

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะถือเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประเทศที่นำแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยมาปกครองต่างยอมรับให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพประเภทหนึ่งในระบอบกฎหมายตน ซึ่งในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยนั้นมีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสดงออกถึงความคิด ความต้องการ รวมทั้งแจ้งเรื่องราวและร้องทุกข์ของตนต่อรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่าน การชุมนุมสาธารณะประเทศไทยกลับเป็นการชุมนุมสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มักเกิดความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เช่น การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อเหลือง การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดง หรือการชุมนุมของมือบอนหวัดหรือ (กปปส.) ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มคนดังกล่าวมักจะรวมตัวกันปิดถนนสาธารณะ ปิดการจราจร ปิดสถานที่ราชการ หรือปิดสนามบิน ส่งผลเสียหายทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของทหารหรือตำรวจควบคุมสถานการณ์ และเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มผู้ชุมนุม หรือมีการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับประชาชนอีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมที่มีการทำร้ายกันด้วยอาวุธต่างๆ ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ใช้บังคับ ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะใช้กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องในความผิคนั้นมาดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยการใช้อากาศยาน พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาในการรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมสาธารณะอย่างมากสำหรับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อ

วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2558 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะในสถานะปกติให้ชัดเจน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรก จึงมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความหมายที่ไม่ชัดเจนของผู้จัดการชุมนุม ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมจำต้องยุติการชุมนุมในกรณี que ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความระเบียบเรียบร้อย และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษของการชุมนุม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนของต่างประเทศ อาทิ กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี มาพิจารณาร่วมเพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้ดีขึ้น มีความเหมาะสมในการบังคับใช้กับสถานการณ์การชุมนุมในประเทศไทย

ถึงแม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานกฎหมายรับรอง แต่เสรีภาพดังกล่าวก็ไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ (Absolute Liberties) เนื่องจากเป็นเสรีภาพที่มีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่นๆ และต้องได้รับการตรวจสอบเช่นกันว่าการใช้เสรีภาพนั้นอยู่ในขอบเขตหรือไม่ เป็นการกระทบสิทธิของผู้อื่นหรือไม่และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน ซึ่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย มีการบัญญัติให้การรับรอง คุ้มครอง และจำกัดไว้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1) กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีสถิตต้องปฏิบัติตาม โดยมีการบัญญัติรับรองในฐานะสิทธิมนุษยชน ซึ่งรับรองในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศ

1.1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal Declaration of Human Right 1948) (UDHR) ซึ่งประเทศไทยให้การรับรองหลักการไว้เมื่อพุทธศักราช 2491 ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ 20 (1) “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและสมาคมโดยสงบ”

1.2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Right 1966) (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติลงนามเป็นภาคี เมื่อวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2539 และมีผลบังคับเมื่อวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2540 ซึ่งรับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ในข้อที่ 21 “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อ

ประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

2) ระเบียบกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมนั้นรัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติรับรองไว้มาเป็นเวลาช้านานแล้ว และประเทศไทยได้เริ่มรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี”

ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของการชุมนุมนั้น ต้องการให้มีการชุมนุมโดยสงบ แต่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

3) ระเบียบกฎหมายภายในซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ คือบทบัญญัติลำดับรองที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อมีผลให้บังคับใช้ภายในประเทศ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม โดยแบ่งกฎหมายสำหรับการชุมนุมสาธารณะในสถานะที่ไม่ปกติ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2458 และการชุมนุมสาธารณะในสถานะปกติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

เมื่อได้ศึกษากฎหมายการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่าประเทศดังกล่าวได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่เหมาะสม ซึ่งจากการศึกษากฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศมาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีหลักเกณฑ์สำคัญที่กฎหมายการชุมนุมของประเทศไทยที่สมควรมีการแก้ไขคือ

(1) การนิยามความหมายของผู้จัดการชุมนุมในการรับผิดชอบการชุมนุม

จากการศึกษากรณีผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของต่างประเทศแล้วจะเห็นว่าทุกประเทศมีหลักการเดียวกัน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้มีเพียงผู้จัดการชุมนุมและผู้ช่วยจัดการการชุมนุมหรือผู้ดูแลการชุมนุม อย่างน้อยสามคนที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล

การประชุม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้นำการประชุมซึ่งอาจมาจาก ผู้จัดการชุมนุมนั้นเอง หรือผู้จัดการชุมนุมอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นรับผิดชอบนำการประชุมแทนตนเองในฐานะผู้นำการประชุมและ อาสาสมัครจัดระเบียบการประชุม (ehrenamtlicher Ordner) เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล และสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุม ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลหรือองค์กรที่จัดการชุมนุม ผู้นำการประชุม และผู้ช่วยจัดการชุมนุม เป็นผู้ควบคุมดูแล การชุมนุมให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยไม่ผิดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมือง

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย ผู้จัดการชุมนุม หมายถึง ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

