

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558¹

ร้อยตำรวจเอกชูเกียรติ ศรีจันทร์²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การชุมนุมสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกทางการเมืองและสังคมที่มีอยู่ในทุกสังคมทั่วโลก การชุมนุมนี้อาจเกิดขึ้นได้จากเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน การประท้วงนโยบายของรัฐบาล การรวมตัวกันชุมนุมเพื่อเสนอข้อเรียกร้องหน่วยงานของรัฐ การแสดงความไม่พอใจต่อการกระทำขององค์กรหรือบุคคล หรือการเรียกร้องความยุติธรรมในเรื่องต่างๆ การเรียกร้องของแรงงานในกรณีแสดงออกในพื้นที่สาธารณะ ไม่ใช่สถานที่ของเอกชน

ในประเทศไทยการชุมนุมสาธารณะมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานและมีความสำคัญมาก ตั้งแต่การชุมนุมในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน การชุมนุมสาธารณะเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนใช้เพื่อแสดงออกถึงความคิดเห็นและความต้องการของตนต่อรัฐบาลและสังคม และมีการพัฒนาการรวมตัวกันชุมนุมในสิ่งที่ต้องการที่เป็นแบบอย่างเดียวกันรวมตัวกันเป็นจำนวนมากเพื่อกดดันต่อฝ่ายผู้ถูกร้อง

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมของผู้ใช้แรงงาน การชุมนุมของผู้ที่เดือดร้อนจากโครงการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการชุมนุมทางการเมือง เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสภาพแล้วย่อมกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชุมนุมสาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก และชุมนุมต่อเนื่องยาวนาน เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพที่ต้องจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการเกี่ยวกับเสียงในการชุมนุมอันเป็นการรบกวนสถานที่สำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 (3) พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โดยประเด็นตามปัญหานี้ จะกล่าวถึงการใช้เสียงในการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานที่สำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 (3) ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยที่จะกระทำได้ แต่การชุมนุมบ่อยครั้งเกิดขึ้นในสถานที่สำคัญ ซึ่งการใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมสาธารณะมีผลกระทบต่อสถานที่ที่อยู่บริเวณการชุมนุมสาธารณะ ในกรณีที่เป็นสถานที่ราชการ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ สถานีทูต หรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งสถานที่ดังที่ได้กล่าวมานี้เสียงที่ใช้ในการชุมนุมย่อมไม่มีผลกระทบมากนัก แต่สำหรับโรงพยาบาลไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลรัฐบาล หรือโรงพยาบาลเอกชน การจัดกิจกรรมการชุมนุมสาธารณะในบริเวณโรงพยาบาล ซึ่งในโรงพยาบาลมีทั้งผู้ป่วยเป็นจำนวนมากที่รักษาตัว อาการเจ็บป่วย เสียงที่เกิดจากกิจกรรมการปราศรัยของผู้ชุมนุมที่เข้าไปภายในบริเวณโรงพยาบาลอาจก่อให้เกิดความเครียดกับผู้ป่วย การนอน การพักผ่อนของผู้ป่วย ได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจ เกิดปัญหาการพักผ่อนตัวของผู้ป่วยในโรงพยาบาล

