



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุม

จัดทำโดย พลตำรวจตรี ภัคพงศ์ พงษ์เกตุรา
รหัส ๒๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุม

พล.ต.ต. ภัคพงศ์ พงษ์เทพรัต

บทคัดย่อ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การชุมนุมเพื่อประท้วงหรือเพื่อแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง เป็นกิจกรรมที่กระทำได้และถือเป็นเรื่องปกติเนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มุ่งหวังความสงบสุขและความเจริญยั่งยืนของทุกคนในสังคม การชุมนุมประท้วงนั้นเป็นวิธีหนึ่งในหลาย ๆ วิธีที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและเป็นการกำหนดเจตจำนงของตนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อแสดงเจตจำนงดังกล่าวแล้ว ฝ่ายตรงข้ามหรือฝ่ายรัฐบาลรับทราบแล้วต้องนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไป ฝ่ายผู้ชุมนุมควรพอใจที่ได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนโดยเสรี แต่จะไม่มีสิทธิมาแสดงอาการโกรธเกรี้ยวและบุกทุบทำลายสิ่งสาธารณะ หรือแม้กระทั่งพูดปราศรัยด้วยถ้อยคำที่หยาบคาย เพราะการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่การชุมนุมที่สนับสนุนการใช้ความรุนแรงทั้งกาย วาจาและใจ แต่เป็นการชุมนุมที่ต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่กลุ่มตนเห็นว่าดีกว่า หรือแจ้งปัญหาที่เห็นว่าควรแก้ไขเท่านั้น หากประสงค์ต้องการการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือแก้ไขนโยบาย ก็ให้ผ่านผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองที่ผู้ชุมนุมประท้วงสนับสนุนหรือสังกัดอยู่ด้วย ขณะเดียวกันพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อยในสภาและเป็นพวกเดียวกันกับมวลชนผู้ประท้วงก็ควรที่จะรับเรื่องร้องเรียนทั้งหลายจากผู้ประท้วงไปพัฒนาตนเอง พัฒนานโยบายของพรรคตนให้ประชาชนกลุ่มอื่นเพิ่มความเลื่อมใสศรัทธา

คำสำคัญ ชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพ ระบอบประชาธิปไตย

^๑ รองผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี

บทนำ

ประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งตรงกับรัชสมัยของรัชกาลที่ ๗ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและใช้เป็นแนวทางในการบริหารและการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้ถึงวิธีการและขั้นตอนในการบัญญัติกฎหมายด้วย และหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยแล้ว ระบบการเมืองและการปกครองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลต่อการบัญญัติกฎหมายของไทยตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจวบจนถึงปัจจุบัน^๑

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นแบ่งแยกการใช้อำนาจให้องค์กรต่าง ๆ รวมถึงให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ประชาชนทั้งภาคธุรกิจและภาคเอกชนที่เป็นอิสระ อำนาจในระบอบประชาธิปไตยจะไม่กระจุกตัวอยู่ที่บุคคลใดหรือองค์กรใดแต่เพียงแห่งเดียว อำนาจทั้งหลายต่างดุลและคานกัน เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น กฎหมายก็จะเป็นทางออกของความขัดแย้งนั้น นอกจากนี้ระบอบประชาธิปไตยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการเลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด มีเสรีภาพของสื่อมวลชน มีเสรีภาพในการฟ้องคดีซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมต่อรองและควบคุมรัฐได้ ในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในรัฐจึงเป็นนิติธรรมสูงสุด รัฐสภาจะออกกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ คณะรัฐมนตรีจะบริหารขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ การตัดสินอรรถคดีของศาลก็ขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นกัน ดังนั้นหลักนิติธรรมเองก็เป็นหลักสูงสุดที่ได้รับความเคารพ ในทำนองกลับกัน หลักนิติธรรมก็ส่งเสริมประชาธิปไตยด้วย เพราะการเคารพสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคในหลักนิติธรรมและการเคารพความสูงสุดของกฎหมาย คือรากแก้วของประชาธิปไตย ดังนั้น ทั้งหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยล้วนส่งเสริมกัน^๒

