

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ The Development of Public Assembly Law

อัษฎางค์ เชี่ยวธาตา¹, ภูมิ โชคเหมาะ², และเอกพงษ์ สารน้อย³
Atsadang Chiewthada¹, Poom Chokmoh², and Egkapong Sarnnoi³

Received: December 10, 2023

Revised: February 20, 2024

Accepted: April 3, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาและวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (2) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (4) แนวทางการพัฒนาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ผลการวิจัยพบว่า จากการใช้ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ นั้น พบว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับ แต่ปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะด้านอำนาจรัฐของกลุ่มมวลชนต่าง ๆ กลับมิได้ลดลง และมีเพิ่มมากขึ้นตลอดมาซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน รวมถึงความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเกิดจากการกระทำของผู้จัดการชุมนุม ผู้เข้าร่วมชุมนุม และอีกส่วนหนึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งยังไม่เข้าใจหลักเรื่องการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อจะแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องการชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบและบางครั้งเกิดความรุนแรงเป็นปัญหาเรื้อรัง ยากแก่การแก้ไข อันทำให้กระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงได้เสนอการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งประกอบด้วย (1) ให้ยกเลิกข้อความของมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 25 และให้ใช้ความที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แทน (2) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 4/1 ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และ (3) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 34/1-34/5 ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

คำสำคัญ : การพัฒนากฎหมาย, การชุมนุมสาธารณะ

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, Student of Bachelor of Laws, Student, Faculty of Law, Sripatum University, Email : atsadang.chi@spumail.net

² อาจารย์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, Lecturer of Bachelor of Laws, Lecturer, Faculty of Law, Sripatum University, Email : poom.ch@spu.ac.th

³ อาจารย์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, Lecturer of Bachelor of Laws, Lecturer, Faculty of Law, Sripatum University, Email : egkapong.sa@spu.ac.th

Abstract

The research on the development of public assembly law aims to study (1) investigate concepts, theories, and principles related to the development of public assembly law; (2) explore the legal measures of Thai law, international law, and foreign law on public assembly; (3) analyze the problems of the development of public assembly law; and (4) propose approaches to amendments on public assembly law. This research applied a qualitative research methodology consisting of documentary research, in-depth interview, and focus group discussion.

The findings revealed that according to the use of theories, principles, and concepts in analyzing public assembly, although the Public Assembly Act B.E. 2558 becomes effective, it does not decrease the problems of public assembly against state power among the mass of people. Instead, the problems have been increased over time, which get people into trouble, including damages to life, body, and property, resulting from the act of the assembly promoter and assembly participants. Moreover, the problems partially come from the officers in charge of maintaining order of the country, the law-enforcing persons failing to understand the principles of public assembly as well as breach of duty to solve the problems efficiently and effectively. This leads to disturbance of public assembly and sometimes causes violence and chronic problems which are difficult to solve, having impacts on overall nation's economic system.

Therefore, the researcher would like to propose the development of public assembly law, that is, the draft act for public assembly (No. ...) B.E. ... consisting of (1) revoking the statements in Sections 21, 22 and 25, and using the statements as specified in this draft act, (2) adding the following statements as Chapter 4/1 as specified in this draft act, and (3) adding the following statements as Chapter 34/1-35/1 as specified in this draft act.

Keywords : development of law, public assembly

บทนำ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2516 ประเทศไทยอยู่ในสภาพการปกครองแบบเผด็จการสลับกับประชาธิปไตย โดยส่วนใหญ่อยู่ในระบอบเผด็จการทหาร เนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้งมาก ส่วนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็อยู่ในระบบกึ่งประชาธิปไตย ผลจากการที่เป็นระบบเผด็จการ ทำให้การเรียกร้องชุมนุมสาธารณะมีไม่มาก หากมีผู้ก่อการชุมนุมมักจะถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาก่อความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองและอื่น ๆ อีกมาก ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่กล้าออกมาใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกมากนัก กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ จึงไม่มีความจำเป็นเท่าใดนัก (จันจิรา สมบัติพูนศิริ, 2562 : 123-124)

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 (ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2559 : 129) ในขณะนั้นมีการปกครองในระบอบเผด็จการ แต่แฝงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย และผู้ปกครองในสมัยนั้นถูกขนานนามว่าสามทหารราช โดยมีจอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร เป็น

