

ปัญหาเกี่ยวกับความหมาย หน้าที่ และบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม

ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

PROBLEMS OF DEFINITION DUTY AND PENALTY RELATING TO THE ASSEMBLY ORGANIZER UNDER PUBLIC ASSEMBLY ACT B.E. 2558*

กลวัชร จ่านงจินารักส์**

ดร.กฤษณ์ วสินนท์***

1. บทนำ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งประเทศที่นำแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยมาปกครองต่างยอมรับให้การชุมนุมเป็นเสรีภาพประเภทหนึ่งในระบบกฎหมายของประเทศ โดยรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่น ๆ อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับก็ได้รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน จึงถือได้ว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่ต้องเคารพ และเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้มีช่องทางในการแสดงออกถึงความคิด ความต้องการ รวมทั้งแจ้งเรื่องราวและร้องทุกข์ของตนต่อรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน² ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่เสริมสร้างเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการแสดงออกถึงความคิดเห็นทางการเมืองอาจไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงการชุมนุมสาธารณะด้วย อีกทั้ง เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพทางการเมืองที่ต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ (Collective Opinion) ในขณะเดียวกันเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ก็เป็นเสรีภาพประเภทที่ไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ (Absolute Liberties เนื่องจากเป็นเสรีภาพที่มีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกับเสรีภาพด้านอื่นๆ ซึ่งต้องได้รับการตรวจสอบเช่นกันว่าการใช้เสรีภาพนั้นอยู่

*บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับความหมาย หน้าที่ และบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

**ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, (2552), “ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับกติกาที่ควรจะเป็น,” *วารสารอุสนิติ*, 6 (4), 59-70.

ในขอบเขตหรือไม่ เป็นการกระทบสิทธิของคนอื่นหรือไม่ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน³

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย มีการบัญญัติให้การรับรอง คุ้มครอง และจำกัดไว้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. กฎหมายระหว่างประเทศ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal Declaration of Human Right 1948) (UDHR) ซึ่งประเทศไทยให้การรับรองหลักการไว้เมื่อ พุทธศักราช 2491 ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ 20 (1)⁴ “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและสมาคมโดยสงบ” และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Right 1966) (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติลงนามเป็นภาคี ซึ่งรับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ในข้อที่ 21⁵ “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้ จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

2. ระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน มาตรา 44⁶

³ ปกรณ์ นิลประพันธ์, (มีนาคม 2553), “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ(ตอนที่1)”.
วารสารกฎหมายปกครอง, 27 (1), 3-5.

⁴ Article 20 of the UDHR

(1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

(2) No one may be compelled to belong to an association.

⁵ Article 21 of the ICCPR

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

⁶ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของการชุมนุมนั้น ต้องการให้มีการชุมนุมโดยสงบ แต่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

3. ระดับกฎหมายภายในซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ คือบทบัญญัติลำดับรองที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อมีผลให้บังคับใช้ภายในประเทศ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม โดยการชุมนุมสาธารณะในสภาวะที่ปกติ กฎหมายที่บังคับใช้ได้แก่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะในสภาวะปกติให้ชัดเจน สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งทำให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ และความปลอดภัยสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะฉบับแรกของประเทศไทย จึงมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความหมายที่ไม่ชัดเจนของผู้จัดการชุมนุม ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมต้องประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถควบคุมการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษของจัดการชุมนุม จะเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้จัดการชุมนุมของประเทศไทยไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการชุมนุมที่ชัดเจน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และไม่มีส่วนช่วยในการควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิดการชุมนุมที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเมื่อเกิดกรณีที่มีการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ก็จะผลกระทบหน้าที่ในการยุติการชุมนุมให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะใช้อำนาจในการยุติการชุมนุมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม การแก้ไขปัญหาคารชุมนุมสาธารณะจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุที่ความเสียหายจากการชุมนุมได้เกิดขึ้นแล้ว

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อเป็นการดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเห็นควรศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งแนวความคิด วัฒนาการการชุมนุมสาธารณะ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักสากล และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนด

ไว้ อันจะเป็นฐานทางวิชาการด้านกฎหมายที่สำคัญเพื่อการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในอนาคตต่อไป

