

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนในการขอจัดการ
ชุมนุมสาธารณะและการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกัน
ความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ

จินดาบุษ พงษ์แดง *

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะและการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม และประการที่สาม ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ จึงส่งผลทำให้มีเวลาไม่เพียงพอในการความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เกิดปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความไม่เข้าใจ การบังคับใช้กฎหมายไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่มีขอบเขต ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่ไม่สามารถเข้าใช้สถานที่สาธารณะได้ เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ เกิดความไม่ชัดเจนในการออก การไม่ยอมรับคำสั่งของผู้ออกคำสั่ง มีการฝ่าฝืนคำสั่ง เกิดการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จนกระทั่งมีการทำลายทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ รัฐจึงต้องเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการบูรณะ ซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายที่เกิดจากการกระทำ ซึ่งปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดพื้นฐาน หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ หรือหลักการตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟินแลนด์ และเครือรัฐออสเตรเลีย มาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรให้มีการ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ยกเลิกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 12 ว่าด้วยเรื่อง การกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสามารถขอผ่อนผันแจ้งการชุมนุมสาธารณะได้ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 ว่าด้วยเรื่องการแจ้งการชุมนุมสาธารณะโดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และสาระสำคัญประกอบการแจ้งการชุมนุมให้มีความชัดเจน แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10/1 ว่าด้วยเรื่อง การแจ้งการชุมนุมสาธารณะโดยกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 9/1 ว่าด้วยเรื่อง การหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ โดยให้นำหลักการและแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำแนวคิดและข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

1. บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บังคับใช้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเนื้อหาที่กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธ กำหนดสถานที่ที่ต้องห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะ และการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะต้องไม่ขัดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะด้วยก็ได้ รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งการชุมนุมโดยผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจผู้รับผิดชอบไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง หากไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดก็สามารถแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันก่อนเริ่มการชุมนุม และถ้าหากผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมผู้แจ้งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ รวมถึงการกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่าพระราชบัญญัติบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์หรือเนื้อหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนตามหลักประโยชน์สาธารณะ โดยผู้เขียนเห็นว่าประเด็นข้อกฎหมายที่จะเกิดปัญหาขึ้นได้ ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดระยะเวลาแจ้งการชุมนุม โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง การที่กำหนดว่าเมื่อผู้รับแจ้งได้รับแจ้งการชุมนุมแล้วให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมให้ผู้แจ้งภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง และการกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่ไม่สามารถดำเนินการแจ้งการชุมนุมสาธารณะได้ภายในกำหนดเวลา ก็ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยกำหนดระยะเวลาแจ้งการชุมนุมที่ไม่เพียงพอ การส่งสรุปสาระสำคัญของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเวลาทับซ้อนกัน และการกำหนดการขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุม ส่งผลทำให้การเตรียมตัวหรือเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เกิดปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมไม่มีเวลาทำความเข้าใจสาระสำคัญของการชุมนุมหรือแนวทางปฏิบัติได้อย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความไม่เข้าใจ เป็นเหตุให้เกิดการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมาย ทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม

ประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่มไว้ จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่มีขอบเขต และการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจเกิดความไม่ชัดเจนในการออกคำสั่งทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมที่เสียประโยชน์ เกิดความรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีความเป็นกลาง และเลือกปฏิบัติ ซึ่งถ้าให้กลุ่มผู้ชุมนุมทุกกลุ่มเข้าใช้สถานที่พร้อมกัน ก็จะทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุม หรือระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมีทัศนคติหรือความเห็นที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน จึงส่งผลให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง

3. ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศไทยไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมาย จะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เกิดความเสียหาย จนกระทั่งมีการทำลายทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ รัฐจึงต้องเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการบูรณะ ซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าว ถึงแม้รัฐจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ถ้าหากนำเงินงบประมาณที่มาจากการเสียภาษีของประชาชนมาบูรณะ ซ่อมแซมทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ก็จะเป็นการนำเงินงบประมาณมาใช้จ่ายกับกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มโดยที่ไม่ได้เป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุมดังกล่าวจะเห็นว่าเกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นการนำเงินงบประมาณที่เกิดจากการเสียภาษีของตนมาใช้โดยไม่ถูกต้อง

