

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง

การแสดงออกทางประชาธิปไตย โดยการชุมนุมสาธารณะ  
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

The Right to Freedom of Public Assembly

In the Context of the Constitution of Thailand

จัดทำโดย นายอรุณพล ใหญ่สว่าง

รหัส 490156

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

การแสดงออกทางประชาธิปไตย โดยการชุมนุมสาธารณะ  
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

**The Right to Freedom of Public Assembly  
In the Context of the Constitution of Thailand**

จัดทำโดย นายอรรถพล ใหญ่สว่าง  
รหัส 490156

หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	1
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	1
บทนำ.....	2
การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย.....	5
ประวัติการชุมนุมสาธารณะ.....	8
หลักพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพ.....	9
เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	11
เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามกฎหมายต่างประเทศ.....	12
คำจำกัดความของ การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ.....	12
การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายต่างประเทศ.....	14
กรอบในการชุมนุมสาธารณะสากล.....	20
หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการชุมนุมสาธารณะ.....	21
การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย.....	23
บทสรุป.....	27
ข้อเสนอแนะ.....	28
บรรณานุกรม.....	31

## บทคัดย่อ

การประชุมชุมนุมสาธารณะนั้น ถูกยอมรับในทางสากลว่า “เป็นหัวใจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการแสดงออกในสังคมประชาธิปไตย” โดยการชุมนุมสาธารณะ ที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชน และเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศในทางสากลดังกล่าว ได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแบบมีข้อจำกัดบางประการ เช่น สามารถควบคุมสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อการประชุมชุมนุมสาธารณะ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญ ในการแสดงออกภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย บทความวิจัยนี้ จึงมีความมุ่งหมายอย่างสำคัญ ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงความหมายและองค์ประกอบของการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต่อไป

## Abstract

In general, “The Public Assembly” refers to the “civil liberty and public expression in the democracy society,” especially as a public assembly freely assembled without armors and peaceful. In this present time, its phase and definition are much protected and regarded broader than the past and widely accepted by any current international treaties, laws, politicians, judges, and legal scholars as a whole.

For the above reasons, the public assembly is especially important as an influence on the democracy development. Many important aspects of the public assembly article and initiatives are the crucial study and superior analysis of the public assembly’s meaning and impact on future democracy development.

## คำสำคัญ

- 1.หลักนิติธรรม 2. การชุมนุมสาธารณะ 3. การปกครองระบอบประชาธิปไตย
1. The Rule of Law 2. Public Assembly 3.The Liberal Democracy Society

## บทนำ

แท้จริงแล้ว การชุมนุม (Assembly) รวมทั้งการเดินขบวน (Procession) ในที่สาธารณะ เพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมตะวันตก ในฐานะที่เป็นการแสดงออกซึ่งความเชื่อถือหรือศรัทธาในศาสนา โดยในสมัยจักรพรรดิคอนสแตนติน แห่งจักรวรรดิโรมันนั้น เมื่อทรงเข้าถือศาสนาคริสต์ ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 4 พสกนิกรชาวโรมัน ได้เข้าถือศาสนาคริสต์ตามพระองค์ และได้มีการชุมนุมและเดินขบวนไปตามท้องถนนในกรุงโรมอันเป็นที่สาธารณะ เพื่อเฉลิมฉลองการเข้ารีตครั้งนั้นอย่างยิ่งใหญ่ จากนั้นเป็นต้นมา การชุมนุมและเดินขบวนในที่สาธารณะ เพื่อแสดงออกซึ่งความเชื่อถือหรือศรัทธาในศาสนาหรือเพื่อปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ในทางกฎหมาย การชุมนุมในที่สาธารณะได้กลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยพัฒนาสืบเนื่องมาจาก “สิทธิร้องทุกข์” (Right to Petition) ในประเทศอังกฤษโดยเมื่อพระเจ้าจอห์น ทรงยอมรับกฎหมายบัตร (Magna Carta 1215) ข้อ 61<sup>1</sup> ของกฎหมายบัตรได้ยอมรับว่า ผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้แก้ไขทุกข์ให้แก่ตน การใช้สิทธิร้องทุกข์ในระยะแรก จะเป็นการที่ผู้แทนราษฎรยื่นข้อร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ต่อมาเมื่อระบอบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้นและมีผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในนามพระมหากษัตริย์ สิทธิร้องทุกข์นี้ ได้พัฒนามาเป็นสิทธิของประชาชน (Commoner) ที่จะร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหาร เพื่อแก้ไขทุกข์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ตน และรูปแบบของการร้องทุกข์มีความหลากหลายมากขึ้น จากเดิมที่เป็นการยื่นหนังสือร้องเรียน ก็พัฒนาเป็นการรวมตัวกันเรียกร้อง ณ ที่ทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้ง มีการเดินขบวนจาก

---

<sup>1</sup> (61) SINCE WE HAVE GRANTED ALL THESE THINGS for God, for the better ordering of our kingdom, and to allay the discord that has arisen between us and our barons, and since we desire that they shall be enjoyed in their entirety, with lasting strength, for ever, we give and grant to the barons the following security:

The barons shall elect twenty-five of their number to keep, and cause to be observed with all their might, the peace and liberties granted and confirmed to them by this charter.

If we, our chief justice, our officials, or any of our servants offend in any respect against any man, or transgress any of the articles of the peace or of this security, and the offence is made known to four of the said twenty-five barons, they shall come to us - or in our absence from the kingdom to the chief justice - to declare it and claim immediate redress. If we, or in our absence abroad the chief justice, make no redress within forty days, reckoning from the day on which the offence was declared to us or to him, the four barons shall refer the matter to the rest of the twenty-five barons, who may distrain upon and assail us in every way possible, with the support of the whole community of the land, by seizing our castles, lands, possessions, or anything else saving only our own person and those of the queen and our children, until they have secured such redress as they have determined upon. Having secured the redress, they may then resume their normal obedience to us. [*Emphasis added*] Etc.

สถานที่ชุมนุม ไปยังสถานที่ทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

นอกจากนี้ การชุมนุมยังมีความเกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Free Speech) อีกด้วย กรณีจึงกล่าวได้ว่า ในทางกฎหมาย เสรีภาพในการชุมนุม พัฒนามาจากสิทธิในการร้องทุกข์และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

แต่การชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือไม่ มีลักษณะเฉพาะร่วมกัน 2 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** การชุมนุมสาธารณะ ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน ที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนไม่สามารถใช้ที่สาธารณะที่มีการชุมนุมได้ตามปกติ เช่น การที่ไม่สามารถใช้ถนนเพื่อการสัญจรไป-กลับตามปกติ (Right to Pass and Re-pass) รวมทั้งเหตุเคือคร้อนรำคาญต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการชุมนุม เช่น เสียงดัง ขยะ เป็นต้น ซึ่งศาลอังกฤษในคดี *McAra V Magistrates of Edinburgh* ได้วางหลักไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1913 ว่า เสรีภาพในการชุมนุม เพื่อแสดงความคิดเห็นนั้น แยกออกได้โดยเด็ดขาดจากคำถามที่ว่า มีการใช้เสรีภาพนั้นที่ใด ดังนั้น ผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะจึงมี “หน้าที่โดยปริยาย” (Implied duty) ที่จะต้องชุมนุมในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นน้อยที่สุด

**ประการที่สอง** การชุมนุมสาธารณะ “มีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย” ขึ้นได้ เสมอ เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นการเข้ามารวมตัวกันของคนหมู่มาก ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง และในช่วงระยะเวลาอันพอสมควร ซึ่งแม้ผู้ชุมนุมจะมีเป้าประสงค์หลักในการมาชุมนุมเป็นอย่างเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนต่างมีความต้องการในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน มีอารมณ์ต่างกัน มีความสามารถในการอดทนต่อความกดดันต่างกัน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ ล้วนแต่มีผลต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือนำไปสู่การกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นขึ้นได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความเสี่ยงดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ปัจจัยภายนอก” ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดี ที่มักฉวยโอกาสดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะ กลายเป็นความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง หรือกรณีผู้ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะ ที่อาจออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้าม ก็อาจทำให้การปะทะกันในทางความคิดกลายเป็นการปะทะกันในทางกายภาพ จนทำให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่า การชุมนุมสาธารณะต้อง “มีขอบเขต” ดังจะเห็นได้จากมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) รับรองไว้ชัดเจนว่า สิทธิ

