

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชน¹

ร้อยตำรวจเอกพงศกร โมงขุนทด²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชน ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชน ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น ประมวลกฎหมายอาญามักจะเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการใช้บังคับสำหรับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการชุมนุมโดยเฉพาะ สำหรับในปัจจุบันเมื่อพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับแล้ว ก็ย่อมเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะไว้โดยตรง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

การชุมนุมสาธารณะมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยเด็กและเยาวชนหันมาให้ความสนใจในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น อันทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่ได้จำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ชุมนุมวัยใดวัยหนึ่งเท่านั้น เด็กและเยาวชนก็มีความต้องการหรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่ตนเองได้รับผลกระทบมาเพื่อแสดงออกทางความคิดเห็น หรือมีการรวมกลุ่มกันชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ต้องการตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เด็กและเยาวชนก็มีสิทธิในการเข้าร่วมการชุมนุมเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ โดยเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิพื้นฐานที่ถูกรับรองทั้งในหลักสากล กฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ความคิดเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เรื่อง สิทธิการชุมนุมโดยสงบ (General Comment No. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly)) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ก็ยังได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพที่บุคคลย่อมมีสิทธิใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง บุคคลอื่นย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของกันนั้น³

การควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชนนอกจากจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว หากจะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายกับเด็กและเยาวชนก็จะต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ด้วย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับต่อการดำเนินคดีกับเด็กและเยาวชนเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชน และต้องพิจารณาถึงหลักสากลที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ คือ หลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) หลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) แนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement) ดังนั้นแล้วการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชนของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาความหมายของการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 4 แล้ว สามารถจำแนกองค์ประกอบของการชุมนุมสาธารณะได้ว่า⁴ เป็นการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ ซึ่งในกรณีนี้เป็นการกำหนดลักษณะว่า การชุมนุมสาธารณะ เป็นการชุมนุมของบุคคลและบุคคลที่มาชุมนุมนั้นชุมนุมในที่สาธารณะ ไม่ใช่ที่ส่วนบุคคลหรือที่เฉพาะ วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการชุมนุม เป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ก็ตาม

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชน มีปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมในสถานศึกษาของเด็กและเยาวชน

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 68.

⁴ สุพิศ ประณีตพลกรัง, *กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559), หน้า 9.

เสรีภาพในการชุมนุมนั้นครอบคลุมถึงทุกคนไม่ได้จำกัดเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใดเท่านั้น ดังนั้นแล้วเด็กและเยาวชนก็มีเสรีภาพในการชุมนุมเช่นกัน เมื่อการชุมนุมและการแสดงความคิดเห็นนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลในชนชั้นหนึ่งชนชั้นใดเท่านั้น ในปัจจุบันเด็กและเยาวชนมักจะใช้สถานศึกษาเป็นสถานที่ในการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ แต่ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 3(4) มิให้ใช้บังคับกับการชุมนุมในสถานศึกษา การชุมนุมภายในสถานศึกษานั้นจะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนักศึกษา ชมรม การชุมนุมต่างๆ การจัดกิจกรรมต่างๆ หรือหากเป็นการชุมนุมที่มีการเรียกร้องคัดค้าน สนับสนุนด้วยประการใดๆ หากยังจำกัดอยู่ในวงของสถานศึกษาแล้วผู้เข้าร่วมเป็นนักศึกษาหรือบุคลากรภายในสถานศึกษาก็เข้าองค์ประกอบตามมาตรา 3 (4) ซึ่งกรณีนี้มีความไม่ชัดเจนของการชุมนุมภายในสถานศึกษาอยู่ว่า การชุมนุมภายในสถานศึกษาที่จะไม่นำพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับนั้นจะจำกัดอยู่เพียงเฉพาะบุคลากรภายในสถานศึกษาเท่านั้นหรือไม่ หากเป็นการชุมนุมในสถานศึกษาแล้วก็จะเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 3 (4) หรือจะเป็นเพียงเฉพาะการเข้าร่วมของนักศึกษาหรือบุคลากรภายในสถานศึกษาเท่านั้น หากมีบุคคลภายนอกหรือประชาชนทั่วไปเข้าร่วมในการชุมนุมแล้วจะยังถือเป็นชุมนุมในสถานศึกษาตาม มาตรา 3(4) หรือไม่ หากตีความโดยเคร่งครัดถึงมาตรา 3(4) ว่าการชุมนุมภายในสถานศึกษาทุกกรณีที่มีการชุมนุมภายในสถานศึกษาจะไม่อยู่ในบังคับของ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ว่าผู้เข้าร่วมชุมนุมจะเป็นบุคลากรภายในสถานศึกษาหรือประชาชนบุคคลภายนอกก็ตาม กรณีปัญหานี้มีความสำคัญที่หากมีประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มของบุคคลภายนอกที่มีความประสงค์จะจัดการชุมนุมโดยมุ่งหวังให้เป็นประโยชน์ทางการเมือง แต่ไม่ยอมอยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับของ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ก็จะมาใช้สถานที่ภายในสถานศึกษาเพื่อเป็นข้ออ้างตามมาตรา 3(4) ให้ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเข้าไปดูแลการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้เป็นไปโดยสงบได้

