

เจตนารมณ์กฎหมาย



สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา



พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

จัดทำโดย :

ฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน 2568

คำนำ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ รวมทั้งไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี

ด้วยเหตุนี้ กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน (ฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน) จึงรวบรวมความเป็นมาของพระราชบัญญัติฉบับนี้พร้อมทั้งเจตนารมณ์รายมาตรา เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและเห็นภาพรวมของพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลแก่ผู้สนใจที่จะทำการศึกษาค้นคว้า ไม่ว่าจะเป็นการนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การปฏิบัติราชการ หรือการศึกษาวิจัยทางวิชาการ ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้สนใจจะได้ประโยชน์จากเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ไม่มากก็น้อย

ฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๘

สารบัญ

	หน้า
๑. ความทั่วไป	๔
๒. แนวความคิดของกฎหมายและหลักกฎหมายต่างประเทศ	๖
๓. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	๘
๔. ความเป็นมาของกฎหมาย	๑๑
๕. สาระสำคัญของกฎหมาย	๑๓
๖. คำอธิบายรายมาตรา	๒๓
มาตรา ๑ ชื่อกฎหมาย	๒๓
มาตรา ๒ วันใช้บังคับ	๒๓
มาตรา ๓ บทยกเว้น	๒๓
มาตรา ๔ บทนิยาม	๒๖
มาตรา ๕ มาตรารักษาการ	๓๐
มาตรา ๖ สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ	๓๐
มาตรา ๗ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ	๓๑
มาตรา ๘ ข้อปฏิบัติในการชุมนุมสาธารณะ	๓๔
มาตรา ๙ การจัดให้มีสถานที่ชุมนุมสาธารณะ	๓๔
มาตรา ๑๐ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ	๓๕
มาตรา ๑๑ การส่งสรุปสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะและการอุทธรณ์ คำสั่งห้ามชุมนุมสาธารณะ	๓๖
มาตรา ๑๒ การขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุม	๓๘
มาตรา ๑๓ ผู้รับแจ้งและผู้รับคำขอผ่อนผันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา	๓๙
มาตรา ๑๔ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๓๙
มาตรา ๑๕ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม	๔๐
มาตรา ๑๖ หน้าที่ของผู้ชุมนุม	๔๒
มาตรา ๑๗ การเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม	๔๔
มาตรา ๑๘ การเลิกการชุมนุมสาธารณะการขยายระยะเวลาชุมนุม	๔๔
มาตรา ๑๙ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ	๔๕

มาตรา ๒๐	การประชาสัมพันธ์การประชุมสภาฯ	๔๗
มาตรา ๒๑	การดำเนินการกับการประชุมสภาฯที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการสั่งให้เลิกการประชุมสภาฯ	๔๗
มาตรา ๒๒	การพิจารณาคำสั่งให้เลิกการประชุมสภาฯ	๕๐
มาตรา ๒๓	การกำหนดพื้นที่ควบคุมกรณีผู้ชุมนุมไม่เลิกการประชุมสภาฯ ตามคำสั่งศาล	๕๑
มาตรา ๒๔	อำนาจการดำเนินการของผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการประชุม สภาฯตามคำสั่งศาล	๕๒
มาตรา ๒๕	การสั่งยุติการกระทำของผู้ชุมนุม	๕๔
มาตรา ๒๖	เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	๕๕
มาตรา ๒๗	ความผิดกรณีการประชุมสภาฯในบริเวณสถานที่สำคัญ และการชุมนุม สภาฯอันกีดขวางทางเข้าออกสถานที่สำคัญ	๕๖
มาตรา ๒๘	ความผิดกรณีจัดการชุมนุมสภาฯโดยไม่มีการแจ้งการไม่ขอผ่อนผัน ระยะเวลาแจ้งการประชุมสภาฯการไม่แจ้งก่อนการเดินขบวน หรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมและการไม่เลิกชุมนุมภายในเวลาที่แจ้ง	๕๗
มาตรา ๒๙	ความผิดกรณีฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุม ระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม	๕๘
มาตรา ๓๐	ความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม	๕๘
มาตรา ๓๑	ความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม	๕๙
มาตรา ๓๒	ความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแล การประชุมสภาฯ	๖๐
มาตรา ๓๓	ความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์	๖๑
มาตรา ๓๔	ความผิดกรณีพกอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม	๖๒
มาตรา ๓๕	การริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการประชุมสภาฯ	๖๒

เจตนารมณ์กฎหมาย
พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑. ความทั่วไป

๑.๑ จุดประสงค์การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย

เจตนารมณ์กฎหมายของพระราชบัญญัตินี้ มีจุดประสงค์เพื่อช่วยผู้ศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายและเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ไม่มีจุดประสงค์เพื่อใช้อ้างอิงการบังคับใช้กฎหมายหรือในการพิจารณาคดีของศาล

กระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย^๑ ของรัฐบาลจะเริ่มต้นจากหน่วยงานของรัฐเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อให้ภารกิจของตนลุล่วง โดยหลักการของร่างกฎหมายนั้นอาจจะมีที่มาจากนโยบายของรัฐบาลโดยตรง จากการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมายที่หน่วยงานแต่งตั้ง จากงานวิจัยของนักวิชาการที่หน่วยงานของรัฐได้จัดจ้างจากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ หรือจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายแล้ว จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะศึกษาค้นคว้าและสรุปเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งให้ความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและประเด็นการใช้ถ้อยคำและรูปแบบแนวทางการร่างกฎหมาย เพื่อจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่พร้อมเอกสารเสนอประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงเกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและมีมติในประเด็นต่าง ๆ โดยฝ่ายเลขานุการฯ จะจัดทำบันทึกการประชุมประจำวันสรุปประเด็นที่ได้มีการพิจารณาในการประชุมแต่ละครั้งรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ รวมทั้งจัดทำรายงานการประชุม

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว ฝ่ายเลขานุการฯ จะจัดทำเรื่องพิจารณาเสร็จ ประกอบด้วย บันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยสรุปความเป็นมาของเรื่องตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรี ความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และข้อสังเกตของฝ่ายเลขานุการฯ ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา บันทึก

^๑พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ จัดทำขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างกฎหมาย (เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี) บันทึกวิเคราะห์สรุปร่างกฎหมาย (เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา) ในชั้นการตรวจพิจารณาเรื่องเสร็จของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย ผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมายประจำ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีข้อสังเกต และเมื่อเลขาธิการฯ สั่งให้ดำเนินการได้แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะมีการเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเสนอต่อไปยังรัฐสภา

เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก็จะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่กฎหมายได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน ทนายความ เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ตลอดจนผู้พิพากษา อาจจะประสบปัญหาการทำความเข้าใจความเป็นมาของหลักการและที่มาของรายละเอียดในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ว่ามีเจตนารมณ์ที่แท้จริงอย่างไร เนื่องจากเหตุผลของกฎหมายที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นเพียงการอธิบายภาพรวมของกฎหมายกว้าง ๆ เท่านั้น จึงเกิดมีความคิดเห็นและความเข้าใจกฎหมายแตกต่างกันออกไปจากสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อใช้บังคับกฎหมายและเกิดการบังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย จึงเป็นไปเพื่ออธิบายถึงวัตถุประสงค์และที่มาของบทบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๑.๒ วิธีการจัดทำ

การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมายแบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมายในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษาความเป็นมาของร่างกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย

- เหตุผลความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

- เจตนารมณ์ของการเสนอร่างกฎหมายในแต่ละหมวด ส่วน หรือมาตรา รวมทั้ง ข้อมูลในชั้นการยกร่างกฎหมายของหน่วยงาน ตลอดจนบันทึกความเห็นเบื้องต้นของฝ่ายเลขานุการฯ เกี่ยวกับ การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบหรือรวบรวมกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง บทความ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล ข้อมูลทางวิชาการอื่น ๆ และความเห็นทางกฎหมายของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำ สรุประเด็นการอภิปรายและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาและถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย แต่ละมาตรา

(๓) นำข้อมูลตาม (๑) ประเด็นและเหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตาม (๒) มาจัดทำเป็นเจตนารมณ์กฎหมายตามแนวทางการร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่สอง การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมายภายหลังร่างกฎหมายผ่านการพิจารณา ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายเลขานุการฯ ซึ่งรับผิดชอบร่างกฎหมายจัดทำสรุประเด็นการอภิปรายในขณะ เข้าร่วมการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภาและประสานหรือติดตามรายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อสรุประเด็นการอภิปรายและเหตุผล การแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย แล้วนำมาเป็นข้อมูลเพิ่มเติมในเจตนารมณ์กฎหมายที่จัดทำไว้แล้วในชั้น การตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. แนวความคิดของกฎหมายและหลักกฎหมายต่างประเทศ