2. แนวคิดพื้นฐาน หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ โดยพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาแต่กำเนิด เสรีภาพเหล่านี้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นผลผลิตจากธรรมชาติที่ให้แก่มนุษย์ทุก ๆ คนและมนุษย์แต่ละคนก็พึงมี เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้เพิกถอนไม่ได้ เว้นเสียแต่ธรรมชาติจะเรียกคืน สิทธิ (right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (public rights) ซึ่งมีลักษณะคลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (private rights) เสรีภาพ (liberty) หมายถึง ความอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เสรีภาพจึงมีความหมายต่างจากสิทธิ ถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น เมื่อมีรัฐถือกำเนิดเกิดขึ้น รัฐมีบทบาทในการคุ้มครองดูแลบุคคลในบังคับของรัฐและในการปกครองดูแลดังกล่าว รัฐจะนิ่งดูตายไม่ใส่ใจต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือคนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐไม่ได้ โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ ที่ส่วนใหญ่นิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยในเรื่องดังกล่าว

2.1.2 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ คือ รัฐที่ออกกฎหมายอย่างมีเหตุผลหรือรัฐที่ให้ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรม หมายถึง วิธีการหรือการทำเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐหรือการล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยตัวกฎหมาย การคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ หลักการนี้เรียกร้องความชัดเจนและความมั่นคงแน่นอนของการตัดสินใจของรัฐ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้รัฐใช้อำนาจให้เป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณและเหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ

รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่
ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะ พอประมาณด้วย
การมีกฎหมายที่ดี (good law) กฎหมายต้องมีความชัดเจน นอกจากนี้กฎหมาย
จะต้องมีความแน่นอนมั่นคง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน
และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ เช่น สิทธิที่เกิดจาก
คำสั่งของฝ่ายปกครองก็จะมีหลักให้มีความแน่นอนโดยบุคคลทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งทาง
ปกครอง กฎหมายก็ต้องเคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวตามควร

2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุม สาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลาย กลุ่ม

นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของ
มนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์
กับปัจเจกชนและเพื่อคุ้มครองสถานะปัจเจกชนโดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำ
ของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
และกฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้
เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดรวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกันนั้นก็คือการจำกัดอำนาจ
ของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่ง
ของนิติรัฐก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน
เวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาพตราขึ้นการกระทำใด ๆ ต่อปัจเจกบุคคลได้
กฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตาม
ให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง

3. ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความ เสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติของกฎหมายมหาชน เป็นวัตถุประสงค์
หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกันเช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมาย
อาญาต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ
คนไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของ
บุคคล ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความ
ต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชนเป็นวิธีดำเนินการที่ให้มีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อ
ดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบการชุมนุมสาธารณะ

ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวม ศึกษาวิเคราะห์ ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะและการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดระยะเวลาแจ้งการชุมนุม การกำหนดระยะเวลาส่งสรุปสาระสำคัญของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเวลาทับซ้อนกัน และการกำหนดการขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ส่งผลให้การเตรียมตัวหรือเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ เกิดปัญหาการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจ ส่งผลกระทบต่อผู้ชุมนุมและประชาชนทำให้ไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยได้อย่างทั่วถึงและเต็มที่ เป็นเหตุให้เกิดความไม่พอใจ เกิดความไม่เข้าใจเป็นเหตุให้เกิดการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายการชุมนุมของต่างประเทศมีการกำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมที่มีระยะเวลา มากกว่าของประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการกำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมมาใช้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมสาธารณะไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ เช่นเดียวกับเครือรัฐออสเตรเลีย (รัฐควีนส์แลนด์)

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่มไว้ ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่ไม่สามารถเข้าใช้สถานที่สาธารณะได้ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการต่อกลุ่มผู้ชุมนุม และการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ การใช้ดุลพินิจที่ไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่มีขอบเขต จะทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง เกิดความไม่พอใจ เกิดการไม่ยอมรับคำสั่ง เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุม หรือระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดความวุ่นวาย การจลาจลขึ้น ประชาชนเกิดความไม่สะดวกในการดำรงชีวิตตามปกติ จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฟินแลนด์และสาธารณรัฐเกาหลีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการชุมนุมสาธารณะในกรณีที่มีกลุ่มผู้ชุมนุมตั้งแต่สองกลุ่มขึ้นไปต้องการใช้สถานที่ ในวัน เวลา เดียวกันไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่ เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่มให้มีความเหมาะสม

3) ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนด มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะไว้ เป็นการเฉพา จึงทำให้เกิดปัญหาในการที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการบูรณะ ซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะนั้น ถึงแม้รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะแต่ถ้าหากนำเงินงบประมาณที่มาจากการเสียภาษีของประชาชนมาบูรณะ ซ่อมแซมทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ก็จะเป็นการนำเงินงบประมาณ มาใช้จ่ายกับกลุ่มบุคคล โดยที่ไม่ได้เป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่าง แท้จริง ส่งผลให้ประเทศพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ไม่ เกี่ยวข้อง เกิดความไม่สะดวกสบายในการดำรงชีวิตตามปกติ ประชาชนไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สินหรือที่สาธารณะนั้นได้อย่างไม่เต็มที่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐฟินแลนด์ มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ประเทศไทย จึงควรนำหลักการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเช่นเดียวกับ สาธารณรัฐฟินแลนด์มาปรับใช้

4. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการขอแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 12 ว่าด้วยเรื่องกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะสามารถขอผ่อนผันแจ้ง การชุมนุมได้ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 ว่า ด้วยเรื่องการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และสาระสำคัญ ประกอบการแจ้งการชุมนุมให้มีความชัดเจน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการกำหนด รายละเอียดให้มีข้อความ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 10 ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้รับแจ้งก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง การแจ้งการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ของการชุมนุม
- (2) วัน เวลา และสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะ
- (3) ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการชุมนุมสาธารณะ
- (4) จำนวนผู้ร่วมชุมนุมโดยประมาณ
- (5) ชื่อ-สกุล ที่อยู่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ประสานงาน

ทั้งนี้หากตรวจสอบพบว่าผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ มีเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือแจ้งไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือวัตถุประสงค์แห่งการชุมนุมน่าจะเกิดความไม่สงบ ร้ายหรือที่น่าจะเป็นอันตรายต่อประชาชน ผู้รับแจ้งอาจมีคำสั่งห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะได้”

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10/1 ว่าด้วยเรื่องการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจัดการชุมนุมสาธารณะ ในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกันของผู้จัดการชุมนุมหลายกลุ่ม จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดให้มีข้อความ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 10/1 ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม แจ้งกำหนดจัดการชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่เดียวกัน และการชุมนุมสาธารณะนั้นไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายแตกต่างกันหรือขัดแย้งกัน ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่มาแจ้งความประสงค์ขอจัดการชุมนุมเป็นคนแรกเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่สาธารณะนั้นก่อน

ให้ผู้รับแจ้งแจ้งผลการไม่อนุญาตให้กับผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมหลังทราบพร้อมด้วยเหตุผล ทั้งนี้ให้มีคำสั่งห้ามผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมรายหลังชุมนุมในวัน เวลา สถานที่เดียวกันหรือในบริเวณใกล้เคียงกันด้วย”

4.3 ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในหมวด 1 บททั่วไป โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา 9/1 ว่าด้วยเรื่องกำหนดให้มีมาตรการ

ทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดให้มีข้อความ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 9/1 ในกรณีที่มีการจัดการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจจะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นอยู่ อาจมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมวางหลักประกันที่พอเหมาะกับการจัดการชุมนุมนั้นก่อนที่จะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ

หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ การกำหนดประเภทหลักประกัน มูลค่าของหลักประกัน และการคืนหลักประกัน ให้เป็นไปตามหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะกำหนด”

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). *กฎหมายมหาชน 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานะชัย แก้วพงษ์ษา. (2553). *มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. ใน เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). *นิติรัฐ นิติธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). (หน้า 320-321). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *กฎหมายปกครองและหลักการพื้นฐานในการปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วิชญ์ เครื่องงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2549). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558, 7 ตุลาคม). *กฎหมายการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี*. สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2558, จาก: http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=548&Itemid=1.