



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการชุมนุมสาธารณะ : บทบาทของศาลปกครอง  
ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

จัดทำโดย  
นายสุเมธ รอยกุลเจริญ  
รหัส ๖๓๐๘๔๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตยกับการชุมนุมสาธารณะ : บทบาทของศาลปกครองในการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ<sup>๑</sup>

### ๑. บทนำ

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การทำให้ประชาชนภายในรัฐมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ โดยมีหลักการสำคัญที่ส่งเสริมหรือค้ำจุนให้เกิดเป้าหมายดังกล่าว คือ “หลักนิติรัฐ (Legal State)” และ “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” ซึ่งถือเป็นปรัชญารากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่ใช้อำนาจอธิปไตย และผู้อยู่ภายใต้การปกครอง<sup>๒</sup> ทั้งนี้ ประชาชนภายในรัฐจะมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองภายในรัฐ ซึ่งการที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางการเมืองเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการแสดงออกทางด้านความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอาจนับได้ว่าเป็นเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐหนึ่งๆ ก็ว่าได้ กล่าวคือ ในประเทศที่ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในระดับสูงย่อมหมายความว่าประเทศนั้นเป็นประเทศที่มีการปกครองที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้าม หากประเทศใดจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างเข้มงวด ประเทศนั้นย่อมไม่ใช่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งหากมีการใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยปราศจากการควบคุม หรือไม่มีขอบเขต ย่อมอาจทำให้เกิดความไม่สงบวุ่นวายขึ้นภายในรัฐได้ ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ได้หมายความว่าประชาชนต้องมีเสรีภาพด้านต่างๆ รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ

สำหรับในประเทศไทยนั้น การชุมนุมที่มีขึ้นในที่สาธารณะในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีแนวโน้มและทิศทางที่เพิ่มมากขึ้นในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมทางการเมือง การชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ หรือการชุมนุมทางสังคม นอกจากนี้ การชุมนุมที่เกิดขึ้นยังมีแนวโน้มที่จะเป็นไปโดยใช้ความรุนแรงและทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นอยู่เสมอ การแก้ไขปัญหาการชุมนุมในช่วง

<sup>๑</sup> รองประธานศาลปกครองสูงสุด

<sup>๒</sup> สิทธิกร ศักดิ์แสง. “ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนำหลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรมมาใช้ในรัฐธรรมนูญไทย”. การปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรมกับปรัชญากฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. ๕ โรงพิมพ์เดือนตุลา ธันวาคม ๒๕๕๕ หน้า ๑ - ๒๙

ที่ผ่านมาประสบปัญหาเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากความซับซ้อนของปัญหาที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการชุมนุมได้ตามแนวทางที่ควรจะเป็น ตัวอย่างที่ชัดเจนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาเช่น การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในช่วงปี ๒๕๕๑ การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ “นปช.” ในช่วงปี ๒๕๕๓ หรือการชุมนุมของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ “กปปส.” ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทั้งยุทธวิธีของกลุ่มผู้ชุมนุมที่หมิ่นเหม่กับการกระทำผิดกฎหมายหลายบทหลายมาตรา หรือการตั้งข้อกล่าวหาของฝ่ายรัฐที่มากเกินไปจากความเป็นจริง หรือกระทั่งการใช้กำลังทหารเข้ามาจัดการกับผู้ชุมนุม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว ดูเหมือนว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะเป็นทางออกในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เข้ามาวางระบบในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีระบบ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง โดยไม่มีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการที่กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้อย่างกระชั้นชิด รวมถึงการโต้แย้งการดำเนินการต่างๆ ต่อฝ่ายตุลาการ ที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเข้มงวด ตลอดจนข้อห้ามต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติในการชุมนุมสาธารณะซึ่งอาจส่งผลทำให้การชุมนุมสาธารณะตามความเป็นจริงแล้ว แทบจะไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกเลย

ในประเด็นเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่เฉพาะในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อระงับมิให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้ว) แต่ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ กลับไม่ได้กำหนดให้การดำเนินการอื่นๆ อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดกำหนดให้ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นศาลใดศาลหนึ่งที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัตินี้ไปทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องกลับไปใช้หลักการทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจของศาลแต่ละแห่ง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น หากขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองและอำนาจของศาลยุติธรรมย่อมอาจไม่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนว่าคดีพิพาทที่เกิดขึ้นต้องนำไปยื่นฟ้องต่อศาลใด

แต่โดยที่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะ ส่วนใหญ่และที่สำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือออกกฎต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น) ดังนั้น จึงทำให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง และกฎ ซึ่งก็คือ ศาลปกครอง ต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ หากผู้ชุมนุมสาธารณะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้ว ผู้ชุมนุมสาธารณะสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อ

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวได้ ศาลปกครองจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งในทางหนึ่ง อาจมองได้ว่า ศาลปกครองกลายเป็นศาลที่ต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งทำให้มองได้ว่าศาลปกครองเป็นศาลที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ว่าได้

บทความนี้ มุ่งหมายที่จะศึกษาให้เห็นว่าหลักการสำคัญของการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยแสดงให้เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นมาใช้บังคับ เป็นเพียงการกำหนดกรอบในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเท่านั้น นอกจากนี้ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ยังถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นคดีปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งทำให้เห็นว่า ศาลปกครองต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมไว้โดยอย่างชัดแจ้ง ซึ่งในบางกรณี ศาลยุติธรรมต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย ทำให้ต้องมีการแยกแยะว่าการกระทำใดถือเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยจะมุ่งเน้นไปที่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

## ๒. สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะภายใต้ระบบกฎหมายไทย

การชุมนุมสาธารณะ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าผูกพันแล้ว โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)<sup>๓</sup> ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบและสันติ ไว้ในข้อ ๒๑ ดังนี้

*“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.”*

<sup>๓</sup> International Covenant on Civil and Political Rights สืบค้นได้จาก <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (สืบค้นเมื่อ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓)

กระนั้น เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ยังคงไม่มีความชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมมากนัก และยังไม่มีความชัดเจนว่า การชุมนุมสาธารณะเป็น “สิทธิ” ที่ประชาชนที่มีอยู่แล้ว หรือต้องมีการขออนุญาตจากรัฐในการใช้เสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ ที่สำคัญ ได้แก่

**พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗** เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฏอัยการศึกจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะกระทำได้เมื่อประเทศชาติอยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้น โดยกฎหมายกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือผู้บังคับบัญชาทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ ซึ่งสามารถประกาศเฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุมคือ มาตรา ๑๑ (๑) ที่กำหนดว่าการห้ามนั้นให้อำนาจที่จะห้ามมิว่าชุมนุมกัน โดยทั่วไป ภายหลังจากการประกาศกฏอัยการศึกแล้ว มักจะมีประกาศห้ามชุมนุมติดตามมาด้วย

**พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘** เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันกับ*กฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึก* โดยจะมีผลบังคับตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะสามารถกระทำได้ในเวลาที่ประเทศชาติอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบ หรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันภัยพิบัติ ความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันเกิดขึ้นมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องประกาศพื้นที่และจะหมดอายุภายใน ๓ เดือน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุม คือ มาตรา ๙ (๒) ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยมีบทกำหนดโทษในมาตรา ๑๘ ที่กำหนดว่ากรณีหากมีผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

**พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑** เป็นกฎหมายที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ ๆ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

หรือ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดการห้ามเข้าออกพื้นที่ อาคาร สถานที่ เส้นทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ โดยที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แต่เพียงกำหนดหลักการโดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียดวิธีการขั้นตอนที่เกี่ยวกับการชุมนุม อาทิ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักการว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ คือ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ไม่สงบหรือมีอาวุธก็ย่อมไม่เข้าเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” โดยบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๔๔ ดังนี้

*“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ*

*การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”*

จึงมีความชัดเจนว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นมาใช้บังคับนั้น เป็นเพียงการจัดระเบียบ วางหลักเกณฑ์และควบคุมการใช้เสรีภาพดังกล่าวให้เป็นไปโดยชอบ ไม่สร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะจึงไม่ใช่กรณีที่ต้องมีการขออนุญาต แต่เป็นเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่แล้ว การใช้เสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่พึงกระทำได้ ดังนั้น โดยหลักแล้วการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นสิทธิที่ประชาชนมีอยู่แล้ว เช่นเดียวกับสิทธิพลเมืองอื่นๆ เช่น สิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองเอาไว้แล้ว เพราะฉะนั้น การใช้สิทธิดังกล่าวจึงไม่ต้องผ่านระบบการขออนุญาตจากผู้มีอำนาจภายในรัฐ ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ จะใช้แค่คำว่า “เสรีภาพ” เท่านั้นก็ตาม

ระบบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุม มิใช่ระบบการขออนุญาตชุมนุม ประชาชนย่อมสามารถชุมนุมได้โดยเสรี เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบก่อนเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะจึงกลายเป็นทั้งเสรีภาพและสิทธิของประชาชนที่จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพต่างๆ ได้โดยไม่ได้มีข้อจำกัด ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

### ๓. ความเป็นมา สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืน

นับแต่อดีตที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ๔ ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ ครั้งที่สามเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔

ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดที่จะตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมาบังคับใช้และได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกายกร่าง “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....” โดยได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ ประกอบไปด้วย ๑๖ มาตรา โดยมีหลักการว่าว่าการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง ส่วนการเดินทางบนต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมง หากไม่แจ้งหรือไม่ขออนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย<sup>๔</sup>

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

<sup>๔</sup> เรวัต มีวันดี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๓๘ หน้า ๙๙ - ๑๐๓

ว่าด้วยกฏอัยการศึกและกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....” เสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยเป็นการกำหนดหลักการทางกฎหมายว่าให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง และจำกัดเวลาในการชุมนุมในที่สาธารณะ ประกอบกับให้หัวหน้าสถานีตำรวจประจำท้องที่มีอำนาจสั่งให้เลิกชุมนุมหากปรากฏพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา<sup>๕</sup>

ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๔/๒๕๕๐ โดยการนำเสนอของ พลตำรวจเอกอิสระพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ....” มีจำนวน ๒๐ มาตรา ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ และให้ผู้ที่จะจัดการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อนทุกครั้ง หากไม่ยื่นคำ ถือว่าเป็นการกระผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หลังจากนั้น ใน พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีก ๕ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ....โดยนายสภาพร มณีรัตน์กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... โดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... โดยคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. .... โดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุขกับคณะ นอกจากนี้ยังมีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. .... ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ

ภายหลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นเหตุให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้ อีกทั้งมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งตามกฎหมายรัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ต้องยื่นร่างกฎหมายเดิมภายใน ๖๐ วัน นับแต่เข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาล แต่ปรากฏว่าไม่มีการยื่นร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ตามกรอบเวลา ทำให้ร่างกฎหมายตกไป

<sup>๕</sup> วารุณี วัฒนประดิษฐ์, “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑, หน้า ๑๒๒

ต่อมาในปี ๒๕๕๗ หลังจากการประชุมของกลุ่ม กปปส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำ “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....” กลับมาพิจารณาใหม่ และเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ส.น.ช.) และได้ผ่านความเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมาย ชื่อ “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘” โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

#### ๔. “การประชุมสาธารณะ” เป็น “เสรีภาพ” และ “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรอง

##### (ก) ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ กำหนดให้ “การประชุมสาธารณะ” หมายความว่า “การประชุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการประชุมได้ ไม่ว่าการประชุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่”

การประชุมสาธารณะ จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นอย่างหนึ่งของกลุ่มบุคคล โดยการรวมตัวกัน โดยเมื่อบุคคลรวมตัวกันเพื่อแสดงออกทางความคิดเห็นอย่างหนึ่งอย่างใด จำต้องดำเนินการการตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ทุกขั้นตอน หากไม่ดำเนินการดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นย่อมเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยุติลง

การประชุมสาธารณะ อาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ แต่โดยทั่วไป การชุมนุมสาธารณะต้องมีบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลหลักที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ คือ “ผู้จัดการชุมนุม” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดคานียามของเขาไว้อย่างกว้าง โดยหมายถึง “ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมา ร่วมการประชุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น”

