

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมของฝูงชน¹

ภัทรคนัย ดิรกลาภ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมของฝูงชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างมีขอบเขต ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจว่า เสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทั่วไปซึ่งประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นจึงต้องมีการบัญญัติให้สิทธินั้นไว้ ซึ่งในอดีตประเทศไทยนั้นไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่เป็นการกำหนดให้สิทธิในการชุมนุมไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยในอดีตนั้นมีความรุนแรง มีการปะทะกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่

ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมดูแลและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมขึ้นมาแล้วก็ยังมีความปัญหาต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอยู่

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมของฝูงชน ยังมีปัญหาที่ทำให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่พอสมควรรวมถึงปัญหาในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างไม่เหมาะสม ไม่ชัดเจนด้วยกันหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาแรกในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยนั้น ไม่ได้กำหนดประเด็นข้อห้ามห้ามมิให้มีการขัดขวางการชุมนุมและเดินขบวนไว้มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายจิตใจหรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมของฝูงชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์รล เต็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้นและดำเนินการตามแผนหรือแนวทางที่กำหนดได้ทันทีตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ซึ่งการที่ประชาชนกลุ่มอื่นที่ไม่เห็นด้วยนั้นจะออกมาชุมนุมและเห็นแย้งด้วยก็เป็นเรื่องที่สมควรสามารถทำได้ แต่ส่วนใหญ่ก็มีกลุ่มของบุคคลนิรนามที่เข้ามาทำร้ายปะทะกับฝ่ายผู้ชุมนุมอยู่แล้วซึ่งบางครั้งอาจจะเกิดมาจากการจ้างบุคคลดังกล่าวให้เข้ามาขัดขวางการชุมนุมโดยมักจะเกิดขึ้นกับการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ที่ดูแลรักษาควบคุมความสงบเรียบร้อยของประชาชนและฝ่ายผู้ชุมนุมต่างก็ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการใช้อาวุธต่าง ๆ และมีการปาสิ่งของต่าง ๆ ด้วย ทำให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของประเทศไทยนั้นยังไม่มีความแข็งแกร่งมากพอที่จะควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย เนื่องจากไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการห้ามไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาขัดขวางการชุมนุมซึ่งโดยเป็นการขัดขวางโดยการใช้อำนาจและความไม่สงบเรียบร้อยต่อการชุมนุมทำให้การชุมนุมนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ผู้ชุมนุมต้องการได้

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการขออนุญาตล่วงหน้าในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 มีหลักเกณฑ์ว่าผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมนั้นต้องแจ้งวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา รวมถึงสถานที่ ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่ที่มีการชุมนุมนั้น ๆ ซึ่งการกำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งเพียง 24 ชั่วโมงก่อนที่จะเริ่มการชุมนุมนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่นั้นมีเวลาในการเตรียมการชุมนุมไม่มากพอ เพราะในการเตรียมการต่าง ๆ ควรจะมีระยะเวลาแจ้งล่วงหน้าที่ยาวนานกว่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศนั้น กำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาที่มากกว่าประเทศไทย เช่น สาธารณรัฐเกาหลีนั้นกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะชุมนุมนั้นต้องแจ้งในส่วนของการเดินขบวนการชุมนุม ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 720 ชั่วโมง

ซึ่งระยะเวลาอย่างน้อย 24 ชั่วโมงก่อนมีการชุมนุมเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการที่จะให้ฝ่ายต่าง ๆ ในการเตรียมตัว โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลควบคุมการชุมนุมจะต้องมีการเตรียมการหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการกำลังพลหรือในส่วนของผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่จะคอยอำนวยความสะดวกในการชุมนุม ซึ่งอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐนั้นไม่เพียงพอต่อการควบคุมการชุมนุม ซึ่งหากสถานการณ์ในการชุมนุมนั้นรุนแรงขึ้นอาจจะทำให้ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การชุมนุมได้ โดยอาจจะทำให้การบริหารในการจัดการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลควบคุมการชุมนุมนั้นมีปัญหาและไม่มีประสิทธิภาพและเมื่อไม่มีประสิทธิภาพอาจจะเกิดความไม่พร้อมในการควบคุมการชุมนุมในกรณีที่มีการใช้อำนาจรุนแรง เกิดความไม่สงบในการชุมนุมขึ้นได้

