อำนาจศาลในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

THE LEGISLATION RELATING TO THAI PUBLIC ASSEMBLY

ญาณวัฒน์ พลอยเทศ*

บทคัดย่อ

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2558 ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแล้ว การชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ จึงมีปัญหาบางประการที่เป็นประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากนับตั้งแต่เริ่มต้นการร่างกฎหมาย แต่เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ แนวคิดในเรื่องดังกล่าวก็ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ ประเด็นดังกล่าวคือ ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจศาลในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งในกฎหมายกำหนดให้อำนาจการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม แต่โดยหลักการอำนาจศาลที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะควรเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดี หรือมีคำสั่งอย่างใดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ดังเช่นในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสหพันธรัฐเยอรมนี ทั้งนี้เพราะคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลเป็นผลกระทบต่อการใช้สิทธิของประชาชน ซึ่งควรถือเป็นคำสั่งทางปกครอง บทความฉบับนี้จึงเป็นข้อเสนอแนะในการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายการชุมนุมสาธารณะต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ : การชุมนุมสาธารณะ กฎหมาย อำนาจศาล

* คณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก

Abstract

Public gatherings of international law effective on August 9, 2015. This was announced force. Public gatherings will take place in the future under the provisions of such laws. Since Thailand has never had legal public gatherings. So there are some problems that are interesting issues. Namely the content of this law are issues that have been debated since the start of the legislative body. However when the law comes into force, such concept has still been criticized. Such issues are Issues relating to jurisdiction in the public assembly law. The law empowers the ruling on public assembly is the power of the judiciary. But in principle, jurisdiction on public gatherings should be the jurisdiction of the Court. To trial or have any queries regarding public gatherings. The aim, as in the law of the Federal Republic of Germany Nook the order or decision of the court as affecting the rights of individuals. This should be considered an administrative order. This article is the suggestion to consider legislation to improve public gatherings in the future.

Keywords : Public assembly, The legislative, Law empowers

บทนำ

เป็นเวลากว่า 10 ปี ที่ปัญหาการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุของการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น อาทิ การคัดค้านการดำเนินงาน ตามโครงการของรัฐบาล เช่น คัดค้านการสร้างเขื่อน คัดค้านการวางท่อก๊าซ คัดค้านการสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือ การชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรเพื่อเรียกร้องราคาผลผลิตทางการเกษตร หรือ การชุมนุมเพื่อเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยหรือต่อต้านการไม่เป็นประชาธิปไตย หรือ การชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมือง เช่น เรียกร้องให้มีการยุบสภาหรือให้รัฐบาลลาออก เหล่านี้ล้วนเป็นที่มาของการชุมนุมสาธารณะ ตลอดหลายปีที่ผ่านมาเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่เกิดจากเหตุผลทางการเมือง มักจะนำมาซึ่งความสูญเสียในทุกด้านจนเป็นที่ประจักษ์ และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา มีความพยายามในทุกรัฐบาลที่จะให้มีการออกกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนในที่สุดเมื่อมีการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2557 จึงมีการหยิบยกร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาพิจารณาเป็นรูปธรรมอีกครั้ง จนในที่สุดประเทศไทยจึงมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 9 กรกฎาคม 2558 โดยในบทความนี้ผู้เขียนได้หยิบยกเฉพาะประเด็นเรื่อง อำนาจศาลในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เพื่อเป็นประเด็นในทางวิชาการต่อไป

หลักการสำคัญทางกฎหมาย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบศาลอันจะนำไปสู่การพิจารณาในประเด็นเรื่อง หลักเกี่ยวกับอำนาจศาลในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยซึ่งหลักการที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. หลักกฎหมายปกครอง จากหลักนิติรัฐ เป็นหลักที่ว่าด้วย การปกครองต้องเป็นการปกครองด้วยกฎหมายถือเป็นหลักการจำกัดอำนาจรัฐ ที่มีความสำคัญอันนำไปสู่ หลักกฎหมายปกครอง ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย คือ การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ[1] โดยผู้เขียนจะได้นำเสนอหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจในประเด็นปัญหาต่อไป หลักการดังกล่าวประกอบด้วย

1.1 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีปรากฏอยู่ในเอกสารหลายแห่งที่อาจมีการใช้ชื่อที่แตกต่างกัน อาทิ ประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์แห่งรัฐ ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ประโยชน์ของแผ่นดิน ประโยชน์ต่อ

[1] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). “เกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน การจำแนกสาขาและลักษณะทั่วไปของกฎหมายมหาชน บ่อเกิดกฎหมาย”, เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สาธารณะ ประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ ประโยชน์แก่ส่วนรวม ประโยชน์มหาชนของรัฐ คือประโยชน์ที่คนส่วนใหญ่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน ประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชน ประโยชน์สุขของประชาชน เหล่านี้ เป็นต้น

ศาตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อธิบายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า ประโยชน์สาธารณะ (Interest General) หมายถึง ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง ของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น "บริการสาธารณะ" (Service Public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ ก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคือ อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือ การเวนคืน เป็นต้น

2. หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักการดังกล่าว ประกอบด้วย

2.1 การกระทำทางปกครองถือเป็นเอกสิทธิ์ทางฝ่ายปกครอง (Prerogatives De L'administration) หรืออาจเรียกว่าเป็น อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นหลักการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นหลักการของกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักดุลยพินิจของ ฝ่ายปกครอง ถือเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (เอกสิทธิ์ฝ่ายปกครอง)[2] ที่มีเหนือเอกชน ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอำนาจดังกล่าวเป็น ลักษณะหนึ่งที่เรียกว่าเป็นความไม่เสมอภาค โดยฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะมีการใช้อำนาจนี้ได้ ที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนรัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีสถานะอยู่เหนือเอกชนซึ่งในการดำเนินกิจการของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ”

2.2 เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง หลักกฎหมายมหาชนมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่แสดงออกมาอย่างน้อยมี 4 ระดับ ดังนี้

- ระดับที่ 1 กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการ (Activite) ต้องเป็นบริการสาธารณะ (Service Public) หรือเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยทางการปกครอง (Police Administrative)

[2] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2556). สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- ระดับที่ 2 วิธีการที่ใช้ในการทำกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองใช้ อาจเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อนิติสัมพันธ์ขึ้น โดยที่เอกชนไม่ได้สมัครใจเรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” (Acte Administrative)

- ระดับที่ 3 ผลทางกฎหมาย มีลักษณะพิเศษที่เป็นผลของกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการ และที่เป็นผลของวิธีการ

- ระดับที่ 4 การบังคับตามสิทธิหน้าที่หรือการพิจารณาคดี ที่เป็นการโต้แย้งกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้น ถือว่า จะต้องพิจารณาโดยศาลพิเศษ ด้วยวิธีพิจารณาพิเศษและด้วยกฎหมายพิเศษจากหลักกฎหมายมหาชน

หลักการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยระบบศาล

การตรวจสอบ และควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยองค์กรศาลเป็นองค์กรที่ตรวจสอบและควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยหลักการที่เป็นสากลในระบบองค์กรศาลมีสองระบบที่สำคัญ ประกอบด้วย ระบบศาลเดี่ยว มี ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทั้ง คดีแพ่ง คดีอาญา รวมถึงคดีทางปกครอง เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และ ระบบศาลคู่ มีศาลสองศาลซึ่งศาลในระบบศาลคู่จะทำหน้าที่แตกต่างกัน โดยศาลยุติธรรม มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีประเภทอื่นเช่น คดีแรงงานคดีภาษีอากร ส่วนศาลปกครอง มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และมีศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาข้อขัดแย้งของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุด โดยการตรวจสอบอาจพิจารณาแบ่งได้ดังนี้

1. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลยุติธรรม แนวความคิดในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม เป็นแนวคิดของกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) ซึ่งไม่ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน ถือหลักกฎหมายเดียวที่ใช้บังคับได้ทั้งฝ่ายปกครองและเอกชน ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง แนวคิดที่แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายปกครองถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรมที่เป็นองค์กรภายนอก โดยอำนาจควบคุมตรวจสอบองค์กรฝ่ายปกครองมีได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศ ในระบบดังกล่าวมีประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1.1 ประเทศอังกฤษ อดีตที่ผ่านมาศาลประเทศอังกฤษมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะถือว่าศาลกระทำในนามพระมหากษัตริย์ (Prerogative) ศาลและผู้พิพากษาได้รับการสถาปนาและแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนพระองค์ในการ

อำนวยความยุติธรรม ดังนั้น การที่ศาลจะพิจารณาและพิพากษาคดีใด ย่อมจะต้องกระทำไปในขอบเขตที่พระมหากษัตริย์ทรงกำหนดจะใช้อำนาจไปในทางที่ฝืนพระราชประสงค์ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อจำกัดอำนาจการพิจารณาคดีของศาลหลายประการ โดยเฉพาะในการกระทำทางบริหารและทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายและหลักกฎหมายต่าง ๆ จึงพัฒนามาเป็น “ระบบวิธีพิจารณาคดี” ที่ศาลยุติธรรมจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

