

พระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. 2558: บทวิเคราะห์ผลการบังคับใช้และ ข้อเสนอแนะ



ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร
2566

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558:
บทวิเคราะห์ผลการบังคับใช้และข้อเสนอแนะ

โดย

ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2566

คำนำ

การแสดงความคิดเห็นต่อที่สาธารณะนับเป็นสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งภายใต้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย สาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ทั้งนี้ การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นต้องอยู่ในขอบเขตแห่งสิทธิของตนโดยรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อันเป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ทำให้เกิดมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดเป็นสังคมที่มีความเท่าเทียม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกและฉบับเดียวของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งไทยเป็นภาคี การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวมากกว่า 8 ปี ถูกกำหนดให้ใช้ในสภาวะที่บ้านเมืองเป็นปกติเท่านั้น ได้พบปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ อาทิ ขอบเขตของการชุมนุม เงื่อนไขการจัดการชุมนุม อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจัดการชุมนุม ที่อาจนำไปสู่ปัญหาการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยไม่ชอบธรรม ประกอบกับมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เอกสารวิชาการ เรื่อง “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558: บทวิเคราะห์ผลการบังคับใช้และข้อเสนอแนะ” ได้นำเสนอผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลการบังคับใช้กฎหมาย นำมาวิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะต่างประเทศไปสู่ข้อสรุป คือ ข้อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นตามภารกิจของสำนักวิชาการเพื่อให้บริการทางวิชาการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลในวงงานรัฐสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน

ผู้ศึกษาหวังว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้จะมีส่วนในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และผลการบังคับใช้ในทางกฎหมายแก่ผู้ที่สนใจต่อไป

ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สิงหาคม 2566

บทสรุปเชิงนโยบาย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ถูกตราขึ้นมาบังคับใช้ โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนในการจะใช้ประโยชน์หรือรับบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของประเทศไทย ที่กำหนดหลักเกณฑ์การชุมนุมทั้งบทบาทหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุม รวมถึงเขตอำนาจศาลไว้เป็นการเฉพาะ จากผลวิเคราะห์การศึกษางานวิจัยทั้ง 8 เรื่อง เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ามีประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญจากบทบัญญัติและการตีความกฎหมาย จึงทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. การควบคุมดูแลการชุมนุม

การให้อำนาจศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมตามมาตรา 21 และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ได้ออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 25 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในหลายกรณีกล่าวคือ คำสั่งให้เลิกการชุมนุมในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งอำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวส่งผลทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างอิสระและเด็ดขาด เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและสั่งให้ผู้ใดบังคับบัญชาเขาสลายการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ต้องรอคำสั่งจากศาลก่อน แต่การที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดให้ศาลยุติธรรมใช้ดุลยพินิจและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพราะศาลยุติธรรมใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา และไม่มีความเชี่ยวชาญในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองแต่อย่างใด แม้ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25 วรรคสอง เปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งต่อศาลเพื่อพิจารณาได้ก็ตาม แต่ก็เป็นการตรวจสอบโดยศาลภายหลังมีการใช้กำลังสลายการชุมนุมสาธารณะ และภายหลังความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ก่อให้เกิดข้อสังเกตว่าคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมของศาลดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับ “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น หากคำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว พระราชบัญญัติฯ นี้ย่อมเป็นการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเข้ามาทำหน้าที่หรือมีบทบาทเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ดังนั้น ควรมีการปรับแก้ไขบทบัญญัติมอบให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายและรับผิดชอบในการตัดสินใจดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งห้ามหรือให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมควรมีสติหรืออุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะแห่งคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทนั้นขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้น ๆ จึงจะมีความเหมาะสม ดังนั้นคำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจและคำสั่งเลิกการชุมนุมของศาลย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ควรมีการปรับเปลี่ยนอำนาจของศาลในการพิจารณา แม้ว่าศาลปกครองจะไม่ได้มีทุกจังหวัด แต่สามารถปรับเปลี่ยนด้วยการให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด แล้วให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดดำเนินการแจ้งและส่งคำร้องขอไปยังศาลปกครองหรือศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาเป็นการด่วน ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคล ดังกล่าวหรือไม่ และให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้

2. ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ตามมาตรา 11 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะที่เป็นผู้รับแจ้งจะต้องพิจารณาสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะว่าจะอนุญาต หรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะ และจะต้องส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งการชุมนุมสาธารณะทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง ถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะที่เป็นผู้รับแจ้งสั่งให้มีการแก้ไขการชุมนุม ประกอบกับมาตรา 7 วรรคท้าย ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการประกาศห้ามการชุมนุมภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่สำคัญของรัฐโดยสามารถใช้เหตุผลว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นกระทบต่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยสาธารณะ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่กว้างมาก ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ มีกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยหน่วยงานการพิจารณาหรือพิจารณาล่าช้า ส่งผลต่อระยะเวลาการเริ่มชุมนุมสาธารณะ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจสามารถพิจารณาใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อาจล่วงเลยเวลาเริ่มการชุมนุม และทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นมีขอบด้วยกฎหมายได้ นอกจากนี้การเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้กำลังหรือวิธีปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะในพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเพียงการเขียนกรอบการดำเนินงานไว้อย่างกว้างเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนมีจำนวนไม่พอ จำเป็นต้องไปใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยอื่นมาเสริม หากนำหน่วยที่ทำหน้าที่คนละแบบหรือฝึกฝนแบบอื่นที่ไม่ใช่การควบคุมฝูงชน (เช่น ตชด.) ย่อมมีการใช้กำลัง

มากกว่าเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชน อาจเป็นการดำเนินการควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่เกินกว่าเหตุ เพราะเกิดจากปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ดังนั้น ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าว ควรมีการเพิ่มเติมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ทั้งผู้รับแจ้งการชุมนุม และผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมให้ชัดเจน โดยอาจนำเอาสาระสำคัญหลักในคู่มือปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาพิจารณา หรืออาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ และภาคประชาชน ให้เป็นผู้พิจารณาร่วมกันในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ต้องยุติการชุมนุม ซึ่งจะก่อให้เกิดหลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่มากกว่า

3. นิยามของการชุมนุมสาธารณะ สามารถจำแนกปัญหาการให้ความหมายต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ผู้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 4 และมาตรา 10 เป็นการกำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะอย่างกว้าง ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ โดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่ตั้งใจ เช่น คนที่ถูกผู้จัดการชุมนุมจ้างให้ไปแจกใบปลิวเกี่ยวกับการชุมนุม หรือคนขับรถให้กับผู้จัดการชุมนุม ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องกลายเป็นผู้จัดการชุมนุมไปด้วยและมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว บุคคลนั้นอาจเป็นเพียงผู้รับทำภารกิจบางประการจากผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น

ดังนั้น ควรมีการปรับบทนิยามผู้จัดการชุมนุมให้ชัดเจนว่าเป็นบุคคลที่ได้แสดงเจตนาโดยเปิดเผยว่าตนเองเป็นผู้จัดการชุมนุมและจัดการเดินขบวน และเป็นผู้ชักชวนอย่างเปิดเผยให้บุคคลอื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนและต้องแจ้งชื่อพร้อมที่อยู่ของตนเองต่อสาธารณชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยระบุอย่างชัดเจนว่าตนเองเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนนั้นก่อนเริ่มการชุมนุม และในบทบัญญัติควรมีข้อยกเว้นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุมด้วย ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมจำนวนไม่มาก และใช้เวลาไม่นานซึ่งไม่กระทบต่อการใช้พื้นที่สาธารณะของบุคคลภายนอกมากนัก เช่น กรณีกิจกรรมหรือการชุมนุมแบบช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (Flash Mobs) ซึ่งโดยลักษณะของกิจกรรมจะเป็นแนวบันเทิงหรือเชิงวัฒนธรรมเป็นส่วนใหญ่ และเป็นการชุมนุมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบต่อความมั่นคง

3.2 การชุมนุมสาธารณะ มีการตีความในลักษณะที่กว้างขวางมากกว่าการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวก็อาจถูกพิจารณาว่าเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” ได้ รวมไปถึงทุกการชุมนุมที่ครอบคลุมถึงการชุมนุมขนาดเล็กซึ่งมีคนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนเล็กน้อย และอาจรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมในระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้น ที่มีได้ส่งผลกระทบหรือสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นทั่วไป ทำให้การตีความให้กิจกรรมต่าง ๆ กลายเป็นการชุมนุมสาธารณะที่แม้จะไม่ตรงกันกับความหมายของการชุมนุมโดยทั่วไป หรือกรณีการมีกลุ่มคนเดินรณรงค์เรื่องต่าง ๆ หรือการเดินเพื่อยื่นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่รัฐก็ถูกตีความว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ ทว่าผู้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวคิดว่า

ไม่ใช่การชุมนุม จึงไม่แจ้งการชุมนุม และเมื่อดำเนินการในกิจกรรมนั้นไป ผลตามมาก็คือกลายเป็น การชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุมซึ่งมีโทษทางอาญา

ดังนั้น ควรกำหนดจำนวนผู้ชุมนุมสาธารณะขั้นต่ำเอาไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมี จำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะและเพิ่มความหมายการชุมนุมสาธารณะ ยกตัวอย่าง เช่น การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปในที่สาธารณะ การชุมนุมอาจมีพฤติการณ์ เรียกร้อง คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะ การชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม ในครั้งนี้ และการชุมนุมนั้นต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือพฤติการณ์ก่อให้เกิดความวุ่นวาย

3.3 ความปลอดภัยสาธารณะ ไม่ได้มีการบัญญัติคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ซึ่งคำว่าความปลอดภัยสาธารณะถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม สาธารณะ ดังที่ปรากฏตามมาตรา 7 บทบัญญัติในเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ในสถานที่สำคัญของรัฐ รวมถึงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมสามารถใช้ดุลพินิจในการ ประกาศห้ามการชุมนุมภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่สำคัญของรัฐ เช่น รัฐสภา ทำเนียบ รัฐบาล ศาล หากเห็นว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการขัดต่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยพิจารณาจากพฤติกรรมและจำนวนของผู้ชุมนุม และที่ผ่าน มาได้มีการยกเหตุผลด้านความปลอดภัยสาธารณะมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหลายครั้ง เช่น “การชุมนุมอาจกระทบต่อประชาชนผู้สัญจรไปมารวมทั้งกีดขวางทางเข้าออกทำเนียบรัฐบาลและ หน่วยงานราชการใกล้เคียง” หรือ “ผู้ชุมนุมพักหลับนอนและปิกนิกอยู่บนทางเท้าเกาะกลางถนน เป็นการกีดขวางและก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนในการใช้ทางเท้า” ซึ่งการไม่ได้กำหนด ความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจในเชิงการปิดกั้นเสรีภาพ การชุมนุมได้ง่ายและมีกฎหมายความไปอย่างกว้างขวาง ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ไม่มีมาตรฐาน ว่ากรณีใดบ้างที่เป็นการกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ

ดังนั้น ควรเพิ่มนิยาม “ความปลอดภัยสาธารณะ” หมายถึง ความปลอดภัยของ บุคคลจากภัยอันตราย ความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน เพื่อมิให้เป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพการแสดงออกของประชาชนที่มากเกินไป ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่มีขอบเขตดุลพินิจ การพิจารณาการชุมนุมที่ไม่ให้กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ

4. พื้นที่การชุมนุมสาธารณะ

กฎหมายกำหนดพื้นที่สาธารณะโดยไม่มีการจำแนกประเภทตามลักษณะทาง กายภาพของพื้นที่หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ คือ การจำแนกพื้นที่เป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย 1) พื้นที่แบบเปิด และ 2) พื้นที่แบบปิด ทำให้การชุมนุมในที่สาธารณะต้องอยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเหมือนกันทุกกรณีไม่ว่าจะชุมนุมในที่สาธารณะแบบเปิดหรือแบบ ปิด ได้แต่เพียงกำหนดนิยาม “ที่สาธารณะ” “ทางหลวง” “ทางสาธารณะ” ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขต พื้นที่การชุมนุมสาธารณะเท่านั้นในมาตรา 4 เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาตรการทางกฎหมาย มาบังคับใช้กับผู้ชุมนุมได้เหมือนกันไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในพื้นที่แบบใด ซึ่งมาตรการเหล่านั้นสมควร

ใช้ควบคุมการชุมนุมในพื้นที่เปิดเท่านั้น เพราะการชุมนุมในพื้นที่ปิดก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมน้อยมาก ตลอดจนปัญหาการขาดความชัดเจนว่าระยะรัศมีที่มีข้อจำกัดของการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะบางพื้นที่ เช่น พระราชวัง ศาล รัฐสภา สถานที่ราชการ เป็นต้น จะกำหนดอย่างไร ใครมีอำนาจกำหนดที่ชัดเจน

ดังนั้น ควรมีการเพิ่มคำอธิบายพื้นที่การชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน คือ จำแนกพื้นที่สาธารณะเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ที่สาธารณะแบบเปิดโล่ง เช่น สวนสาธารณะ ทางหลวง หรือทางสาธารณะ เป็นต้น และ 2) ที่สาธารณะแบบปิด เช่น อาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสนามกีฬาที่มีประตูเข้าออกหรือกำแพงรอบด้าน เป็นต้น และควรเพิ่มคำอธิบายว่าระยะรัศมีจะมีวิธีการกำหนดอย่างไร นับระยะห่างจากจุดใด เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม และผู้รับแจ้งการชุมนุมมีความเข้าใจในทางเดียวกัน และอาจนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายเว้นการควบคุมการชุมนุมในพื้นที่ปิดเนื่องจากไม่กระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความปลอดภัยต่อประชาชนทั่วไป และควรใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมเฉพาะในพื้นที่เปิดเท่านั้น

5. การแจ้งชุมนุมสาธารณะ

การกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุม และต้องมีผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมแต่ละครั้ง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าให้ครบ 24 ชั่วโมง ต้องขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อหัวหน้าสถานีตำรวจ และต้องได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันเสียก่อนจึงจะชุมนุมได้ หากมีการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันจะส่งผลให้การชุมนุมที่ตามมากลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจนำไปสู่สถานการณ์ที่ผู้ชุมนุมนั้นกลายเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงของการชุมนุมดังกล่าวจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญก็ตาม การกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมในทุกกรณีโดยไม่มีการยกเว้น ตลอดจนมีการกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 10 ถือเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการชุมนุมที่อาจมีลักษณะเกิดขึ้นแบบฉับพลันทันใด แบบช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (Flash Mobs) ถือเป็นปัญหาและข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยไม่ชอบธรรม และการบัญญัติบทกำหนดโทษก็เป็นการจัดเสรีภาพในการชุมนุมเกินสมควรและจำเป็น นอกจากนี้ ผู้รับแจ้งต้องทำสรุปสาระสำคัญแจ้งกลับไปยังผู้แจ้งการชุมนุม ภายใน 24 ชั่วโมงตามระยะเวลาก่อนการชุมนุม จึงเป็นปัญหาของระยะเวลาที่ทับซ้อนกันระหว่างผู้แจ้งและผู้รับแจ้งย่อมส่งผลต่อการเตรียมการและประสานงานชุมนุม เห็นว่าการแจ้งการชุมนุมระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมเป็นระยะเวลาที่น้อยและไม่ได้สัดส่วนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง อีกทั้งรูปแบบของการแจ้งยังประสบปัญหา เนื่องจากยังไม่มีคำแนะนำ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดช่องทางการแจ้งการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจนที่ทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย ได้มีการกำหนดช่องทางการแจ้ง ไว้เพียง 3 ช่องทาง คือ การแจ้งเป็นหนังสือ

โดยตรงไปยังผู้รับแจ้ง การแจ้งทางโทรสาร (Fax) และการแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) เท่านั้น

ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดความหมายของพื้นที่สาธารณะให้ชัดเจนว่าจะจัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่แบบปิดหรือแบบเปิด จึงควรให้มีลักษณะเป็นการแจ้งให้ทราบก็เพียงพอแล้ว โดยในการชุมนุมในพื้นที่แบบเปิดโล่ง ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง เพื่อป้องกันปัญหาของการซ้อนทับทางด้านเวลาระหว่างผู้แจ้งและผู้รับแจ้ง เพราะการแจ้งการชุมนุมระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมเป็นระยะเวลาที่น้อยและไม่ได้สัดส่วนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง ส่วนการชุมนุมในพื้นที่แบบปิด ผู้จัดการชุมนุมไม่จำเป็นต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมในพื้นที่ปิดมิได้กระทบต่อทรัพย์สินหรือชีวิตของสาธารณะชนทั่วไป และควรพิจารณาเรื่องระยะเวลาในการพิจารณายื่นขอผ่อนผันให้สั้นลงหากมีกรณีต้องการชุมนุมโดยเร่งด่วน รวมถึงการกำหนดช่องทางการแจ้งให้มากขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้แจ้งการชุมนุม เดิมกำหนดไว้เพียง 3 ช่องทาง ควรเพิ่มช่องทางนอกเหนือจาก 3 ช่องทาง เป็นช่องทางการสื่อสารในรูปแบบอื่นที่มีเพิ่มเติมในอนาคตและต้องสามารถยืนยันตัวตนบุคคลได้ เช่น การแจ้งผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ หรือแอปพลิเคชันไลน์ (Line) หรือการแจ้งผ่านช่องทางบนเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับแจ้งการชุมนุม

6. การริบทรัพย์สิน

ในมาตรา 35 ที่ให้อำนาจศาลริบทรัพย์สินที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมการค้าสิ่งศาล ทรัพย์สินที่ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด ทั้งนี้ทรัพย์สินที่ศาลริบควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยกระทำความผิด แต่ได้ปรากฏว่าศาลได้มีคำสั่งริบทรัพย์สิน โดยทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งริบไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพหรือสิ่งนำไปกระทำความผิดประทุษร้ายต่อร่างกายแก่เจ้าหน้าที่ พบว่าทรัพย์สินดังกล่าวบางอย่างไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพที่ได้มีไว้หรือได้ใช้กระทำความผิดในการประทุษร้ายต่อร่างกายใด ๆ การตีความการยึดทรัพย์สินจึงยังไม่ชัดเจนว่าทรัพย์สินแบบใดที่สามารถยึด หรืออายัดได้ ซึ่งในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการยึดทรัพย์สินที่มีใช้เป็นอาวุธ เช่น ไม้กวาด เครื่องขยายเสียง แผ่นป้าย ใบปลิว เป็นต้น

ดังนั้น อำนาจการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ควรจะริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะมิได้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมว่าให้ริบทรัพย์สินที่ศาลริบควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยกระทำความผิดโดยทรัพย์สินควรมีสภาพเป็นอาวุธ เช่น มีด ปืน ระเบิด เป็นต้น ยังหมายรวมถึงสิ่งที่มีงหมายใช้เป็นอาวุธ เช่น ขวดแก้ว ทุ่นไม้ ก้อนอิฐ เป็นต้น

การชุมนุมสาธารณะเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจนขึ้นด้วย

แม้ว่าข้อเรียกร้องในบางกรณีที่แสดงออกมาจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถูกมองว่าเป็นเกมการเมืองเพื่อต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม จึงทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและเปราะบาง สามารถกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจเพื่อนำมาโจมตีกลุ่มผู้มีความคิดเห็นต่างได้ การชุมนุมสาธารณะภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ส่งผลให้มีการชุมนุมอย่างกว้างขวาง เกิดข้อเรียกร้องหรือคัดค้านต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ปัจจุบันการชุมนุมและการแสดงออกทางความคิดเห็นมีวิวัฒนาการและพัฒนาไปมาก เนื่องจากการนัดรวมตัวเพื่อมาชุมนุมสามารถทำได้ง่ายขึ้นโดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าสื่อสารผ่านโซเชียลมีเดีย ดังนั้น เสรีภาพการแสดงออกภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จำเป็นที่จะต้องมีความรอบคอบในการบังคับใช้การวิเคราะห์ปัญหา การใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม มักเกิดปัญหาการตีความว่าการชุมนุมสาธารณะในลักษณะใดจึงจะถือเป็นการชุมนุมโดยสงบ การจัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านดังกล่าวของพลเมืองควรต้องดำเนินควบคู่กันไปได้อย่างเหมาะสมระหว่างบริบททางสังคมและหลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญจำเป็นทั้งในทางการสร้างความคิดฐานรากทางการเมืองและการปฏิบัติของรัฐต่อประชาชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

ผลการบังคับใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และข้อเสนอแนะ

การควบคุมดูแลการชุมนุม

ปัญหา

ศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม และวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งคัดค้านคำสั่งของจนท. ที่ได้สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมที่ศาลยุติธรรมใช้ดุลพินิจและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

ข้อเสนอแนะ

ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่ง/ศาลจังหวัด แล้วให้ศาลแพ่ง/ศาลจังหวัดดำเนินการแจ้งและส่งคำร้องขอไปยังศาลปกครองหรือศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาเป็นการด่วน และให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือจนท. ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ปัญหา

