

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๐๓๐๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

เรียน ปลัดกระทรวงยุติธรรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ  
การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

(๒) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ตรวจพิจารณาแล้ว

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
รับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ไปพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ความเห็นของสำนักงาน  
สภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงกลาโหมไปพิจารณาด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้หน่วยงานดังต่อไปนี้แต่งตั้ง  
ผู้แทนมาชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

๑. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๔๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๒. กระทรวงกลาโหม (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๓. กระทรวงมหาดไทย (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๔๙ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๔. กระทรวงยุติธรรม (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๕๐ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๕. สำนักงานอัยการสูงสุด (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๕๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๖. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๗. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๕๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๘. กรุงเทพมหานคร (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๒๙๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

๙. สำนักงานศาลยุติธรรม (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/ป ๓๔๓ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๒)

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าวเสร็จแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒) สำหรับหนังสือยืนยันให้  
ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติม ขอให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการส่งไปยังสำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรีโดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

สำนักกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๘๔๒๐ ต่อ ๓๓๑๐, ๓๒๐๓ (นางสาวกมลกานต์ฯ หรือนางสาวฐานัญญาฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๘๔๒๖

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๓๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ไปพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและกระทรวงกลาโหมไปพิจารณาด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

๑.๒ รับรองว่าบุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การที่กลุ่มคนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปมาชุมนุมร่วมกัน เพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

<sup>๑</sup>มาตรา ๖๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

๑.๓ กำหนดวิธีการชุมนุมสาธารณะ โดยผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ผู้ริเริ่ม ผู้นำ ผู้ที่เป็นแกนนำในการชุมนุมสาธารณะ ผู้ดำเนินการนัดหมาย และผู้กระทำการ ในลักษณะสมคบกันเพื่อดำเนินการจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงาน ในท้องที่ที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือข้าราชการตำรวจ ชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าห้าวัน ทั้งนี้ ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่มีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานทราบ หรือมีหนังสือแจ้งน้อยกว่าห้าวัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๑.๔ กำหนดรายละเอียดของหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะว่าต้องประกอบด้วย ข้อมูลอย่างน้อย ๕ รายการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการชุมนุมสาธารณะ วิธีการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ วัน เวลาและระยะเวลาที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุม สาธารณะโดยประมาณ และชื่อและที่อยู่ของผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ

๑.๕ กำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะที่ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ต้องปฏิบัติตามเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ชุมนุมใกล้พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระรัชทายาทหรือ ของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนัก หรือในที่ซึ่ง พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนักในระยะห้าร้อยเมตร

(๒) ไม่ชุมนุมใกล้โรงพยาบาล หรือโรงเรียนขณะเปิดทำการในระยะ สองร้อยเมตร หรือใกล้สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในลักษณะเป็นการรบกวน การประกอบศาสนกิจตามปกติ

(๓) ไม่ปิดล้อมสถานที่ราชการ หรือสถานที่ทำการของส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสถานที่ที่มีการประชุมระหว่างประเทศในระดับรัฐมนตรีขึ้นไป

(๔) ไม่นำ ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการนำอาวุธเข้าไปใน ที่ชุมนุม

(๕) ไม่กระทำ หรือยินยอมให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการก่อให้เกิด ความวุ่นวาย หรือความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง

(๖) ไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการรบกวนหรือ ขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร

๑.๖ การชุมนุมใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ผู้จัด ให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

๑.๗ ในกรณีที่มีการชุมนุมใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะหรือน่าจะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติในการเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมไว้ดังนี้

(๑) ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและออกไปจากสถานที่ชุมนุมโดยเร็ว ถ้าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ถ้าผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เลิกการชุมนุม ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมได้ตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๓) ในการเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมนี้ เจ้าพนักงานอาจขอกำลังทหารหรืออาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยผู้ช่วยเหลือดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๑.๘ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยมีหรือพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด ต้องระวางโทษเพิ่มเป็นสองเท่าของความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้