หลักกฎหมายที่จำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมของอังกฤษอาจพิจารณาได้จากหลักที่ว่า “กษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) ฉะนั้น ผู้ใดจะฟ้องร้องกษัตริย์ต่อศาลมิได้ ต่อมามีความหมายขยายไปถึงราชการส่วนกลางซึ่งรวมถึงข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้แทนองค์พระมหากษัตริย์ด้วย อันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่อาจฟ้องร้องราชการส่วนกลางเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการทดแทนได้ทั้งที่เป็นกรณีความผิดทางละเมิดและสัญญา

ปัจจุบันหลักกฎหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป การพิจารณาอรรถคดีเป็นไปตามหลัก Common law การแต่งตั้งผู้พิพากษาต้องได้รับคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และ Lord Chancellor หรือ รัฐมนตรียุติธรรม ผลจากการเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิแก่เอกชนฟ้องรัฐต่อศาลได้ (The Crown Proceeding Act 1947) ซึ่งรวมถึงการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องส่วนราชการ (Crown) เกี่ยวกับความรับผิดเพราะละเมิด และความรับผิดของสัญญาในกรณีการกระทำทางปกครอง แม้ไม่มีศาลปกครองแต่ศาลยุติธรรมของอังกฤษ วางหลักเกณฑ์การพิจารณาและตัดสินคดีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยระบบ Common law เพื่อชดเชยกับอำนาจที่เพิ่มขึ้นของฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์ความรับผิดของฝ่ายปกครองที่ศาลยุติธรรมอังกฤษวางหลักไว้ดังนี้

- หลักการกระทำในทางปกครองจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย (Ultra vires)
- หลักการกระทำในการปกครองจะต้องไม่เป็นการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (Abuse of Power)
- หลักการกระทำในทางปกครองจะต้องชอบด้วยเหตุผล (Unreasonable Use of Power)
- หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Principle of Natural Justice)
- หลักความเป็นธรรม (Fairness)
- หลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel)

ในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องร้องเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองราษฎรอาจฟ้องได้ในศาลยุติธรรม ส่วนหลักนิติรัฐ ในระบบกฎหมายเยอรมนีมีระบบศาลแยกออกต่างหากจากกัน แนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่อง

ดังกล่าว ส่งผลต่อการออกแบบระบบวิธีพิจารณาคดีตลอดจนการนำพยานหลักฐานเข้าสืบในชั้นศาล โดยในระบบกฎหมายอังกฤษ ศาลอังกฤษจะทำหน้าที่เป็นคนกลางรับฟังพยานหลักฐานของคู่ความ แต่ในระบบกฎหมายเยอรมนี คดีทางกฎหมายมหาชน ศาลเยอรมนีมีอำนาจในการค้นหาความจริงในคดีโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่ความได้ยื่นมาเท่านั้น ผู้พิพากษาเยอรมนีจึงเปรียบเสมือนเป็นแขนของกฎหมายที่ยื่นออกไปมีลักษณะเป็นผู้แทนของรัฐ ที่ถือดาบและตราชูไว้ในมือวินิจฉัยคดีไปตามกฎหมายและความยุติธรรมและบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล[3]

1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดย ศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบ Common law ของ อังกฤษ แต่ ระบบศาลเดี่ยวของประเทศทั้งสอง มีขอบเขตแห่งอำนาจที่แตกต่างกัน ซึ่งระบบศาลเดี่ยว ของอังกฤษ มาจากหลักเรื่อง “อำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Supremacy of Parliament) ซึ่งทำให้ศาลอังกฤษจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาเท่านั้น เป็นเหตุให้ศาลอังกฤษถูกจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจต่างจากระบบศาลเดี่ยวของสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นข้อพิจารณาสูงสุดยิ่งไปกว่า กฎหมายใดที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลสหรัฐอเมริกาจึงมีขอบเขตอำนาจกว้างขวาง โดยระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง แยกเป็นสองกรณี คือ

1) อำนาจในการตรวจสอบและทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยศาลจะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้หรือไม่ หรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบอย่างไร (Abuse of Power) หรือให้ความเป็นธรรมตามกฎหมายแก่คู่กรณีที่มีข้อขัดแย้งกันหรือไม่ (Due Process of Law) หากฝ่ายปกครองกระทำไปพอเหมาะแก่อำนาจที่มีอยู่ หรือมิได้กระทำตามอำเภอใจ หรือมิได้ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักการให้ความเป็นธรรมดังกล่าว เช่นนี้ ศาลย่อมจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองหลักการที่ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาจะตรวจสอบทบทวนการกระทำในทางปกครองตาม หลัก Ultra Vires เฉพาะแต่กรณีดังต่อไปนี้

- การกระทำที่เป็นไปโดยตามอำเภอใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย

- การกระทำที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความคุ้มกันแก่บุคคล

- การกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ

- การกระทำที่ฝ่าฝืนขั้นตอนของกฎหมาย เช่น กฎข้อบังคับจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อกระบวนการออกกฎข้อบังคับได้ประกาศไว้ใน Federal Register ต่อจากนั้นต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎข้อบังคับมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกฎข้อบังคับเสียก่อน และต้องมีการประกาศล่วงหน้า 30 วัน เป็นต้น

[3] Th.Fleiner / L. Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre Berlin-Heidelberg (อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์).