การให้ดุลพินิจแก่จนท. ในการพิจารณาห้ามชุมนุมในบางพื้นที่โดยไม่มีกำหนดระยะรัศมีหรือขอบเขตที่ชัดเจน หรือการสลายการชุมนุมของจนท. ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้กำลังหรือวิธีปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะไว้ ใน พ.ร.บ.ฯ ส่งผลขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ข้อเสนอแนะ

ควรมีการเพิ่มเติมการให้ดุลพินิจของ จนท. ทั้งผู้รับแจ้งและผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมให้ชัดเจน โดยนำคู่มือปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะมาพิจารณา หรืออาจมีการแต่งตั้ง กกท. ร่วมระหว่าง จนท. รัฐ นักวิชาการ และภาคประชาชน ให้เป็นผู้พิจารณา ร่วมกันในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ต้องยุติการชุมนุม

นियามการชุมนุมสาธารณะ

1. ผู้จัดการชุมนุม

ปัญหา

กำหนดความหมายอย่างกว้างทำให้เกิดปัญหาการกำหนดขอบเขตที่ไม่ชัดเจนและคลุมเครือเกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม แต่แสดงออกทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าเป็นผู้จัดการหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่ตั้งใจ

ข้อเสนอแนะ

ปรับบทนิยามเป็นบุคคลที่ได้แสดงเจตนาโดยเปิดเผยว่าเป็นผู้จัดการชุมนุม และเป็นผู้ชักชวนอย่างเปิดเผยต้องแจ้งชื่อต่อสาธารณชนและจนท. ดำรงโดยระบุอย่างชัดเจนและควรมีข้อยกเว้นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุมด้วยในกรณีที่ผู้เข้าร่วมจำนวนมากและใช้เวลานาน

2. การชุมนุมสาธารณะ

ปัญหา

เกิดการตีความว่าการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวก็อาจถูกพิจารณาว่าเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” ได้ รวมถึงทุกการชุมนุมที่ครอบคลุมถึงการชุมนุมขนาดเล็ก และอาจรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมในระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้น ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ กลายเป็นการชุมนุมสาธารณะที่แม้จะไม่ตรงกับ ความหมายของการชุมนุมโดยทั่วไป

ข้อเสนอแนะ

ควรกำหนดจำนวนผู้ชุมนุมสาธารณะขั้นต่ำอย่างชัดเจนว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ และเพิ่มความหมายการชุมนุมสาธารณะว่าการชุมนุมมีลักษณะเรียกร้อง คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป

การรับทรัพย์สิน

ปัญหา

การตีความการยึดทรัพย์สินยังไม่ชัดเจนว่าทรัพย์สินแบบใดที่สามารถยึด หรืออายัดได้ ปรากฏว่ามีกรณียึดทรัพย์สินที่มีใช้เป็นอาวุธ เช่น ไม้กวาด เครื่องขยายเสียง แผ่นป้ายใบปลิว เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ให้ระบุทรัพย์สินที่ศาลสมควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลมีไว้หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด โดยทรัพย์สินควรมีสภาพเป็นอาวุธ เช่น มีด ปืน ระเบิด รวมถึงสิ่งที่มีนัยหมายถึงเป็นอาวุธ เช่น ขวดแก้ว ก่อนไม่

พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

การแจ้งการชุมนุม

ปัญหา

- ต้องแจ้งการชุมนุมทุกการชุมนุมล่วงหน้าอย่างน้อย 24 ชม. และผู้รับแจ้งต้องทำสรุปสาระสำคัญแจ้งกลับไปยังผู้แจ้งฯ ภายใน 24 ชม. ตามระยะเวลาก่อนการชุมนุม จึงเป็นปัญหาของระยะเวลาที่ทับซ้อนกันระหว่างผู้แจ้งและผู้รับแจ้ง
- มีจำนวนช่องทางการแจ้งเพียง 3 ช่องทาง คือ ทำเป็นหนังสือ แจ้งทางโทรสาร และอีเมล ไม่หลากหลายและไม่สะดวกต่อการแจ้ง

ข้อเสนอแนะ

- ควรขยายระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชม. เพื่อป้องกันปัญหาของการซ้อนทับทางด้านเวลาระหว่างผู้แจ้งและผู้รับแจ้ง
- เพิ่มช่องทางการแจ้งการชุมนุมที่หลากหลาย และต้องสามารถยืนยันตัวบุคคลได้ เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ หรือผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับแจ้งการชุมนุม เป็นต้น

พื้นที่การชุมนุมสาธารณะ

ปัญหา

ไม่มีการจำแนกประเภทตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ คือ
1) พื้นที่แบบเปิด และอาจนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายเว้นการควบคุมการชุมนุมในพื้นที่ปิด เนื่องจากไม่กระทบความปลอดภัยต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งควรใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมเฉพาะในพื้นที่ปิดเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

ควรเพิ่มคำอธิบายพื้นที่การชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน คือ
1) ที่สาธารณะแบบเปิดโล่ง และ
2) ที่สาธารณะแบบปิด และอาจนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายเว้นการควบคุมการชุมนุมในพื้นที่ปิด เนื่องจากไม่กระทบความปลอดภัยต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งควรใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมเฉพาะในพื้นที่ปิดเท่านั้น

3. ความปลอดภัยสาธารณะ

ปัญหา

ไม่มีการบัญญัติคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” จึงเป็นข้ออ้างในการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมตามมาตรา 7

ข้อเสนอแนะ

ควรเพิ่มนิยาม “ความปลอดภัยสาธารณะ” หมายถึง ความปลอดภัยของบุคคลจากภัยอันตราย ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน

สารบัญ

หน้า

คำนำ	ก
บทสรุปเชิงนโยบาย	ข
สารบัญ	ฅ
บทนำ	1
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558	7
กฎหมายการประชุมสภาฯของต่างประเทศ	15
1. ฝรั่งเศส	15
2. เกาหลีใต้	17
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558	21
บทสรุป ข้อสังเกตบางกรณีศึกษา และข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย	44
1. การควบคุมดูแลการประชุม	45
2. คุณภาพของเจ้าหน้าที่	46
3. นิยามของการประชุมสภาฯ	48
4. พื้นที่การประชุมสภาฯ	51
5. การแจ้งประชุมสภาฯ	52
6. การรับทรัพย์สิน	58
บรรณานุกรม	60

บทนำ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมทางการเมือง การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกทางการเมืองอีกวิธีหนึ่ง ที่ประชาชนจะได้สื่อสารความต้องการและความเดือดร้อนของตนไปสู่ผู้มีอำนาจ ซึ่งในระดับระหว่างประเทศได้มีการยอมรับการชุมนุมอย่างสงบในที่สาธารณะในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ข้อ 20(1) บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ” นอกจากนี้ ยังได้รับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant and Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 21 บัญญัติว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการคุ้มครองไม่สามารถจำกัดการใช้สิทธินี้ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้โดยกฎหมายและเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย การสาธารณสุข ความสงบเรียบร้อยศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ดังนั้น รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยจะให้การรับรองต่อเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันการชุมนุมสาธารณะก็มีใช้สิ่งทีกระทำได้อย่างปราศจากขอบเขต เพราะการชุมนุมสาธารณะอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ดังนั้น รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยจะให้การรับรองต่อเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันการชุมนุมสาธารณะก็มีใช้สิ่งทีกระทำได้อย่างปราศจากขอบเขต เพราะการชุมนุมสาธารณะอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ดังนั้น ในอีกด้านหนึ่งจึงมีการจำกัดขอบเขตของการชุมนุมเกิดขึ้นพร้อมกันไปด้วยเช่นกัน แต่การจำกัดขอบเขตดังกล่าวก็อยู่บนหลักการว่าไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อหลักการของการชุมนุมสาธารณะ (ก้อนนภา ชินวงศ์, 2565, น. 47)

สำหรับประเทศไทยได้รับรองสิทธิการชุมนุมมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2589 จนถึงปัจจุบันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” แต่การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นต้องอยู่ในขอบเขตแห่งสิทธิของตน โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อันเป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ทำให้เกิดมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นสังคมที่มีความเท่าเทียม จากสถานการณ์ที่ผ่านมาหลายครั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพที่มีการพัฒนารูปแบบในหลายมิติ และมีการปะทะระหว่างผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งในหลายกรณีการจัดการชุมนุมและการสลายการชุมนุมนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน สะท้อนให้เห็นว่าการชุมนุมประท้วงของประเทศไทยมีความไม่ปลอดภัยทั้งกลุ่มผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ความรุนแรงของการชุมนุมหลายรูปแบบ ด้วยเหตุที่การชุมนุมเป็นช่องทางที่ประชาชนจะใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในการแสดงออกทางการเมือง อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ที่ผ่านมาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะพบว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในประเทศไทยยังมีปัญหาความสับสน หรือยังมีความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของหลักการที่ต้องอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาขอบเขตในการใช้เสรีภาพ ปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น ดังกรณีการปิดทำเนียบ การปิดสนามบิน การชุมนุมยึดเยื่อเป็นระยะเวลานานกว่า 100 วัน การชุมนุมที่พิพาทซึ่งมีการรบกวนการประชุมสุดยอดอาเซียน ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ “ไม่สงบ” และ “มีอาวุธ” (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2552, น. 1-9) ดังนั้นการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วงทางการเมืองจะมีการเทียบเคียงบังคับใช้กฎหมายฉบับอื่น ๆ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะตามสถานการณ์ คือ (ฐิติกร สังข์แก้ว, ม.ป.ป.)

1. กฎหมายในสถานการณ์ปกติ อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

2. กฎหมายในสถานการณ์ไม่ปกติ เป็นการใช้อำนาจความมั่นคง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละฉบับและมุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย จากสภาพปัญหาข้างต้น จึงเป็นที่มาของแนวความคิดในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ที่ควรจะมีการกำหนดมาตรการในการใช้เสรีภาพ และเมื่อมีการกำหนดแล้วควรมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการอย่างไรเพื่อให้ได้ข้อตกลงและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ตลอดจนให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นเครื่องมือที่จะสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประเทศส่วนรวม ทำให้นับแต่ปี 2550 เป็นต้นมาได้มีร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. มีผู้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานกฎหมาย, 2554, น. 1-4)

1. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2554

2. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551

3. ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยนายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2552

4. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2553

5. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. เสนอโดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2554

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 9 มีนาคม 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติอนุมัติให้ถอนร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่ 2) ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่ 3) และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. (ฉบับที่ 5) ออกจากระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่ 1 คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. (ฉบับที่ 4 นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

เมื่อคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 10 มีนาคม 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง 229 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 85 เสียง และงดออกเสียง (ไม่มี) และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 36 คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการ โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน ทั้งนี้ พรรคเพื่อไทยได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะไม่เสนอรายชื่อกรรมการในสัดส่วนของพรรค จำนวน 12 คน ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 20 เมษายน 2554 และคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 21 เมษายน 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อจบการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราแล้ว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 27 เมษายน 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม โดยลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติด้วยคะแนนเสียง 217 เสียง ไม่เห็นชอบ 8 เสียง และงดออกเสียง 41 เสียง เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 2 พฤษภาคม 2554 เนื่องจากขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2554 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ส่งผลให้วาระของสภาผู้แทนราษฎรและวาระของรัฐบาลสิ้นสุดลงไปในคราวเดียวกัน ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้ง

ทั่วไป เมื่อวันอาทิตย์ที่ 3 กรกฎาคม 2554 ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้ร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ต่อรัฐสภาภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไป ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันตกไปตามมาตรา 153 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ 2, 2554, น. ๓-๗)

ต่อมาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 14 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 13/2558 วันพฤหัสบดีที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 และลงมติรับหลักการแห่งราชพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ไว้พิจารณา ต่อจากนั้นที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา จำนวน 22 คน กำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน และให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาเรียงลำดับตามมาตรา และการพิจารณาในวาระที่ 3 ขั้นการลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ เมื่อจบการพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราแล้ว ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาต่อไปในวาระที่ 3 ขั้นการลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2558 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2558 โดยลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติด้วยคะแนนเสียง 158 เสียง ไม่เห็นชอบ (ไม่มี) งดออกเสียง 4 เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง 1 เสียง เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว และได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 163 ก วันที่ 14 กรกฎาคม 2558 ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และมีผลใช้บังคับในวันที่ 13 สิงหาคม 2558 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3, 2558, น. 1-5)

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของไทย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม

อันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ทำให้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะในภาวะปกติ ส่วนในยามที่ประเทศอยู่ในสภาวะการฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะสงคราม เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะถูกจำกัดโดยกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎอัยการศึกเช่นเดิม อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2566, น. 1-2)

แม้ว่าการชุมนุมสาธารณะจะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของตน แต่การชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ สวัสดิภาพ สุขอนามัย และจิตใจของบุคคลโดยทั่วไป รวมทั้งความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฉะนั้น ประชาชนผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมจึงต้องไม่กระทำการที่เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และในส่วนของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายก็ต้องควบคุมดูแลการชุมนุมให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในภาวะที่บ้านเมืองเป็นปกติ ออกมาใช้บังคับเป็นครั้งแรก จึงมีปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ อาทิ ขอบเขตของการชุมนุม เงื่อนไขการจัดการชุมนุม อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจัดการชุมนุม ที่อาจนำไปสู่ปัญหาการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยไม่ชอบธรรม ดังกรณีในการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 76 วันพุธที่ 15 ธันวาคม 2564 ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชน กรณีขอให้คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2564 โดยมีประเด็นร้องเรียน คือ

1. ที่มาของการยิงกระสุนและการตัดแปลงการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่
2. เจ้าหน้าที่ไม่มีการแจ้งเตือนและไม่ได้ส่งสัญญาณก่อนการยิงเห็นว่าการระงับเหตุของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ รวมถึงควรตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติตามหลักการแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือไม่
3. เกิดการยั่วยุผู้ชุมนุมซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 79 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการผิดวินัยร้ายแรง การเหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการหรือในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการอ้างพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) ที่บัญญัติว่าห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทำให้ข้ออ้างฉบับนี้ครอบคลุมทุกกรณี แม้จะเป็นการชุมนุมโดยสงบ และส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความเกรงกลัวกฎหมาย ไม่เห็นความสำคัญของสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการได้รับข้อเสนอและข้อสังเกตของผู้ร้องเรียน และจะสอบถามข้อเท็จจริงในแนวทางปฏิบัติ แผน ระเบียบและขั้นตอนในการควบคุมฝูงชนกรณีการชุมนุมสาธารณะกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป โดยจะส่งข้อร้องเรียนให้ผู้เกี่ยวข้อง และจะแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้ร้องทราบต่อไป (บันทึกการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเมืองฯ, 2564, น. 3-4)

จากปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายดังข้างต้น ประกอบกับมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป (ประภาดา ชอบชื่นชม, 2562, น. 189-190)

ด้วยเหตุที่การชุมนุมสาธารณะเป็นรูปแบบการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน ซึ่งพัฒนาต่อยอดมาจากการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (Collective) นับแต่มีการแสดงการเคลื่อนไหวหรือการชุมนุมภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ยังมีทบทบัญญัติบางประการที่เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่อาจไม่เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ จึงเป็นสิ่งที่ควรต้องมีกระบวนการศึกษาเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปตามขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด โดยที่ไม่กระทบสิทธิของผู้อื่น และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีแนวทางในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 เพราะสิทธิเสรีภาพการแสดงออกแม้จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่การแสดงออกของสิทธิดังกล่าวย่อมต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะควรที่จะมีการวิเคราะห์สิทธิในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบัน จากการศึกษาผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับการศึกษากฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว และมีข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบททางสังคมของไทย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

การชุมนุมสาธารณะเป็นกิจกรรมการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย เป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบหนึ่ง ถึงแม้ว่าการชุมนุมสาธารณะจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพพื้นฐานที่ในระดับสากลรับรอง แต่ความเสี่ยงในการเกิดอันตรายในการชุมนุมก็ยังเป็นที่ปรากฏ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องคำนึงว่าการชุมนุมสาธารณะต้องมีขอบเขต ดังนั้น การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและขอบเขตการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น แต่ละประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีอาจกำหนดรูปแบบหรือแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันตามบริบทสังคมของแต่ละประเทศ

สำหรับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของผู้อื่น โดยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีสาระสำคัญ ดังนี้ (พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, 2558)

1. ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 4 มีการกำหนดบทนิยาม ดังนี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า รวมถึง ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

2. หลักเกณฑ์ทั่วไปในการชุมนุม

มาตรา 6 บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาลและศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่ดังกล่าว โดยให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย รวมถึงห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะในระยะรัศมี 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาท พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ (มาตรา 7) นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 8)

- 1) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- 2) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- 3) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- 4) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ
- 5) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ทั้งนี้ หากผู้ใดฝ่าฝืนชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 10 บัญญัติว่า ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง คือ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งนี้ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ทั้งนี้ หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่แจ้งการชุมนุมต้องระวางโทษปรับไม่เกิน

10,000 บาท (มาตรา 28) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 6 หรือไม่แจ้งการชุมนุมหรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาการชุมนุม ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 14)

4. หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

4.1 หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม

มาตรา 15 บัญญัติกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- (2) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 16
- (3) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
- (4) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (1) และ (2)
- (5) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16
- (6) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น
- (7) ไม่ใช่เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

4.2 หน้าที่ของผู้ชุมนุม

มาตรา 16 กำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร
- (2) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี
- (3) ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืนหรือสิ่งทีอาจนำมาใช้ได้ อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่
- (4) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
- (5) ไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ
- (6) ไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(7) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(8) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(9) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ทั้งนี้ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง และหากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลา 24 ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการชุมนุม ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (1) (2) หรือ (3) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5. การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 19 บัญญัติว่า ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ เป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีหน้าที่ ดังนี้

- 1) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม
- 2) รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ใกล้เคียง
- 3) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม
- 4) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่ชุมนุม
- 5) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่นั้นปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

หากเกิดการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีวิธีดำเนินการดังนี้ (“สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ตอนที่ 2)”, 2559)

1) เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องดำเนินการประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือแก้ไขการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้วแต่กรณี

(1) กรณีเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องประกาศให้เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ

- เมื่อการชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

- เมื่อมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยไม่แจ้งการชุมนุมหนังสือต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

- เมื่อผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งได้แจ้งการชุมนุม ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แก้ไขการชุมนุมสาธารณะที่อาจขัดต่อมาตรา 7 หรือมาตรา 8 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งห้ามชุมนุมของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

- เมื่อมีการจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นหลังจากที่ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมที่ยื่นคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา

(2) กรณีเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการจะต้องประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ

- เมื่อผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนเข้าชุมนุมในพื้นที่ต้องห้าม

- เมื่อมีการจัดการชุมนุมสาธารณะกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ ต้องห้าม

- เมื่อผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือ ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการแจ้งและดูแลการชุมนุม

- เมื่อผู้จัดการชุมนุมแจ้งการชุมนุมสาธารณะแต่มิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม แล้วมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม โดยไม่ได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ

- เมื่อผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

- เมื่อผู้จัดการชุมนุมที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะไว้แล้ว จัดให้มีการชุมนุมต่อไปเกินกว่าระยะเวลาที่แจ้งไว้ โดยไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะภายในเวลา 24 ชั่วโมง ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการชุมนุมที่ได้แจ้งไว้

2) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้วแต่กรณี เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องร้องขอต่อศาลแพ่งและ

ศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น

3) หากศาลมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมตามที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ เจ้าหน้าที่พนักงานบังคับคดีก็ต้องนำคำสั่งศาลมาปิดประกาศไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปทราบคำสั่งศาล และหากผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ” ก็จะต้องดำเนินการดังนี้ (1) รายงานให้ศาลทราบ (2) ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมาตรของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม ทั้งนี้ก็จะมีการตั้ง “ผู้ควบคุมสถานการณ์” ขึ้นมา (3) ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด (4) ห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และ (5) ให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

4) เมื่อเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะและปริมาตรของพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ควบคุม พร้อมทั้งประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากพื้นที่ระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้ว ยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต หรือมีบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องถือว่าผู้ชุมนุมนั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า ทำให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับกุมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ก็จะดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