การชุมนุมสาธารณะ (Public assembly) เป็นเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of expression) ในรูปแบบหนึ่งของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลทั้งในประเทศที่ปกครองโดยระบบประชาธิปไตย และระบบคอมมิวนิสต์^๒ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective) ที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อแสดงพลังให้รัฐบาลได้รับรู้หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยมีที่มาจากการแสดงออกทางความคิดเห็น ข้อเรียกร้อง หรือความต้องการส่วนบุคคล (individual) แม้ว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายรัฐธรรมนูญ

^๒พอหทัย สิทธิยศ, การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๓, หน้า ๒๘

อันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้บริหารประเทศก็ตาม แต่การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะก็ต้องดำเนินการด้วยความสงบและปราศจากอาวุธ

ประเทศไทยได้รับรองแนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ โดยปรากฏในมาตรา ๑๔^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จนกระทั่งอีกหลายปีต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖๓^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแม้ว่าในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติมาตรา ๔๔^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้แล้วก็ตาม แต่เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิใช่เสรีภาพที่ได้มาโดยเด็ดขาด แต่อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในบางเรื่อง เช่น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

นอกจากนี้ การใช้คำว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” มิใช่ “สิทธิในการชุมนุม” ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) ในทางวิชาการยังมีข้อโต้แย้งว่า การชุมนุมเป็นสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งประเทศอังกฤษถือว่าการชุมนุมเป็นเสรีภาพ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นสิทธิ^๖

^๓มาตรา ๑๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

^๔มาตรา ๖๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

^๕มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

^๖ปกรณัม นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒๗ ตอน ๑, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พิมพ์ครั้งที่ ๑, พ.ศ. ๒๕๕๓, หน้า ๓

๓. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (The United Nations หรือ UN) เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕)^๗ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนและเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงและสันติภาพของโลกและมวลมนุษยชาติ ซึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติมีข้อบทหรือมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยกลไกดังกล่าวมีการพัฒนามาโดยตลอดและได้รับรองกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กติการะหว่างประเทศอนุสัญญา และแนวปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐสมาชิกมีพันธกรณีตามกฎหมายและทางจริยธรรมที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แนวทางปฏิบัติ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ^๘

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ (ค.ศ. ๑๙๔๗) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ได้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนทั่วทุกแห่งทั่วโลก โดยคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) โดยการลงคะแนนเสียง ซึ่งมีประเทศลงคะแนนเสียงสนับสนุนจำนวน ๔๘ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย งดออกเสียง ๘ ประเทศ และไม่มีประเทศใดลงคะแนนเสียงคัดค้าน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) นี้ ถือเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับในปัจจุบันล้วนแล้วแต่มีพื้นฐานและได้รับการพัฒนามาจากปฏิญญาสากลฉบับนี้ทั้งสิ้น และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวก็ได้กลายเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนากฎหมายภายในประเทศของประเทศต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศของตน ทั้งนี้ โดยที่ประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ในฐานะแม่บทของสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสากลดังกล่าวจึงได้รับการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ มากที่สุดในโลก^๙ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ถือเป็นบรรทัดฐานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน

^๗ประเทศร่วมก่อตั้ง ๕๑ ประเทศ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกจำนวน ๑๙๓ ประเทศ

^๘<https://www.nhrc.or.th/th/guidelines-standards-and-international-laws-human-rights>

^๙<https://humanrights.mfa.go.th/human-rights/core-international-human-rights-instruments/declaration/>

โดยครอบคลุมสิทธิทุกด้าน ทั้งสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงเป็นพื้นฐานของกฎหมาย สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่ได้รับการจัดทำขึ้นในเวลาต่อมา^{๑๐} โดยข้อ ๒๐ (๑) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการร่วมประชุมโดยสันติ (Peaceful assembly)^{๑๑}

ต่อมาได้มีการรับรองตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (Core human rights treaties) ภายใต้สหประชาชาติ จำนวนทั้งสิ้น ๙ ฉบับ โดยประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว จำนวน ๘ ฉบับ^{๑๒} ซึ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) เป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศดังกล่าว

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่

^{๑๐}<https://humanrights.mfa.go.th/human-rights/overview/>

^{๑๑}Article 20 (1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

^{๑๒}<https://www.nhrc.or.th/th/International-obligations>

สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน ๘ ฉบับ คือ

๑. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)
๒. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW)
๓. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)
๔. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)
๕. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD)
๖. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประหารชีวิตหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)
๗. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)
๘. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED)

๒๙ มกราคม ๒๕๕๐^{๑๓} ทั้งนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ประกอบด้วยวรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ ๕๓ ข้อ ซึ่งแบ่งเป็น ๖ ส่วน ดังนี้^{๑๔}

วรรคอารัมภบทกล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลซึ่งจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

(๑) กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (right of self-determination)

(๒) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา ไม่ว่าจะบุรุษหรือสตรีจะได้รับสิทธิพลเมือง และการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การลิดรอนสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ

(๓) กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกลิดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงซึ่งอยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา และภาษาภายในรัฐ

(๔) จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติ ตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกา รวมถึงพันธกรณีในการเสนอรายงานของรัฐภาคี การยอมรับอำนาจของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และขั้นตอนการพิจารณาข้อร้องเรียน

^{๑๓}<https://humanrights.mfa.go.th/human-rights/core-international-human-rights-instruments/treaties-that-thailand-is-party/iccpr/>

^{๑๔}<https://www.nhrc.or.th/th/International-obligations/2385>

(๕) ห้ามการตีความไปในทางขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งการมิให้ตีความในการที่จะลิดรอนสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การชุมนุมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) โดยข้อ ๒๑^๕ ได้กำหนดว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (Peaceful assembly) ย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

การชุมนุมถือเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองที่มีการวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน รัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของตนไปยังรัฐบาลและสังคมโดยตรง^๖

๔. ความเป็นมาของกฎหมาย

๔.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือที่ ๔๒๘๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ความว่า นายกรัฐมนตรีได้ปรารถนาที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖^๗ ได้ให้เสรีภาพภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สำหรับเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองก็ได้มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว แต่เสรีภาพในการชุมนุม

^๕Article 21

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

^๖จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด, บทบัณฑิตย ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๔, หน้า ๑

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕

มาตรา ๒๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

สาธารณะยังไม่มีกฎหมาย นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาค้นคว้าและทำบันทึกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำบันทึกเรื่องกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเสร็จแล้ว

๔.๒ กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร มีหนังสือที่ ๑๑๕๕๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ลงมติเห็นควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ และให้คณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบพิจารณา ร่างกฎหมายในเรื่องนี้ร่วมกับกรมตำรวจ โดยให้ถือหลักการตามกฎหมายอังกฤษ

๔.๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือที่ ๒๓๔๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พร้อมด้วยผู้แทนกรมตำรวจ ได้ร่วมกันประชุมปรึกษาร่าง “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘” กับได้จัดทำบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบขึ้นด้วยเสร็จแล้ว แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

๔.๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ ๑๘๗๓๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ไปพิจารณา เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณา และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ตรวจสอบพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗/๒๕๕๓) ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่อมาคณะรัฐมนตรีชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ส ๐๐๑๔/ ๔๗๒๓ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ ส่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณา โดยวุฒิสภาเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นผลให้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ค้างการพิจารณาในชั้นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๕๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต้องการให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมาย

ดังกล่าวต่อไปก็ต้องร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไปภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/วล) ๒๑๑๖๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ และรายชื่อ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. จึงส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป

๔.๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๐๗๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ รับหลักการร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักข่าวกรองแห่งชาติ) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด

๕. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญ^{๑๘} ดังนี้

๕.๑ การประชุมสภาฯที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓)

การประชุมสภาฯที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้แก่ ๑) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี ๒) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น ๓) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น ๔) การชุมนุมภายในสถานศึกษา ๕) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ และ ๖) การประชุมสภาฯในระหว่างเวลา

^{๑๘}บันทึกวิเคราะห์สรุปร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)

ที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๕.๒ บทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” (มาตรา ๔)

กำหนดความหมายของนิยาม “การประชุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ว่า หมายถึงที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้จึงไม่รวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน

นอกจากนี้ “การประชุมสาธารณะ” ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การประชุม” (assembly) หมายถึง การเข้ามารวมกัน และเมื่อมีบุคคลเข้ามารวมกันเพื่อใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมสมควรที่จะต้องมีกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

๕.๓ หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา ๖ - มาตรา ๘)

กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการประชุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

นอกจากนี้ กำหนดให้การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ นั้น จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การชุมนุมสาธารณะกระทบกระเทือนต่อสถาบัน

พระมหากษัตริย์ อีกทั้งกำหนดให้การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล ก็จะสามารถทำได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

อย่างไรก็ดี เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจในการออกประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบลเมตรรอบสถานที่ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนซึ่งจะใช้สถานที่ตามปกติ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศด้วย