- การกระทำที่ปราศจากพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ (Substantial Evidence) โดยเฉพาะในการพิจารณาไต่สวนข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาท ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้เสียหาย โดยฝ่ายปกครองด้วยกันเอง

2) ข้อจำกัดอำนาจการตรวจสอบ ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาจะไม่เข้าไปตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยจะถูกจำกัดอำนาจการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมของประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวอื่น ๆ ทั่วไป ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ศาลเข้าไปแทรกแซงก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง อันเป็นอำนาจอิสระของฝ่ายบริหารตามหลักแบ่งแยกอำนาจ[4]

ฉะนั้นการตรวจสอบทบทวนของศาลในสหรัฐอเมริกาจึงถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะปัญหาการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงบางประการเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในการตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงทางปกครองเป็นบทบาทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเอง

2. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง จะใช้กลไกทางศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การมีแต่เฉพาะศาลยุติธรรมทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองแต่เพียงศาลเดียว อาจก่อให้เกิดผลต่อวิธีการแก้ไขเยียวยาปัญหาในคดีปกครอง ทั้งนี้เป็นเพราะในระบบศาลเดี่ยว ศาลจะถูกจำกัดบทบาทและอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานด้วยบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ซึ่งศาลจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นข้อที่แตกต่างจากศาลปกครองจะไม่ถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณาคดี ด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองจะให้อำนาจแก่ศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมากกว่าศาลยุติธรรม ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบศาลปกครองที่สำคัญ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี เป็นต้น

2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ได้วางหลักเกณฑ์การตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยใช้ระบบ Case-Law หรือการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ และสร้างหลักกฎหมายขึ้นมาใช้แก่คดีนั้น จึงเป็นผลให้ขอบเขตการพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ของฝรั่งเศส ครอบคลุมการกระทำทางปกครองได้มากกว่าหลัก Untra Vires หรือ หลักการกระทำต้องไม่เกินขอบอำนาจของกฎหมายของอังกฤษ หลักเกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแบบเดิมของศาลปกครองฝรั่งเศส มี 4 ประการ คือ

[4] ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. (2550). หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศสหรัฐอเมริกา. เอกสารเผยแพร่ สำนักงานกองกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ประการที่ 1 การกระทำที่บกพร่องในเรื่องความสามารถของผู้ใช้อำนาจ (Incom Petence) เทียบได้กับการกระทำโดยปราศจากอำนาจตามหลักกฎหมายของอังกฤษ (Ultra Vires) ความปราศจากอำนาจมีผลให้การกระทำนั้นไม่สมบูรณ์

ประการที่ 2 การกระทำที่บกพร่องในรูปแบบขั้นตอนวิธีการของกฎหมาย ถือการกระทำที่เป็น Ultra vires ประการหนึ่งในหลักกฎหมายอังกฤษ แต่จะต้องเป็นรูปแบบขั้นตอนวิธีการที่เป็นสาระสำคัญของการกระทำนั้น (Substantial Formality) เท่านั้น รูปแบบขั้นตอนวิธีการของกฎหมาย หมายถึงกระบวนการที่เป็นขั้นตอนของการกระทำ ก่อนที่จะทำให้การกระทำนั้นมีผลบังคับหรือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครองนั่นเอง

ประการที่ 3 การกระทำที่ฝ่ายปกครองได้กระทำไป โดยมีความมุ่งหมายที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นขอบเขตจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจทางปกครองนอกเหนือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยการบริหารงานทั่วไปหรือการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสตีความการใช้อำนาจที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายกินความไปถึงการใช้อำนาจผิดไปจากสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติแสดงเจตนารมณ์ไว้ในรัฐสภาด้วย

ประการที่ 4 การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างอื่น ๆ หมายความว่า การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นแม้จะถูกต้องสมบูรณ์ในเรื่องความสามารถของใช้อำนาจและกระทำตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการของกฎหมาย แต่การกระทำนั้นก็ต้องไม่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดของกฎหมายอย่างอื่น ๆ ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลปกครองของเยอรมนีมีอำนาจพิจารณาอรรถคดีทางมหาชนทั้งปวง ที่ไม่เป็นคดีพิพาททางรัฐธรรมนูญ และคดีพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจศาลอื่นอย่างชัดเจน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากการชุมนุมสาธารณะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถือเป็นการดำเนินการกระทำทางปกครอง