ในการชุมนุม มิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) ที่ผู้ชุมนุมจะทำอะไรก็ได้ ดังที่ผู้ชุมนุมในหลายกรณีมักยกขึ้นกล่าวอ้าง แต่สิทธิในการชุมนุมเป็น “สิทธิสัมพัทธ์” (Relative Right) ที่สามารถจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National Security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of Public Health or Morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the Rights and Freedoms of Others) ตามลำดับ<sup>2</sup>

ในปัจจุบัน ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน เสรีภาพในการชุมนุมประท้วงและเดินขบวน เป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (Individual) มาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (Collective)<sup>3</sup>

การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน จึงถือเป็นวิวัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย จึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชน โดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อนและความต้องการของตนไปยังรัฐบาลและสังคมโดยตรง

โดยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศที่พัฒนาด้านประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน อาทิ ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร จึงได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นไปโดยสงบ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และรัฐต้องให้ความคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนห้าม

---

<sup>2</sup> *Article 21* The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2540.

<sup>3</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ, AULJ Vol.III December, 2012, หน้า 3-5.

การสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรง ไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณีและไม่เป็นไปตามขั้นตอนจากระดับเบาไปสู่หนัก<sup>4</sup>

### การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 63<sup>5</sup> นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)<sup>6</sup> ข้อ 21 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2539 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

ในด้านเศรษฐกิจ และสังคม การชุมนุมและการเดินขบวนเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทย ในการสะท้อนความเดือดร้อนปัญหาปากท้องและข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล แต่ในทางการเมืองการปกครอง การชุมนุมและการเดินขบวน ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ต่อสังคมและเป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาล เสรีภาพในการชุมนุม จึงนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทย ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญไทยและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ก็ตาม เสรีภาพประการนี้ไม่ใช่เสรีภาพสมบูรณ์ แต่เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ กล่าวคือ ในยามที่บ้านเมืองเป็นปกติสุข การจำกัดการชุมนุมสามารถกระทำได้ในกรณีที่เป็นการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ และการจำกัดเสรีภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น

นอกจากนี้ ตามมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) การจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะยังอาจเป็นไป เพื่อคุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และคุ้มครองการสาธารณสุขด้วย

<sup>4</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด, <http://www.enlightened-jurists.com>, หน้า 1-2.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 วรรคสอง.

<sup>6</sup> The UN International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR.



(วัตถุประสงค์สามประการหลังนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย) อย่างไรก็ดี ในยามที่ประเทศอยู่ในสภาวะการณ์ฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะสงครามการสู้รบ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะถูกจำกัด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎอัยการศึก

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ประเทศไทยยังมีแต่กฎหมายที่ใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น<sup>7</sup> แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์ข้อจำกัดการชุมนุมในที่สาธารณะและการเดินขบวน ในภาวะปกติออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการชุมนุมประท้วงของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งที่กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการกับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ อีกทั้ง ยังมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับหลักเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ ได้แก่ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ซึ่งบัญญัติห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือใช้พื้นที่ถนนหลวง รวมทั้งไหล่ทางในการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่<sup>8</sup> หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น

เมื่อยังไม่มียกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ในอันที่จะได้ใช้พื้นที่สาธารณะนั้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามกติการะหว่างประเทศฯ จึงทำให้ข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ไม่มีความชัดเจน

ขณะที่ กฎหมายยังไม่มีความชัดเจน และหลักการสำคัญของการชุมนุมและเดินขบวนประท้วง คือ จะต้องสามารถสื่อสารข้อเรียกร้องของตนไปยังสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ และไปยัง

<sup>7</sup> ประกอบด้วยกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสภาวะการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ตามลำดับ.

<sup>8</sup> อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549 วินิจฉัยว่า “ตามบทบัญญัติที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือก่อนนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยสิ้นเชิง”.

สังคม เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลให้ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องนั้น ยิ่งสื่อและสังคมเห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมมากเท่าใด ย่อมสามารถสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลได้มากเท่านั้น

โดยเหตุนี้ เพื่อเรียกร้องความสนใจจากสื่อมวลชนและสังคม การชุมนุมและเดินขบวนเรียกร้อง จึงมักต้องกระทำในสถานที่ที่ส่งผลกระทบต่อได้สูง เป็นต้นว่า ในเมืองหลวง ในสถานที่สำคัญอันเป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐ เช่น ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา ศาลากลางจังหวัด กระทรวงหรือหน่วยราชการที่รับผิดชอบ หรือในย่านธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อในด้านเศรษฐกิจ เช่น บนถนนสายเศรษฐกิจหรือถนนหลวงสายสำคัญ ในสถานที่ที่เป็นสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์หรืออนุสรณ์สถาน เป็นต้น

สำหรับประชาชนบุคคลที่สาม ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุม (Non-Participant) แต่จำเป็นต้องใช้สถานที่สาธารณะเหล่านี้ เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างผู้ชุมนุมกับบุคคลภายนอก ให้เกิดความสมดุลและสะดวกปลอดภัยแล้ว ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมก็อาจกระทำการที่กระทบกระทั่งสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่สามได้ เป็นต้นว่า ไปจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของผู้ที่ต้องใช้ทางสาธารณะที่ถูกปิดกั้น ล้วงละเมิดเสรีภาพในความเป็นอยู่อย่างปกติสุขหรือเสรีภาพในการประกอบกิจการงานอาชีพ ในบริเวณนั้น ในส่วนเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่น ที่มีได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุมดูแลการชุมนุมโดยเฉพาะมาใช้บังคับ เป็นเหตุให้มีข้อขัดข้องหลายประการ

สำหรับกลุ่มผู้ชุมนุม โดยเฉพาะในกรณีที่มีการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ดังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 วันที่ 5-6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เหตุการณ์วันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ.2535 วันที่ 7 ตุลาคม 2551 เหตุการณ์วันที่ 13-15 เมษายน พ.ศ.2552 และล่าสุด เหตุการณ์การสลายการชุมนุมเมื่อเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2553 ซึ่งรัฐบาลได้ใช้กำลังทหารและตำรวจอาวุธครบมือเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตถึงกว่า 90 ราย บาดเจ็บอีกราว 2,000 ราย

เมื่อไม่มีกฎหมายวางหลักเกณฑ์ขั้นตอนวิธีการจัดการกับการชุมนุมประท้วงของประชาชน ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมแก้ไขสถานการณ์ที่จะเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ไปภายใต้ต้นนโยบายหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชา ส่วนการควบคุมและสลายฝูงชน ได้ปฏิบัติไปตามขั้นตอนวิธีการซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของหน่วยงานเท่านั้น (ที่เรียกว่าแผนกรกฎ แผนไพรพินาส เป็นต้น) คำสั่งของผู้บังคับบัญชาก็ดี ระเบียบปฏิบัติภายในของหน่วยงานก็ดี ไม่ได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม เป็นเหตุให้มีประชาชนได้รับบาดเจ็บ สูญเสียชีวิตหรือหายสาบสูญไปและทรัพย์สินเสียหายจำนวนมาก ขณะเดียวกัน ก็ไม่สามารถปกป้องเจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติงาน ให้พ้นจากความรับผิดชอบทางกฎหมาย แม้จะได้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยสุจริต เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและถูกดำเนินคดีอาญาดังกรณี เหตุการณ์วันที่ 7 ตุลาคม 2551 เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต แต่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ขาดการฝึกฝนอบรมเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในสภาวะการณ์ต่าง ๆ ภายใต้อคติและขาดการฝึกปฏิบัติในด้านขั้นตอนวิธีการทำงานเพื่อควบคุมการชุมนุมหรือแม้กระทั่งการสลายการชุมนุมในท้ายที่สุด การสลายการชุมนุมทุกครั้ง จึงมีการใช้อาวุธร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนและประเทศชาติเหลือที่จะประมาณได้<sup>9</sup> เป็นเหตุให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขคำที่ 1065/2551 กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมว่า จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและมีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน

สภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมทำลายหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน บั่นทอนกำลังใจของเจ้าหน้าที่ และขณะเดียวกัน ก็บั่นทอนความชอบธรรมในการปกครองประชาชนของรัฐบาลในระยะยาว

โดยเหตุนี้ การศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนและข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์แก่การปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของไทยในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ การคุ้มครอง และการจำกัดสิทธิของผู้ชุมนุมฯ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายอื่น ๆ ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน เป็นไปตามหลักการสากล<sup>10</sup> ต่อไป

### ประวัติการชุมนุมสาธารณะ<sup>11</sup>

ที่มาของการชุมนุมสาธารณะ เริ่มปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นผลของกฎหมายบัตร (Magna Carta) ในปี 1219 (พ.ศ. 1762) โดยตามกฎหมายบัตร

<sup>9</sup> รายงานผลการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล กรณีเหตุการณ์สลายกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 โดยคณะกรรมการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา.

<sup>10</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เพิ่งอ้าง, หน้า 3.

<sup>11</sup> ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจากฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly), <http://www.pub-law.net>.

นั้น หากพระเจ้าแผ่นดินจะเรียกเก็บภาษีเพื่อไปใช้จ่ายในกิจการของประเทศ พระองค์ต้องเรียกประชุมสภา (House of Commons) เพื่อขอความยินยอมก่อน เพราะเวลานั้นสมาชิกสภาล้วนแล้วแต่เป็นผู้เสียภาษีรายใหญ่ทั้งสิ้น ซึ่งเวลานั้นเองสภาได้แปรวิกฤตที่ตัวเองต้องจ่ายเงินภาษีให้เป็นโอกาส โดยการเรียกร้องให้พระเจ้าแผ่นดินแก้ไขทุกข์ต่าง ๆ (Redress for Grievance) ให้แก่พวกตนเป็นการแลกเปลี่ยนด้วย จนต่อมาในปี 1414 (พ.ศ. 1957) สภาได้ถือเป็นหลักว่า ตนเป็นทั้งผู้อนุมัติและผู้เรียกร้อง (as well Assenters as Petitioners) เมื่อต่อมาสภาได้ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง สิทธิเรียกร้องให้พระเจ้าแผ่นดินแก้ไขทุกข์นี้ จึงได้กลายมาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่อยู่นอกสภาด้วย โดยนอกจากผู้แทนของปวงชนจะมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐบาลในสภาแล้ว ประชาชนเองก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐบาล (Petition to Government) โดยตรงเช่นกัน ซึ่งอาจทำโดยการที่บุคคลหรือคณะบุคคลยื่นข้อร้องเรียนต่อรัฐบาล หรือโดยการมาชุมนุมสาธารณะโดยสงบ (Peaceful Assembly) เพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ต่อรัฐบาล มีข้อสังเกตว่า สิทธิของประชาชนที่จะเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยตรงนี้ ยังได้นำมาซึ่งสิทธิและเสรีภาพประการอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ เช่น การแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี (Free Speech) หรือการพิมพ์โฆษณาอย่างเสรี (Free Press) เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกา นั้น สิทธิในการชุมนุมสาธารณะได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ First Amendment และในคดี United States v Cruikshank (92 U.S. 542 (1876)) ศาลมีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า การชุมนุมสาธารณะโดยสงบเพื่อเรียกร้องให้สภาองเกรสหรือรัฐบาลดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ตนนั้น เป็นสิทธิของประชาชนที่สหรัฐอเมริกาต้องให้การคุ้มครองและรับประกัน

### หลักพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพ

แซลมอนด์ (Salmond)<sup>12</sup> ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) ไว้ว่า หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งทีบุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวาง โดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามใจชอบ โดยข้ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมาย ที่ได้แก่ข้ายแห่งกิจกรรม ซึ่งภายในแห่งข้ายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใด ๆ กระทำการไปโดยลำพัง

<sup>12</sup> หยุด แสงอุทัย , ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป “กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง , พ.ศ. 2535, หน้า 223.

(2) Black's Law Dictionary<sup>13</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Freedom) ว่า “หมายถึง การที่รัฐให้ความเป็นอิสระที่จะทำการใด ๆ ได้ โดยเฉพาะสิทธิทางการเมือง (Political Right)”

(3) รศ.ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์<sup>14</sup> เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ตามความประสงค์ของตน”

(4) ศ.ดร.วิญญู เครื่องงาม<sup>15</sup> เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “สิ่งที่บุคคลกระทำการได้ โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางตามกฎหมาย”

(5) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542<sup>16</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า “ความสามารถที่จะทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น”

### นอกจากนี้ ยังสามารถแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (Public Meeting) ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. เสรีภาพในการชุมนุมอยู่กับที่ (Assembly) คือ การที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐโดยมาชุมนุมกันในที่สาธารณะ ในสวนสาธารณะ โดยเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ ที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม และจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริต ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ไม่ขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2. เสรีภาพในการเดินขบวน (Demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชนที่เดินไปตามท้องถนน เพื่อเรียกร้องสิทธิต่างๆ ต่อรัฐ โดยมีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมเดินขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ แต่จะต้องไม่ขัดต่อหลักความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ

ดังนั้น หากกล่าวโดยภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองที่จะทำการหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยต้องคำนึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ของสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น และอาจกล่าวได้ว่าไม่ว่าจะเป็นการชุมนุม

<sup>13</sup> Black's Law Dictionary (Seven Edition), หน้า 1325.

<sup>14</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พ.ศ. 2555), หน้า 22.

<sup>15</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1), หน้า 264.

<sup>16</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

ในลักษณะไหนก็ตาม ย่อมมีผลกระทบต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะต้องมีวิธีการขั้นตอนในการคุ้มครองดูแลให้เหมาะสม และมีให้กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>17</sup>

### เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ มาช้านาน สืบเกิดได้จากรัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับหรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยถือว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมโดยสงบเป็นพื้นฐานของการแสดงออก ซึ่งสิทธิในการชุมนุมของประชาชน เพื่อประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการกำหนดเจตจำนงของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน และแสดงความคิดเห็นหรือเจตจำนงดังกล่าวให้รัฐได้รับทราบ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาคำเนินการต่อไป เสรีภาพดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพอื่นตามรัฐธรรมนูญด้วย อาทิ เช่น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์และเผยแพร่เอกสารสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้ รัฐจะต้องงดเว้นการเข้าแทรกแซงในการชุมนุมโดยสงบนั้นๆ ในทุกรูปแบบ และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการชุมนุมโดยสงบด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 63 วรรคแรกซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” อย่างไรก็ตาม การชุมนุมของประชาชนตามมาตรา 63 วรรคแรกนั้น อาจตกอยู่ในเงื่อนไขบางประการ ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชน ดังนั้น มาตรา 63 วรรคสอง จึงบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประเทศใช้กฎอัยการศึก”

<sup>17</sup> ภาสพงษ์ เรณูมาศ, เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ตามรัฐธรรมนูญ, <http://www.pub-law.com>, หน้า 1-2.

### เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามกฎหมายต่างประเทศ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ หรือที่เรียกว่า Freedom of Assembly ในต่างประเทศเอง ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ทั้งกฎหมายภายในหรือตามสนธิสัญญาในหลายฉบับ ซึ่งอาณานิคมของประเทศที่เป็นภาคี ล้วนต้องปฏิบัติตาม อาทิเช่น

4.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Right 1948) (UDHR)<sup>18</sup> มาตรา 20(1) บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ”

4.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966<sup>19</sup> (International Covenant on civil and Political Right 1966) (ICCPR) ข้อ 21 บัญญัติว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

4.3 European Convention on Human Rights (ECHR)<sup>20</sup> มาตรา 11 บัญญัติว่า “เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม รวมถึงการเข้าร่วมในเขตการค้า จะถูกจำกัดมิได้ ทั้งนี้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติไว้ และเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย”

4.4 American Convention on Human Rights<sup>21</sup> มาตรา 15 บัญญัติว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ย่อมได้รับการคุ้มครอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือสิทธิ เสรีภาพอื่น ๆ”<sup>22</sup> เป็นต้น

### คำจำกัดความของ “การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ (Public Assembly in a Public Place) ประกอบด้วยคำสำคัญสามคำ คือ “การชุมนุม” “การชุมนุมสาธารณะ” และ “ในที่สาธารณะ”

<sup>18</sup> The Universal Declaration of Human Right 1948) (UDHR).

<sup>19</sup> International Covenant on civil and Political Right 1966) (ICCPR).

<sup>20</sup> European Convention on Human Rights (ECHR).

<sup>21</sup> American Convention on Human Rights.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 2-4.

“การประชุม” (Assembly or Reunion) ต้องมีลักษณะสามประการประกอบกัน ดังนี้

ประการแรก การประชุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ข้อนี้ทำให้การประชุมแตกต่างจากการรวมกลุ่มประเภทอื่น เช่น การรวมกันเป็นสมาคม สหภาพแรงงานหรือสหกรณ์ ซึ่งสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ มีความประสงค์จะผูกสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะถาวร ส่วนผู้เข้าร่วมการประชุมไม่มีความประสงค์เช่นนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมการประชุม จึงเป็นไปชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ประการที่สอง การประชุมต้องมีการเตรียมการและนัดหมายกันไว้ล่วงหน้า ข้อนี้ทำให้การประชุมแตกต่างจากการรวมตัวกันชั่วขณะหนึ่งของกลุ่มคน เช่น ไทยมุง หรือการรอเข้าแถวในร้านอาหารหรือโรงพยาบาล

ประการที่สาม การประชุมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายร่วมกันที่แน่นอนชัดเจนว่าต้องการแสดงความเห็นหรือข้อเรียกร้องในเรื่องใด ว่าอย่างไร ข้อนี้จึงทำให้การประชุมแตกต่างจากการรวมตัวชั่วขณะหนึ่งของกลุ่มคนในร้านอาหารหรือโรงพยาบาล ซึ่งต่างคนต่างมีเจตจำนงของตน

ดังนั้น “การประชุมสาธารณะ” (Public Assembly or Reunion) จึงหมายถึง การที่บุคคลใดๆ ก็ตาม มารวมตัวกันชั่วคราวหนึ่ง (temporary) โดยมีเจตจำนง (intentional) เพื่อแสดงออกถึงความมุ่งหมายร่วมกัน (a common expressive purpose) โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการประชุม

จากนิยามดังกล่าว การประชุมสาธารณะจึงมีความแตกต่างจากการชุมนุมส่วนบุคคล (Private Reunion or Meeting) ซึ่งการประชุมประเภทหลังนี้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะสามประการ ได้แก่

ประการแรก การชุมนุมส่วนบุคคล ต้องกระทำในสถานที่ปิดซึ่งมิใช่ที่กลางแจ้งหรือเปิดโล่ง สถานที่ปิดดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นสถานที่เอกชน แต่อาจเป็นสถานที่สาธารณะก็ได้ เช่น สนามกีฬาแห่งชาติหรือสนามกีฬาเทศบาลซึ่งมีกำแพงรั้วรอบขอบชิด

ประการที่สอง การชุมนุมส่วนบุคคลต้องสงวนไว้สำหรับผู้เข้าร่วมการประชุมที่มีการระบุตัวไว้แล้ว มิใช่เปิดให้แก่บุคคลใดก็ได้เข้าร่วมการประชุมได้

ประการที่สาม การชุมนุมส่วนบุคคลต้องสามารถตรวจสอบชื่อหรือตัวบุคคลของผู้เข้าร่วมการประชุมได้ และต้องสามารถกระทำได้ตลอดเวลาที่ต้องการ

คำสุดท้าย คือ คำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม เป็นต้นว่า ทางหลวง ทางสาธารณะ ทางน้ำ เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม ในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายของหลายประเทศมุ่งหมายควบคุมจำกัดเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีลักษณะเป็นสถานที่กลางแจ้ง เปิดโล่ง ไม่มีกำแพง รั้วและหลังคา เช่น ถนนหลวง ลานกว้าง สนาม สะพาน ทางยกระดับ ฯลฯ ส่วนการชุมนุมในสถานที่สาธารณะที่เป็นพื้นที่ปิดหรืออยู่ภายในอาคาร ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายนี้

ดังนั้น เมื่อประมวลความหมายของคำทั้งสามคำเข้าด้วยกัน “การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ” จึงหมายถึง การรวมตัวอย่างเปิดเผยในพื้นที่กลางแจ้ง ที่มีลักษณะเปิดโล่งของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องในเรื่องเดียวกัน และบุคคลทุกคนอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี ในแง่นี้ ผู้เข้าร่วมชุมนุมแต่ละคนและแต่ละการกระทำย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งซึ่งไม่อาจแบ่งแยกได้ของการรวมตัวแสดงความคิดเห็นครั้งนั้น โดยเหตุนี้ กฎหมายถือว่าผู้เข้าร่วมการชุมนุมแต่ละคนจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐเช่นเดียวกันกับผู้เข้าร่วมในการชุมนุมคนอื่น ๆ อนึ่ง ในการชุมนุมสาธารณะผู้ชุมนุมมักใช้การเดินทางมาร่วมด้วย

นอกจากนี้ ยังมีคำที่ใกล้เคียงกัน คือ คำว่า “การเดินทางในที่สาธารณะ” (Manifestation in a Public Place) หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลที่มารวมตัวชุมนุมกันในที่สาธารณะได้เคลื่อนที่ในลักษณะเป็นขบวนไปบนทางสาธารณะที่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปผ่านไปมาได้โดยอิสระ เช่น ถนน สวนสาธารณะ ลานสาธารณะ พร้อมกับอภิปรายแสดงความคิดเห็นและการแสดงรูปแบบต่าง ๆ เพื่อชักชวน โน้มน้าวประชาชนจำนวนมากให้เห็นด้วยและสนับสนุนเจตจำนงหรือข้อเรียกร้องของกลุ่มตน ปัจจุบัน การเคลื่อนขบวนไปบนทางสาธารณะนอกจากจะใช้วิธีเดินเท้าแล้ว ยังใช้ยานพาหนะและเครื่องอุปกรณ์อื่นๆ ร่วมด้วย จึงอาจเรียกการชุมนุมเรียกชื่อลักษณะนี้ว่า “การเคลื่อนขบวน”<sup>23</sup>

### การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายต่างประเทศ

#### ประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังจากเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสกลายเป็นดินแดนที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมาก รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของชาวฝรั่งเศสด้วย โดยเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการบัญญัติรับรองเอาไว้ครั้งแรกในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 และมีวิวัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>23</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปของเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ, <http://www.enlightened-jurists.com>, หน้า 1-2.