ปัญหาที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจศาลในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 25 ตามพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2558 ตามพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2558 มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 23 และมาตรา 24 ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด” ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว คำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำอันเป็นการขัดกับบทบัญญัติตามมาตรา 25 ถือเป็นรูปแบบของการออกคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง ซึ่งล้วนมีลักษณะและมีสถานะเป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง จึงทำให้เกิดปัญหา เพราะประเทศไทยนั้นใช้ระบบศาลคู่ การกระทำหรือคำสั่งที่ให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำดังกล่าวล้วนเป็นคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น จึงเป็นอำนาจของศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณา ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความไม่เหมาะสมที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตรวจสอบพิจารณาคำสั่งดังกล่าว เพราะศาลยุติธรรมนั้นเป็นสถานที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบกล่าวหา แต่ศาลปกครองนั้นใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน ทำให้มีความเชี่ยวชาญและวิธีในการพิจารณาคดีที่แตกต่างออกไป แม้แต่ฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี ก็กำหนดให้การออกคำสั่งดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ที่ให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและกำหนดให้การกระทำดังกล่าวหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบพิจารณาคำสั่งดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการกำหนดให้กฎหมายมีผลดังกล่าวนั้นเป็นการทำให้ศาลยุติธรรมนั้นขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางของสถาบันองค์กรศาลยุติธรรม เนื่องจากให้ศาลที่เป็นอำนาจตุลาการต้องมาเข้ามาใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแทน ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักนิติรัฐและทำให้มีการขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารแทน

ปัญหาที่สี่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของพื้นที่ในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ปัญหาในการชุมนุมในพื้นที่ปิด ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 4 ไม่ได้มีการกำหนดประเภทของพื้นที่ที่มีการชุมนุม เพียงแต่มีการกำหนดบทนิยามคำว่าที่สาธารณะ “ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่

เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ” ซึ่ง กฎหมายกำหนดพื้นที่สาธารณะโดยไม่มีการจำแนกประเภทตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่หรือวัตถุประสงค์ ของพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ประโยชน์ในการชุมนุม ซึ่งสามารถจำแนกประเภทออกเป็น 2 ประเภทคือ 1 พื้นที่เปิด เช่นทางหลวง ทางสาธารณะ 2 คือพื้นที่ปิด เช่น อาคารหอประชุม หรือสนามกีฬาต่างๆ ที่มี รั้วล้อมรอบ แต่ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ปิดหรือพื้นที่เปิดก็ต้องอยู่ภายใต้มาตรการและหลักเกณฑ์ในการควบคุมการชุมนุมแบบเดียวกันหมดทั้งสิ้น ทำให้หน่วยงานรัฐนั้นมีการนำมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในแบบที่เหมือนกันตลอด ซึ่งมาตรการดังกล่าวควรจะบังคับใช้แค่พื้นที่เปิดที่มีการชุมนุมเท่านั้น ก็เป็นมาตรการที่เข้มงวด และการชุมนุมในพื้นที่ปิดนั้นก็เป็นการกระทบกระเทือนแก่สังคมภายนอกน้อยมาก แต่กลับถูกใช้มาตรการในการควบคุมการชุมนุมที่เหมือนกับการชุมนุมในพื้นที่เปิด ซึ่งการไม่แบ่งแยกประเภทของพื้นที่ที่ใช้ในการชุมนุมว่าเป็นพื้นที่แบบเปิดหรือแบบปิด ซึ่งจะทำให้เป็นการใช้มาตรการที่เข้มงวดมากเกินไปและมีการใช้งบประมาณทรัพยากรของรัฐบาลสิ้นเปลืองจนเกินความจำเป็น เพราะเป็นมาตรการในการควบคุมการชุมนุมที่เข้มข้น จึงต้องมีการเตรียมกำลังพลต่าง ๆ ให้พร้อม เสมือนเป็นการชุมนุมในพื้นที่เปิด ซึ่งเป็นการจัดขบวนและเป็นอุปสรรคในการชุมนุมในพื้นที่ปิด เพราะอาจจะทำให้การชุมนุมในพื้นที่ปิดนั้นกระทำไม่ได้ไม่เต็มที่

