

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การชุมนุมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรองรับตามหลักสากล ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (ICCPR) ตามข้อ 21¹ โดยประเทศไทยก็เช่นเดียวกันได้รองรับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 14² เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63³ ก่อนที่จะถูกยกเลิกไปหลังจากมีการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา ซึ่งต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44⁴ โดยมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เหตุผลใน

¹ ข้อ 21 สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดคัดค้านการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมายและจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

(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.)

² มาตรา 14 ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคมการอาชีพ

³ มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัด เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณี

การชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

⁴ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ ให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ซึ่งถือว่าเป็นการรองรับหรือคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม และในทางกลับกันเพื่อเป็นการควบคุม การชุมนุมให้เป็นไปตามครรลองคลองธรรมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยการชุมนุม ในที่สาธารณะ⁵ หมายถึง การรวมตัวอย่างเปิดเผยในพื้นที่กลางแจ้งที่มีลักษณะเปิดโล่งของบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้อง ในเรื่องเดียวกัน และบุคคลทุกคนอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี ในแง่นี้ ผู้เข้าร่วมชุมนุมแต่ละคน แต่ละการกระทำย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งซึ่งไม่อาจแบ่งแยกได้ของการรวมตัวแสดงความคิดเห็น ครั้งนั้น โดยเหตุนี้ กฎหมายถือว่าผู้เข้าร่วมการชุมนุมแต่ละคนจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เช่นเดียวกับกับผู้เข้าร่วมชุมนุมคนอื่น ๆ ทั้งนี้ รัฐจะต้องงดเว้นการเข้าแทรกแซง (Intervene) ในการชุมนุมโดยสงบนั้น ๆ ในทุกรูปแบบ และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ในการชุมนุมโดยสงบด้วย⁶ หนึ่ง ในการชุมนุมสาธารณะผู้ชุมนุมมักใช้การเดินขบวนร่วมด้วย ซึ่งการเดินขบวนในที่สาธารณะ (Manifestation in a Public Place) หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลที่มารวมตัวชุมนุมกันในที่สาธารณะได้เคลื่อนที่ในลักษณะเป็นขบวนไปบนสาธารณะที่อนุญาตให้ บุคคลทั่วไปผ่านไปมาโดยอิสระ เช่น ถนน สวนสาธารณะ ลานสาธารณะ พร้อมกับ อภิปรายแสดงความคิดเห็นและการแสดงรูปแบบต่าง ๆ เพื่อชักชวนโน้มน้าวประชาชนจำนวนมาก ให้เห็นด้วยและสนับสนุนเจตจำนงหรือข้อเรียกร้องของกลุ่มตน การเคลื่อนขบวนไปบน ทางสาธารณะนอกจากจะใช้วิธีเดินเท้าแล้ว ยังใช้ยานพาหนะและเครื่องอุปกรณ์อื่น ๆ ร่วมด้วย

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2552). เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด. *บทบัญญัติ*, 65 (4). หน้า 1-38.

⁶ กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 264.

จึงอาจเรียกการชุมนุมเรียกชื่อลักษณะนี้ว่า การเคลื่อนขบวน โดยทั่วไป การชุมนุมสาธารณะมีหลักการสำคัญอยู่ 6 ประการ ซึ่งใช้บังคับทั้งต่อผู้ชุมนุมและต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷ ดังนี้

หลักการที่ 1 ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุม (Presumption in Favors of Holding Assemblies) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสันติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ที่บุคคลควรมีโดยปราศจากการควบคุมกีดกัน ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มียกเว้นโดยกฎหมายอย่างชัดเจน ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้ และผู้ที่ปรารถนาจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องไม่ถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน นอกจากนั้น ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุมนี้ควรจะได้บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนด้วย

หลักการที่ 2 รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบ หลักการข้อนี้เรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนสร้างกระบวนการต่าง ๆ ภายในระบบราชการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าบุคคลสามารถมีเสรีภาพในการแสดงออกและสามารถเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบได้อย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติการชุมนุมโดยสงบต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการและโดยระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็น