2. ทฤษฎี แนวความคิด การสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

2.1 แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ

แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นได้รับอิทธิพลมาจากคริสต์ศาสนา สำนักกฎหมายธรรมชาติ นักปรัชญากฎหมายทั้งหลายตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน และกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่างๆ จึงมีการกล่าวอ้างของนักปราชญ์เสมอว่าสิทธิของบุคคลนั้น เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาจากกฎหมายธรรมชาติมีอยู่ตามธรรมชาติ อันเป็นกฎหมายที่อยู่เหนืออำนาจรัฐ โดยใช้ได้อย่างไม่เลือกเวลาและสถานที่ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา ไม่มีการสูญสิ้นและใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่า จะเป็นรัฐใด⁷ ซึ่งในประเทศหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยในโลกนี้ ต่างยึดมั่นแนวความคิดในหลักความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้ “ลัทธิปัจเจกชนนิยม”⁸ หรือ เฉพาะบุคคลทั้งสิ้น ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรี และศักดิ์ศรี แห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) อนึ่ง มนุษย์แต่ละคน จะสามารถกำหนดชะตากรรมได้ก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” และภายในแดนแห่งเสรีภาพนี้ บุคคลแต่ละคนสามารถที่จะคิดหรือกระทำการใดๆ ก็ได้ อย่างอิสระตามอำเภอใจปราศจากการแทรกแซงของบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้อำนาจปกครอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และใช้ไปเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจแก่ราษฎร

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญของประเทศหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนในรัฐ แต่ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือ ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แล้วองค์กรต่างๆ ของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยการบังคับให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่าง หรือห้ามมิให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างได้เสมอ ทั้งนี้ เพื่อความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

⁷ หยุค แสงอุทัย.(2535).*ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, หน้า 170-174.

⁸ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2559). *นิติปรัชญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 14).กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการสอนคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 155.

2.2 หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการชุมนุม

หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการชุมนุม (Freedom of Assembly) นั้น มีหลักกฎหมายพื้นฐานดังต่อไปนี้

2.2.1 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคหรือที่เรียกว่าหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) หรืออีกนัยหนึ่ง สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือได้ว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งหมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อบุคคลสามารถนำสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับการบัญญัติรับรองคุ้มครองแก่บุคคลนั้น ไปได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้หลักความเสมอภาคยังถือได้ว่าเป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด พื้นฐานเสถียรยิ่งกว่าเสรีภาพเพราะความเสมอภาคก็คือมนุษย์นั่นเอง ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง⁹

2.2.2 หลักความได้สัดส่วน และหลักความจำเป็น

หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในกรณีที่จะต้องควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในระดับสูงสุด (maximum controle) ซึ่งหลักแห่งความได้สัดส่วนนั้น เป็นหลักสำคัญในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากอำนาจดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีใช้อำนาจอันสมบูรณ์ที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจนั้นอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ เพราะแท้ที่จริงแล้วอำนาจดุลพินิจเป็นเพียงความสามารถขององค์กรฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกออกคำสั่ง หรือเลือกมาตรการใด มาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่กฎหมายนั้นให้อำนาจกระทำได้ โดยต้องคำนึงว่าสมควรจะออกคำสั่งใด หรือสมควรจะใช้มาตรการใด จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการแก่ประโยชน์มหาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดีที่สุด¹⁰ โดยหลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลักด้วยกัน คือ

⁹ เคนดิพงษ์ วิจิตรเวชการ. (2559). *ความเสมอภาคของบุคคลสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8859

¹⁰ ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์. (2556). *เสรีภาพในการชุมนุมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/Individual_Study_67.pdf.