สำหรับที่สถานศึกษา เห็นว่า การศึกษาของนักเรียน นักศึกษา เป็นเรื่องที่สำคัญเป็นลำดับต้นๆประเทศ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเยาวชนที่เป็นกำลังสำคัญในอนาคต สถานศึกษาควรเป็นสถานที่ปลอดภัย เป็นสถานที่บ่มเพาะ ขัดเกลาความรู้ให้กับเด็กและเยาวชน ซึ่งเรื่องการชุมนุมสาธารณะในบริเวณสถานศึกษานั้น ผู้ศึกษาได้ประกอบอาชีพตำรวจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสียงในการชุมนุมสาธารณะ หากการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพียงการชุมนุมที่มีกำหนดระยะเวลาเพียงสั้นๆ เสียงที่เกิดจากการใช้เครื่องขยายด้วยกำลังไฟฟ้านั้นย่อมไม่กระทบต่อการเรียน การสอน แต่การชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะมีกำหนดระยะเวลายาวนาน ย่อมสร้างผลกระทบต่อการเรียน การสอนของสถานศึกษาเป็นอย่างมาก แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 8 จะได้บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะต้องไม่เป็นการกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือให้บริการสถานที่” ซึ่งการบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามรบกวนการปฏิบัติงานหรือให้บริการสถานที่ซึ่งการห้ามรบกวนการปฏิบัติงานหรือให้บริการสถานที่ดังกล่าว และเสียงที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะย่อมเป็นการรบกวนอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังกล่าว ไม่ได้แก้ปัญหาที่สร้างผลกระทบดังกล่าว

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องการเปลี่ยนวัตถุประสงค์การชุมนุมในระหว่างชุมนุม ซึ่งตามปัญหาตามพระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคสาม กำหนดเพียงให้ผู้จัดการชุมนุมแจ้งวัตถุประสงค์ในการชุมนุมเท่านั้น ไม่ได้กำหนดว่าวัตถุประสงค์ของการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมเมื่อแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งระบุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดไว้แล้ว ในระหว่างการชุมนุมจะเปลี่ยนเป็นวัตถุประสงค์เป็นประการอื่นในระหว่างการชุมนุมไม่ได้ หรือในกรณีในระหว่างชุมนุมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ

เรียกร้อง หรือมีสถานการณ์ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้ว ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมแสดงข้อเรียกร้องอย่างอื่นเพิ่มเติม เพียงเพื่อจะจัดกิจกรรมชุมนุมต่อไปเท่านั้น

ประการที่สาม ปัญหาการชุมนุมที่ไม่เลิกการชุมนุมตามที่แจ้งการชุมนุมไว้ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคสาม กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้ง “ระยะเวลา” ในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งระยะเวลาการชุมนุมสาธารณะที่ต้องแจ้งนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดหนดว่าครั้งหนึ่งนั้นต้องมีกำหนดระยะเวลาเท่าใด แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง ต้องเลิกการชุมนุม ซึ่งตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง” ซึ่งการชุมนุมสาธารณะที่เกิดในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ศึกษานั้น มีทั้งการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ติดตามกรอบระยะเวลาที่แจ้งไว้ แต่ในบางครั้งการชุมนุมสาธารณะยังคงดำเนินการจัดการชุมนุมต่อไปซึ่งเกินกว่าระยะเวลาที่แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งโดยอาศัยตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 18 วรรคสอง ขยายเวลาต่อผู้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาที่ยืดสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นกำหนดเวลาที่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งไว้ และก็อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวขยายระยะเวลาต่อไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่มีกำหนดเวลา

ประการที่สี่ ปัญหาอำนาจของศาลในการมีคำสั่งปรับเปลี่ยนสภาพการชุมนุม สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนั้นตามที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา และเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวนั้น โดยตรงนั้นทำให้ทราบว่าการแก้ไขการชุมนุมสาธารณะนั้นเกิดขึ้นเฉพาะชั้นของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะเท่านั้นโดยมีทั้งอำนาจในการแจ้งประกาศให้กลุ่มผู้ชุมนุมแก้ไขการชุมนุม หรือประกาศให้ยกเลิกการชุมนุมสาธารณะได้ จะเห็นได้ว่าในชั้นของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นก็คือฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตท้องที่มีการชุมนุมสาธารณะ กลุ่มผู้ชุมนุมจะไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขการชุมนุมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ภายหลังจากที่ได้แจ้งประกาศดังกล่าวแล้ว กลุ่มผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามจึงเกิดสิทธิแก่ฝ่ายเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการชุมนุมดังกล่าวนั้นได้ และศาลมีอำนาจตามกฎหมายเพียงมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ศึกษาที่เป็นผู้ร้องคำร้อง และพาเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะไปยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งยกเลิกการชุมนุมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบและต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีการยื่นคำร้องให้ยกเลิกการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนรวม 5 ครั้ง ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 4 นั้น ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องของผู้ร้องทั้งหมดโดยให้เหตุผลว่า การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นการชุมนุมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ การฝ่าฝืนกฎหมายของกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นการกระทำผิดเพียงเล็กน้อยอยู่ในความควบคุมของฝ่ายเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะที่สามารถควบคุมได้ แต่สำหรับการยื่นคำร้องครั้งที่ 5 มีการยื่นบัญชีระบุพยาน คือ อาจารย์เจ้าหน้าที่นักศึกษา ไปเป็นพยานฝ่ายผู้ร้อง เพื่อให้ศาลทราบถึงปัญหาที่ได้รับผลกระทบที่ได้รับจากการชุมนุม ศาลทราบ

เหตุผลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นสร้างผลกระทบต่อผู้อื่น จึงมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุม และเป็นครั้งแรกที่ศาลได้มีคำสั่งยกเลิกการชุมนุมสาธารณะนับแต่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ประกาศใช้บังคับ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้น มีลักษณะเป็นการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ แต่มีบางส่วนของ การชุมนุมไปกระทบสิทธิของผู้อื่น หากส่วนที่กระทบนั้นมีกฎหมายให้อำนาจศาลในการสั่งแก้ไขการชุมนุม สาธารณะได้ก่อนสั่งให้ยกเลิกการชุมนุม สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญยังคงสามารถดำเนินการต่อไปได้ ขณะเดียวกันสิทธิของผู้อื่นก็ได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

ดังนั้นแล้วจากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เห็นว่ามีปัญหาอยู่หลายประการดังที่ ได้กล่าวไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังต่อไปนี้

ปัญหาที่หนึ่ง เกี่ยวกับเสียงในการชุมนุมอันเป็นการรบกวนสถานที่สำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ผู้ศึกษาเสนอแนะให้เสนอเพิ่มความเป็นวรรคสองมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นดังนี้

(วรรคสอง) “สำหรับกรณีตาม (3) ในส่วนที่โรงพยาบาล สถานศึกษา การชุมนุมสาธารณะ ต้องมีรัศมีสองร้อยห้าสิบเมตร หรือต้องมีรัศมีเพียงพอที่เสียงไม่เข้าไปในบริเวณสถานที่ดังกล่าว ”เมื่อได้มีการแก้ไขตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว จะเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัย ผลกระทบที่เกี่ยวกับเสียงไม่กระทบต่อผู้ป่วยที่ต้องการพักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล และในกรณีสถานศึกษาย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นสถานที่เพิ่มพูนความรู้ให้กับนักเรียน นักศึกษา ต้องเป็นพื้นที่ปลอดภัยให้กับเยาวชนสำหรับการเรียนการสอน หากมีการแก้ไขตามที่ผู้ศึกษาเสนอ การชุมนุมสาธารณะย่อมสามารถจัดกิจกรรมชุมนุมต่อไปได้ภายใต้สิทธิของกฎหมายรับรองไว้ และขณะเดียวกันการชุมนุมสาธารณะก็ไม่สร้างผลกระทบต่อโรงพยาบาล สถานศึกษา ไม่ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับโรงพยาบาล สถานศึกษา สร้างพื้นที่ปลอดภัยให้กับสถานที่สำคัญดังกล่าว

ปัญหาที่สอง เกี่ยวกับการเปลี่ยนวัตถุประสงค์การชุมนุมในระหว่างการชุมนุม ผู้ศึกษาเสนอแนะให้เสนอเพิ่มความวรรคสี่ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นดังนี้

(วรรคสี่) “วัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งต่อผู้รับแจ้งไว้แล้วในการชุมนุมสาธารณะครั้งหนึ่งนั้น เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะตามวัตถุประสงค์และบรรลุวัตถุประสงค์นั้นแล้ว การชุมนุมสาธารณะนั้นต้องเลิกการชุมนุมภายในกำหนดเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่วัตถุประสงค์นั้นบรรลุ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมจะเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไม่ได้”