2.3 ข้อแตกต่างระหว่างศาลปกครองของฝรั่งเศส กับ ศาลปกครองของเยอรมนี กล่าวคือ ฝรั่งเศสใช้หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของผู้พิพากษาในการตรวจสอบดุลพินิจทางปกครองเป็นหลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนเยอรมนีเป็นหลักกฎหมายที่พัฒนาโดยฝ่ายตำราหรือฝ่ายวิชาการ โดยหลักแล้วอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจทางปกครองของผู้พิพากษาทั้งในฝรั่งเศสและเยอรมนีคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีโดย ศาลปกครองฝรั่งเศสและเยอรมนีจะเพิกถอนวินิจฉัยทางปกครอง ถ้าปรากฏว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด แต่หากปรากฏว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อกฎหมายบนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ศาลปกครองทั้งของฝรั่งเศสและเยอรมนีจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เว้นแต่การใช้ดุลพินิจนั้นผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง หรือฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรืออย่างบิดเบือน อย่างไรก็ตามศาลปกครองเยอรมนีจะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเข้มงวดกว่าศาลปกครองฝรั่งเศส เนื่องจากในเยอรมนีศาลปกครองจะใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นการชั่งน้ำหนักมาตรการทางปกครองในแง่ความจำเป็น ความเหมาะสมและความพอสมควรแก่เหตุในทุกกรณี แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสจะใช้หลักแห่งความได้สัดส่วน[5] ในบางกรณีเท่านั้น นอกจากนี้ศาลปกครองเยอรมนียังยึดถือหลักความเสมอภาคซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจทางปกครองอย่างเคร่งครัดอีกด้วย

อำนาจศาลตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

ประเทศที่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะในหลายประเทศได้บัญญัติให้อำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีประเทศดังต่อไปนี้

1. ราชอาณาจักรสเปน กฎหมายว่าด้วยสิทธิในการชุมนุม ค.ศ. 1983 (Ley Organnica 9/1983 de 15 de Julio, Reguladora del Derecho de Reunion) ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยที่การชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อแสดงความเห็นในทางการเมืองจะต้องทำหนังสือขออนุญาตจากผู้มีอำนาจของรัฐ โดยจะต้องยื่นคำขอล่วงหน้าอย่างน้อยที่สุด 10 วัน และอย่างช้าที่สุด 30 วัน แต่ในสถานการณ์พิเศษ หรือในสถานการณ์อื่นใดที่จะต้องมีการชุมนุมโดยเร่งด่วนในที่สาธารณะ หรือในกรณีที่มีการชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อแสดงความเห็นในทางการเมืองสามารถแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยที่สุดภายใน 24 ชั่วโมง โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะแจ้งไปยังเทศบาลใน

---

[5] **หลักแห่งความได้สัดส่วน** ถือเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ถูกใช้อำนาจ หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักการที่ศาลนำมาใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับประชาชน ประกอบด้วยหลักการย่อยดังต่อไปนี้

-หลักแห่งความเหมาะสมหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่ให้องค์กรของฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณเลือกออกคำสั่ง ที่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จตามความประสงค์

-หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของรัฐ ในการที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งความจำเป็น เหตุแห่งความจำเป็น ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นที่เป็นสาธารณะประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

-หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบโดยหลักการดังกล่าวมุ่งเน้นในเรื่อง ประโยชน์ที่สูญเสียของประชาชนกับประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นหลักการที่ห้ามมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งที่เห็นได้ว่า หากลงมือปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์กับมหาชนไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดประโยชน์กับคนส่วนมาก

ท้องที่ที่มีการชุมนุมต่อไป แต่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจสั่งห้ามหรือยกเลิกการชุมนุมหรือการเดินขบวน ได้[6] โดยจะต้องแจ้งอธิบายถึงเหตุผลภายในเวลา 72 ชั่วโมงเป็นอย่างช้า

ในกรณีที่มีการสั่งห้ามการชุมนุม ผู้ชุมนุมสามารถยื่นฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาล ที่แผนกคดีปกครองของศาลอุทธรณ์ภาคแห่งแคว้นอิสระนั้น ๆ ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องดังกล่าวนี้ ภายใน 48 ชั่วโมง โดยภายหลังจากยื่นคำขอต่อศาลแล้วให้ส่งสำเนาหนังสือขอไปยังผู้มีอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ

อำนาจในการพิจารณาคดีปกครองของศาลแห่งราชอาณาจักรสเปน ได้รวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ อันเกิดจากคำสั่งของรัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นของแคว้นอิสระด้วย โดยที่การฟ้องร้องคดีปกครองประเภทต้องยื่นฟ้องภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามการชุมนุม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการชุมนุมให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยสิทธิในการชุมนุมกำหนด โดยต้องยื่นฟ้องโดยตรงต่อแผนกคดีปกครองของศาลอุทธรณ์ภาคแห่งแคว้นอิสระ