หลักเกณฑ์ในการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศฝรั่งเศส<sup>24</sup> มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. ประชาชนชาวฝรั่งเศส สามารถชุมนุมในสถานที่สาธารณะได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองล่วงหน้า เพียงแต่ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่ต้องการชุมนุม ต้องทำการแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุมในที่สาธารณะที่กำลังจะมีขึ้น เพื่อความสะดวกในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมถึงต้องมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา หากมีความวุ่นวายเกิดขึ้นจากการชุมนุมด้วย ถ้ามีการชุมนุมโดยไม่มีแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบ ผู้ชุมนุมก็มีความผิดตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

2. ถ้าฝ่ายปกครองเห็นว่ากรชุมนุมเกิดมีการปะทะทำร้ายร่างกายและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสก็ให้อำนาจฝ่ายปกครอง มีคำสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมได้ แต่ผู้ชุมนุมก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมดังกล่าวได้เช่นกัน

3. กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ได้ทำการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเอาไว้ด้วย เช่น ห้ามชุมนุมในที่สาธารณะเกินจาก 23.00 น. เป็นต้นไป หรือห้ามทำการชุมนุมบนทางหลวง เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนก็มีบทลงโทษเป็นกรณีไป

กล่าวโดยสรุปคือ ขั้นตอนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวฝรั่งเศส นั้น สามารถใช้ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตฝ่ายปกครองก่อนล่วงหน้า เพียงแต่ต้องทำการแจ้งให้รัฐทราบถึงการชุมนุม ที่จะจัดให้มีขึ้นเท่านั้น แต่เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าการชุมนุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ ก็อาจมีคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมได้ และผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะกำหนดไว้ ต้องรับโทษ

### ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษนั้นถือว่ามีวิวัฒนาการของการชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลมาอย่างยาวนาน การชุมนุมในที่สาธารณะจึงถือเป็นเรื่องธรรมดาสามัญของชาวอังกฤษที่ต้องการแสดงออกทางความคิดเห็นของตน แม้ในประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่รับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวอังกฤษ แต่ก็มีรัฐธรรมนูญที่เป็นจารีตประเพณี<sup>25</sup> ที่รับรองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้

<sup>24</sup> The Nouveau Code Penal : article 431 – 1.

<sup>25</sup> Magna Carta 1215.

หลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ (Public Order Act 1986)  
มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวอังกฤษนั้น ผู้ชุมนุมไม่ต้องขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองในกรณีที่จะมีการชุมนุม เพียงแต่ผู้ชุมนุมต้องแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุมที่จะมีขึ้นล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง และต้องมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาหากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดความวุ่นวาย เสียหายขึ้นด้วย และถ้ามีการชุมนุมโดยไม่มีแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบล่วงหน้า ผู้ชุมนุมก็ต้องรับโทษ

2. ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การชุมนุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ ก็อาจมีคำสั่งยุติการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมได้

3. ประเทศอังกฤษมีข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอยู่เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ห้ามทำการชุมนุมใกล้กับพระราชวัง ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น รวมถึงมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนข้อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่า โดยรวมแล้วลักษณะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของชาวอังกฤษค่อนข้างที่จะคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส จะมีก็แต่เพียงความแตกต่างในรายละเอียดของกฎหมายเล็กน้อย เช่น ข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในอังกฤษ และฝรั่งเศสอาจแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมนั้น ประเทศอเมริกาเป็นอาณานิคมหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษซึ่งปกครองชาวอเมริกันอย่างกดขี่ และไม่เป็นธรรมในหลายๆเรื่อง ทำให้ชาวอเมริกันไม่พอใจและลุกฮือขึ้นต่อสู้ จนสามารถประกาศอิสรภาพจากจักรวรรดิอังกฤษได้ในปี ค.ศ. 1776 ซึ่งเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์เหล่านี้ ได้หล่อหลอมให้ชาวอเมริกันรักและให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของตนเป็นอย่างมาก

สิ่งที่สะท้อนถึงความสำคัญของสิทธิ เสรีภาพในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชัดเจน ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1787<sup>26</sup> ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวอเมริกันเอาไว้มากมาย รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ก็ถูกบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วยเช่นกัน<sup>27</sup>

<sup>26</sup> US Constitution and the First Amendment to the Constitution of the United States.

<sup>27</sup> US Constitution 1st Amendment.

อย่างไรก็ตาม ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยเฉพาะเจาะจง แต่ใช้กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ(4) ทำให้ชาวอเมริกันสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกวัน ทุกเวลา ทุกสถานที่ ตราบเท่าที่ไม่ทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จะมีหลักเกณฑ์ในการชุมนุมเพียงอย่างเดียว ก็คือ ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบถึงการชุมนุม เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามารักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุม อันเป็นเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเอาไว้เท่านั้น

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาก็มิได้มีอำนาจห้ามการชุมนุมของประชาชน จะมีก็แต่อำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุม มิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเท่านั้น หากผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถจับกุมตัวไปดำเนินคดีฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมายหรือฐานก่อให้เกิดการจลาจล ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้

กล่าวโดยสรุปคือ ประชาชนชาวอเมริกันสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทุกเมื่อ ตราบใดที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการชุมนุมในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะเจาะจง ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายพิเศษใดๆ ทั้งสิ้น มีแต่เพียงกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งที่สามารถเอาผิดกับผู้ชุมนุมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองเท่านั้น

### ประเทศเยอรมัน

การชุมนุมในประเทศเยอรมัน ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz-GG) หรือรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งได้กำหนดรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ในมาตรา 8<sup>28</sup> ว่า ชาวเยอรมันมีสิทธิที่จะชุมนุมกันโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือได้รับอนุญาต โดยสงบและปราศจากอาวุธวรรคสอง บัญญัติว่า สำหรับการชุมนุมในที่โล่งแจ้ง สิทธิในการชุมนุมดังกล่าว อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือโดยฐานของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายเยอรมันนั้น สิทธิในการชุมนุมถือว่า

---

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.

#### *US Constitution 14th Amendment*

Section 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

<sup>28</sup> Art. 8 Grundgesetz-GG.

เป็นสิทธิทางการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า สิทธิในการรวมตัวโดยปราศจากการขัดขวางและปราศจากการที่จะต้องได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษ ถือเป็นเหมือนเครื่องหมายของเสรีภาพ อิสระภาพ และความสามารถของพลเมือง สิทธิในการชุมนุมเป็นหนึ่งในสิทธิในทางกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะที่เป็นสิทธิในทางลบหรือทางป้องกัน (Status Negatives) ดังนั้น ผู้ทรงสิทธินี้จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้มีการชุมนุม เช่น จะเรียกร้องให้รัฐจัดเวลาให้แก่นักกิจกรรมเพื่อทำการเรียกร้องใด ๆ ไม่ได้ ซึ่งผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น จะต้องแจ้งการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง หากการชุมนุมใด เป็นการชุมนุมโดยไม่สงบเรียบร้อย ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ และอาจถูกสลายการชุมนุมได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้มาตรการทั้งหลายที่ได้สัดส่วนสลายการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม (Versammlungsgesetz-VersG) และบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ที่ไม่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยตรง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา บทบัญญัติเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายในประมวลกฎหมายแพ่ง รวมถึง กฎหมายทั่วไปของตำรวจหรือการป้องกันภัย เป็นต้น<sup>29</sup>

### ประเทศเกาหลีใต้

มีกฎหมายว่าด้วย Assembly and Demonstration Act ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2000 ที่ให้การรับรองการชุมนุมสาธารณะ และห้ามมิให้มีการขัดขวางการชุมนุมโดยสงบ ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่หัวหน้าตำรวจประจำท้องถื่นทราบก่อนเป็นเวลาไม่น้อย 48 ชั่วโมง ซึ่งหัวหน้าตำรวจอาจจะสั่งการใดๆ ตลอดจนการมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดวิธีการในการชุมนุม รวมถึงการห้ามชุมนุมได้ หากมีเหตุแสดงให้เห็นว่า การจัดการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น มีความเป็นสากลและถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐประชาธิปไตยในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุม แต่กฎหมายควบคุมการชุมนุม มิได้มีเฉพาะในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็มีกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะบังคับใช้เช่นเดียว

<sup>29</sup> ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, เสรีภาพในการชุมนุมกับการสลายการชุมนุมของผู้บังคับใช้กฎหมาย, <http://www.blogging.com> : พ.ศ.อ. ดร. ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, หน้า 1-2.

### ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ภายหลังจากสิ้นยุคราชวงศ์ชิง ประเทศจีนก็เกิดความวุ่นวายภายในประเทศเป็นอย่างมาก จนกระทั่งประธานาธิบดี เหมา เจ๋อ ตุง ขึ้นครองอำนาจ ก็ได้ดำเนินการปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มาใช้ในการปกครองประเทศจีนสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ด้วยสาเหตุที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ จึงทำให้รูปแบบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวจีน ค่อนข้างแตกต่างกับรูปแบบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศประชาธิปไตยอยู่พอสมควร

โดยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนชาวจีน (Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstration) มีหลักเกณฑ์คร่าวๆ ดังนี้ คือ

1. ประชาชนชาวจีนไม่สามารถที่จะใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้โดยพลการ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายควบคุมการชุมนุมกำหนดให้ประชาชนที่ต้องการชุมนุมสาธารณะ ต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองเสียก่อน จึงจะสามารถชุมนุมได้ โดยอำนาจในการตัดสินใจว่าจะให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือไม่นั้น อยู่ที่ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น

2. ในการชุมนุมต้องมีการแจ้งลักษณะและรูปแบบของการชุมนุมอย่างละเอียด เช่น สถานที่ เวลา เนื้อหาที่จะพูดในที่ชุมนุม ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความวุ่นวายจากการชุมนุม เป็นต้น เพื่อความสะดวกในการควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

3. การชุมนุมในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน จะต้องเป็นการชุมนุมที่ไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ที่ปรากฏรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

สิ่งที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่ง คือ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น จำเป็นที่ผู้ชุมนุมต้องขออนุญาต จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อน จึงจะสามารถชุมนุมได้ ซึ่งแตกต่างจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายดังที่ได้นำเสนอมา ซึ่งประชาชนสามารถชุมนุมสาธารณะได้โดยไม่ต้องทำการขออนุญาตก่อนมีการชุมนุม เพียงแต่แจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบก่อนการชุมนุมเท่านั้น นอกจากนี้ การชุมนุมในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนยังถูกจำกัดในเรื่องที่ว่า การชุมนุมต้องไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ด้วย ในขณะที่ในประเทศประชาธิปไตยสามารถชุมนุมในเรื่องใดๆ ก็ได้<sup>30</sup> จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

<sup>30</sup> ไกรพล อรัญรัตน์, กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: พัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของการชุมนุมในประเทศไทย, [http: www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), หน้า 1-2.

ของประเทศต่างๆ ตามที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ระเบียบการปกครองในแต่ละประเทศ มีผลต่อความแตกต่างในหลักเกณฑ์ของการชุมนุมสาธารณะเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในประเทศประชาธิปไตยจะมีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอยู่น้อย โดยสิ่งที่จำกัดก็มีใช้สาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุม ในขณะที่ในประเทศสังคมนิยมจะมีบทบัญญัติในลักษณะที่จำกัดสาระสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอยู่ด้วย นอกจากนี้ภายในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเดียวกันก็อาจมีรายละเอียดของกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยหลายๆ ประการ เช่น วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม เป็นต้น

### **กรอบในการชุมนุมสาธารณะสากล**

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า กรอบในการชุมนุมสาธารณะ มีดังนี้

1. ประชาชนมีสิทธิจัดให้มีและเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ
2. ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
3. ต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย
4. ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ (ตำรวจหรือท้องถิ่น) ทราบล่วงหน้าก่อน 3-7 วัน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนและดำเนินการอำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป
5. ผู้ชุมนุมต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น
6. เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมได้หากเชื่อได้ว่าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือความไม่สงบเรียบร้อย
7. เจ้าหน้าที่มีอำนาจห้ามหรือจำกัดการชุมนุมที่เป็นการบุกรุกทรัพย์สินของผู้อื่นหรือที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ โบราณคดี วิทยาศาสตร์และสถาปัตยกรรม

จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย แต่การชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเป็นที่ใดในโลก ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้น จึงจะได้รับการคุ้มครอง โดยในระหว่างการชุมนุมนั้น ผู้ชุมนุมต้องพึงระวังว่าต้องไม่กระทำการตามอาชญากรรม เพราะอาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ความเดือดร้อนเสียหาย หรือความรำคาญแก่บุคคลอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการปิดกั้นการจราจรอย่างอื่น

ที่ผ่านเข้าไปในบริเวณที่ชุมนุม เพราะการกระทำเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นทั้งสิ้น<sup>31</sup>

### **หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการชุมนุมสาธารณะ**

โดยทั่วไป การชุมนุมสาธารณะมีหลักการภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ที่สำคัญอยู่ 6 ประการ ซึ่งใช้บังคับทั้งต่อกลุ่มผู้ชุมนุมและต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม ดังนี้

**หลักการที่ 1** ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุม (Presumption in Favors of Holding Assemblies) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสันติเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ที่บุคคลควรมี โดยปราศจากการควบคุมกีดกัน ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจน ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้ และผู้ที่ปรารถนาจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องไม่ถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน นอกจากนั้น ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุมนี้ควรจะได้บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนด้วย

**หลักการที่ 2** รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบ (Peace) หลักการข้อนี้เรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนสร้างกระบวนการต่างๆ ภายในระบบราชการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าบุคคลสามารถมีเสรีภาพในการแสดงออกและสามารถเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบได้อย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติ การชุมนุมโดยสงบต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการและโดยระเบียบกฎเกณฑ์ที่หุ้มนิยามไม่จำเป็น

**หลักการที่ 3** หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ข้อห้ามข้อจำกัดใดๆ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมต้องมีฐานอ้างอิงตามกฎหมายได้ และกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้อง (Compatible) กับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้งจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าถึงและตรวจสอบได้ว่าการกระทำของตนจะฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ และผลของการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นคืออะไร ซึ่งหลักการข้อนี้คือหลักนิติรัฐนั่นเอง

**หลักการที่ 4** หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality) หลักการข้อนี้เรียกร้องว่าข้อจำกัดหรือมาตรการใดๆ ที่จะใช้บังคับกับเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องได้สัดส่วนและเป็นไปโดยพอสมควรแก่เหตุ หมายความว่า รัฐต้องใช้มาตรการที่มีความรุนแรงหรือ

<sup>31</sup> ภาสพงษ์ เรณูมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 2.



ผลกระทบน้อยที่สุดก่อน ในกรณีที่มาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดไม่เป็นผลจึงเพิ่มระดับของการดำเนินการให้เข้มข้นขึ้นตามลำดับ ส่วนการสลายการชุมนุมนั้นให้ถือเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะกระทำ เพราะเหตุว่าเป็นการทำลายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุม หลักการข้อนี้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งการต้องใช้ดุลยพินิจและพิจารณาในการวินิจฉัยสั่งการด้วยความระมัดระวังสำหรับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี ไม่ใช่ใช้วิธีการแบบروتิน (routine) หรือออกคำสั่งแบบเหวี่ยงแห เป็นต้นว่า การออกคำสั่งห้ามการเคลื่อนขบวนที่ครอบคลุมถนนทุกสายในเมือง โดยไม่พิจารณาสถานการณ์เฉพาะที่เป็นปัญหาอย่างแท้จริง

**หลักการที่ 5 หลักความโปร่งใสและธรรมาภิบาล (Good Administration)** สาธารณชนควรได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับชื่อและที่อยู่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะและเพื่อเป็นหลักประกันว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้โดยไม่มีอุปสรรคจากระบบงานของรัฐ และเป็นข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัยเชื่อถือได้ จึงควรมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายด้วย

**หลักการที่ 6 หลักความเสมอภาค (Non - Discrimination)** หลักการข้อนี้มุ่งรับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุม (Right to Freedom of Public Assembly) โดยสงบและสันติอย่างเสมอภาคกัน ในกฎหมายของรัฐและในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุความแตกต่างของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อต่อศาสนา ทักษะต่อการเมือง หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สินชาติกำเนิด หรือสถานภาพอื่นๆ หลักความเสมอภาคยังบังคับใช้ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดการชุมนุมและการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยสมัครใจ ทั้งโดยปัจเจกบุคคลและองค์การ โดยชนกลุ่มน้อยและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยบุคคลสัญชาติของรัฐและคนต่างด้าว รวมถึงตลอดถึงบุคคลไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัยและนักท่องเที่ยว ก็ต้องได้รับสิทธิดังกล่าวนี้อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ รัฐต้องตระหนักและรับรองว่าเด็กและเยาวชนก็มีสิทธิในการเข้าร่วมการชุมนุมหรือเป็นผู้จัดการชุมนุมโดยสงบและสันติ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่พัฒนาการของเด็ก ในการนี้กฎหมายอาจกำหนดข้อจำกัดบางประการในเรื่องอายุและการได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองหรือผู้อนุบาลตามกฎหมายได้ สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารอาจได้รับสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ การใช้สิทธินั้นจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดบริการสาธารณะในหน้าที่การงานโดยตรง<sup>32</sup>

<sup>32</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, อ้างแล้ว, หน้า 3-4.