หลักแรก คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองใด ๆ ก็ตามที่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจกำหนดไว้ได้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹¹

หลักที่สอง คือ หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) ในบรรดาคำสั่งทางปกครองหลาย ๆ คำสั่ง คำสั่งเหล่านั้นล้วนแล้วแต่สามารถทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจกำหนดไว้ได้ทั้งสิ้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าถ้าเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนน้อยที่สุด แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด หลักแห่งความจำเป็นนั้นจะนำมาพิจารณาก็ต่อเมื่อกรณีนั้นมีมาตรการอยู่หลายมาตรการด้วยกันที่สามารถจะทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจกำหนดไว้

หลักสุดท้าย คือ หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ศาลใช้อ้างเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองความมุ่งหมายของหลักการนี้โดยสรุป คือ “ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน โดยเป็นผลมาจากคำสั่งทางปกครองอย่างไร อย่างหนึ่งกับประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับนั้น สมดุลกันหรือไม่” เพราะฉะนั้น โดยหลักการนี้จึงห้ามองค์กรใช้อำนาจฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งใด ๆ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าหากได้มีการลงมือปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว จะเกิดผลประโยชน์น้อยมากแก่สังคมหรือคนส่วนใหญ่ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้มุ่งพิจารณาที่ “ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง” ดังนั้น โดยนัยแห่ง หลักการนี้จึงห้ามองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่เห็นได้ชัดว่าเมื่อลงมือปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว จะเกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก หรือไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น

¹¹ ปราณี สุขศิริ. *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_030216_133205.pdf.

3.กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความหมาย หน้าที่ของ ผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ และบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม

3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกำหนดความหมายของ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและความหมายผู้จัดการประท้วงไว้ โดยการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายได้ กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (bureau) ที่ประกอบด้วยตัวแทนของผู้ชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ซึ่งคณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย และจะต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยในระหว่างการชุมนุมสาธารณะที่ทำให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่คณะกรรมการออกจากสถานที่ชุมนุมไม่ว่าโดยเจตนาหรือเพราะ สถานการณ์บังคับจะถือว่าการชุมนุมสิ้นสุดลง¹² ส่วนการประท้วงนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้ง คณะกรรมการ (bureau) เหมือนการชุมนุมสาธารณะ แต่ต้องกำหนดให้มีผู้จัดการประท้วงอย่างน้อย 3 คน และต้องแจ้งการจัดการประท้วงล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน¹³

ในเรื่องของหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการ ชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มิได้มีการ กำหนดไว้แต่อย่างใด

ส่วนในเรื่องของบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการนำ มาตราการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา เช่น ในกรณีที่มีการพกพาอาวุธเข้าร่วมการชุมนุม สาธารณะ (หรือการประท้วง) ผู้นั้นอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร นอกจากนี้ผู้นั้นยังอาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบาง สถานที่โดยศาล ถูกห้ามมิให้พกพาอาวุธเป็นเวลา 5 ปี และถูกริบอาวุธ กรณีชาวต่างชาติ อาจถูกเนรเทศ จากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี¹⁴

หรือในกรณีที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมก่อความไม่สงบ โดยพกพาอาวุธอาจจะต้องระวางโทษ จำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร และ ถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณจะต้อง ระวางโทษจำคุก 5 ปี และ โทษปรับ 75,000 ยูโร

¹² สมชาย ปราศิตปะกุล และคณะ. (2558). *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย*. รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 100-105.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-115.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-109.

หลังจากเจ้าหน้าที่มีการเตือนให้สลายการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง หากผู้ชุมนุมที่ไม่พกพาอาวุธยังคงใจเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปอีก ผู้ชุมนุมอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และ โทษปรับ 45,000 ยูโร ถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณ ในกรณีที่ มีการพกพาอาวุธ ผู้ฝ่าฝืนคำเตือนเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปจะต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และโทษปรับเป็น 75,000 ยูโร

ส่วนผู้ที่ปลุกกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ ไม่ว่าจะโดยการป่าวร้องหรือแถลงการณ์ในที่สาธารณะ โดยการตีประกาศหรือแจกจ่ายข้อความ รวมทั้งวิธีการสื่อสารอื่นๆ ด้วยการเขียน คำพูดและภาพ ผู้นั้นจะต้อง ระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกกระดมนั้นเกิดผล โทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นเป็น 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร¹⁵

หรือในกรณีมีการขัดขวางการประท้วง โดยรวมกลุ่มกันและมีการข่มขู่ที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็น การทำงาน การสมาคม การชุมนุม การเดินขบวนประท้วง หรือ การอภิปรายของรัฐสภา ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และ หากมีการใช้ความรุนแรงหรือทำลายทรัพย์สินด้วยต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร และอาจถูกเพิกถอนสิทธิ ทางการเมืองและทางแพ่ง ถูกห้ามรับราชการ ถูกห้ามพกพาอาวุธเป็นระยะเวลา ไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น