แนวคิดของหลักประชาธิปไตย (Democracy)^๓

คำว่าประชาธิปไตย มีวาหะของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”^๔

แนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๑๗ เมื่อพ้นสมัยกลาง (Middle Ages) และเข้าสู่สมัยเรอเนซอง (Renaissance) และยุคฟื้นฟูปฏิรูป (Reformation) โดยพื้นฐานสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่มีลักษณะดังนี้

^๑ วารสารวิชาการ ราชบัณฑิตยสถาน ๕๕ สาขานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม หน้า ๗๙

^๒ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๔-๔๕

^๓ ปัญญา อุดชาชน.(๒๕๕๗,กรกฎาคม). “สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันภายใต้หลักประชาธิปไตย”,รัฐสภาสาร.๖๒(๗):หน้า ๔๙-๕๑

^๔ ซัยอนันต์ สมุทวณิช.(๒๕๑๙).ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย.หน้า ๑-๑๔

๑) การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ในสติปัญญา การรู้จักใช้หลักเหตุผล การยึดหลักเหตุผล ด้วยวิธีการทดสอบค้นหาตามแบบวิทยาศาสตร์ ตลอดจนการมองมนุษย์ในแง่ที่ว่าสามารถร่วมมือกันทำงาน เพื่อความสุขส่วนรวมได้ ความคิดในเรื่องเหตุนี้มาจากข้อคิดเห็นของ จอห์น ล็อก (John Locke) ที่เรียกว่า ความรู้ทั้งหลายทั้งปวงของคนเราได้มาจากประสบการณ์ในโลกนี้ ไม่มีความจริง อันเดียวที่เป็นสัจธรรมสมบูรณ์ แบบ (Absolute Truth) แต่สิ่งที่เราเรียกว่า “ความจริง” นั้นสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้มีลักษณะชั่วคราว และขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบดูว่าเป็นจริงหรือไม่ มิใช่ยึดมั่นอยู่ว่าเป็นความจริงตลอดกาลโดยไม่ตั้งข้อสงสัย

๒) ความเชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ ความคิดที่สนับสนุนเสรีภาพทางด้านต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการเลือกใช้ชีวิต เสรีภาพทางการแสดงความคิดเห็น ทางการพูด การพิมพ์โฆษณาเผยแพร่ ฯลฯ ดังที่ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เขียนไว้ในหนังสือ The Social Contract ว่า “การสละละทิ้งเสรีภาพเท่ากับเป็นการสละละทิ้งความเป็นคน เท่ากับการยอมเสียสิทธิของมนุษย์คน และแม้แต่หน้าที่ของเรา การสละละทิ้งเช่นนี้เป็นการขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ การที่นำเอาเสรีภาพทั้งหลายออกไปจากเจตจำนงของคนก็เท่ากับการนำเอาศีลธรรมออกไปจากการกระทำของคนนั่นเอง”^๕

๓) การยอมรับให้ความเท่าเทียมกันของคน หมายถึงความเสมอภาคตามกฎหมายและทางการเมือง คนทุกคนควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน และมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและโอกาสต่าง ๆ ที่จะใช้ชีวิตในสังคมอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ กำเนิด เพศ หรือฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ความเสมอภาคนี้หมายถึงการได้รับโอกาสในการแสวงหาการศึกษา การทำงานที่เท่าเทียมกันด้วย

๔) อำนาจอสูงสุดในการปกครอง ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของสังคมอยู่ที่อำนาจอสูงสุดมาจากประชาชน (Popular Sovereignty) เมื่อมีการเสนอความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนย่อมจะมีความหมายว่าประชาชนคือรัฐ โดยมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์การ เช่นรัฐสภา เป็นต้น