เมื่อได้มีการแก้ไขตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะตามวัตถุประสงค์ตามที่เรียกร้องแล้ว เมื่อชุมนุมเรียกร้องไปตามวัตถุประสงค์แล้ว และข้อเรียกร้องตามวัตถุประสงค์นั้นบรรลุแล้ว ไม่ว่าจะเกิดจากการยินยอมจากฝ่ายผู้ถูกเรียกร้อง หรือมีเงื่อนไขอื่นใดที่ทำให้ไปตามวัตถุประสงค์ การชุมนุมสาธารณะนั้นต้องมีการเลิกภายในกำหนดเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่วัตถุประสงค์นั้นสำเร็จ ฝ่ายกลุ่มผู้ชุมนุมไม่สามารถ

เปลี่ยนหรือเพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นยังคงดำเนินการต่อไปได้ การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นจะเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะที่แน่นอน เกิดขึ้นเพื่อต้องการเรียกร้องเดิมสิทธิของกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างแท้จริง และหากมีการแก้ไขตามที่ผู้ศึกษาเสนอจะสร้างบรรทัดฐาน เป็นหลักสากลของการชุมนุมสาธารณะที่แท้จริง

ปัญหาที่สาม เกี่ยวกับการชุมนุมที่ไม่เลิกการชุมนุมตามที่แจ้งการชุมนุมไว้ ผู้ศึกษาเสนอแนะให้เสนอเพิ่มความในวรรคห้า แห่งมาตรา 10 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 วรรคสอง และเห็นควรเพิ่มความมาตรา 18 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นดังนี้

(มาตรา 10 วรรคห้า) “การแจ้งระยะเวลาการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสาม ให้แจ้งการชุมนุมสาธารณะครั้งหนึ่งได้ไม่เกินระยะเวลา 21 วัน ”

(เดิม) มาตรา 18 “หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง”

(แก้ไขเป็น) “หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และการขยายระยะเวลาการชุมนุมสาธารณะนั้น ให้ขยายได้ไม่เกินครั้งละ 10 วัน”

และเพิ่มความมาตรา 18 วรรคสาม ดังนี้

(มาตรา 18 วรรคสาม) “ในกรณีที่มีการขยายระยะเวลาการชุมนุมสาธารณะเกินกว่าสามครั้ง และเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการใช้สิทธิการชุมนุมอย่างเพียงพอแล้ว เมื่อเทียบสิทธิหรือเสรีภาพที่ผู้อื่นได้รับ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะจะยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งจำกัดสิทธิในการขยายระยะเวลาการชุมนุมก็ได้”

เมื่อได้มีการแก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จะทำให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะครั้งหนึ่งมีการกรอบระยะเวลาและการขยายระยะเวลาชุมนุมที่แน่นอน เป็นการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมและระยะเวลาในการขยายการชุมนุมนั้น เมื่อมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ฝ่ายผู้จัดการชุมนุมนั้นจะไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการชุมนุมสาธารณะได้เองตามอำเภอใจ เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้สิทธิที่มีผลกระทบต่อผู้อื่น และการกำหนดระยะเวลาตามที่ผู้ศึกษาเสนอไม่ได้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพียงแต่เป็นการเสนอกรอบระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุม เพื่อฝ่ายผู้จัดการชุมนุมทราบว่าการชุมนุมนั้นมีกรอบระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องของตน และขยายระยะเวลาการชุมนุมต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้อื่นที่ได้รับจากการชุมนุม

และเมื่อมีการขยายระยะเวลาในการชุมนุมแล้วจนครบสามครั้ง ซึ่งคำนวณระยะเวลาตั้งแต่เริ่มแจ้งการชุมนุมรวมถึงระยะเวลาการชุมนุมที่ได้ขยายมาแล้วตามที่ผู้ศึกษาเสนอเพิ่มเติมรวมคำนวณได้เป็นระยะ 51 วัน ซึ่ง