3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมไว้ คือ ผู้จัดการชุมนุม (Veranstalter) หมายถึง บุคคลที่ได้ชักชวนอย่างเปิดเผยให้มีการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยต้องแจ้งชื่อของตนเองในฐานะผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในการชักชวนด้วย และนอกจากนั้นการชุมนุมสาธารณะต้องมี ผู้นำการชุมนุม (Leiter) ซึ่งอาจมาจากผู้จัดการชุมนุมนั่นเอง หรือผู้จัดการชุมนุมอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบนำการชุมนุมแทนตนเองในฐานะผู้นำการชุมนุมได้ นอกจากนี้ ผู้นำการชุมนุมอาจจัดให้มีอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุม (ehrenamtlicher Ordner) เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมได้ในจำนวนที่เหมาะสมโดยอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ (อายุสิบแปดปีบริบูรณ์) และต้องสวมปลอกแขนสีขาวมีคำว่า “Ordner” ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระหว่างการชุมนุม รวมถึงห้ามพกพาอาวุธหรือวัตถุอื่นที่มีลักษณะเดียวกันเข้าร่วมการชุมนุมต้องมีผู้จัดการชุมนุม

ในเรื่องของหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มิได้มีการกำหนดไว้แต่อย่างใด

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-122.

ส่วนในเรื่องของบทกำหนดโทษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็มีบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย เช่น ผู้ใดใช้ความรุนแรงหรือข่มขู่หรือเป็นสาเหตุให้เกิดความรุนแรงอย่างร้ายแรงโดยมีเจตนาที่จะขัดขวางการชุมนุม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกสามปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”¹⁶

3.3 สาธารณรัฐเกาหลี

การการชุมนุมในพื้นที่โล่งและการเดินขบวน ต้องมีการจัดการชุมนุมโดยผู้จัดการชุมนุม ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือองค์กรที่จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนในนามและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบุคคลหรือองค์กรนั้นก็ได้ โดยผู้จัดการชุมนุมอาจมอบอำนาจให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ตนไว้วางใจเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลและนำการชุมนุมหรือการเดินขบวนก็ได้ (general supervisor) ในกรณีนี้ ผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมมีหน้าที่เป็นผู้จัดการชุมนุมและมีหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะภายในขอบเขตความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายจากผู้มอบอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุมยังต้องแต่งตั้งผู้ช่วยจัดการชุมนุมมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนให้เป็นที่เรียบร้อย โดยผู้จัดการชุมนุมต้องดำเนินการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในจำนวนที่เหมาะสมเป็นผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุม moderator ด้วย ซึ่งผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนมีหน้าที่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุมหรือเดินขบวนตามแนวทางที่ผู้จัดกำหนด และต้องทำการสวมปลอกแขน หมวก สายคาดไหล่ หรือเสื้อคลุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถสังเกตได้ง่ายว่าเป็น ผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน¹⁷

สาธารณรัฐเกาหลีมีการบัญญัติ หน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ ไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 มาตรา 16 (1),(3)¹⁸ กำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดการ

¹⁶ ธรรมนูญ พิทยากรณ์. (2554) “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการป้องกันการชุมนุมโดยละเมิดต่อกฎหมาย : ประสบการณ์ของต่างประเทศและประเทศไทย”. *คู่มือ*.

¹⁷ Article 2 (Definitions)

๑๓๑

๑๓๑

(3) The term "organizer" means a person or organization holding an assembly or staging a demonstration in that person or organization's name and with his/her or its own responsibility; the organizer of an assembly or demonstration may designate a general supervisor to entrust with the management of the conduct of such assembly or demonstration. In such cases, the general supervisor shall be treated as the organizer in so far as he/she performs duties within the limitations of the entrusted responsibility;

๑๓๑

๑๓๑

¹⁸ Article 16 (Matters to be Observed by Organizers)

(1)The organizer of an assembly or demonstration shall conduct the assembly or demonstration in an orderly manner.