๕) อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอม (Consent) ของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ การปกป้องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์โดยรัฐบาลที่มาจากความยินยอมของคนในสังคม เพื่อดำเนินการปกครองตามจุดมุ่งหมายอย่างเดียว คือ การคุ้มครองสิทธิด้านต่าง ๆ ที่คนมีมาแต่เดิมก่อนที่จะเข้ามายอมอยู่ใต้อำนาจการปกครองโดยมีที่มาจากทฤษฎีว่าด้วยกฎธรรมชาติ (Natural Law)

๖) สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล (The right to dissent the right to revolt) เรื่องจากรัฐ เป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์และรัฐอยู่ได้โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองชีวิตทรัพย์สินและช่วยให้คนในสังคมสามารถแสวงหาความสุขได้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเต็มที่ในการต่อต้านรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว เมื่อใดที่ผู้ปกครองละเลยหรือไม่สามารถที่จะช่วยรักษาหรือส่งเสริม

^๕ Jean Jacques Rousseau. The Social Contract, translated and introduced by Maurice Cranston (London: Penguin Books, ๑๙๖๘), p. ๕๒ อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์. หน้า ๗.

สิทธิต่าง ๆ ของคนในสังคมก็เท่ากับว่ารัฐบาลหรือผู้ปกครองนั้นไม่ได้ทำหน้าที่อันควร ประชาชนย่อมมีสิทธิหรือเป็นหน้าที่ที่จะล้มล้างเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองเสียใหม่ ดังที่ จอห์น ล็อก (John Locke) เขียนไว้ว่า

“เมื่อใดที่ผู้ออกกฎหมายพยายามที่จะแย่งและทำลายสิทธิของประชาชน เท่ากับว่า ผู้ออกกฎหมายนั้นนำตัวเข้าไปสู่สภาพสงครามกับประชาชน ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็จะไม่ให้ความเชื่อฟังอีกต่อไป และมีสิทธิที่จะนำเอาเสรีภาพดั้งเดิมของเขากลับคืนมาใหม่ และโดยการจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้ความมั่นคงและปลอดภัยซึ่งเป็นจุดหมายในการเข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคม”^๖

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Right of assembly)

สำหรับความหมายของ “เสรีภาพในการชุมนุม” มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายโดย Black’s Law Dictionary ได้อธิบายจากภาษาอังกฤษคำว่า “Right of Assembly” หมายถึงสิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล หรือการเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราว เสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ต้องชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ ไม่มีลักษณะเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ใช่นักปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญตลอดจนต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับนักวิชาการทางกฎหมายของไทยได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้ว่า นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” คือการเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อ สนทนา หรือโต้เถียงเรื่องใด ๆ การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย^๗ ส่วนหยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” หมายถึงเสรีภาพที่สำคัญของระบอบ ประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิทางการเมืองได้ถูกต้อง^๘ นอกจากนี้ วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายในเชิงขยายความว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชน จะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ^๙

องค์ประกอบของเสรีภาพในการชุมนุม

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมประชาชนจะบรรลุผลไม่ได้หากขาดเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่น ๆ อีก ๖ ประการ คือ

- ๑) เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมโดยสงบจึงเป็นการแสดงออกของกลุ่มชนที่มาชุมนุมรวมกลุ่มกัน
- ๒) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจจะเห็นด้วย สนับสนุน หรือคัดค้านในการชุมนุมสาธารณะ

^๖ John Locke, Second Treatise of Civil Government, edited by J.W. Gough (London: Basil Blackwell ๑๙๖๐) (London: Penguin Books, ๑๙๖๘), p. ๕๒ อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์. หน้า ๑๐.

^๗ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรนิติ, ๒๕๔๕), หน้า ๔๖๑

^๘ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, (กรุงเทพฯ: นำเข้ากิจการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๕๔.