2. สหพันธรัฐเยอรมนี[7] มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากการชุมนุมสาธารณะ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถือเป็นการดำเนินการทางปกครองอยู่ สองฉบับคือ

ฉบับแรก กฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกฎหมายตำรวจการดำเนินการของตำรวจในเยอรมนีสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ[8]

ประเภทที่หนึ่ง การดำเนินการเพื่อปราบปรามติดตามตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นลักษณะของการดำเนินการตามกระบวนยุติธรรมทางอาญา (อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม) แต่กรณีที่เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันอันตราย และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจะเป็นการ

---

[6] กฎหมายว่าด้วยสิทธิในการชุมนุม ค.ศ. 1983 แห่งราชอาณาจักรสเปน ระบุว่าเหตุที่สามารถสั่งห้ามหรือยกเลิกการชุมนุมคือการชุมนุมที่กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 513 กล่าวคือบุคคลได้มีการพกพาอาวุธระเบิด หรือวัตถุที่จะทำให้เกิดบาดแผลได้การชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินการชุมนุมที่ ผู้ชุมนุมใช้เครื่องแบบที่คล้ายคลึงทหาร

[7] กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธรัฐเยอรมนี มาตรา 40 บัญญัติว่า“ ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาอรรถคดีทางมหาชนทั้งปวงที่ไม่เป็นคดีพิพาททางรัฐธรรมนูญ และคดีพิพาทดังกล่าวไม่ได้มีกฎหมายระดับสหพันธรัฐบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่นอย่างชัดเจน”

[8] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและสภาพการณ์การชุมนุมในประเทศไทย การจัดเสวนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ข้อมูลสารสนเทศ. สืบค้น 15 มีนาคม 2558, จาก www.Thaingo.org

ดำเนินการของตำรวจในทางปกครองซึ่งมีกฎหมายฉบับนี้ กำหนดกระบวนการและขั้นตอนของการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ ซึ่งบัญญัติเป็นการทั่วไปในการป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสงบเรียบร้อย

ประเภทที่สอง กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ มีการตรากฎหมายเพื่อป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นการเฉพาะขึ้น ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ฉบับที่สอง เป็นกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมมิให้เป็นการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อย อันจะเป็นภัยและอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลอื่น กฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ชุมนุม เป็นส่วนที่หากมีกรณีพิพาทก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

นอกจากนี้ยังมีบางประเทศ เช่น ประเทศอิตาลี ข้อพิพาทอันเกิดจากการจำกัดสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อทุเลาการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครองก่อนศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา

อำนาจศาลตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

เดิมก่อนที่จะมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลแต่ละศาลในคดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจะมีแตกต่างกัน โดยอาจพิจารณาได้จากเนื้อหาของกรณีที่เกิดขึ้น

1. อำนาจศาลก่อนมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

กรณี ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย ว่า การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นเมื่อ เดือนธันวาคม 2556 เป็นการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เป็นการพิจารณาเนื้อหาจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 63 และ พฤติการณ์ของการชุมนุมที่เกิดขึ้น[9]

กรณี ศาลปกครอง คดีการสลายชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยพิจารณาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นการกระทำทางปกครอง เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ ศาลปกครอง จึงมีอำนาจหน้าที่กรณีการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น[10] ซึ่งเป็นการพิจารณาในเนื้อหาของหลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง

กรณี ศาลแพ่ง กรณีการชุมนุมสาธารณะโดยผู้นำการชุมนุม การขอให้ศาลแพ่งเพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และห้ามใช้กำลังสลายการชุมนุม พร้อมยื่นคำร้องขอศาลไต่สวนฉุกเฉิน เพื่อขอคุ้มครองชั่วคราวในข้อหาละเมิด โดยในคดีนี้จำเลยได้คัดค้านว่า คดีนี้อยู่ใน

[9] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 73/2556

[10] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีดำที่ 1605/2551

อำนาจศาลปกครองซึ่งศาลแพ่งไม่มีอำนาจพิจารณาคดี แต่ศาลแพ่งพิจารณาว่าศาลแพ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดี โดยมีมูลจากการละเมิด ซึ่งถือว่าเป็นการพิจารณาในเนื้อหาในหลักกฎหมายเอกชน โดยอาศัยมูลละเมิด[11]

กรณีศาลอาญา พิจารณาคดีที่มีกระทำความผิดทางกฎหมายอาญา ซึ่งแม้การชุมนุมสาธารณะจะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถกระทำได้ แต่หากการชุมนุมธารณะนั้นมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น ศาลอาญาจึงมีอำนาจในการพิจารณาคดี เช่น เมื่อตำรวจเข้าจับกุม ผู้ชุมนุม การเข้าจับกุมผู้ชุมนุมอาจไม่ได้เป็นการสลายการชุมนุมอย่างเดียว ซึ่งอาจมีทั้ง การสลายการชุมนุม และจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา

ดังนั้นก่อนมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม แต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ แตกต่างกัน และมีการใช้ดุลยพินิจที่แตกต่างกัน

2. อำนาจศาลในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ เมื่อมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจศาล มาตรา 21 และมาตรา 25 บัญญัติให้ ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่ มีการชุมนุมสาธารณะ...[12] แสดงให้เห็นว่า อำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับคดีการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเดิมไม่มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะอำนาจ การพิจารณาคดีเป็นไปตามขอบเขตของแต่ละศาลตามที่ได้นำเสนอมา ซึ่งในประเด็นอำนาจศาลนี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า ควรจะเป็นอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายถือเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการที่ผ่านมา กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่าง รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติประเภทคดีปกครองไว้ในมาตรา 9 นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัย ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ยืนยันและรับรองหลักการเรื่องเขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้

แต่โดยเหตุผลของ ผู้เสนอร่างกฎหมายที่ให้อำนาจศาลยุติธรรม ในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะชี้แจงต่อสภา ระบุว่า เนื่องจากระบบศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วทุกจังหวัด กรณีเกิดการชุมนุม

---

[11] ดูรายละเอียด คดีหมายเลขดำที่ 275/2557

[12] มาตรา 21 .... ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ... การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรานี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือ ศาลจังหวัด ที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

สาธารณะและต้องใช้กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ จึงควรให้ศาลที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่ชุมนุมเป็นผู้พิจารณาเพราะจะสามารถเข้าใจสภาพของการชุมนุมที่เกิดขึ้นได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำวินิจฉัยศาลปกครองก่อนมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น กรณีที่ไม่มีการกระทำผิดในกฎหมายอื่น อำนาจหน้าที่การพิจารณาคดีการชุมนุมสาธารณะถือเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองโดยศาลปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีการชุมนุมสาธารณะที่สำคัญ ดังนี้

1. คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549 กรณีการคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 โดยผู้ชุมนุมได้ยื่นฟ้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในการสลายการชุมนุม คำวินิจฉัยศาลปกครองแม้หน่วยงานของรัฐ อันประกอบด้วยสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย จะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยตามแผนที่วางไว้ในช่วงการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร แต่เหตุการณ์ดังกล่าว กลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำในที่ที่เป็นสาธารณะ และแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะอ้างว่ากลุ่มผู้ชุมนุมมีการนำอาวุธเข้ามาในที่ชุมนุมด้วยนั้น แต่จากการที่ศาลได้ดูหลักฐานเป็นซีดีบันทึกภาพและรายงานผลการสอบสวนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการสลายการชุมนุม ในขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมอยู่ในอาการสงบ โดยส่วนหนึ่งกำลังทำพิธีละหมาด และไม่ได้มีการนำอาวุธเข้ามาก่อความวุ่นวายแต่อย่างใด ถึงแม้เจ้าหน้าที่รัฐจะมีอำนาจกีดขวางการชุมนุมได้ตามกฎหมาย แต่ต้องเป็นช่วงที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะสงคราม หรือมีการประกาศกฎอัยการศึก แต่ในช่วงที่มีการสลายการชุมนุมนั้นบ้านเมืองไม่ได้อยู่ในสภาวะดังกล่าว การสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่จึงถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คำพิพากษาศาลปกครองให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชดใช้ค่าเสียหายให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีศาลปกครอง ที่ให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายให้กับประชาชนในการเข้าร่วมชุมนุมและได้รับความเสียหายจากการสลายการชุมนุมในครั้งนี้ เป็นการยืนยันในหลักเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งมีสาระสำคัญของผู้ฟ้องที่พิสูจน์ได้ว่าการชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงอย่างที่ถูกกล่าวหา จึงถือได้เป็นขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา

2. คำสั่งที่ ร.399/2553 และ คำร้องที่ ร.469/2553 กรณีศาลปกครองวินิจฉัยว่า คดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง กรณีการยกเลิกประกาศตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) ในฐานะ

หัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะรัฐมนตรี) มติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกประกาศตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน เรื่องพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ จังหวัดอื่นตามที่กำหนด จึงเป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับ กอ.รมน. ให้มีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ส่วนการห้ามใช้พื้นที่เข้าไปชุมนุมในบริเวณทำเนียบรัฐบาล บริเวณบ้าน สี่เสาเทเวศร์และบริเวณโรงพยาบาลศิริราช นั้น เป็นกรณีที่เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ เมื่อ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 วรรคสองบัญญัติให้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด 2 ว่าด้วยภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นตามที่กำหนด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