6. บทกำหนดโทษ

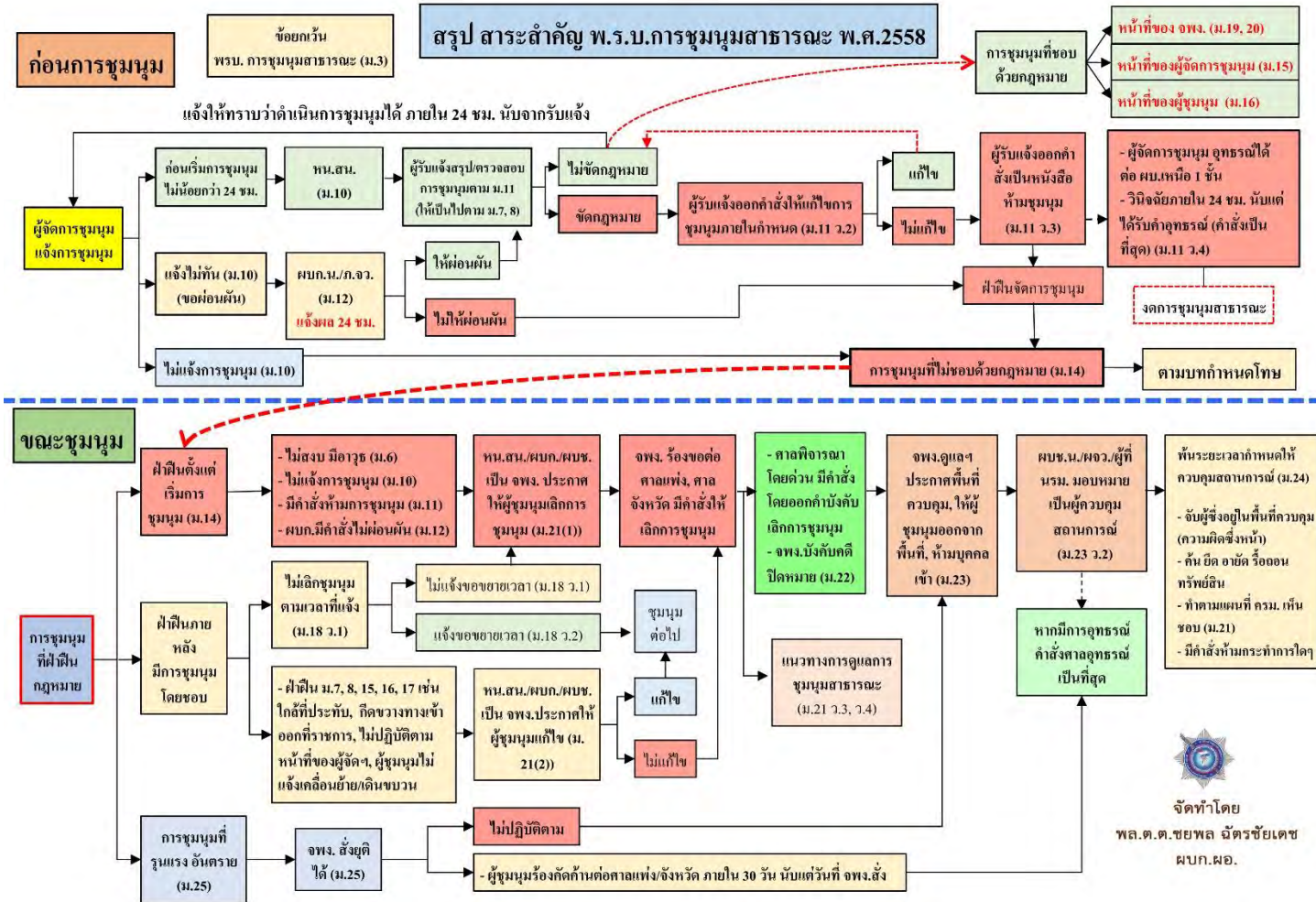
ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง และหากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลา 24 ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการชุมนุม ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (1) (2) หรือ (3) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 (5) หรือมาตรา 23 ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องระวาง

โทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้ แต่หากมีการพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม แล้วอาวุธนั้นเป็นปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมที่ยึดไว้จากการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสีย ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ตามมาตรา 35 (อริยพร โพธิ์ใส, 2563, น. 139-143)

ภาพที่ 1 ผังการดำเนินการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558



จัดทำโดย
พล.ต.ต.ชยพล ฉัตรชัยเดช
ผบก.ผอ.

ที่มา: ชยพล ฉัตรชัยเดช, ม.ป.ป., สรุปสาระสำคัญของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, สืบค้นจาก <http://thaicrimes.org/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8% %B8/>

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

ด้วยการชุมนุมสาธารณะถือเป็นสิทธิเสรีภาพการแสดงออกอย่างหนึ่งตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ประเทศที่ได้เข้าเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงได้นำหลักการของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวมาเป็นกรอบของการวางหลักกฎหมายชุมนุมสาธารณะภายในประเทศตน โดยได้นำกรณีตัวอย่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส และเกาหลีใต้มาเป็นตัวอย่างการศึกษา โดยสามารถสรุปหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ ฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดได้ ดังนี้

1. ประเทศฝรั่งเศส

รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพการชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi du 30 Juin 1881 sur la liberté de reunion) กำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ ฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดไว้ ดังนี้ (อูซนิย์ เอมศิรินันท์, 2557, น. 14-30)

ประชาชนสามารถชุมนุมในที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนบุคคลได้ ยกเว้นที่ไม่ใช่ถนนสาธารณะสำหรับสัญจรไปมาเท่านั้น โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และการชุมนุมสาธารณะจะต้องยุติภายในเวลา 23.00 น. เว้นแต่สถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะจะมีกำหนดปิดภายหลังจากเวลา 23.00 น. ในกรณีนี้ผู้ชุมนุมสามารถที่จะชุมนุมต่อไปจนถึงระยะเวลาปิดสถานที่นั้นได้ และต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือการก่อให้เกิดความเสียหายในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ

ในการชุมนุมสาธารณะครั้งหนึ่งจะต้องมีผู้รับผิดชอบการชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ที่ต้องระบุตัวตนอย่างชัดเจน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมาย ห้ามกระทำการใดๆ ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ถ้าหากการชุมนุมละเมิดกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ทั้งหมดเกี่ยวกับการชุมนุมนั้น และให้ถือว่าการชุมนุมเป็นอันยุติทันที หากการชุมนุมนั้นจะต้องใช้หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะ กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นที่สัญจรได้ ประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (Code de la sécurité intérieure) จึงกำหนดให้ผู้รับผิดชอบต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ที่มีการชุมนุม ณ ที่ทำการเทศบาลหรือที่ศาลากลางจังหวัด ส่วนในกรุงปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งสำนักงานตำรวจปารีส เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการชุมนุม วัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้ เส้นทางที่จะใช้ในการเดินขบวน จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยประมาณ พร้อมระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับผิดชอบ ก่อนที่จะมีการใช้หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 วัน หรืออย่างมาก 15 วัน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการแจ้งนั้นมีรายละเอียดที่ครบถ้วนถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะต้องออกไปรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ผู้รับผิดชอบ ในทางกลับกันถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนสาธารณะอาจทำให้สังคมเกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่สามารถที่จะห้ามมิให้มีการชุมนุมบนถนนสาธารณะได้ โดยต้องแจ้งแก่ผู้รับผิดชอบเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนที่จะมีการชุมนุม

เช่นกัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 (Loi n 55-385 du 3 Avril 1955 relative l'état d'urgence) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถห้ามการชุมนุมเป็นการเฉพาะ หรือเป็นการทั่วไป เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชาวฝรั่งเศสได้ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 7,500 ยูโร กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งห้ามการประท้วงหรือชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง หรือกรณีที่มีการประกาศใช้กฎ อัยการศึก (Code de la defense) ให้โอนอำนาจจากฝ่ายพลเมืองให้ฝ่ายทหาร และทหารสามารถ ห้ามการชุมนุมสาธารณะได้

โดยความผิดและโทษที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ

1. การไม่แจ้งการชุมนุม แจ้งรายละเอียดไม่ครบถ้วน หรือแจ้งไม่ถูกต้องต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 7,500 ยูโร
2. หากผู้ชุมนุมจงใจปิดหน้าโดยไม่มีเหตุผลในระหว่างหรือภายหลังการชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร
3. ผู้ใดขัดขวางเสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม สาธารณะ เดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร
4. หากมีการใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สินต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะก่อให้เกิดความไม่สงบ และเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้ยุติ การชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร
5. หากผู้ชุมนุมพกอาวุธต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร หากผู้ชุมนุม พกพาอาวุธภายหลังได้รับคำสั่งต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร
6. หากผู้ชุมนุมพกพาอาวุธและจงใจปิดบังหน้าตาเพื่อไม่ให้ระบุตัวตนได้ต้องระวาง โทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร
7. การปลุกกระดมให้ผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกกระดมนั้นได้ผลต้องระวางโทษจำคุก 7 ปี และปรับ 100,000 ยูโร
8. บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษอาจถูกเพิกถอนสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางแพ่ง สั่งห้ามมิให้พกอาวุธเป็นระยะเวลา 5 ปี หรือถูกริบอาวุธ หากเป็นชาวต่างชาติจะถูกเนรเทศเป็นการ ถาวรหรือไม่น้อยกว่า 10 ปี แต่เมื่อศาลได้คำนึงลักษณะการกระทำความผิด และลักษณะนิสัยของผู้กระทำความผิด ศาลอาจไม่ออกคำสั่งดังข้างต้นได้ (สุชาภักดิ์ โศภิตเวศย์มนตรี, 2564, น. 86-88)

2. ประเทศเกาหลีใต้

เกาหลีใต้มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนสาธารณะ ค.ศ. 1960 (The Assembly and Demonstration Act 1960) แก้ไขครั้งล่าสุด ค.ศ. 2007 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการชุมนุมและการเดินขบวน วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อสร้าง “ความสมดุลอย่างเหมาะสม” ระหว่างการประกันสิทธิและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในการชุมนุมและการเดินขบวน โดยการคุ้มครองพลเมืองจากการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้หลักประกันอย่างสูงสุดในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย (นิฐิณี ทองแท้, 2557, น. 92–113)

กฎหมายได้ให้สิทธิการแสดงความเห็น และเสรีภาพการชุมนุมหรือสมาคมของประชาชนเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าไปรวมกลุ่มกันได้ เช่น พื้นที่โล่ง ถนน ลานสาธารณะ เป็นต้น กำหนดให้มีผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งภายในรัศมี 100 เมตร จากขอบเขตสำนักงานหรือสถานที่พำนัก อาทิ รัฐสภา องค์การศาล ที่พักประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา ประธานศาล นายกรัฐมนตรี สถานเอกอัครราชทูต โดยให้หัวหน้าสถานีตำรวจในพื้นที่เป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ชุมนุม ให้ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องทำการแจ้งการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจควบคุมดูแลพื้นที่ที่จัดการชุมนุม เป็นเวลาตั้งแต่ 48–720 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น โดยในการแจ้งต้องมีรายละเอียดเช่น วัตถุประสงค์ วันและเวลาในการชุมนุมหรือเดินขบวน สถานที่ รายละเอียดผู้จัดการชุมนุม เป็นต้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับการแจ้งจะต้องทำการออกใบรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที หากการแจ้งไม่สมบูรณ์ต้องแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมทำการแก้ไขให้สมบูรณ์ ภายใน 12 ชั่วโมงนับตั้งแต่การออกใบรับแจ้ง การแจ้งการแก้ไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุถึงรายการที่จะต้องทำการแก้ไข และผู้จัดการชุมนุมต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากได้รับแจ้ง นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุมยังต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในจำนวนที่เหมาะสมเป็นผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุม เพื่อช่วยควบคุมดูแลการชุมนุมให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีให้จัดการชุมนุมก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตก

หากมีการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ชีวิต หรือทรัพย์สินของประชาชน กล่าวคือ 1) ครอบครองหรือใช้เครื่องมือที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือเป็นภัยต่อชีวิตผู้อื่น เช่น ปืน วัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก ท่อนไม้ ก้อนหิน เป็นต้น หรือกระทำการบังคับให้ผู้อื่นครอบครอง หรือใช้เครื่องมือเหล่านี้ 2) ก่อความไม่สงบเรียบร้อย เช่น ความรุนแรง การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง เป็นต้น 3) การกระทำที่ปรากฏชัดเจนว่าไม่ปฏิบัติตามข้อมูลดังที่ได้แจ้งไว้ทั้งวัตถุประสงค์ วันและเวลา สถานที่ วิธีการ โดยเจ้าหน้าที่สามารถยุติการชุมนุมในที่สาธารณะได้ ทั้งนี้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวน (Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations) ในการให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจเกี่ยวกับ 1) การออกประกาศห้ามหรือการจำกัดการชุมนุมหรือเดินขบวน 2) การวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้จัดการชุมนุม กรณีถูกสั่งให้ยุติการชุมนุม 3) การสอบสวนคดีเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน 4) ดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของการชุมนุม คณะกรรมการที่

ปรึกษาการประชุมและการเดินขบวนมีจำนวนไม่เกิน 7 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ซึ่งให้หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการที่คัดสรรจากความเป็นมืออาชีพและความยุติธรรม ให้มาจากนักกฎหมาย (Lawyers) ศาสตราจารย์ (Professors) ในมหาวิทยาลัย ตัวแทนองค์กรภาคสังคม (NGOs) และผู้แทนประชาชนที่มีเขตพำนักในเขตพื้นที่การประชุมนั้น เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ และเสรีภาพของการประชุมและการเดินขบวน

สำหรับบทลงโทษในกรณีการประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ

1. การประชุมหรือการเดินขบวนที่แสดงอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดการคุกคามโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยการใช้ความรุนแรงหมิ่น การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 ล้านบาท
2. หากผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินขบวน ไม่แจ้งรายละเอียดข้อมูลต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจตั้งแต่ 720 ชั่วโมงถึง 48 ชั่วโมงก่อนที่จะเริ่มการประชุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 ล้านบาท
3. หากผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนกระทำการที่เข้าข่ายลักษณะครอบครองหรือใช้เครื่องมือที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือเป็นภัยต่อชีวิตผู้อื่น เช่น ปืน วัตถุระเบิด ดาบ ท่อนเหล็ก ท่อนไม้ ก้อนหิน หรือกระทำการบังคับให้ผู้อื่นครอบครองหรือใช้เครื่องมือเหล่านี้หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย หรือการกระทำที่ปรากฏชัดเจนว่าไม่ปฏิบัติตามข้อมูลดังที่ได้แจ้งไว้ ทั้งวัตถุประสงค์วันและเวลา สถานที่ วิธีการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท
4. หากผู้จัดการชุมนุมทำการยุยงหรือโฆษณาชวนเชื่อการประชุมหรือการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือการประชุมที่แสดงอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดการคุกคามโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยการใช้ความรุนแรงหมิ่น การคุกคาม การทำลาย การลอบวางเพลิง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท
5. หากมีการชุมนุมไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนด ชุมนุมในรัศมี 100 เมตร จากขอบเขตสำนักงานหรือสถานที่พำนัก อาที่ รัฐสภา องค์การศาล ที่พักประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา ประธานศาล นายกรัฐมนตรี สถานเอกอัครราชทูต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท
6. หากผู้จัดการชุมนุมแจ้งรายละเอียดการประชุมอันเป็นเท็จ ฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจในกรณีที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือการยัดเครื่องเสียงไว้เป็นการชั่วคราว หรือกระทำการชักนำผู้ที่อยู่ภายนอกกรอบ ๆ บริเวณสถานที่ชุมนุมเข้าร่วมชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5 แสนบาท โดยศาลมีอำนาจลงโทษกักขังแทนการจำคุกได้

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะทั้ง 3 ประเทศ คือ ประเทศไทย ฝรั่งเศส และเกาหลีใต้ พบว่ามีความต่างกันหลายประเด็น กล่าวคือ การกำหนดพื้นที่ชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยจะมีความคล้ายคลึงกับของฝรั่งเศสที่กำหนดให้พื้นที่การชุมนุมสาธารณะมีได้ทั้งพื้นที่เปิด และพื้นที่ปิด ในขณะที่เกาหลีใต้กำหนดพื้นที่การชุมนุมในพื้นที่แบบเปิด ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดพื้นที่การชุมนุมสาธารณะเฉพาะแบบเปิดเพียงอย่างเดียวให้อยู่ภายใต้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะส่งผลให้การควบคุมมีความง่ายกว่า และไม่เป็นภาระต่อเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการชุมนุมมากเกินไป เพราะการชุมนุมในพื้นที่ปิดนั้นมิได้กระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไปหรือทรัพย์สินสาธารณะ ส่วนการแจ้งการชุมนุมนั้น พบว่าทั้งฝรั่งเศสและเกาหลีใต้นั้นกำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าค่อนข้างมาก โดยกำหนดให้แจ้งการชุมนุมไม่ต่ำกว่า 48 ชั่วโมง และผู้รับแจ้งการชุมนุมต้องพิจารณาการชุมนุมในถูกต้องตามกฎหมาย หากมีกรณีการแจ้งการชุมนุมที่ไม่ครบถ้วนผู้รับแจ้งจะต้องแจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง (ฝรั่งเศส) และ 12 ชั่วโมง (เกาหลีใต้) จึงเป็นข้อดีที่ทำให้ผู้แจ้งการชุมนุมมีเวลาการปรับแก้ไขการชุมนุมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่กำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ภายหลังจากการแจ้งการชุมนุมแล้วผู้รับแจ้งการชุมนุมจะต้องส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง เมื่อพิจารณาระยะเวลาการแจ้งและการรับแจ้งเห็นว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่ซ้อนทับกัน ส่งผลให้ผู้แจ้งการชุมนุมอาจไม่สามารถปรับแก้ไขการชุมนุมให้ถูกต้องได้ทันก่อนการชุมนุม เนื่องจากมีระยะเวลาการแก้ไขน้อยและอาจมีการเตรียมการชุมนุมไปแล้วบางส่วน เพราะหากผู้รับแจ้งการชุมนุมแจ้งให้มีการแก้ไขการชุมนุมในระยะเวลาที่กระชั้นชิดกับการชุมนุมมากเกินไป ก็อาจทำให้การชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขการชุมนุมได้ นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนผู้จัดการชุมนุมยังพบความแตกต่างของทั้ง 3 ประเทศ กล่าวคือ ฝรั่งเศสกำหนดให้จะต้องมีผู้รับผิดชอบการชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ส่วนเกาหลีใต้นั้นกำหนดให้เพิ่มผู้ช่วยจัดการชุมนุมในจำนวนที่เหมาะสมกับการชุมนุมนั้น ๆ ซึ่งการกำหนดจำนวนผู้ดูแลการชุมนุมนับเป็นข้อดีให้มีการทราบว่าใครเป็นผู้จัดการชุมนุมที่ชัดเจน และมีการบรรยายละเอียดทั้งในฐานะผู้จัดการชุมนุมและผู้ช่วยจัดการชุมนุม จึงทำให้ง่ายต่อการประสานกับผู้รับแจ้งการชุมนุมและผู้ดูแลการชุมนุม แต่ของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดจำนวนผู้แจ้งการชุมนุมที่แน่นอน เพียงระบุความหมายของผู้จัดการชุมนุมว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้เชิญชวนให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ หรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น การให้คำนิยามดังกล่าวส่งผลให้เกิดการตีความอย่างกว้างว่า หากมีการแชร์ข้อความผ่านทางโซเชียลมีเดียย่อมอนุมานได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้จัดการชุมนุม ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการชุมนุมสาธารณะในภายหลังได้

ส่วนช่วงเวลาการชุมนุมทั้งของประเทศไทยและฝรั่งเศสต่างกำหนดช่วงเวลาการชุมนุมที่ชัดเจนคือมิให้มีการชุมนุมเกิน 24.00 นาฬิกา และ 23.00 นาฬิกา ตามลำดับ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังกำหนดมิให้มีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกาถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งนับเป็นจุดเด่นที่มีการกำหนดระยะเวลาการชุมนุมที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบพื้นที่การชุมนุมที่มีผู้ใช้เข้าร่วมชุมนุมได้รับทราบระยะเวลาการชุมนุมโดยที่ไม่ก่อความเดือดร้อนจากการชุมนุมสาธารณะมากเกินไป ในขณะที่เกาหลีใต้นั้นกำหนดห้ามช่วงเวลาการชุมนุมก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตกเท่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลา




















จากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ โดยที่ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนตายตัว ย่อมทำให้การชุมนุมมีระยะเวลาที่ไม่ชัดเจน เพราะการขึ้นและตกของพระอาทิตย์นั้นย่อมผันแปรไปตามแต่ละฤดูกาล จึงทำให้ระยะเวลาการชุมนุมมีความเปลี่ยนแปลงไม่คงที่ในแต่ละวันของการชุมนุมเช่นกัน อาจส่งผลกระทบต่อผู้อาศัยโดยรอบพื้นที่การชุมนุมได้ เห็นว่าการกำหนดระยะเวลาการชุมนุมที่ชัดเจนดังเช่นประเทศไทยและฝรั่งเศสมีความเหมาะสมกว่า เพราะทำให้ทราบช่วงเวลาการชุมนุมที่แน่นอน