ตัวละครที่สำคัญในปกครองแบบเผด็จการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นเหตุให้นักศึกษาและประชาชนออกมาชุมนุมสาธารณะจำนวนมากมาย จนในที่สุดสามทศราชดังกล่าวก็นำออกจากราชการปกครองประเทศ และนับแต่นั้นเป็นต้นมา เป็นเหตุให้ประชาชนเริ่มรู้สึกถึงการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง และออกมาชุมนุมสาธารณะอย่างต่อเนื่องเกือบทุกวัน มีการเรียกร้องประเด็นต่าง ๆ ที่มีประโยชน์เฉพาะตน หรือพรรคพวกของตน สร้างความเบื่อหน่ายให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก จนในที่สุดเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 คณะรัฐประหารก็ได้ยึดอำนาจและทำการกวาดล้างจับกุมดำเนินคดีกับผู้ซึ่งใช้สิทธิเสรีภาพอย่างพรั่งพร้อม การจับกุมครั้งนี้ได้มีนักศึกษาจำนวนหนึ่งและประชาชนจำนวนหนึ่งได้หลบหนีเข้าไปอยู่ในป่า เพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยตกอยู่ในวงล้อมรอบประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและคอมมิวนิสต์รัสเซีย ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถจะดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะคอมมิวนิสต์ประสงค์ให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับมหาอำนาจจีนและรัสเซีย การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมจึงไม่มีอยู่จริงในขณะนั้น (นพพร โพธิ์รังสิยากร, 2563 : 139-141)

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ออกคำสั่งที่ 66/2523 ให้ผู้หลงผิดอยู่กับคอมมิวนิสต์ได้ออกมาร่วมพัฒนาชาติไทย ซึ่งมีนักศึกษา ประชาชน ผู้หลงผิดส่วนใหญ่ได้ทยอยออกมาร่วมพัฒนาชาติไทย ในขณะนั้นบ้านเมืองไม่มีความวุ่นวาย การชุมนุมสาธารณะทางการเมืองมีน้อยมาก คงมีเฉพาะเกษตรกรผู้เดือดร้อนจากการทำมาหากินจำนวนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ จึงไม่ค่อยมีปัญหาว่าด้วยเรื่องการชุมนุมสาธารณะเท่าใดนัก (ประชาไท, 2560 : ออนไลน์)

หลังจากนั้นประเทศไทยก็เจริญรุ่งเรืองเป็นอย่างมาก เปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมมุ่งไปสู่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม มีความเจริญต่อเนื่องหลายปี แต่เมื่อใกล้ช่วงปี พ.ศ. 2534 นักการเมืองได้สร้างปัญหาอย่างมาก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 จึงได้เกิดมีรัฐประหารเกิดขึ้น ประเทศไทยกลับสู่การปกครองแบบกึ่งเผด็จการอีก หมุนเวียน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2544 ที่มีการเลือกตั้ง โดยมีพรรคการเมืองของนายทักษิณ ชินวัตร เข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีการปกครองแบบเชิงธุรกิจ มีผู้ว่า CEO และใช้ระบบประชานิยม และนายทักษิณ ชินวัตร ได้ชนะการเลือกตั้งอีกครั้ง แต่ได้ถูกกล่าวหาว่ามีการปกครองครั้งนี้มีการดำเนินธุรกิจทางการเมืองในทางที่ไม่สุจริตเป็นจำนวนมาก ส่งเสริมเฉพาะพวกพ้อง เป็นเหตุให้มีการชุมนุมสาธารณะออกมาประท้วงรัฐบาลให้ออกไป ดำเนินการโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล กับพวก ได้ใช้วิธีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างสุดโต่ง จนควบคุมได้ยากลำบาก และในที่สุดบ้านเมืองเกิดความวุ่นวาย คณะรัฐประหารนำโดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน จึงได้ทำการรัฐประหารอีกครั้ง และนายทักษิณ ชินวัตร ได้หลบหนีออกนอกประเทศ และเมื่อจัดการเลือกตั้งอีกครั้ง พรรคของนายทักษิณ ชินวัตร ได้กลับมาปกครองบ้านเมืองอีกครั้ง เพราะเหตุประชาชนยังเสียดัดกับระบบประชานิยมที่นายทักษิณ ชินวัตร ได้สร้างไว้ การปกครองได้สร้างความไม่ถูกต้องตามกฎหมายหลายอย่าง มีความพยายามออกกฎหมายด้วยวิธีแปลกประหลาด ประชุมทั้งกลางวันและกลางคืน เพียงเพื่อออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ นายทักษิณ ชินวัตร ที่ถูกดำเนินคดีฐานทุจริตหลายข้อหา เพื่อให้ นายทักษิณ ชินวัตร ได้กลับมาประเทศไทย มาปกครองประเทศไทยอีกครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะคัดค้านทั้งฝ่ายที่เข้าข้างนายทักษิณ ชินวัตร (เสื้อแดง) และฝ่ายที่ต่อต้านนายทักษิณ ชินวัตร (เสื้อเหลือง) จนเป็นเหตุนองเลือด มีผู้คนบาดเจ็บล้มตาย โดยต่างฝ่ายต่างอ้างว่าการชุมนุมสาธารณะของทั้งสองฝ่ายได้ให้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการแสดงออกทางการเมืองอย่างถูกต้อง บ้านเมืองเข้าสู่ความไม่สงบ