ชุมนุมหรือการเดินขบวน ต้องรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้น และในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ ผู้จัดการชุมนุมจำเป็นต้องทำการประกาศยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้น

ส่วนในเรื่องของบทกำหนดโทษ สาธารณรัฐเกาหลี ก็ได้กำหนดบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี โดยเฉพาะโทษของผู้จัดการชุมนุม เช่น ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินขบวนสนับสนุนการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่เข้าข่ายเป็นลักษณะการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่แสดงอย่างชัดเจนว่าก่อให้เกิดการคุกคามโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยการใช้ ความรุนแรงหมู่ การคุกคาม การทำลาย การลงวางเพลิง ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองล้านบาท

หรือในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือการเดินขบวน ไม่แจ้งรายละเอียดข้อมูลดังต่อไปนี้ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในเขตอำนาจเป็นเวลา ตั้งแต่ 720 ชั่วโมงถึง 48 ชั่วโมงก่อนที่จะเริ่มการชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือ การเดินขบวน หรือในกรณีที่สถานที่ชุมนุมในพื้นที่โล่งหรือสถานที่เดินขบวน อยู่ภายใต้อำนาจของสถานีตำรวจตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป มิได้แจ้งต่อทางผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขตในเขตอำนาจนั้น และกรณีที่อยู่ภายใต้อำนาจของสถานีตำรวจประจำเขตตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป มิได้แจ้งต่อทาง ผู้บัญชาการสถานีตำรวจประจำเขตที่มีอำนาจในพื้นที่จัดการชุมนุมหรือ การเดินขบวนนั้นๆ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองล้านบาท¹⁹

หรือในกรณีที่ผู้ใดขัดขวางหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบต่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติ ด้วยการใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น หรือขัดขวางผู้จัดหรือผู้ช่วยจัดการชุมนุมหรือการ เดินขบวนระหว่างการปฏิบัติตามหน้าที่ตามข้อบังคับของกฎหมายนี้ ด้วยการ ใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3,000,000 วอน แต่ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นทหาร พนักงานอัยการ หรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น

๑๓๑

๑๓๑

(3)When the organizer of an assembly or demonstration fails to maintain such order as referred to in paragraph (1), he/she shall declare that the assembly or demonstration is concluded

๑๓๑

๑๓๑ .

¹⁹ Article 22 (Penal Provisions)

(2) Any person who violates the provisions of Article 5 (1) or 6 (1) or who holds an assembly or stages a demonstration against which a notice of ban has been issued under Article 8 shall be punished by imprisonment for not more than two years or by a fine not exceeding two million won.

4. พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 ในเรื่องเกี่ยวกับความหมาย หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการตั้งประกาศยุติการประชุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ และบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม

พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ.2558 ได้กำหนดความหมายของผู้จัดการชุมนุมไว้ในมาตรา 4 วรรคห้า²⁰ และมาตรา 10 วรรคสอง²¹ ซึ่งหมายความว่า ผู้จัดการให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมา ร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น นอกจากนี้ ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมา ร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม เป็นผู้จัดการชุมนุมตามความในพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ.2558 ด้วย

ในเรื่องของหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการตั้งประกาศยุติการประชุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ.2558 มิได้มีการกำหนดไว้แต่อย่างใด

ส่วนในเรื่องของบทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ.2558 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนกฎหมายไว้ใน หมวดที่ 5 ซึ่งเป็นโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว โดยโทษทางอาญาที่มีโทษน้อยที่สุด คือ โทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และโทษทางอาญาที่มีโทษสูงที่สุด คือ โทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท²² หรือ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา

²⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมา ร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

²¹ มาตรา 10 วรรคสอง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมา ร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

²² มาตรา 28

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น และการกระทำดังกล่าวทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคมระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณสุขโรคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²³ เป็นต้น

5. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย ในกรณีเกี่ยวกับความหมาย หน้าที่ บทกำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุม และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายที่ไม่ชัดเจนของผู้จัดการชุมนุม

