

ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558*

Problems on Appropriateness of Criminal Measures Enforcement:
A Study of the Public Assembly Act B.E. 2558

สุชาภัคร โสภิตเวศย์มนตรี**
Suchapak Sophitwesmontri***

บทความนี้

Received

12 ตุลาคม 2564

Revised

6 พฤศจิกายน 2564

Accepted

12 พฤศจิกายน 2564

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่สำคัญยิ่งในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นวิธีที่ประชาชนใช้เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือเสนอข้อเรียกร้องของตน ให้รัฐหรือฝ่ายปกครองรับทราบ และแก้ไขปัญหาของตน เสรีภาพดังกล่าวจึงควรได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับในทางสากลว่า เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพสัมพัทธ์ รัฐจึงสามารถที่จะตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพนั้นได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยมุ่งหวังให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ทว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและมาตรการทางอาญาบางประการยังมีความไม่ได้สัดส่วนกับความเป็นอันตราย (Harm) ของการกระทำความผิด และไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเหตุให้เสรีภาพการชุมนุมถูกระทบกระเทือนในสาระสำคัญ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** Graduate student of Master of Laws Program in Criminal Law, Faculty of Law, Thammasat University.

ผลการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศฝรั่งเศสต่างก็กำหนดมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับการชุมนุมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อบุคคล สังคม รวมไปถึงรัฐ โดยระดับความรุนแรงของมาตรการทางอาญาจะแปรผันตามความเป็นอันตรายของการกระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความเหมาะสม ได้สัดส่วนกับความเป็นอันตรายของการกระทำความผิด สอดคล้องกับการเมือง การปกครอง และหลักการที่ปรากฏในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ต่อไป

คำสำคัญ: การชุมนุมสาธารณะ, มาตรการทางอาญา, เสรีภาพในการชุมนุม, กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

Abstract

Freedom of peaceful assembly and without weapons is a crucial liberty in democratic states, as it is a means that people use for expressing their opinions or proposing their requests to the state or its administration to acknowledge and solve their problems. Therefore, such liberty is acknowledged and protected in both international and domestic laws. However, it is universally acknowledged that such liberty is a relative liberty. Hence, the state may enact laws to restrict such liberty. The Public Assembly Act B.E. 2558 has formed the rules and regulations regarding public assembly, hoping that public assemblies are in order and peaceful. However, some provisions relating to determination of offenses and criminal measures are disproportionate to the harm of the offenses and not inconsistent to the provision of Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. As a result, the freedom of assembly is significantly affected. The author therefore conducts a comparative study of the laws related to public assembly of other countries to use as a guideline for the amendments of the current governing laws.

The study has found that the United States of America, the People's Republic of China, and the French Republic have imposed criminal measures on gatherings that may cause serious consequences to individuals, society, and the states. Degrees of severity of criminal measures vary to the harm of committed offenses.

Therefore, it is important to amend the Public Assembly Act B.E. 2558 to be appropriate, proportionate with the harm of offenses, in line with the politics and governance, and the principle of Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

Keywords: Public assembly, Criminal measures, Freedom of assembly, laws on public assembly

บทนำ

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายหลายฉบับล้วนมีการกำหนดโทษหรือมาตรการทางอาญาเป็นหลัก เพื่อใช้เป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทว่ากลับไม่สามารถทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้ เนื่องจากการกระทำ ความผิดอาจเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยหลายประการ มิใช่เพียงแต่มาตรการทางอาญาที่จะทำให้อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมลดลงได้ ซึ่งการกำหนดมาตรการทางอาญาไว้ในกฎหมายหลายฉบับส่งผลให้ประเทศไทยเกิดภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over - Criminalization) และมีผลเสียต่อประเทศไทยหลายประการ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาแต่ละครั้งแต่ละคดีจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางเป็นจำนวนมาก การสืบสวน สอบสวน และพิจารณาคดีจึงเป็นไปด้วยความล่าช้า และรัฐจำต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ากระบวนการทางแพ่งหรือทางปกครองอีกด้วย นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการทางอาญายังทำให้ผู้กระทำความผิดบางคนที่ไม่ได้กระทำความผิดร้ายแรงถูกบันทึกประวัติอาชญากร ถูกจำคุก ส่งผลให้นักโทษล้นเรือนจำ ภายหลังจากที่พ้นโทษ สังคมก็ไม่ยอมรับ จนบุคคลดังกล่าวจึงกลายเป็นภาระสังคมในที่สุด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ทำให้เกิดความตื่นตัวในวงการกฎหมายไทยว่า มีกฎหมายฉบับใดบ้างที่กำหนดโทษทางอาญาไม่เหมาะสมกับความผิด และสมควรที่จะแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้กฎหมายฉบับนั้นสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ และลดภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over - Criminalization)

ในที่นี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้

ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยมุ่งหวังให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ รวมถึงได้กำหนดให้การกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นความผิด และมีโทษทางอาญา ประกอบกับมีผู้ชุมนุมโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่า โทษทางอาญาที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และมาตรา 44 แม้ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการกำหนดโทษในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และมาตรา 44 ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมิได้วินิจฉัยว่า การกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายฉบับนี้ขัดหรือแย้งกับมาตรา 77 แต่อย่างใด

ประกอบกับเสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่สำคัญยิ่งของประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการรับรอง และคุ้มครอง แม้จะเป็นที่ยอมรับในทางสากลว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพสัมพัทธ์ที่อาจถูกจำกัดได้ด้วยเหตุผลบางประการก็ตาม ทว่า การวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยควรจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้าน เพื่อมิให้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และเพื่อมิให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมมีผลเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการใช้เสรีภาพการชุมนุมเกินกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การกำหนดความผิดและบทลงโทษสำหรับการกระทำอันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะจึงควรที่จะต้องได้สัดส่วนกับความเป็นอันตราย (Harm) ของการกระทำความผิดด้วย เพราะมีเช่นนั้นแล้ว หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะก็จะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีความได้สัดส่วนกับความเป็นอันตราย ของการกระทำ ความผิดหรือไม่ ควรที่จะต้องยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุง อย่างไร เพื่อให้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพ ของผู้ชุมนุม และประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม บรรลุ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ ลดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ สอดคล้องกับมาตรฐานของนานาชาติประเทศ ตลอดจน สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

วิธีการและขอบเขตของศึกษาค้นคว้า

บทความนี้มุ่งศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเน้นศึกษา และวิเคราะห์ตำรา ตำบทยกฎหมาย บทความ วารสาร ทางกฎหมาย รายงานวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา วัตถุประสงค์การลงโทษ รวมถึงศึกษากฎหมายและ แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของ ต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ไม่ได้มีการตรากฎหมาย สำหรับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีการตรากฎหมายสำหรับ การชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ คือ สาธารณรัฐ ประชาชนจีน ประเทศฝรั่งเศส และนำมาศึกษา เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางใน การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบการเมือง การปกครอง สภาพสังคม และสอดคล้องกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

ผลการศึกษาค้นคว้า

ในที่นี้ผู้เขียนได้แบ่งผลการศึกษาดังกล่าวเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ การกำหนดความผิดทางอาญา, การกำหนดโทษ ทางอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ของต่างประเทศ ดังนี้

1. การกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิด ความเป็นอันตราย (Harm)

แนวคิดความเป็นอันตราย (Harm) อธิบายว่า รัฐมีความชอบธรรมในการกำหนดความผิดอาญา ได้เฉพาะการกระทำใดๆ ที่จะเป็นอันตรายต่อผู้อื่น หรือ การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อภัยอันตราย อันไม่พึงปรารถนา (Unacceptable Risk of Harm) ตามแนวคิดของจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ที่ได้กล่าวว่า “การใช้อำนาจรัฐที่มีเหนือกว่าจะชอบธรรม ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่มีต่อผู้อื่นเท่านั้น” (แวกส์, 2555, น. 152-154)

อย่างไรก็ดี การจะพิจารณาการกำหนดความผิดทาง อาญาโดยใช้แนวคิดความเป็นอันตรายเพียงอย่างเดียว อาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการปฏิเสธหลัก “ความยินยอมไม่ยกเว้นความผิด” กล่าวคือ ถ้าผู้ถูก กระทำยินยอมก็ย่อมไม่เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้น อีกต่อไป แต่จะถือว่ากระทำความผิดนั้นมีความผิดน่า จะไม่ถูกต้อง (เกียรตินิจกร วังนะสวัสดิ์, 2551, น. 4) จึงจำต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่า การกระทำความผิดนั้นได้รุกราน หรือข่มเหงสิทธิของปัจเจกชนผู้ถูกกระทำ และเป็น การลดทอนการแสดงเจตจำนงโดยเสรีของผู้อื่นหรือไม่ นั่นเอง

นอกจากนี้ ว่า การกำหนดให้การกระทำหรือไม่ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นความผิดอาญาจะต้อง เป็นแนวทางสุดท้าย (Minimal Approach) กล่าวอีก นัยหนึ่งคือ กฎหมายอาญาควรนำมาใช้กับการกระทำ ที่น่าตำหนิมากที่สุด (Ashworth, 2006, p. 25)

เนื่องจากมาตรการบังคับทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษ หรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยล้วนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างร้ายแรงทั้งสิ้น

2. การกำหนดโทษทางอาญา

ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้วางหลักว่า การกระทำใดที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และใช้มาตรการอื่นใดนอกเหนือจากมาตรการทางอาญาไม่ได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกำหนดโทษทางอาญาแก่กรณีนั้นได้ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้อธิบายคำว่า การกระทำในลักษณะใดที่จะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ, กระทบความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบต่อส่วนรวมว่าหมายถึงอย่างไร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงมีคำแนะนำเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญา ดังนี้

๑ การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ หมายถึง การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง หรือก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อประเทศ หรือต่อประชาชน กรณีนี้สามารถกำหนดให้มีโทษทางอาญาได้ตามความร้ายแรงของการทำความผิดนั้นๆ

๑ การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์ที่มีไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของประชาชนในประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นคง ความสงบสุข สันติภาพ สุขภาวะร่วมกันของคนในสังคม กรณีนี้สามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ตามความร้ายแรง และเจตนาของผู้กระทำความผิด

๑ ส่วนการกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์ที่คนส่วนใหญ่ปฏิบัติตามความเชื่อ ประเพณี หรือศาสนา และกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม อันอาจทำให้เกิดความไม่สงบสุขได้ ซึ่งการความผิดทางอาญาในกรณีนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย และพัฒนาการของสังคม