สำหรับกรณีให้ยุติการชุมนุมนั้น เห็นได้ว่าเกาหลีใต้ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวนซึ่งมาจากนักกฎหมาย นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา ตัวแทนองค์กรภาคสังคม และผู้แทนประชาชนที่มีเขตพำนักในเขตพื้นที่การชุมนุมนั้น ร่วมกันพิจารณาการยุติการชุมนุม ทำให้เกิดการประเมินสถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านเพราะได้มีการรับฟังจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อที่จะให้เกิดความสมดุลต่อการใช้เสรีภาพการชุมนุมกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนฝรั่งเศสได้กำหนดการยุติการชุมนุมให้เป็นอำนาจของศาลปกครอง เพราะกฎหมายการชุมนุมสาธารณะถือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพราะถือเป็นกระทำการทางปกครองให้เป็นไปตามหลักการของระบบศาลภายในประเทศ จึงเป็นการตรวจสอบความชอบของคำสั่งทางปกครองที่มีให้กระทบต่อประชาชนจนเกินไป ซึ่งเป็นข้อดีของการบริหารจัดการจัดการชุมนุมที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมพิจารณา ทำให้ได้มีข้อสังเกตจากทุกฝ่ายอย่างรอบด้านดังเกาหลีใต้ หรือการให้อำนาจศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองดังฝรั่งเศสอันเป็นไปตามประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ส่วนประเทศไทยการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้มีคำสั่งยุติการชุมนุมตามมาตรา 21 โดยให้เหตุผลว่าการอาศัยเขตพื้นที่เขตอำนาจศาลยุติธรรมที่มีทั่วประเทศ เป็นความสะดวกต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง เพราะการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้มีการยุติการชุมนุมย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่กลับให้เป็นดุลพินิจของศาลยุติธรรมแทน ทั้งที่ประเทศได้ใช้ระบบศาลคู่เช่นเดียวกับฝรั่งเศส ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะได้ เนื่องจากหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มาจากฝ่ายปกครองควรมีองค์กรมาตรวจสอบการใช้อำนาจได้เพื่อไม่ให้การใช้อำนาจนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมหรือกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน โดยศาลปกครองก่อตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การตัดอำนาจศาลปกครองออกไปจึงเท่ากับขาดองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามมา



กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ของไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลี

หลักการพื้นฐาน : การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญ

ประเทศ ประเด็น	 ไทย	 สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	 สาธารณรัฐ เกาหลี
ชื่อ กฎหมาย	พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	รัฐบัญญัติที่ว่าด้วยเสรีภาพ การชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi du 30 Juin 1881 sur la liberté de reunion)	รัฐบัญญัติที่ว่าด้วย การชุมนุมและการเดินขบวนสาธารณะ ค.ศ. 1960 (The Assembly and Demonstration Act 1960)
พื้นที่ ชุมนุม	1. สามารถชุมนุมในที่สาธารณะหรือสถานที่ หน่วยงานของรัฐจัดไว้ให้ แต่มีให้จัดการชุมนุมในระยะรัศมี 150 เมตร จากพระราชวัง หรือที่พำนักผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และ 50 เมตรจากรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล 2. ไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน สถานที่ทำการของหน่วยงานรัฐ เช่น  ท่าอากาศยาน ทำเรือ  สถานีขนส่ง สาธารณะ โรงพยาบาล  สถานศึกษา สถานทูต	ประชาชนสามารถชุมนุมในที่สาธารณะ หรือพื้นที่ส่วนบุคคลได้  ยกเว้นที่ไม่ใช่ถนนสาธารณะ สำหรับสัญจรไปมาเท่านั้น 	สามารถเข้าไปรวมกลุ่มในพื้นที่สาธารณะ  แต่มีให้จัดการชุมนุมในพื้นที่โล่ง ภายในรัศมี 100 เมตร จากขอบเขต สำนักงานหรือสถานที่พำนักบุคคลสำคัญ จาก รัฐสภา องค์การศาล ที่พิทักษ์ประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา ประธานศาล นายกรัฐมนตรี สถานเอกอัครราชทูต 
การแจ้ง การชุมนุม	ให้มีผู้แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่ม ไม่น้อยกว่า 24 ชม. พร้อมระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ ชุมนุมฯ เมื่อได้รับแจ้งแล้ว  จนท.ตำรวจต้องส่งสรุปสาระสำคัญ ในการชุมนุมให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชม. นับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง	ต้องมีผู้แจ้งการชุมนุมอย่างน้อย 3 คน โดยต้องแจ้งวัตถุประสงค์ วัน เวลา เส้นทาง สถานที่ชุมนุม และจำนวน ผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยประมาณ ระบุชื่อ ที่อยู่ ของผู้รับผิดชอบ ก่อนการชุมนุมฯ ไม่น้อยกว่า 3 วัน หรืออย่างมาก 15 วัน  จนท.ตำรวจต้องออกใบรับแจ้ง หรือมีหนังสือแก้ไขการชุมนุม ไม่น้อยกว่า 24 ชม.	ต้องแจ้งล่วงหน้าตั้งแต่ 48-720 ชม. ก่อนการชุมนุม โดยระบุวัตถุประสงค์ วันและเวลาการ ชุมนุม สถานที่ รายละเอียดผู้จัดการชุมนุม ต้องแต่งตั้งผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุมใน จำนวนที่เหมาะสม  จนท.ตำรวจต้องออกใบรับแจ้ง หรือ มีหนังสือแก้ไขการชุมนุมไม่น้อยกว่า 12 ชม.
ช่วงเวลา ชุมนุม	 ห้ามการชุมนุมในระหว่างเวลา 24.00 น. ถึงเวลา 06.00 น.ของวันรุ่งขึ้น และไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม ระหว่างเวลา 18.00 น. ถึงเวลา 06.00 น. ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาต	จะต้องยุติการชุมนุมภายในเวลา 23.00 น. เว้นแต่สถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมฯ จะมีกำหนดปิดหลังจากเวลา 23.00 น. ผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมจนถึงระยะเวลา ปิดสถานที่นั้นได้	 ไม่ ให้จัดการชุมนุม ก่อนพระอาทิตย์ขึ้น และหลังพระอาทิตย์ตก 
ข้อห้าม การชุมนุม	1. ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น 2. ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน เว้นแต่แต่งกาย ตามประเพณี 3. ไม่พกอาวุธ หรือสิ่งที่จะนำมาใช้ได้ อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม 4. ไม่บุกรุกหรือทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น 5. ไม่ใช้กำลังประทุษร้าย 6. ไม่ขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ดูแลการชุมนุมฯ 	1. ห้ามผู้ชุมนุมจงใจปิดหน้าโดยไม่มีเหตุผล ในระหว่างหรือภายหลังการชุมนุม 2. ห้ามขัดขวางเสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมฯ 3. ห้ามใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สิน 4. ห้ามผู้ชุมนุมพกอาวุธที่เป็นอันตราย 5. ห้ามปลุกเร้าให้ผู้ชุมนุม ก่อความไม่สงบไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ 	1. ห้ามครอบครองหรือใช้เครื่องมือ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือเป็น ภัยต่อชีวิตผู้อื่น 2. ห้ามก่อความไม่สงบเรียบร้อย 3. ไม่ปฏิบัติตามข้อมูลที่ได้แจ้ง เพื่อขอชุมนุมฯ 
การดูแล การชุมนุม	หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุม เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม กรณีการชุมนุมไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้ร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มี เขตอำนาจมีคำสั่งให้ยุติการชุมนุม	จนท.ตำรวจและหน่วยงานท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลการชุมนุม หากเกิดกรณียุติการชุมนุมให้ศาล ปกครองเป็นฝ่ายตรวจสอบความชอบ ด้านกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุม	จนท.ตำรวจในพื้นที่เขตนั้น ๆ เป็นผู้ดูแล การชุมนุม หากเกิดกรณียุติการชุมนุมกำหนดให้ คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและ การเดินขบวนเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่หัวหน้า สถานีตำรวจ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

นับแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 พบว่ามีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในหลายประเด็น ทั้งในการศึกษาการรับรู้ของประชาชนต่อเหตุการณ์การชุมนุม ความคิดเห็นของประชาชนต่อการชุมนุมสาธารณะ การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมาย ปัญหาในทางกฎหมาย และผลการบังคับใช้ของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้ข้อมูลที่จัดทำขึ้นเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการตราและแก้ไขกฎหมาย ประกอบกับมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ว่า “...เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” เพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการคัดเลือกงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในทางกฎหมายและผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาศึกษา เพื่อให้ทราบปัญหาที่ปรากฏขึ้นอันเกิดจากการตีความในเนื้อหาของพระราชบัญญัติตามตัวบทที่นำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเวลาต่อมา โดยได้มีการคัดเลือกงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 เรื่อง ทำการสรุปและจำแนกเป็นประเด็น ปัญหาต่าง ๆ จากนั้นได้นำข้อมูลที่จัดเป็นกลุ่มมาวิเคราะห์เป็นรายด้าน เพื่อนำไปสู่แนวทางหรือข้อเสนอการแก้ไขปัญหาในเชิงกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในประเด็นบทนิยาม (มาตรา 4)

งานวิจัย ประเด็น	ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	ชัตชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	เพลินดา ต้นรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย	สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
บทนิยาม (ม.4) - ผู้จัดการชุมนุม	ความหมายของผู้จัดการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 และมาตรา 10 วรรคสอง ได้กำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมให้มีความเชื่อมโยงกับผู้มี	การกำหนดบทนิยามตามมาตรา 4 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในส่วนของผู้จัดการชุมนุมเป็นการกำหนดความหมาย		“ผู้จัดการชุมนุม” คือ ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วม		

<p>งานวิจัย</p> <p>ประเด็น</p>	<p>ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>ชัตชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินดา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
	<p>ส่วนร่วมสำหรับการชุมนุมสาธารณะทุกคน ให้ต้องมีพันธะผูกพันตามกฎหมาย ถือเป็นภาระให้คำนิยามแบบเหวี่ยงแหโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงของการจัดการชุมนุมสาธารณะ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของการชุมนุมสาธารณะ พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้บทนิยามในส่วนของผู้จัดการชุมนุม ซึ่งส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอันเนื่องจากการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้จัดการชุมนุมอย่างกว้างจึงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม ดังกรณีของกลุ่มพลเมืองได้กลับจัดกิจกรรม “ยื่นเฉย ๆ” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 เพื่อเรียกร้องให้คสช. ปล่อยตัวประชาชน ทำให้</p>	<p>ของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะอย่างกว้าง ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางส่งผลทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเน็ตให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ โดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุม ตลอดถึงผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม ซึ่งการกำหนด</p>		<p>การชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น หากพิจารณาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคมแล้วพบว่า ยังมีกรณีการแสดงความคิดเห็นบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media) เพื่อชักชวนผู้ที่มีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันมาร่วมทำกิจกรรมหรือชุมนุมแบบแฟลชม็อบส์ (Flash Mobs) คือคนจำนวนเพียงเล็กน้อยมารวมตัวกันทำกิจกรรมภายในเวลา 20-30 นาทีเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่าง ๆ เช่น การจุดเทียน อ่านบทกวี</p>		

<p>งานวิจัย</p> <p>ประเด็น</p>	<p>ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>ชัตชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินดา ดันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
	<p>นักกิจกรรมกลุ่มพลเมืองได้กลับรวมทั้งนายอานนท์ นำภา ถูกควบคุมตัวไปที่ สน.พญาไท และตั้งข้อหา “จัดการชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง” กับนายอานนท์ฯ เพียงคนเดียวที่โพสต์ข้อความเชิญชวนผู้อื่นเข้าร่วมชุมนุม ซึ่งศาลพิพากษาปรับนายอานนท์ฯ เป็นเงิน 1,000 บาท ในความผิดไม่แจ้งการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 มาตรา 12 และมาตรา 28 ซึ่งการพิจารณาของศาลในกรอบความหมายของผู้จัดการชุมนุมพบว่า การโพสต์หรือเผยแพร่ข้อความเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในที่สาธารณะผ่านระบบออนไลน์ ถือเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 4 แม้ว่าจะเป็นบุคคลที่</p>	<p>บทนิยามดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปของการเป็นผู้จัดการชุมนุม เนื่องจากในทางสากลและกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ เช่น เยอรมนี เกาหลีใต้ จะกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมหมายถึงผู้ริเริ่มก่อให้เกิดการชุมนุมเท่านั้น และยังกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งชื่อ ที่อยู่ และรายละเอียดต่าง ๆ ของตนเองต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่ทราบว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมตั้งแต่เริ่มการชุมนุม นอกจากนั้น การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับใช้กฎหมายยังอาจส่งผลต่อผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการชุมนุมตามบทนิยามดังกล่าว เช่น บุคคลผู้ที่</p>		<p>หรือเล่นดนตรี แล้วเลิก ซึ่งไม่ควรมีผู้รับผิดชอบการชุมนุม กรณีดังกล่าวจึงมีข้อสังเกตว่า กฎหมายอาจจะถือว่าผู้ที่โพสต์ (Post) ข้อความหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อชักชวนคนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกันไปร่วมทำกิจกรรมแฟลชม็อบส์ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่นัดหมายจะมีฐานะเป็น “ผู้จัดการชุมนุม” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ รวมทั้งผู้ที่แชร์หรือส่งต่อข้อความดังกล่าวต่อ ๆ กันไป จะกลายเป็นผู้ร่วมจัดการชุมนุม ซึ่งจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายตามมา</p>		

<p>งานวิจัย</p> <p>ประเด็น</p>	<p>ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินดา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>- การชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>เห็นด้วยกับการชุมนุมแล้วโพสต์เชิญชวนก็จะถือเป็นผู้จัดการชุมนุมได้ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรมไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ระหว่างการส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เนื่องจากกิจกรรมไม่ได้เกิดความวุ่นวายกระทบต่อความสงบเรียบร้อยแต่อย่างใด</p>	<p>แสดงออกให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุมโดยไม่ได้ตั้งใจ โดแก่ คนที่ถูกผู้จัดการชุมนุมจ้างให้ไปแจกใบปลิวเกี่ยวกับการชุมนุม หรือคนขับรถให้กับผู้จัดการชุมนุม ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องกลายเป็นผู้จัดการชุมนุมไปด้วยและความรับผิดชอบตามกฎหมาย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบุคคลนั้นอาจเป็นเพียงผู้รับทำภารกิจบางประการจากผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น โดยไม่ได้มีเจตนาหรือมีส่วนในการก่อให้เกิดการชุมนุมเลย</p>	<p>ปัญหาบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ไม่ชัดเจน โดยไม่ได้กำหนด</p>	<p>จากนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” คือ การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน</p>	<p>“การชุมนุมสาธารณะ” พบว่ามีการตีความในลักษณะที่กว้างขวางมากกว่า การกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวก็อาจถูกพิจารณาว่าเป็น</p>	

<p>งานวิจัย</p> <p>ประเด็น</p>	<p>ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>ชัตชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ดันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
			<p>จำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเอาไว้และการชุมนุมสาธารณะนั้นมีความหมายรวมถึงทุกการชุมนุม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดูเหมือนมีเจตนารมณ์ซ่อนเร้นที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพและห้ามปรามการชุมนุมสาธารณะมากกว่าการส่งเสริมและคุ้มครอง กลับมุ่งหมายที่จะบังคับใช้กับกรณีการชุมนุมทางการเมืองเป็นหลัก ที่ให้มีการบังคับครอบคลุมไปถึงการชุมนุมขนาดเล็กที่ออกมาเรียกร้องต่อรัฐบาล เช่น การชุมนุมของกลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มที่ออกมาเรียกร้องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เป็นต้น ควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินิยามคำว่าชุมนุม</p>	<p>คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความหมายหรือขอบเขตที่กว้างขวางมากที่ครอบคลุมถึงการชุมนุมขนาดเล็กซึ่งมีคนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนเล็กน้อยและอาจรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมในระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้น แต่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดและส่งผล</p>	<p>“การชุมนุมสาธารณะ” ได้ เช่น ในกรณีของอานนท์ นำภา ที่เป็นการจัดกิจกรรม “ยื่นเฉย ๆ” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการจับกุมบุคคล 8 คน ซึ่งเป็นผู้ดูแล (admin) แฟนเพจ “เรารัก พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา” ซึ่งถูกทหารและจับกุมไปควบคุมไว้ที่มณฑลทหารบกที่ 11 ทำให้การตีความให้กิจกรรมต่าง ๆ กลายเป็นการชุมนุมสาธารณะที่แม้อาจไม่ตรงกับกับความหมายของการชุมนุมโดยทั่วไป ดังกรณีการมีกลุ่มคนเดินรณรงค์เรื่องต่าง ๆ หรือการเดินเพื่อยื่นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ก็ถูกตีความว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ เพราะผู้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวคิดว่าไม่ใช่ว่าการชุมนุม</p>	

งานวิจัย ประเด็น	ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	เพลินดา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย	สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
			<p>สาธารณะให้ระบุจำนวนว่าเท่าใดถึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ โดยที่ต้องระบุว่าวัตถุประสงค์แห่งการชุมนุม นั้นเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง อันซ่อนอยู่ภายในของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้เพื่อควบคุมการชุมนุมทางการเมือง หากไม่ระบุให้มีการเฉพาะเจาะจงเท่ากับว่ากฎหมายฉบับนี้จะกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมประชาชนที่ต้องการแสดงความต้องการออกมาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการกระทบต่อความมั่นคง เสถียรภาพของรัฐบาล</p>	<p>กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ประการหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติของการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดความวุ่นวาย ความรุนแรง หรือกระทบต่อความมั่นคงหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมแต่อย่างใด</p>	<p>จึงไม่แจ้งการชุมนุม และเมื่อดำเนินการในกิจกรรมนั้นไป ผลตามมาก็คือกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุม ซึ่งมีโทษทางอาญา</p>	

<p>งานวิจัย</p> <p>ประเด็น</p>	<p>ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินดา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>- ความปลอดภัยสาธารณะ</p>						<p>ปัญหาการไม่มีนิยามความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ด้วยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของคำที่จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้มีการบัญญัติคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ซึ่งคำว่าความปลอดภัยสาธารณะถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ดังที่ปรากฏตามมาตรา 7 บทบัญญัติในเรื่องการ</p>

งานวิจัย ประเด็น	ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	เพลินดา ต้นรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย	สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
						จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่สำคัญของรัฐ อาทิ กำหนดห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระตำหนัก ห้ามชุมนุมภายในรัฐสภา หรือทำเนียบรัฐบาล รวมถึงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมสามารถใช้ดุลพินิจในการประกาศห้ามการชุมนุมภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่สำคัญของรัฐ เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล หากเห็นว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการขัดต่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยพิจารณาจากพฤติการณ์และจำนวน

งานวิจัย ประเด็น	ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	เพลินดา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย	สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
						ของผู้ชุมนุม และที่ผ่านมามีการยกเหตุผลด้านความปลอดภัยสาธารณะมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหลายครั้ง เช่น “การชุมนุมอาจกระทบต่อประชาชนผู้สัญจรไปมารวมทั้งกีดขวางทางเข้าออกทำเนียบรัฐบาลและหน่วยงานราชการใกล้เคียง” หรือ “ผู้ชุมนุมปักหลักบนถนนและปักหลักอยู่บนทางเท้าเกาะกลางถนนเป็นการกีดขวางและก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนในการใช้ทางเท้า” ซึ่งการไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า ความปลอดภัยสาธารณะ จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจในเชิงการปิดกั้นเสรีภาพการชุมนุมได้ง่ายและมักถูกขยายความ

งานวิจัย ประเด็น	ก้องนภา ชินวงศ์ (2565) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	เพลินดา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย	สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
						ไปอย่างกว้างขวาง ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ไม่มีมาตรฐานว่ากรณีใดบ้างที่เป็นการกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ และท้ายที่สุดหากการชุมนุมที่เกิดขึ้นเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ย่อมเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพการชุมนุม ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ต้องการให้รัฐคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนภายในรัฐ

ตารางที่ 2 สรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในประเด็นพื้นที่การชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 7 และมาตรา 8)