เมื่อวิเคราะห์ถึงความหมาย บทบาท และหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี เปรียบเทียบกับประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ผู้จัดการชุมนุมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี มีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้จัดการชุมนุม จึงทำให้ความหมายของผู้จัดการชุมนุมมีความชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ของประเทศไทย ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า ผู้จัดการชุมนุม ให้หมายความรวมถึงบุคคลที่เชิญชวนหรือชักชวนผู้อื่นมาร่วมชุมนุม ในวัน เวลา และสถานที่ ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ หรือบุคคลผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือบุคคลที่ขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมในหั้นั้น เป็นการบัญญัติความหมายของผู้จัดการชุมนุมกว้างเกินไป จึงทำให้ความหมายของผู้จัดการชุมนุมไม่ชัดเจนไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่ต้องมีความรับผิดชอบในการชุมนุมนั้น ได้ ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้จัดการชุมนุมนั้นจะต้องมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบในการชุมนุมนั้น ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว บุคคลดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมที่มีอำนาจตัดสินใจ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องผู้มีความรับผิดชอบในการชุมนุมนั้นได้ การบัญญัติเช่นนี้จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมตีความรวมไปถึงผู้ซึ่งทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์นัดหมายให้มีการชุมนุม หรือเห็นด้วยกับการชุมนุมและช่วยประชาสัมพันธ์ซึ่งไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมในความเป็นจริง เพราะการเป็นผู้จัดการชุมนุมนั้นจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายตามมา ซึ่งถ้า

²³ มาตรา 31

ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือ ผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคมระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณสุขโรคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่าการกำหนดความหมายและบทบาทของผู้จัดการชุมนุมชัดเจน ซึ่งผู้จัดการชุมนุม หรือผู้นำการชุมนุม เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะที่แท้จริง ไม่ได้ให้บุคคลผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือบุคคลที่ขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มาเป็นผู้จัดการชุมนุม

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้

จากการศึกษาเรื่องหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมของต่างประเทศและประเทศไทยจะเห็นได้ว่า มีหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะบางประการที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญ โดยสาธารณรัฐเกาหลีมีการบัญญัติไว้ แต่ในประเทศไทยไม่ได้มีการบัญญัติไว้ คือ หน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ควรจะต้องมีการบัญญัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในเรื่อง การประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ เนื่องจากประเทศไทยมีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมบ่อยครั้ง โดยเฉพาะช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ที่ได้มีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อเหลือง กลุ่มคนเสื้อแดง และมือบนกหวีด(กบปส.) ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวได้สร้างความเสียหายทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมให้ประเทศ เช่น การบุกยึดสถานที่ราชการต่างๆ อย่างทำเนียบรัฐบาลและสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ หรือการเดินขบวนไปกดดันในสถานที่ต่างๆ เช่น ศูนย์อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน การ تهدือดหน้าทำเนียบรัฐบาล หน้าบ้านพักนายกรัฐมนตรี ยึดพื้นที่แยกราชประสงค์ ปิดล้อมรัฐสภา ยึดพื้นที่บริเวณราชประสงค์เป็นต้น หรือการปิดทางเข้าออกสถานที่รับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ หรือการปิดยึดพื้นที่สำคัญทางราชการ และทางธุรกิจซึ่งดำเนินไปอย่างต่อเนื่องระหว่างวันที่ 13 มกราคม 2557 ถึง 2 มีนาคม 2557

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การชุมนุมดังกล่าว ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงความเสียหายในชีวิตของผู้ชุมนุม ซึ่งมีผู้บาดเจ็บหลายพันคน เสียชีวิตหลายร้อยคน ซึ่งความเสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าว คงปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุมได้ละเลยไม่ดูแลและรับผิดชอบต่อชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จนสุดท้ายเมื่อการชุมนุมบานปลายจนผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุมซึ่งปกติควรจะต้องประกาศยุติการชุมนุมกลับไม่ประกาศยุติการชุมนุมนั้น จึงเป็นการผิดภาระในการยุติการชุมนุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หากมีการบัญญัติให้ผู้จัดการ

ชุมนุมมีหน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเรียบร้อยในการชุมนุมได้ จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมมีส่วนช่วยในการควบคุมการชุมนุม มีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ตลอดจนทำให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และสามารถยุติลงได้โดยสันติ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษของการชุมนุม

เมื่อวิเคราะห์ ถึงบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ ของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศมีโทษทางอาญาด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีโทษทางอาญาค่อนข้างสูงและมีโทษอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา เช่น การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง หรือการจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล หรือโทษในการห้ามมิให้พกพาอาวุธเป็นเวลา 5 ปี หรือโทษในการถูกริบอาวุธ เป็นต้น ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีก็มีโทษทางอาญาค่อนข้างสูง เช่น โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3,000,000 วอน และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นทหาร พนักงานอัยการ หรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยนั้นได้กำหนดแค่โทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ซึ่งโทษที่ต่ำที่สุดคือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และโทษที่สูงที่สุด คือ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้กำหนดโทษของผู้จัดการชุมนุมไว้เพียงโทษทางอาญาอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน โดยเฉพาะในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เป็นการชุมนุมทางการเมือง มีการพัฒนารูปแบบการชุมนุมมีความรุนแรงมากขึ้นและมีลักษณะพิเศษหลายอย่าง ซึ่งการชุมนุมในช่วงที่ผ่านมาเป็นการชุมนุมของคนเป็นจำนวนมากและใช้วิธีการชุมนุมต่อเนื่องยาวนานและเดินขบวนไปยังสถานที่ต่างๆ ในรูปแบบดาวกระจาย เช่น สนามบินสุวรรณภูมิ ทำเนียบรัฐบาลปิดทางเข้าออกสถานที่ที่รับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ปิดสถานที่ทำการของหน่วยราชการต่างๆ จนทำให้สถานที่ราชการหลายแห่งจำเป็นต้องหยุดงาน หรือปฏิบัติงานนอกสถานที่ รวมถึงโรงเรียนและสถาบันการศึกษาหลายแห่งยังได้รับผลกระทบจนต้องหยุดการเรียนการสอนและเลื่อนการสอบออกไป นอกจากนี้ ประชาชนยังแบ่งฝักฝ่ายแยกสีเสื้อจนทำให้มีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง ทุกฝ่ายพร้อมทำห้ำหั่นกันจนถึงขั้นใช้กำลังคร่าชีวิตเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน โดยมีสื่อที่เผยแพร่แนวคิดของกลุ่มตนเองทั้งโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม สื่อวิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวได้สร้างความรุนแรงและเสียหายแก่ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง รวมถึงการบาดเจ็บ เสียชีวิต และสูญ

หายของผู้เข้าร่วมชุมนุม ซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการที่ประชาชนมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกแยกเป็นสองฝ่ายมาจากการที่ประชาชนแต่ละฝ่ายพึ่งข้อมูลด้านเดียว และบุคคลที่มีความสำคัญในการรวบรวมมวลชนและปลุกระดมคน ป้อนข้อมูลข่าวที่เกิดจากการบิดเบือนข้อเท็จจริงให้ประชาชนมีความเห็นที่แตกแยกกัน ปลุกระดมประชาชนให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบเรียบร้อยไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น คือ บุคคลที่เป็นผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าโทษทางอาญาของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มีโทษค่อนข้างน้อย อาจไม่สามารถทำให้ผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัวได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ นำมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมมีความเกรงกลัวกฎหมาย เช่น โทษปรับทางปกครอง และโทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะนั้น ๆ

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

ผู้ที่มีอำนาจจำกัดเสรีภาพของประชาชนก็คือ “ฝ่ายปกครอง” โดยอาจเป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่ถือได้ว่ามีฐานะอยู่เหนือกว่าประชาชน เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐและอำนาจทางมหาชน ในการรักษาความสงบเรียบร้อย จัดระเบียบสังคมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจของตนไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร จึงต้องมีการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมาเพื่อตรวจสอบบรรดาการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นถือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง

ในส่วนของผู้จัดการชุมนุม จะเห็นได้ว่าการชุมนุมการชุมนุมสาธารณะนั้น บุคคลที่มีความสำคัญในการรวบรวมมวลชนและปลุกระดมคน ป้อนข้อมูลข่าวที่เกิดจากการบิดเบือนข้อเท็จจริงให้ประชาชนมีความเห็นที่แตกแยกกัน ปลุกระดมประชาชนให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบเรียบร้อยไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น คือ บุคคลที่เป็นผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำการชุมนุม ซึ่งการกำหนดมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา เช่น โทษปรับทางปกครอง และโทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะนั้นๆ ย่อมทำให้บุคคลที่เป็นผู้จัดการชุมนุมเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืน ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครอง ผู้ใช้อำนาจรัฐ จะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นประการแรก ต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หมายถึง ฝ่ายปกครองจะเลือกออกคำสั่ง หรือเลือกมาตรการใด มาตรการหนึ่งในหลายๆ มาตรการที่กฎหมายนั้นให้อำนาจกระทำได้ ต้องค้ำประกันว่าสมควรจะออกคำสั่งใด หรือสมควรจะใช้มาตรการใด จึงจะสามารถ

ตอบสนองความต้องการแก่ประโยชน์มหาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดีที่สุด หรือ ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนเป็นผลมาจากคำสั่งทางปกครองอย่างไร อย่างหนึ่งกับประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับนั้น สมดุลกันหรือไม่ ประการที่สอง การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ต้องอยู่หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายถึง ในบรรดาคำสั่งทางปกครองหลายๆ คำสั่งที่คำสั่งเหล่านั้นล้วนแล้วแต่สามารถทำให้บรรลุความมุ่งหมาย ตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจกำหนดไว้ได้ทั้งสิ้น ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่า ถ้าเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนน้อยที่สุด แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด หลักแห่งความจำเป็นนั้นจะนำมาพิจารณาก็ต่อเมื่อกรณีนั้นมีมาตรการอยู่หลายมาตรการด้วยกันที่สามารถจะทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจกำหนดไว้ และประการสุดท้าย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องได้รับการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งจะทำให้ฝ่ายปกครองไม่มี “อิสระ” อย่างเต็มที่ในการใช้อำนาจรัฐ เพราะต้อง “เคารพ” ต่อกฎหมายทุกระดับนั่นเอง โดยการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องไม่ทำนอกกรอบที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การนำมาตราทางปกครองมาบังคับใช้กับผู้จัดการชุมนุม เช่น โทษปรับทางปกครอง และโทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะนั้นๆ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในฐานะฝ่ายปกครอง ต้องใช้มาตรการทางปกครองอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักแห่งความได้สัดส่วน หลักแห่งความจำเป็น และในกรณีที่เห็นสมควร เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ และในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวทีปราศรัยในการชุมนุม และผู้จัดการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้จัดการชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะต่อศาลปกครอง โดยคำสั่งศาลปกครองให้เป็นที่สุด ซึ่งมาตรการและวิธีการที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ถือว่าเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพ แต่เป็นการสนับสนุนให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง

6.สรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 บังคับใช้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งในส่วนของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมี

การปรับปรุงแก้ไขเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตลอดจน สุขอนามัยหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังต่อไปนี้

6.1 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 ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

6.2 การเพิ่มบทบัญญัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมในการสั่งประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้

การเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ในการประกาศยุติการชุมนุมในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมได้ จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมมีส่วนช่วยในการควบคุมการชุมนุม มีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ตลอดจนทำให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และสามารถยุติลงได้โดยสันติ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาคือต้นเหตุ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 15 ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) คูแผลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนคูแผลและรับผิดชอบให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 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) คูแผลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) คูแผลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนคูแผลและรับผิดชอบให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 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

6.3 การนำมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

การที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะนำมาตราการทางปกครองมาใช้ควบคู่กับ โทษทางอาญานั้น เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมมีความเกรงกลัวกฎหมาย โดยมาตรการดังกล่าว ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง โทษในการห้ามผู้จัดการชุมนุมขึ้นเวทีปราศรัยในการชุมนุมสาธารณะ นั้นๆ ทั้งนี้ ในการนำมาตราการทางปกครอง ผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องคำนึงถึงความ ร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณี que เห็นสมควร ผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะอาจมี คำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเพิ่มเติมมาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการ ชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

เพิ่มเติมเป็น

มาตรา 36 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

ในการลงโทษปรับทางปกครอง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะคำนึงถึงความ ร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณี que เห็นสมควร 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

และการกระทำได้กล่าวทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือ โทรคมนาคมระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณสุขปกอื่นใดใช้การ ไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่เจ็ดแสนถึงหนึ่ง ล้านบาท