หลักการที่ 3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย⁸ (Legality) ข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดใด ๆ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมหรือแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมต้องมีฐานอ้างอิงตามกฎหมายได้ และกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้อง (Compatible) กับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้งจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าถึงและตรวจสอบได้ว่าการกระทำของตนจะฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่และผลของการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นคืออะไร ซึ่งหลักการข้อนี้ คือ หลักนิติรัฐ (État de droit) นั่นเอง

หลักการที่ 4 หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality) หลักการข้อนี้เรียกร้องว่าข้อจำกัดหรือมาตรการใด ๆ ที่จะใช้บังคับกับเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องได้สัดส่วนและเป็นไปโดยพอสมควรแก่เหตุ⁹ หมายความว่า รัฐต้องใช้มาตรการที่มีความรุนแรงหรือผลกระทบน้อยที่สุดก่อน ในกรณีที่มาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดไม่เป็นผลจึงเพิ่มระดับของการดำเนินการให้เข้มข้นขึ้นตามลำดับ ส่วนการสลายการชุมนุมนั้นให้ถือเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะกระทำ เพราะเหตุว่าเป็นการทำลายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุม หลักการข้อนี้

⁷ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 1-38.

⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2557). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 123-127.

⁹ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน. (2549). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 29-35.

เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งการต้องใช้ดุลยพินิจและพิจารณาในการวินิจฉัยสั่งการด้วยความระมัดระวังสำหรับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี ไม่ใช่ใช้ออกคำสั่งแบบเหวี่ยงแห เป็นต้นว่า การออกคำสั่งห้ามการเคลื่อนขบวนที่ครอบคลุมถนนทุกสายในเมือง โดยไม่พิจารณาสถานการณ์เฉพาะที่เป็นปัญหาอย่างแท้จริง

หลักการที่ 5 หลักความโปร่งใส (Transparency) และธรรมาภิบาล (Good Government) สาธารณชนควรได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับชื่อและที่อยู่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะและเพื่อเป็นหลักประกันว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้โดยไม่มีอุปสรรคจากระบบงานของรัฐ และเป็นข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัยเชื่อถือได้ จึงควรมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายด้วย

หลักการที่ 6 หลักความเสมอภาค (Equality) หลักการข้อนี้มุ่งรับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม (Right to Freedom of Public Assembly) โดยสงบและสันติอย่างเสมอภาคกัน ในกฎหมายของรัฐและในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ¹⁰ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุความแตกต่างของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อต่อศาสนา ทัศนคติการเมือง หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน ชชาติกำเนิด หรือสถานภาพอื่น ๆ หลักความเสมอภาคยังใช้บังคับครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดการชุมนุมและการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยสมัครใจทั้งโดยปัจเจกบุคคลและองค์การ โดยชนกลุ่มน้อยและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยบุคคลสัญชาติของรัฐและคนต่างด้าว รวมตลอดถึงบุคคลไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และนักท่องเที่ยว จะต้องได้รับสิทธิดังกล่าวนี้อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้วจะเห็นได้ว่ามีข้อบกพร่องที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักทั่วของการชุมนุมสาธารณะและบทบัญญัติ โดยยังไม่มี ความชัดเจนซึ่งอาจเป็นปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมาย กล่าวคือ ตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 23¹¹ และมาตรา 24¹²

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 127-129.

¹¹ มาตรา 23 ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะรายงานให้ศาลทราบกับประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมาตรของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีการให้คำนิยามหรือกำหนดลักษณะของคำว่า “กระทำใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรง” ไว้ จึงอาจจะเป็นปัญหาในการตีความว่าการกระทำอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะรุนแรง ซึ่งย่อมมีผลกระทบกับผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในการดูแลการชุมนุม มาตรา 25 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา 25 ให้ผู้ชุมนุมต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุดซึ่งจะเห็นได้ว่าตามมาตรา 25 ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และไม่จัดให้มีการตรวจสอบหรือทบทวนคำสั่งดังกล่าวโดยผู้ออกคำสั่งเองหรือโดยผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป ชัดกับหลักทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง และขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย

ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุม โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

¹²มาตรา 24 เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุม โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุม โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(2) คั่น ขีด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น

(3) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21

(4) มีคำสั่งห้ามมิให้การกระทำใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมให้นำความในมาตรา 19 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

บัญญัติ ประกอบกับมาตรา 9¹³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์หาแนวทาง ในการแก้ไขปัญหา รวมถึงให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามกฎหมายได้มากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาและค้นคว้าความเป็นมาแนวคิดทฤษฎี และความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการ กระทำลักษณะรุนแรงตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายไทยและ กฎหมายต่างประเทศ

¹³มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมี ลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สิน ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

2. พิจารณาหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาถึงการกระทำที่มีลักษณะรุนแรงตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวคิด ทฤษฎี ในเรื่องการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะต่อศาลยุติธรรม
4. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวคิด ทฤษฎี ในเรื่องความเหมาะสมในการคัดค้านต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง
5. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25 ในประเด็นปัญหาการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการในลักษณะรุนแรง

3. สมมติฐานของการศึกษา

มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 วางหลักว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้พนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย และมาตรา 25 วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

บทบัญญัติดังกล่าวมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. “ลักษณะรุนแรง” เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีข้อความชัดเจนเพียงพอว่า ผู้ชุมนุมจะต้องกระทำการใดอันจะเป็นลักษณะรุนแรง โดยยังไม่มียกเว้นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงพอที่จะใช้เพื่อการพิจารณาของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาถึงลักษณะรุนแรงนี้เป็นไปโดยไม่มี ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงควรมีการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าว เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์นำมาเป็นแนวทางการพิจารณาของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

2. บทบัญญัติมาตรา 25 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ชุมนุมคัดค้านคำสั่งต่อศาลยุติธรรม โดยให้ยื่นการคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้

เพื่อเป็นช่องทางให้มีการแก้ไขคำสั่งดังกล่าว โดยอาจมีการทบทวนทั้งทางด้านความชอบด้วยกฎหมายและในด้านความเหมาะสมของคำสั่งได้ ดังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 46¹⁴

3. การคัดค้านคำสั่งต่อศาลยุติธรรม เป็นบทบัญญัติที่ไม่มี ความเหมาะสมเนื่องจาก กำหนดให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดพิจารณาคดีดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนี้ คดีดังกล่าวจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นประเด็นในการศึกษา เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือเยียวยา ในปัญหานี้ต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาในเรื่องการกระทำลักษณะรุนแรงตามนัยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อทราบถึงความหมายและเจตนารมณ์แนวความคิดว่ามีความเป็นมาอย่างไร และศึกษาถึงแนวความคิดในเรื่องการกระทำลักษณะรุนแรงของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศว่ามีประวัติความเป็นมาอย่างไรและมีแนวทางการพิจารณาความผิดอย่างไร นอกจากนี้ยังศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนศึกษาการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยศาลที่มีความเหมาะสม

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งวิจัยเอกสารในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งจะทำการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันมีลักษณะรุนแรงตามนัยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ศึกษาการคัดค้านคำสั่งต่อผู้มีอำนาจ

¹⁴มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการ เพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

และต่อศาลยุติธรรม จากตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือ ตำรา บทความ รายงาน คั่นคว้า
วิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ ยังศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคัดค้าน
คำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในกรณีและผู้ชุมนุมกระทำการในลักษณะรุนแรง
ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
2. ทำให้เข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแล
การชุมนุมสาธารณะในกรณีและผู้ชุมนุมกระทำการในลักษณะรุนแรงตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ
3. สามารถอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์
ปกติของระบบกฎหมายไทย
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแล
การชุมนุมสาธารณะในกรณีและผู้ชุมนุมกระทำการในลักษณะรุนแรง
5. ค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคัดค้านคำสั่งของ
เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในกรณีและผู้ชุมนุมกระทำการในลักษณะรุนแรงตาม
พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558