

(สำเนา)  
เลขรับ ๒/๒๕๕๔ วันที่ ๒ ก.พ. ๒๕๕๔  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ นร ๐๕๐๓/๒๒๕๕

สำนักนายกรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....  
ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน

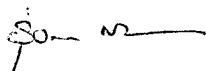
จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์  
สรุปสาระสำคัญ มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วนตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อภิสิตี เวชชาชีวะ  
(นายอภิสิตี เวชชาชีวะ)  
นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘  
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวรุ่งนภา ชันธิโชติ)  
ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ  
สำนักงานการประชุม



วันนา พิมพ์  
ศิริ ทาน  
ตรวจ

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

พ.ศ. ....

---

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
การประชุมสภา  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการประชุมสภา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ  
ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการประชุมสภา  
พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้มิใช่บังคับกับการประชุมสภา ดังต่อไปนี้

- (๑) การประชุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี
- (๒) การประชุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณี  
หรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น
- (๓) การประชุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์  
ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น
- (๔) การประชุมภายในสถานศึกษา
- (๕) การประชุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือ  
การประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ



มาตรา ๔ การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้น จะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐ มิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรม ที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือทำให้ผู้อื่น เข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือนัดหมายของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้



LIRT

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑  
บททั่วไป

มาตรา ๗ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ  
การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้  
ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ ดังต่อไปนี้  
(๑) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท  
และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์  
(๒) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ  
(๓) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ  
(๔) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน  
(๕) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

มาตรา ๙ ในกรณี que เห็นสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีสถานที่  
เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้

ในการจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย  
การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพ  
ของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับกับการชุมนุม  
สาธารณะในบริเวณสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๒  
การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้  
ที่สาธารณะและเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นตามกฎหมาย ผู้ใดประสงค์จะจัด

การประชุมสภาและการประชุมที่กระทบต่อความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ให้มีหนังสือแจ้งการประชุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง หนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้ผู้รับแจ้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๒ ให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดกรณีดังต่อไปนี้ เป็นการชุมนุมที่กระทบต่อความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่ต้องแจ้งการประชุม ตามมาตรา ๑๐

- (๑) ชัดขวางความสะอาดของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้น ตามปกติ
- (๒) ชัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น
- (๓) กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ตามมาตรา ๘

มาตรา ๑๓ ในกรณี que ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อ มาตรา ๘ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการประชุม

ให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการประชุมตามวรรคหนึ่งเป็นการด่วน คำสั่งของศาลตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๑๔ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้ง การชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ มีหนังสือแจ้งการประชุมพร้อมคำขอผ่อนผัน กำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการประชุม

ให้ผู้รับคำขอมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันกำหนดเวลา พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาตามวรรคสอง คำสั่งของศาล ตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด



มาตรา ๑๕ การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้น  
หลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา  
ตามมาตรา ๑๔ หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๔ ให้ถือว่า  
เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หมวด ๓

#### หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตรา ๑๖ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม
- (๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจาก  
อาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- (๓) ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและ  
รับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๗
- (๔) ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๗ และเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจา  
ของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ ให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำตามระยะเวลา  
ที่ผู้รับแจ้งกำหนด
- (๕) ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ ในการดูแลการชุมนุม  
สาธารณะให้เป็นไปตาม (๒) และ (๓)
- (๖) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๗ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๑๖
- (๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง
- (๓) ไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัว  
หรือไม่
- (๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของ  
ผู้อื่น
- (๕) ไม่ทำให้อันตรายถึงชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความ  
เดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร
- (๖) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุม

หรือผู้อื่น

(๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๘) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

มาตรา ๑๙ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

#### หมวด ๔

การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ  
และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

#### ส่วนที่ ๑

การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๒๐ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น และอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (๒) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
- (๓) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) หรือ (๒)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๒) เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งอาจมีคำสั่งให้ปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำได้เฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน

เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๑ ก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

## ส่วนที่ ๒

### การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๒๒ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามความในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนเจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุม ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ หรือความในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุม การชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ การดำเนินการของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

มาตรา ๒๕ เมื่อได้รับคำขอให้ มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการ ชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๙ แล้วแต่กรณี ให้ศาลมีคำสั่ง โดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา นี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรี เพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจ นครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย ใ้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

มาตรา ๒๗ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุม สถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัด

ทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือ  
แนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๔

ให้นำความในมาตรา ๒๐ วรรคสี่ มาใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง  
โดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะ  
รุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวาย  
ขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น  
หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ และผู้ควบคุมสถานการณ์  
และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๖ และ  
มาตรา ๒๗ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาล  
เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา ๒๗ ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๙ ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ และผู้ควบคุม  
สถานการณ์ตามมาตรา ๒๗ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ เป็นเจ้าพนักงาน  
ตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด ๕