3. คำสั่งที่ ร.264/2553 และ คำร้องที่ ร.642/2552 ศาลปกครองได้ว่าหลักเกี่ยวกับคดีการชุมนุมสาธารณะไว้ ในคดีของศาลปกครอง กรณีการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง สืบเนื่องจากเกิดการชุมนุมสาธารณะเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 โดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ชี้มูลความผิดต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อาวุธร้ายแรงปราบปรามประชาชน เป็นเหตุให้ถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ซึ่งต่อมาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีปกครอง เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนการชี้มูลความผิดที่เกิดขึ้น คำวินิจฉัยศาลปกครองในกรณีดังกล่าว มีดังนี้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีและส่งรายงานความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา

ของผู้ฟ้องคดี เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี หากจะมีผลทางกฎหมายก็คงมีผลแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หามีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยและการชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี และมติของผู้ถูกฟ้อง คดีดังกล่าวได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดี มีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น การดำเนินการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

4. คดีหมายเลขดำที่ 1605/2551 คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การดำเนินการสลายการชุมนุมได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อประโยชน์ โดยเป็นการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสลายการชุมนุมในการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้มีการจับกุมแจ้งข้อหา หรือดำเนินการใดๆตามประมวลกฎหมายอาญา จึงมิได้เป็นการกระทำตามกฎหมายของตน (วิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นการกระทำที่มิใช่กระบวนการทางยุติธรรม แต่ถือเป็นการกระทำทางปกครอง โดยได้กำหนดแนวทางในการสลายการชุมนุมว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องกระทำการเพื่อสลายการชุมนุมกระทำเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม เป็นกรณีศึกษา ในสองประเด็นสำคัญ ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกินขอบเขตของการชุมนุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (ฉบับ พ.ศ.2550) ซึ่งพฤติกรรมของผู้ชุมนุมเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย มีการปิดล้อมอาคารรัฐสภา ใช้รั้วลวดหนามปิดกั้น ศาลวินิจฉัยว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นการชุมนุมดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้เข้าร่วมการชุมนุมกระทำเกินขอบเขตของการชุมนุม ประเด็นที่สอง เมื่อการชุมนุมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือใช้สิทธิเกินขอบเขตของการชุมนุม อันเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น เจ้าหน้าตำรวจสามารถสลายการชุมนุมได้แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมได้ แต่ต้องกระทำการเท่าที่จำเป็น คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งระบุในคำสั่งว่า ..ศาลกำหนดมาตรการหรือ วิธีคุ้มครองให้ผู้ฟ้องคดีโดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) หากจะกระทำการใด ๆ

ต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชนจากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ คดีตัวอย่างที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จึงมีผลเท่ากับศาลปกครองมีบทบาทในการกำกับดูแลการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากหลักการเกี่ยวกับ หลักกฎหมายที่สำคัญ ระบบศาล และกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศบางส่วน ที่ได้นำเสนอ อาจพิจารณาได้ว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ได้มีการประกาศใช้ไปแล้วนั้น เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าวและเนื้อหาของกฎหมายนั้นทั้งฉบับแล้วเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้กำหนดเรื่องการใช้สิทธิชุมนุมของประชาชน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครอง และโดยหลักการ การพิจารณาคดีการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องการใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่จากกฎหมายการชุมนุมสาธารณะกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่เป็นของศาลยุติธรรม กรณีดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักการตามที่ได้นำเสนอมาแล้ว ทั้งปรากฏข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้วางหลักการเกี่ยวกับ การชุมนุมสาธารณะไว้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นในอนาคตควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามที่ได้นำเสนอมาแล้ว

เอกสารอ้างอิง

กิจบดี ชินเบญจภุช. (2555). *หลักกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รามคำแหง.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). *หลักความเสมอภาค* [เอกสารประกอบการสอน]. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2556). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2556). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2553). กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. *วารสารกฎหมายปกครอง, 27*(1), 3-68.

ปกิตตา นิภาวรรณ. (2553). กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส. *วารสารกฎหมายปกครอง, 27*(1), 98-105.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและสภาพการณ์การชุมนุมในประเทศไทย.* สืบค้น 15 มีนาคม 2558, จาก http://www.Thaingo.org.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรนารี สิงห์โต. (2553). กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งสลายการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน. *วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 27*(1), 106-129.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. (2550). *หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศสหรัฐอเมริกา* [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สุชาติ เวโรจน์. (2552ก). *พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558.* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

สุชาติ เวโรจน์. (2552ข). *หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม.* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

อังกูร วัฒนรุ่ง. (2550). *หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)* [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.