<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>ได้กำหนดข้อห้ามและข้อจำกัดสำหรับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะบางอย่าง กล่าวคือ 1) การห้ามชุมนุมในบริเวณรัศมี 150 เมตรจากที่วัง ที่ประทับและที่พำนักของบุคคลบางประเภท 2) การจำกัดการชุมนุมบริเวณในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล 3) การชุมนุมในสถานที่ราชการและสถานที่ให้บริการสาธารณะ 4) พื้นที่ซึ่งหน่วยงานรัฐจัดให้เพื่อใช้ในการชุมนุม และ 5) การชุมนุมในสถานศึกษาหรือที่จัดประชุมสัมมนาที่เป็นช้อยกเว้น ที่ขาดความชัดเจนว่าระยะรัศมีจะกำหนดอย่างไร ใครมีอำนาจกำหนดชัดเจน การตีความของคำว่าพื้นที่สาธารณะที่จัดขึ้นภายในพื้นที่ปิดหรือสถานศึกษา ซึ่งอาจเป็นการชุมนุมโดยสงบมิได้กระทบหรือสร้างความเดือดร้อนต่อบุคคลทั่วไป แต่หากผู้จัดกิจกรรมต้องไปแจ้งต่อสถานีตำรวจและมีหนังสืออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจึงจะสามารถจัดกิจกรรมได้ เป็นการทำให้การชุมนุมสาธารณะเผชิญกับความยากลำบากมากขึ้น</p>	<p>การที่กฎหมายกำหนดพื้นที่สาธารณะโดยไม่มีการจำแนกประเภทตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ คือ การจำแนกพื้นที่เป็น 2 ประเภทประกอบด้วย 1) พื้นที่แบบเปิด เช่น ทางหลวง ทางสาธารณะ เป็นต้น และ 2) พื้นที่แบบปิด เช่น อาคารหอประชุมของหน่วยงานรัฐ สนามกีฬาที่มีกำแพงล้อมรอบ เป็นต้น จะทำให้การชุมนุมในที่สาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเหมือนกันทุกกรณีไม่ว่าจะชุมนุมในที่สาธารณะแบบเปิดหรือแบบปิด เช่น การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อนการชุมนุม เป็นต้น และจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้กับผู้ชุมนุมได้เสมอกันไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในพื้นที่แบบใด เช่น การกำหนดเงื่อนไขหรือการมีคำสั่งต่อผู้ชุมนุมเพื่อควบคุมดูแลหรืออำนวยความสะดวกในพื้นที่การชุมนุม และการบังคับใช้แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านั้นสมควรใช้ควบคุมการชุมนุมในพื้นที่เปิดเท่านั้น หากนำมาใช้ในพื้นที่ปิดย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมและทำให้รัฐสิ้นเปลืองงบประมาณ บุคลากรของรัฐในการดำเนินการควบคุมการชุมนุมโดยไม่จำเป็น เพราะการชุมนุมในพื้นที่ปิดก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมน้อยมาก โดยเฉพาะในกรณีการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะแบบปิดโดยสงบและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและมีการขออนุญาตเจ้าของพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคในการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อใช้เสรีภาพทางความคิดและร่างกายต่อรัฐโดยตรง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น และส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ</p>

ตารางที่ 3 สรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในประเด็นการแจ้งชุมนุมสาธารณะ และดุลพินิจของผู้รับแจ้ง

(มาตรา 10 และมาตรา 11)

<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>การกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุม และต้องมีผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมแต่ละครั้ง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าให้ครบ 24 ชั่วโมง ต้องของพ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาล หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และต้องได้รับการอนุญาตให้พ่อนผันเสียก่อนจึงจะชุมนุมได้ หากมีการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตให้พ่อนผันจะส่งผลให้การชุมนุมที่ตามมากลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจนำไปสู่สถานการณ์ที่ผู้ชุมนุมนั้นกลายเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงของการชุมนุมดังกล่าวจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญก็ตาม รวมทั้งการกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมในทุกกรณี โดยไม่มีการยกเว้น ตลอดจนมีการกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมในกรณีที่ว่า</p>	<p>การแจ้งและการรับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ การกำหนดให้ผู้แจ้งการชุมนุมยื่นหนังสืออย่างน้อย 24 ชั่วโมงก่อนมีการชุมนุม ผู้รับแจ้งต้องทำสรุปสาระสำคัญแจ้งกลับไปยังผู้แจ้งฯ ภายใน 24 ชั่วโมง ตามระยะเวลาก่อนการชุมนุม จึงเป็นปัญหาของระยะเวลาที่ทับซ้อนกันระหว่างผู้แจ้งฯ และผู้รับแจ้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อเตรียมการและประสานงานชุมนุม และในบางกิจกรรมผู้จัดกิจกรรมตีความว่าไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะ จึงไม่ได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 ทำให้ถูกดำเนินคดี ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่นั้นยุติลง กลายเป็นการใช้กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพ</p>	<p>(1) ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมสาธารณะของผู้ชุมนุมตามมาตรา 10 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุม โดยเป็นปัญหาในด้านของระยะเวลาในการแจ้งให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุม อันเป็นระยะเวลาที่น้อยและไม่ได้สัดส่วนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะต้องมีการพิจารณาถึงสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร อีกทั้งกรณีที่มีการจัดการชุมนุมสาธารณะ เจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีการเตรียมการในการดูแลการชุมนุมสาธารณะไม่ให้อยู่ในลักษณะในการกีดขวางทางจราจร หรือกระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ หรือจะต้องการเตรียมการ รักษาความปลอดภัยแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งประชาชนทั่วไป เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม นอกจากนี้ รูปแบบของการแจ้งตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรค 3 ก็ยังประสบปัญหา เนื่องจากยังไม่มีความแน่นอน</p>	<p>(1) การแจ้งชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าหน้าที่ โครงสร้างของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ประเทศไทยใช้ระบบการชุมนุมสาธารณะเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่ต้องการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อพิจารณาเรื่องว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ขัดต่อการใช้สถานที่ชุมนุมหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ปล่อยให้มีการชุมนุมได้ แต่หากเห็นว่าการชุมนุมขัดต่อกฎหมาย ก็อาจสั่งให้มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งจะทำให้การชุมนุมชอบด้วยกฎหมาย เช่น สั่งให้ย้ายไปชุมนุมที่อื่นที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควรแก่ประชาชนคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม เป็นต้น หากไม่มีการแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด จะมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะโดยแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง ผู้แจ้งการชุมนุมก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งของผู้รับแจ้งได้ ซึ่งผู้รับอุทธรณ์ต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน 24 ชั่วโมง และต้องมีคำสั่งให้ชุมนุมหรือไม่ให้ชุมนุมต่อไป อาจวิเคราะห์ถึงด้านที่เป็นประโยชน์และด้านที่อาจก่อให้เกิดการเสียเวลาในเรื่องการขออนุญาตได้ด้านที่เป็นประโยชน์ของการแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24</p>

<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>ฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ถือเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการชุมนุมที่อาจมีลักษณะเกิดขึ้นแบบฉับพลันทันใด แบบช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (Flash Mobs) หรือที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วมาชุมนุมกันโดยที่ไม่ได้มีการนัดหมาย แต่มีลักษณะแบบต่างคนต่างมาและบังเอิญมาพบกันในสถานที่ชุมนุมนั้น ซึ่งถือเป็นปัญหาและข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยไม่ชอบธรรม และการบัญญัติบทกำหนดโทษก็เป็นการจัดเสรีภาพในการชุมนุมเกินสมควรและจำเป็น</p>		<p>ชัดเจน ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดช่องทางการแจ้งการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจน อันจะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย ซึ่งได้มีการกำหนดช่องทางการแจ้ง ไว้เพียง 3 ช่องทาง คือ การแจ้งเป็นหนังสือโดยตรงไปยังผู้รับแจ้ง การแจ้งทางโทรสาร (Fax) และการแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) โดยไม่ได้รวมถึงการแจ้งการชุมนุมสาธารณะผ่านทางแอปพลิเคชัน หรือแพลตฟอร์มอื่นใด ซึ่งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน</p> <p>(2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการอนุญาตหรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 11 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะที่เป็นผู้รับแจ้งจะต้องพิจารณาสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะว่าจะอนุญาต หรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งการชุมนุมสาธารณะทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะที่เป็นผู้รับแจ้งสั่งให้มีการแก้ไขการชุมนุมสาธารณะ ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมหรือผู้แจ้งการชุมนุมสาธารณะอาจเหลือระยะเวลาในการแก้ไขน้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากระยะเวลาพิจารณาสาระสำคัญในการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ทับซ้อนกับ</p>	<p>ชั่วโมง ทำให้ประชาชนคนอื่น ๆ สามารถทราบว่าจะมีการชุมนุมสาธารณะขึ้น และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะได้เตรียมมาตรการป้องกันได้ทันต่อเหตุการณ์ อีกทั้งทำให้ทราบจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมเพื่อเตรียมการวางแผนรับมือ บริหารจัดการดูแลความเรียบร้อยให้กับผู้เข้าร่วมได้หากเกิดเหตุการณ์รุนแรง หรือประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่การชุมนุมสาธารณะจะได้มีการเตรียมการวางแผนหลีกเลี่ยงเส้นทางจราจรหรือเตรียมการวางแผนใช้การใช้ชีวิตประจำวันได้</p> <p>ส่วนด้านที่อาจก่อให้เกิดการเสียเวลาหากต้องการรวมตัวเพื่อชุมนุมสาธารณะในเรื่องเร่งด่วน หรือที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแสดงออกให้ทันสถานการณ์ในทันที อาจไม่สามารถชุมนุมได้ทันเวลา เช่น การประท้วงต่อต้านร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หรือการลงนามในสัญญาสัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติของชาติหรือจัดทำบริการสาธารณะในระยะยาวโดยไม่รับฟังเสียงของประชาชน เป็นต้น แต่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณารับแจ้งการชุมนุมอาจหน่วงเวลาในการอนุญาตส่งผลให้ไม่สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะได้ทันเวลาต่อเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งแม้จะมีการขอผ่อนผันต่อเจ้าหน้าที่รัฐในการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าไม่ทันและน้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก็ตาม แต่การพิจารณาแจ้งคำสั่งยังคงใช้เวลาภายใน 24</p>

<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
		<p>ระยะเวลาแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุมของผู้ชุมนุม ทำให้ไม่อาจแก้ไขการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ทัน จนอาจทำให้การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ นอกจากนี้ จำนวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะไม่เพียงพอต่อการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ ก็เป็นปัญหาต่อการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งให้มีการแก้ไขการชุมนุมสาธารณะ เพื่อยับยั้ง หรือหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ อันเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย</p>	<p>ชั่วโมง ซึ่งก็แตกต่างจากการแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง เพราะการแจ้งล่วงหน้าไม่ทันอาจเพราะต้องการชุมนุมโดยเร่งด่วน จึงควรพิจารณาเรื่องระยะเวลาในการพิจารณายื่นขอผ่อนผันให้สั้นลงหากมีกรณีต้องการชุมนุมโดยเร่งด่วน</p> <p>(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจได้รับหนังสือแจ้งการชุมนุมต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการชุมนุมนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีคำสั่งให้แก้ไขภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากไม่ดำเนินการแก้ไขหรือพิจารณาแล้วว่าการชุมนุมขัดต่อกฎหมายก็มีอำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุมได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่กว้างมาก ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของราชฎานั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเมื่อมีการแจ้งว่าจะมีการชุมนุม ซึ่งอาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้</p>

<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
			<p>ดุลพินิจดังกล่าว โดยหน่วงเวลาการพิจารณาหรือพิจารณาล่าช้า ส่งผลต่อระยะเวลาการเริ่มชุมนุมสาธารณะ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจสามารถพิจารณาใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจล่วงเลยเวลาเริ่มการชุมนุม จึงถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพการรวมตัวเพื่อชุมนุมสาธารณะของราษฎร</p>

ตารางที่ 4 สรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในประเด็นการดูแลการประชุมสาธารณะ (มาตรา 21 และมาตรา 25)

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ต้นรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมตามมาตรา 21 และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ได้สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 25 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในหลายกรณี กล่าวคือ คำสั่งให้เลิกการประชุมในกรณีที่การประชุมสาธารณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำในกรณีที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น จนเกิดความวุ่นวายขึ้นใน</p>	<p>ปัญหาการให้ศาลยุติธรรมหรือศาลจังหวัดสั่งเลิกการประชุม การที่ไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อนุญาตให้ชุมนุม จึงทำให้การประชุมนั้นกลายเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถมีการประกาศให้เลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดซึ่งเป็นศาลยุติธรรมให้ออกคำสั่งห้ามการประชุม อันเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองได้รับการรับรองจากองค์กรศาล ทั้งที่คำสั่งทางปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา</p>	<p>(1) ด้านการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นจำนวนมาก เช่น มีคำสั่งห้ามการประชุมในพื้นที่ห้ามจัดการชุมนุมหรือพื้นที่ควบคุมการประชุมสาธารณะ กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในหรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุมให้ต้องปฏิบัติตาม มีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทาง การจราจร ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกชุมนุมหรือแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้</p>	<p>สภาพบังคับการสั่งห้ามการประชุม หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศที่กำหนดไว้ทั้งการสั่งห้ามการประชุม หรือการแก้ไขการประชุม เจ้าหน้าที่พนักงานผู้ดูแลการประชุมสามารถร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่มีการชุมนุม เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมหรือแก้ไขการประชุมได้ ซึ่งเป็นข้อที่ขัดกันระหว่างการกระทำการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐกับอำนาจของศาลยุติธรรมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมนุมสาธารณะ</p>	<p>กำหนดให้ศาลแพ่งและศาลจังหวัดในเขตท้องที่ที่มีการชุมนุม ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบการชุมนุมตามพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แต่หากพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่เจ้าพนักงานได้ออกตามความในพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองกล่าวคือเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล โดยการใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อออกคำสั่งหรือประกาศโดยมี</p>	<p>ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสลายการประชุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 และ 25 ซึ่งพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 ได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่จะถูกสลาย ต้องเป็นกรณีการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 21 (1) และ (2) โดยเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะต้องดำเนินการประกาศให้แก้ไข หรือเลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าหากผู้ชุมนุมไม่เลิกการประชุม หรือไม่</p>	<p>ขอบเขตอำนาจศาล กรณีเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ชุมนุม หากผู้ชุมนุมไม่เห็นชอบสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ ซึ่งมีข้อดีคือศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วประเทศ ส่งผลให้เป็นการสะดวกต่อประชาชนในการฟ้องคดี แต่หากกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง รวมทั้งมีอำนาจเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง รวมทั้งกำหนดวิธีการชั่วคราวในการดำเนินการได้ แต่ยังมีข้อขัดข้องในเรื่องเขตอำนาจศาลซึ่งปัจจุบันยังมีได้มีการ</p>

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทิต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>บ้านเมือง ซึ่งโดยปกติ กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวถือเป็นกระบวนการที่อยู่ภายในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้เลิกการชุมนุมก็ดี คำสั่งให้เลิกการกระทำก็ดี คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ชุมนุม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย กล่าวคือ การมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ หรือ</p>	<p>คดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มาจากฝ่ายปกครองควรมีองค์การมาตรวจสอบการใช้อำนาจได้ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมหรือกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งศาลปกครองก่อตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง การตัดอำนาจศาลปกครองออกไปเท่ากับขาดองค์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง</p>	<p>ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศ รวมทั้งในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เจ้าหน้าที่มีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะและปริณิชนของพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ควบคุม ซึ่งเมื่อประกาศพื้นที่ควบคุมแล้ว เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด และห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต รวมทั้งมีอำนาจค้นหรือจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม หรือยึดหรือ</p>		<p>วัตถุประสงค์เพื่อให้มีผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจออกคำสั่งหรือประกาศตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือข้อพิพาทในทางปกครองนั้น ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ศาลแพ่งและศาลจังหวัดในเขตท้องที่ที่</p>	<p>แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ซึ่งในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะจะต้องกำหนดเวลาเลิกการชุมนุมสาธารณะไว้ในคำสั่งและจะต้องนำคำสั่งไปที่ผู้ชุมนุมจะเห็นได้โดยง่าย หากถึงเวลาที่กำหนดแล้วผู้ชุมนุมยังไม่ยุติการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะรายงานหรือแจ้งให้ศาลทราบจากนั้นจึงประกาศพื้นที่</p>	<p>จัดตั้งศาลปกครองทุกพื้นที่ทั่วประเทศดังเช่นศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามภารกิจของฝ่ายปกครองในเรื่องความสงบเรียบร้อย และการใช้อำนาจดังกล่าวส่งผลกระทบต่อนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายของกลุ่มผู้ชุมนุม กล่าวคือ ทำให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่สามารถใช้ต่อไป ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงควรจะถูกถือว่ามิใช่สถานะในทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ที่เดือดร้อนหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน</p>

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรง ซึ่งอำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวส่งผลทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างอิสระและเด็ดขาด เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมและสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาเขาสลายการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ต้องรอคำสั่งจากศาลก่อน อีกประการหนึ่งคำสั่งให้กลุ่มผู้ชุมนุมเลิกการประชุมก็ดีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ผิด การใช้กำลังสลายการประชุมของเจ้า</p>		<p>อายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะได้ ตลอดจนมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกชุมนุม เป็นต้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่เหล่านี้พิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง หรือกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดย “ศาลปกครอง” อันเป็นองค์กร</p>		<p>มีการชุมนุม มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นจึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง กล่าวคือการใช้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางมหาชน โดยรัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าบังคับแก่เอกชนผู้รับคำสั่งที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า คู่กรณีจึงไม่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน การพิจารณาการใช้อำนาจในทางปกครองจึงมีการกำหนดรูปแบบไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีอันแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปของศาลแพ่งที่ใช้ระบบกล่าวหาเนื่องด้วยคู่กรณีอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ด้วยความที่</p>	<p>ควบคุมในพื้นที่การชุมนุมและพื้นที่ใกล้เคียงตามความเหมาะสม พร้อมทั้งประกาศห้ามบุคคลภายนอกเข้าพื้นที่ และกำหนดเวลาให้ผู้อยู่ในพื้นที่ที่ควบคุมออกนอกพื้นที่ ถ้าหากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเชื่อฟังเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะสามารถใช้กำลังเข้าจับกุมผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งได้อันเป็นใช้กำลังเข้าสลายการประชุมสาธารณะ โดยวิธีการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 เป็นการอาศัยอำนาจศาลอันเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมก่อนมี</p>	<p>เสียหายควรจะมีสิทธิในการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นต้องพิจารณาว่าคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในประเด็นปัญหาดังกล่าว มีสถานะในทางกฎหมายอย่างไรในทางทฤษฎีภายใต้หลักนิติรัฐ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะกำหนดให้คดีประเภทดังกล่าวไม่ตกอยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลปกครองในกรณีที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่กลุ่มผู้ชุมนุมบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย</p>

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทิต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>หน้าที่ที่ถือถือเป็นรูปแบบของการออกคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง ล้วนมีสถานะเป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ซึ่งในระบบศาลคุณั้น คำสั่งหรือการกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจควบคุมของศาลปกครอง แต่การที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดให้ศาลยุติธรรมใช้ดุลยพินิจและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพราะศาลยุติธรรมใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา และไม่มีความเชี่ยวชาญในกระบวนการ</p>		<p>ตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งระบบกฎหมายของประเทศไทยที่เป็นระบบศาลคู่ได้กำหนดให้มีขึ้นโดยเฉพาะ แต่กลับกำหนดให้ “ศาลอุทธรณ์” ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดท้าย ซึ่งคำว่า “เป็นที่สุดท้าย” นี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ถือเป็นที่สุดเ็นทางตุลาการ กล่าวคือไม่สามารถจะตรวจสอบการใช้อำนาจได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ชุมนุมไม่สามารถนำ</p>		<p>ศาลปกครองเป็นศาลมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาข้อพิพาทในทางปกครอง รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทตามคำสั่งทางปกครองอยู่เต็มแล้วการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงมีลักษณะที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมากกว่าการกำหนดให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดในเขตท้องที่ที่มีการชุมนุมเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว</p>	<p>การใช้กำลังเข้าสลายการประชุมสาธารณะของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ จึงเป็นการคุ้มครอง และให้การชุมนุมสาธารณะของประชาชน อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลยพินิจในการใช้กำลังในการสลายการประชุมสาธารณะของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25 เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะสามารถใช้อำนาจเข้าสลายการประชุมสาธารณะได้โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการ</p>	<p>หรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้</p>

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทิต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
<p>ออกคำสั่งทางปกครองและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองแต่อย่างใด</p>		<p>คดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะได้ เพราะคดีได้ถึงที่สุดที่ศาลอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจออกประกาศหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะแล้ว ในทางปฏิบัติผู้ชุมนุมย่อมจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้ง ๆ ที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ แต่ด้วยปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม</p>			<p>ชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ อันเป็นการให้ขอบเขตการใช้อำนาจแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในลักษณะที่กว้าง ทำให้การใช้ดุลพินิจในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่อาจกระทบกับสิทธิ เสรีภาพ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ชุมนุม หรือประชาชนทั่วไปไม่ได้รับการตรวจสอบก่อนโดยศาล แม้ตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25 วรรค 2 เปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งต่อศาลเพื่อพิจารณาได้ก็ตาม แต่</p>	

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
		<p>สาธารณะของบุคคลอีกประการหนึ่ง (2) ด้านบทบาทหน้าที่ของศาล พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ศาลเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติเฉพาะเจาะจงให้ “ศาลแพ่ง” หรือ “ศาลจังหวัด” ที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุม มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งที่เรื่องพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนผู้ชุมนุมจึงควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย</p>			<p>ก็เป็นการตรวจสอบโดยศาลภายหลังมีการใช้กำลังสลายการชุมนุมสาธารณะ และภายหลังความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของประชาชน</p>	

<p>ชัชชัย ทองเจริญ (2559) เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>เพลินตา ตันรังสรรค์ (2566) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทย</p>	<p>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>วาทีต ชัยชนะทอง (2563) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>	<p>ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558</p>
		<p>โดยศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจโดยตรงมากกว่าและการที่ศาลสั่งให้มีการยุติการประชุมเป็นยุติการกระทำโดยสิ้นเชิงมิได้เป็นการยุติโดยชั่วคราว ก่อให้เกิดข้อสังเกตว่าคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมของศาลดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับ “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น หากคำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมเป็นการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเข้ามาทำหน้าที่หรือมีบทบาทเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ</p>				