### การประชุมสาธารณะในประเทศไทย

การประชุมสาธารณะที่ได้รับการรับรองคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ คือ การชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเอาไว้ในมาตรา 63 ความว่า

“มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จะพบว่า ลักษณะการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมนี้ เป็นการรับรองเสรีภาพอย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะยอมรับรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ก็ได้บัญญัติเปิดช่องในการจำกัดเสรีภาพชนิดนี้เอาไว้เช่นกัน โดยสังเกตได้จาก มาตรา 63 วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ซึ่งสามารถเข้าใจได้ว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น จะมีได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ

1. กรณีที่มีการชุมนุมในที่สาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นๆ
2. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

จะเห็นได้ว่า กรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นกรณีหนึ่งที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาจำกัดเสรีภาพชนิดนี้ได้ ดังนั้น หากจะมีการตรากฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะขึ้นในเบื้องต้น จึงต้องมีใช้กฎหมายที่มีสาระสำคัญของเนื้อหาขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และสมควรที่จะศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อรองรับการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าว<sup>33</sup> เนื่องจากแม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของตน แต่การชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งย่อมอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ

<sup>33</sup> ไกรพล อรัญรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 2-3.

เสรีภาพ หรือสวัสดิภาพของบุคคลที่สาม กระทบต่อสุขอนามัยหรือจิตใจของบุคคลทั่วไป รวมทั้งอาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะจึงต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเฉพาะการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ การชุมนุมโดยสงบ ถ้าผู้จัดการชุมนุมมีความตั้งใจหรือเจตจำนงที่สันติ อย่างไรก็ตามจึงถือว่าสงบและสันติ ตามปกติกฎหมายจะถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบ จนกว่าจะมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานชัดเจนว่า ผู้จัดการชุมนุมหรือแม้แต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งใจจะใช้หรือยุยงสนับสนุนให้มีการใช้ความรุนแรง หรือมีการข่มขู่บังคับข่มขู่ คำว่า “สงบ” นั้นจะต้องตีความอย่างกว้างครอบคลุมถึงพฤติกรรมหรือการกระทำที่จะก่อให้เกิดความรำคาญ หรือการตอบโต้บุคคลอื่นที่ไม่เห็นด้วยในสิ่งที่ผู้ชุมนุมกำลังดำเนินการอยู่ และแม้แต่การกระทำที่จงใจขัดขวางกิจกรรมของบุคคลที่สาม จากตัวอย่างที่ยกมาอาจกล่าวได้ว่า การชุมนุมที่สงบรวมถึงวิธีการต่อต้านอย่างเงียบๆ การคือแพ่ง การไม่กระทำการที่ต้องทำ (Passive Resistance) หรือการนั่งปิดล้อม (Sit-down Blockade) เกณฑ์พื้นฐานเหล่านี้ ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่ว คือ ลักษณะของการชุมนุมโดยสงบ จะก่อภาระหน้าที่ให้แก่รัฐในอันที่จะต้องช่วยปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมลักษณะเช่นนี้ให้ดำเนินไปได้โดยตลอด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ในบางสถานการณ์ที่มีความจำเป็น<sup>34</sup> ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

### ข้อสังเกต ในการนำหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐรวมถึงหลักกฎหมายสากลมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

แม้มาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของนานาอารยประเทศ และข้อสังเกตทั้งหกประการ ดังกล่าวข้างต้นที่แสดงให้เห็นถึงหลักสากลภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐซึ่งเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ที่ควรนำมาประยุกต์ใช้แต่หากจะนำหลักดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในบริบทของสังคมไทย เห็นว่า มีข้อสำคัญที่ต้องคำนึงถึง 2 ประการ

<sup>34</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, อ้างแล้ว, หน้า 3.

(1) แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เคยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพนี้เลย ทั้งยังไม่เคยมีการศึกษาและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้เสรีภาพนี้อย่างจริงจัง การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นไปแบบไร้กฎเกณฑ์ ซึ่งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่เกิขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นไปแบบไร้กฎเกณฑ์ ซึ่งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่เกิขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นไปแบบไร้กฎเกณฑ์ ซึ่งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่เกิขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นไปแบบไร้กฎเกณฑ์ ซึ่งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่เกิขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นไปแบบไร้กฎเกณฑ์

1.1 “ควรส่งเสริมการชุมนุมมากกว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม” ทั้งที่หลักสากลและ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองยอมรับถึงการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว

1.2 “การชุมนุมไม่จำเป็นต้องมีกติกา” ทั้งที่หลักสากลและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ยอมรับว่าต้องมิกติกาในเรื่องดังกล่าว

1.3 “กฎหมายที่มีอยู่เพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะอีก” ทั้งที่บรรดาประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของตนเป็นอย่างดี เห็นว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

1.4 “เจ้าหน้าที่รัฐไม่ควรเกี่ยวข้องกับชุมนุมเพราะเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” และ“การแจ้งการชุมนุมเป็นภาระและขัดขวางการใช้เสรีภาพในการ ชุมนุม” ทั้งที่รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการชุมนุมเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองขึ้นได้เสมอ แม้ว่าจะเริ่มต้นจากการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม หลักสากลจึงยอมรับว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนบริหารจัดการความเสี่ยงเช่นว่านี้ด้วย รวมทั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

1.5 “การชุมนุมเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คนอื่นก็ต้องเข้าใจและยอมรับว่าตน ต้องได้รับผลกระทบบ้าง” ทั้งที่หลักสากลยอมรับว่า ผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีหน้าที่โดยปริยาย (Implied Duty) ที่จะต้องชุมนุมโดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพผู้อื่นน้อยที่สุด และต้องไม่กระทำการใดที่เสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความ ไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และมีการกำหนดหน้าที่บางประการให้แก่ผู้ชุมนุม และผู้จัดการชุมนุม เพื่อเป็นกรอบในการใช้เสรีภาพไม่ให้ล่วงล้ำก้ำเกินสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นมากเกินไป และไม่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง<sup>35</sup>

<sup>35</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, อ้างแล้ว, หน้า 83-84.

(2) สำหรับกระบวนการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น เมื่อประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว สมควรพิจารณากำหนด โดยอาจใช้หลักสากลเป็นแนวทาง สรุปได้ดังนี้

2.1 การจัดการชุมนุม สามารถกระทำได้ทั้งในส่วนบุคคลและสาธารณะ

2.2 การจัดการชุมนุมในส่วนบุคคลนั้น สามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบก่อน แต่การชุมนุมนั้น ต้องไม่เป็นการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมาย และต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เสียง และผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลรักษาความปลอดภัยของสถานที่ชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุมด้วย

2.3 การคัดค้านหรือปฏิเสธการชุมนุมสาธารณะนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่า การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น อาจกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จำกัดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น)

2.4 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ สามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

2.5 เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ ให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และมีอำนาจสั่งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวกจราจรให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมหรือเดินขบวนน้อยที่สุด

2.6 การชุมนุมหรือการเดินขบวน ต้องเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด

2.7 ผู้เข้าร่วมการชุมนุม ต้องเข้าร่วมการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใดๆ ขึ้น

2.8 หากผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนผู้ใด ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวน อาจต้องรับผิดชอบ หากเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานใดฐานหนึ่ง ตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