๕.๔ การจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา ๙)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ เป็นการถาวรหรือเป็นการชั่วคราวก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร เพื่อเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวไม่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้

๕.๕ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา ๑๐ - มาตรา ๑๓)

กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวน หรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม ต้องแจ้งการชุมนุมตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต่อผู้รับแจ้ง ซึ่งได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะทราบถึงหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม รวมถึงการดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และหากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นจะจัดขึ้นในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบลเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชานิเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่

ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ หรือจะจัดขึ้นภายในพื้นที่ของ รัฐบาล ทำเนียบรัฐบาล และศาล หรือกีดขวางทางเข้าออก รบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการ สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศหรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด หากผู้แจ้งการประชุมไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนด ให้ผู้รับแจ้งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งห้ามชุมนุมเป็นหนังสือ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้แจ้งการประชุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้นได้ โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ให้เป็นที่สุด และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการประชุมสาธารณะ

กรณีที่ผู้แจ้งการประชุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการประชุมสาธารณะก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ให้ผู้นั้นแจ้งการประชุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานครหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการประชุม ในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาที่ยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ ทั้งนี้ ให้ผู้รับแจ้งและผู้รับคำขอผ่อนผันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๕.๖ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๔)

การชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบและมีอาวุธตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการประชุมตาม มาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้ง หรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการประชุมตาม มาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่า ไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตาม มาตรา ๑๒ เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๗ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (มาตรา ๑๕ - มาตรา ๑๘)

กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องดูแลและรับผิดชอบการประชุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลและรับผิดชอบการประชุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชน ซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องแจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ ต้องให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะในการดูแลการประชุมสาธารณะ ต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุม

เพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุม โดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และต้องไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

นอกจากนี้ ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมไว้ว่า ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร ต้องไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี ต้องไม่พาดูรูดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งที้อาจนำมาใช้ได้ อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ ต้องไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและการดูแลการประชุมสาธารณะนั้น ต้องไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการประชุม ระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ ในกรณีผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการประชุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะนั้น และผู้ชุมนุมต้องเลิกการประชุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง หากผู้จัดการชุมนุมจะจัดให้มีการประชุมต่อไปให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการประชุมต่อผู้รับแจ้งภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

๕.๘ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลประชุมสาธารณะ (มาตรา ๑๙

- มาตรา ๒๐)

กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเป็นเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ ได้แก่ อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะ ในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด และกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในหรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการประชุมสาธารณะ เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ

อาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางการจราจรเป็นการชั่วคราวได้ โดยเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตนและ อาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะแจ้ง พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อน ระหว่างการชุมนุม สาธารณะ และภายหลังการชุมนุมสาธารณะด้วย เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม และช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะ ที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

๕.๙ การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัด การชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๒๔)

กำหนดแนวทางดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นขั้นตอน ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะว่า มีการชุมนุม สาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุม ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายใน ระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ปรากฏว่า มีการจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจาก พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของ พระราชอาคันตุกะ หรือภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล หรือกีดขวางทางเข้าออก หรือ รบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐ ต่างประเทศหรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ ชุมนุม หรือในกรณีที่ปรากฏว่าผู้จัดการชุมนุม

หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตาม (๑) ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่า มีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

(๓) ในระหว่างรอคำสั่งศาล เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๔) เมื่อศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะตาม (๒) แล้ว แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมาตรของพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด และห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ

(๕) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือทำการค้น ยึด อาัยต์ หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่าน

การฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตนและอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๕.๑๐ การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใดที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง (มาตรา ๒๕)

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าวและผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตาม ๕.๙ กล่าวคือ ให้ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมนทลของพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด และห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะ

เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุม โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือทำการค้น ยึดอายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตนและอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในกรณีที่ผู้ชุมนุมที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์สามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่คำสั่ง และคำสั่งของศาลให้เป็นที่สิ้นสุด

๕.๑๑ บทกำหนดโทษ (มาตรา ๒๗ - มาตรา ๓๕)

พระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษไว้ ๙ กรณี ดังนี้

(๑) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ หรือจัดการชุมนุมสาธารณะ ภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล หรือจัดการชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวน การปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟหรือ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน และสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐ ต่างประเทศหรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือจัดขึ้นหลังจากที่ ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือเดินขบวน หรือ เคลื่อนย้ายการชุมนุมโดยมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย หรือไม่เลิกการชุมนุม สาธารณะ ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๓) ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมซึ่งฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่าง มีคำสั่งห้ามชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๔) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบ และปราศจากอาวุธ หรือไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควร ต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุมหรือไม่ แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่น ได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร หรือปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจ มิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๕) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม หรือปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น หรือใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าเกินกว่าขนาดหรือระดับเสียงตามที่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด หรือผู้ชุมนุมพาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่ง ที่อาจ นำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุม หรือบุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใดให้ใช้การ ไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือ

เสรีภาพ หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรืออยู่เชื่อว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น หรือขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการประชุมสาธารณะนั้น หรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการประชุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีกระทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๖) ผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ หรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะที่ให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามเข้าไปในพื้นที่ควบคุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าเป็นผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

(๗) ผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

(๘) ผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะหรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธนั้นเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการประชุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

๕.๑๒ ไม่กำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นและ

สมควรแก่กรณี อีกทั้งการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินความจำเป็นแห่งกรณีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามแนวทางในเรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓^{๑๙}

๖. คำอธิบายรายมาตรา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘”	ชื่อกฎหมาย
---	------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดชื่อกฎหมายให้สอดคล้องและครอบคลุมเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมสภาฯ

มาตรา ๒ ^{๒๐} พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	วันใช้บังคับ
---	--------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดวันใช้บังคับให้กฎหมายมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายมีเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงการออกกฎหมายลูกบทเพื่อใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้

<p>มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การประชุมสภาฯ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี</p> <p>(๒) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น</p> <p>(๓) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น</p> <p>(๔) การชุมนุมภายในสถานศึกษา</p>	<p>บทกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้</p>
--	--

^{๑๙}ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ.

^{๒๐}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒/ตอนที่ ๖๓ ก/หน้า ๑๙/๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

<p>(๕) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ</p> <p>(๖) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น</p>

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะบางประเภท อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุม การชุมนุมภายในสถานศึกษา การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ได้บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วยเช่นเดียวกัน แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๒. ข้อยกเว้น

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาร่างมาตรา ๓ ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอแล้ว เห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ควรจำกัดเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องนั้นเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา ทั้งสถานศึกษาของรัฐและของเอกชน^{๒๑} และการชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือ

^{๒๑}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๑ วันพุธ ที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

การประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ จึงได้กำหนดบทยกเว้นไว้ว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะทั้งทำประเภทดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เนื่องจากมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยเฉพาะอยู่แล้ว และมีการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงเห็นควรกำหนดเป็นหลักการไว้ว่า การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น^{๒๒} ทั้งนี้ ที่ประชุมมีมติให้ย้ายความในร่างเดิมที่หน่วยงานเสนอมาในมาตรา ๔ กรณีการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง มากำหนดไว้ในร่างมาตรา ๓ (๖) เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกัน^{๒๓} และที่ประชุมมีมติให้เพิ่มเติมถ้อยคำให้ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไว้ด้วย^{๒๔}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ มีประเด็นพิจารณาใน (๔) ที่กำหนดว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การประชุมสาธารณะภายในสถานศึกษา โดยการยึดหลักสถานที่ชุมนุมนั้นว่าจะเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากหากเปรียบเทียบในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านสภาฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้คำว่า “การประชุมอันเป็นกิจกรรมภายในสถานศึกษา” ซึ่งมีได้เชื่อมโยงกับสถานที่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า สถานศึกษาเป็นสถานที่อันควรส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ประกอบกับผู้ใดจะเข้าไปชุมนุมภายในสถานศึกษาจะต้องได้รับอนุญาตจากหัวหน้าสถานศึกษาก่อน จึงควรใช้มาตรการและระเบียบต่าง ๆ ของสถานศึกษานั้น โดยให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าสถานศึกษาในอันที่จะพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากหากให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้จะต้องมีกระบวนการแจ้งการชุมนุม

^{๒๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)

^{๒๓}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

^{๒๔}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘

สาธารณะและอาจมีผู้มีอำนาจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ภายในสถานศึกษา ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความวุ่นวายภายในสถานศึกษาตามมาได้^{๒๕}

<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่</p>	<p>บทนิยาม</p> <p>ความหมายคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ”</p>
---	--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายและลักษณะของ “การชุมนุมสาธารณะ” ให้ชัดเจน โดยให้หมายความว่าการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และให้รวมถึงบุคคลอื่นที่สามารถร่วมการชุมนุมนั้น ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือการเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับกฎหมาย

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาสาระสำคัญของร่างมาตรา ๔ ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอแล้ว เห็นว่า แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘ แต่ก็ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาก่อน อีกทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ ก็ได้มีบทนิยามคำว่า “การชุมนุม” ไว้เช่นกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า กรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย^{๒๖} ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงร่างมาตรานี้ให้สอดคล้องกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒)

^{๒๕} รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันจันทร์ ที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๒๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)

(เรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)^{๒๗} โดยไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ เนื่องจากเห็นว่า เป็นที่เข้าใจได้ว่า “การชุมนุม” หมายถึง การเข้ามารวมกัน และเมื่อมีบุคคลเข้ามารวมกันเพื่อใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมสมควรที่จะต้องมีการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยตลอดจนศีลธรรมอันดี และสุขอนามัยของประชาชน หรือ ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น^{๒๘}

<p>“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ</p>	<p>ความหมายคำว่า “ที่สาธารณะ”</p>
--	-----------------------------------

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายและลักษณะของ “ที่สาธารณะ” ให้ชัดเจน โดยให้หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

๒. ข้อสังเกตในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ควรมีหลักการ ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น^{๒๙} ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะตาม พระราชบัญญัตินี้จึงมิได้หมายความรวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน

^{๒๗}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๑ วันพุธ ที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

^{๒๘}บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๑๑/๒๕๕๘)

^{๒๙}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)

<p>“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง</p>	<p>ความหมายคำว่า “ทางหลวง”</p>
---	--------------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายของ “ทางหลวง” ให้มีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมาย

<p>“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย</p>	<p>ความหมายคำว่า “ทางสาธารณะ”</p>
--	-----------------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายและลักษณะของ “ทางสาธารณะ” ให้ชัดเจน โดยให้หมายความถึงทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

<p>“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาจัดการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น</p>	<p>ความหมายคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม”</p>
--	--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายและลักษณะของ “ผู้จัดการชุมนุม” ให้ชัดเจน โดยให้มีความหมายว่าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาจัดการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

<p>“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่</p>	<p>ความหมายคำว่า “ผู้ชุมนุม”</p>
--	----------------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายและลักษณะของ “ผู้ชุมนุม” ให้ชัดเจน โดยให้หมายความรวมถึงผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ	ความหมายคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”
--	--------------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” ให้ชัดเจน โดยให้หมายความถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้	ความหมายคำว่า “ผู้รับแจ้ง”
--	----------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดนิยามคำว่า “ผู้รับแจ้ง” ให้มีความหมายว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้	ความหมายคำว่า “รัฐมนตรี”
---	--------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดความหมายคำว่า “รัฐมนตรี” หมายความว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้	มาตรา รักษาการ
---	----------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ
---	-----------------------------------

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดหลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๓๐}

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ นอกจากจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วยังเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ใน Article 21^{๓๑} ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วย

^{๓๐}มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

^{๓๑}International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Article 21 The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)^{๓๒} สำหรับการพิจารณาว่าการชุมนุมใดถือเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น ปัจจุบันศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดยังไม่มีการวางแนวคำวินิจฉัยเอาไว้อย่างชัดเจน การพิจารณาในเรื่องนี้จึงเป็นไปตามข้อเท็จจริงรายการนี้ไป^{๓๓}

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความในวรรคสองของมาตรานี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยร่างฯ ที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น จะเป็นการกำหนดลักษณะของการชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นสาธารณะโดยสงบ ดังนี้

“การชุมนุมสาธารณะใดมีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางนั้น หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ตัดความในส่วนนี้ออก โดยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและศาลในการที่จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นรายการนี้ไป^{๓๔}

<p>มาตรา ๗ การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนักหรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้</p>	<p>หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ</p>
--	---

^{๓๒} ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙

^{๓๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๑๑/๒๕๕๘) หน้า ๖. และรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๑ วันพุธ ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๔

^{๓๔} รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๑ วันพุธ ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๔

<p>การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อ ใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น</p> <p>ศาลตามวรรคสองหมายถึงความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาล</p> <p>ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความ ปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุม ในรัศมีไม่เกินห้าสิบบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึง จำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย</p>
--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดสถานที่ที่ห้ามการชุมนุมสาธารณะโดยเด็ดขาด ซึ่งร่างเดิมที่หน่วยงานเสนอนั้น จะกำหนดห้ามไม่ให้มีการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่และเขตปริมณฑล รัศมีรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบบเมตรจากสถานที่ประทับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป สถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล โดยผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติชี้แจงว่าหลักการดังกล่าวนำมาจากกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ (Article 11 ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT^{๓๕})

^{๓๕}ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT Wholly Amended by Act No. 8424, May 11, 2007 (<https://elaw.klri.re.kr>)

Article 11 No person may hold any outdoor assembly or stage any demonstration anywhere within a 100-meter radius from the boundary of the following office buildings or residences:

1. The National Assembly building, all levels of courts, and the Constitutional Court;
 2. The Presidential residence and the official residences of the Speaker of the National Assembly, the Chief Justice of the Supreme Court, and the Chief of the Constitutional Court;
 3. The official residence of the Prime Minister: Provided, That the same shall not apply in cases of a parade or procession; and
 4. Diplomatic offices or residences of heads of diplomatic missions in Korea: Provided, That the same shall not apply if it is presumed that an assembly or demonstration, which
- (มีต่อหน้าถัดไป)

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒ ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตราชี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

๑) ปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับ “สถานที่ประทับ” ของพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติเรื่องสถานที่ในการเข้าจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘/๑^{๓๖} โดยการกำหนดระยะหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรนั้น เป็นการพิจารณาเทียบเคียงจากกฎหมายของต่างประเทศประกอบกับสภาพพื้นที่จริง ที่หน่วยงานเห็นว่ามีความปลอดภัยเพียงพอในการรักษาความปลอดภัยและจำกัดการรบกวนต่าง ๆ^{๓๗}

๒) เห็นควรแยกเรื่องการชุมนุมสาธารณะบริเวณรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เป็นวรรคสอง เพื่อรับรองสิทธิในการชุมนุมของประชาชน เนื่องจากการห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมี ๑๕๐ เมตร จากพื้นที่ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่ผู้ชุมนุมมักใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวในการจัดการชุมนุมสาธารณะเสมอ และได้แก้ไขหลักการชุมนุมในสถานที่กลุ่มนี้ เป็นกำหนดห้ามการชุมนุมเฉพาะ “ภายในพื้นที่” ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เพื่อรักษาความปลอดภัย แต่ในกรณีที่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ดังกล่าว เช่น รัฐสภา ก็สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ที่จัดไว้ได้ สำหรับการชุมนุมในบริเวณพื้นที่โดยรอบรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล นั้น โดยทั่วไปสามารถจัดการชุมนุมสาธารณะได้ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบบเมตรรอบสถานที่ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังได้เพิ่มวรรคสามเพื่อกำหนดบทนิยาม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๕)

falls under any of the following items, may not interfere with the functions or security of diplomatic offices or residences of heads of diplomatic missions:

(a) Where the assembly or demonstration is not directed at the diplomatic offices or residences of heads of diplomatic missions;

(b) Where the assembly or demonstration would not escalate into a large-scale assembly or demonstration; and

(c) Where the assembly or demonstration takes place on a holiday when diplomatic offices are off duty.

^{๓๖}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๓๗}รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ ที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ หน้า ๑๖๓

คำว่า “ศาล” ที่ใช้กับร่างมาตรานี้โดยเฉพาะซึ่งหมายถึง “สถานที่ที่ห้ามจัดการชุมนุม” เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับ “ศาล” ในร่างมาตรา ๔ ซึ่งหมายถึงศาลที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ^{๓๘}

<p>มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ</p> <p>(๒) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ</p> <p>(๓) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน</p> <p>(๔) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>(๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด</p>	<p>ข้อปฏิบัติในการชุมนุมสาธารณะ</p>
---	-------------------------------------

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดสถานที่ที่การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางหรือรบกวนการปฏิบัติงาน โดยร่างนี้เป็นไปตามร่างเดิมที่หน่วยงานเสนอมา ไม่มีการแก้ไขในชั้นการพิจารณาของสำนักงานฯ

<p>มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้</p> <p>การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น</p> <p>มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะมาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>การจัดให้มีสถานที่ชุมนุมสาธารณะ</p>
---	--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดสถานที่เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะก็ได้ ซึ่งร่างมาตรานี้มีการเพิ่มเติมขึ้นมาในชั้นการพิจารณาของสำนักงานฯ

^{๓๘}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๔ ครั้งที่ ๕ ครั้งที่ ๖ และครั้งที่ ๗