## ๒. ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ กระทรวงกลาโหมมีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๒๐๒/๑๓๕๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า กระทรวงกลาโหมเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยมีข้อสังเกตสรุปได้ดังนี้

(๑) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นไปตามหลักการสากลใดหรือกฎหมายภายในประเทศใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๒ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นไปตามหลักการสากล โดยให้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในเรื่องทำนองเดียวกันของประเทศต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานในท้องที่ทราบล่วงหน้าโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อน มาจากหลักสากลใดหรือกฎหมายภายในของประเทศใด และหากกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตก่อนนั้น จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพียงใด

(๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๒ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงมหาดไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ จึงสมควรได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ด้วย แต่เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้รับเรื่องนี้กระชั้นชิด ไม่อาจเสนอเรื่องให้กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ได้พิจารณาร่วม นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและ

มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรากฎหมายดังกล่าวจึงควรเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เรื่องการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วย

(๓) การกำหนดเงื่อนไขว่าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร อาจเกิดปัญหาการตีความว่าเกินสมควรหรือไม่ เช่น การปิดถนนสาธารณะทุกช่องทางการเดินรถ กับการปิดเพียงบางช่องทางการเดินรถ เป็นต้น

(๔) การให้เจ้าพนักงานขอคำสั่งทหารหรืออาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคำสั่งทหารให้ชัดเจน และการที่หน่วยทหารสามารถสนับสนุนกำลังทหารได้มากน้อยเพียงใด ควรขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการสนับสนุนของหน่วยทหารในแต่ละครั้งด้วย

(๕) เห็นควรเพิ่มความที่กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และให้เจ้าพนักงานและผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หากเป็นการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(๖) การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองในร่างพระราชบัญญัตินี้ควรสอดคล้องกับมาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๒.๒ กระทรวงยุติธรรมมีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๗/๔๒๗๗ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า

(๑) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ โดยอาจกำหนดให้แจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่นั้น

(๒) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการกรณีที่เจ้าพนักงานเห็นว่าการชุมนุมนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือสาธารณชน และเปิดโอกาสให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลได้

(๓) ควรกำหนดมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อยุติการชุมนุมให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงการจับกุมและการสั่งการเพื่อใช้กำลัง

๒.๓ สำนักงานอัยการสูงสุด มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๒๗(พก)/๑๔๒๓๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า

(๑) ควรปรับปรุงบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ และควรปรับปรุงบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ให้ครอบคลุมพนักงาน

ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการสั่งให้ใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์ และในการขอลำโพงอาสารมัคร ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่สำคัญ นอกจากนี้ การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ควรมีความชัดเจน

(๒) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเจ้าพนักงานใดเป็นผู้รับแจ้ง และควรกำหนดให้เจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะตามระเบียบที่ราชการกำหนด เมื่อได้รับแจ้งหนังสือจากผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะด้วย เพื่อให้การชุมนุมให้เป็นไปโดยปลอดภัยและเรียบร้อย

(๓) ควรขยายเงื่อนไขการชุมนุมเพื่อป้องกันมิให้การชุมนุมนั้นเป็นการปิดล้อมที่สาธารณะ หรือสถานที่ทำงานของรัฐวิสาหกิจ หรือสถานที่ขึ้นลงของอากาศยาน รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับความคุ้มครองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสถานที่ที่มีการประชุมระหว่างประเทศในระดับรัฐมนตรีขึ้นไป

(๔) ควรกำหนดให้การใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมในทุกกรณีได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่สถานการณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติและเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

(๕) การใช้กำลังทหารในการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมอาจก้าวล่วงเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๖) ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ ควรให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือไม่ โดยหากศาลเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อาจไม่ลงโทษผู้กระทำผิดก็ได้

๒.๔ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีความเห็นปรากฏตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๘๐๔/๕๖๗๗ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า