^๙ วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” วารสารนิติธรรมศาสตร์ ๑๑.๔ (๒๕๒๕): ๕๗๐-๕๗๑

- ๓) เสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) การพูดของบุคคลในที่ต่าง ๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่จะต้องมีการพูดโฆษณาในที่ชุมนุมสาธารณะ
- ๔) เสรีภาพในการเดินทาง (Freedom of Movement) เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่จะเห็นได้ว่า การชุมนุมโดยสงบ ถ้ามีการเคลื่อนย้ายเดินทางก็จะเป็นอีกแบบหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบคือการเดินขบวน
- ๕) เสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of Press) เป็นส่วนประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพราะจะมีการพิมพ์ การเขียนป้ายโฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อเรียกร้องเรื่องต่าง ๆ ในการชุมนุมโดยสงบ
- ๖) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Right of Vote) เป็นการชุมนุมโดยสงบโดยมีจุดประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน^{๑๐}

ขอบเขตการชุมนุมสาธารณะ^{๑๑}

แม้การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐบาลนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่เนื่องจากธรรมชาติ (nature) ของการชุมนุมสาธารณะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากเกี่ยวข้องกับความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และที่สำคัญการชุมนุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะด้วย จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด (absolute right) หากแต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relatives right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกา ศาลในคดี United States v Cruikshank ดังกล่าวยืนยันว่าการจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถทำได้แต่ต้องทำโดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

ขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะนั้น ประเทศคอมมอนลอว์ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นหลักว่า การชุมนุมสาธารณะที่มีเจตนาเพื่อก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (breach of the peace) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีข้อพิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ส่วนบุคคล (private place) ไม่ผิดกฎหมาย เว้นแต่จะมีผลเป็นการรบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของผู้อื่น ส่วนการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ (public place) นั้น หากเป็นถนนสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเดินทางไปมาได้ อาจเป็นการละเมิดเนื่องจากการบุกรุกสถานที่ (tort of trespass) ของผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณะนั้นและอาจเป็นการรบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของผู้อื่นด้วย แต่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

^{๑๐} มานะชัย แก้วพงษ์ษา, มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ, หน้า ๑๙-๒๑

^{๑๑} ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly), หน้า ๑๕๒-๑๕๓

กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ

หลายประเทศได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (peaceful assembly) (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อประชาชนที่มีได้เข้าร่วมกับการชุมนุมหรือมิได้เห็นด้วยกับการชุมนุม

พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้นมี ๓ ขั้นตอน เดิมนั้นเป็นการสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมไว้ในกฎหมายเฉพาะที่อาจเกี่ยวข้องกับการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายทางหลวง เพราะมักปรากฏว่ามีการใช้ถนนเป็นที่ชุมนุมและเดินขบวนอยู่เสมอ โดยกฎหมายดังกล่าวมีหลักการว่าประชาชนมีสิทธิที่จะใช้ถนนนั้นในการเดินทางไปกลับอย่างเสรี (right of passing and re-passing) แต่ไม่มีสิทธิขวางการใช้ถนนนั้น (not of standing still) เช่น Highway Act, ๑๘๓๕ ของอังกฤษ เป็นต้น ต่อมาเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเกี่ยวพันกับความสงบและความเรียบร้อยในสังคมตลอดจนความมั่นคงของรัฐ จึงมีการผนวกบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น Public Order Act, ๑๙๓๖ ของอังกฤษ (ถูกยกเลิกเมื่อ ๕๐ ปีให้หลังโดย Public Order Act, ๑๙๘๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน) อย่างไรก็ตามปัจจุบันหลายประเทศเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเพียงการใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตย จึงมีการแยกบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น Pulic Assembly Act, ๑๙๘๕ ของฟิลิปปินส์ Peaceful Assembly Act, ๑๙๙๒ ของรัฐ Queensland ของออสเตรเลีย Public Assembly Act, ๑๙๙๗ ของเอสโตเนีย รวมถึง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของประเทศไทยด้วย

การชุมนุมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ^{๑๒}

๑. การชุมนุมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖, ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙, พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ รวมทั้งการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ(นปช.) และคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข(กปปส.) เป็นต้น ซึ่งการเรียกร้องทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ และอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญได้เช่นกัน