๑ การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม หมายถึง การกระทำที่เป็นผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง

ทั้งนี้ เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่งยวด ฉะนั้นถ้าองค์ประกอบของฐานความผิดที่มีโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติใดมีความคล้ายคลึงกับฐานความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ห้ามมิให้กำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัตินั้นอีก เว้นแต่พระราชบัญญัตินั้นจะมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมิโทษที่สูงกว่าหรือแตกต่างจากที่ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดไว้ หรือจำเป็นจะต้องมิโทษอุปการณ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญามีได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยสังคมมีความเป็นพลวัตไปตามกาลเวลา รัฐจึงต้องกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ในสังคมด้วย

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของต่างประเทศสามารถที่จะสรุปหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ ฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดได้ ดังนี้

3.1 กฎหมายของสหรัฐอเมริกา: มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ด้วยมลรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นมลรัฐที่มีประชากรอาศัยอยู่มากที่สุดของสหรัฐอเมริกา ประชากรที่อาศัยภายในมลรัฐจึงมีความแตกต่างกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา รวมไปถึงความคิดเห็นของประชาชน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 1 (Justia US Law, 2020, online) จึงได้บัญญัติรับรองว่า “ประชาชนมีสิทธิที่จะชี้แนะ (Instruct) ผู้แทนราษฎร มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาใดๆ รวมไปถึงมีสิทธิที่จะชุมนุมอย่างเสรีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของตน”

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย หัวข้อ 11 ว่าด้วยเรื่องของอาชญากรรมต่อความสงบสุขของประชาชน (Title 11 Crime Against The Public Peace) (Justia US Law, 2020, online) ก็ได้รับรองและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเข้าไปรบกวนหรือสลายการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย มิเช่นนั้นจะมีความผิดอาญาไม่ร้ายแรง (Misdemeanor) (มาตรา 403) ซึ่งเป็นการผิดที่มีโทษจำคุกในเรือนจำของมณฑล (County Jail) ไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่กฎหมายจะไว้กำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา 19)

แม้ประมวลกฎหมายอาญาจะไม่ได้ให้คำนิยามของการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ว่าหมายถึงอย่างไร แต่เมื่อพิจารณานิยามของการชุมนุมรูปแบบอื่นๆ เช่น

๑ การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปรวมตัวกันเพื่อกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Violent) ความโกลาหล (Boisterous) หรือความไม่สงบเรียบร้อย (Tumultuous) (มาตรา 407)

๑ การชุมนุมเพื่อก่อความวุ่นวาย (Rout) หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมตัวกันเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าหากการกระทำการนั้นสำเร็จจะทำให้เกิดการจลาจล (มาตรา 406)

๑ การก่อการจลาจล (Riot) หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันใช้กำลังหรือความรุนแรงเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของประชาชน โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 404)

จึงอาจสรุปได้ว่า การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกันชุมนุม ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง เพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยสงบเรียบร้อย ดังนั้น トラบใดที่การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถที่จะกระทำได้ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดูแลสถานการณ์การชุมนุม และมีอำนาจใช้เชือกปิดกั้นบริเวณดังกล่าวเพื่อควบคุมสถานการณ์การชุมนุมด้วย (มาตรา 409.5)

ผู้ที่เข้าร่วมหรืออยู่ในบริเวณที่มีการชุมนุมที่ไม่ชอบกฎหมาย หรือการชุมนุมเพื่อก่อความวุ่นวายหรือเข้าไปในสถานที่ที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้เชือกปิดกั้นตาม มาตรา 409.5 หรือเกิดการจลาจล และเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ออกไปจากสถานที่ดังกล่าว แต่ยังคงฝ่าฝืน ย่อมมีความผิดทางอาญาไม่ร้ายแรง (มาตรา 408 และมาตรา 409.5)

ผู้ที่ยั่วเย้าให้เกิดการจลาจล หรือยุยงให้ผู้อื่นใช้ความรุนแรง เผาหรือทำลายทรัพย์สิน หรือผู้ที่เข้าร่วมก่อการจลาจล ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจำคุกในเรือนจำของมณฑลไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 404.6 และมาตรา 405) ส่วนผู้ที่เข้าร่วมก่อการจลาจลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ที่มีความผิดอาญา (Felony) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ถึง 4 ปี (มาตรา 405a)

ผู้ใดแสดงหรือใช้อาวุธอื่นใด นอกเหนือจากอาวุธปืนต้องระวางโทษจำคุกในเรือนจำของมณฑลไม่น้อยกว่า 30 วัน หากอาวุธดังกล่าวเป็นอาวุธปืน และมีการใช้ในที่สาธารณะหรือถนนสาธารณะต้องระวางโทษจำคุกในเรือนจำของมณฑลไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งว่า มีการชุมนุมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุจลาจล แต่ละเลยไม่ไปสถานที่ดังกล่าวเพื่อควบคุมสถานการณ์ และจับกุมผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความผิดทางอาญาไม่ร้ายแรง (มาตรา 410)