(๑) ปัจจุบันพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งภารกิจดังกล่าวเกี่ยวพันถึงการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะด้วย จึงสมควรเพิ่มเติม “ผู้ปฏิบัติงานในกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ในคำนิยามเจ้าพนักงานตามร่างมาตรา ๓ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังเป็นการใช้กฎหมายตั้งแต่ในภาวะปกติให้ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

(๒) สมควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมกับนายกรัฐมนตรี ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมตามมาตรา ๘ วรรคสอง

๒.๕ กรุงเทพมหานครมีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ที่ กท ๑๔๐๒/๕๓๒๖ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันเป็น

สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ แต่บทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” และการกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานในท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๕ วัน โดยผู้ไม่แจ้งการประชุมมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีผลให้การชุมนุมร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แม้กระทำในที่เอกชนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ด้วย ซึ่งการจำกัดเสรีภาพการประชุมในที่เอกชนที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนี้อาจขัดต่อมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ ซึ่งการใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจกระทำโดยการชุมนุมร่วมกัน หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการชุมนุมให้ประชาชนมาร่วมกันทำกิจกรรมในโอกาสต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วยหรือไม่

### ๓. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. .... แล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

#### ๓.๑ ปรับปรุงหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และโดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการประชุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยเฉพาะอยู่แล้ว คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกข้อกำหนดที่อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น หากการประชุมสาธารณะใดมีพฤติการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรก็ดี หรือก่อให้เกิดสถานการณ์ร้ายแรงจนมีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกก็ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าวในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อยู่แล้ว ขณะที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่าง



การประชุมสมัชชาสาธารณะในกรณีปกติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะพ.ศ. .... ควรมีหลักการในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น

นอกจากนี้ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาสาธารณะ พ.ศ. .... ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอมีวัตถุประสงค์กว้างขวางมาก โดยขยายไปถึง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งเกินไปจากกรอบในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงได้ปรับปรุง หลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใหม่เป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ ที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ๓.๒ โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม ๓๙ มาตรา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) กำหนดโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติโดยแบ่งออกเป็น ๕ หมวด คือ หมวด ๑ บททั่วไป (ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๙) หมวด ๒ ว่าด้วยการแจ้ง การชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๕) ในกรณีการประชุมสมัชชาสาธารณะนั้น อาจกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หมวด ๓ ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการ ชุมนุมและผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา ๑๖ ถึงร่างมาตรา ๑๙) หมวด ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองความสะดวก ของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และการดูแลการประชุมสมัชชาสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๒๙) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน และการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๒๑) และส่วนที่ ๒ การดูแลการประชุม สมัชชาสาธารณะ (ร่างมาตรา ๒๒ ถึงร่างมาตรา ๒๙) หมวด ๕ บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๓๐ ถึงร่างมาตรา ๓๘) และบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๓๙)

### ๓.๓ กำหนดบทนิยามคำว่า “การประชุมสมัชชาสาธารณะ” เพื่อความชัดเจน

แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “การประชุมสมัชชาสาธารณะ” มาก่อน อีกทั้งกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม (Assembly) ซึ่งประเทศไทย เป็นภาคีโดยการรายนุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙<sup>๒</sup> ก็มิได้มีบทนิยามคำว่า “การประชุม” ไว้เช่นกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดบทนิยาม คำว่า “การประชุมสมัชชาสาธารณะ” ขึ้นเพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและ ผู้บังคับใช้กฎหมาย

<sup>๒</sup>ประเทศไทยผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

จากการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีการกำหนดบทนิยาม คำว่า “Public Assembly” ไว้ในทำนองเดียวกันว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลเฉพาะ ในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้น จะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งบรรดาที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของ เอกชน (Private property) แม้การชุมนุมในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวจะเปิดให้ ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมได้ก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงได้กำหนด บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้น จะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และได้กำหนด บทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ด้วยว่าหมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของ แผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้ เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรม ที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้รวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้น ในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของบางประเทศได้มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำ (Threshold) ของผู้ร่วมชุมนุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ด้วยว่าต้องมีจำนวน เท่าใดจึงถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ เช่น อังกฤษถือว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คน ขึ้นไป” เป็นต้น แต่กฎหมายของอีกหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐ ประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น มิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ เนื่องจากเป็นที่เข้าใจ โดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” (Assembly) หมายถึงการเข้ามารวมกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นพ้องกับแนวทางนี้ จึงมิได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ใน บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ด้วย

### ๓.๔ “การชุมนุมสาธารณะ” ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่ามาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๖๓ วรรคสอง บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัด เสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบสุขของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

<sup>๑</sup>Section 16, Public Order Act 1986.

หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาบทจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเปรียบเทียบกับบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่าบทจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น แคบกว่าที่บัญญัติไว้ใน กติกา ระหว่างประเทศฯ โดยกติกา ระหว่างประเทศดังกล่าวเปิดให้รัฐภาคีออกกฎหมาย เพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) เพื่อการคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)<sup>๔</sup>

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ควรจำกัดเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะ เป็นการเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องฯ นั้นเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีลักษณะ ดังกล่าว อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบ พิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัด แสดงมหรสพ กีฬา หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา และการชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือ การประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ จึงได้กำหนดบทยกเว้นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะทั้ง ๕ ประเภท ดังกล่าวข้างต้น (ร่างมาตรา ๓)

นอกจากนี้ โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าตามที่ กล่าวถึงตามข้อ ๓.๑ ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ควรจะมีหลักการในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น เนื่องจาก มีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่าง เวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้ง ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีการ จัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ของประเทศ และการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งโดยเฉพาะอยู่แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (คณะที่ ๒) จึงกำหนดไว้ใน

<sup>๔</sup>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.

ร่างมาตรา ๔ ว่าการประชุมสนทนาในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

### ๓.๕ หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้กำหนดหลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะไว้ในร่างมาตรา ๗ ว่าการประชุมสนทนาต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งไม่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวตามปกติ (ร่างมาตรา ๘)

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นได้ ซึ่งหลายประเทศก็มีการจัดสถานที่ดังกล่าวขึ้นเช่นกัน เช่น อังกฤษ (Speakers' corner ใน Hyde Park) ฟิลิปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดให้มีสถานที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร แต่การจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนี้ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น (ร่างมาตรา ๙)

### ๓.๖ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

จากการตรวจสอบกฎหมายของอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีเพียงสาธารณรัฐประชาชนจีนเพียงประเทศเดียวที่ใช้ระบบอนุญาต (Permission) โดยกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน ขณะที่อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์ อันเป็นประเทศที่เป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว เช่นเดียวกับประเทศไทย รวมทั้งสิงคโปร์ที่มีได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศดังกล่าวต่างใช้ระบบการแจ้ง (Noticing) โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มการชุมนุม เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่สามารถ

ดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต แต่การกำหนดให้มีการแจ้งก่อนการชุมนุมก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุม รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงกำหนดให้ “ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหนังสือแจ้งการชุมนุมตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต่อ “ผู้รับแจ้ง” ซึ่งได้แก่หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง หากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีลักษณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๐) อันได้แก่ การชุมนุมที่เป็นการขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ หรือขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น หรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ (ร่างมาตรา ๑๒)

เมื่อได้รับแจ้ง หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระราชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุม และให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๓)

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม ในกรณีนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๔)

สำหรับศาลที่จะพิจารณาคำขอและคำร้องดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นสมควรให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะ

เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับ แนวปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลแพ่งเคยใช้อำนาจในทำนองเดียวกันมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว คดีหมายเลขดำที่ ๓๖๐๔/๒๕๕๑ และคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๑๓/๒๕๕๑ อีกทั้งศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วประเทศ จึงสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

### ๓.๗ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๕)

### ๓.๘ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

แม้การชุมนุมสาธารณะจะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงเห็นสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมขึ้นอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำเป็นระยะ ต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม และต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุม เพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๑๖)