(ร่างที่หน่วยงานเสนอมาไม่มีหลักการนี้) โดยแรกเริ่มนั้นที่ประชุมได้มีมติให้เพิ่มเติมหลักการเรื่องการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นได้ ซึ่งเป็นหลักการที่มีการกำหนดไว้ในร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓) (ร่างมาตรา ๙) ^{๓๙} ต่อมาเกิดการแก้ไขจาก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มาเป็น “หน่วยงานของรัฐ” เพื่อให้ทุกองค์กรสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๔๐}

<p>มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง</p> <p>ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง</p> <p>การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย</p>	<p>การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ</p>
---	--------------------------------

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม ในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาร่างมาตรา ๑๐ ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยได้พิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์

^{๓๙}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๑ วันพุธ ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๗

^{๔๐}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘

อันเป็นประเทศที่เป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งกฎหมายของประเทศที่กล่าวมาข้างต้นต่างใช้ระบบการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (Noticing) เช่นเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต แต่การกำหนดให้มีการแจ้งก่อนการชุมนุมก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุม รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุม นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นควรกำหนดให้ “ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่ารวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหนังสือแจ้งการชุมนุมตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อผู้รับแจ้ง^{๔๑} และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การแจ้งการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งทุกครั้งที่ใช้ที่สาธารณะเนื่องจากการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อประชาชนอื่นในการใช้สถานที่สาธารณะรวมทั้งเพื่อให้ตำรวจสามารถอำนวยความสะดวกต่อประชาชนผู้ชุมนุมและผู้สัญจรไปมาในบริเวณดังกล่าวได้

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ มีประเด็นพิจารณาว่า การกำหนดให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมซึ่งมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมตามวรรคหนึ่งด้วยนั้นอาจมีผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหลายคน การบัญญัติเช่นนี้จะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หากมีบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้ใดผู้หนึ่งแจ้งการชุมนุมแล้วก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติถูกต้องตามมาตราแล้ว เหตุผลที่บัญญัติความในลักษณะดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมจริง ๆ ไม่เปิดเผยตัวตน^{๔๒}

มาตรา ๑๑ เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง	การส่งสรุปสาระสำคัญของ การชุมนุมสาธารณะและ การอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุม สาธารณะ
---	--

^{๔๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)

^{๔๒}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ วันจันทร์ ที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘

<p>ในกรณีที่ได้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด</p> <p>หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง</p> <p>กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด</p> <p>ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ</p>
--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดหน้าที่ของผู้รับแจ้งในการส่งสรุปสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะให้ผู้แจ้งทราบภายในสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง เพื่อให้ทราบถึงหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม รวมถึงมีอำนาจดำเนินการกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ โดยหากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอยู่ในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบลเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาท หรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่ระดับสมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ หรือการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด หรือการชุมนุมดังกล่าวกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ หรือสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้แก้ไข ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งห้ามการชุมนุม ให้ผู้แจ้งยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัย

อุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะไปก่อน^{๔๓}

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้ ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้งนั้น มีเจตนาารมณัฎ เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้รับวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อให้สามารถจัดการต่อการชุมนุม สาธารณะได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงทีซึ่งจะสอดคล้องกับธรรมชาติของการจัดการชุมนุมสาธารณะ

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีประเด็นพิจารณาว่า เมื่อผู้แจ้งได้แจ้งการชุมนุมภายใน เวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แม้ผู้รับแจ้งจะมีได้ส่งสรุปลงสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง ก็ได้เป็นการตัดสิทธิของผู้แจ้งในอันที่จะชุมนุม โดยชอบด้วยกฎหมาย^{๔๔}

<p>มาตรา ๑๒ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการ ตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม</p> <p>ให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่ การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม</p> <p>ให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่ง พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลา ที่ได้รับคำขอ</p>	<p>การขอผ่อนผันการแจ้ง การชุมนุม</p>
---	--------------------------------------

^{๔๓}บันทึกวิเคราะห์สรุปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑/๒๕๕๘)

^{๔๔} รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ วันจันทร์ ที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดผู้รับผิดชอบการชุมนุมในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี โดยจะต้องแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุม

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ เห็นว่า การขอผ่อนผันตามมาตรา ๑๒ จะต้องยื่นพร้อมหนังสือแจ้งการชุมนุมด้วย และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาผ่อนผันเห็นว่าไม่เหมาะสมสมควร ก็อาจมีคำสั่งแจ้งให้ชุมนุมในระยะเวลาที่ประสงค์จะชุมนุมได้ แต่หากผู้มีอำนาจพิจารณาผ่อนผันเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผ่อนผันก็ได้^{๔๕}

มาตรา ๑๓ ให้ผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๑ และผู้รับคำขอผ่อนผันตามมาตรา ๑๒ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา	ผู้รับแจ้งและผู้รับคำขอผ่อนผันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
--	--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้ผู้รับแจ้งและผู้รับคำขอผ่อนผันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากต้องการคุ้มครองเจ้าพนักงาน เช่น ในกรณีที่มีผู้แจ้งความเท็จบุคคลดังกล่าวก็จะมีคามผิดฐานแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา ๑๔ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
---	-------------------------------------

^{๔๕} รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ วันจันทร์ ที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่สงบ การชุมนุมสาธารณะที่มีอาวุธ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุม หรือการชุมนุมสาธารณะที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้ง หรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

<p>มาตรา ๑๕ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ</p> <p>(๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๖</p> <p>(๓) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ</p> <p>(๔) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒)</p> <p>(๕) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖</p> <p>(๖) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น</p> <p>(๗) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด</p>	<p>หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม</p>
---	----------------------------------

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดหน้าที่ปฏิบัติและการละเว้นการปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุม เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นเป็นการชุมนุมที่มีการควบคุมความสงบเรียบร้อย อำนวยความสะดวกการจราจร

และการใช้ที่สาธารณะของประชาชน และเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาและมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ในประเด็นปัญหาว่าควรกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่อยู่ร่วมการชุมนุม
ตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือไม่ ในชั้นการพิจารณาเห็นว่าการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นการสร้าง
ภาระเกินความจำเป็น เนื่องจากหน้าที่สำคัญของผู้จัดการชุมนุมคือการดูแลรับผิดชอบการชุมนุม
สาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธและไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้
ที่สาธารณะ จึงไม่สมควรที่จะกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมดังกล่าวไว้^{๔๖}

(๒) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเครื่องขยายเสียงตามความใน (๖) และ (๗) กำหนดขึ้น
เพื่อควบคุมผลกระทบจากการใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมต่อประชาชนหรือบ้านเรือนที่อยู่ใกล้เคียง
ที่มีการชุมนุมไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ซึ่งเป็นปัญหาที่พึงคาดหมายได้ว่าจะพบอยู่ในทุก การ
ชุมนุม จึงควรระบุข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องขยายเสียงให้มีความชัดเจน ๒ เรื่อง ได้แก่ เวลาที่ห้าม
จัดการชุมนุมสาธารณะโดยใช้เครื่องขยายเสียง และขนาดหรือระดับเสียงของเครื่องขยายเสียงที่ห้ามใช้
ในการจัดการชุมนุมสาธารณะนั้นโดยให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด^{๔๗}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการออกประกาศ
กำหนดเครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตาม (๗) มีข้อสังเกตว่า วัตถุประสงค์ของ
(๗) คือ การมุ่งควบคุมไม่ให้เกิดการชุมนุมมีการใช้เสียงหรือเครื่องเสียงในการปราศรัยในระดับที่อาจก่อให้เกิด
ความเดือดร้อนเกินสมควรแก่ประชาชนอื่นรอบพื้นที่ชุมนุม แต่ระดับเสียงที่เหมาะสมอาจมีความแตกต่าง
กันไปในแต่ละการชุมนุม โดยขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ชุมนุมหรือขนาดของพื้นที่ชุมนุม จึงมีความจำเป็นต้องให้
ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้กำหนดลักษณะของเครื่องขยายเสียงดังกล่าวตามความเหมาะสม
โดยอาจนำเรื่องของระดับเสียงที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพมาใช้เป็นเกณฑ์หรือข้อพิจารณาในการ
กำหนดเครื่องขยายเสียงหรือระดับเสียงในการชุมนุมดังกล่าว^{๔๘}

^{๔๖}บันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. วันที่ ๑๙ มกราคม
๒๕๕๘

^{๔๗}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๒ วันจันทร์ ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗,
รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๕ วันพุธ ที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗, รายงานการประชุม
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘

^{๔๘}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

มาตรา ๑๖ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้	หน้าที่ของผู้ชุมนุม
(๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร	
(๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี	
(๓) ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งนี้อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่	
(๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น	
(๕) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ	
(๖) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น	
(๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและการดูแลการประชุมสภาฯ นั้น	
(๘) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการประชุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ	
(๙) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสภาฯ	