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในการศึกษากฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้เขียนได้ศึกษาจาก Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations (ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะเรียกโดยย่อว่า “กฎหมาย”) ที่ได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งสามารถค้นได้จากเว็บไซต์ <http://www.npc.gov.cn> (The National People's Congress of the People's Republic of China, 2021, online) โดยสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดได้ ดังนี้

กฎหมายฉบับนี้แบ่งการชุมนุมออกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

๑ “การชุมนุม” (Assembly) หมายถึง การที่ประชาชนมารวมตัวกันในสถานที่สาธารณะที่โล่งแจ้ง เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเจตจำนงของตน

๒ “การเดินขบวน” (Procession) หมายถึง การที่ประชาชนมาร่วมเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะ

หรือผ่านสถานที่สาธารณะที่โล่งแจ้ง เพื่อแสดงเจตจำนงของตน

๓ “การประท้วง” (Demonstration) หมายถึง การที่ประชาชนมารวมตัวกัน เพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกัน รวมถึงข้อเรียกร้อง และการสนับสนุนหรือการประท้วงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำในลักษณะของการชุมนุม, การเดินขบวน, การนั่งฟิงในสถานที่สาธารณะที่โล่งแจ้ง หรือตามถนนสาธารณะก็ตาม

ตราบไต่ที่การชุมนุม, การเดินขบวน และการประท้วงเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ขัดต่อหลักการสำคัญที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐทั้งสิ้น

การจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงจะต้องมีผู้รับผิดชอบ (“ผู้รับผิดชอบ”) และผู้รับผิดชอบต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม, วิธีการดำเนินการ, แผ่นป้ายหรือคำขวัญ (Slogan) ที่จะใช้, จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม, จำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วมชุมนุม, รายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องเสียงและจำนวนเครื่องเสียงที่จะต้องใช้, กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด, สถานที่และเส้นทางที่จะใช้ รวมไปถึงข้อมูลส่วนตัวของผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ชื่อ, อาชีพ และที่อยู่ พร้อมแสดงบัตรประจำตัวประชาชนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 วัน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขออนุญาตแล้วจะต้องพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้รับผิดชอบตราบเป็นลายลักษณ์อักษรไม่น้อยกว่า 2 วัน ก่อนที่จะมีการชุมนุมว่า จะอนุญาตตามคำขอหรือไม่ หากไม่อนุญาต ให้แจ้งเหตุผลที่ไม่อนุญาตประกอบ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงตามที่ระบุไว้ในคำขอจะส่งผลกระทบต่อการจราจร และความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

สั่งให้เปลี่ยนแปลงวัน เวลา สถานที่ หรือเส้นทางในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบถึงการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่า เจ้าหน้าที่มีคำสั่งอนุญาต

การชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงที่จัดขึ้นตามกฎหมายจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามที่ผู้รับผิดชอบได้ขออนุญาตเอาไว้ ไม่ขัดต่อการบริหารความมั่นคงสาธารณะ และจะต้องไม่มีการยุยงให้อาชญากรรมอีกด้วย ผู้รับผิดชอบจึงมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ ผู้รับผิดชอบอาจแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยได้ โดยการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงสามารถจัดขึ้นได้ตั้งแต่เวลา 06.00 น. ถึงเวลา 22.00 น.

อย่างไรก็ดี ห้ามมิให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงในระยะรัศมี 10 เมตร ถึง 300 เมตร จากสถานที่ต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาแห่งรัฐหรือรัฐบาลของประชาชนในจังหวัดเขตปกครองตนเอง

- (1) สถานที่คณะกรรมการบริหารกลาง, ศาลประชาชนสูงสุด และเขตการปกครองของประชาชนสูงสุด
- (2) สถานที่ซึ่งแขกของรัฐพักอยู่
- (3) สถานที่ของทหารที่สำคัญ และ
- (4) ท่าเรือ ท่าอากาศยาน และสถานีรถไฟ

ในกรณีที่ไม่มีกรณียินคำขออนุญาตตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หรือได้ยื่นคำขอแล้ว แต่ไม่ได้รับอนุญาต หรือการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงไม่เป็นไปตามที่ได้ขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ และทำลายความสงบ

เรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง ผู้รับผิดชอบและผู้กระทำความผิดจะถูกตักเตือน หรือคุมขังทางอาญาไม่เกิน 15 วัน รวมถึงจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบตามกฎหมายอาญา มาตรา 158 ที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี (มาตรา 28 - 29) ทั้งนี้ หากผู้ใดกระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญากำหนดจะต้องถูกสอบสวน และมีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา 29)

ผู้ใดพกพาอาวุธหรือวัตถุระเบิดเข้าไปในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญา และให้นำความในกฎหมายอาญา มาตรา 163 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา 163 ของประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และหากการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนร้ายแรงจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และศาลสามารถริบอาวุธหรือสิ่งที่มีไว้เพื่อกระทำความผิดได้ (มาตรา 29)

ในกรณีที่การชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงนำไปสู่การปิดล้อมองค์กรรัฐ หรือเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทำการต่อไปได้ ผู้รับผิดชอบและผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอาญา มาตรา 158 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี แต่หากนำไปสู่การยึดสถานที่สาธารณะ การสกัดกั้นยานพาหนะ หรือปิดกั้นการจราจร ผู้รับผิดชอบและผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอาญา มาตรา 159 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 29)

