

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลักการพื้นฐาน¹ ที่สำคัญของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ จนกลายเป็นเสรีภาพที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 ได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไว้ แต่การชุมนุมนั้นจะต้องเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ไม่ล่วงล้ำหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธและไม่เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การชุมนุม (Non-Participant) สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิด การรวมกลุ่มกันหรือสมาคมกัน ตลอดจนการชุมนุมโดยสงบ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่พลเมืองสามารถกระทำได้โดยสิทธิในการชุมนุมนั้นหาได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) ที่ผู้ชุมนุมจะทำอะไรก็ได้ แต่สิทธิในการชุมนุมเป็นสามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ (National Security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) การคุ้มครองสาธารณะหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of Public Health or Morals) หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สาธารณะ ตลอดจนคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the Right and Freedoms of the Others) ภายใต้สังคมประชาธิปไตย

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจึงมีการกำหนดไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะอันมีลักษณะรุนแรงบัญญัติอยู่

¹สมชาย ปราศิลปะกุล และคณะ. (2558). *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*. รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 463.

ในมาตรา 25 ซึ่งกำหนดว่า กรณีผู้ชุมนุมสาธารณะกระทำการอันมีลักษณะรุนแรง ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

1) ปัญหาการพิจารณาการกระทำอันมีลักษณะรุนแรง

โดยที่พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะอันมีลักษณะรุนแรง บัญญัติอยู่ในมาตรา 25 ซึ่งกำหนดว่า กรณีผู้ชุมนุมสาธารณะกระทำการอันมีลักษณะรุนแรง โดยมีได้ยกตัวอย่างการกระทำที่ถือว่าการกระทำอันมีลักษณะรุนแรงไว้ให้ชัดเจน แต่กลับบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้าง ให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะในการที่จะวินิจฉัยว่าพฤติกรรมใดบ้างที่ควรถือเป็นการกระทำอันมีลักษณะรุนแรง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาต่าง ๆ หลายประการ และโดยหลักการทางกฎหมายแล้ว บุคคลจะต้องรู้ชัดเจนว่ามีบทบัญญัติกำหนดให้ควรปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตนในการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ในกรอบที่รัฐต้องการ เพื่อให้การพิจารณาการกระทำอันมีลักษณะรุนแรงนี้ มีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และสามารถใช้เป็นแนวบรรทัดฐานได้

2) ปัญหาการคัดค้านคำสั่งเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมในกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ มีลักษณะรุนแรง

โดยที่พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะอันมีลักษณะรุนแรง บัญญัติอยู่ในมาตรา 25 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ชุมนุมคัดค้านคำสั่งต่อศาลยุติธรรม โดยให้ยื่นการคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ (Rechtstaat) ถือเป็นหลักสำคัญในการปกครอง การให้สิทธิประชาชนในการอุทธรณ์เป็นหลักประกันสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ เป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาทบทวนในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในระดับหนึ่ง² ซึ่งได้อธิบายแสดงเหตุผลถึงความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณามาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมเห็นว่าเป็นการกระทำอันมีลักษณะรุนแรงให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา นี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่ามิได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้รับแจ้งคำสั่งให้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำต่อเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชา (commander) เหนือชั้น

²ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. หน้า 375.

ของผู้แจ้งคำสั่ง จึงเป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการโต้แย้งคัดค้าน (Dispute) คำสั่งที่สั่งให้ ผู้ชุมนุมยุติการกระทำ เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งทบทวนตรวจสอบคำสั่งของตนใน ชั้นเบื้องต้น ระบบตรวจสอบคำวินิจฉัย (Decision) ในการสั่งห้ามของเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุม สาธารณะ แม้เจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะจะมีอำนาจในการสั่งยุติการชุมนุมได้ในกรณีที่ มีความชัดเจนว่าการชุมนุมดังกล่าวมีลักษณะรุนแรง แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมีการ ระบบ การตรวจสอบคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้ง ในกรณีที่ผู้ชุมนุมสาธารณะที่จะจัดการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ระบบตรวจสอบ คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถมีได้ คือ การอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน และโดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 44 ว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนด ขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้ง คำสั่ง ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ เพื่อเป็นช่องทางให้มีการเยียวยาโดยแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งอาจมีการทบทวนทั้งทางด้าน ความชอบด้วยกฎหมายและในด้านความเหมาะสมของคำสั่ง ดังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 44³ ประกอบมาตรา 46⁴

3) ปัญหาความเหมาะสมของศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

โดยที่มาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติ การกระทำที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมเห็นว่าเป็นการกระทำอันมีลักษณะรุนแรง ให้ยื่นคำร้องคัดค้าน ต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายใน

³ มาตรา 44 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับ ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

⁴ มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือ ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้น ไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจ แทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

เวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา ๙ ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด โดยจะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะได้ใช้อำนาจในการสั่งให้ยุติการชุมนุมซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทำโดยยังไม่มีเหตุให้สั่งให้ยุติการชุมนุมได้ จึงเป็นคดีพิพาทจากการที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้ง การสลายการชุมนุมในลำดับต่อไปนั้น การกระทำของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการสลายการชุมนุมดังกล่าวก็เป็นการกระทำทางปกครอง (Administrative action) เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทำโดยยังไม่มีเหตุให้มีการสลายการชุมนุมทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ หรือทำให้ทรัพย์สิน (Property) ของผู้ชุมนุมเสียหายนั้น เป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิพากษาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมได้ และศาลปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและมีเกณฑ์ที่แสดงออกถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองอันได้มาแต่อำนาจมหาชน เช่น คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครอง และเนื่องจากองค์กรศาลแต่ละศาลนั้น ไม่ว่าศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมจะมีหน้าที่ในการพิจารณาคดีพิพาทตามขอบเขตและอำนาจของศาลของตน ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา และมีคำพิพากษาสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง และมีคำพิพากษาให้ใช้เงินในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ซึ่งศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจในการพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ คงมีเพียงอำนาจในการพิพากษาไม่ให้นำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาใช้บังคับเท่านั้น ดังนี้ การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ให้อุบัติการชุมนุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณา จึงเห็นเป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางปรับปรุงมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย

1) บทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น เป็นบทบัญญัติที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่จะพิจารณาว่า พฤติการณ์ใดควรเป็นกระทำการอันมีลักษณะรุนแรง เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะกว้างให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย โดยที่ไม่มีแนวทางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณา ดังนั้น แนวทางการพิจารณาจึงอาจออกมาในลักษณะหลากหลาย ไม่มีมาตรฐาน เพื่อช่วยให้แนวทางการพิจารณาเรื่องการทำอันมีลักษณะรุนแรงชัดเจนขึ้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยควรจะบัญญัติให้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรม (Concrete) มากขึ้นและเป็นการป้องกันมิให้เจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะพิจารณาสั่งยุติการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นการตัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกทางความคิด การรวมกลุ่มกันหรือสมาคมกัน ตลอดจนการชุมนุมโดยสงบ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่พลเมืองสามารถกระทำได้ พิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า น่าจะนำแนวคำวินิจฉัยพฤติการณ์กระทำมา กำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณา ซึ่งกรณีที่ว่านี้คือ การกระทำมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม และการกระทำความผิดอาญา (Criminal Offense) มาบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ว่า การกระทำอันมีลักษณะรุนแรง หมายความว่า การกระทำที่เกิดจากเจตนากระทำการ ละเว้นกระทำการหรือพยายามกระทำการ ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำมีลักษณะที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยที่ผู้ชุมนุมจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและโดยมีอาวุธ

(2) การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยที่ผู้ชุมนุมบุกยึดสถานที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวมไปเป็นวงกว้าง หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เช่น การบุกยึดท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ สถานีขนส่งสาธารณะ หรือโรงพยาบาล

(3) การกระทำความผิดอาญา โดยที่ผู้ชุมนุมกระทำความผิดอันเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย และความผิดอันเกี่ยวกับทรัพย์

ตารางวิเคราะห์ การกระทำอันมีลักษณะรุนแรง

คำพิพากษา	การกระทำอันมีลักษณะรุนแรง
<p><u>คำพิพากษาของศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลข</u> <u>คำที่ 454/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549</u> ศาลมี คำวินิจฉัยโดยสรุปว่า เสรีภาพในการชุมนุมนี้ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และได้ บัญญัติต่อไปในวรรคสองของมาตราดังกล่าวว่าการ จำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความ สะดวกของประชาชน ที่จะใช้สาธารณะหรือเพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศ อยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แสดงให้เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ ปราศจากอาวุธแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ ลักษณะ แรก คือ เสรีภาพในการชุมนุมที่มีใช่เป็นการชุมนุม สาธารณะซึ่งในลักษณะนี้ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบ และและปราศจากอาวุธหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาจำกัดการชุมนุมมิได้ส่วนอีก ลักษณะหนึ่ง คือ เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะนี้ แม้ จะมีการชุมนุมกัน โดยสงบและปราศจากอาวุธ รัฐธรรมนูญให้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ จะจำกัดเสรีภาพได้แต่ต้องมีบทกฎหมายเฉพาะให้</p>	<p>มาตรา 4 การกระทำอันมีลักษณะ รุนแรง หมายความว่า การกระทำที่เกิดจาก เจตนากระทำการ ละเว้นกระทำการหรือ พยายามกระทำการ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การกระทำมีลักษณะที่ขัดแย้ง กับรัฐธรรมนูญ โดยที่ผู้ชุมนุมจะ ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและ โดยมีอาวุธ</p>

คำพิพากษา	การกระทำอันมีลักษณะรุนแรง
<p>อำนาจไว้ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น โดยเห็นว่าไม้ซุงและกรรไกร นั้น มีใช้อาวุธโดยสภาพ แต่หากจะเป็นอาวุธก็ได้โดยได้ใช้หรือเจตนาจะใช้</p> <p><u>คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1599/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 1862/2555</u> มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า การชุมนุมรัฐสภาประชาชนที่เข้าร่วมการประชุมบริเวณรอบรัฐสภาขัดขวางมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น มิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550</p> <p><u>คำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.426/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555</u> มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าว เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 24 ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมต่อไปได้ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด</p>	<p>(2) การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยที่ผู้ชุมนุมบุกยึดสถานที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวมไปเป็นวงกว้าง หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เช่น การบุกยึดท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ สถานีขนส่งสาธารณะ หรือโรงพยาบาล</p> <p>(3) การทำความผิดอาญา โดยที่ผู้ชุมนุมกระทำความผิดอันเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย และความผิดอันเกี่ยวกับทรัพย์</p>

การบัญญัติไว้ในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะ และผู้ชุมนุมสาธารณะที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ มีความกระจ่างชัดในการวินิจฉัยและปฏิบัติตามกฎหมาย

2) บทบัญญัติมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น กำหนดให้ผู้ชุมนุมคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่สั่งให้ยุติการชุมนุมต่อศาลยุติธรรม โดยให้ยื่นการคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด จึงเป็นการตัดสิทธิประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of State Power) เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาโดยทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในระดับหนึ่งนั้น อีกทั้ง การกำหนดให้ยื่นคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง จึงเห็นว่าควรมี การแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มข้อความต่อไปนี้ไว้ในมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จากเดิมมาตรา 25 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา 25 ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ดังนี้

มาตรา 25 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้แจ้งคำสั่งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง

วรรคสาม หากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคสอง ให้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยอุทธรณ์

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การแก้ไขกฎหมายอาจเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและต้องใช้เวลา ดังนั้น เพื่อจะลดปัญหาในการพิจารณาพฤติการณ์นี้ลง และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า จึงควรดำเนินการ ดังนี้

ประการแรก สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรออกหนังสือแจ้งเวียน (Circular Notice) ให้ทราบว่า การกระทำเช่นใดที่มีลักษณะรุนแรง เพื่อเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะได้ทราบว่ามีการกระทำใดบ้างที่ถือว่าเป็นการกระทำอันมีลักษณะรุนแรง เพื่อที่จะได้ไม่พิจารณาผิดพลาด และมีหลักเกณฑ์พิจารณาพฤติการณ์เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประการที่สอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรดำเนินการจัดให้มีการฝึกอบรม (Training) ชี้แจงให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะ ได้ทราบว่าพฤติการณ์

ไต่บังที่เป็นการกระทำอันมีลักษณะรุนแรง เพื่อเป็นการเสริมสร้างให้เจ้าพนักงานมีความเข้าใจและ
จะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

หากมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายตามที่ได้ศึกษาและเสนอแนะนี้
แล้ว จะส่งผลดีต่อการลดปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการชุมนุมสาธารณะอันมีลักษณะ
รุนแรงได้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ให้แก่เจ้าพนักงานผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะ
ในการรักษาความสงบในบ้านเมืองให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อ
ทางราชการ อีกทั้ง การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าพนักงานชั้นเหนือผู้แจ้งคำสั่งขึ้นไป
หนึ่งชั้นจะเป็นประโยชน์ในการให้มีการทบทวนตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งดังกล่าว
ซึ่งหากมีการแก้ไขความถูกต้องของคำสั่งหรือคู่กรณีพอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
แล้วก็จะเป็นการลดจำนวนข้อพิพาทซึ่งจะนำไปสู่ศาลได้ และการกำหนดให้คดีพิพาทที่อยู่ในเขต
อำนาจของศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เป็นการนำมาซึ่งความยุติธรรม
แก่ประชาชนและสังคมโดยศาลที่มีความเชี่ยวชาญและพัฒนาระบบกฎหมายปกครองของไทย
ต่อไป