ดังนั้นแล้วการที่สถานศึกษาจะออกกฎเกณฑ์ใดมาใช้บังคับในการชุมนุมภายในสถานศึกษาควรที่จะคำนึงถึงภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ประกอบกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 15 (Convention on the Rights of the Child Art.15) ที่สถาบันการศึกษาของรัฐในประเทศไทยมีภาระหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมใน 2 เรื่องใหญ่ กล่าวคือ 1) ภาระผูกพันเชิงลบ (Negative Obligation) สถานศึกษาจะต้องละเว้นจากการแทรกแซงหรือจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากรากฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในบริบทของสังคมประชาธิปไตย 2) ภาระผูกพันเชิงบวก (Positive Obligation)⁵ สถาบันการศึกษามีหน้าที่อำนวยความสะดวก และปกป้อง

⁵ พัชร นิยมศิลป์, เสรีภาพในการชุมนุมกับกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 151-152.

คุ้มครองผู้ชุมนุมจากอันตรายหรือความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น รวมไปถึงการที่จะต้องอำนวยความสะดวกผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะด้วย

โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศษ 04277/885 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2563 เรื่อง การชุมนุมของนักเรียนในสถานศึกษา โดยให้เปิดพื้นที่ให้สถานศึกษาดำเนินกิจกรรมในการแสดงความคิดเห็นภายใต้หลักการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยให้คำนึงถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและความปลอดภัยของนักเรียนโดยไม่ให้มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมชุมนุม ซึ่งหากพิจารณาตามหนังสือนี้ที่ไม่ให้มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมชุมนุมก็จะเป็นการปิดกั้นกิจกรรมในการใช้เสรีภาพทางวิชาการที่บุคคลภายนอกไม่สามารถเข้าร่วมชุมนุมในสถานศึกษานั้นได้ ดังนั้นในกรณีที่สถานศึกษาห้ามมิให้คนนอกเข้าร่วมการชุมนุม การชุมนุมที่เกิดขึ้นตามมานั้นจะไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะ กระนั้นสถานศึกษานั้นยังมีหน้าที่ต้องคำนึงถึงการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทั้งหนังสือนี้ยังไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายทั่วไป ยังทำให้เกิดปัญหาในคำจำกัดความของคำว่าชุมนุมภายในสถานศึกษาอยู่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการชุมนุมภายในสถานศึกษา ที่จะให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามหลักสากลจึงควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ถึงความชัดเจนของการชุมนุมภายในสถานศึกษา

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้กำลังคลี่คลายสถานการณ์หรือการยุติการชุมนุมของเด็กและเยาวชน

เมื่อเด็กและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการชุมนุมแล้ว ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้นในมาตรา 19 กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหากมีกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา 21 เจ้าพนักงานดูแลชุมนุมสาธารณะมีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยในระหว่างที่รอคำสั่งเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจที่จะกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโดยทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ โดยเมื่อพิจารณาตามแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 สิงหาคม 2558)⁶ ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในการใช้กำลังกับผู้ชุมนุมโดยจะต้องเป็นไปตามแผนดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อพิจารณาตามแผนดังกล่าวแล้วการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนในการชุมนุมพบอยู่ใน บทที่ 6 เรื่อง การใช้กำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์และอาวุธ โดยระบุเพียงว่าการปฏิบัติต่อ

⁶ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 11-42.

ผู้หญิงเด็กและคนชราจะต้องเพิ่มความระมัดระวังและปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกับสถานภาพ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนที่ไม่ทำให้เสียภาพพจน์ในการปฏิบัติเท่านั้น

ดังนั้นการใช้กำลังกลืนกลายสถานการณ์หรือการยุติการชุมนุมของเด็กและเยาวชนแล้วจึงต้องพิจารณาตาม พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และควรที่จะต้องมีการบัญญัติเนื้อหาหรือแนวทางในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนเป็นการเฉพาะเข้าไปแจก เช่นเดียวกับแผนดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจโดยอันจะทำให้ละเมิดสิทธิเด็กและเยาวชนได้ โดยจะต้องเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

จากการศึกษาบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 27 ถึง 35 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษโดยเด็ดขาด เมื่อมีผู้กระทำความผิดก็ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนยกเลิกหรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะนั้นได้ ทั้งที่ มาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้จัดการชุมนุมและ ผู้ชุมนุมสามารถยกเลิกหรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ แสดงให้เห็นว่าแม้ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขการชุมนุมให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะก็ต้องถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแจ้งข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่เช่นเดิม ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความขัดแย้งอยู่ในตัวเอง เพราะไม่เช่นนั้นแล้วผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายแล้วก็จะไม่มีเหตุจูงใจที่จะแก้ไขการชุมนุมสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในเมื่อหากดำเนินแก้ไขแล้วยังคงต้องรับโทษตามกฎหมายเช่นเดิม

เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ใช้บังคับแล้ว พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายในบัญชี 1 ท้าย พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ในวันที่ 25 ตุลาคม 2566 ได้กำหนดเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามมาตรา 28 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไว้คือ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการซึ่งรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่แล้วแต่กรณี และข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมาย เมื่อพิจารณาตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่าผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยนั้นมีตั้งแต่ระดับสารวัตรหรือเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนสามารถที่จะทำการเปรียบเทียบปรับได้ โดยพนักงานสอบสวนนั้นมีตั้งแต่ระดับรองสารวัตรขึ้นไป ดังนั้นแล้วเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เข้าถึงบริการจากรัฐง่ายขึ้นจึงควรเพิ่มผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

จากการศึกษาได้พบประเด็นปัญหาดังที่กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเด็กและเยาวชน ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมในสถานศึกษาของเด็กและเยาวชน

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะในสถานศึกษาไว้เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามหลักสากล และกำหนดวิธีการปฏิบัติเมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบในการชุมนุมในสถานศึกษาโดยเพิ่มมาตราในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในมาตรา 3/1 ว่า “สถานศึกษาใดต้องการจัดให้มีการชุมนุมภายในสถานศึกษาให้กระทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อระเบียบและข้อบังคับของสถานศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย” เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าสถานศึกษาสามารถดำเนินกิจกรรมการชุมนุมในการแสดงความคิดเห็นภายใต้หลักการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพไว้และเป็นไปตามหลักสากล

โดยสถานศึกษาควรที่จะพิจารณากำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้ชุมนุมตาม มาตรา 15 และ มาตรา 16 ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยอนุโลม และสถานศึกษา พึงจัดให้มีแผนดำเนินการในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินจากการชุมนุมขึ้น โดยสถานศึกษาอาจพิจารณาขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้จัดการชุมนุม

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้กำลังคลี่คลายสถานการณ์หรือการยุติการชุมนุมของเด็กและเยาวชน

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมเนื้อหาในการใช้กำลังคลี่คลายสถานการณ์หรือการยุติการชุมนุมของเด็กและเยาวชน ถึงการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนเป็นการเฉพาะเข้าไปในการปฏิบัติ โดยให้มีคู่มือแนวทางการปฏิบัติสำหรับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกรณีการชุมนุมสาธารณะ ปี 2567 ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งตามคู่มือดังกล่าวมีการกล่าวถึงการชุมนุมที่เด็กมีส่วนร่วม มาตรการคุ้มครองเด็กที่มีส่วนร่วมในการชุมนุม การอำนวยความสะดวกต่อการชุมนุมที่เด็กมีส่วนร่วม การจับและการควบคุมตัวเด็กและเยาวชน โดยใช้ปฏิบัติควบคู่กับแผนดูแลการชุมนุมสาธารณะที่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 เป็นไปตามกฎหมายเด็กและเยาวชน และตามหลักสากลเพื่อคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเด็กและเยาวชน

เพื่อให้คู่มือแนวทางการปฏิบัติสำหรับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกรณีการชุมนุมสาธารณะ ปี 2567 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันเป็นคู่มือที่มีเนื้อหาในส่วนของ การชุมนุมของเด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมโดยมีการอ้างอิงถึงแนวทางการปฏิบัติตามหลักสากลและกฎหมายไทย มีผลใช้บังคับในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะและในฐานะที่รัฐซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่บริหารบ้านเมืองจึงควรที่จะมีการให้ความเห็นชอบในคู่มือดังกล่าวด้วย จึงเห็นควรแก้ไข พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 วรรคสอง จากเดิม

“หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการ

ที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ”

แก้ไข พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 วรรคสอง เป็น

“หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตามคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติสำหรับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกรณีการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยเมื่อมาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมสามารถเลิกหรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ดังนั้นหากผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมสามารถเลิกหรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับมาตรา 21 ก็ไม่ควรนำบทกำหนดโทษมาใช้บังคับ แต่หากผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจึงควรนำบทกำหนดโทษมาใช้บังคับแก่กรณีไป และเพิ่มผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มากขึ้นจากเดิมที่เป็นข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมาย โดยเทียบเคียงกับผู้ที่มีอำนาจปรับทางพินัยตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มพนักงานสอบสวนซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองสารวัตรหรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมาย ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนความผิดในความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นผู้ที่มีอำนาจปรับทางพินัยด้วย

เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 6.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

พัชร นิยมศิลป์. **เสรีภาพในการชุมนุมกับกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. **กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **คู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558**

(ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563). กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.