ผู้ใดก่อวินาศกรรมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงที่จัดขึ้นตามกฎหมายจะถูกตักเตือน หรือกักขังทางอาญาไม่เกิน 15 วัน หากการกระทำความผิดก่อให้เกิดอาชญากรรม ผู้นั้นจะต้องถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอาญา และมี

ความรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา 30)

นอกจากนี้ ถ้าในระหว่างการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วง มีผู้ใดทำให้ทรัพย์สินของรัฐ หรือเอกชนเสียหาย หรือทำให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามกฎหมายด้วย (มาตรา 32)

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศส

รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพการชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de reunion) (Legifrance, 2021c, online) กำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ ฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดไว้ ดังนี้

ประชาชนสามารถชุมนุมในที่สาธารณะที่ไม่ใช่ถนนสาธารณะได้ เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และการชุมนุมสาธารณะจะต้องยุติภายในเวลา 23.00 น. เว้นแต่สถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะจะมีกำหนดปิดภายหลังจากเวลา 23.00 น. ในกรณีนี้ผู้ชุมนุมสามารถที่จะชุมนุมต่อไปจนถึงระยะเวลาปิดสถานที่นั้นได้ โดยในการชุมนุมสาธารณะครั้งหนึ่งจะต้องมีผู้รับผิดชอบการชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมาย ห้ามกระทำการใดๆ ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ถ้าหากการชุมนุมละเมิดกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ทั้งหมดเกี่ยวกับการชุมนุมนั้น และให้ถือว่าการชุมนุมเป็นอันยุติทันที

หากการชุมนุมนั้นจะต้องใช้หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะ กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นที่สัญจรได้ ประมวลกฎหมาย

ความมั่นคงภายใน (Code de la sécurité intérieure) (Legifrance, 2021b, online) จึงกำหนดให้ผู้รับผิดชอบต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ที่มีการชุมนุมทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการชุมนุม, วัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้, เส้นทางที่จะใช้ในการเดินขบวน, จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยประมาณ พร้อมระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับผิดชอบ ก่อนที่จะมีการใช้หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 3 วัน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่า การแจ้งนั้นมีรายละเอียดที่ครบถ้วนถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะต้องออกไปรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ผู้รับผิดชอบ ในทางกลับกัน ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนสาธารณะอาจทำให้สังคมเกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่สามารถที่จะห้ามมิให้มีการชุมนุมบนถนนสาธารณะได้ โดยต้องแจ้งแก่ผู้รับผิดชอบเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะมีการชุมนุมเช่นกัน (วารุณี วัฒนประดิษฐ์, 2551, น. 36)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 (Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence) (Legifrance, 2021d, online) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถห้ามการชุมนุมเป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไป เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชาวฝรั่งเศสได้ (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2558, น. 104 - 105) หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 7,500 ยูโร หรือกรณีที่มีการประกาศใช้กฎหมายการศึก (Code de la défense) (Legifrance, 2021a, online) ให้โอนอำนาจจากฝ่ายพลเมืองให้ฝ่ายทหาร และทหารสามารถห้ามการชุมนุมสาธารณะได้

โดยความผิดและโทษที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญากล่าวคือ การไม่แจ้งการชุมนุม แจ้งรายละเอียดไม่ครบถ้วน หรือแจ้ง

ไม่ถูกต้อง ต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 7,500 ยูโร หากผู้ชุมนุมจงใจปิดหน้าโดยไม่มีเหตุผล ในระหว่างหรือภายหลังการชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร (มาตรา 431-9)

ผู้ใดขัดขวางเสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมสาธารณะ เดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร (มาตรา 431-1 ถึง 431 - 2)

ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะก่อให้เกิดความไม่สงบ และเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้ยุติการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร หากผู้ชุมนุมพกอาวุธต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร หากผู้ชุมนุมพกพาอาวุธภายหลังได้รับคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร หากผู้ชุมนุมพกพาอาวุธและจงใจปิดบังหน้าตา เพื่อไม่ให้ระบุตัวตนได้ ต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร (มาตรา 431-3 ถึง 431-5)

การปลุกกระดมให้ผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกกระดมนั้นได้ผล ต้องระวางโทษจำคุก 7 ปี และปรับ 100,000 ยูโร (มาตรา 431-6)

บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษตามมาตรา 431-5 และมาตรา 431-6 อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางแพ่ง สั่งห้ามมิให้พกอาวุธเป็นระยะเวลา 5 ปี หรือถูกริบอาวุธ หากเป็นชาวต่างชาติจะถูกเนรเทศเป็นการถาวรหรือไม่น้อยกว่า 10 ปี แต่เมื่อศาลได้คำนึงลักษณะการกระทำความผิด และลักษณะนิสัยของผู้กระทำความผิด ศาลอาจไม่ออกคำสั่งดังข้างต้นได้ (มาตรา 431-7 ถึงมาตรา 431-8)

บทวิเคราะห์

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของต่างประเทศกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สามารถที่จะวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

1. การฝ่าฝืนข้อจำกัดด้านสถานที่

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 27 กำหนดว่า ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งมาตรา 7 กำหนดว่า การชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินี เวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะจะกระทำมิได้

การชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตาม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร จากสถานที่ดังกล่าวได้ โดยต้องคำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุม พฤติการณ์ในการชุมนุม และความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย

ส่วนมาตรา 8 กำหนดว่า การชุมนุมจะต้องไม่กีดขวางทางเข้า ออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือรบกวนการใช้บริการสถานที่ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ทำอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน

สถานทูต สถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ สถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ หรือสถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

โดยบทบัญญัติในมาตรา 7 และมาตรา 8 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของรัฐเป็นไปอย่างราบรื่นอีกด้วย

1.1 ความเหมาะสมของการกำหนดความผิด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 27 จะเห็นได้ว่า หากมีการชุมนุมสาธารณะภายในสถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมภายในสถานที่ประทับของบุคคลสำคัญของรัฐอันเป็นเหตุรบกวนบุคคลที่ประทับภายในสถานที่ดังกล่าวให้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญแล้ว ยังทำให้ประชาชนชาวไทยเกิดความไม่พอใจต่อผู้ชุมนุม เนื่องจากบุคคลที่ประทับอยู่ภายในสถานที่ดังกล่าวล้วนเป็นบุคคลที่ประชาชนชาวไทยให้ความเคารพและเทิดทูน ฉะนั้น การชุมนุมภายในสถานที่ประทับของบุคคลสำคัญของรัฐจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศอีกด้วย หรือในกรณีที่มีการชุมนุมภายในรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล หรือศาล ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ดังกล่าวไม่มากนักแล้ว การชุมนุมภายในสถานที่ข้างต้น โดยเฉพาะการชุมนุมภายในรัฐสภา และทำเนียบรัฐบาลที่ผู้ชุมนุมนิยมจัดให้มีการชุมนุมในสถานที่ดังกล่าว เพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจในการบริหาร และกำหนดนโยบายของประเทศรับทราบและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ชุมนุม ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐก็มักจะขัดขวางมิให้มีการชุมนุม เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ชุมนุมได้โดยง่าย ซึ่งจะส่ง

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ และสังคมส่วนรวมของประเทศในที่สุด

ส่วนกรณีที่ชุมนุมแล้วกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือประชาชนที่เข้ามาใช้สถานที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ย่อมก่อให้เกิดความไม่อันตรายต่อบุคลากรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานที่นั้นเป็นประจำ และยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มาใช้บริการสถานที่ดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในด้านการคมนาคม ด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้านเสียงรบกวน ภาพลักษณ์ของประเทศ รวมถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

การฝ่าฝืนมาตรา 7 และมาตรา 8 จึงมีความน่าตำหนิโดยสภาพของการกระทำ และเมื่อกฎหมายอื่น ๆ มิได้กำหนดข้อห้ามหรือข้อจำกัดในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการทางปกครองไม่สามารถที่จะจัดการกับการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การกำหนดความผิดทางอาญาตามมาตรา 27 จึงเป็นแนวทางสุดท้าย (Minimal Approach) ที่จะนำมาใช้กับกรณีแล้ว

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือมาตรา 8 และมีความผิดทางอาญาตามมาตรา 27 เป็นการกำหนดความผิดทางอาญาที่เหมาะสมตามแนวคิดความเป็นอันตรายเป็นแล้ว

1.2 ความเหมาะสมของมาตรการทางอาญา

การฝ่าฝืนมาตรา 27 อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ และเมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 กับมาตรการทางอาญาตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 29 จะเห็นได้ว่า มาตรการทางอาญาตามมาตรา 27 มีความหลากหลายกว่ามาตรการทางอาญาตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน

อีกทั้ง เพดานโทษของกฎหมายไทยก็มีความต่ำกว่า เพดานโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกด้วย ทำให้ศาลไทยซึ่งเป็นผู้พิจารณา และพิพากษาคดีมีดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมผู้กระทำความผิด และได้สัดส่วนกับลักษณะ การกระทำความผิดในแต่ละกรณีได้

ดังนั้น มาตรการทางอาญาที่ปรากฏในมาตรา 27 จึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และหลักการ ในมาตรา 77 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแล้ว

2. การไม่แจ้งการชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 28 กำหนดว่า ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

ซึ่งมาตรา 10 ได้กำหนดว่า ผู้ประสงค์จะจัดการ ชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่ม การชุมนุมเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง

ส่วนมาตรา 12 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ประสงค์ จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการชุมนุม ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 ได้ ให้ผู้ประสงค์ จะจัดการชุมนุมสาธารณะแจ้งการชุมนุม พร้อมคำขอ ผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้รับแจ้งท้องที่ที่จะมี การชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุม

วัตถุประสงค์ของการแจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 และมาตรา 12 ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบรายละเอียด เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จะได้บริหารจัดการ การชุมนุมสาธารณะมิให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อน เกินสมควร การให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ แจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าจึงเป็นเพียงระเบียบอย่างหนึ่งที่ รัฐกำหนดขึ้น

2.1 ความเหมาะสมของการกำหนดความผิด

การกำหนดความผิดทางอาญามาตรา 10 หรือ มาตรา 12 มีความเหมาะสมหรือไม่จะต้องพิจารณาว่า หากไม่แจ้งการชุมนุมแล้วจะมีความเป็นอันตรายต่อ สังคมหรือไม่