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการชุมนุมของฝูงชน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามไม่ให้มีการจัดขบวนชุมนุมในการชุมนุมสาธารณะโดยประชาชนกลุ่มอื่น โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการกำหนดบทบัญญัติในกรณีที่มีการจัดขบวนชุมนุมสาธารณะโดยคนกลุ่มอื่น เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้มีการบัญญัติคุ้มครองผู้ชุมนุมในส่วนดังกล่าวไว้ ทำให้เกิดเหตุการณ์การปะทะขึ้นซึ่งอาจจะทำให้ผู้ชุมนุมหรือเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมดูแลการชุมนุมได้รับบาดเจ็บจากการกระทำดังกล่าวของคนกลุ่มอื่นที่เข้ามาจัดขบวนชุมนุมได้ โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขในส่วนของมาตรา 19 โดยเพิ่มมาตรา 19/1 ดังนี้ โดยเพิ่มเติมมาตรา 19/1 ดังนี้

“มาตรา 19/1 “การชุมนุมหรือการเดินขบวนดังต่อไปนี้จะกระทำมิได้

(1) เป็นการก่อความวุ่นวายหรือสร้างความเดือดร้อนแก่การชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบ โดยมีการใช้ความรุนแรงหรือกระทำการที่ทำให้หวาดกลัว คุกคามผู้ชุมนุมไม่ว่าทางใดก็ตามหรือ

(2) เป็นการขัดขวางผู้จัดและผู้ดูแลทั่วไปของการชุมนุมและการเดินขบวน โดยใช้ความรุนแรง ทำให้หวาดกลัวไม่ว่าใดก็ตาม

จากวรรคแรก หากมีเห็นควรที่อาจจะทำให้การชุมนุมหรือการเดินทางโดยสงบอาจถูกรบกวน หรือถูกก่อความวุ่นวาย ให้ผู้จัดการชุมนุมนั้นมีอำนาจในการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือ พื้นที่ที่เกิดการชุมนุมนั้นทราบโดยการแจ้งโดยทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือทางโทรศัพท์และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับแจ้งนั้นจะต้องมาให้ความคุ้มครองดูแลรักษาความสงบต่อการชุมนุมหรือการเดินทางนั้นทันที”

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 25 ตามพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2558 เห็นควรให้มีการแก้ไขในส่วนของ บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 25 ตามพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2558 เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวของ เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 25 นั้น ไม่ควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเพราะเป็นการกระทำทางปกครองหรือ คำสั่งทางปกครอง โดยหน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งดังกล่าวนี้คือศาลปกครองไม่ใช่ ศาลยุติธรรม เนื่องจากมีระบบการพิจารณาคดีที่แตกต่างกันและความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน

โดยแก้ไขโดยให้เพิ่มความในมาตรา 25 วรรคสอง ดังนี้

“มาตรา 25 ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าพนักงาน ดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มี อำนาจดำเนินการตามมาตรา 23 และมาตรา 24

