

โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์
การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ

โดย

นายชัยชนะ เรืองแก้ว
รหัสประจำตัว ๓๐๓๐
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
ตามหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๐
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ

โดย นายชัยชนะ เรืองแก้ว

๑. โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ได้มาตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยเรามีการชุมนุมสาธารณะอยู่บ่อยครั้ง เช่น การชุมนุมเรียกร้องของเกษตรกร หรือการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งมักจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเอกชนหรือทรัพย์สินของทางราชการ หรือทรัพย์สินสาธารณะที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะแต่อย่างใด และทุกครั้งเมื่อการชุมนุมสาธารณะยุติลง ก็จะมีทรัพย์สินของรัฐ หรือของเอกชน ที่ได้รับความเสียหายแต่ยังไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายทันที ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจจะต้องไปใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งกว่าจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายก็อาจจะต้องใช้เวลานาน ซึ่งผู้เสียหายเป็นเอกชนอาจทำให้ประสบปัญหาทางธุรกิจ แต่ถ้าหากผู้เสียหายเป็นรัฐอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศได้ ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาควรที่จะกำหนดให้มีการวางหลักประกัน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชุมนุมดังกล่าว

๑.๑ ความเป็นมาและสภาพปัญหา

หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเน้นหนักหรือให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานการแสดงความคิดเห็นการร่วมชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ โดยต้องเป็นกรณีที่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิผู้อื่นหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายในสังคม อย่างไรก็ตามในประเทศไทยที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ในช่วงของการพัฒนา ยังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบ โดยเฉพาะการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบของประชาชนหรือประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพจนเกินขอบเขตที่ควรจะเป็น ก็อาจมีการชุมนุมเรียกร้องหรือประท้วงคัดค้านจนทำให้เกิดปัญหาบานปลาย หรือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ไม่ถูกต้องเกินขอบเขตหรือมีวาระซ่อนเร้นโดยเฉพาะการชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งกรณีของประเทศไทยเคยปรากฏตัวอย่างกรณีต่างๆ เกี่ยวกับการชุมนุมประท้วงมาหลายครั้ง บางครั้งถึงขั้นเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของเอกชนหรือทรัพย์สินของทางราชการหรือทรัพย์สินสาธารณะ ตลอดจนถึงขั้นประชาชนเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ ซึ่งรวมทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมืองด้วย ในขณะที่บางยุคสมัยรัฐบาลเองก็มีภาพในทางลบต่อการชุมนุมเรียกร้อง และพยายามที่จะขัดขวางหรือใช้กำลังความรุนแรง ในการแก้ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จึงขึ้นอยู่กับนโยบายหรือการสั่งการจากฝ่ายการเมือง ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่เคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการออกกฎหมายคือพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะโดยตรงฉบับแรกเกี่ยวกับการใช้

การประชุมสาธารณะ เนื่องจากเหตุการณ์ในการชุมนุมแต่ละครั้ง มักเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ การปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมจนเป็นเหตุให้เกิดความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสูญเสียชีวิต ร่างกายสิทธิเสรีภาพหรือแม้กระทั่งทรัพย์สินก็ตาม ผลที่ตามมาล้วนเป็นผลเสียที่ก่อให้เกิดความแตกแยกความสมัคปรองสามัคคีในหมู่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยเป็นหลัก ตลอดจนกระทบไปยังผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการชุมนุม การชุมนุมสาธารณะที่ผู้ชุมนุมอ้างอาศัยความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยผู้ชุมนุมหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมส่วนใหญ่ไม่อาจทราบว่ามีสิทธิชุมนุมเพียงใดบ้างและอะไรที่ทำได้ หรือทำไม่ได้มากนักน้อยแค่นั้นตลอดจนรายละเอียดขอบเขตหรือเกณฑ์ที่กำหนดไว้ทำให้มีการฝ่าฝืนระเบียบข้อห้ามต่างๆ และผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มีเพียงไม่กี่คนที่เข้าร่วมการชุมนุมแต่ทำให้เกิดผลเสียเป็นวงกว้าง และบางครั้งการชุมนุมแบบไม่อยู่ในขอบเขตสิทธิของตนส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งภาพรวมของประเทศที่อาจถูกมองว่ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้ปกครองได้ปกครองประเทศล้มเหลว ทั้งยังส่งผลเสียต่อสถาบันหลักของประเทศ คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการด้วย เช่น เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓^๑ และการชุมนุมของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖^๒ ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเอกชน และทรัพย์สินของรัฐ และการชุมนุมดังกล่าวยังลุกลามบานปลายไปยังสถานที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทย โดยไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อย่างเป็นระบบ การชุมนุมในแต่ละครั้งผู้ชุมนุมไม่สามารถห้ามความคิดหรือควบคุมอารมณ์ให้อยู่ในสถานการณ์ที่ปกติได้ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การประชุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ซึ่งปัจจุบันการประชุมสาธารณะไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจัง แม้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ จะออกมาบังคับใช้แล้วก็ตาม เห็นได้จากเหตุการณ์การชุมนุมแต่ละครั้งที่ผ่านมา นับว่าเป็นบทเรียนที่เห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเกิดจากการไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมายของผู้ชุมนุมเอง อำนาจการตัดสินใจของผู้ปกครอง สถานที่ในการชุมนุมไม่เอื้ออำนวย หลักเกณฑ์และวิธีการหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงไม่เปิดกว้างและรัดกุมเพียงพอ ส่งผลให้เมื่อการประชุมยุติลงแล้วไม่สามารถเยียวยาค่าเสียหายให้กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐได้อย่างทันทั่วถึง แต่กลับตกเป็นภาระผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ชุมนุมดังกล่าวต้องไปดำเนินการเรียกร้องเอาค่าเสียหายตามกระบวนการของกฎหมายเอง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว

๑.๒ วิเคราะห์แนวทางในแก้ไขปัญหา

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในประเทศของไทยที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายของการชุมนุมในสถานที่สาธารณะนั้น ปรากฏว่ามีปัญหาและข้อขัดข้องบางประการเกี่ยวกับการวางหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดจากการชุมนุมสาธารณะ และแนวทางการแก้ไขปัญหาคือตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้ในกรณีที่มีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย จนกระทั่งมีการทำลายทรัพย์สินทั้งที่เป็นสิ่งหามทรัพย์หรือสิ่งหามทรัพย์ที่เป็นของเอกชนหรือทรัพย์สินของทางราชการ หรือทรัพย์สินสาธารณะได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้เสียหายจะต้องรับภาระในการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ก็ได้ หากมีการจัดสถานที่ชุมนุมให้กับผู้ชุมนุมย่อมเป็นเรื่องที่ดี เพราะผู้ชุมนุมจะได้ใช้สถานที่ตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ไว้ ทำให้ไม่มีข้ออ้างที่ว่าไม่มีสถานที่ชุมนุม ตลอดจนทำให้เกิดความสะดวกในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับผู้ชุมนุม ซึ่งหากมีการชุมนุมในสถานที่ที่จัดไว้ให้ กฎหมายก็บัญญัติรับรองว่ากรณีดังกล่าวไม่ต้องมีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากการจัดให้มีการชุมนุมในสถานที่ที่จัดไว้ให้แล้ว แต่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในความเป็นจริงหากมีการจัดการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมวางหลักประกันที่เหมาะสมกับการจัดการชุมนุมนั้นก่อนที่จะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ วัตถุประสงค์ก็เพื่อช่วยลดปัญหากรณีทรัพย์สินของเอกชนหรือทรัพย์สินของทางราชการ หรือทรัพย์สินสาธารณะได้รับความเสียหายที่เกิดจากการจัดการชุมนุมดังกล่าว แทนที่ผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

๑.๓ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเห็นว่าหากมีการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบในความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งอาจจะทำให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะได้ตระหนักถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชุมนุม อันจะส่งผลให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะได้เคร่งครัดต่อหน้าที่ในการดูแลสอดส่องให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย และไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะที่มีการกระทำที่อาจเข้าข่ายเป็นความผิดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงควรที่จะมีการกำหนดมาตรการให้ผู้จัดการชุมนุมได้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจจะ

เกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตของบุคคล หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน โดยอาจให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น มีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมวางหลักประกันที่พอเหมาะกับการจัดการชุมนุมนั้นก่อนที่จะให้มีการจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมาตรา ๙ จากเดิมมาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๙ นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับแก่การชุมนุมที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง แก้ไขโดยให้เพิ่มเป็นมาตรา ๙/๑ ดังนี้

มาตรา ๙/๑ การจัดการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะเป็นอันตรายต่อบุคคล หรือทรัพย์สิน ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น มีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมวางหลักประกันที่พอเหมาะกับการจัดการชุมนุมนั้นก่อนที่จะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ

หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ กำหนดประเภทหลักประกัน มูลค่าของหลักประกันให้เป็นไปตามที่หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยพิจารณาจากจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุม

๒. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการนี้

๒.๑ ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ

๒.๒ ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ

๒.๓ ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ

หมายเหตุ:อ้างอิง

^๑เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ(นปช. เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓) วิกิพีเดีย,การชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ (Online),Avaiabla URL://th.wikipedia.org/wiki//,๒๐๑๘(มกราคม,๒๐).

^๒การชุมนุมของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข(กปปส.)เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๖ วิกิพีเดีย,กปปส.(Online),Avaiabla URL:https://th.wikipedia.org/wiki//,๒๐๑๘(มกราคม,๒๐)