วุ่นวาย ประชาชนต้องตกอยู่ในภาวะอกสั่นขวัญแขวน ประเทศชาติเสียหาย (จันจิรา สมบัติพูนศิริ, 2562 : 123-124) จนเมื่อปี พ.ศ. 2557 คณะรัฐประหาร นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองและยกเลิกรัฐธรรมนูญ และต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2558 หลังรัฐประหารหนึ่งปี ได้มีการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการออกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเป็นฉบับรวมครั้งแรก นับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และฉบับนี้ยังได้มีการใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน (ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2559 : 129) ดังนั้น จากสภาพการณ์ด้านการเมืองที่ผ่านมา จึงกล่าวได้ชัดว่าการชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยมิชอบนั้นคือ สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดรัฐประหารขึ้นนั่นเอง (ทินกฤต นุตวงษ์, 2557 : 189)

การชุมนุมสาธารณะนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รองรับเสรีภาพในการชุมนุมไว้ โดยกำหนดไว้ในหมวด 3 มาตรา 25 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งทั้งหมดเป็นเพียงการกำหนดหลักการโดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียดวิธีการขั้นตอนที่เกี่ยวกับการชุมนุม โดยในรัฐธรรมนูญได้วางหลักการว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ไม่สงบหรือมีอาวุธ ก็ย่อมไม่เข้าเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

แม้ว่าประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

นับแต่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับ พบว่ายังมีมาตรา 4 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 และมาตรา 34 ยังมีข้อจำกัด และพบปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะด้านอำนาจรัฐของกลุ่มมวลชนต่าง ๆ มิได้ลดลง แต่กลับมีเพิ่มมากขึ้น ได้มีการยุยงปลุกปั่นให้เด็กและเยาวชนซึ่งมีอายุน้อยเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยเล็งเห็นว่าการใช้อุบายหลอกล่อให้เด็กและเยาวชนเข้าร่วม หากมีการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนแล้ว กฎหมายจะไม่ลงโทษเด็กและเยาวชนเหล่านั้น หรือลงโทษน้อยกว่าสร้างความอึดหิมให้เด็กและเยาวชนร่วมกระทำผิดต่อกฎหมายมากขึ้น เช่น กลุ่มทะเลสาบ และกลุ่มทะเลแก๊ส เป็นต้น ก่อให้เกิดความเดือดร้อน วุ่นวายของเด็กและเยาวชนเหล่านั้น ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน รวมถึงความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เป็นจำนวนมาก จึงเป็นประเด็นปัญหา นอกจากนี้ยังมีอีกส่วนหนึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองผู้บังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่เข้าใจหลักเรื่องการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อจะแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องการชุมนุมสาธารณะเรื้อรัง ยากแก่การแก้ไข อัน

ทำให้กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม โดยภาพรวมของประเทศ และประชาชนผู้บริสุทธิ์ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ายังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาการป้องกัน (สราวุธ ทองกุล, 2559 : 50) ปัญหาการคุ้มครอง (กริยงไกร รอบรู้ และทัศนวรรณ สิริพรหมเจริญ, 2554 : 87) ปัญหาการควบคุม (ภักพงศ์ พงษ์เกตุรา, 2559 : 58) ปัญหาการดำเนินคดี ปัญหาการเยียวยา (ถนอม รัตนะรัต, 2558 : 296) และปัญหาเขตอำนาจศาล เห็นได้ว่ามาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 25 กำหนดให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจ มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับคดีการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การชุมนุมสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลของเจ้าพนักงาน ทั้งการละเมิดของเจ้าพนักงาน โดยพนักงานได้มีการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุญาต การไม่อนุญาตให้การชุมนุมสาธารณะยังคงชุมนุมต่อไป เป็นต้น โดยหลักแล้วศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง จำต้องใช้กฎหมายมหาชนมาพิจารณาบังคับใช้ โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) เป็นการพิจารณาบังคับใช้ตามกฎหมายของฝ่ายเอกชน ซึ่งใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายต่างกัน และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติประเภทคดีปกครองไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 72 นอกจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ยืนยันและรับรองหลักการเรื่องเขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ (ญาณวัฒน์ พลอยเทศ, 2559 : 130)