2.9 เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเป็นพื้นที่ควบคุม และมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และสั่งให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ควบคุม ยุติการก่อให้เกิดความไม่สงบและออกมาจากพื้นที่ควบคุม ในการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้น ควบคุมตัวบุคคล หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และมีอำนาจใช้กำลังได้เท่าที่จำเป็นและสมเหตุสมผล เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ควบคุม ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

2.10 โดยที่การชุมนุมในที่สาธารณะ เป็นสิทธิของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย สมควรมีการนำหลักการต่างๆ ที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ออกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการทำประชาพิจารณ์ในเวทีสาธารณะก่อนที่จะลงมือยกร่างกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายนี้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม<sup>36</sup>

### บทสรุป

การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่มีข้อสังเกตว่า กติการะหว่างประเทศดังกล่าวรับรองเสรีภาพดังกล่าวแบบมีข้อจำกัด กล่าวคือ รัฐสามารถตรากฎหมาย จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National Security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of Public Health or Morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the Rights and Freedoms of Others)

เห็นว่า การที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองเสรีภาพดังกล่าวแบบมีข้อจำกัดสืบ เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การชุมนุม โดยเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะ นอกจากจะเป็นการรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะแล้ว ยังมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้ตลอดระยะเวลาการชุมนุม ดังนั้นอย่างน้อยที่สุด ผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะ อันได้แก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงมีหน้าที่ที่จะต้อง “ร่วมกัน” บริหารจัดการความเสี่ยงดังกล่าว และดำเนินการเพื่อมิให้การชุมนุมสาธารณะนั้น มีผล

<sup>36</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ, [http : www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th), หน้า 51-52.

เป็นการรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น เกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งควรร่วมกันกำหนดแนวทางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะให้ชัดเจน และกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม และหน่วยงานของรัฐที่มีรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในการร่วมกันบริหารจัดการความเสี่ยง ที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยหน้าที่ดังกล่าว ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นด้วย

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐคงทำได้เพียงการดูแลความเรียบร้อยให้แก่ ผู้ชุมนุมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ โดยสะดวกเท่านั้น จะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมดังกล่าว โดยทันทีมิได้ แต่ถ้าการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ผู้กระทำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และหากมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตราขึ้นใช้บังคับ ก็ควรให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจ เพื่อพิจารณาการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมดังกล่าวได้ทันทีตามควรแก่กรณีภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity) และหลักสัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักนิติธรรมและนิติรัฐที่เป็นที่ยอมรับในทางสากล นั้นเอง

### ข้อเสนอแนะ

(1) โดยที่มาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุมสาธารณะ โดยตรง ขณะที่กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว สมควรที่จะมีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นเพื่อใช้บังคับ โดยตรง และโดยที่ประเทศไทยเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น การพิจารณาและบังคับใช้กฎหมายเท่าที่มีอยู่ รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับการชุมนุมสาธารณะ จึงควรสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักประเพณีสากล หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ และกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยเน้นวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะกับการอำนวยความสะดวก

สะดวกแก่ประชาชนอื่น ที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อให้ได้รับผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะ น้อยที่สุด

(2) โดยที่สังคมไทยยังไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น จากการชุมนุมสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะหรือ เพื่อให้ได้รับผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุด ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการชุมนุม สาธารณะ สมควรที่รัฐจะส่งเสริมและให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนเกี่ยวกับการใช้สิทธิและ เสรีภาพของประชาชน ตลอดจนผลกระทบและความเสี่ยงจากการใช้สิทธิเสรีภาพต่างๆ ก่อนที่จะ ผลักดันร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะต่อไป มิฉะนั้น ร่างกฎหมายอาจไม่เป็นที่ยอมรับ จากฝ่ายต่างๆ<sup>37</sup>

(3) โดยที่ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยตรง จึงสมควรบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยให้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุม เกี่ยวกับวิธีการหรือขั้นตอนการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนขึ้น เพื่อสร้างความชัดเจนให้กับประชาชนที่ต้องการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ รัฐ ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุม นอกจากนี้ เนื้อหาของกฎหมายที่จะ บัญญัติขึ้นนั้น ควรที่จะมีความชัดเจน มีความเหมาะสมและไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน มากเกินกว่าเหตุ โดยอาจยึดเอากฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ประชาธิปไตยอื่นๆ เป็นตัวอย่างและเป็นแนวทาง ตามที่ได้นำเสนอไว้แล้วนำมาปรับปรุงให้ สอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย ต่อไป

(4) โดยที่ปัจจุบัน ก็ยังไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการยุติ การชุมนุมหรือสลายการชุมนุมสาธารณะ โดยตรง จึงควรบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุติการ ชุมนุมหรือสลายการชุมนุมสาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น โดยให้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุม โดยกำหนดถึง ขั้นตอนหรือมาตรการในการสลายการชุมนุมสาธารณะที่มีความชัดเจนและมีความ เป็นสากล รวมถึงควรกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเกิดจากการสลายการชุมนุมสาธารณะ ที่ไม่เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐ ใช้อำนาจ ในการสลายการชุมนุมตามอำเภอใจและโดยไม่มีขอบเขต อันขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน<sup>38</sup>

<sup>37</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ, หน้า 86.

<sup>38</sup> ไกรพล อรัญรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 5.



(5) อย่างไรก็ดีการพิจารณาออกกฎหมายตามข้อ (3) และ(4) ข้างต้นนั้น รัฐบาลและรัฐสภาไทยนั้น ควรจะต้องพิจารณาความสำคัญ เหตุผลและความจำเป็นอย่างแท้จริงของกฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน สำหรับการชุมนุมสาธารณะ ภายใต้การปกครองระบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ประกอบกับหลักนิติธรรมและนิติรัฐ สำหรับการมีเหตุผลอันชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมาย ในการออกกฎหมายหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (Legitimate Grounds for Public Restriction) ของประชาชน ดังนี้

- 5.1 เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม (Public Order)
- 5.2 เพื่อความปลอดภัยของสังคม (Public Safety)
- 5.3 เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Civil Liberty)
- 5.4 เพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน (Moral Protection) และ
- 5.5 เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน (Public Security)

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือและบทความ

กุลพล พลวัน , สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1).

ไกรพล อรัญรัตน์, กฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: พัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของการชุมนุมในประเทศไทย, [http: www.pub-law.net](http://www.pub-law.net).

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลีกทั่วไปและข้อจำกัด, [http: www.enlightened-jurists.com](http://www.enlightened-jurists.com).

ปกรณ์ นิลประพันธ์, การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ, AULJ Vol.III December, 2012.

ปกรณ์ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ, [http : lawreform.go.th](http://lawreform.go.th).

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly), [http: www.pub-law.net](http://www.pub-law.net).

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548.

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551.

ภาสพงษ์ เรณูมาศ, เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ตามรัฐธรรมนูญ, [http: www.pub-law.com](http://www.pub-law.com).

ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, เสรีภาพในการชุมนุมกับการสลายการชุมนุมของผู้บังคับใช้กฎหมาย, [http: www.blogging.com](http://www.blogging.com) : พ.ต.อ. ดร. ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รายงานผลการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล กรณีเหตุการณ์สลายกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 โดยคณะกรรมการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา.

หยุด แสงอุทัย , ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป “กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง , พ.ศ. 2535.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พ.ศ. 2555).

ภาสพงษ์ เรณูมาศ, เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ตามรัฐธรรมนูญ, [http: www.pub-law.com](http://www.pub-law.com).

**ภาษาอังกฤษ****กฎหมายและกติการะหว่างประเทศ**

American convention on Human Rights.

The Universal Declaration of Human Right 1948) (UDHR) มาตรา 20(1).

International Covenant on civil and Political Right 1966) (ICCPR).

European convention on Human Rights (ECHR).

Law of the People's Republic of China on Assembles, Processions and Demonstration.

The Nouveau Code Penal.

Magna Carta 1215.

Public Ordir Act 1986.

US Constitution and the First Amendment to the Constitution of the United States.