ตารางที่ 5 สรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในประเด็นการริบทรัพย์สิน (มาตรา 24 และมาตรา 35)

ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์ (2562) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558	ภาณุวัฒน์ คงสม (2564) ศึกษาเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
<p>ปัญหาอำนาจการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การกำหนดโทษริบทรัพย์สินในการชุมนุมสาธารณะแม้ทรัพย์สินนั้นจะไม่ใช่อาวุธโดยสภาพตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ในมาตรา 35 ที่ให้อำนาจศาลริบทรัพย์สินที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทรัพย์สินที่ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด ทรัพย์สินที่ศาลริบควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยกระทำความผิด หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นส่วนหนึ่งที่ผู้กระทำความผิดได้ใช้ก่อเหตุต่าง ๆ แต่ได้ปรากฏว่าในศาลได้มีคำสั่งริบทรัพย์สินที่เป็นเพียงไม้กวาดหรือบัญชีหนึ่งส่นจากกรณีที่ผู้ชุมนุมเล่นละครใบ้ โดยทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งริบไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพหรือสิ่งที่น่าไปกระทำความผิดประทุษร้ายต่อร่างกายแก่เจ้าหน้าที่ พบว่าทรัพย์สินดังกล่าวบางอย่างไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพที่ได้มีไว้หรือได้ใช้กระทำความผิดในการประทุษร้ายต่อร่างกายใด ๆ จึงมองว่าเป็นโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมและตรงตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดต้องได้รับผลของการกระทำ ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้รับเฉพาะอาวุธหรือทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด เช่น อาวุธต่าง ๆ ที่นำเข้ามาในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องขยายเสียงหรือแผ่นป้ายแสดงข้อความ</p>	<p>มาตรา 24 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงอำนาจในการค้นยึด อาวุธ หรือวัตถุอันตรายอื่นที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น และสามารถกระทำการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม เห็นว่าแม้จะมีการประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้ว และพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วก็ตาม แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตก็ตาม จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้ามิได้ เพราะเป็นการนำกฎหมายอาญามาบังคับใช้เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ การตีความการยึดทรัพย์สินยังไม่ชัดเจนว่าทรัพย์สินแบบใดที่สามารถยึด หรืออายัดได้ ที่อาจเข้าข่ายเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการที่ไม่เหมาะสม และสร้างความไม่เข้าใจระหว่างผู้ชุมนุมและผู้ดูแลการชุมนุม</p>

หมายเหตุ: ตารางที่ 1-5 เรียบเรียงจากการสรุปผลงานวิจัย จำนวน 8 เรื่อง โดยการจำแนกเป็นรายประเด็น คือ 1) บทนิยาม 2) พื้นที่การชุมนุมสาธารณะ 3) การแจ้งชุมนุมสาธารณะ และดุลพินิจของผู้รับแจ้ง 4) การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และ 5) การริบทรัพย์สิน

บทสรุป ข้อสังเกตบางกรณีศึกษาและข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ถูกตราขึ้นมาบังคับใช้ โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนในการจะใช้ประโยชน์ หรือรับบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของประเทศไทย ที่กำหนดหลักเกณฑ์การชุมนุมทั้งบทบาทหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลการชุมนุม รวมถึงเขตอำนาจศาลไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดระเบียบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ที่ถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ประกอบกับ มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาควบคุมจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่การชุมนุมสาธารณะ แต่ยังมีบทบัญญัติที่มีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย และทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังข้อสังเกตเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในผลการศึกษาวิจัยข้างต้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งด้านกลุ่มผู้ชุมนุม หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่ และทางด้านกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้ง ความสับสน หรือความรุนแรงเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมและกลุ่มเจ้าหน้าที่ จนทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในบางเหตุการณ์ เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมด้วยมาตรการขั้นเด็ดขาด อันเป็นสาเหตุทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของกลุ่มผู้ชุมนุม กลุ่มเจ้าหน้าที่ และกลุ่มประชาชนทั่วไป

จากผลการศึกษาวิจัยทั้ง 8 เรื่อง ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ามีหลายประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญจากบทบัญญัติและการตีความกฎหมายจึงทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ และได้นำกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศมาศึกษาควบคู่เพื่อที่จะได้ข้อเสนอแนะทางการแก้ไขกฎหมายที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน ดังนี้

1. การควบคุมดูแลการประชุม

ในหลายงานวิจัยพบว่ามีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจการควบคุมการประชุมสาธารณะที่มีใช้ศาลปกครอง กล่าวคือ งานวิจัยของชัตซีย์ฯ ธนชัยฯ เพลินตาฯ สมชายฯ วาতিตาฯ ก้องพิศุทธิ์ฯ และภาณุวัฒน์ฯ เห็นว่าการให้อำนาจศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมตามมาตรา 21 และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ได้สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 25 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในหลายกรณีกล่าวคือ คำสั่งให้เลิกการประชุมในกรณีที่การประชุมสาธารณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งอำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวส่งผลทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างอิสระและเด็ดขาด เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมและสั่งให้ผู้บังคับบัญชาเข้าสลายการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ต้องรอคำสั่งจากศาลก่อน แต่การที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดให้ศาลยุติธรรมใช้ดุลยพินิจและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพราะศาลยุติธรรมใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา และไม่มีผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองแต่อย่างใด แม้ตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25 วรรคสอง เปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งต่อศาลเพื่อพิจารณาได้ก็ตาม แต่ก็เป็นการตรวจสอบโดยศาลภายหลังมีการใช้กำลังสลายการประชุมสาธารณะ และภายหลังความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพการประชุมสาธารณะของประชาชน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการควบคุมดูแลการประชุมมีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง หรือกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดย “ศาลปกครอง” อันเป็นองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก่อให้เกิดข้อสังเกตว่าคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมของศาลดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับ “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น หากคำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกประชุมดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมเป็นการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเข้ามาทำหน้าที่หรือมีบทบาทเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งแตกต่างจากการดูแลการประชุมสาธารณะของฝรั่งเศสที่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการประชุม หากเกิดกรณียุติการประชุมให้ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประชุม เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนเกาหลีใต้หากเกิดกรณียุติการประชุมกำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการประชุมและการเดินขบวนเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจในแต่ละระดับไว้ด้วย

เพื่อให้เกิดความสมดุลในความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและเสรีภาพของการชุมนุม อันเป็นการยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดเห็นว่าฝ่ายปกครองควรเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายและรับผิดชอบในการตัดสินใจดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งห้ามหรือให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมควรมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะแห่งคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทนั้นขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้น ๆ จึงจะมีความเหมาะสม คำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจและคำสั่งเลิกการชุมนุมของศาลย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าศาลปกครองจะไม่ได้มีทุกจังหวัด แต่สามารถปรับเปลี่ยนด้วยการให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด แล้วให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดดำเนินการแจ้งและส่งคำร้องขอไปยังศาลปกครองหรือศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาเป็นการด่วน ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคล ดังกล่าวหรือไม่ และให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้

2. ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

งานวิจัยของก้องพิศุทธิ์^๓ และภานุวัฒน์^๔ กล่าวว่าปัญหาการใช้อำนาจในการอนุญาตหรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 11 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะที่เป็นผู้รับแจ้งจะต้องพิจารณาสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะว่าจะอนุญาต หรือแก้ไขการชุมนุมสาธารณะ และจะต้องส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งการชุมนุมสาธารณะทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง ถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะที่เป็นผู้รับแจ้งสั่งให้มีการแก้ไขการชุมนุม ประกอบกับมาตรา 7 วรรคท้าย ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการประกาศห้ามการชุมนุมภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่สำคัญของรัฐโดยสามารถใช้เหตุผลว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นกระทบต่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยสาธารณะ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่กว้างมาก ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของราษฎรนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาว่ามีกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยหน่วงเวลาการพิจารณาหรือพิจารณาล่าช้า ส่งผลต่อระยะเวลาการเริ่มชุมนุมสาธารณะ เพราะกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจสามารถพิจารณาใช้

ดุลพินิจพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาตภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจล่วงเลยเวลาเริ่มการประชุม และทำให้การประชุมสาธารณะนั้นมีข้อขัดแย้งกฎหมาย นอกจากนี้ การเข้าสลายการประชุมของเจ้าหน้าที่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้กำลังหรือวิธีปฏิบัติการดูแลการประชุมสาธารณะในพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเพียงการเขียนกรอบการดำเนินงานไว้อย่างกว้างเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนมีจำนวนไม่พอ จำเป็นต้องไปใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยใดมาเสริม หากนำหน่วยที่ทำหน้าที่คนละแบบหรือฝึกฝนแบบอื่นที่ไม่ใช่การควบคุมฝูงชน (เช่น ตชด.) ย่อมมีการใช้กำลังมากกว่าเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชน เป็นการดำเนินการควบคุมการประชุมของเจ้าหน้าที่เกินกว่าเหตุเพราะเกิดจากปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ จึงกลายเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (“สรุปสาระสำคัญของเสวนาวิชาการ การชุมนุมช่วงโควิด 19: ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย”, 2564)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการปิดจราจร หรือการวางสวดหนามหีบเพลง หรือแม้กระทั่งใช้รถโดยสารประจำทางและตู้คอนเทนเนอร์ปิดถนนเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ชุมนุมเดินผ่านไปได้ การตั้งสิ่งกีดขวางเหล่านี้เป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสภาพ ในทางปฏิบัติจะพบว่าผู้ชุมนุมทางการเมืองบางกลุ่มถูกตั้งข้อจำกัดเสรีภาพผ่านทางรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงความได้สัดส่วน เช่นกรณีกลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มคนอยากเลือกตั้งรวมตัวที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 22 พฤษภาคม 2561 เรียกร้องให้ คสช. จัดให้มีการเลือกตั้ง กลุ่มผู้ชุมนุมได้ประกาศว่าจะมีการเคลื่อนขบวนไปยังถนนราชดำเนินและได้มีการขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปิดถนน 1 ช่องทาง แต่ตำรวจกลับห้ามมิให้เคลื่อนขบวนและปิดถนนหน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทั้งหมด อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงการใช้อดุลพินิจอย่างไม่ได้สัดส่วนในการปิดการจราจรคือ กรณีกลุ่มคณะราษฎรประกาศนัดชุมนุมหน้าสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2563 โดยมีการประกาศเชิญชวน 1 สัปดาห์ล่วงหน้า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำและตู้คอนเทนเนอร์ซ้อนทับถึงสองชั้นและวางแนวรั้วสวดหนามหีบเพลงปิดอย่างหนาแน่น ปิดถนน 6 สายที่เป็นเส้นทางไปสู่สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ โดยเริ่มการปิดการจราจรพื้นที่โดยรอบตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน 2563 ส่งผลให้ประชาชนและผู้ใช้รถใช้ถนนได้รับความเดือดร้อนจากการจราจรที่ติดขัดเป็นอย่างมาก ภายหลังรองผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้ให้สัมภาษณ์ว่าการนำตู้คอนเทนเนอร์มาปิดกั้นเส้นทางมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากก่อนหน้านี้ได้ใช้รถเมล์สาธารณะซึ่งอาจจะทำให้เสียมูลค่า และอธิบายเพิ่มอีกว่า “...ตำรวจก็ได้ปฏิบัติหน้าที่เพียงพอตามความจำเป็น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นจากตำรวจแต่เกิดขึ้นจากผู้ชุมนุม...” ทั้งที่การประชุมสาธารณะนั้นเป็นไปตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าตำรวจสามารถอ้างว่าได้ใช้อดุลพินิจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดและได้ทำอย่างเพียงพอตามความจำเป็น แม้ว่าในความเป็นจริงนั้นรถเมล์หรือตู้คอนเทนเนอร์ไม่ได้อยู่ในรายการเครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ออกตามความในมาตรา 19 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เมื่อไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่มีประสิทธิภาพ ตำรวจสามารถอ้างเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจได้อย่างลอย ๆ ซึ่งส่งผลให้กรอบของเสรีภาพในการชุมนุมไม่แน่นอนและสามารถถูกจำกัดให้แคบลงอย่างมากอีกด้วย เพราะไม่แน่ชัดว่าใครเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจนั้น และตรวจสอบบนเงื่อนไขใด (พัชร นิยมศิลป์, 2564, น. 55-56)

เมื่อพิจารณาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะต่างประเทศ เห็นว่า เกาหลีใต้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวน (Advisory Committee on Assemblies or Demonstrations) กรณีที่ต้องการยุติการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจเกี่ยวกับ 1) การออกประกาศห้ามหรือการจำกัดการชุมนุมหรือเดินขบวน 2) การวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้จัดการชุมนุม กรณีถูกสั่งให้ยุติการชุมนุม 3) การสอบสวนคดีเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน และ 4) ดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของการชุมนุม คณะกรรมการที่ปรึกษาการชุมนุมและการเดินขบวนมีจำนวนไม่เกิน 7 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ซึ่งให้หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการที่คัดสรรจากความเป็นมืออาชีพและความยุติธรรม ให้มาจากนักกฎหมาย (Lawyers) ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย (Professors) ตัวแทนองค์กรภาคสังคม (NGOs) และผู้แทนประชาชนที่มีเขตพำนักในเขตพื้นที่การชุมนุมนั้น เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและเสรีภาพของการชุมนุมและการเดินขบวน ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจากทุกภาคส่วนจะทำให้ได้รับความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ดุลพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่จะมีความรอบคอบมากขึ้น

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ในเรื่องอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เห็นว่า ควรมีการเพิ่มเติมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ทั้งผู้รับแจ้งการชุมนุม และผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมให้ชัดเจน โดยอาจนำเอาสาระสำคัญหลักในคู่มือปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาพิจารณาร่วม หรืออาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ และภาคประชาชน ให้เป็นผู้พิจารณาร่วมกันในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ต้องยุติการชุมนุม ซึ่งจะก่อให้เกิดหลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ดังเช่นเกาหลีใต้และช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเข้าใจการใช้อำนาจที่มีอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุที่แทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และไม่เป็น การจำกัดเสรีภาพการแสดงของประชาชนจนเกินไป

3. นิยามของการชุมนุมสาธารณะ สามารถจำแนกปัญหาการให้ความหมายต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ผู้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 4 และ 10 ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นการกำหนดคำนิยามของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะอย่างกว้าง ซึ่งในงานวิจัยของก้องนภาฯ ชัดชัยฯ และเพลินตาฯ เห็นว่าความหมายของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะทำให้เกิดปัญหา การกำหนดขอบเขตความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการใด ๆ โดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่ตั้งใจ เช่น คนที่ถูกผู้จัดการชุมนุมจ้างให้ไปแจกใบปลิวเกี่ยวกับการชุมนุม หรือคนขับรถให้กับผู้จัดการชุมนุม ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องกลายเป็นผู้จัดการชุมนุมไปด้วยและความรับผิดชอบตามกฎหมาย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบุคคลนั้นอาจเป็นเพียงผู้รับทำภารกิจบางประการจากผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น อีกทั้งยังมีกรณีการแสดงความคิดเห็นบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social

Media) เพื่อชักชวนผู้ที่มีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันมาร่วมทำกิจกรรมหรือชุมนุมแบบแฟลชม็อบส์ (Flash Mobs) คือ คนจำนวนเพียงเล็กน้อยมารวมตัวกันทำกิจกรรมภายในเวลา 20-30 นาที เพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่าง ๆ แล้วเลิก ซึ่งต่างจากคำนิยามผู้จัดการชุมนุมของเกาหลีใต้ กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมหมายถึงผู้ริเริ่มก่อให้เกิดการชุมนุมเท่านั้น และยังกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งชื่อ ที่อยู่ และรายละเอียดต่าง ๆ ของตนเองต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการชุมนุม ทำให้เจ้าหน้าที่ทราบว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมตั้งแต่เริ่มการชุมนุม นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุมยังต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในจำนวนที่เหมาะสมเป็นผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุม เพื่อช่วยควบคุมดูแลการชุมนุมให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย หรือในฝรั่งเศสกำหนดว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบการชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ที่ต้องระบุตัวตนอย่างชัดเจน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมาย ห้ามกระทำการใดๆ ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย จึงทำให้การพิจารณานิยามของผู้จัดการชุมนุมมีรายละเอียดและความชัดเจนกว่ามาก ต่างจากประเทศไทย ดังกรณีกลุ่มพลเมืองโต้กลับจัดกิจกรรม “ยื่นเฉย ๆ” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 เพื่อเรียกร้องให้ คสช. ปลดปล่อยตัวประชาชน ทำให้นักกิจกรรมกลุ่มพลเมืองโต้กลับ รวมทั้งนายอานนท์ นำภา ถูกควบคุมตัวไปที่ สน.พญาไท และตั้งข้อหา “จัดการชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง” กับนายอานนท์ฯ เพียงคนเดียวที่โพสต์ข้อความเชิญชวนผู้อื่นเข้าร่วมชุมนุม ซึ่งการพิจารณาของศาลในกรอบความหมายของผู้จัดการชุมนุม พบว่าการโพสต์หรือเผยแพร่ข้อความเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในที่สาธารณะผ่านระบบออนไลน์ ถือเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 4 แม้ว่าจะเป็นบุคคลที่เห็นด้วยกับการชุมนุมแล้วโพสต์เชิญชวนก็จะถือเป็นผู้จัดการชุมนุมได้ การตีความผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายของไทยจึงเป็นการตีความที่กว้างทำให้ยากต่อการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้จัดการชุมนุมและหากถูกพิจารณาว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมแล้วไม่ดำเนินการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก็จะมีผลผิดและทำให้การชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้มีความชัดเจนของคำนิยามจึงควรแก้ไขคำนิยามของผู้จัดการชุมนุม เป็นบุคคลที่ได้แสดงเจตนาโดยเปิดเผยว่าตนเองเป็นผู้จัดการชุมนุมและจัดการเดินขบวน และเป็นผู้ชักชวนอย่างเปิดเผยให้บุคคลอื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนและต้องแจ้งชื่อพร้อมที่อยู่ของตนเองต่อสาธารณะชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยระบุอย่างชัดเจนว่าตนเองเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนนั้นก่อนเริ่มการชุมนุม และในบทบัญญัติควรมีข้อยกเว้นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุมด้วย ในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนไม่มาก และใช้เวลาไม่นานซึ่งไม่กระทบต่อการใช้พื้นที่สาธารณะของบุคคลภายนอกมากนัก เช่น กรณีกิจกรรมหรือการชุมนุมแบบช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (Flash Mobs) ซึ่งโดยลักษณะของกิจกรรมจะเป็นแนวนับเชิงหรือเชิงวัฒนธรรมเป็นส่วนใหญ่ และเป็นการชุมนุมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบต่อความมั่นคง

3.2 การชุมนุมสาธารณะ ในงานวิจัยของธนชัยฯ เพลินตาฯ และสมชายฯ ต่างเห็นตรงกันว่านิยามไม่ชัดเจนโดยไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเอาไว้ และการชุมนุมสาธารณะนั้นมีการตีความในลักษณะที่กว้างขวางมากกว่าการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวก็อาจถูกพิจารณาว่าเป็น “การชุมนุมสาธารณะ” นั้น ครอบคลุมทุกการชุมนุมแม้ว่าเป็นการชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนน้อยก็ตาม และอาจรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมในระยะเวลายาวสั้น ๆ เท่านั้น ที่มีได้ส่ง

ผลกระทบหรือสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นทั่วไป ดังกรณีของอานนท์ นำภา ที่เป็นการจัดกิจกรรม “ยื่นเฉย ๆ” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการจับกุมบุคคล 8 คน ซึ่งเป็นผู้ดูแล (Admin) แฟนเพจ “เรารัก พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา” ถูกทหารจับกุมไปควบคุมไว้ที่มณฑลทหารบกที่ 11 ทำให้การตีความให้กิจกรรมต่าง ๆ กลายเป็นการชุมนุมสาธารณะที่แม้อาจไม่ตรงกันกับความหมายของการชุมนุมโดยทั่วไป หรือกรณีการมีกลุ่มคนเดินรณรงค์เรื่องต่าง ๆ หรือการเดินทางเพื่อยื่นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ก็อาจถูกตีความว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ แต่เจตนาของผู้ดำเนินกิจกรรมอาจมองว่ามีใช้การชุมนุมสาธารณะ จึงไม่ได้แจ้งการชุมนุม และเมื่อมีเหตุการณ์ปรากฏขึ้นทำให้กลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุมซึ่งมีโทษทางอาญา หรือในกรณีกลุ่มคนรักשב้านเกิด จังหวัดเลย ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท ฟุงคำ จำกัด และมีบทบาทในการเคลื่อนไหวคัดค้านเหมืองแร่ดังกล่าว ได้รับหนังสือเชิญให้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต. เขาหลวง อ. วังสะพุง จ. เลย เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559 ในวาระการพิจารณาเรื่องการขอต่ออายุใบอนุญาตขอใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ และ สปก. เพื่อทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท ฟุงคำ ชาวบ้านจึงเดินทางไปร่วมรับฟังตามคำเชิญ โดยมีได้กีดขวางทางเข้าออกในพื้นที่ส่วนราชการ หรือขีดขวางการทำงานของ อบต. แต่อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้เรียกร้องให้ยกเลิกการประชุมในวาระดังกล่าว เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ทองคำยังไม่ถูกแก้ไขและเยียวยา ปรากฏว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาหลวงได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในข้อหาการจัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ทั้งนี้ การพิจารณาในประเด็นที่ผู้ชุมนุมถูกตั้งข้อหาว่าจัดการชุมนุมโดยไม่มีการแจ้งการชุมนุมนั้น อธิบายได้ว่ากรณีที่ชาวบ้านได้รวมตัวกันเนื่องจากได้รับเชิญไปประชุมที่สภา อบต. เขาหลวง ถือเป็นการประชุมหรือชุมนุมที่ได้รับการยกเว้น ตาม พ.ร.บ. ชุมนุมฯ มาตรา 3 (5) หมายความว่าหากเป็นการประชุมที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและมีการออกจดหมาย ซึ่งเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ เท่ากับว่าการชุมนุมไม่เข้าตามลักษณะที่เป็นความผิดตามกฎหมายเพราะเป็นการเรียกประชุมโดยฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐ รวมทั้งการที่กลุ่มชาวบ้านให้ตัวแทนชี้แจงผ่านประธานสภาฯ ว่าขอให้เลื่อนการประชุมออกไปก่อนนั้น ก็ไม่สามารถเป็นความผิดได้ (“อ่านประมวลคดี พ.ร.บ. ชุมนุมฯ 7 แม่หญิงแห่งกลุ่มคนรักשב้านเกิด ก่อนศาลอ่านคำพิพากษา”, 2561)

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ปัญหาการตีความการชุมนุมสาธารณะแล้ว ควรกำหนดจำนวนผู้ชุมนุมสาธารณะขั้นต่ำเอาไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะและเพิ่มความหมายการชุมนุมสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปในที่สาธารณะ การชุมนุมอาจมีพฤติกรรมเรียกร้อง คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมในครั้งนั้น และการชุมนุมนั้นต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือพฤติกรรมก่อให้เกิดความวุ่นวาย

3.3 ความปลอดภัยสาธารณะ ในงานวิจัยของวาติตา กล่าวว่า ไม่ได้มีการบัญญัติคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ซึ่งคำว่าความปลอดภัยสาธารณะถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ดังที่ปรากฏตามมาตรา 7 บทบัญญัติในเรื่องการจำกัดเสรีภาพ

ในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่สำคัญของรัฐ รวมถึงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมสามารถใช้ดุลพินิจในการประกาศห้ามการชุมนุมภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่สำคัญของรัฐ เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล หากเห็นว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการขัดต่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยพิจารณาจากพฤติกรรมและจำนวนของผู้ชุมนุม และที่ผ่านมามีการยกเหตุผลด้านความปลอดภัยสาธารณะมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหลายครั้ง เช่น “การชุมนุมอาจกระทบต่อประชาชนผู้สัญจรไปมารวมทั้งกีดขวางทางเข้าออกทำเนียบรัฐบาลและหน่วยงานราชการใกล้เคียง” หรือ “ผู้ชุมนุมพักหลับนอนและปักหลักอยู่บนทางเท้าเกาะกลางถนนเป็นการกีดขวางและก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนในการใช้ทางเท้า” ซึ่งการไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจในเชิงการปิดกั้นเสรีภาพการชุมนุมได้ง่ายและมีกฎหมายความไปอย่างกว้างขวาง ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ไม่มีมาตรฐานว่ากรณีใดบ้างที่เป็นการกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลและเหตุการณ์ที่ผ่านมา จึงควรมีบทนิยามคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” หมายถึง ความปลอดภัยของบุคคลจากภัยอันตราย ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน เพื่อมิให้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพการแสดงออกของประชาชนที่มากเกินไป ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่มีขอบเขตดุลพินิจการพิจารณาการชุมนุมที่ไม่ให้กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ

4. พื้นที่การชุมนุมสาธารณะ

พบว่าในงานวิจัยของชัชชัยฯ และสมชายฯ เห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดพื้นที่สาธารณะโดยไม่มีการจำแนกประเภทตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ คือ การจำแนกพื้นที่เป็น 2 ประเภทประกอบด้วย 1) พื้นที่แบบเปิด และ 2) พื้นที่แบบปิด ได้แก่เพียงกำหนดนิยาม “ที่สาธารณะ” “ทางหลวง” “ทางสาธารณะ” ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตพื้นที่การชุมนุมสาธารณะเท่านั้นในมาตรา 4 ทำให้การชุมนุมในที่สาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเหมือนกันทุกกรณี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้กับผู้ชุมนุมได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในพื้นที่แบบใด ซึ่งมาตรการในลักษณะนี้ควรใช้ควบคุมการชุมนุมในพื้นที่เปิดเท่านั้น หากนำมาใช้ในพื้นที่ปิดหรือสถานศึกษาอ้อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม และทำให้รัฐสิ้นเปลืองงบประมาณ เสียอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการชุมนุมโดยไม่จำเป็น เพราะการชุมนุมในพื้นที่ปิดก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมน้อยมาก ตลอดจนการขาดความชัดเจนว่าระยะรัศมีที่มีข้อจำกัดของการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะบางพื้นที่ เช่น พระราชวัง ศาล รัฐสภา สถานที่ราชการ เป็นต้น จะกำหนดอย่างไร ใครมีอำนาจกำหนดชัดเจน เนื่องจากการตีความของคำว่าพื้นที่สาธารณะที่จัดขึ้นอาจเป็นการชุมนุมโดยสงบมิได้กระทบหรือสร้างความเดือดร้อนต่อบุคคลทั่วไป แต่หากผู้จัดกิจกรรมต้องไปแจ้งต่อสถานีตำรวจและมีหนังสืออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจึงจะสามารถจัดกิจกรรมได้ เป็นการทำให้การชุมนุมสาธารณะเผชิญกับความยากลำบากมากขึ้น ซึ่งการกำหนดพื้นที่การชุมนุมสาธารณะของไทยจะมีความคล้ายคลึงกับฝรั่งเศส คือ สามารถชุมนุมได้ทั้งในพื้นที่ปิดและพื้นที่เปิด ทว่าของฝรั่งเศสจะมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ชัดเจนกว่ากล่าวคือ ประชาชนสามารถชุมนุมในที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วน

บุคคลได้ ยกเว้นที่ไม่ใช่ถนนสาธารณะสำหรับสัญจรไปมาเท่านั้น ส่วนเกาหลีได้กำหนดให้พื้นที่การชุมนุมสาธารณะที่ให้ประชาชนเข้าไปรวมกลุ่มเป็นพื้นที่เปิดเท่านั้น เช่น พื้นที่โล่ง ถนน ลานสาธารณะ เป็นต้น

ดังกรณีปัญหาการตีความการชุมนุมสาธารณะในระยะรัศมี 150 เมตรจากพระราชวัง เป็นกรณีที่นายปานเทพ พัวพงษ์พันธ์ ในนามเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ที่ชุมนุมฝั่งตรงข้ามรัฐสภา บริเวณทางเข้าหน้าสวนสัตว์ดุสิต ถนนอุทองใน เพื่อยื่นหนังสือคัดค้านร่าง พ.ร.บ. โปิโตรเลียมและร่าง พ.ร.บ. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560 ที่จะประชุมในวาระที่ 2 และ 3 ในส่วนมาตรา 10/1 ว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ต่อมาตำรวจและอัยการได้ดำเนินคดีกับนายปานเทพ และเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย รวม 6 คน ในข้อหากระทำความผิดต่อมาตรา 7 ของ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยกล่าวหาว่าเป็นการชุมนุมในรัศมี 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง โดยศาลอุทธรณ์ยื่นยกฟ้องตามศาลชั้นต้นคดีนายปานเทพ พัวพงษ์พันธ์ และพวก 5 คน ในนามเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยในการชุมนุมและยื่นจดหมายคัดค้านกฎหมายปิโตรเลียม 2 ฉบับหน้ารัฐสภา ศาลได้ชี้ว่าไม่มีความผิดฐานชุมนุมในรัศมี 150 เมตรจากพระราชวัง ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จำเลยทั้ง 6 คน ขาดเจตนาในการกระทำความผิดฐานร่วมกันจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ห้ามจัดการชุมนุม เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่ทราบว่เส้นรัศมี 150 เมตรอยู่ที่ใดและไม่สามารถขีดเส้นที่กำหนดแนวเขตระยะ 150 เมตรดังกล่าวได้จากเขตพระที่นั่งอัมพรสถาน อันเป็นสถานที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อีกทั้งก่อนหน้านั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจยังเคยทำหนังสือแนะนำให้ผู้ชุมนุมมาใช้พื้นที่ชุมนุมหน้ารัฐสภาเอง จึงเป็นอันสิ้นสุดคดีไม่สามารถยื่นศาลฎีกาต่อได้ (“ศาลอุทธรณ์ยื่นยกฟ้อง “ปานเทพ” และพวก คดี คปพ. จัดชุมนุมหน้ารัฐสภาในรัศมี 150 เมตรจากพระราชวัง”, 2563)

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องพื้นที่การชุมนุม จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดของพื้นที่การชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน คือ จำแนกพื้นที่สาธารณะเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ที่สาธารณะแบบเปิดโล่ง เช่น สวนสาธารณะ ทางหลวง หรือทางสาธารณะ เป็นต้น และ 2) ที่สาธารณะแบบปิด เช่น อาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสนามกีฬาที่มีประตูเข้าออกหรือกำแพงรอบด้าน เป็นต้น และควรเพิ่มคำอธิบายว่าระยะรัศมีจะมีวิธีการกำหนดอย่างไร นับระยะห่างจากจุดใด เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม และผู้รับแจ้งการชุมนุมมีความเข้าใจในทางเดียวกัน และอาจนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายเว้นการควบคุมการชุมนุมในพื้นที่ปิดเนื่องจากไม่กระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความปลอดภัยต่อประชาชนทั่วไป และควรใช้กฎหมายควบคุมการชุมนุมเฉพาะในพื้นที่เปิดเท่านั้น

5. การแจ้งชุมนุมสาธารณะ

ในงานวิจัยของเพลินตาฯ สมชายฯ ก้องพิศุทธิ์ฯ และภานุวัฒน์ฯ ให้ความเห็นว่า โครงสร้างของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ประเทศไทยใช้ระบบการชุมนุมสาธารณะเป็นระบบการแจ้งเพื่อทราบ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่ต้องการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและอนุญาต การกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24

ชั่วโมงก่อนการชุมนุม และต้องมีผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมแต่ละครั้ง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าให้ครบ 24 ชั่วโมง ต้องขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาล หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และต้องได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันเสียก่อนจึงจะชุมนุมได้ หากมีการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันจะส่งผลให้การชุมนุมนั้นกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจนำไปสู่สถานการณ์ที่ผู้ชุมนุมกลายเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงของการชุมนุมดังกล่าวจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญก็ตาม การกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมในทุกกรณีโดยไม่มีกรเว้น ตลอดจนมีการกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ถือเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการชุมนุมที่อาจมีลักษณะเกิดขึ้นแบบฉับพลันทันใด แบบช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (Flash Mobs) ถือเป็นปัญหาและข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยไม่ชอบธรรม และการบัญญัติบทกำหนดโทษก็เป็น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเกินจำเป็นและไม่สมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ ผู้รับแจ้งต้องทำสรุปลงสาระสำคัญแจ้งกลับไปยังผู้แจ้งฯ ภายใน 24 ชั่วโมง ตามระยะเวลาก่อนการชุมนุม เป็นปัญหาของระยะเวลาที่ทับซ้อนกันระหว่างผู้แจ้งและผู้รับแจ้ง ย่อมส่งผลต่อการเตรียมการและประสานงานชุมนุม และในบางกิจกรรมผู้จัดกิจกรรมตีความว่าไม่ใช่ว่าการชุมนุมสาธารณะ จึงไม่ได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 ทำให้ถูกดำเนินคดี ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่นั้นยุติลง กลายเป็นการใช้กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพ การแจ้งการชุมนุมระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมเป็นระยะเวลาที่น้อยและไม่ได้สัดส่วนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง อีกทั้งรูปแบบของการแจ้งตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคสาม ก็ยังประสบปัญหา เนื่องจากยังไม่มีความแน่นอน ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดช่องทางการแจ้งการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจนที่ทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย ได้มีการกำหนดช่องทางการแจ้ง ไว้เพียง 3 ช่องทาง คือ การแจ้งเป็นหนังสือโดยตรงไปยังผู้รับแจ้ง การแจ้งทางโทรสาร (Fax) และการแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) โดยไม่ได้รวมถึงการแจ้งการชุมนุมสาธารณะผ่านทางแอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มอื่นใด ซึ่งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

ส่วนการแจ้งชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้รับผิดชอบต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ที่มีการชุมนุม ณ ที่ทำการเทศบาล หรือที่ศาลากลางจังหวัด ส่วนในกรุงปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งสำนักงานตำรวจปารีส เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการชุมนุม วัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้ เส้นทางที่จะใช้ในการเดินขบวน จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยประมาณ พร้อมระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับผิดชอบ ก่อนที่จะมีการใช้หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 วัน หรืออย่างมาก 15 วัน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการแจ้งนั้นมีรายละเอียดที่ครบถ้วนถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ผู้รับผิดชอบ ในทางกลับกันถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนสาธารณะอาจทำให้สังคมเกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะห้ามมิให้มีการชุมนุมบนถนนสาธารณะได้ โดยต้องแจ้งแก่ผู้รับผิดชอบเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนที่จะมีการชุมนุมเช่นกัน ส่วนเกาหลีใต้ให้ผู้ที่

ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องทำการแจ้งการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจควบคุมดูแลพื้นที่ที่จัดการชุมนุม เป็นเวลาตั้งแต่ 48-720 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น โดยในการแจ้งต้องมีรายละเอียดเช่น วัตถุประสงค์ วันและเวลาในการชุมนุมหรือเดินขบวน สถานที่ รายละเอียดผู้จัดการชุมนุม เป็นต้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับการแจ้งจะต้องทำการออกใบรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที หากการแจ้งไม่สมบูรณ์ต้องแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมทำการแก้ไขให้สมบูรณ์ ภายใน 12 ชั่วโมงนับตั้งแต่การออกใบรับแจ้ง การแจ้งการแก้ไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุถึงรายการที่จะต้องทำการแก้ไข และผู้จัดการชุมนุมต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากได้รับแจ้ง

หากพิจารณาด้านที่เป็นประโยชน์ของการแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ทำให้ประชาชนคนอื่น ๆ สามารถทราบว่าจะมีการชุมนุมสาธารณะขึ้น และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะได้เตรียมมาตรการป้องกันได้ทันต่อเหตุการณ์ อีกทั้งทำให้ทราบจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมเพื่อเตรียมการวางแผนรับมือ บริหารจัดการดูแลความเรียบร้อยให้กับผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้หากเกิดเหตุการณ์รุนแรง หรือประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่การชุมนุมสาธารณะจะได้มีการเตรียมการวางแผนหลีกเลี่ยงเส้นทางจราจรหรือเตรียมการวางแผนใช้การใช้ชีวิตประจำวันได้ ส่วนด้านที่อาจก่อให้เกิดการเสียเวลาหากต้องการรวมตัวเพื่อชุมนุมสาธารณะในเรื่องเร่งด่วน หรือที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแสดงออกให้ทันสถานการณ์ในทันที อาจไม่สามารถชุมนุมได้ทันเวลา เช่น การประท้วงต่อต้านร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หรือการลงนามในสัญญาสัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติของชาติหรือจัดทำบริการสาธารณะในระยะยาวโดยไม่รับฟังเสียงของประชาชน เป็นต้น แต่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณารับแจ้งการชุมนุมอาจหน่วงเวลาในการอนุญาต ส่งผลให้ไม่สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะได้ทันเวลาต่อเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งแม้จะมีการขอผ่อนผันต่อเจ้าหน้าที่รัฐในการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าไม่ทันและน้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก็ตาม แต่การพิจารณาแจ้งคำสั่งยังคงใช้เวลาภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งก็ไม่ต่างจากการแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง เพราะการแจ้งล่วงหน้าไม่ทันอาจเพราะต้องการชุมนุมโดยเร่งด่วน

ดังกรณีการชุมนุมกลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขกฎหมายสวัสดิการของประชาชน เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 เพื่อยืนยันเจตนาถึงนายกรัฐมนตรีให้หยุดกระบวนการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พบปัญหาของกระบวนการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ตั้งแต่องค์ประกอบของคณะทำงานแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสม อาจโน้มเอียงไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายผู้ให้บริการจากกระทรวงสาธารณสุข โดยคณะทำงาน 26 คน มีสัดส่วนประชาชนเพียง 2 คน เท่านั้น กระบวนการรับฟังความเห็นทำอย่างไม่ทั่วถึงและไม่กว้างขวางเพียงพอ จึงเรียกร้องให้รัฐบาลยุติกระบวนการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และให้มีการเริ่มต้นกระบวนการแก้ไขใหม่ โดยต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้กฎหมายให้มีความสมดุล และต้องมีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเท่าเทียม ผู้จัดการชุมนุมได้มีการแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือตามแบบฟอร์มของตำรวจส่งถึงหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาลดุสิตซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุม ตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน

2560 ถือว่าเป็นการแจ้งการชุมนุมที่ไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยเนื้อหาในหนังสือแจ้งการชุมนุมสรุปว่า กลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพจะจัดชุมนุมในวันที่ 6 มิถุนายน 2560 เวลา 08.00–15.00 นาฬิกา บริเวณเกาะกลางถนนหน้ากระทรวงศึกษาธิการใกล้คลองผดุงกรุงเกษม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยื่นจดหมายคัดค้านการการแก้กฎหมายพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีผู้เข้าร่วมชุมนุมประมาณ 1,000 คน โดยใช้ยานพาหนะประเภทรถปิคอัพ จำนวน 1 คัน เครื่องเสียงขนาดกำลังไฟ 1,000 วัตต์ ลำโพงขนาด 600 วัตต์ 4 ตัว ป้ายผ้าารณรงค์ ป้ายไวนิลรณรงค์ และธงกระดาษรณรงค์ ทาง สน.ดุสิต ได้รับหนังสือแจ้งการชุมนุมไว้แล้วในวันที่ 2 มิถุนายน 2560 หลังจากได้รับแจ้งกฎหมายกำหนดให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้แจ้งกลับได้รับหนังสือสรุปสาระสำคัญการชุมนุมสาธารณะจากผู้รับแจ้ง เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน เวลาประมาณ 19.00 นาฬิกา ซึ่งเกินกว่า 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้ง ระบุว่าชุมนุมสาธารณะที่ผู้แจ้งแจ้งมานั้น ขัดต่อมาตรา 7 และ 8 ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ว่าเป็นการชุมนุมใกล้ทำเนียบรัฐบาล เป็นการกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ของทำเนียบรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าว ทำให้การชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้ผู้จัดการชุมนุมเปลี่ยนสถานที่จัดกิจกรรมชุมนุมเป็นสนามม้าบางลำภู จัดตัวแทนเพื่อยื่นจดหมายคัดค้านการแก้กฎหมายพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้งดใช้เครื่องขยายเสียง เนื่องจากจะเป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการประชาชนของหน่วยงานรัฐ และอาจขัดต่อคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ข้อ 12 ห้ามมั่วสุม หรือชุมนุมทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

เมื่อวิเคราะห์หนังสือที่ได้รับจากผู้รับแจ้งแล้ว จึงเห็นว่ามิมีเหตุผลที่ผู้แจ้งจะไม่ดำเนินการตามหนังสือของผู้รับแจ้ง คือ

1) สน. ดุสิต ส่งหนังสือสรุปสาระสำคัญการชุมนุมสาธารณะกลับยังผู้แจ้งล่าช้าเกินกว่า 24 ชั่วโมงตามที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 11 กำหนดไว้ ผู้แจ้งการชุมนุมไปตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน 2560 โดยผู้รับแจ้งได้รับไว้แล้วในวันดังกล่าว แต่กลับส่งหนังสือสรุปสาระสำคัญการชุมนุมสาธารณะมาให้ผู้แจ้งเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2560 เวลา 19.00 นาฬิกา ดังนั้นหนังสือและคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ขัดด้วยกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

2) ตามที่ สน. ดุสิต ระบุว่าสถานที่ที่ผู้แจ้งการชุมนุมแจ้งไปนั้นเป็นสถานที่ห้ามการชุมนุมเนื่องจากอยู่ในรัศมีไม่เกิน 50 เมตรจากทำเนียบรัฐบาล ซึ่งขัดต่อมาตรา 7 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น คำสั่งห้ามดังกล่าวไม่มีความชัดเจนและไม่มีความจำเป็นตามกฎหมาย เพราะการจะมีคำสั่งห้ามกรณีนี้จะต้องมีประกาศห้ามโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และต้องเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น ซึ่งในหนังสือของสถานีตำรวจดุสิตนั้นไม่ปรากฏว่ามีประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด

3) การอ้างว่าการชุมนุมดังกล่าวมีผู้ชุมนุมจำนวนมาก อาจเป็นการกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ของทำเนียบรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าว ตามมาตรา 8 นั้น ผู้แจ้งการชุมนุมเห็นว่าในการแจ้งการชุมนุมได้ระบุชัดเจนว่าจะใช้พื้นที่เกาะกลางถนน และผู้จัดการชุมนุมมีการเตรียมการ ดูแลการชุมนุมอย่างดีเพื่อไม่ให้ไปกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ราชการ ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่สามารถดูแลจัดการได้โดยไม่ต้องย้ายสถานที่ชุมนุม

4) การขอให้งดใช้เครื่องขยายเสียงเนื่องจากจะเป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ หรือการให้บริการประชาชนของหน่วยงานราชการ ซึ่งการที่มีคนมาร่วมจำนวนมากการใช้เครื่องเสียงย่อมเป็นสิ่งจำเป็นในการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้มาร่วมชุมนุมและคนอื่น ๆ ที่ผ่านไปมา เพื่อให้เข้าใจเจตนารมณ์ของการชุมนุม อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่เกรงจะรบกวนบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง สามารถพูดคุยเจรจาเรื่องการลดระดับเสียงลงได้ ซึ่งตามกฎหมายมีการกำหนดระดับเสียงไว้แล้วว่าอยู่ที่เท่าใดมิใช่สั่งให้งดใช้เครื่องเสียงเสียเลย

5) ข้ออ้างเรื่องการขัดต่อคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ที่ห้ามชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คนนั้น เห็นว่าคำสั่งที่ 3/2558 ไม่ควรถูกนำมาใช้อย่างพร่ำเพรื่อ เพราะในสังคมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในทางสังคมการเมืองถือเป็นหน้าที่สำคัญของพลเมืองเพื่อร่วมกำหนด ติดตามและตรวจสอบการดำเนินนโยบายสาธารณะและกฎหมายให้เป็นไปอย่างรอบรอบ ดังนั้น การใช้คำสั่งที่ 3/2558 มาปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมอย่างยิ่ง

6) การที่มีคำสั่งให้แก้ไขการชุมนุมโดยระบุให้ไปใช้สนามม้านางเลิ้ง ถือเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพราะตามมาตรา 11 กำหนดเพียงว่า “ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งใดอาจขัดต่อมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด” ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการไปกำหนดสถานที่ชุมนุมให้แก่ผู้ชุมนุมใหม่ได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นย่อมเป็นการลดทอนหลักการสำคัญของการชุมนุมสาธารณะที่ถือเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับอำนาจรัฐและการสื่อสารสาธารณะลงด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้น แม้กลุ่มผู้ชุมนุมจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของ สน.ดุสิต แต่เพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะกับเจ้าหน้าที่ จึงได้เปลี่ยนแปลงสถานที่ในการชุมนุมไปใช้เกาะกลางถนนบริเวณหน้าตึกของอาคารสหประชาชาติ (ตึก UN) แทน เพราะทางกลุ่มเห็นว่ามีความเหมาะสมในการใช้เป็นสถานที่รวมตัวเพื่อยื่นหนังสือมากกว่าที่สนามม้านางเลิ้ง ดังนั้น ผู้จัดการชุมนุมจึงได้แจ้งการชุมนุมไปยัง สน.นางเลิ้ง ในฐานะผู้รับผิดชอบพื้นที่ใหม่ทราบเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2560 สน.นางเลิ้ง ได้มีหนังสือสรุปสาระสำคัญการชุมนุมสาธารณะกลับมาในวันเดียวกันนั้น ระบุให้ผู้แจ้งดำเนินการแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาล 1 เพราะเห็นว่าเป็นการแจ้งการชุมนุมไม่ครบ 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม ทว่าทางกลุ่มผู้ชุมนุมยืนยันว่ามีการแจ้งการชุมนุมโดยถูกต้องแล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วย ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนสถานที่ชุมนุม ดังนั้นทางฝ่ายผู้ชุมนุมจึงถือว่าการแจ้งการชุมนุมต่อ สน. นางเลิ้ง ไม่ใช่การแจ้งการชุมนุมใหม่ แต่เป็นการแจ้งเปลี่ยนสถานที่ชุมนุมซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเนื่องและเป็นส่วนหนึ่ง

ของการแจ้งการชุมนุมเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560 และยืนยันว่าเจ้าหน้าที่ของ สน. ทั้งสองควร จะประสานงานกันเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาชุมนุม และประชาชนอื่นที่ใช้เส้นทาง ดังกล่าว มิใช่มาสร้างภาระให้กับประชาชน (“บนเส้นทางกฎหมายชุมนุมสาธารณะ: กรณีการชุมนุม ยื่นหนังสือคัดค้านแก้กฎหมายบัตรทอง”, 2560)

จึงเห็นได้ว่าประเด็นการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เกิดปัญหาระยะเวลาการแจ้งที่ไม่สัมพันธ์ระหว่างผู้แจ้งและผู้รับแจ้ง ด้วยการกำหนดระยะเวลาเพียง 24 ชั่วโมง ก็อาจไม่เพียงพอทั้งต่อผู้แจ้งหากเกิดกรณีให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการชุมนุม และต่อผู้รับ แจ้งสำหรับการเตรียมตัวล่วงหน้าของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในท้องที่ที่มีการชุมนุม จำเป็นต้องมีการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อให้ประชาชนทั่วไปที่มีได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมได้ เตรียมความพร้อมเพื่อให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด รวมถึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ วางแผนเส้นทางจราจรและระบบการขนส่งสาธารณะล่วงหน้า หากเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อมูลก่อน ล่วงหน้าจะสามารถเตรียมความพร้อมด้านการรักษาความปลอดภัยด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เข้าร่วมการชุมนุม ตลอดจนสามารถช่วยดูแลให้การดำเนินการชุมนุมเป็นไปตามระบบและไม่เกิดผล กระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ มากจนเกินไป

ดังนั้น หากวิเคราะห์เจตนารมณ์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุม พ.ศ. 2558 มีเพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพการแสดงออกของประชาชนให้เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย ควรมีการกำหนดความหมายของพื้นที่สาธารณะให้ชัดเจนว่าจะจัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่แบบ ปิดหรือแบบเปิด หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่ขัดกับหลักการชุมนุม การแจ้งเพียงให้ เจ้าหน้าที่ทราบว่าจะมีการชุมนุมตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาจัดการชุมนุมเพื่อให้ประสานงาน ดูแลความปลอดภัยให้ผู้ชุมนุม มิใช่แจ้งเพื่อควบคุมการชุมนุมมิให้ใช้เสรีภาพในการแสดงออกทาง การเมือง จึงควรให้มีลักษณะเป็นการแจ้งให้ทราบไม่ต้องรออนุญาตก็เพียงพอแล้ว โดยในการชุมนุม ในพื้นที่แบบเปิดโล่ง ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการ ชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง เพื่อป้องกันปัญหาของการซ้อนทับทางด้านเวลาระหว่างผู้แจ้งและผู้ รับแจ้ง เพราะการแจ้งการชุมนุมระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมเป็นระยะเวลาที่ น้อยและไม่ได้สัดส่วนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง ดังกรณีเดียวกับฝรั่งเศสและเกาหลีใต้ ส่วนการชุมนุมในพื้นที่ปิดมิได้กระทบต่อทรัพย์สินหรือชีวิตของสาธารณะชนทั่วไป ควรพิจารณาเรื่อง ระยะเวลาในการพิจารณายื่นขอผ่อนผันให้สั้นลงหากมีกรณีต้องการชุมนุมโดยเร่งด่วน รวมถึงการ กำหนดช่องทางการแจ้งให้มากขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้แจ้งการชุมนุม เดิมกำหนดไว้เพียง 3 ช่องทาง คือ การแจ้งเป็นหนังสือโดยตรงไปยังผู้รับแจ้ง การแจ้งทางโทรสาร (Fax) และการแจ้งทาง จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารในรูปแบบอื่นที่จะมีเพิ่มเติมในอนาคต และต้องสามารถยืนยันตัวบุคคลได้ เช่น การแจ้งผ่านแอปพลิเคชันเฟซบุ๊ก (Facebook) หรือแอป พลิเคชันไลน์ (Line) หรือการแจ้งผ่านช่องทางบนเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับแจ้งการชุมนุม

6. การริบทรัพย์สิน

ในงานวิจัยของธนชัยฯ และภาณุวัฒน์ฯ เห็นว่าการกำหนดโทษริบทรัพย์สินในการชุมนุมสาธารณะแม้ทรัพย์สินนั้นจะไม่ใช่อาวุธโดยสภาพตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ บัญญัติว่าให้อำนาจศาลริบทรัพย์สินที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทรัพย์สินที่ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด ซึ่งทรัพย์สินที่ศาลริบควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในกระทำความผิด หรือได้มาโดยกระทำความผิด หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นส่วนหนึ่งของผู้กระทำความผิดได้ใช้ก่อเหตุต่าง ๆ แต่ในเหตุการณ์ที่ผ่านมาศาลได้มีคำสั่งริบทรัพย์สิน พบว่าทรัพย์สินดังกล่าวบางอย่างไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพที่ได้มีไว้หรือได้ใช้กระทำความผิดในการประทุษร้ายต่อร่างกายใด ๆ ดังกรณีตัวอย่างการยึดเครื่องขยายเสียงของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าควบคุมการชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง ที่แสดงจุดยืน “ไม่เลื่อน ไม่ล้ม ไม่ต่อเวลาการเลือกตั้ง” บริเวณแยกราชประสงค์ เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2562 ซึ่งได้มีแจ้งการชุมนุมสาธารณะเรียบร้อยแล้ว แต่ในช่วงท้ายของการชุมนุมได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าปิดล้อมผู้ชุมนุม ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งและมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ก่อนจะมีการควบคุมตัวนางสาวณัฐฐามัทธนา ผู้จัดการชุมนุม ไปยังสถานีตำรวจนครบาลลุมพินีโดยอ้างว่ามีการใช้เครื่องเสียงดังเกินกว่าที่กำหนด พร้อมกับมีการยึดเครื่องขยายเสียงเอาไว้ ทั้งที่ผู้ชุมนุมยืนยันว่าไม่ได้มีการใช้เสียงเกินกว่าที่กำหนด และต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้มีการดำเนินคดีใด ๆ เพียงแต่ยึดทรัพย์สิน คือ เครื่องขยายเสียงเท่านั้น ซึ่งถือว่ามีได้เข้าข่ายเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นอาวุธ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนที่ไม่ได้สัดส่วนและเกินกว่าเหตุ (“เมื่อการชุมนุมถูกจำกัดมากกว่ากฎหมายชุมนุมสาธารณะ: ความทับซ้อนและการบังคับใช้ตามใจ”, 2562) ประกอบกับมาตรา 24 บัญญัติว่า หากผู้ใดกระทำความผิดซึ่งหน้าและให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงอำนาจในการค้น ยึด อาศัย หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น และสามารถกระทำการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม เห็นว่าแม้จะมีการประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้ว และพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วก็ตาม แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตก็ตาม จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้ามิได้ เพราะเป็นการนำกฎหมายอาญามาบังคับใช้เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ การตีความการยึดทรัพย์สินยังไม่ชัดเจนว่าทรัพย์สินแบบใดที่สามารถยึด หรืออายัดได้ ซึ่งในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการยึดทรัพย์สินที่มีใช้เป็นอาวุธ เช่น ไม้กวาด เครื่องเสียง แผ่นป้ายใบปลิว เป็นต้น หากศึกษาการริบทรัพย์สินของกฎหมายต่างประเทศทั้งฝรั่งเศสและเกาหลีใต้จะกำหนดแต่เพียงว่าหากมีการชุมนุมสาธารณะที่มีการใช้ความรุนแรง หรือพกพาอาวุธที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่จะต้องยุติการชุมนุม ริบทรัพย์สิน และนำบุคคลนั้นมาลงโทษตามกฎหมายอาญา

ดังนั้น อำนาจการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ควรจะริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะมิได้ผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษา

หรือไม่ จึงพบว่าในส่วนของ การริบทรัพย์สินที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นโทษทางอาญาโดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าต้องเป็นอาวุธโดยสภาพหรืออาวุธโดยการใช้ ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการริบทรัพย์สินที่ควรระบุให้ชัดเจนเฉพาะอาวุธหรือทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด เช่น อาวุธต่าง ๆ ที่นำเข้ามาในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องขยายเสียงหรือแผ่นป้ายแสดงข้อความ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมว่าให้ริบทรัพย์สินที่ศาลริบควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยกระทำความผิด โดยทรัพย์สินควรมีสภาพเป็นอาวุธ เช่น มีด ปืน ระเบิด เป็นต้น ยังหมายรวมถึงสิ่งที่มีงหมายใช้เป็นอาวุธ เช่น ขวดแก้ว ท่อนไม้ ก้อนอิฐ เป็นต้น

โดยสรุปการชุมนุมสาธารณะนับเป็นการแสดงออกทางสิทธิเสรีภาพ หรือความคิดเห็นต่าง ๆ ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการหรือรักษาผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญของประเทศ เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ เปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจนขึ้นด้วย แม้ว่าข้อเรียกร้องในบางกรณีที่แสดงออกมาจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถูกมองว่าเป็นเกมการเมืองเพื่อต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม จึงทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและเปราะบาง สามารถกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจเพื่อนำมาโจมตีกลุ่มผู้มีความคิดเห็นต่างได้ การชุมนุมสาธารณะภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ส่งผลให้มีการชุมนุมอย่างกว้างขวาง เกิดข้อเรียกร้องหรือคัดค้านต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า การแสดงความคิดเห็นนับเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันการชุมนุมและการแสดงออกทางความคิดเห็นมีวิวัฒนาการและพัฒนาไปมาก เนื่องจากในปัจจุบันการนัดรวมตัวเพื่อมาชุมนุมสามารถทำได้ง่ายขึ้น โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าสื่อสารผ่านโซเชียลมีเดีย มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือเรียกว่าเฟคนิวส์ (Fake news) ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและสร้างความไม่พอใจระหว่างกลุ่มผู้เห็นต่าง ส่งผลให้การชุมนุมสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะยกระดับความรุนแรง สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมและผู้ที่อยู่บริเวณรอบพื้นที่ชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีได้เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น เสรีภาพการแสดงออกภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จำเป็นที่จะต้องมีความรอบคอบในการบังคับใช้ การวิเคราะห์ปัญหา การใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม มักเกิดปัญหาการตีความว่าการชุมนุมสาธารณะในลักษณะใดจึงจะถือเป็นการชุมนุมโดยสงบ การจัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านดังกล่าวของพลเมืองควรต้องดำเนินควบคู่กันไปได้เหมาะสมระหว่างบริบททางสังคมและหลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญจำเป็นทั้งในทางการสร้างความคิดฐานรากทางการเมืองและการปฏิบัติของรัฐต่อประชาชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น นอกจากนี้ หากมีการนำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องไปประยุกต์กับการแก้ไขกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น ย่อมทำให้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะเกิดการพัฒนามีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กลวัชร จำนงค์จิณรงค์. (2562). ปัญหาเกี่ยวกับความหมาย หน้าที่ และบทกำหนดโทษของ **ผู้จัดการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558.** (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน.
- ก้องนภา ชินวงศ์. (2565). การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ, **วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.** 17(60): 46–55.
- ก้องพิศุทธิ์ ธรฤทธิ์. (2563). **ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.
- การชุมนุมสาธารณะ.** (ม.ป.ป.). สืบค้น 20 พฤษภาคม 2566 จาก https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/laws/%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B8%AD%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2/pdf_laws_01.pdf
- จุฬาพัฒน์ ช่างเกตุ. (ม.ป.ป.). **พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558.** สืบค้น 15 มิถุนายน 2566 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2571
- ซัดชัย ทองเจริญ. (2559). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
- ชยพล ฉัตรชัยเดช. (ม.ป.ป.). **สรุปสาระสำคัญของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.** สืบค้น 1 มิถุนายน 2566 จาก <http://thaicrimes.org/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%B8/>
- โชคสุข กรกิตติชัย. (ม.ป.ป.). **การชุมนุมสาธารณะ.** สืบค้น 1 มิถุนายน 2566 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=33599
- ญาณวัฒน์ พลอยเทศ. (2563). การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย. **วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล,** 6(1), 190–199.
- _____. (2563). ปัญหาขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย. **Southeast Bangkok Journal,** 6(1), 73–90.

- ฐิติกร สังข์แก้ว. (ม.ป.ป.). **พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ**. สืบค้น 26 กรกฎาคม 2566 จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พรบ_การชุมนุมสาธารณะ
- ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์. (2562). **ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.
- นิธินิ ทองแท้. (2557). เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้). **วารสารนิติสังคมศาสตร์**, 7(2): 85–127.
- นัทมน คงเจริญ, และ วัชลาวัลย์ คำบุญเรือง. (2562). กฎหมายการชุมนุมสาธารณะภายใต้อำนาจรัฐประหาร. **CMU Journal of Law and Social Sciences (นิติสังคมศาสตร์)**, 12(2), 40–63.
- บนเส้นทางกฎหมายชุมนุมสาธารณะ: กรณีการชุมนุมยื่นหนังสือคัดค้านแก้กฎหมายบัตรทอง**. (2560). สืบค้น 10 กรกฎาคม 2566 จาก <https://prachatai.com/journal/2017/06/71866>
- บันทึกการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 76**. (15 ธันวาคม 2564) (น. 1–7). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2.
- ประภาดา ชอบชื่นชม และคณะ. (2562) ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาและมาตรการในการสลายการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. **วารสารชุมชนวิจัย**, 13(3), 188–198.
- พัชร นิยมศิลป์. (2564). การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย. **วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 39(1), 35–58.
- “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” 14 กรกฎาคม 2558. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนที่ 36 ก, น. 19–29.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (2552). เสรีภาพในการชุมนุม: ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ. **จลนिति**, 6(4), 1–9.
- _____. (2566). **แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เมื่อการชุมนุมถูกจำกัดมากกว่ากฎหมายชุมนุมสาธารณะ: ความทับซ้อนและการบังคับใช้ตามใจ**. (2562). สืบค้น 30 มิถุนายน 2566 จาก <https://tlhr2014.com/archives/11142>
- ยุทธพร อิศราย. (ม.ป.ป.). **การชุมนุมทางการเมือง**. สืบค้น 15 มิถุนายน 2566 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การชุมนุมทางการเมือง>
- วาทีต ชัยชนะทอง. (2563). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.

- ศาลอุทธรณ์ยื่นยกฟ้อง “ปานเทพ” และพวก คดี คปพ. จัดชุมนุมหน้ารัฐสภาในรัศมี 150 เมตร จากพระราชวัง. (31 มกราคม 2563). สืบค้น 6 มิถุนายน 2566 จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9630000010478>
- เศรษฐวิวัฒน์ โชควรรกุล, และ วิกานดา ชัยรัตน์. (2564). หลักเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย. *วารสารพระปกเกล้า*, 19(3), 95–118.
- สุชาภักดิ์ โสภิตเวศย์มนตรี. (2564). ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 19(3), 77–94.
- สุทธิชัย รักจันทร์. (2561). กระบวนการผลักดันพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*, 1(1), 46-68.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ. (2563). บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส จำกัด.
- สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ “การชุมนุมช่วงโควิด-19: ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย?”. (2564). สืบค้น 16 มิถุนายน 2566 จาก <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-protest-during-covid-19-pandemic/>
- สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ตอนที่ 2). (2 มีนาคม 2559). สืบค้น 20 พฤษภาคม 2566 จาก https://tlhr2014.wordpress.com/2016/03/02/public_assembly_act_2/
- สำนักงานกิจการความมั่นคงภายใน. (22 เมษายน 2564). สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2566 จาก <https://multi.dopa.go.th/isab/news/cate10/view476>
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย. (2554). ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ กลุ่มงานการพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3. (2558). เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ 2. (2554). บันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- อวิการ์ตัน นิยมไทย. (2558). บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. *จุลนิตี*, 12(6), 129-137.

อริยพร โพธิ์ใส. (2563). เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. *จตุรนิติ*, 17(5), 135–144.

อรุณี ชุนนคร. (2561). ปัญหากฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ศึกษากรณีระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมและการไม่ได้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมในระยะเวลาที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกำหนด. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, คณะนิติศาสตร์.

อุษณีย์ เอมศิรินันท์. (2557). กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, 7(2), 11–36.

อ่านประมวลคดี พ.ร.บ.ชุมนุมฯ 7 แม่หญิงแห่งกลุ่มคนรักษ์บ้านเกิด ก่อนศาลอ่านคำพิพากษา. (2561). สืบค้น 10 กรกฎาคม 2566 จาก <https://tlhr2014.com/archives/6873>