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ยังไม่ครอบคลุมในทุกด้าน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบเพื่อพัฒนาปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติให้ลดน้อยลง เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับการใช้สิทธิเสรีภาพของการแสดงออกด้วยการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” ให้เป็นฉบับที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นครอบคลุมหลายมิติ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ
4. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมจากข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ทางนิติศาสตร์ การวิเคราะห์จึงเป็นการหาคำตอบจากข้อมูลที่รวบรวมมา เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อสร้างกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมการชุมนุมสาธารณะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับดังนี้

1. ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการชุมนุมต่อสาธารณะมากขึ้น กฎหมายมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ประชาชนผู้สุจริตจะได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องจากทุกฝ่ายได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างยุติธรรมครบถ้วน
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หากได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเหมาะสมโดยชอบย่อมได้รับความคุ้มครองจากการปฏิบัติหน้าที่ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในด้านควบคุม ป้องกันและดำเนินคดีขององค์กรที่เป็นกลางมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. ด้านการบริหารจัดการ ทำให้มีระบบการจัดการที่ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์การชุมนุม ส่วนด้านความสงบสุขจะทำให้การควบคุมสถานการณ์ได้ง่ายขึ้น มีขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน โดยมีคณะกรรมการผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าภาพในการจัดการจะทำให้การแก้ไขปัญหารวดเร็วและเป็นธรรม
4. ด้านอรรถคดี ทำให้เกิดความเป็นธรรม ชัดเจน และไม่เลือกปฏิบัติ โดยการมีเจ้าภาพในการดำเนินคดีและติดตามการดำเนินคดีให้ครบถ้วน นักการเมืองและพรรคการเมืองที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะต้องถูกดำเนินคดีอย่างเสมอภาคกันและมีศาลที่มีเขตอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี
5. แนวทางแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมโดยมีการบูรณาการแนวทางให้เป็นเชิงระบบ ชัดเจน และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

ผลการวิจัย

จากการวิจัยซึ่งใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ผลการวิจัยปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ปัญหาด้านการป้องกัน การวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการป้องกันไว้ในมาตรา 6 ว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่พบว่ามีปัญหาคำจำกัดความว่าอาวุธมีขอบเขตขนาดไหนที่ผู้ชุมนุมสาธารณะนำติดตัวหรือซุกซ่อนไว้ในยานพาหนะที่ขับเคลื่อนไปด้วย นอกจากนั้นมาตรา 16 นี้ ยังเป็นปัญหาคือ (1) ผู้ชุมนุมนำยานพาหนะทุกประเภทเข้าร่วมการชุมนุม (2) ผู้เข้าชุมนุมหรือผู้ซึ่งใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ทุกประเภท (3) รับเงินหรือรับผลประโยชน์ใด ๆ จากบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นคนต่างประเทศให้มาจัดตั้งหรือเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือรับจ้างมาชุมนุมสาธารณะ
2. ปัญหาด้านการคุ้มครอง การวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 15 และมาตรา 16 ได้กำหนดหลักเกณฑ์รองรับการจัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้ชุมนุมไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการชุมนุมสาธารณะมักเกิดความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการรวมตัวของผู้ชุมนุมซึ่งมีลักษณะการชุมนุมโดยไม่สงบ เช่น การปิดถนน ปิดการจราจรปิดสถานที่ราชการ ปิดสนามบิน เป็นต้น ซึ่งทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับความเดือดร้อน ส่งผลให้รัฐบาลจะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเข้ามามีการควบคุมสถานการณ์ และอาจมีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างผู้ชุมนุม

กับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับการชุมนุม มีการทำร้ายร่างกายกันโดยใช้ท่อนด้ามไม้ปลายเสาธงขนาดใหญ่ ก้อนอิฐปูพื้นทางเท้า และ ขวดแก้ว เป็นต้น

3. ปัญหาการควบคุม ผลการวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่า มาตรา 19 และมาตรา 20 กำหนดให้จัดการชุมนุม แต่ยังมีกรวยหรือใช้ความรุนแรง ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการสันติสงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ต่อไป ซึ่งความสงบนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่การเดินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น ยังหมายความว่ารวมถึงไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ดังจะเห็นได้จากตลอดทั้งปี พ.ศ. 2564 รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายหลัก ตามมาด้วยข้อกำหนดที่สั่งห้ามการรวมตัว การทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาหลายครั้ง

4. ปัญหาด้านการดำเนินคดี ผลการวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ามาตรา 24 ได้กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุม แต่ยังมีกรวยหรือใช้ความรุนแรง ทำให้การชุมนุมสาธารณะด้วยเหตุผลที่ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งการกระทำของภาครัฐนั้น ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายในประเทศเท่านั้น แต่ขยายวงกว้างสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วย นอกจากนั้นต่างประเทศอาจเข้ามาแทรกแซงด้านเศรษฐกิจได้ เพราะข้ออ้างในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน

5. ปัญหาด้านการเยียวยา ผลการวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติทางชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ผลการวิจัยพบว่ายังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาผู้ซึ่งได้รับผลจากการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างไร ยังไม่มีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังยังไม่มีคณะกรรมการกำกับดูแลเยียวยาที่จะมาดำเนินการให้แก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบแต่อย่างไร หากผู้ใดได้รับผลกระทบต้องเดือดร้อนเสียหาย จำเป็นต้องพึ่งพาตนเอง ในการจัดตั้งทนายความไปดำเนินการฟ้องร้องผู้ก่อเหตุหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ฐานความผิดละเมิดต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเอาเอง และต้องพิสูจน์ถึงตัวผู้ก่อเหตุ

6 คณะกรรมการกำกับดูแล เยียวยา เกี่ยวกับชุมนุมสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่าเนื่องจากข้อเท็จจริง ทางชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการด้าน การเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งพบว่ายังขาดเจ้าภาพดำเนินการจัดการดูแล รับเรื่องราวร้องทุกข์ ความเดือดร้อนตรวจสอบและจัดการเยียวยาซึ่งต้องพร้อมทั้งมีกองทุนสนับสนุนการเยียวยา

7. ปัญหาด้านเขตอำนาจศาล ผลการศึกษาพบว่าจากการศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 25 วิเคราะห์ได้ว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา มีคำสั่งคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการแล้วศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับฝ่ายเอกชน หรือระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติประเภทคดีปกครองไว้ในมาตรา 9

นอกจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ยืนยันและรับรองหลักการเรื่องเขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้

สรุปผล

จากผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ สรุปได้ว่า

1. ปัญหาด้านการป้องกัน สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 6 ยังขาดคำจำกัดความว่าอาวุธมีขอบเขตขนาดไหนที่ผู้ชุมนุมสาธารณะนำติดตัวหรือซุกซ่อนไว้ในยานพาหนะที่ขับเคลื่อนไปด้วย นอกจากนั้นมาตรา 16 นี้ ยังขาดหลักเกณฑ์ผู้ชุมนุมนำยานพาหนะทุกประเภทเข้าร่วมการชุมนุม การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ทุกประเภท รวมถึงรับเงินหรือรับผลประโยชน์ใด
2. ปัญหาด้านการคุ้มครอง สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 15 และมาตรา 16 ยังขาดหลักเกณฑ์รองรับการจัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้ชุมนุมที่มีประสิทธิภาพ ที่ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่มีรุนแรง
3. ปัญหาการควบคุม สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ามาตรา 19 และมาตรา 20 หลักเกณฑ์การจัดการชุมนุม ที่ปราศจากการยั่วยุ หรือใช้ความรุนแรง ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการสันติ สงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ต่อไป ซึ่งความสงบนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่การเดินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น ยังหมายความว่ารวมถึงไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง
4. ปัญหาการดำเนินคดี สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 24 ยังขาดหลักเกณฑ์เรื่องการควบคุมผู้ชุมนุม ซึ่งใช้วิธีการสลายการชุมนุมที่ภาครัฐไม่ได้มีการใช้ความรุนแรงรวมถึงปราศจากการแทรกแซงจากต่างประเทศ
5. ปัญหาการเยียวยา สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติทางชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาผู้ซึ่งได้รับผลจากการชุมนุมสาธารณะ ยังไม่มีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังจึงยังไม่มีคณะกรรมการกำกับดูแลเยียวยาที่จะมาดำเนินการให้แก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบ
6. คณะกรรมการกำกับดูแล เยียวยา เกี่ยวกับชุมนุมสาธารณะ สรุปได้ว่ายังขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าภาพดำเนินการจัดการดูแล รับเรื่องราวร้องทุกข์ ความเดือดร้อนตรวจสอบและจัดการเยียวยา ซึ่งต้องพร้อมทั้งมีกองทุนสนับสนุนการเยียวยา
7. ปัญหาด้านเขตอำนาจศาล สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 25 ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับฝ่ายเอกชน หรือระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง

การอภิปรายผล

ผลการวิจัยมีประเด็นสำคัญนำมาอภิปราย ดังนี้

1. ปัญหาด้านการป้องกัน ในประเด็นนี้หากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 6 กำหนดคำจำกัดความว่าอาวุธมีขอบเขตขนาดไหนที่ผู้ชุมนุมสาธารณะนำติดตัวหรือซุกซ่อนไว้ในยานพาหนะที่ขับเคลื่อนไปด้วย รวมถึงตามมาตรา 16 หากกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ชุมนุมนำยานพาหนะทุกประเภทเข้าร่วมการชุมนุม การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ทุกประเภท รวมถึงรับเงินหรือรับผลประโยชน์ใด ซึ่งสอดคล้องกับ 1. Public Order Act 1986 ของประเทศอังกฤษ 2. Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ในเครือรัฐออสเตรเลีย 3. Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations ของสาธารณรัฐประชาชนจีน 4. Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ 5. Public Order Act 2009 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคำจำกัดความ รวมถึงหลักเกณฑ์การนำยานพาหนะ การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการรับผลประโยชน์ไว้ และสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2. ปัญหาด้านการคุ้มครอง สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 15 และมาตรา 16 ยังขาดหลักเกณฑ์รองรับการจัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้ชุมนุมที่มีประสิทธิภาพ ที่ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่มีรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับ Public Order Act 1986 ของประเทศอังกฤษ Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ในเครือรัฐออสเตรเลีย Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations ของสาธารณรัฐประชาชนจีน Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ Public Order Act 2009 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการจัดการชุมนุมและหน้าที่ของผู้ชุมนุมไว้ และสอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักที่คุ้มครองสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน

3. ปัญหาการควบคุม สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่ามาตรา 19 และมาตรา 20 หลักเกณฑ์การจัดการชุมนุม ที่ปราศจากการยั่วยุ หรือใช้ความรุนแรง ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการสันติ สงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ต่อไป ซึ่งความสงบนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่การเดินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น ยังหมายความว่ารวมถึงไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับ Public Order Act 1986 ของประเทศอังกฤษ Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ในเครือรัฐออสเตรเลีย Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations ของสาธารณรัฐประชาชนจีน Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ Public Order Act 2009 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการชุมนุม ที่ปราศจากการยั่วยุ หรือใช้ความรุนแรง ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการสันติ สงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม

4. ปัญหาด้านการดำเนินคดี สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 24 ยังขาดหลักเกณฑ์เรื่องการควบคุมผู้ชุมนุม ซึ่งใช้วิธีการสลายการชุมนุมที่ภาครัฐไม่ได้การใช้ความรุนแรง รวมถึงปราศจากการแทรกแซงจากต่างประเทศ การจัดการชุมนุม ที่ปราศจากการยั่วยุ หรือใช้ความรุนแรง ทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการสันติ สงบ ปราศจากอาวุธและนำไปสู่การถูกดำเนินคดีได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Public Order Act 1986 ของประเทศอังกฤษ Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ในเครือรัฐออสเตรเลีย Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations ของสาธารณรัฐประชาชนจีน Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ Public Order Act 2009 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างได้กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมผู้ชุมนุมซึ่งไม่ใช้วิธีการสลายการชุมนุมที่รุนแรง และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่องค์ประกอบสำคัญคือความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