ผลการศึกษาพบว่า การไม่แจ้งการชุมนุมจะมี ผลกระทบต่อประชาชน สังคมก็ต่อเมื่อการชุมนุม สาธารณะนั้นมีการใช้ถนนสาธารณะ หรือมีการชุมนุม สาธารณะในวันและเวลาสำคัญของประเทศ หรือมี การค้างคืนของผู้ชุมนุมเท่านั้น เนื่องจากการชุมนุม สาธารณะบนถนนสาธารณะ หรือในวันและเวลาสำคัญ ของชาติจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่จะต้องสัญจร หรือใช้บริการสถานที่ที่มีการชุมนุม เช่น การจราจรเกิด ความติดขัดอย่างร้ายแรง เป็นต้น ในกรณีที่ผู้ชุมนุม ประสงค์จะค้างคืนบริเวณสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ บริเวณใกล้เคียง เจ้าหน้าที่รัฐสามารถที่จะดูแลการชุมนุม ได้ยากลำบาก รวมถึงอาจมีบุคคลแฝงตัวมาก่อ ความไม่สงบในยามค่ำคืนได้ง่าย ซึ่งจะเป็นอันตรายแก่ ผู้ชุมนุม และประชาชนที่พักอาศัยโดยรอบ ดังนั้น การกำหนดความผิดทางอาญาในกรณีข้างต้น ย่อมสอดคล้องกับหลักการกำหนดความผิดทางอาญา ตามแนวคิดความเป็นอันตรายแล้ว

อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่า มาตรา 10 และ มาตรา 12 มิได้มีการจำแนกกรณีการไม่แจ้งการชุมนุม ที่จะส่งผลกระทบต่อสังคม ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดความผิดทางอาญาตามมาตรา 10 และ มาตรา 12 ยังมีความไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และควร ได้รับการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

2.2 ความเหมาะสมของมาตรการทางอาญา

เมื่อมาตรา 10 และมาตรา 12 มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดระเบียบการชุมนุมและเพื่อให้รัฐสามารถที่จะ

บริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะได้ ด้วยเหตุนี้ การไม่แจ้งการชุมนุมจึงมิใช่การกระทำความผิดที่ร้ายแรง อันจะทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมทุกกรณี แต่อย่างใด

อนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากมีการแก้ไข ปรับปรุงเรื่องการไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสังคมแล้ว สามารถที่จะใช้มาตรการทางอาญาที่ระบุไว้ในมาตรา 28 ได้ เพราะมาตรการที่กำหนดไว้มิได้กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลที่ฝ่าฝืนระเบียบที่รัฐกำหนด ก่อปรกัมีรุนแรงน้อยกว่าโทษที่ปรากฏในมาตรา 431-9 ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส อีกทั้ง การกำหนดเพดานโทษปรับขั้นสูงยังทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละคนได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และหลักการในมาตรา 77 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร สมควรที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับผลของการกระทำความผิดต่อไป

3. การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 30 ได้กำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท และมาตรา 31 วรรคแรก ได้กำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (3) – (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 มีดังต่อไปนี้

(1) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร

(2) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี

(3) ไม่พกพาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งที่อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่

(4) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น

(5) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ

(6) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(7) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(8) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

เหตุที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 ก็เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบ ปราศจากอาวุธและไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร

3.1 ความเหมาะสมของการกำหนดความผิดทางอาญา

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 16 (1) - (7) อาจก่อให้เกิดความเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามอนุมาตรา 16 (1) - (7) ยังแสดงให้เห็นเจตนาของผู้ชุมนุมว่ามีได้ประสงค์ที่จะมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นโดยสงบ หากแต่ประสงค์ที่จะก่อให้เกิดเหตุชุมนุมวุ่นวายขึ้นในสังคม และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นนอกเหนือจากมาตรการทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ประกอบกับการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala In Se) อย่างหนึ่งด้วย การกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 16 (1) - (7) จึงเป็นไปตามหลักการกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตรายแล้ว

ส่วนการฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่รัฐกำหนดขึ้นมา เพื่อให้ผู้ใช้ถนนสาธารณะได้รับความเดือดร้อนในการสัญจรเกินควร และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถที่จะดูแลให้เกิดอันตรายต่อตัวผู้ชุมนุมเอง อีกทั้ง มาตรา 16 (8) ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วย เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) เป็นการกระทำความผิดทางอาญา นอกจากจะไม่สอดคล้องกับการกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตราย เพราะการฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) มิใช่กรณีที่จะก่อให้เกิดความเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นแล้ว ยังสามารถใช้มาตรการทางปกครองแทนมาตรการทางอาญาบังคับแก่กรณีดังกล่าวได้อีกด้วย

เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรา 16 เป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา 30 และมาตรา 31 บางกรณียังมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการกำหนด

ความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตรายสมควรที่จะปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตรายต่อไป