๒. การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอันเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกร ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรมีราคาตกต่ำ เป็นต้น ซึ่งหากนโยบายของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนดังกล่าว

วิธีการในการจัดการกับการชุมนุมทั้ง ๒ ลักษณะนั้น ลักษณะแรก รัฐไม่สามารถจัดการได้ แต่การชุมนุมในลักษณะที่สองรัฐสามารถแก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจในการต่อรองระหว่างรัฐกับประชาชนมี

^{๑๒} เพลินตา ดันรังสรรค์, เสรีภาพในการชุมนุม: ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ. เอกสารสัมมนาวิชาการ จุฬินติ ก.ค.-ส.ค. ๕๒ หน้า ๘

ความแตกต่างกัน รวมทั้งจำนวนกลุ่มผู้ชุมนุมและระยะเวลาในการชุมนุมก็มีความแตกต่างกันด้วย โดยในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งประกอบด้วย ๓ หลักการ คือ

ประการแรก เสรีภาพในการชุมนุมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นการประกันฝ่ายเสียงข้างน้อย

ประการที่สอง เสรีภาพในการชุมนุมนำมาซึ่งการปกป้องและบรรลุสิทธิเสรีภาพของประชาชนและ
ประการสุดท้าย เสรีภาพในการชุมนุมสามารถสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ จึงได้ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการใช้สิทธิการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนและเพื่อป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘

เนื้อหา

บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทยนั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มคนต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของการเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเปิดโอกาสประชาชนหรือกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมสามารถแสดงออกทางการเมืองได้ ในยุคที่การเมืองการปกครองของไทยถูกปกครองด้วยระบบเผด็จการทหาร ประชาชนอาจไม่สามารถแสดงออกทางการเมืองได้โดยการชุมนุม หากฝ่าฝืนอาจจะถูกลงโทษได้ ในยุคที่การเมืองการปกครองของไทยมีรัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นไปอย่างกว้างขวางในหลายระดับ ในหลายพื้นที่ ไม่มีการห้ามแสดงออกทางการเมืองใด ๆ นอกจากนี้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในแต่ละครั้งเป็นผลให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มทางสังคมที่เคลื่อนไหว แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา บริบททางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองบ่อยครั้ง และทำให้เกิดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างมาก และมีการพัฒนารูปแบบ เทคนิค วิธีการในการชุมนุมอย่างหลากหลาย จนทำให้มีผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก ต่อเนื่องและยาวนาน

นอกจากบริบททางการเมืองแล้ว บริบททางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ต้องออกมาใช้เสรีภาพในการชุมนุมเรียกร้องเพื่อให้ช่วยเหลือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตร ปัญหาการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ปัญหาค่าแรงขั้นต่ำ สวัสดิการของแรงงาน ปัญหาที่ดินทำกิน เป็นต้น

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

การชุมนุมเรียกกร้องสิทธิเป็นเสรีภาพที่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากสังคมขาดเสรีภาพในการชุมนุมย่อมถือไม่ได้ว่าสังคมนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยในปัจจุบันสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในประเทศ และสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสังคม ส่งผลให้มีการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยการชุมนุมเรียกร้องโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนยังมีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยใช้การชุมนุมเป็นเครื่องมือในการกดดันให้รัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งต้องลาออกไป ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเปลี่ยนไปในลักษณะดังกล่าว การเมืองในปัจจุบันเป็นการต่อสู้ที่มีความรุนแรงและอยู่บนพื้นฐานของการเอาชนะกัน ไม่มีการเสมอหรือประนีประนอมกัน ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่ง นำไปสู่ความเสียหายในภาพรวมของประเทศ หากผู้ชุมนุมยังคงละเมิดกฎหมายไม่ใช้เสรีภาพภายในขอบเขตที่ตนมี จึงได้มีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ ขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย กำหนดแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

รัฐเสรีประชาธิปไตยยึดมั่นในหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการที่ทำให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายบริหารตามหลักนิติธรรมนี้ องค์กรฝ่ายบริหารจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแม้การกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่นหรือเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของมหาชนโดยส่วนรวมก็ตามได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย^{๑๓} ดังนั้น การที่ภาครัฐจะกระทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้โดยชอบด้วยหลักนิติธรรม จึงต้องตราเป็นกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

^{๑๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘) หน้า ๑๑.

การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

จากตัวบทกฎหมายข้างต้น เห็นได้ว่าการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ไม่ได้รับรองโดยปราศจากเงื่อนไข ซึ่งนักกฎหมายเรียกการรับรองสิทธิประเภทนี้ว่า “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของกฎหมายพิเศษ” ในที่นี้ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมาย แต่มีใช้ว่ากฎหมายใด ๆ ก็สามารถตรารับขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้ได้ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า สิทธิเสรีภาพกลุ่มนี้ จะสามารถถูกจำกัดได้ในกรณีใด หรือด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประการใดบ้าง^{๑๔} หากพิจารณามาตรานี้ย่อมพบว่าเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมจะเกิดขึ้นโดยมีเงื่อนไขสองประการ ได้แก่

ประการแรก การจำกัดสิทธิการชุมนุมเกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อการชุมนุมเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ หมายถึง สถานที่ซึ่งประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน เช่น ถนน ทางเดิน ทางน้ำ สถานีรถไฟ สนามหลวง ฯลฯ แต่หากเป็นการชุมนุมในที่ส่วนตัว กฎหมายโดยทั่วไปรัฐไม่สามารถก้าวล่วงการชุมนุมสมาคมนั้นได้ เช่น การจัดประชุมในห้องส่วนตัว เป็นต้น เพราะการชุมนุมนั้นไม่สามารถไปกระทบสิทธิของประชาชนได้ ในขณะที่การชุมนุมในสถานที่ซึ่งไม่ใช่ที่สาธารณะแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ใช่ที่ส่วนตัวของบุคคลใด เช่น ทำเนียบรัฐบาล

ประการที่สอง เหตุที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ต้องเป็นเหตุตามกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนคนทั่วไปในการใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงสงครามหรือช่วงเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึก การจำกัดด้วยกลไกนี้เป็นการจำกัดเฉพาะกรณีพิเศษ

และตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) เข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ ซึ่งมีสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยมีการคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก (Freedom of Expression) และสิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ ๒๑ ได้กล่าวถึง สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (The Right of Peaceful Assembly) ย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ

^{๑๔} สมคิด เลิศไพฑูรย์,กฎหมายรัฐธรรมนูญ:หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า ๕๐.

(National Security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) ความสงบเรียบร้อย (Public Order) การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน (Protection of the Rights and Freedoms of Others)^{๑๕}

ด้วยเหตุนี้ประเทศไทย จึงถือตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าว และให้ความสำคัญกับการชุมนุมโดยสงบภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่จะต้องคุ้มครองทั้งผู้ชุมนุมสาธารณะและสาธารณชนทั่วไปพร้อม ๆ กัน สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ

สรุป

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนสามารถมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ หรือสังคมส่วนรวมได้ ซึ่งถือเป็นลักษณะทั่วไปของการชุมนุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะที่จะต้องส่งผลกระทบต่อฝ่ายอื่น ๆ ที่มีผู้ใช้เข้าร่วมชุมนุม โดยผลกระทบนั้นอาจปรากฏตั้งแต่ในระดับต่ำไปจนกระทั่งถึงในระดับที่รุนแรง การสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงเสรีภาพในการชุมนุมอย่างรอบด้าน เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในระบบประชาธิปไตยย่อมไม่อาจเป็นเหตุผลให้นำไปสู่การละเมิดหรือคุกคามต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ได้ตามใจชอบ เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับเสรีภาพด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปพร้อมกัน