นอกจากนั้นยังหมายความรวมถึงบุคคลที่เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ หรือบุคคลผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือบุคคลที่ขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วบุคคลดังกล่าวอาจไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมในความเป็นจริง ที่มีอำนาจตัดสินใจที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบในการชุมนุมนั้นได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมมีความหมายที่กว้างจนเกินไป และจะตีความรวมไปถึงผู้ซึ่งทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์นัดหมายให้มีการชุมนุม หรือเห็นด้วยกับการชุมนุมและช่วยประชาสัมพันธ์ ดังนั้นการกำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมต้องมีความชัดเจนเพราะการเป็นผู้จัดการชุมนุมนั้นจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายตามมา

(2) การไม่ปรากฏบทบัญญัติถึงหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการประชุม ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้

จากการศึกษาถึงหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมของประเทศดังกล่าวที่มีลักษณะคล้ายกับประเทศไทยบางประการ เช่น หน้าที่ในการแจ้งก่อนเริ่มการประชุมก่อนเริ่มการประชุมซึ่งจะแตกต่างกันก็เพียงแค่ระยะเวลาในการแจ้งการประชุมเท่านั้น หรือหน้าที่ควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและไม่ให้เกิดการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ หรือหน้าที่ในการห้ามมิให้ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะ (หรือการประท้วง) พกพาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม รวมถึงหน้าที่ในการไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ก็มีหน้าที่ที่

สำคัญของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะบางประการที่สาธารณรัฐเกาหลีมีการบัญญัติไว้ คือ หน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยแล้ว ปรากฏว่าไม่มีการกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในเรื่อง การประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการชุมนุมในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อเหลือง กลุ่มคนเสื้อแดง และมีอบนทหวัด (กปปส.) ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวได้สร้างความเสียหายทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมให้ประเทศ สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงความเสียหายในชีวิตของผู้ชุมนุม มีผู้บาดเจ็บหลายพันคน เสียชีวิตหลายร้อยคน ซึ่งความเสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าว คงปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุมได้ละเลยไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้ เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญเมื่อการชุมนุมบานปลายจนไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมกลับไม่ประกาศยุติการชุมนุม ซึ่งเป็นการผลัดภาระในการยุติการชุมนุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากมีการบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมมีส่วนช่วยในการควบคุมการชุมนุม มีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ตลอดจนทำให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และสามารถยุติลงได้โดยสันติ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

(3) การกำหนดบทลงโทษของการชุมนุมที่น้อยเกินไปไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบต่อชุมนุมสาธารณะ

จากการศึกษาถึงบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ ของกฎหมายชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศ มีโทษทางอาญาด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีโทษทางอาญาค่อนข้างสูงและมีโทษอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา เช่น การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง หรือการจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล หรือโทษในการห้ามมิให้พกพาอาวุธเป็นเวลา 5 ปี หรือโทษในการอุกฤษบาอาวุธ เป็นต้น ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีก็มีโทษทางอาญาค่อนข้างสูง เช่น โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3,000,000 วอน และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นทหาร พนักงานอัยการ หรือ เจ้าหน้าที่

ตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยนั้นได้กำหนดแค่โทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ซึ่งโทษที่ต่ำที่สุดคือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และโทษที่สูงที่สุดคือ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากพิจารณาถึงเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าเป็นการชุมนุมทางการเมือง มีการพัฒนารูปแบบการชุมนุม มีความรุนแรงมากขึ้นและมีลักษณะพิเศษหลายอย่าง ซึ่งการชุมนุมในช่วงที่ผ่านมานั้นเป็นการชุมนุมของคนเป็นจำนวนมากและใช้วิธีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานและเดินขบวนไปยังสถานที่ต่างๆในรูปแบบดาวกระจาย เช่น สนามบินสุวรรณภูมิ ทำเนียบรัฐบาลปิดทางเข้าออกสถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ปิดสถานที่ทำการของหน่วยราชการต่างๆ จนทำให้สถานที่ราชการหลายแห่งจำเป็นต้องหยุดงาน หรือปฏิบัติงานนอกสถานที่ รวมถึง โรงเรียนและสถาบันการศึกษาหลายแห่งยังได้รับผลกระทบจนต้องหยุดการเรียนการสอนและเลื่อนการสอบออกไป นอกจากนี้ ประชาชนยังแบ่งฝักฝ่ายแยกสีเสื้อจนทำให้มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง ทุกฝ่ายพร้อมทำหั่นกันจนถึงขั้นใช้กำลังคร่าชีวิตเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน โดยมีสื่อที่เผยแพร่แนวคิดของกลุ่มตนเองทั้งโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม สื่อวิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวได้สร้างความรุนแรงและเสียหายแก่ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง รวมถึงการบาดเจ็บ เสียชีวิต และสูญหายของผู้เข้าร่วมชุมนุม ซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการที่ประชาชนมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกแยกเป็นสองฝ่ายมาจากการที่ประชาชนแต่ละฝ่ายพึ่งข้อมูลด้านเดียว และบุคคลที่มีความสำคัญในการรวบรวมมวลชนและปลุกระดมคนป้อนข้อมูลข่าวที่เกิดจากการบิดเบือนข้อเท็จจริงให้ประชาชนมีความเห็นที่แตกแยกกัน ปลุกระดมประชาชนให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบเรียบร้อยไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น คือ บุคคลที่เป็นผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าโทษทางอาญาของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มีโทษค่อนข้างน้อย อาจไม่สามารถทำให้ผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัวได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะนำมาตราการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมมีความเกรงกลัวกฎหมาย เช่น โทษปรับทางปกครอง และโทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะนั้น ๆ แต่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในฐานะฝ่ายปกครอง ต้องใช้มาตรการทางปกครองอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักแห่งความได้สัดส่วน หลักแห่งความจำเป็น และในกรณี que เห็นสมควร เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ และในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม

สาธารณชนมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวทีปราศรัยในการชุมนุม และผู้จัดการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้จัดการชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะต่อศาลปกครอง โดยคำสั่งศาลปกครองให้เป็นที่ที่สุด ซึ่งมาตรการและวิธีการที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ถือว่าเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพ แต่เป็นการสนับสนุนให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง

6.2 ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2558 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะในสภาวะปกติ ให้ชัดเจน ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ใช้กฎหมายฉบับอื่นในการจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะกรณีที่มีการดำเนินการชุมนุมเกินขอบเขตซึ่งกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม หรือกระทำผิดกฎหมายใด รัฐก็จะใช้กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องในความคิดนั้นมาดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้นั้น มีผลกระทบที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อให้การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะมีความชัดเจนชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้ง ทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ และความปลอดภัยสาธารณะ

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 บังคับใช้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งในส่วนของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตลอดจน

สุขอนามัยหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังต่อไปนี้

1) การนิยามความหมายของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ

การนิยามความหมายของผู้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 10 วรรคสอง ให้ยกเลิกการขยายครอบคลุมถึง ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม

เพิ่มคำนิยามของผู้จัดการชุมนุมในมาตรา 4 ในความหมายของผู้จัดการชุมนุมให้หมายความรวมถึง บุคคลซึ่งผู้จัดการชุมนุมได้มอบหมายให้เป็นผู้นำการชุมนุมแทน และบุคคลที่เป็นแกนนำขึ้นปราศรัยบนเวทีในการชุมนุมนั้น

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 4 วรรคหก และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 4 “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 4 “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น ผู้ที่ซึ่งผู้จัดการชุมนุมได้มอบหมายให้เป็นผู้นำการชุมนุมแทน และบุคคลที่เป็นแกนนำขึ้นปราศรัยบนเวทีในการชุมนุมนั้น

จากเดิม

มาตรา 10 ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 10 ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุม ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

2) การเพิ่มบทบัญญัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการชุมนุมในกรณี que ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้

การเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมมีส่วนช่วยในการควบคุมการชุมนุม มีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ตลอดจนทำให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และสามารถยุติลงได้โดยสันติ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาคือต้นเหตุ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 15 ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 16

(3) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(4) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (1) และ (2)

(5) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖

(6) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกาถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น

(7) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 15 ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 16

(3) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(4) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (1) และ (2)

(5) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16

(6) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกาถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น

(7) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

หากผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเรียบร้อย ตาม(1)ได้ จำต้องทำการประกาศยุติการชุมนุมนั้น โดยทันที

3) การนำมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

การที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะนำมาตราการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับ โทษทางอาญานั้น เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมมีความเกรงกลัวกฎหมาย โดยมาตราดังกล่าว ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง โทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวทีปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะ นั้นๆ ทั้งนี้ ในการนำมาตราการทางปกครอง ผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควร ผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเพิ่มเติมมาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

เพิ่มเติมเป็น

มาตรา 36 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

ในการลงโทษปรับทางปกครอง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะคำนึงถึง ความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควร เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

มาตรา 37 ผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (1) (2) หรือ (3) ต้องระวางโทษปรับ ทางปกครอง ตั้งแต่หนึ่งแสนถึงสามแสนบาท

ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่การประกาศยุติการชุมนุมนั้นตามมาตรา 15 วรรคสอง ต้อง ระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่เจ็ดแสนถึงหนึ่งล้านบาท และห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวที ปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะนั้น

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวที ปราศรัยในการชุมนุม และผู้จัดการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวทีปราศรัยในการชุมนุม การอุทธรณ์และ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ผู้จัดการชุมนุมงดขึ้นเวทีปราศรัยในการชุมนุมนั้น

มาตรา 38 ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) ต้องระวาง โทษปรับทางปกครองตั้งแต่หนึ่งแสนถึงห้าแสนบาท

และการกระทำความดังกล่าวทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือ โทรคมนาคมระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การ ไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่เจ็ดแสนถึงหนึ่ง ล้านบาท