3.2 ความเหมาะสมของมาตรการทางอาญา

หน้าที่ของผู้ชุมนุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (1) - (7) เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญ หากมีการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างร้ายแรง และอาจนำไปสู่การกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เมื่อนำมาตรการทางอาญาตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ไปเปรียบเทียบกับมาตรการทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสกำหนดทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ในขณะที่มาตรา 30 กำหนดเพียงแต่โทษปรับทางอาญาเท่านั้น อีกทั้ง เพดานโทษของประเทศฝรั่งเศสก็สูงกว่าเพดานโทษที่มาตรา 30 และมาตรา 31 กำหนดไว้อีกด้วย ฉะนั้น มาตรการทางอาญาที่ปรากฏในมาตรา 30 และมาตรา 31 ของประเทศไทยจึงมีความยืดหยุ่น และเหมาะสมแก่กรณีมากกว่า เพราะทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมได้

ส่วนการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 (8) แม้จะทำให้เกิดความไม่สะดวกในการสัญจรก็ตาม แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบอย่างหนึ่งที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อบริหารจัดการการชุมนุม ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะยกเลิกมาตรการทางอาญา และนำมาตรการทางปกครองมาบังคับใช้กับกรณีดังกล่าว เช่น สั่งห้ามมิให้เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม การจำกัดพื้นที่การชุมนุม หรือการสั่งให้ยุติการชุมนุม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรา 16 (4) - (7) จะมีความเหมาะสมแล้วก็ตาม ทว่า เรื่องดังกล่าว ประมวลกฎหมายอาญาก็ได้กำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น ความผิดต่อเสรีภาพตามมาตรา 309 หรือความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา 358 เป็นต้น กอปรกับคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อความผิดที่มีโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ห้ามมิให้กำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัตินั้นอีก เว้นแต่พระราชบัญญัตินั้นจะมีเหตุผลจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีโทษที่สูงกว่าประมวลกฎหมายอาญา หรือจำเป็นจะต้องมีโทษอุปกรณ์ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีเหตุผลหรือความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีโทษแตกต่างจากประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด อีกทั้ง ประเทศที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมไว้โดยเฉพาะก็สืบเนื่องมาจากฐานความผิดและโทษที่มีอยู่เดิมไม่ครอบคลุมกับกรณีที่จะเกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมสาธารณะได้ ฉะนั้น เมื่อกฎหมายที่มีอยู่เดิมอย่างประมวลกฎหมายอาญาครอบคลุมกับกรณีที่จะเกิดขึ้นแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปกำหนดความผิดและโทษในกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งอีก การกำหนดโทษทางอาญาในมาตรา 16 (4) - (7) จึงมีความซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรที่จะยกเลิกการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาตามมาตรา 16 (4) - (7) เพื่อมิให้กฎหมายเกิดความซ้ำซ้อน โทษมีความลักลั่น และเพื่อมิให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ ซึ่งจะส่งผลดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางอาญาตามมาตรา 30 สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พ.ศ. 2562 และหลักการในมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแล้ว แต่มาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 บางอนุมาตรายังมีความไม่เหมาะสมกับลักษณะการกระทำความผิด และมีความซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา จึงควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะจะต้องอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่ง และรัฐจะจำกัดเสรีภาพได้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ความสงบสุขของสังคม และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายที่จะมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่เป็นกฎหมายที่สร้างภาระให้แก่ผู้ชุมนุมเกินสมควร

จากผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีบางบทบัญญัติที่กำหนดความผิด และมาตรการทางอาญาที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการกำหนดความผิด แนวคิดการกำหนดโทษทางอาญา ตลอดจนหลักการที่ปรากฏในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งสมควรที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

1. แก้ไขปรับปรุงเรื่องการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือ กำหนดให้แจ้งเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่หากไม่แจ้งแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างร้ายแรงเท่านั้น

2. บทบัญญัติใดที่มีความซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา และทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความกฎหมาย ควรที่จะต้องพิจารณาว่า ยังมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีบทบัญญัติดังกล่าวอยู่หรือไม่ หากไม่มีความจำเป็นก็ควรยกเลิกความผิด

และโทษนั้นเสีย

3. การบังคับใช้มาตรการทางอาญาควรนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่ร้ายแรงเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อมิให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อประเทศ

ไทยอย่างมาก ฉะนั้น หากการกระทำความผิดเป็นเพียงการก่อความรำคาญ หรือมิใช่การกระทำความผิดอย่างร้ายแรง และสามารถที่จะนำมาตรการอื่นๆ มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวได้ก็ควรนำมาตรการอื่นๆ มาใช้บังคับแทนมาตรการทางอาญา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย).
- วารุณี วัฒนประดิษฐ์. (2551). *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ.
- แวกส์, เรย์มอนด์. (2555). *กฎหมาย: ความรู้ฉบับพกพา [Law : a very short introduction]* (ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2558). *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาต่างประเทศ

- Ashworth, Andrew. (2006). *Principle of Criminal Law*. (5th edition). Oxford: Oxford University Press.
- Justia US Law. (2020). *2020 California Code Penal Code*. Retrieved from <https://law.justia.com/codes/california/2020/code-pen/part-1/title-11/>
- Legifrance. (2021a). *Code de la defense*. Retrieved from https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000006151486/#LEGISCTA000006151486
- _____. (2021b). *Code de la sécurité intérieure*. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000025508382/>
- _____. (2021c). *Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de reunion*. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025148185/>
- _____. (2021d). *Loi n 55-385 du 3 avril 1995 relative a l'etat d'urgence*. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000025508382/>
- The National People's Congress of the People's Republic of China. (2021). *Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations*. Retrieved from http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383911.htm