสั่งศาลลายการชุมนุมแม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งศาลให้เลิกชุมนุมก็ตาม ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21

(2) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม หากได้กระทำการตามแผนหรือมีคำสั่งห้ามกระทำการใด ๆ แล้วและการรื้อคำสั่งศาลจะทำให้เกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน หรือ เมื่อพบบุคคลโดยพฤติการณ์อันควรสงสัยว่า ผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่น อันอาจใช้ในการกระทำความผิดให้มีอำนาจจับกุมผู้สร้างความเดือดร้อนเสียหายหรือฝ่าฝืนคำสั่งในที่ชุมนุมสาธารณะได้ทันทีโดยไม่ต้องรื้อคำสั่งศาล ให้นำความในมาตรา 19 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”

### 4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำสั่งให้มีการเลิกชุมนุม

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลที่พิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคสอง โดยแก้ไขเป็นว่า “หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรื้อคำสั่งศาลให้เจ้า

พนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ”

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคท้ายโดยแก้ไขเป็นว่า “การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21 ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม”

3) ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 25 วรรคสอง โดยแก้ไขเป็นว่า “ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา 21 ให้ผู้ชุมนุมต่อศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด”

## เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 26. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

2560.