ดังนั้น จากคานียามดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นการชุมนุมที่ต้องมีผู้จัดการชุมนุมในทุกกรณี บุคคลที่เข้าร่วมการประชุมสาธารณะจึงไม่อาจยกข้ออ้างว่าการชุมนุมของตนเป็นการชุมนุมที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุม จึงไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะกำหนดเอาไว้

ส่วนการประชุมที่เกิดขึ้นแบบฉับพลันทันที ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “มีอบ (Mob)” ต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นการประชุมที่จัดอยู่ในคานียามของ “การประชุมสาธารณะ” ที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะกำหนดไว้หรือไม่ หากพิจารณาได้ว่าเป็นการประชุมสาธารณะ ย่อมถือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่ไม่มีการแจ้งการประชุมก่อนการประชุม

##### (ข) การดำเนินการเพื่อการชุมนุมสาธารณะ

### การประชุมสาธารณะต้องแจ้งการประชุม

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดการใช้เสรีภาพในการประชุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ระบบการแจ้งประชุม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการประชุมสาธารณะ ให้แจ้งการประชุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง” โดยในการแจ้งนั้น ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในวรรคสามของมาตราเดียวกันที่บัญญัติให้ “การแจ้งการประชุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ประชุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย”

ดังนั้น การประชุมสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องแจ้งการประชุม<sup>๖</sup> ปัจจุบัน ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการประชุมสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อกำหนดรูปแบบหรือแบบฟอร์มที่จำเป็นต้องใช้ในการแจ้งการประชุมเอาไว้แล้ว

### การประชุมสาธารณะที่ไม่ต้องแจ้งการประชุม

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้การประชุมสาธารณะในบางกรณีไม่จำเป็นต้องดำเนินการแจ้ง หรือไม่อยู่ภายใต้ระบบการแจ้งที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ มาตรา ๙ ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ การประชุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐได้จัดไว้เพื่อใช้สำหรับการประชุมสาธารณะ

---

<sup>๖</sup> การชุมนุมในต่างประเทศมีหลักการดำเนินการเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพในการประชุมสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป

**อังกฤษ** การประชุมสาธารณะต้องทำหนังสือบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพ สถานที่เส้นทาง วัน เวลา วัตถุประสงค์ จำนวนผู้เข้าร่วมและลงรายชื่อผู้รับผิดชอบ โดยต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖ วันทำการ และถ้าไม่สามารถแจ้งได้ภายในกำหนด ก็ต้องยื่นบอกกล่าวโดยเร็วที่สุด ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้ชุมนุม เว้นแต่เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะที่ครอบครองหรือดูแลโดยรัฐ

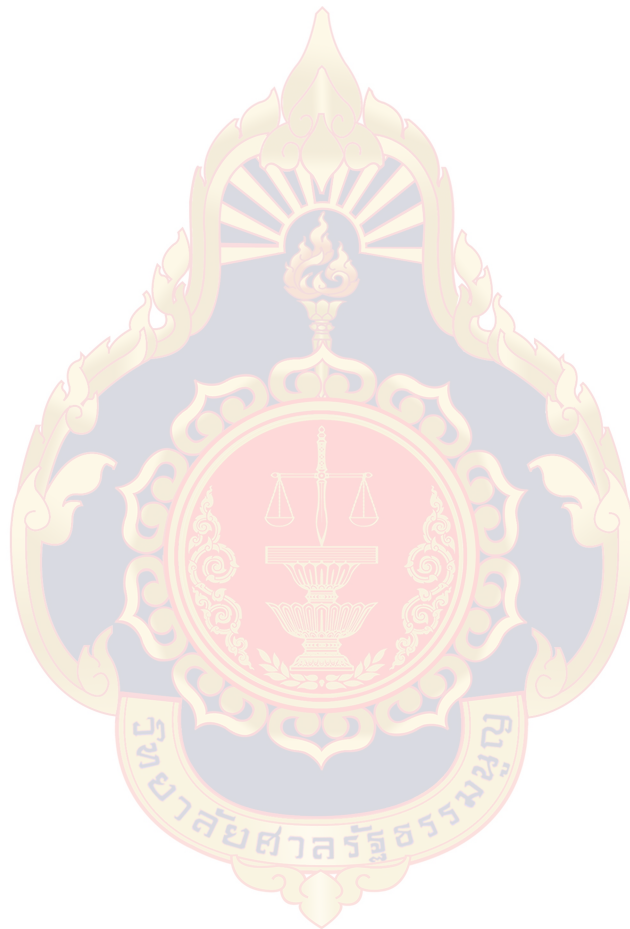
**สหรัฐอเมริกา** ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอน และวิธีการชุมนุมไว้ รัฐต่าง ๆ สามารถออกกฎหมายควบคุมสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมได้โดยอิสระ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานว่าการประชุมสาธารณะต้องแจ้งให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจล่วงหน้า เพื่อให้เจ้ามาอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัย

**ฝรั่งเศส** การประชุมสาธารณะที่ไม่มีการเดินขบวนต้องแจ้งประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง แต่ถ้ามีการเดินขบวนต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ วัน ก่อนการประชุม ต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการหรือผู้จัดเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็น วัตถุประสงค์ โดยกำหนดวัน เวลา สถานที่ ลักษณะและวิธีในการเดินขบวน จำนวนผู้ชุมนุม

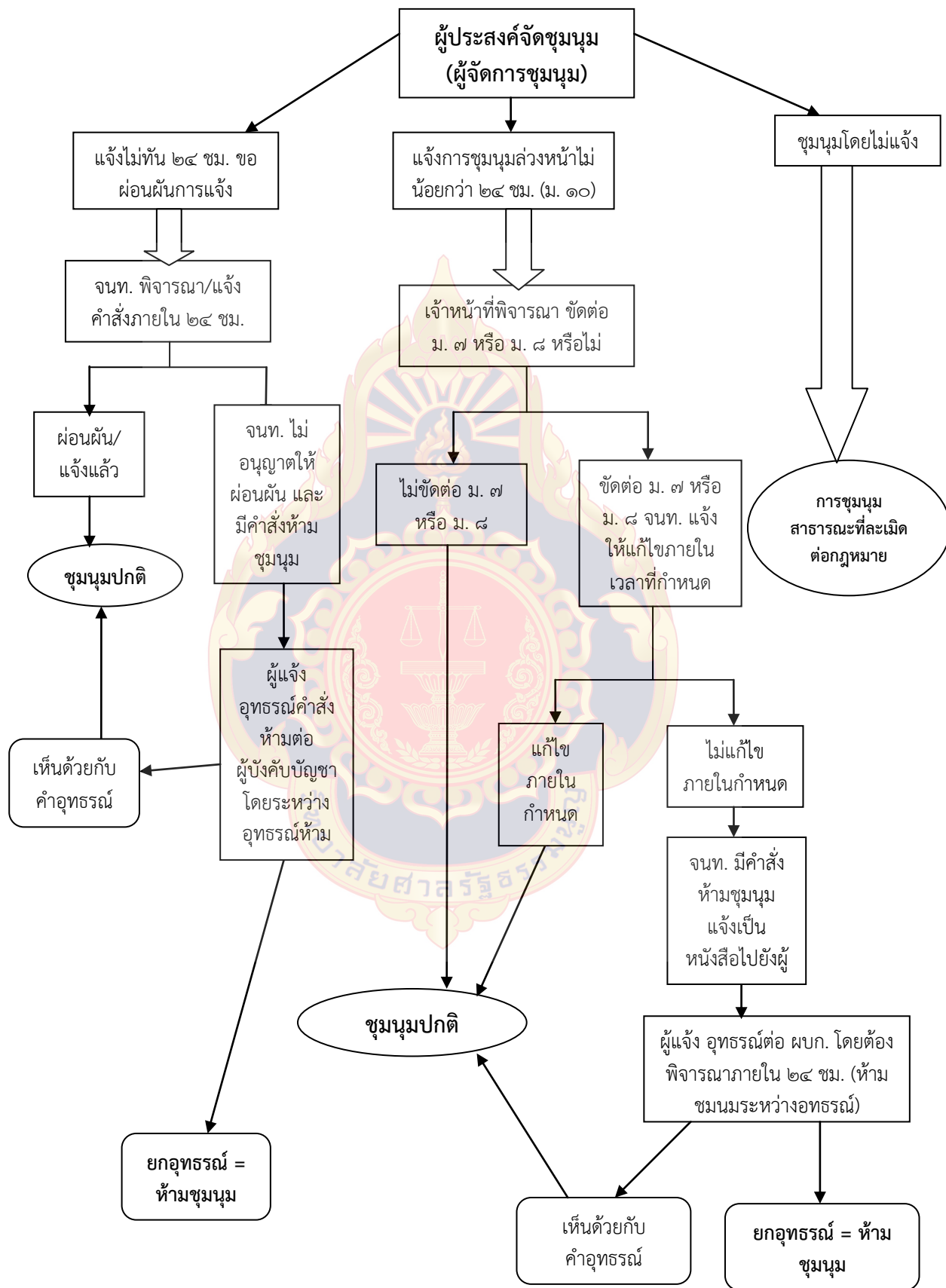
**เยอรมนี** การประชุมสาธารณะต้องแจ้งการประชุมล่วงหน้าภายใน ๔๘ ชั่วโมงด้วยวาจา โทรศัพท์ โทรสารจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หากมีความจำเป็นไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ แต่ต้องแจ้งการประชุมสาธารณะโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

**เกาหลีใต้** การประชุมสาธารณะต้องแจ้งเรื่องที่จะชุมนุม จำนวนคน วัตถุประสงค์วันเวลา สถานที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง

เมื่อพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะอยู่ภายใต้ระบบการแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ โดยไม่ใช่ระบบการขออนุญาตชุมนุม การชุมนุมสาธารณะจึงได้รับการรับรองให้เป็น “สิทธิ” ที่ประชาชนมีอยู่แล้ว โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ เพียงแต่ผู้ประสงค์จะทำการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุม และดำเนินการให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการเพื่อชุมนุมสาธารณะจะเป็นไปดังที่ได้สรุปไว้ในแผนภูมิต่อไปนี้



### แผนภูมิการดำเนินการเพื่อชุมนุมสาธารณะ



## ๕. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่หลายประการในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นได้ ซึ่งเมื่อข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อพิพาทนั้นย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่การจะพิจารณาได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะ และกลายเป็นข้อพิพาทนั้น เป็นข้อพิพาททางปกครองหรือไม่ จำต้องพิจารณาก่อนว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นกรณีของการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่

หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาการดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่นั้น ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาการกระทำทางปกครองโดยทั่วไป โดยมีสาระสำคัญ คือ การกระทำนั้นต้องมุ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในตัวของ การกระทำนั้นเองได้ เนื่องจากการดำเนินการบางอย่างในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งที่เป็นเงื่อนไขให้ปฏิบัติก่อนที่จะมีการออกคำสั่งอื่นตามมา และหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งแรก จึงจะมีคำสั่งที่สองตาม เช่น คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุม และหากปรากฏว่าผู้จัดการชุมนุมไม่แก้ไข ก็จะมีคำสั่งห้ามชุมนุม เป็นต้น แม้ว่าคำสั่งทั้งสองจะเป็นเงื่อนไขของกันและกัน แต่ก็ถือว่าแต่ละคำสั่งสามารถก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นได้เอง มิใช่เป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำคำสั่งเดียว

โดยรวมแล้ว พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง การกำหนดมาตรการใดๆ หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม ต้องปฏิบัติตาม และเพื่อการควบคุมและบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

### (ก) การกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

#### (๑) คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุม (แก้ไขก่อนมีคำสั่งห้ามชุมนุม มาตรา ๑๑ วรรคสอง)

ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ ผู้จัดการชุมนุม

การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

#### (๒) คำสั่งห้ามชุมนุม (มาตรา ๑๑ วรรคสาม)

ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ ผู้จัดการชุมนุม

การโต้แย้งอุทธรณ์: ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ต้องกระทำภายใน ๒๔ ชั่วโมง และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ

- (๓) คำสั่งปฏิเสธไม่พ้องผันระยะเวลาในการแจ้งที่จะมีการชุมนุม (มาตรา ๑๒)  
 ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ ผู้จัดการชุมนุม  
 การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (๔) คำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการชุมนุม (มาตรา ๑๘)  
 ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือผู้จัดการชุมนุม  
 การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (๕) มาตรการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา ๑๙)  
 ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมเป็นผู้รับคำสั่ง  
 นั้น และเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป กรณีที่ผู้ชุมนุมเป็นผู้รับคำสั่งนั้น  
 หรือเป็นกรณีที่มีการปิดหรือปรับเส้นทางการจราจรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๙  
 วรรคห้า  
 การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (๖) คำสั่งให้เลิกการชุมนุม (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑))  
 ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครองทั่วไป เพราะผู้รับคำสั่ง คือผู้ชุมนุม  
 การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (๗) คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุม (แก้ไขก่อนที่จะขอต่อศาลให้สั่งเลิกชุมนุม) (มาตรา  
 ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒))  
 ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครองทั่วไป เพราะผู้รับคำสั่ง คือผู้ชุมนุม  
 การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (๘) ประกาศต่างๆ ของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการชุมนุมสาธารณะ  
 ลักษณะของการกระทำ: กฎ  
 ประกาศของฝ่ายบริหารที่นำมาใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ที่มี  
 การประกาศใช้แล้ว คือ
- ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเครื่อง  
 ขยายเสียงที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศ ณ วันที่  
 ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘
  - ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุม  
 สาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘
  - ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุม  
 สาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

(ข) การกระทำอื่นๆ ที่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๙ กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และไม่สร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือขัดขวางการใช้พื้นที่สาธารณะ และหรือส่งผลกระทบต่ออาคารจราจรหรือให้เกิดผลดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งต่างๆ เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานยังมีอำนาจในการใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อประกอบ การควบคุมดูแลการชุมนุมอีกด้วย โดยเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุม ผุ้ชนในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

การมีคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมดังกล่าว อาจมีลักษณะเป็นคำสั่ง ทางปกครองได้เช่นเดียวกัน ซึ่งย่อมถูกโต้แย้งเป็นคดีปกครองโดยผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะ และยิ่งอาจถูกโต้แย้งโดยบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการมีคำสั่ง ในกรณีดังกล่าวนี้ด้วย

๖. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มิได้ให้นิยามคำว่า “ศาล” ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ว่าหมายถึงศาลใด นอกจากนี้ ยังไม่ได้กำหนดให้การฟ้องโต้แย้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อยู่ในอำนาจศาล ปกครอง จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดการชุมนุม หรือแม้กระทั่ง ศาลยุติธรรมเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า เฉพาะศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง เท่านั้น ที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้

เมื่อเป็นกรณีที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าให้ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนั้น จึง ต้องพิจารณาไปตามหลักทั่วไปที่ว่า “ศาลปกครอง” เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในกรณีใดนั้น จำต้องพิจารณาจากหลักทั่วไป ว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นหลัก ส่วนกรณีที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง หรือกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งให้อยู่ในอำนาจ ของศาลอื่น ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีดังกล่าว

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ของเจ้าหน้าที่ที่มีการใช้อำนาจที่เป็น การทำคำสั่งทางปกครองหลายกรณี ซึ่งมีข้อพิจารณาพิเศษสำหรับคำสั่งทางปกครองบางคำสั่ง ที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนพิจารณาในศาลปกครอง ดังนี้

**(ก) คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง**

**(๑) คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุมก่อนมีคำสั่งห้ามชุมนุม (มาตรา ๑๑ วรรคสอง)**

คำสั่งในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง และมีใช้ขั้นตอนหนึ่งในการออกคำสั่งห้ามชุมนุม (คำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม) สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ก่อนการฟ้องคดีต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน แต่เนื่องจากไม่มีการกำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการอุทธรณ์ตามหลักทั่วไป ทั้งนี้ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้สั้นลงได้ตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งระยะเวลาที่เหมาะสมอาจจะเทียบเคียงระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ (กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ๒๔ ชั่วโมง)

**(๒) คำสั่งห้ามชุมนุม (มาตรา ๑๑ วรรคสาม)**

เป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

คำสั่งห้ามการชุมนุมนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ห้ามไม่ให้กระทำการ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองปฏิเสธสิทธิ จึงสามารถขอทุเลาการบังคับทางปกครองได้ตามข้อ ๗๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

**(๓) คำสั่งไม่ผ่อนผันระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุม (มาตรา ๑๒)**

เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งปฏิเสธสิทธิ ไม่ใช่เป็นเพียงขั้นตอนก่อนการออกคำสั่งห้ามการชุมนุม ดังนั้น สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**(๔) มาตรการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา ๑๙**

มาตรา ๑๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ต้องดำเนินการเพื่อควบคุมและอำนวยความสะดวกในการชุมนุมสาธารณะ สามารถทำให้เกิดเป็นคดีปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ ๒ กรณีด้วยกัน คือ

การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ วรรคสี่ (๑) - (๔) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยอาจมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลว่าเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม

สาธารณณะละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นคดีพิพาทตามบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๙ วรรคสี่ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เป็นอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกัน

### (ข) กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(๑) กรณีคำขอของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ยื่นขอต่อศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุม ตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ และคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำใดที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นกรณีกฎหมายกำหนดเอาไว้แล้วอย่างชัดแจ้ง

### (๒) คำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการชุมนุม ตามมาตรา ๑๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

กรณีที่ผู้ชุมนุมต้องการชุมนุมต่อไปหลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาการชุมนุมที่ได้แจ้งไว้แล้ว ต้องดำเนินการแจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุม ภายใน ๒๔ ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการชุมนุม หากเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการชุมนุม ก็จะมีคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการชุมนุม

คำสั่งดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองที่นำไปสู่ประกาศให้เลิกชุมนุมตาม ม. ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ หากผู้ชุมนุมยังชุมนุมต่อไปย่อมถือว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตามกฎหมายการชุมนุมน่าจะออกคำสั่งไปคร่าวๆ เดียวกันคือ (๑) คำสั่งไม่ขยายระยะเวลาการชุมนุม และ (๒) ประกาศให้เลิกชุมนุม ดังนั้น หากมีการนำเอาคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการชุมนุม ตามมาตรา ๑๘ วรรค ๒ มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ย่อมเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจรับเอาไว้พิจารณาได้

### (๓) ประกาศให้เลิกการชุมนุม ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

กรณีนี้ แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจาก เป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลปกครอง และศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบ

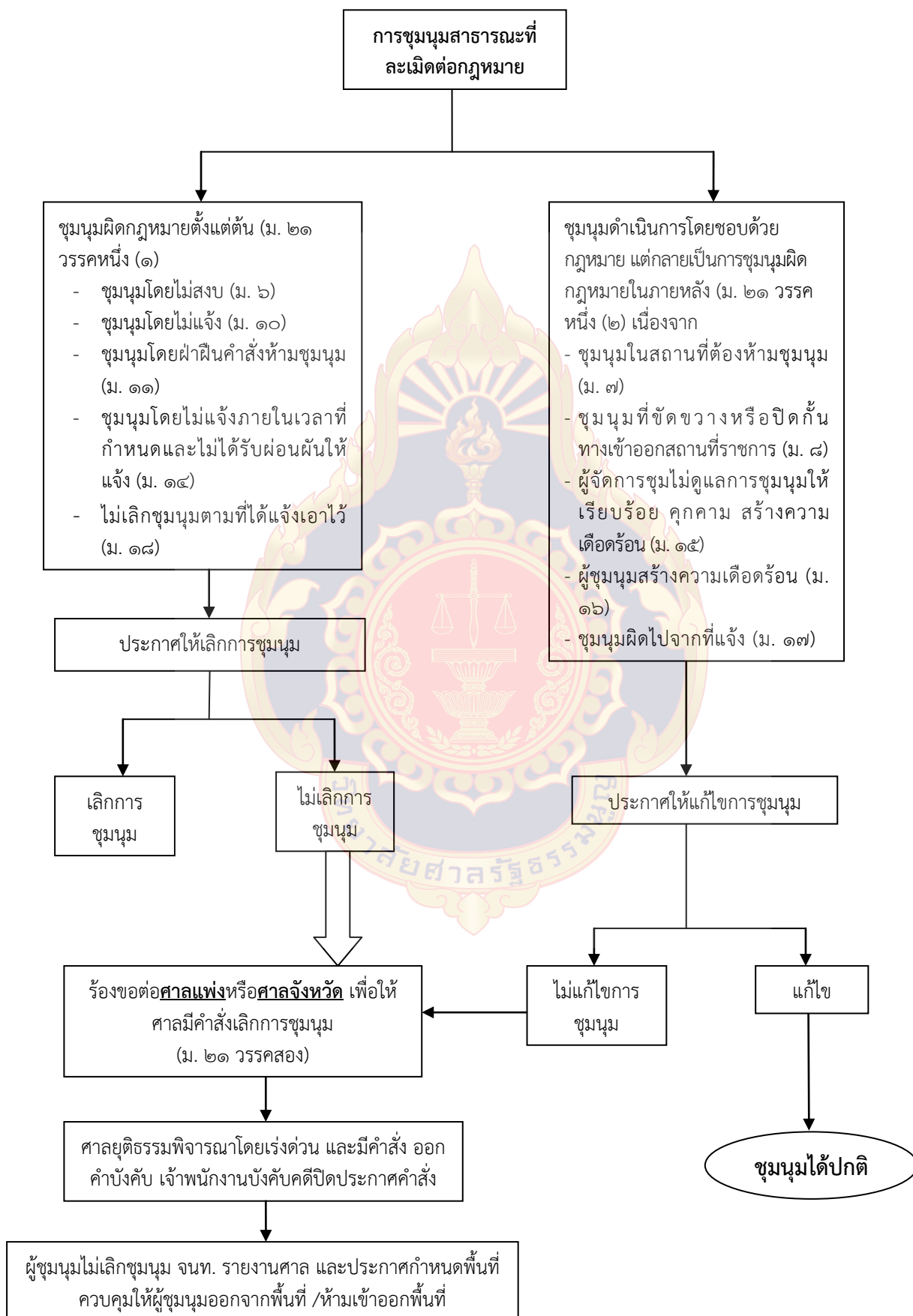
ด้วยกฎหมายของประกาศดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจจะบังคับตามประกาศดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการประชุม

**(๔) ประกาศให้แก้ไขการประชุมตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒)  
แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘**

ประกาศให้แก้ไขการประชุมในกรณีนี้ แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เหมือนกับประกาศให้เลิกการประชุมตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจาก เป็นกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งของศาลปกครอง อีกทั้ง ศาลยุติธรรมจะเป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของประกาศดังกล่าว ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้ยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเลิกการประชุม เมื่อผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศให้แก้ไขการประชุม



## แผนภูมิการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กับการชุมนุมสาธารณะที่ละเมิดต่อกฎหมาย



## ๗. บทบาทของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการชุมนุมที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยเนื่องจากการชุมนุมที่ถูกสั่งห้ามชุมนุมมาตั้งแต่แรกเริ่ม อาจเป็นเหตุอันก่อให้เกิดข้อพิพาททางปกครองและอาจถูกนำมาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ทั้งสิ้น ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจึงเกิดขึ้นได้ในหลายแง่มุม และในหลายช่วงเวลาของการชุมนุม ศาลปกครองจึงอาจเข้ามามีบทบาทที่เป็นผู้ตัดสินว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะใด เป็นไปโดยชอบ และสอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งย่อมมีผลเท่ากับว่า ศาลปกครองเป็นศาลที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ศาลปกครองจะมีบทบาทเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ก็ต่อเมื่อมีการฟ้องเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล เป็นคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยง่าย อาจแบ่งคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามลักษณะของประเภทคดีที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองยังได้บัญญัติเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างรวดเร็ว สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนที่มีอยู่ในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้ด้วย

### (๑) คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และโดยที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือ คดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีปกครองส่วนใหญ่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นคดีปกครองที่เกิดขึ้นมากที่สุดจากการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่ได้ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองในทุกกรณี จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนด้วยว่ากรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกโต้แย้งต่อศาลปกครองได้หรือไม่

### (๒) คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นบุคคลหลากหลายที่ไม่จำกัดแต่ต้องเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม หรือผู้ร่วมชุมนุม เพราะบุคคลที่เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย

จากการที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุม หรือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ ย่อมสามารถที่จะฟ้องเป็นคดีปกครองในกรณีนี้ได้

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ก็อาจถูกฟ้องเป็นคดีปกครองประเภทนี้ได้เช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่นั้นละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งไม่ตอบรับการแจ้งการชุมนุมภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น

ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยล่าช้าของเจ้าหน้าที่จึงเป็นคดีปกครองอีกประเภทหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จากการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการฟ้องเป็นคดีปกครองประเภทนี้ ก็เพื่อให้เกิดการดำเนินการโดยรวดเร็วทันแก่กำหนดระยะเวลาที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ หรือทันต่อสถานการณ์ของการชุมนุมนั่นเอง

### (๓) คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดขบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ ถือเป็นคดีปกครองที่เปิดกว้างและอาจทำให้เกิดคดีปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากทุกบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อาทิ บุคคลผู้อาศัยหรือผู้ประกอบการที่ประกอบอาชีพอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ อาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมไม่ได้กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยที่เพียงพอจนทำให้เกิดความวุ่นวาย และทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิของผู้อาศัยหรือผู้ประกอบการที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการชุมนุม นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้ประสงค์ชุมนุม ก็ยังมีสิทธิที่จะฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดได้ หากเห็นว่าตนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้ไม่สามารถชุมนุมได้ตามที่ประสงค์จะดำเนินการ เช่น ประสงค์จัดการชุมนุมในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อประท้วงกิจกรรมที่จัดขึ้นในเวลานั้น แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ตอบรับการแจ้งการชุมนุม ทำให้ไม่สามารถชุมนุมได้ตามที่แจ้งการชุมนุมไว้

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะของการชุมนุม และจะกลายเป็นคดีปกครองหลาย ๆ ประเภท พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงอาจเป็น “บ่อเกิด” ของคดีปกครอง ที่ศาลปกครองจำมีเครื่องมือและวิธีการที่ดีในการบริหารจัดการ

#### (๔) การดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท

การประชุมสาธารณะนั้น ในบางกรณีต้องดำเนินการโดยรวดเร็ว เพราะพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ ได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้ต้องดำเนินการ (เช่น การแจ้งการประชุม) หรือโดยลักษณะของการประชุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชุมนุมในกำหนดเวลาใดเวลาหนึ่งที่เจาะจงเฉพาะ เช่น ชุมนุมเพื่อคัดค้านการประชุมที่จะจัดขึ้นในอีก ๒ วันข้างหน้า ทำให้ต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเร็ว แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นและมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็ต้องดำเนินการโดยรวดเร็วเช่นกัน โดยคู่กรณีอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพาท ไม่ว่าจะเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อให้สามารถดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือตามสถานการณ์กำหนดไว้ได้

ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะจึงมักจะมีการดำเนินคดีสาขา ที่เกี่ยวกับคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทอยู่เสมอ ในบางกรณี การที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท อาจมีผลเท่ากับทำให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีไปแล้ว เช่น การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามการประชุม และโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองด้วย กรณีนี้ หากศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองของคำสั่งห้ามการประชุม ย่อมทำให้ผู้ชุมนุมสามารถทำการชุมนุมได้ ซึ่งย่อมเท่ากับว่าผู้ชุมนุมได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะแล้ว

ในท้ายที่สุด จึงกลายเป็นว่าคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะนั้น จะมีสาระสำคัญอยู่ที่คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทของศาล ซึ่งทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในศาลปกครองนี้ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะ

ปัจจุบัน การมีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในศาลปกครอง มีวิธีการดำเนินการที่หลากหลาย และมีระดับความรวดเร็ว หรือความเร่งด่วนในการพิจารณาและมีคำสั่งของศาลปกครองในระดับที่แตกต่างกันออกไป โดยเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ตั้งแต่ข้อ ๖๙ ถึงข้อ ๗๗

วิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนที่ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถรับมือกับคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะได้ด้วยความเร็ว ซึ่งอาจทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการชุมนุมนั้น<sup>๗</sup>

#### (๕) การพิจารณาพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะโดยเร่งด่วน

เพื่อให้ศาลปกครองสามารถรับมือกับคดีปกครองที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพาทให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครอง

<sup>๗</sup> โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร. ๓๓/๒๕๖๑

มีวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน<sup>๕</sup> ซึ่งทำให้ศาลปกครองสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในเนื้อหาของคดี ได้โดยเร็ว และย่อมแน่นอนว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วนนี้จะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ศาลปกครองสามารถนำมาใช้เพื่อรับมือกับคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่ศาลอาจมีระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างจำกัดได้

ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน ศาลปกครองจึงสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมได้โดยรวดเร็ว และบางกรณี ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะขึ้น ซึ่งย่อมมีผลทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ มีประโยชน์ต่อการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอยู่ เช่น กรณีคดีปกครองที่ได้แย้งคำสั่งไม่รับแจ้งการชุมนุม หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งล่าช้า ผู้ประสงค์การชุมนุมที่ได้แย้งคำสั่งไม่รับแจ้งการชุมนุม อาจดำเนินการมีการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยไม่รอคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งย่อมทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๕</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒

**ข้อ ๔๙/๒** ภายใต้บังคับข้อ ๖๑ ในกรณีตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นเรื่องที่ศาลจำต้องพิจารณาพิพากษาโดยเร่งด่วน เพราะมีกฎหมายกำหนด เวลาในการพิจารณาพิพากษาไว้เป็นการเฉพาะหรือเพราะเหตุอื่นใด ซึ่งหากจะดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน และการนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดีตามขั้นตอน ปกติอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรืออาจเป็น อุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวน รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๔๒ แล้วให้เสนอองค์คณะโดยด่วนเพื่อหารืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งโดยไม่ชักช้าให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน

ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ตุลาการ เจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ หรือตามส่วนที่ ๑ หรือส่วนที่ ๒ ของหมวด ๒ โดยแจ้งให้ คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ เพื่อทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีการอื่นใด ให้เสร็จสิ้นในวันเดียวหรือต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้ ให้แจ้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทราบเพื่อเข้าร่วมในการไต่สวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใด และให้ถือว่าวันที่เสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคนี้ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๖๒ โดยไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบตามข้อ ๖๒ วรรคสอง อีก

คู่กรณีทุกฝ่ายซึ่งได้รับทราบหรือถือว่าได้รับทราบคำสั่งศาลตามวรรคสองให้มาศาลแล้วไม่มา ในวันไต่สวน ให้ถือว่ารับทราบกระบวนการพิจารณาที่ศาลได้ดำเนินไปในครั้งนั้น และรับทราบกำหนด วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือกำหนดนัดอื่นที่ศาลแจ้งคู่กรณีที่มาศาลในขณะที่ทำการไต่สวน

ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนตามข้อ ๖๐ และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้ตุลาการผู้แถลงคดี จัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามข้อ ๖๓ ให้เสร็จสิ้นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ให้องค์คณะกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ทั้งนี้ ต้องไม่เกินเจ็ดวัน หลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคสอง และให้แจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก พร้อมสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นตามที่เห็นสมควร

การที่ศาลปกครองสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้โดยเร็ว จึงมีผลเป็นการทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นไปอย่างถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอันอาจเกิดขึ้นจากกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การทำหน้าที่ของศาลปกครองในส่วนนี้เองจึงทำให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

## ๘. บทสรุป

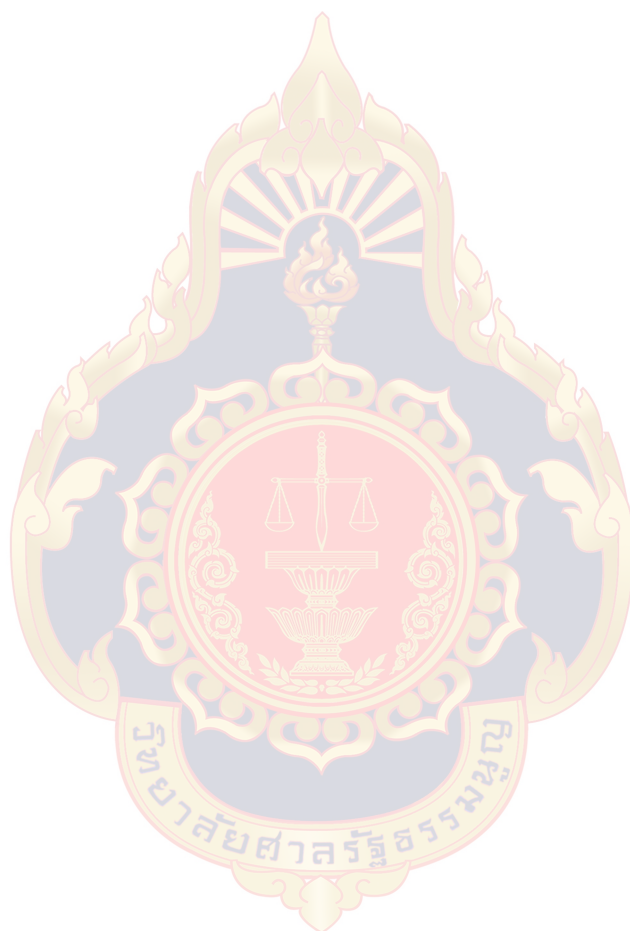
การชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เป็นการดำเนินการที่มีความซับซ้อน และส่งผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้เข้ามากำหนดกรอบในการดำเนินการเพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจากการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองอาจต้องมีบทบาทเข้าไปเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของการชุมนุมสาธารณะ โดยต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของการชุมนุมสาธารณะที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นได้เสมอ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว จะพบว่า แม้จะมีการรับรองว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการชุมนุมสาธารณะไม่ต้องการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่แท้จริงแล้ว การชุมนุมสาธารณะตามความเป็นจริงนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อห้ามด้านพื้นที่ เช่น ห้ามมิให้ชุมนุมสาธารณะใกล้กับสถานที่ราชการ วัด โรงเรียน แต่เมื่อพิจารณาพื้นที่ความเป็นจริงแล้ว สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน เฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น มีอยู่ทุกแห่งและทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสงสัยว่าอันที่จริงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้ เป็นการทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหรือไม่ ในท้ายที่สุด ผู้ชุมนุมสาธารณะก็ต้องไปชุมนุมในพื้นที่ห่างไกลผู้คนซึ่งย่อมไม่สมประโยชน์ของการชุมนุมสาธารณะที่ต้องการแสดงให้ปรากฏถึงข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อสาธารณะชน แต่ด้วยผลของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้เอง ได้ทำให้ศาลปกครองต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและอย่างมีส่วนสำคัญ เนื่องจาก กรณีพิพาทที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองนั้น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่าชุมนุมได้โดยชอบหรือไม่ เสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นกรณีพิพาทก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นจริง เนื่องจากหากมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นแล้ว เรื่องที่เกิดขึ้นต่อมาภายหลังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยลงไป (ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม) เพราะผู้ชุมนุมได้บรรลุเป้าหมายคือ มีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้ว

ศาลปกครองได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมในด้านวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อให้สามารถรับมือกับคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้อยู่แล้ว โดยมีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน และวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยเร่งด่วน ซึ่งเครื่องมือทางวิธีพิจารณาดังกล่าวย่อมสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของการชุมนุมสาธารณะได้เป็นอย่างดี การทำหน้าที่ของศาลปกครองจึงอาจ “ชี้เป็นชี้ตาย” การชุมนุม

สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ  
ในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

---



## บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : วิญญูชน ๒๕๕๐ ๒๘๘ หน้า

เรวดี มีวันดี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวิทาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๓๘

ฐากร ศิริยุทธ์วัฒนา. **หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๙ ๒๐๘ หน้า

วุฒิสาร ตันไชย. **ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙ ๒๕๒ หน้า

เรวดี มีวันดี. **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวิทาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๓๘

วารุณี วัฒนประดิษฐ์. **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙

สันทนา แก้วตา. **อำนาจหน้าที่และภารกิจของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**. วิทยานิพนธ์. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙

วัชรวิชัย สาร. **การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง**. กรุงเทพฯ : เมฆขาว, ๒๕๔๕ ๒๑๑ หน้า

สุพิศ ปราณีตพลกรัง. **กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๙ ๙๖ หน้า

ณัฐพงศ์ มหามันท์โพธิ์. **บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