5. ปัญหาด้านการเยียวยา สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติทางชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาผู้ซึ่งได้รับผลจากการชุมนุมสาธารณะ ยังไม่มีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจังยังไม่มีคณะกรรมการกำกับดูแลเยียวยาที่จะมาดำเนินการให้แก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบ ซึ่งสอดคล้องกับ Public Order Act 1986 ของประเทศอังกฤษ Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ในเครือรัฐออสเตรเลีย Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations ของสาธารณรัฐประชาชนจีน Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ Public Order Act 2009 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างได้กำหนดเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาผู้ซึ่งได้รับผลจากการชุมนุมสาธารณะ การจัดตั้งกองทุน รวมถึงคณะกรรมการกำกับดูแลเยียวยา และสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นหลักที่ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา

6 คณะกรรมการกำกับดูแล เยียวยา เกี่ยวกับชุมนุมสาธารณะ สรุปได้ว่ายังขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าภาพดำเนินการจัดการดูแล รับเรื่องราวร้องทุกข์ ความเดือดร้อนตรวจสอบและจัดการเยียวยา ซึ่งต้องพร้อมทั้งมีกองทุนสนับสนุนการเยียวยา ซึ่งสอดคล้องกับ Public Order Act 1986 ของประเทศอังกฤษ Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ในเครือรัฐออสเตรเลีย Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations ของสาธารณรัฐประชาชนจีน Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ Public Order Act 2009 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างได้กำหนดเกี่ยวกับเจ้าภาพดำเนินการจัดการดูแล รับเรื่องราวร้องทุกข์ ความเดือดร้อนตรวจสอบและจัดการเยียวยา และสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักที่เปิดโอกาสให้บุคคลได้มีส่วนช่วยเหลือระหว่างกัน ด้วยจิตใจและอารมณ์ของแต่ละบุคคลในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานและร่วมรับผิดชอบ

7. ปัญหาด้านเขตอำนาจศาล สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 25 หากมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

คดีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับฝ่ายเอกชน หรือระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของศาลปกครองโดยตรง และสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะมีความจำเป็น จึงได้จัดทำหัวข้อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีแนวคิดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้บังคับใช้กฎหมายเข้าใจหลักเรื่องการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงการปฏิบัติตามหน้าที่ แก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น เพื่อพัฒนากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ จึงกำหนดให้มีร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 9 มาตรา ซึ่งแต่ละส่วนมีเนื้อหาดังนี้

1. มาตรา 1 ให้เรียกพระราชบัญญัตินี้ว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ.”
2. มาตรา 2 ให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
3. มาตรา 3 ให้ยกเลิกข้อความของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และให้ใช้ความที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แทน
4. มาตรา 4 ให้ยกเลิกข้อความของมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และให้ใช้ความที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แทน
5. มาตรา 5 ให้ยกเลิกข้อความของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และให้ใช้ความที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แทน
6. มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 4/1 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ตามร่างพระราชบัญญัตินี้
7. มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 34/1-34/5 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ตามร่างพระราชบัญญัตินี้
8. มาตรา 8 บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งที่มีอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ให้ใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้
9. มาตรา 9 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร รอบรู้ และทัศนวรรณ สิริพรหมเจริญ. (2554). ปัญหาการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ. *วารสารจุลนิติ*, 8(1), 84 – 90.
- จันจิรา สมบัติพูนศิริ. (2562). “ควบคุมหรือคุ้มครอง?” มาตรการรับมือผู้ชุมนุมของตำรวจและการเมืองของความชอบธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชลัท ประเทืองรัตนนา. (2559). กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 9(1), 125 – 153.
- ญาณวัฒน์ พลอยเทศ. (2559). อำนาจศาลในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย. *วารสารวิชาการเซาธ์อีสท์บางกอก (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 2(1), 118 – 135.
- ทินกฤต นุตวงศ์. (2557). อดีต ปัจจุบัน อนาคต กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย. *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, 7(2), 174 – 228.
- นพพร โพธิ์รังสิยากร. (2563). ความขัดแย้ง: คู่มือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประชาไท. (2560). รู้จัก “คำสั่ง 66/23” การปรองดองและยุติสถานการณ์สู้รบในชนบทที่ถูกพูดถึงอีกครั้ง ยุค คสช.. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2565
จาก <https://prachatai.com/journal/2017/01/69790>
- ภักพงศ์ พงษ์เกตุรา. (2559). แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ. *หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559-2560*.
- ศรายุทธ ทองกุล. (2559). การพัฒนาขีดความสามารถในการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ของศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ. *หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559-2560*. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- นิธมน รัตนะรัต. (2558). แนวทางและหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีความรุนแรงทางการเมือง. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 5(2). 295 – 304.