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลปกครองที่มีเขต อำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของ ศาลตามมาตรา 25 ใหุ้ทธธณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการขออนุญาตล่วงหน้าในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขในส่วนของบทบัญญัติของ ระยะเวลาในการขออนุญาตล่วงหน้าในการชุมนุม ซึ่งมีการกำหนดให้ต้องแจ้งล่วงหน้าก่อนมีการชุมนุม เพียง 24 ชั่วโมงหรือ 1 วันเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ซึ่งในบางกรณีที่มีการชุมนุมใหญ่ ๆ มีผู้คน ที่มาเข้าร่วมการชุมนุมจำนวนมากอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ควบคุมดูแลการชุมนุมนั้นไม่สามารถที่จะ เตรียมการต่าง ๆ เช่นในด้านของกำลังพลของเจ้าหน้าที่ ในด้านของอุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่ทุก ๆ ฝ่าย ในการชุมนุม ในด้านของการจราจรซึ่งบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องอาจพบกับการจราจรที่ติดขัดได้

โดยแก้ไขโดยเพิ่มข้อความในมาตรา 10 ดังนี้

“ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวันหรืออย่างมาก 14 วันก่อนมีการชุมนุมสาธารณะ”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของพื้นที่ในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 ในส่วนของคำว่า “ที่สาธารณะ,ทางหลวงและทางสาธารณะ”เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้มีการกำหนดแยกประเภทของพื้นที่ในการชุมนุมไว้ โดยบังคับใช้มาตรการเดียวกันทั้งหมดของพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการชุมนุมขึ้น ซึ่งในการชุมนุมนั้นก็จะมีพื้นที่แบบปิด เช่น สนามกีฬา อาคารต่าง ๆ ที่มีรั้วล้อมรอบ เป็นต้น และพื้นที่แบบเปิด เช่น ถนน หรือทางสาธารณะ ที่ไม่มีรั้วล้อมรอบ เป็นต้น ซึ่งหากมีการชุมนุมในพื้นที่ปิด ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกน้อยมาก เพราะมีการจำกัดพื้นที่ของผู้ชุมนุมอย่างชัดเจน ไม่ได้มีการเดินขบวนพลุกพล่านไปบนถนนหรือทางสาธารณะ แต่ต้องอยู่ภายใต้บทบังคับหรือมาตรการที่เข้มข้นเช่นเดียวกับการชุมนุมในพื้นที่แบบเปิด ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ที่ชุมนุมในพื้นที่แบบปิดนั้นไม่สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้เต็มที่เพราะต้องถูกจำกัดในส่วนของผู้ชุมนุมและต้องอยู่ภายใต้มาตรการที่เข้มงวดด้วยเช่นกัน ทำให้ผู้ชุมนุมไม่อาจจะสามารถชุมนุมและบรรลุวัตถุประสงค์ในการชุมนุมได้เต็มที่

โดยแก้ไขโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 4 ดังนี้

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

ที่สาธารณะตามวรรคหนึ่งแบ่งได้ ดังนี้

(1) ที่สาธารณะแบบเปิด หมายถึงพื้นที่ที่ไม่ได้ถูกปิดกั้นโดยรั้วหรือกำแพงรอบด้าน โดยไม่ต้องเข้าผ่านประตูหรือทางเข้าของพื้นที่นั้นโดยเฉพาะเช่น สวนสาธารณะ ถนน หรือทางสาธารณะ เป็นต้น

(2) ที่สาธารณะแบบปิด หมายถึงพื้นที่ที่ถูกปิดกั้นโดยรั้วหรือกำแพงรอบด้าน โดยต้องเข้าผ่านประตูหรือทางเข้าของพื้นที่นั้นโดยเฉพาะ เช่น อาคาร โรงเรียน หรือสนามกีฬา เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

สมชาย กษิธิประดิษฐ์. **สิทธิมนุษยชน**. พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560), หน้า 78.

หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. (กรุงเทพฯ: นำชัยการพิมพ์, 2512), หน้า 54.

วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์, และ เจตน์ ศีลพร, **ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป**. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดอกเบ๊, 2551), หน้า 242.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560**. (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2561), หน้า 33.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล**. (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2544.), หน้า 86.