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสงบของประชาชน  
ที่จะใช้ที่สาธารณะผู้ใดมิได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๓๑ ผู้ใดจัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ  
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน  
หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๒ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) (๓)  
(๔) หรือ (๕) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) (๗) หรือ (๘)  
หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐  
ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท



LIRT

มาตรา ๓๓ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๖) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗ (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๔ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ผู้ชุมนุมซึ่งออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๖ ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น

มาตรา ๓๖ ผู้ชุมนุมซึ่งเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ และไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๗ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๒ หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๖ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๘ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่



LIART

## บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๙ การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะอาดของประชาชนที่จะใช้  
ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้ง  
การชุมนุมสาธารณะตามความในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตาม  
พระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป  
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ  
พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม ๓๙ มาตรา แบ่งออกเป็น ๕ หมวด คือ หมวด ๑ บททั่วไป (ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๙) หมวด ๒ ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๕) ในกรณีการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจกระทบต่อความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หมวด ๓ ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๖ ถึงร่างมาตรา ๑๙) หมวด ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๒๙) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ การคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๒๑) และส่วนที่ ๒ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๒ ถึงร่างมาตรา ๒๙) หมวด ๕ บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๓๐ ถึงร่างมาตรา ๓๘) และบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๓๙)

๒.๒ กำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เพื่อความชัดเจน

แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ แต่ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาก่อน อีกทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม (Assembly) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีโดยการ

ภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙<sup>๑</sup> ก็มีได้มีบทนิยามคำว่า “การประชุม” ไว้เช่นกัน กรณีจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” ขึ้นเพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย

จากการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีการกำหนดบทนิยามคำว่า “Public Assembly” ไว้ในทำนองเดียวกันว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลเฉพาะในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งบรรดาที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน (Private property) แม้การชุมนุมในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวจะเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมได้ก็ตาม ดังนั้น จึงได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ด้วยว่าหมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้รวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของบางประเทศได้มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำ (Threshold) ของผู้ร่วมชุมนุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” ด้วยว่าต้องมีจำนวนเท่าใดจึงถือว่าเป็นการประชุมสาธารณะ เช่น อังกฤษถือว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป<sup>๒</sup> เป็นต้น แต่กฎหมายของอีกหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น มิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ เนื่องจากเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การประชุม” (Assembly) หมายถึงการเข้ามารวมกัน ซึ่งได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับแนวทางนี้ จึงมิได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” ด้วย

### ๒.๓ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๖๓วรรคสอง บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการประชุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

<sup>๑</sup>ประเทศไทยผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

<sup>๒</sup>Section 16, Public Order Act 1986.

หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาบทจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเปรียบเทียบกับบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่าบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น แคบกว่าที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ โดยกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเปิดให้รัฐภาคีออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) เพื่อการคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)<sup>๑</sup>

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ควรจำกัดเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องฯ นั้นเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา และการชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ จึงได้กำหนดบทยกเว้นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะทั้ง ๕ ประเภทดังกล่าวข้างต้น (ร่างมาตรา ๓)

นอกจากนี้ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... มีหลักการในการคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น เนื่องจากมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้งประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศและการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงกำหนดไว้ในร่างมาตรา ๔ ว่าการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

<sup>๑</sup>Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.



## ๒.๔ หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ

หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะได้กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๗ ว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งไม่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวตามปกติ (ร่างมาตรา ๘)

นอกจากนี้ เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นได้ ซึ่งหลายประเทศก็มีการจัดสถานที่ดังกล่าวขึ้นเช่นกัน เช่น อังกฤษ (Speakers' corner ใน Hyde Park) ฟิลิปินส์ ลิงคโพร์ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดให้มีสถานที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร แต่การจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนั้นไม่ต้องแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น (ร่างมาตรา ๙)

## ๒.๕ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

จากการตรวจสอบกฎหมายของอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน ลิงคโพร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีเพียงสาธารณรัฐประชาชนจีนเพียงประเทศเดียวที่ใช้ระบบอนุญาต (Permission) โดยกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ก่อน ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบัน ขณะที่อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์ อันเป็นประเทศที่เป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศไทย รวมทั้งลิงคโพร์ที่มีได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศดังกล่าว ต่างใช้ระบบการแจ้ง (Noticing) โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มการชุมนุม เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต แต่การกำหนดให้มีการแจ้งก่อนการชุมนุมก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุม รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดให้ “ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการ

อำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหนังสือแจ้งการชุมนุมตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต่อ “ผู้รับแจ้ง” ซึ่งได้แก่หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตาม พระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง หากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีลักษณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๐) อันได้แก่ การชุมนุมที่เป็นการขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้น ตามปกติ หรือขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น หรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับ ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือ สถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ (ร่างมาตรา ๑๒)

เมื่อได้รับแจ้ง หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้น กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่ พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุม และให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๓)

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวก ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า เจ็ดสิบสองชั่วโมง ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าว ต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อน ผัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่ ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๔)

สำหรับศาลที่จะพิจารณาคำขอและคำร้องดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นสมควร ให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลแพ่งเคยใช้ อำนาจในทำนองเดียวกันมีคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราว คดีหมายเลขดำที่ ๓๖๐๔/๒๕๕๑ และคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๑๓/๒๕๕๑ อีกทั้งศาลยุติธรรมมีอยู่ ทั่วประเทศ จึงสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง



LIRT

### ๒.๖ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๕)

### ๒.๗ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

แม้การชุมนุมสาธารณะจะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงเห็นสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมขึ้นอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงาน เพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศเข้าเป็นระยะ ต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม และต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๑๖)

ส่วนหน้าที่ของ “ผู้ชุมนุมที่ดี” นั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลใดถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ เพราะการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน (ร่างมาตรา ๑๗)

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา ๑๘) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (ร่างมาตรา ๑๙)

### ๒.๘ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

ได้กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชน

และการชุมนุมสาธารณะ และเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อทราบแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้ชุมนุมตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนก็อาจช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการชุมนุมสาธารณะนั้น

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจอาจมีคำสั่งปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำได้เฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๐)

นอกจากนี้ เห็นสมควรกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๒๑)

#### ๒.๙ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เพื่อความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์แห่งการชุมนุมที่แตกต่างหลากหลาย หากรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นสมควร ก็อาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ได้ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ (ร่างมาตรา ๒๒)

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น หากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมไม่ว่าในรูปแบบใด ให้เจ้าพนักงานนั้นเข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา ๒๓)

๒.๑๐ การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวทางดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดเป็นขั้นตอนไว้ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๒๔ ร่างมาตรา ๒๕ ร่างมาตรา ๒๖ และร่างมาตรา ๒๗)

(๑) ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะว่ามีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ การดำเนินการของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั่นเอง

(๒) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตาม (๑) ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรฐานไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

(๓) ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

(๔) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมตาม (๒) แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

(๕) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตาม (๓) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทน

ต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๒.๑๑ การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

โดยที่การชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ จึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานดังกล่าวและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตาม ๒.๑๐ (๔) และ (๕) โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลและเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงได้กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล โดยหากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่งคำสั่งของศาลตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๘)

#### ๒.๑๒ บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษไว้ ๙ กรณี ดังนี้

(๑) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะโดยมิได้แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา ๓๐)

(๒) ผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๑)

(๓) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่อยู่ร่วมการประชุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการประชุม ไม่ดูแลและรับผิดชอบการประชุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ไม่ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงาน เพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบหรือไม่ประกาศซ้ำตามที่ผู้รับแจ้งกำหนด ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการประชุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา ๓๒)

(๔) ผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการประชุมสาธารณะนั้น หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงานหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา ๓๒)

(๕) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งบุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๓)

(๖) ผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๔)

(๗) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้ายอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะประกาศกำหนด ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา ๓๕)

(๘) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่ยอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะประกาศกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๖)

(๙) ผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หรือเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๖ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๗)

สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จาก การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นควรกำหนดให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (ร่างมาตรา ๓๘)

#### ๒.๑๓ บทเฉพาะกาล

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามความในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

#### ๒.๑๔ ไม่กำหนดบทยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานต่าง ๆ ใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นและสมควรแก่กรณี อีกทั้งการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินความจำเป็นแห่งกรณีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทยกเว้นความรับผิดของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

### ๓. ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณา

การชุมนุม (Public meeting or Public assembly) เป็นสิทธิ (Right) ที่ได้รับการรับรองโดยมาตรา ๒๑<sup>๕</sup> ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และในทางวิชาการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Free speech) ทั้งนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีภาคี ๑๑๔ ประเทศ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันแล้ว จำนวน ๑๖๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศในทวีปอเมริกา ทุกประเทศในทวีปยุโรปตะวันตก เกือบทุกประเทศในทวีปแอฟริกา เกือบทุกประเทศในกลุ่มโอเชียเนีย บางประเทศในเอเชีย (เช่น ไทย<sup>๕</sup> ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม) และกลุ่มที่สอง ได้แก่ประเทศที่ลงนามแล้วแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ๘ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตย

<sup>๕</sup>อ้างแล้ว, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๓

<sup>๕</sup>ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ทำถ้อยแถลงตีความกติการะหว่างประเทศนี้ไว้ ๔ ประการ แต่ไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม of Thailand

ประชาชนลาว ปากีสถาน คิวบา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหลายประเทศที่ยังมิได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศดังกล่าว เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน พม่า สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โอมาน การ์ตาร์ ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น

ดังนั้น ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... จึงได้นำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมาประกอบการพิจารณารวมทั้งนำกฎหมายภายในของประเทศที่เป็นภาคีและมีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยแยกออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

**กลุ่มที่หนึ่ง** ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยประเทศที่ยกเป็นกรณีศึกษาจำนวน ๔ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย)

**กลุ่มที่สอง** ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ จะแยกศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับในแผ่นดินใหญ่ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้นจัดทำขึ้นตั้งแต่สมัยที่เขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังอยู่ในความดูแลของอังกฤษ

**กลุ่มที่สาม** ประเทศที่ยังมิได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิงคโปร์

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกฎหมายภายในของประเทศที่เป็นภาคีและมีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว พบว่าสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา ๒๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ (๑) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) (๒) เพื่อการคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือ (๓) เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others) ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น แคบกว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพราะจำกัดได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ดังนั้น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... จึงสามารถนำมาตรการ

ตามกฎหมายของต่างประเทศที่เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง มาประยุกต์ใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

สำหรับกระบวนการควบคุมดูแลการชุมนุมนั้น โดยที่ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จึงพิจารณากำหนดโดยใช้กฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้เป็นแนวทาง โดยหลักการควบคุมดูแลการชุมนุมตามกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้ สรุปได้ดังนี้

- การจัดการชุมนุมทำได้ทั้งในส่วนบุคคลและสาธารณะ
- การจัดการชุมนุมในส่วนบุคคลนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแจ้ง

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบก่อน แต่การชุมนุมนั้นต้องไม่เป็นการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมาย และต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เสียง และผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลรักษาความปลอดภัยของสถานที่ชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุมด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเข้าไปในสถานที่ชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมหรือเจ้าของที่ส่วนบุคคลนั้นต้องมีหมาย เว้นแต่จะมีการกระทำความผิดซึ่งหน้า

➢ การจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ ผู้จัดต้องแจ้งความประสงค์และรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น รวมทั้งผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๕-๗ วัน หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่คัดค้านหรือปฏิเสธการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น ผู้จัดก็สามารถจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นได้ แต่หากถูกคัดค้านหรือปฏิเสธ ผู้จัดสามารถร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้จัดได้ โดยศาลใช้กระบวนการวิธีพิจารณารวบรัดเพื่อให้สามารถพิพากษาได้ก่อนวันกำหนดจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ทั้งนี้ ในการคัดค้านหรือปฏิเสธนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (แต่รัฐธรรมนูญไทยจำกัดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

- เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวน

ในที่สาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และมีอำนาจสั่งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวนได้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวกจรรยาให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมหรือเดินขบวนน้อยที่สุด

➢ ผู้รับผิดชอบการประชุมต้องควบคุมดูแลการประชุมหรือการเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด (ถ้ามี) และต้องอยู่ร่วมการประชุมหรือเดินขบวนตลอดระยะเวลาการประชุมหรือเดินขบวน

➢ ผู้เข้าร่วมการประชุมต้องเข้าร่วมการประชุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใด ๆ ขึ้น

➢ หากผู้เข้าร่วมการประชุมหรือเดินขบวนผู้ใดก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการประชุมหรือเดินขบวน เป็นความผิดฐานก่อการจลาจล นอกจากนี้ อาจต้องรับผิดชอบประการอื่นอีกหากเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมาย

➢ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่ผู้เข้าร่วมการประชุมหรือเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเป็นพื้นที่ที่ควบคุม และมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และสั่งให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมยุติการก่อความไม่สงบและออกจากพื้นที่ควบคุม ในการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้น ควบคุมตัวบุคคล หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และมีอำนาจใช้กำลังได้เท่าที่จำเป็นและสมเหตุสมผลเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ควบคุม ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

➢ สำหรับขั้นตอนการใช้กำลังเข้ายุติการประชุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบนั้น ไม่พบว่ามีการกำหนดไว้ในกฎหมาย

ทั้งนี้ รายละเอียดการศึกษากฎหมายต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมกับบันทึกนี้