

บทวิเคราะห์คดี : ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
กรณีศึกษาการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567)

ขวัญชัย อัดโณ *

บทนำ

การชุมนุมเรียกร้องของประชาชนเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับแทบจะทุกประเทศนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สาเหตุอันเนื่องมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การถูกกดขี่หรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากกลุ่มผู้ปกครอง เมื่อปัญหาดังกล่าวสะสมมาเป็นเวลานานย่อมทำให้เกิดการลุกฮือ ประท้วง ต่อต้าน อันเป็นการใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคม ซึ่งประเทศไทยได้ภาคยานุวัติเข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลบังคับใช้วันที่ 29 มกราคม 2540 โดยข้อบทที่ 21 ได้กล่าวถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย ประเทศไทยจึงถือตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าว โดยมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยกำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของ “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ” ซึ่งกรณีข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ส่วนกรณีต่อเนื่องหลายพื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเพิ่มหรือแทนก็ได้ ดังนั้นการคุ้มครองความสงบของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่า

* รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต ร.บ.ด., มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง



ตำรวจทางปกครอง” และเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือที่เรียกว่า “ตำรวจทางคดี” ซึ่งการใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจแสดงออกในรูปของนิติกรรมทางปกครอง เช่น การออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป การออกคำสั่งที่มีผลใช้บังคับเฉพาะราย และการใช้กำลังปฏิบัติการ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดอาจต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่นำเสนอในบทวิเคราะห์คดีนี้ มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนตามที่มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้กับบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่สำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย จึงย่อมเป็นผู้ที่ถูกตรวจสอบจากสังคม ตลอดจนคู่ขัดแย้งอยู่เสมอ โดยผู้เขียนได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 สรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567 ส่วนที่ 2 หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567 และส่วนที่ 3 บทวิเคราะห์คดีกรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567 ซึ่งจะนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

ส่วนที่ 1 : สรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และเครือข่ายประชาชน People Go Network ได้ร่วมจัดกิจกรรม “We Walk เดินมิตรภาพ” โดยการเดินเท้าจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต มุ่งสู่จังหวัดขอนแก่น เพื่อยืนยันสิทธิของประชาชนใน 4 ประเด็น ได้แก่ หลักประกันสุขภาพ นโยบายที่ไม่ทำลายความมั่นคงทางอาหาร กฎหมายที่จะไม่ลดทอนสิทธิมนุษยชน – สิทธิชุมชน และรัฐธรรมนูญต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมและรับฟังอย่างรอบด้าน ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 19 ถึงวันที่ 21 มกราคม 2561 โดยมีการแจ้งการชุมนุมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรคลองหลวง) เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ต่อมา วันที่ 20 มกราคม 2561 เวลา 9.30 นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ พร้อมกับผู้ร่วมชุมนุมประมาณ 100 คน ได้เดินขบวนมาถึงบริเวณประตูทางออกด้านหน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต มีเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ 200 นาย ยืนเรียงแถวหน้ากระดานปิดกั้นไม่ให้ผู้ชุมนุมเดินทางออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต จนผู้ชุมนุมบางส่วนได้ทยอยเดินทางกลับ จากนั้นเวลาประมาณ 16.00 นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 4 กับพวก ได้เดินทางออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ผ่านประตูทางออกด้านอื่น และได้ขอพักอาศัยที่วัดในเขตพื้นที่

ตำรวจภูธรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเตรียมเดินทางในวันถัดไป ต่อมา วันที่ 21 มกราคม 2561 เวลาประมาณ 6.00 นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้เดินทางออกจากวัดเพื่อเริ่มกิจกรรมการเดินในวันที่สองพบว่า มีการตั้งด่านของเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ บริเวณปากทางเข้าวัด และได้เรียกรถทุกคันเพื่อขอตรวจสอบและถ่ายภาพสำเนาทะเบียนรถกับภาพบัตรประจำตัวประชาชน ตลอดจนซักถามประวัติทุกคน จนกระทั่งรถคันสุดท้ายที่เป็นรถยนต์กระบะ ซึ่งเป็นรถสวัสดิการที่ใช้ขนส่งสัมภาระจำเป็นและน้ำสำหรับแจกจ่ายให้ผู้ชุมนุมถูกกักไว้ และทำการตรวจค้น โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เป็นผู้ควบคุมการตรวจค้นรถอย่างละเอียด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรคลองหลวง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปทุมธานี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ตั้งแต่วันที่ 19 ถึงวันที่ 21 มกราคม 2561 ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ชุมนุมไม่สามารถเดินเท้าออกจากบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต มีการติดตามถ่ายภาพ ถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชน ถ่ายภาพเคลื่อนไหว มีการตรวจค้นรถเสียของผู้ชุมนุม และควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีที่ 3 มีการปฏิเสธมิให้ทนายความเข้าร่วมฟังการสอบปากคำ โดยอ้างว่า ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเจรจากดดันมิให้เจ้าของสถานที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ชุมนุมเข้าพักในช่วงเวลากลางวันได้ อันมีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ในฐานะเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และเจ้าพนักงานอื่นในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 อันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ยุติการดำเนินการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวาง คุกคาม ข่มขู่ และทำให้หวาดกลัวซึ่งการใช้เสรีภาพการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ชุมนุม รวมถึงขอให้ยุติการปิดกั้นไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ชุมนุมเดินเท้า ยุติการสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในและนอกเครื่องแบบ ติดตาม ถ่ายภาพ ตลอดจนระยะเวลาการเดินและช่วงพัก ยุติการใช้มาตรการลดทอนเสรีภาพ เช่น ถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ชุมนุม คั่นรถสวัสดิการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ชุมนุม ตลอดจนยุติการกดดันให้เจ้าของสถานที่พักยกเลิกการให้พักอาศัยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ชุมนุมในแต่ละวัน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และเจ้าพนักงานอื่นในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ชุมนุม ให้สามารถเดินเท้า จำนวน 50 ถึง 100 คน ได้จนกว่าจะสิ้นสุดการชุมนุมตามหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเสรีภาพการชุมนุมตามฟ้องจำนวน 100,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 3) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4) ในฐานะเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 หรือผู้ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 19 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิให้กระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวาง ในการใช้เสรีภาพการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุมภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชนโดยเคร่งครัดจนถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561 อันเป็นวันสิ้นสุดการชุมนุมสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งกำหนดมาตรการ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครหลวง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปทุมธานี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (ผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 3) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4) ในฐานะเจ้าพนักงานดูแล การชุมนุมสาธารณะซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ได้ดำเนินการ ใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้กระทำการตรวจค้น ปิดกั้น ขัดขวางการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อันเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 กระทำการที่มีลักษณะ เป็นการปิดกั้น ขัดขวาง คุกคาม ข่มขู่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุมในระหว่างการประชุม อันเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อประโยชน์ ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการรักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะ ในบริเวณที่มีการชุมนุมเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในระหว่าง การชุมนุมเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ติดตามถ่ายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหวของผู้ร่วมชุมนุมตามผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

กล่าวอ้างก็เป็นไปเพื่อรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่เข้าไปแทรกแซง ชัดขวาง ให้อยู่ดี จับกุม หรือเข้าสลายการชุมนุมอันเป็นเหตุที่ทำให้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และเจ้าหน้าที่ตำรวจมีพฤติการณ์คุกคาม ข่มขู่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุม มีการตรวจค้นรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ขับขี่ มีการถ่ายภาพ บัตรประจำตัวประชาชน มีการสอบสวน บันทึกถ้อยคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2561 อันเป็นการปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ชัดขวาง ข่มขู่ คุกคาม และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้เข้าร่วมกิจกรรมเดินมิตรภาพเกิดความหวาดกลัวในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในระหว่างการค้น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการถ่ายภาพ บัตรประจำตัวประชาชน บันทึกถ้อยคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก โดยใช้เวลาในการตรวจค้นและบันทึกถ้อยคำ ตั้งแต่เวลาประมาณ 7.00 นาฬิกา ถึง 10.30 นาฬิกา ก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏยังฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีพฤติการณ์ข่มขู่ บังคับให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก เกิดความหวาดกลัว และใช้อำนาจเข้าตรวจค้นรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก โดยมีชอบ การถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชนก็เป็นวิธีการหนึ่งในการยืนยันตัวตนของผู้ถูกตรวจสอบ การสอบสวนและการบันทึกถ้อยคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก ล้วนแต่เป็นกระบวนการในการสอบข้อเท็จจริง และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตรวจสอบได้ชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่า การกระทำความกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นการปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขัดขวางการเดินทางของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมโดยสั่งห้ามไม่ให้วัดให้ที่พักแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุม ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ติดต่อประสานไว้แล้วนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมสามารถเข้าพักที่วัดลาดทรายเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2561 ได้ตามปกติ ส่วนวัดสหกรณ์ที่ไม่ได้เข้าพัก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมเดินทางมาถึงวัดดังกล่าวในช่วงเวลาประมาณ 13.00 นาฬิกา ซึ่งเร็วกว่ากำหนดที่จะเข้าพักในตอนเย็น ส่วนวัดห้วยขมิ้น วัดสุวรรณคีรี และวัดศรีสว่างโนนงามตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมจะไม่สามารถเข้าพักที่วัดที่ได้ประสานไว้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมได้ปรับเปลี่ยนแผนการพักแรมโดยใช้สถานที่อื่นแทน ดังนั้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีดังกล่าวเพียงแต่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมไม่ได้รับความสะดวกในการพักแรมเท่านั้น การกระทำความกล่าวอ้างไม่ถึงขนาดเป็นการขัดขวางการเดินทาง ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงฟังไม่ขึ้น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องคดีว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ ตช 0016.5(12).3/542 ลงวันที่ 19 มกราคม 2561 เป็นเพียงหนังสือแจ้งความเห็นให้ทราบ มิใช่คำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการดูแลการชุมนุมตามมาตรา 19 วรรคสี่ (5) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งหากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการตีความเพื่อขยายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้สามารถกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดในการชุมนุมสาธารณะได้อย่างไร้ขอบเขตนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ว่ามีลักษณะเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ยุติการดำเนินการใด ๆ ที่มีลักษณะดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเสรีภาพการชุมนุมตามฟ้อง โดยมีโต้ฟ้องโต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ ตช 0016.5(12).3/542 ลงวันที่ 19 มกราคม 2561 และไม่ปรากฏว่ามีคำขอท้ายคำฟ้องให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมาย และสถานะของหนังสือดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างแต่อย่างใด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเสรีภาพการชุมนุมจำนวน 100,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการอำนวยความสะดวก และรักษาความปลอดภัย อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการขัดขวางและปิดกั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงขนาดทำให้การชุมนุมสาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถดำเนินการได้ อีกทั้งยังไม่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้จากการกระทำดังกล่าว ดังนั้นศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

ศาลปกครองสูงสุด พิพากษายืน

ส่วนที่ 2 : หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567

1. การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) เข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลบังคับใช้วันที่ 29 มกราคม 2540 โดยข้อบทที่ 21 ได้กล่าวถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (The Right of Peaceful Assembly) ย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย

เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ (National Security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) ความสงบเรียบร้อย (Public Order) การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน (Protection of Public Health or Morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the Rights and Freedoms of others) ประเทศไทยจึงถือตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าว และให้ความสำคัญกับการชุมนุมโดยสงบ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่จะต้องมุ่งคุ้มครองทั้งผู้ชุมนุมสาธารณะและสาธารณชนทั่วไป ไปพร้อม ๆ กัน¹ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคล ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย² ซึ่ง “เสรีภาพ” คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับ ให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ³

สำหรับประเทศไทยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ คือ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะ เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น โดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืน⁴ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพ

¹ แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ออกตามความ ในมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558, หน้า 1.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538), หน้า 21-23.

⁴ แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ออกตามความ ในมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558, หน้า 1.



ของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁵ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า “การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” ส่วน “ที่สาธารณะ” หมายความว่า “ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ”

ดังนั้นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) เป็นการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ
- (2) เป็นการแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
- (3) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้

แต่ทั้งนี้ การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับการชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีหรืองานรัฐพิธี พิธีกรรมทางศาสนาหรือตามประเพณีหรือวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การจัดแสดงมหรสพ กีฬา การท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษาหรือตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ การชุมนุมในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง⁶

⁵ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 6 “การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ
การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

⁶ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 3 “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- (1) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี
- (2) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(มีต่อหน้าถัดไป)

1.2 ผู้มีหน้าที่แจ้งและผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง” ซึ่งมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” ซึ่งรายละเอียดที่จะต้องแจ้งและวิธีการแจ้ง มาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย” สำหรับผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า “ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น” ส่วนผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า “หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้นผู้จัดการชุมนุมจึงเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะและหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

1.3 ลักษณะการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 14 บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 6 หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา 11 หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา 12 ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้นกรณีถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจสรุปได้ ดังนี้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 6)

(3) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น

(4) การชุมนุมภายในสถานศึกษา

(5) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

(6) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

1) การชุมนุมสาธารณะที่มีลักษณะไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การชุมนุมสาธารณะจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁷

2) การไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง และให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย⁸

3) การชุมนุมที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นเป็นการจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวศน์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล ซึ่งศาล หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร

⁷ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 6 “การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

⁸ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 10 “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย”

และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล⁹ หรือการประชุมสาธารณะกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ได้แก่ 1) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ 2) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ 3) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน 4) สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ และ 5) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด¹⁰ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด หากผู้แจ้งการประชุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง ในกรณีที่ผู้แจ้งการประชุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าวให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุดท้ายและในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการประชุมสาธารณะ¹¹

⁹ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 7 “การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวังวังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินี เสด็จมาหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์พระราชินี พระราชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนักหรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน ห้าสิบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย”

¹⁰ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 8 “การประชุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

- (1) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- (2) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (3) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (4) สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ
- (5) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

¹¹ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 11 “เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง

(มีต่อหน้าถัดไป)

4) การชุมนุมที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา

กรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งได้ภายในกำหนดเวลา ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ให้แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม และให้ผู้รับคำขอผ่อนผันดังกล่าวมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาที่ยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ¹² ซึ่งกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา แต่ยังคงจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้ง

2. แนวคิดตำรวจทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน โดยมีอำนาจสืบสวน สอบสวน ตรวจค้น จับกุม หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจอันเกี่ยวกับความผิดในทางอาญา ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองด้วย ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงอาจมีการกระทำในทางปกครองเกี่ยวข้อปะปนอยู่ด้วยเสมอ ๆ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเรียกกิจกรรมของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 11)

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด

หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่ยี่สิบสี่ชั่วโมง คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ”

¹² พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 12 “ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา 10 วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

ให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาที่ยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ”

เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองว่ากิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง” (police administrative) ซึ่งศาสตราจารย์ฌ็อง ริเวโร อธิบายไว้¹³ สรุปได้ดังนี้

1) ความหมายของกิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง”

ในสังคมที่มีระเบียบ การใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนจะต้องอยู่ภายในกรอบ และเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์การของรัฐฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป ออกคำสั่งเป็นการเฉพาะราย และปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และหรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนให้เคารพและปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม ทั้งนี้ ภายในกรอบของกฎหมาย

2) วัตถุประสงค์ของกิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง”

วัตถุประสงค์ของกิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง” คือ การป้องกันมิให้มีการกระทำที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและการระงับการกระทำดังกล่าวเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย กิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง” จึงแตกต่างจาก “ตำรวจทางคดี” (police judiciaire) ซึ่งเป็นกิจกรรมของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นการปราบปรามหรือการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือคำสั่งขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) มาตรการในการใช้อำนาจของ “ตำรวจทางปกครอง”

ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยมีอำนาจหน้าที่และมาตรการในการดำเนินการเป็นการทั่วไปถือว่าเป็นกิจกรรม “ตำรวจทางปกครองทั่วไป” (police générale) แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้เป็นพิเศษ (เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การควบคุม การเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าว) ถือว่าเป็นกิจกรรม “ตำรวจทางปกครองเฉพาะ” (police spéciale) ด้วย

มาตรการในการใช้อำนาจของตำรวจทางปกครองทั่วไปมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) การออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบกิจกรรมตำรวจทางปกครองมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญาสำหรับผู้ซึ่งฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าว

¹³ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 16^e edition, (Paris : Dalloz, 1996), อ้างถึงในชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครอง ADMINISTRATIVE LAW LW 312, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 20-22.

(2) การออกคำสั่งที่มีผลใช้บังคับเฉพาะราย องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบกิจกรรมตำรวจทางปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะออกคำสั่งอนุญาต คำสั่งห้ามมิให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น ห้ามมิให้มีการประชุมหรือการชุมนุมที่อาจนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อย) คำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น สั่งให้ผู้ชุมนุมประทุสลายตัว) การออกคำสั่งเช่นว่านี้โดยปกติทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อาจทำด้วยวาจาหรือโดยวิธีการอื่น (เช่น เจ้าพนักงานจราจรโบกมือให้รถหยุดหรือสัญญาณไฟจราจร (ไฟเขียว – ไฟแดง))

(3) การใช้กำลังปฏิบัติการ ในกรณีที่เป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบกิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง” อาจใช้อำนาจกำลังปฏิบัติการได้ไม่ว่าจะเป็นการใช้อาวุธปืน การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ผลักดันหรือสลายฝูงชน หรือการบังคับทางปกครอง

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้นการใช้อำนาจใดต่อเอกชน รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม¹⁴ ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะอยู่ภายใต้หลัก 2 ประการ¹⁵ ดังนี้

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนด องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้น ไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเนื่องจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมาย

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 27.

¹⁵ วรเจตน์ ภาศิริตัน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 18-22.

ที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

3.1 การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในการคุ้มครองความสงบของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้” ดังนั้น “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ” กรณีท้องที่เดียว คือ หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ส่วนกรณีต่อเนื่องหลายพื้นที่ คือ ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ และกรณีเห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเพิ่มหรือแทนก็ได้

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองความสงบของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

- (1) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (2) รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม
- (3) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม

(4) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

(5) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

นอกจากนี้ มาตรา 19 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ”

3.2 เขตอำนาจศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ที่มีเขตอำนาจศาลแตกต่างกันระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง การพิจารณาเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจนั้น แม้ว่าจะมิใช่การกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงก็ตาม แต่หากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ หรือเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายพิเศษ ถือเป็นเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะรับฟ้องมิใช่ศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วางหลักไว้ว่า ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงและศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายได้ การกระทำนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้อาวุธปืนยิงผู้ต้องสงสัยแต่กระสุนพลาดไปถูกผู้อื่น ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการใช้อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การเรียกค่าเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง¹⁶ จากกรณีดังกล่าว ศาลปกครองวางหลักในการพิจารณาเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนไว้ว่า ถึงแม้จะมีใช้การกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง แต่หากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ หรือเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายพิเศษ ถือเป็นเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะรับฟ้องคดีไว้พิจารณา มิใช่ศาลปกครอง

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 427/2545 (ประชุมใหญ่)

4. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการกระทำทางปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของการกระทำละเมิดเอาไว้ ดังนั้นการใดจะเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิด ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” หลักเกณฑ์ของการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดแยกองค์ประกอบได้ 3 ประการ คือ¹⁷

1) **กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ** การกระทำละเมิดจะต้องเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

2) **กระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย** การกระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดชัดเจนเลยว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น รวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) **บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย** การกระทำละเมิดจะต้องทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ถ้าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการละเมิด ความเสียหายในทางละเมิดที่เกิดขึ้น มีลักษณะสำคัญ ได้แก่ 1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำ (การพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล) และ 2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อนามัย เสรีภาพ หรือความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นที่กฎหมายรับรอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

จากองค์ประกอบของการกระทำ “ละเมิด” ตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้... (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” การกระทำละเมิดในทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจจากกฎหมายกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งละเมิดในทางปกครอง

¹⁷ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุณนันท, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553), หน้า 139-142.



ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจทางปกครอง อาจเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่โดยทั่วไปไปเป็นการกระทำทางกายภาพ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การเก็บรักษารถยนต์ของกลางที่ไม่มีระเบียบรัดกุมเพียงพอ ซึ่งรถยนต์ได้รับความเสียหายในระหว่างการดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่ ส่วนกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แม้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หากมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีดังกล่าวต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม¹⁸

ส่วนที่ 3 : บทวิเคราะห์คดีกรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567

1. ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 282-287/2551 สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ตรวจค้นและยึดรถยนต์ของนาย ป. ไปเป็นของกลาง และครอบครองรถยนต์ไว้โดยมิได้ส่งมอบให้พนักงานสอบสวนโดยพลัน แต่ได้ทำการตรวจสอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหมายเลขเครื่องยนต์ หมายเลขตัวรถ และตรวจสอบข้อมูลทะเบียนฯ โดยไม่ได้ทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐาน และได้นำรถยนต์คันดังกล่าวไปเก็บไว้ที่บ้านของนาย ก. โดยไม่มีการทำเอกสารหรือหลักฐานการเปิดรถยนต์ อันเป็นการเก็บรักษารถยนต์ที่ไม่มีระเบียบรัดกุมเพียงพอ อีกทั้งรถยนต์ได้รับความเสียหายในระหว่างการดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อนาย ป.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 275/2552 สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน) ดำเนินการจับกุมและกักขังผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีหมายจับ สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นาย ส.) ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (นางสาว ร.) แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่พนักงานสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีทำร้ายร่างกายทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย กรณีเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 กระทำความผิดอาญา ร่วมกันแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน อันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและเป็นการกระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานสอบสวนหรือฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมาตรา 4 ได้บัญญัตินิยาม ของ “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) เป็นการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะ (2) เป็นการแสดงออก ต่อประชาชนทั่วไปเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และ (3) บุคคลอื่น สามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ นอกจากนี้ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดหน้าที่ ของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะให้แจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง หากฝ่าฝืนย่อมถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นความชอบของการใช้สิทธิและเสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะ สรุปสาระสำคัญได้ว่า การชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุมในบริเวณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันมีลักษณะเป็นการชุมนุม สาธารณะตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งการชุมนุมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ซึ่งหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับแจ้งการชุมนุมดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แจ้งสรุปสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะ โดยมีได้มีคำสั่งให้แก้ไขหรือมีคำสั่งห้ามการชุมนุม ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้นการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุม จึงเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว¹⁹

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การจัดกิจกรรม “We Walk เดินมิตรภาพ” ของผู้ฟ้องคดี โดยการเดินเท้าจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต มุ่งสู่จังหวัดขอนแก่น เป็นการชุมนุมของบุคคล ในที่สาธารณะ เพื่อยืนยันสิทธิของประชาชนใน 4 ประเด็น ได้แก่ หลักประกันสุขภาพ นโยบายที่ไม่ทำลาย ความมั่นคงทางอาหาร กฎหมายที่จะไม่ลดทอนสิทธิมนุษยชน – สิทธิชุมชน และรัฐธรรมนูญต้องเกิด จากการมีส่วนร่วมและรับฟังอย่างรอบด้าน อันเป็นการแสดงออกของประชาชนทั่วไปเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ การจัดกิจกรรม ดังกล่าวจึงครบหลักเกณฑ์นิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนั้นการจัดกิจกรรมดังกล่าวจึงต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และเมื่อพิจารณาคำพิพากษาในส่วนนี้แล้ว จะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้จัดการชุมนุม จึงมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม จึงเป็นผู้รับแจ้งการชุมนุมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 56.

ได้แจ้งการชุมนุมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2561 ผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เพื่อจัดกิจกรรม “We Walk เดินมิตรภาพ” ซึ่งจะจัดขึ้นในวันที่ 19 ถึงวันที่ 21 มกราคม 2561 จึงเป็นการแจ้งการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และหนังสือลงวันที่ 19 มกราคม 2561 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ 1 มิได้มีคำสั่งให้แก้ไขหรือมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี การชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมจึงเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

2. ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

2.1 เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจแสดงออกโดยการกำหนดฝ่ายเดียวในรูปของนิติกรรมทางปกครอง คือ 1) การออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป 2) การออกคำสั่งที่มีผลใช้บังคับเฉพาะราย และ 3) การใช้กำลังปฏิบัติการ เช่น การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ผลักดันหรือสลายฝูงชน และการพิจารณาเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วางหลักไว้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนการดำเนินการที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา หากขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้²⁰

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้แล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานของรัฐยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในลักษณะข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังจะเห็นได้จากการโต้แย้งเรื่องสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในชั้นศาลปกครองชั้นต้นซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปทุมธานี) โต้แย้งว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามกรณีพิพาทไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 427/2545 (ประชุมใหญ่)

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามข้อ 13 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ลงวันที่ 1 เมษายน 2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่บรรยายฟ้องว่า การปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ชุมนุมไม่สามารถเดินเท้าออกจากบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ครอบคลุมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ชุมนุมโดยติดตามถ่ายภาพ ถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชน ถ่ายภาพเคลื่อนไหว ตรวจค้นร่างกายของผู้ชุมนุม และควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีที่ 3 โดยปฏิเสธมิให้ทนายความเข้าร่วมกระบวนการ และเจรจากดดันมิให้เจ้าของสถานที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ชุมนุมเข้าพักในช่วงเวลากลางคืนได้ อันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยอันมีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และเจ้าพนักงานอื่นในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ยุติการดำเนินการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวาง คุกคาม ช่มชู้ และทำให้หวาดกลัวซึ่งการใช้เสรีภาพการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับผู้ชุมนุม อันเป็นการโต้แย้งถึงการกระทำของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพตามมาตรา 34 ประกอบมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองไว้ และให้ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในกรณีดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่า เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย ที่เป็นข้าราชการทหารซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรี ขึ้นไป ซึ่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ลงวันที่ 1 เมษายน 2558 ได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าวสั่งห้ามการชุมนุม หรือสั่งเลิกการชุมนุม และในประเด็นพิพาทแห่งคดีก็มิได้มีการโต้แย้งว่า การกระทำของเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด ขอล่าอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่มีสิทธิ นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองจึงไม่อาจรับฟังได้²¹

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 18-19.



เมื่อพิจารณาคำพิพากษาในส่วนนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้อธิบายหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยคดีนี้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และเจ้าพนักงานอื่นในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่ปรากฏว่าเป็นการใช้อำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ลงวันที่ 1 เมษายน 2558 และผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้บรรยายฟ้องโต้แย้งการกระทำอันมีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครองของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเนื่องจากการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้วินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจกรณีมิได้มีเจตนาในการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินการจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการกระทำทางปกครอง²² แต่ถ้ามการกระทำที่มีฐานของอำนาจมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำย่อมมิใช่การกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง²³

²² คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ หรือไม่รับ หรือยกคำขอของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขคำที่ 1605/2551 สรุปได้ว่าการสลายการชุมนุมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาให้สามารถเข้าไปประชุมเพื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี มิได้มีเจตนาในการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินการจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสลายการชุมนุมจึงเป็นการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2547 สรุปได้ว่าการสลายการชุมนุมและเข้าจับกุม ผู้ฟ้องคดีและผู้ชุมนุมบางคนโดยกล่าวหาว่า กระทำความผิดอาญา ซึ่งขณะนั้นพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสงขลา นั้น เป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่การกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ประกอบกับมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบคนกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยชอบด้วยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนากระทำความผิดอาญา หรือการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชุมนุมอยู่ในสถานที่ที่กำหนดให้ยอมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาแต่อย่างใด นั้น เป็นการโต้แย้งว่าเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจจับกุมโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ศาลยุติธรรม ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยและเยียวยาความเสียหายในคดีดังกล่าวได้ กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2 ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะอยู่ภายใต้หลัก 2 ประการ คือ 1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนด และ 2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ” ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (2) รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม
- (3) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม
- (4) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
- (5) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางการจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำรวจในบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมในการใช้ที่สาธารณะในการชุมนุม รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัย หรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุด ทั้งนี้ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แต่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กลับนำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวน 200 นาย มาปิดกั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ร่วมชุมนุมประมาณ 100 คน มิให้ออกจากบริเวณประตูพลโยธิน 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต กรณีจึงถือว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัย อีกทั้งยังเป็นการขัดขวางและปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะไว้โดยชอบแล้ว

อันถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กล่าวอ้าง²⁴

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาในส่วนนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุมเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำรวจในบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุมในการใช้ที่สาธารณะในการชุมนุม แต่กลับนำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจมาปิดกั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับผู้ร่วมชุมนุม มิให้ออกจากบริเวณประตูพลโยธิน 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต จึงถือว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การปฏิบัติหน้าที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ องค์การฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ องค์การฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้น ไม่กระทำการดังกล่าวนั้นให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อันเป็นการยืนยันหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่หากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่และกระทำการใด ๆ เมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการกระทำการนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 กระทำการที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวาง คุกคาม ช่มชู้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ร่วมชุมนุมในระหว่างการชุมนุมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการรักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในระหว่างการชุมนุมเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ติดตามถ่ายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหวของผู้ร่วมชุมนุมตามผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กล่าวอ้าง ก็เป็นไปเพื่อรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่เข้าไปแทรกแซง ขัดขวาง ให้อยู่ดี จับกุม หรือเข้าสลายการชุมนุมอันเป็นเหตุที่ทำให้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 56-57.

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 57.

แต่อย่างใด²⁶ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และเจ้าหน้าที่ตำรวจมีพฤติการณ์คุกคาม ช่มชู้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ร่วมชุมนุม มีการตรวจค้นรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ขับขี่ มีการถ่ายภาพ บัตรประจำตัวประชาชน มีการสอบสวน บันทึกล้อยคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก อันเป็นการปฏิบัติการณ์ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวาง ช่มชู้ คุกคาม และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้เข้าร่วม กิจกรรมเดินมิตรภาพเกิดความหวาดกลัวในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ²⁷ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในระหว่างการค้น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชน บันทึกล้อยคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก โดยใช้เวลาในการตรวจค้นและบันทึกล้อยคำตั้งแต่เวลาประมาณ 7.00 นาฬิกา ถึง 10.30 นาฬิกา ก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏยังฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีพฤติการณ์ช่มชู้ บังคับให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก เกิดความหวาดกลัว และใช้อำนาจเข้าตรวจค้นรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก โดยมีชอบ การถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชนก็เป็นวิธีการหนึ่งในการยืนยันตัวตนของผู้ถูกตรวจสอบ การสอบสวนและการบันทึกล้อยคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 กับพวก ก็ล้วนแต่เป็นกระบวนการในการสอบข้อเท็จจริง และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตรวจสอบได้ชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่า การกระทำความผิด ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นการปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁸ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ขัดขวางการเดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมโดยสั่งห้ามไม่ให้วัดให้ที่ปัก แก้วผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุม ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ติดต่อประสานไว้แล้ว²⁹ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมจะไม่สามารถเข้าวัดที่วัดที่ได้ประสานไว้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ร่วมชุมนุมได้ปรับเปลี่ยนแผนการพักแรมโดยใช้สถานที่อื่นแทน การกระทำ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีดังกล่าวเพียงแต่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร่วมชุมนุมไม่ได้รับความสะดวก ในการพักแรมเท่านั้น การกระทำความผิดดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นการขัดขวางการเดินตามของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง แต่อย่างใด³⁰ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ดำเนินการอันมีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ร่วมชุมนุมแต่อย่างใด³¹

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 58.

²⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 58.

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 59.

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 59.

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 59.

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 60.

3. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้... (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” การกระทำละเมิดในทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งละเมิดในทางปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่โดยทั่วไปที่เป็นการกระทำทางกายภาพ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 2) กระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย และ 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งการกระทำละเมิดจะต้องทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายด้วย หากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการละเมิด ซึ่งความเสียหายในทางละเมิดมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ 1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำ และ 2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงิน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเสรีภาพการชุมนุมจำนวน 100,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัย อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการขัดขวางและปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ อันถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่ถึงขนาดทำให้การชุมนุมสาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่สามารถดำเนินการได้ อีกทั้งไม่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้จากการกระทำความผิดดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีคำขอได้³² เมื่อพิจารณาคำพิพากษาในส่วนนี้แล้ว จะเห็นว่าคดีนี้ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีคำขอได้ ซึ่งสอดคล้องกับ

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 32/2567, หน้า 61.

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด จะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นด้วย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำและมีความเสียหายที่แน่นอน³³

บทสรุป

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานที่สำคัญเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

1. ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

“การชุมนุมสาธารณะ” อันมีลักษณะตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เมื่อผู้จัดการชุมนุมแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมซึ่งเป็นผู้รับแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ต่อมาผู้รับแจ้งการชุมนุมได้มีหนังสือแจ้งผู้แจ้ง หากหนังสือดังกล่าวมิได้มีคำสั่งให้แก้ไขหรือมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

2. ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

เมื่อการชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

³³ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1203/2558 สรุปได้ว่า การกระทำละเมิดนั้น นอกจากจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้นด้วย โดยความเสียหายในกรณีนี้คือสิทธิเรียกร้องค่าปรับเป็นรายวันตามสัญญา แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบของทางราชการ และเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็มิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการเรียกร้องค่าปรับจากบริษัท บ. กรณีจึงถือไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 373/2563 สรุปได้ว่า เมื่ออาการบาดเจ็บของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากแก๊สน้ำตาที่ทหารใช้ในการสลายการชุมนุม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิรับเงินช่วยเหลือเยียวยาตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือเยียวยาทางการเงินสำหรับผู้เสียหายกลุ่มที่ 1 จากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง (ปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2553) การที่คณะกรรมการด้านการเยียวยาทางแพ่งและการฟื้นฟูด้วยวิธีการอื่น มีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาช่วยเหลือเยียวยาจึงชอบด้วยเหตุผลและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงไม่ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ฟ้องคดี

พ.ศ. 2558 เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการใช้ที่สาธารณะในการชุมนุมตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำกำลังมาปิดกั้นผู้ชุมนุมจึงถือว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัย ทั้งยังเป็นการขัดขวางและปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะไว้โดยชอบแล้ว จึงไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกระทำความผิดกล่าวโดยย่อชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีในระหว่างการชุมนุมเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ติดตามถ่ายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหวของผู้ร่วมชุมนุมเพื่อรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชนเป็นวิธีการหนึ่งในการยืนยันตัวตนของผู้ถูกตรวจสอบ การสอบสวนและการบันทึกถ้อยคำก็ล้วนแต่เป็นกระบวนการในการสอบข้อเท็จจริง และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตรวจสอบได้ชี้แจงข้อเท็จจริง การกระทำความผิดกล่าวไม่เป็นการปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของการกระทำละเมิดเอาไว้ การใดจะเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 2) กระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย และ 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งการกระทำละเมิดจะต้องมีความเสียหายด้วย หากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นย่อมไม่ถือเป็นการละเมิด กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดจากการกระทำละเมิดจะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นด้วย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำและเป็นความเสียหายที่แน่นอน

คำสำคัญ : สิทธิและเสรีภาพ, การชุมนุมสาธารณะ, การกระทำทางปกครอง, ปฏิบัติการทางปกครอง, ตำรวจทางปกครอง, เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ, ละเมิดทางปกครอง