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดหน้าที่การปฏิบัติและการละเว้นการปฏิบัติในการเข้าร่วมชุมนุมของผู้ชุมนุม เพื่อให้การประชุมสภาฯ ที่เกิดขึ้นเกิดความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ข้อกำหนดไม่ให้ผู้ชุมนุมปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้องตามความใน (๒) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันบุคคลหนึ่งบุคคลใด แอบหรือแฝงตัวเข้ามาในการชุมนุมเพื่อเข้ามาสร้างความวุ่นวาย หรือสร้างสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งในการชุมนุมนั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ควรรวมไปถึงการปกปิดร่างกายซึ่งเป็นการแต่งกายตามปกติประเพณีหรือตามข้อบังคับของศาสนา จึงเห็นควรเพิ่มข้อยกเว้นในเรื่องดังกล่าวไว้^{๔๙}

(๒) ข้อกำหนดไม่ให้ผู้ชุมนุมเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามความใน (๘) นั้น กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเรียบร้อย ป้องกันความเสี่ยง และให้เกิดความปลอดภัยในการชุมนุม แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในบางกรณีที่อาจมีความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลาดังกล่าว เช่น การย้ายการชุมนุมไปยังสถานที่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น การย้ายกลับที่พักหรือการเลิกการชุมนุม เช่นนี้ย่อมควรจะอนุญาตให้สามารถทำได้โดยการอนุญาตของเจ้าพนักงานเป็นรายกรณี^{๕๐}

(๓) ในการพิจารณากำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมในมาตรา ๑๑ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า หน้าที่ในบางเรื่องไม่สมควรกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นเรื่องที่สร้างภาระเกินความจำเป็น หรือมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคุมอยู่แล้ว และยังเป็นเรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้นสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งเพื่อให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในบริเวณใกล้เคียงปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ การรักษาความปลอดภัย และการอำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งตามมาตรา ๑๙ ได้อยู่แล้ว ได้แก่ ข้อห้ามการไม่ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งระบบโทรทัศน์ วงจรปิด หรือระบบรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ระบบดังกล่าวไม่สามารถใช้งานได้ ไม่นำดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน สิ่งนี้อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ หรือสิ่งอื่นใด อันอาจทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น เข้าไปในที่ชุมนุม มิให้นำสัตว์ สิ่งของ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเข้าในการชุมนุม และการไม่ปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง (hate speech) หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ^{๕๑}

^{๔๙}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันพุธ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๕๐}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘

^{๕๑}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๒ วันจันทร์ ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันพุธ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

<p>มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม จะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น</p>	<p>การเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม</p>
--	--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนหรือการเคลื่อนย้ายการชุมนุม จะทำได้ต่อเมื่อได้มีการแจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทราบได้สามารถเตรียมการและจัดการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนล่วงหน้า โดยเฉพาะการจัดเส้นทางจราจรเพื่อรองรับการเดินขบวนหรือการเคลื่อนย้ายการชุมนุมดังกล่าว

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีประเด็นปัญหาในการพิจารณาว่าการแจ้งการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสมควรกำหนดเงื่อนไขให้ต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลการชุมนุมสาธารณะทราบล่วงหน้าก่อนมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม และมีโอกาสที่จะเตรียมการหรือดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายการชุมนุมในบางกรณีอาจเป็นการเคลื่อนย้ายเพื่อให้การบริหารจัดการการชุมนุมทำได้ดียิ่งขึ้น เช่น การเคลื่อนย้ายการชุมนุมเพื่อมิให้การชุมนุมกีดขวางการจราจร เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขการแจ้งที่จะต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง นอกจากนี้ การแจ้งนอกจากการแจ้งเป็นหนังสือแล้ว ยังอาจแจ้งในรูปแบบอื่น เช่น การแจ้งด้วยวาจา ก็ยังสามารถทำได้^{๕๒}

<p>มาตรา ๑๘ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>การเลิกการชุมนุมสาธารณะ การขยายระยะเวลาชุมนุม</p>
---	--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะตามเวลาที่แจ้งไว้ และหากจะยังมีการชุมนุมต่อไป ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งถึงการขยายเวลาการชุมนุมล่วงหน้าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับการแจ้งการชุมนุมสาธารณะในครั้งแรก

^{๕๒}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๒ วันจันทร์ ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗

<p>มาตรา ๑๙ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ</p> <p>การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง</p> <p>ในกรณีให้เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม</p> <p>(๒) รักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม</p> <p>(๓) รักษาความปลอดภัยหรืออำนาจความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม</p> <p>(๔) อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด</p> <p>(๕) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)</p>	<p>การดูแลการชุมนุมสาธารณะ</p>
--	--------------------------------

<p>ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๓ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ</p> <p>ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น</p> <p>เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด</p>
--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้มีเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ให้การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ ตามที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน^{๕๓} เนื่องจากประสบการณ์การชุมนุมที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่สอดคล้องกัน (มาตรา ๑๙ วรรคหก)^{๕๔} โดยคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นในมาตรา ๑๙ วรรคหก หมายถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและที่ต้องให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานแก่ประชาชน ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง หรือส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง/ภูมิภาค การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น^{๕๕}

เพื่อให้เกิดความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

^{๕๓}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๕๔}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๕๕}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

ด้วย โดยคำว่า “ผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุม” คือผู้ที่ไม่ใช่ทั้งผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม แต่ไปอยู่ในสถานที่ชุมนุม เช่น แม่ค้าขายของ โดยเจตนาหลักของเขาไม่ได้ไปเพื่อชุมนุมหากแต่มีเจตนาขายของเท่านั้น^{๕๖}

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะว่าต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

<p>มาตรา ๒๐ ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด</p>	<p>การประชาสัมพันธ์ การชุมนุมสาธารณะ</p>
--	--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุดทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ โดยเหตุผลที่ต้องกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ภายหลังการชุมนุมสาธารณะเสร็จสิ้นด้วย เนื่องจากในการชุมนุมที่ผ่านมา แม้การชุมนุมจะเสร็จสิ้นแล้ว ก็ยังคงมีความจำเป็นต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอยู่^{๕๗}

<p>มาตรา ๒๑ ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการดังต่อไปนี้</p>	<p>การดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ</p>
--	--

^{๕๖}รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘; รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๕๗}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

<p>(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔ หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อ ผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายใน ระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือ ศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมี คำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตาม แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อ ค้ำครองความสงบของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ</p> <p>แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตาม วรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชน เพียงเท่าที่จำเป็น</p> <p>การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรานี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มี เขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุม เลิกการชุมนุม</p>
--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดแนวทางการดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะต่อการชุมนุม สาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมหรือแก้ไขภายในระยะเวลา ที่กำหนด และแนวทางดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว โดยกำหนดให้เจ้าพนักงาน ดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น

ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ โดยมีหลักการว่าแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง และให้ใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ เรื่องกฎการใช้กำลัง ได้แก่ Code of conduct for law enforcement officials 1979 กับ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials 1990 ซึ่งจะเป็นกรอบการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่^{๕๘} อย่างไรก็ตามในการดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา^{๕๙} นี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะใช้สิทธิทางศาลยุติธรรม

เนื่องจากมาตรา ๒๑ (๑) และ (๒) เป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยการประกาศให้ผู้ชุมนุมดำเนินการแก้ไขการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ประกาศดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่หากเป็นกรณีที่รอคำสั่งศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดพิจารณาแล้วเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะกระทำการตามแผนหรือตามแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะกรรมการรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา ๒๑ วรรคสอง) เช่นนี้ก็จะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรา ๒๑ ยังคงเป็นไปตามระบบศาลคู่ กล่าวคือ คดีใดเป็นคดีปกครองก็ไปศาลปกครอง คดีใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ไปศาลยุติธรรม^{๕๙}

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่าผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุม สมควรกำหนดให้ เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากที่ผ่านมาศาลแพ่งเคยใช้อำนาจในทำนองเดียวกันในการออกคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราว อีกทั้งศาลยุติธรรมยังมีอยู่ทั่วประเทศจึงสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง นอกจากนี้ ในระหว่างรอคำสั่งศาลยุติธรรม สมควรกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนและแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะได้^{๖๐}

^{๕๘}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗; รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๕๙}รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันจันทร์ ที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

^{๖๐}บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ยังได้มีมติให้เพิ่มเติมถ้อยคำในวรรคสองตอนท้ายว่าแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเป็นไป “เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการระบุให้ชัดเจนและเป็นกรอบไว้ว่า แผนหรือแนวทางดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะเป็นหลัก^{๖๑}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า “ศาล” จะให้ความหมายถึงศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจ รวมทั้งศาลปกครอง ด้วยหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าศาลตามมาตรา ๒๑ หมายถึงศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมเท่านั้น มิได้หมายถึงศาลปกครองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพ โดยให้ศาลแพ่งหรือศาลที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพียงศาลเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ^{๖๒}

<p>มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน</p> <p>ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด</p> <p>คำสั่งศาลตามวรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด</p> <p>ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา ๒๑ ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย</p>	<p>การพิจารณาคำสั่งให้การเลิกการชุมนุมสาธารณะ</p>
---	---

^{๖๑}บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๖๒}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลพิจารณาคำขอให้เลิกการชุมนุมเป็นการด่วนและเร่งรัด โดยกำหนดให้คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด และในระหว่างพิจารณาคดีให้ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๒๑ ให้เลิกการชุมนุม

<p>มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะรายงานให้ศาลทราบกับประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริณทลของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ</p> <p>เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล</p> <p>ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้</p>	<p>การกำหนดพื้นที่ควบคุม กรณีผู้ชุมนุมไม่เลิก การชุมนุมสาธารณะ ตามคำสั่งศาล</p>
---	---

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดกรณีผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะรายงานให้ศาลทราบพร้อมทั้งประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดรวมถึงห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วย ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกรณีเขตพื้นที่ควบคุมในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีเขตพื้นที่ควบคุม

ในจังหวัดอื่น เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกชุมนุมตามคำสั่งศาล ทั้งนี้ หากมีเหตุจำเป็นรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความในวรรคท้าย โดยเห็นว่า มาตรา ๒๓ วรรคสอง กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมสถานการณ์ในเขตท้องที่ที่กำหนด แต่หากเกิดกรณีจำเป็นมาตรา ๒๓ วรรคท้าย กำหนดให้รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ได้ ซึ่งการมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ตามความหมายของความในวรรคนี้ ย่อมหมายความว่า เป็นการมอบหมายให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบเท่านั้น เช่น หากเกิดกรณีจำเป็นรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ในภาพรวมนอกเหนือจากผู้บัญชาการตำรวจนครบาลที่เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพียงคนเดียว หรือถ้าเป็นเขตจังหวัดอื่นรัฐมนตรีอาจมอบหมายปลัดกระทรวงมหาดไทยนอกเหนือจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แล้วแต่ความเหมาะสมของสถานการณ์ แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นการกำหนดเพื่อให้สามารถขอกำลังพลจากหน่วยงานอื่น เช่น ทหาร เข้ามาควบคุมสถานการณ์แทน^{๖๓}

<p>มาตรา ๒๔ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ</p> <p>(๒) คั้น ยึด อาัยต์ หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น</p> <p>(๓) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑</p>	<p>อำนาจการดำเนินการของผู้ควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล</p>
---	---

^{๖๓}รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

<p>(๔) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม ให้นำความในมาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม</p>

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดกรณีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาซึ่งได้ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากพบว่ายังคงมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะ โดยให้มีอำนาจในการจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต คั้น ยึด आयัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตลอดจนการมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ ต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า การกำหนดให้นำความตามมาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น เป็นไปเพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องผ่านการฝึกอบรมซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้^{๖๔}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ความในมาตรา ๒๔ (๑) เป็นกรณีการ “จับกุม” ผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินคดี เนื่องจากเมื่อมีการประกาศให้เป็นพื้นที่ควบคุมแล้วผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ต้องออกจากพื้นที่ และผู้ที่อยู่ภายนอกพื้นที่ก็ไม่สามารถเข้ามาในพื้นที่ได้ การไม่ดำเนินการจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับการ “จับ” มีกำหนดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้อย่างครอบคลุมแล้ว จึงได้กำหนดความในอนุมาตรานี้

^{๖๔}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

เป็นการ “จับ” ตามกฎหมายดังกล่าว แต่ไม่ได้หมายความถึงการจับในทางปกครองที่เป็นกรณีการจับเพื่อเคลื่อนย้ายออกไปจากพื้นที่ตามข้อสังเกตที่ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมได้ชี้แจงต่อที่ประชุม^{๖๕}

<p>มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔</p> <p>ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา ๒๓ ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สิ้นสุด</p>	<p>การสั่งยุติการกระทำของผู้ชุมนุม</p>
--	--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓^{๖๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทั้งยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ กรณีจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๓ (กำหนดพื้นที่ควบคุม) และมาตรา ๒๔ (อำนาจการดำเนินการของผู้ควบคุมสถานการณ์) นอกจากนี้ เพื่อเป็น

^{๖๕}รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๖๖}ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกยกเลิกแล้ว แต่หลักการเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๖๓ ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การป้องกันมิให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงได้กำหนดให้กรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง โดยหากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค และคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด^{๖๗}

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับถ้อยคำ “อันตรายต่อจิตใจ” โดยเห็นว่าเป็นการกำหนดถ้อยคำอย่างกว้างและมีลักษณะเป็นนามธรรมที่ไม่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกรณีเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แต่โดยที่ถ้อยคำดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาจึงคงถ้อยคำไว้ตามเดิมโดยไม่มีการแก้ไข^{๖๘}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ เห็นว่า มาตรา ๒๕ เป็นเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แต่เป็นกรณีชุมนุมแล้วเกิดความรุนแรง หากจะรอให้ไปร้องศาลหรือให้ศาลสั่งจะไม่ทันต่อสถานการณ์ จึงกำหนดเป็นกรณีพิเศษว่า หากเกิดการชุมนุมที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองให้ข้ามขั้นตอนตามที่กำหนด โดยให้เจ้าหน้าที่สั่งยุติการกระทำและเมื่อได้สั่งให้ยุติการกระทำแล้วจะเข้าสู่กระบวนการในการประกาศพื้นที่ควบคุมตามมาตรา ๒๓ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดต่อไป^{๖๙}

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตาม	เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตาม
---	--

^{๖๗}บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓)

^{๖๘}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘

^{๖๙}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘
ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

ประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
--	---------------------------------

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ^{๗๐}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นควรกำหนดเพิ่มเติมให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากการดำเนินการต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจในการจับ ยึด หรือค้น จึงกำหนดไว้เพื่อให้ครบถ้วน และตัดกรณีกำหนดให้คำสั่งหรือการกระทำของผู้ดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองออกเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๓^{๗๑}

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ความผิดกรณีการชุมนุมสาธารณะในบริเวณสถานที่สำคัญ และการชุมนุมสาธารณะอันกีดขวางทางเข้าออกสถานที่สำคัญ
---	---

^{๗๐}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๗๑}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีการชุมนุมสาธารณะในบริเวณสถานที่สำคัญตาม มาตรา ๗ และการชุมนุมสาธารณะอันกีดขวางทางเข้าออกสถานที่สำคัญตามมาตรา ๘

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

มีหน่วยงานที่เสนอความเห็น ๙ หน่วยงาน ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการปฏิรูป Amnesty International Thailand คณะกรรมการสมานฉันท์ กลุ่มกรีน เครือข่ายประชาชนปกป้องประเทศ องค์กรภาคประชาสังคมและเครือข่ายประชาชน ๓๘ องค์กร ได้เสนอความเห็นมาในลักษณะเดียวกัน คือ ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรกำหนดโทษอาญาไว้ เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนกับการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิด โดยผู้เสนอเห็นว่า ควรใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น โทษปรับแทน ซึ่งประเด็นนี้ คณะกรรมการการมีความเห็นว่า การกำหนดโทษอาญาไว้ก็เพื่อให้การบริหารจัดการชุมนุมมีประสิทธิภาพ ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมร่วมกันบริหารความเสี่ยงในการชุมนุม พร้อมทั้งให้ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบและเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อีกทั้งโทษที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนใหญ่เป็นเพียงโทษปรับ ซึ่งมีอัตราโทษเทียบเท่าความผิดลหุโทษเท่านั้น^{๗๒}

<p>มาตรา ๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท</p>	<p>ความผิดกรณีจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่มีการแจ้งการไม่ขอผ่อนผันระยะเวลาแจ้งการชุมนุมสาธารณะ การไม่แจ้งก่อนการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม และการไม่เลิกชุมนุมภายในเวลาที่แจ้ง</p>
--	---

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่มีการแจ้งตามมาตรา ๑๐ การไม่ขอผ่อนผันระยะเวลาแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๒ การไม่แจ้งก่อนการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๗ และการไม่เลิกชุมนุมภายในเวลาที่แจ้งตามมาตรา ๑๘

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า ความผิดตามมาตรา ๑๗ และ มาตรา ๑๘ ไม่ใช่ความผิดรุนแรงถึงขนาดต้องได้รับโทษจำคุก จึงได้กำหนดให้มีแต่ระวางโทษปรับ