ส่วนหน้าที่ของ “ผู้ชุมนุมที่ดี” นั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลใดถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ เพราะการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน (ร่างมาตรา ๑๗)

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก

หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา ๑๘) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (ร่างมาตรา ๑๙)

### ๓.๙ การคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นสมควรกำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นเจ้าพนักงานคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อทราบแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้ชุมนุมตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนก็อาจช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการชุมนุมสาธารณะนั้น

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสงบของประชาชน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจอาจมีคำสั่งปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำได้เฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๐)

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นสมควรกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อนและระหว่างการประชุมสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๒๑)

### ๓.๑๐ การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เพื่อความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์แห่งการชุมนุมที่แตกต่างหลากหลาย หากรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นสมควร ก็อาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ได้ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ (ร่างมาตรา ๒๒)

ในการดูแลการประชุมสาธารณะนั้น หากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมไม่ว่าในรูปแบบใด ให้เจ้าพนักงานนั้นเข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม และในช่วงเวลาการประชุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา ๒๓)

๓.๑๑ การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้กำหนดแนวทางดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นขั้นตอนไว้ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๒๔ ร่างมาตรา ๒๕ ร่างมาตรา ๒๖ และร่างมาตรา ๒๗)

(๑) ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะว่ามีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ การดำเนินการของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะดังกล่าวไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั่นเอง

(๒) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตาม (๑) ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรานี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

(๓) ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการประชุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการประชุมสาธารณะ

(๔) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมตาม (๒) แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุม



สาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

(๕) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตาม (๓) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๓.๑๒ การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

โดยที่การชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทั้งยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๑๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เจ้าพนักงานดังกล่าว และผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตาม ๓.๑๑ (๔) และ (๕) โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล และเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็น

ตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะใช้อำนาจโดยมิชอบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงได้กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล โดยหากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๘)

### ๓.๑๓ บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดโทษไว้ ๙ กรณี ดังนี้

(๑) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะโดยมิได้แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา ๓๐)

(๒) ผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๑)

(๓) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ไม่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ไม่ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบหรือไม่ประกาศซ้ำตามที่ผู้รับแจ้งกำหนด ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา ๓๒)

(๔) ผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงานหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา ๓๒)

(๕) ผู้จัดการชุมนุมซึ่งยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งบุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต

ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เชือดว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๓)

(๖) ผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่างการประชุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๔)

(๗) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้ายอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะประกาศกำหนด ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา ๓๕)

(๘) ผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่ยอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะประกาศกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๖)

(๙) ผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานคุ้มครองความสงบของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หรือเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะ หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๖ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิดหรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๗)

สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นควรกำหนดให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (ร่างมาตรา ๓๘)

### ๓.๑๔ บทเฉพาะกาล

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการประชุมสาธารณะตามความในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

### ๓.๑๕ ไม่กำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานต่าง ๆ ใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นและสมควรแก่กรณี อีกทั้งการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควร

แก่เหตุหรือไม่เกินความจำเป็นแห่งกรณีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

#### ๔. ข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณา

การประชุม (Public meeting or Public assembly) เป็นสิทธิ (Right) ที่ได้รับการรับรองโดยมาตรา ๒๑<sup>๔</sup> ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และในทางวิชาการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Free speech) ทั้งนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีภาคี ๑๗๔ ประเทศ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันแล้ว จำนวน ๑๖๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศในทวีปอเมริกา ทุกประเทศในทวีปยุโรปตะวันตก เกือบทุกประเทศในทวีปแอฟริกา เกือบทุกประเทศในกลุ่มโอเชียเนีย บางประเทศในเอเชีย (เช่น ไทย<sup>๕</sup> ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม) และกลุ่มที่สอง ได้แก่ ประเทศที่ลงนามแล้ว แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน ๘ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปากีสถาน คิวบา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหลายประเทศที่ยังมิได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศดังกล่าว เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน พม่า สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โอมาน การ์ตาร์ ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น