เป็นการเพียงพอต่อชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นดังกล่าว และเพิ่มทางเลือกให้กับเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่สามารถแก้ปัญหาการชุมนุมที่มีลักษณะยาวนานได้ เมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบสาธารณะที่ผู้อื่นได้รับ และเป็นดุลพินิจของฝ่ายเจ้าพนักงานที่สามารถจะยื่นคำร้องต่อศาลให้จำกัดสิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และในชั้นไต่สวนคำร้องศาลจะมีคำสั่งตามคำร้องหรือไม่ก็ได้ แต่หากพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องสามารถที่จะแสดงให้ศาลเห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้สิทธิอย่างเพียงพอแล้ว เมื่อเทียบกับสิทธิเสรีภาพที่ผู้อื่นได้รับจากการชุมนุมสาธารณะ ศาลสามารถมีคำสั่งจำกัดสิทธิการการขยายเวลาการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้

ปัญหาที่สี่ เกี่ยวกับอำนาจของศาลในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุม ผู้ศึกษาเสนอแนะให้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 วรคสอง และเห็นควรเพิ่มความในวรรคหก วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ 2558

(เดิม) ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 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 เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอเท่าที่จำเป็น การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 14 ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม”

โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

แก้เป็น “มาตรา 21 วรรคสอง หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง (1) ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งเลิกการชุมนุมนั้นได้ แต่สำหรับผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง (2) เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลให้ผู้ชุมนุมแก้ไขหรือให้เลิกการชุมนุมสาธารณะก็ได้ ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ”

(วรรคหก) “สำหรับผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง (2) ผู้ร้องจะมีคำขอในคราวเดียวกันให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะก็ได้”

(วรรคเจ็ด) “ในกรณีคำร้องมีทั้งคำขอให้แก้ไขการชุมนุมและให้เลิกการชุมนุม ศาลจะมีคำสั่งโดยกำหนดเงื่อนไขโดยให้มีการแก้ไขการชุมนุมสาธารณะก่อนภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้แก้ไขให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ”

เมื่อได้มีการแก้ไขตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว การชุมนุมสาธารณะที่ฝ่าฝืนกรณีตามมาตรา 21 (2) ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นปัญหาที่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ เป็นการกระทบสิทธิผู้อื่นเพียงบางส่วน ทำให้ผู้ร้อง คือ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถมีคำขอท้ายคำร้องที่ยื่นต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ นอกจากจะมีคำขอให้เลิกการชุมนุมสาธารณะแล้ว ยังมีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งแก้ไขการชุมนุมสาธารณะได้ด้วยสำหรับกรณีที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้ศาลมีอำนาจในการสั่งแก้ไขการชุมนุมสาธารณะที่มีการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกระทบสิทธิของผู้อื่นเพียงบางส่วน แทนการมีคำสั่งยกเลิกการชุมนุมได้เพียงประการเดียว ซึ่งทำให้การชุมนุมเรียกร้องโดยมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมสามารถดำเนินต่อไปได้ภายใต้สิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ อีกทั้งการเปิดอำนาจให้ศาลสามารถสั่งแก้ไขการชุมนุมสาธารณะได้นั้นยังช่วยลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะ ฝ่ายผู้ชุมนุมประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม และนอกจากนี้ยังเป็นการให้โอกาสฝ่ายผู้ชุมนุมพิจารณาถึงคำสั่งของศาลที่สั่งให้แก้ไขการชุมนุมสาธารณะ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในเวลากำหนด การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นต้องยุติลง

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2554.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2544.

ประกาศ ป้นตบแต่ง. การเมืองบนท้องถนน 99 วันสัมภาษณ์คนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุม
ประท้วงในสังคมไทย, 2541.

วิชัย ศรีรัตน์. สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย. โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.