แม้การชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกตามวิถีทางในระบบประชาธิปไตย แต่การชุมนุมสาธารณะไม่ว่าที่ใดในโลกต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครอง โดยในระหว่างการชุมนุมนั้น ผู้ชุมนุมต้องพึงระวังว่าต้องไม่กระทำการตามอาชญากรรมเพราะอาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ความเดือดร้อนเสียหายหรือความรำคาญแก่บุคคลอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการปิดกั้นการจราจร จนผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมไม่สามารถใช้ทางสัญจรไปมาได้ การทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น หรือการตรวจค้นร่างกายและทรัพย์สินของผู้อื่นที่ผ่านเข้าไปในบริเวณที่ชุมนุม เพราะล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นทั้งสิ้น

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย การรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแล้วยังเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานของรัฐด้วย ทั้งยังเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนด้วย

การส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของ

^{๑๕} แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ หน้า ๔

ประชาชนเกินสัดส่วนและยังคงรักษาสีทธิและเสรีภาพของประชาชนอื่นในการใช้ที่สาธารณะได้ตามความเหมาะสมเกิดผลกระทบน้อยที่สุด และเจ้าหน้าที่มีกรอบการปฏิบัติไว้ชัดเจนในการปฏิบัติอันเป็นไปตามหลักสากล สามารถแก้ไขปัญหา บริหารจัดการการชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถช่วยเหลือเยียวยาประชาชนให้สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ จึงได้ตราขึ้นเพื่อควบคุมจัดระเบียบการชุมนุมซึ่งเป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย กฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะการใช้บังคับที่ค่อนข้างเคร่งครัด มีการใช้ระบบอนุญาต ระบบการแจ้งล่วงหน้า มีมาตรการควบคุมการชุมนุมทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ คำสั่งในระหว่างการชุมนุมได้ และหากเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง วุ่นวาย หรือเกิดความไม่สงบเรียบร้อยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีอำนาจในการยุติการชุมนุมได้ ทั้งยังกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

กฎหมายนี้จึงเป็นกฎหมายที่จัดความสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามระบอบประชาธิปไตยกับการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และยังเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมมีความเป็นสากลมากขึ้น ทั้งยังป้องกันมิให้กลุ่มการเมืองใดใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวเป็นเครื่องมือสร้างความเสียหายต่อประเทศ และเพื่อให้ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, (๒๕๑๙), ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, กรุงเทพฯ.

ชูศักดิ์ ปรีบุญโญ, (๒๕๕๓), การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๙ : เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน”, กรุงเทพฯ : พี.เพรส.

ไพโรจน์ ชัยนาม, (๒๕๙๕), คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรนิติ.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, (๒๕๓๘), สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล, (๒๕๕๘), เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย, กรุงเทพฯ: ธนาเพรส จำกัด.

หยุด แสงอุทัย, (๒๕๑๒), คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑, กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์.

บทความ

ปัญญา อุดชาชน, (๒๕๕๗, กรกฎาคม), สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันภายใต้หลักประชาธิปไตย, รัฐสภาสาร.๖๒(๗), กรุงเทพฯ.

ประชาธิปไตยในประเทศไทย กับ ประชาธิปไตยแบบต่าง ๆ ในโลก, (๒๕๕๓), แปลโดย สมเกียรติ อ่อนวิมล ข้อมูลวิชาการจากหนังสือ David Held, *Models of Democracy*, ๓rd Edition, Polity Press, Cambridge (UK), Malden, MA, U.S.A. ๒๐๐๖

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly).

เพลินตา ตันรังสรรค์, (๒๕๕๒, ก.ค.-ส.ค.), เสรีภาพในการชุมนุม: ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ, เอกสารสัมมนาวิชาการ จุลนิติ, กรุงเทพฯ.

วิชญ์ เครื่องงาม, (๒๕๒๕), “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” วารสารนิติธรรมศาสตร์ ๑๑.๔