ดังนั้น ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. .... คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงได้นำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งนำกฎหมายภายในของประเทศที่เป็นภาคีและมีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยแยกออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

**กลุ่มที่หนึ่ง** ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยประเทศที่ยกเป็นกรณีศึกษา จำนวน ๔ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย)

**กลุ่มที่สอง** ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังไม่ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ จะแยกศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับในแผ่นดินใหญ่ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

<sup>๔</sup>อ้างแล้ว, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๙

<sup>๕</sup>ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ทำถ้อยแถลงตีความกติการะหว่างประเทศนี้ไว้ ๔ ประการ แต่ไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม

ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้นจัดทำขึ้นตั้งแต่สมัยที่เขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังอยู่ในความดูแลของอังกฤษ

**กลุ่มที่สาม** ประเทศที่ยังมิได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิงคโปร์

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกฎหมายภายในของประเทศที่เป็นภาคีและมีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พบว่าสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา ๒๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ (๑) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) (๒) เพื่อการคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือ (๓) เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others) ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น แคบกว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพราะจำกัดได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ดังนั้น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... จึงสามารถนำมาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศที่เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาประยุกต์ใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

สำหรับกระบวนการควบคุมดูแลการชุมนุมนั้น โดยที่ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงพิจารณากำหนดโดยใช้กฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้เป็นแนวทาง โดยหลักการควบคุมดูแลการชุมนุมตามกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้ สรุปได้ดังนี้

- การจัดการชุมนุมทำได้ทั้งในส่วนบุคคลและสาธารณะ
- การจัดการชุมนุมในส่วนบุคคลนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแจ้ง

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบก่อน แต่การชุมนุมนั้นต้องไม่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย และต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เสียง และผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลรักษาความปลอดภัยของสถานที่ชุมนุมและผู้เข้าร่วม

ชุมนุมด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเข้าไปในสถานที่ชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมหรือเจ้าของที่ส่วนบุคคลนั้นต้องมีหมาย เว้นแต่จะมีการกระทำความผิดซึ่งหน้า

➢ การจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ ผู้จัดต้องแจ้งความประสงค์และรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น รวมทั้งผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๕-๗ วัน หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่คัดค้านหรือปฏิเสธการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น ผู้จัดก็สามารถจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นได้ แต่หากถูกคัดค้านหรือปฏิเสธ ผู้จัดสามารถร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้จัดได้ โดยศาลใช้กระบวนการวิธีพิจารณารับคดีเพื่อให้สามารถพิพากษาได้ก่อนวันกำหนดจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ทั้งนี้ ในการคัดค้านหรือปฏิเสธนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (แต่รัฐธรรมนูญไทยจำกัดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสงบสุขของประชาชนที่จะใช้ในที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

➢ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

➢ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และมีอำนาจสั่งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวกให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมหรือเดินขบวนน้อยที่สุด

➢ ผู้รับผิดชอบการชุมนุมต้องควบคุมดูแลการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด (ถ้ามี) และต้องอยู่ร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวน

➢ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใด ๆ ขึ้น

➢ หากผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนผู้ใดก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวน เป็นความผิดฐานก่อการจลาจล นอกจากนี้ อาจต้องรับผิดชอบประการอื่นอีกหากเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมาย

➢ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเป็นพื้นที่ควบคุม และมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และสั่งให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมยุติการก่อความไม่สงบและออกมาจากพื้นที่ควบคุม ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้น ควบคุมตัวบุคคล หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิด และมีอำนาจใช้กำลังได้เท่าที่จำเป็นและสมเหตุสมผลเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ควบคุม ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

➢ สำหรับขั้นตอนการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบนั้น ไม่พบว่ามีการกำหนดไว้ในกฎหมาย  
ทั้งนี้ รายละเอียดการศึกษากฎหมายต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมกับบันทึกนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๓

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





มาตรา ๔ การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออก ต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้น จะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐ มิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือนัดหมายของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑  
บททั่วไป