^{๗๒}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

เพียงอย่างเดียว เนื่องจากเป็นเพียงการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ให้อำนาจการแจ้งก่อนการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม (มาตรา ๑๗) และการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ให้เลิกชุมนุมภายในเวลาที่แจ้ง (มาตรา ๑๘)^{๗๓}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ความเห็นว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมหากเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ แม้ไม่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ก็สมควรที่จะไม่มีความผิดตามมาตรา ๒๘ ซึ่งในประเด็นนี้มีการพิจารณากันว่า ที่มีการกำหนดให้เป็นความผิดเพราะว่าไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของคนอื่น ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมอะไรก็ต้องมีการแจ้งเพื่อให้ตำรวจไปอำนวยความสะดวกในการชุมนุม^{๗๔}

มาตรา ๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ความผิดกรณีฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม
--	--

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การกำหนดระวางโทษสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะใช้กับการชุมนุมในสถานการณ์ปกติ โดยหากมีการยกระดับการชุมนุมก็จะมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระวางโทษตามมาตรานี้เทียบกับระวางโทษตามกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่า บทกำหนดโทษตามมาตรา ๒๙ ที่กำหนดระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับจึงมีความเหมาะสมแล้ว^{๗๕}

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) หรือ (๒) มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท	ความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม
--	---

^{๗๓}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๗๔}รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

^{๗๕}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ (๑) หรือ (๒)

๒. ข้อสังเกตการพิจารณาในชั้นสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

สถานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสิทธิฯ แก้ไขเพิ่มเติม โดยตัดบทกำหนดโทษในความผิดกรณีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๖ (๙) ออก^{๗๖} เนื่องจากมาตรา ๑๙ (๕) กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามได้ และมีกำหนดระวางโทษไว้แล้วในมาตรา ๓๒ ดังนั้น หากกำหนดให้ต้องรับผิดตามมาตรา ๓๐ ด้วยแล้ว จะเป็นการกำหนดที่ซ้ำซ้อนกัน^{๗๗}

สำหรับความผิดของผู้จัดการชุมนุมตามมาตรา ๓๐ นั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า การกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่หลายประการตามมาตรา ๑๕ และกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องรับผิดทางอาญาในความผิดที่ผู้ชุมนุมเป็นผู้กระทำขัดกับหลักการทางกฎหมายอาญา ซึ่งบุคคลต้องรับโทษทางอาญาในความผิดที่ตนเองกระทำเท่านั้น โดยในประเด็นนี้คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงต้องกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลายประการเพื่อร่วมกันบริหารจัดการความเสี่ยงในการชุมนุมสาธารณะร่วมกับเจ้าหน้าที่ด้วย โดยโทษที่กำหนดไว้ก็เป็นเพียงโทษปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น^{๗๘}

<p>มาตรา ๓๑ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>ความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม</p>
---	--

^{๗๖}รายงานของคณะกรรมการสิทธิฯ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

^{๗๗}รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘

^{๗๘}รายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘)

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความผิดตามมาตรา ๑๖ นำหลักเกณฑ์มาจากความผิดฐานก่อการร้ายตามมาตรา ๑๓๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา^{๗๙} แต่มีการกำหนดที่แตกต่างกัน โดยมาตรา ๑๓๕/๑ (๒) กำหนดว่า “กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ”^{๘๐}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การที่กำหนดกำหนดระยะเวลาโทษสำหรับความผิดในวรรคสองไว้ค่อนข้างสูง เพื่อต้องการที่จะดูแลหรือควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ซึ่งการกระทำในการชุมนุมลักษณะอย่างนี้น่าจะเป็นความผิดอาญาในเรื่องของการก่อการร้ายด้วย ดังนั้น ก่อนที่การกระทำจะเข้าองค์ประกอบความผิดฐานก่อการร้าย จึงสมควรต้องกำหนดระยะเวลาโทษไว้ค่อนข้างสูงซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมแล้ว^{๘๑}

<p>มาตรา ๓๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๙ (๕) หรือมาตรา ๒๓ ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท</p> <p>ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้</p>	<p>ความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ</p>
---	---

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะได้กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

^{๗๙}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗
^{๘๐}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗
^{๘๑}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษสำหรับความผิดตามมาตรา ๑๙ (๕) หรือมาตรา ๒๓ โดยในกรณี que เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้^{๘๒}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ แก้ไขเพิ่มเติม โดยแยกความรับผิดชอบระหว่างผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมกับผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุมให้มีระวางโทษที่แตกต่างกัน^{๘๓}

สำหรับการที่กำหนดแยกความผิดของผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุมที่ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมออกมา โดยกำหนดให้มีระวางโทษเฉพาะโทษปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทเท่านั้น เนื่องจากมีบางกรณี เช่น คนขับรถจักรยานยนต์สาธารณะที่รับส่งคนเข้ามาในที่ชุมนุม คนที่เข้ามาขายของในที่ชุมนุม หรือแม้แต่คนที่มีบ้านอยู่ในละแวกของที่ชุมนุม หากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสั่งให้บุคคลเหล่านั้นออกหรือสั่งให้ทำอะไรก็ตาม แต่เขาไม่ทำ หากจะกำหนดให้มีความผิดโดยต้องระวางโทษจำคุกด้วยนั้นจะเป็นการกำหนดที่สูงเกินไปและเป็นการสร้างภาระให้ต้องมีการสอบสวนดำเนินคดี ต้องมีการควบคุมตัว ดังนั้น การกำหนดให้มีเพียงระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราที่เจ้าพนักงานสอบสวนสามารถที่จะเปรียบเทียบปรับได้ จึงมีความเหมาะสมแล้ว^{๘๔}

<p>มาตรา ๓๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>ในกรณี que เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้</p>	<p>ความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์</p>
---	---

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๘๒}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘

^{๘๓}รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

^{๘๔}รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษสำหรับความผิดตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ โดยในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้ เนื่องจากในบางกรณีผู้ชุมนุมอาจต้องกลับเข้าไปในที่ชุมนุมด้วยเหตุผลความจำเป็นบางอย่าง ดังนั้น หากพิสูจน์ได้ว่า มีเหตุผลจำเป็นก็อาจจะไม่ลงโทษผู้นั้นก็ได้^{๕๕}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

การขัดคำสั่งตามมาตรา ๓๑ ไม่ใช่การขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามปกติ แต่เป็นการขัดคำสั่งในเรื่องของการสั่งให้เลิกชุมนุม กล่าวคือ มีการกระทำความผิดกฎหมายแล้ว เริ่มมีความไม่สงบเกิดขึ้นแล้ว หรืออาจจะข้ามไปถึงขั้นที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว จึงได้มีการเพิ่มโทษขึ้นมาจากความผิดตามมาตรา ๓๒ เป็นระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งจะทำให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมเข้าใจได้ว่าตนเองได้เริ่มที่จะเข้าสู่ความรุนแรงหรือทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแล้ว^{๕๖}

<p>มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พากอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>ความผิดกรณีพกอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม</p>
--	--

หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีพกอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม เว้นแต่เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงจะสามารถพกอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมได้

<p>มาตรา ๓๕ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่</p>	<p>การริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะ</p>
--	---

^{๕๕}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๕๖}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันจันทร์ ที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

๑. หลักการและวัตถุประสงค์

กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งริบพรรคทนายที่ใช้อำนาจสั่งริบหรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาลได้ ไม่ว่าจะมิถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม

๒. ข้อสังเกต

๒.๑ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการริบพรรคทนายที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งริบพรรคทนายซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดได้อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะใช้วิธีการสั่งยึดไว้ก่อนและขอให้ศาลสั่งริบ และจะริบได้ทั้งกรณีที่มีผู้ถูกลงโทษหรือไม่มีผู้ถูกลงโทษก็ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ เห็นควรกำหนดให้ชัดเจนว่า “...ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”^{๘๗}

๒.๒ การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ มีประเด็นพิจารณาว่า หากผู้ชุมนุมได้มีการเข้าเต็นท์หรือเครื่องเสียงของคนอื่นโดยมีสัญญาเช่า ทนายที่เช่าเหล่านี้จะโดนริบไปด้วยหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้จะเป็นไปตามหลักในเรื่องของกลางในคดีอาญาและเป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งริบได้ แต่ในกรณีของผู้ที่กระทำโดยสุจริตที่เป็นการประกอบอาชีพ ก็ต้องไปดำเนินการขออนุญาตต่อศาลเพื่อให้พิจารณาสั่งอีกทีหนึ่ง^{๘๘}

^{๘๗}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๘๘}รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาฯ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันพุธ ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายพดล เกียรติคุณ
นายกิตติศักดิ์ จุลสารवल
นางสาวอุดมลักษณ์ บุญสว่าง

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้จัดทำ

นางสุกัญญา สุรพัฒนานันท์
นายพลรัฐวัช วงษ์พิริยชัย
นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
นายกุลศักดิ์ ช่วยชู
นางสาวจิรายุ อาจฤทธิ์
นายวชิระ ปากดีสี
นางสาวปาจรรย์ จำเนียรกุล
นางนันทน์ภัสร์ ชัยศัตรา
นายฐกฤต สัจจาपालะ

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