มาตรา ๗ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ  
การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้  
ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ ดังต่อไปนี้  
(๑) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท  
และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

- (๒) รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ
- (๓) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (๔) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (๕) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

มาตรา ๙ ในกรณี que เห็นสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีสถานที่  
เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้

ในการจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย  
การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพ  
ของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับกับการชุมนุม  
สาธารณะในบริเวณสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๒  
การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้  
ที่สาธารณะและเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นตามกฎหมาย ผู้ใดประสงค์จะจัด

การประชุมสภาและการประชุมที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ให้มีหนังสือแจ้งการประชุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง หนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้ผู้รับแจ้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๒ ให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดกรณีดังต่อไปนี้ เป็นการชุมนุมที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่ต้องแจ้งการประชุม ตามมาตรา ๑๐

(๑) ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้น ตามปกติ

(๒) ขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น

(๓) กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ตามมาตรา ๘

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นขัดต่อ มาตรา ๘ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุม

ให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามวรรคหนึ่งเป็นการด่วน คำสั่งของศาลตามมาตรา ๑๓ ให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ๑๔ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้ง การชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ มีหนังสือแจ้งการประชุมพร้อมคำขอผ่อนผัน กำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการประชุม

ให้ผู้รับคำขอมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผันกำหนดเวลา พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาตามวรรคสอง คำสั่งของศาล ตามมาตรา ๑๓ ให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ๑๕ การชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๔ หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๔ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หมวด ๓

#### หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตรา ๑๖ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม
- (๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- (๓) ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๗
- (๔) ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๗ และเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ ให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำตามระยะเวลาที่ผู้รับแจ้งกำหนด
- (๕) ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (๒) และ (๓)
- (๖) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๗ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๑๖
- (๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง
- (๓) ไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่
- (๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
- (๕) ไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร
- (๖) ไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรืออยู่เฉยๆว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๘) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

มาตรา ๑๙ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

#### หมวด ๔

การคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ  
และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

#### ส่วนที่ ๑

การคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๒๐ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น และอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (๒) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
- (๓) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) หรือ (๒)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๒) เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งอาจมีคำสั่งให้ปิดการจราจรได้ แต่ให้กระทำเฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน

เจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๑ ก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

## ส่วนที่ ๒

### การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๒๒ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามความในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนเจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุม ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ เข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ หรือความในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ การดำเนินการของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

มาตรา ๒๕ เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๙ แล้วแต่กรณี ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรานี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย ใ้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

มาตรา ๒๗ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัด



ทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือ  
แนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๔

ให้นำความในมาตรา ๒๐ วรรคสี่ มาใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง  
โดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะ  
รุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวาย  
ขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น  
หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ และผู้ควบคุมสถานการณ์  
และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๖ และ  
มาตรา ๒๗ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาล  
เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา ๒๗ ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๙ ให้เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ และผู้ควบคุม  
สถานการณ์ตามมาตรา ๒๗ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ เป็นเจ้าพนักงาน  
ตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด ๕

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสงบของประชาชน  
ที่จะใช้ที่สาธารณะผู้ใดมิได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๓๑ ผู้ใดจัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ  
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน  
หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๒ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) (๓)  
(๔) หรือ (๕) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) (๗) หรือ (๘)  
หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐  
ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๓๓ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๖) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๗ (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๔ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น ในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท  
ผู้ชุมนุมซึ่งออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๖ ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น

มาตรา ๓๖ ผู้ชุมนุมซึ่งเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๕ และไม่ออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๗ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๐ หรือ มาตรา ๒๒ หรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๖ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพ คล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๘ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้ จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนลงโทษตาม คำพิพากษาหรือไม่

บทเฉพาะกาล

---

มาตรา ๓๙ การชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสงบของประชาชนที่จะใช้  
ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้ง  
การชุมนุมสาธารณะตามความในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การอื่นให้เป็นไปตาม  
พระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี