

ปัญหาการตรวจสอบการใช้สิทธิและเสรีภาพ  
ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

พันตำรวจเอกหญิง พวงผกา มุ่งดี



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2564

**Problems with Inspection of the Use of Rights and Liberties Under the Law  
on Public Gatherings**

**Police Colonel Puangpaga Mungdee**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Laws

School of Law

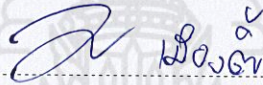
Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการตรวจสอบการใช้สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายว่าด้วย  
การชุมนุมสาธารณะ  
ชื่อและนามสกุล พันตำรวจเอกหญิง พวงผกา มุ่งดี  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

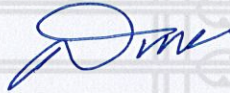
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



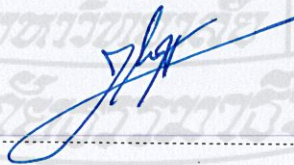
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์



ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการตรวจสอบการใช้สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ผู้ศึกษา พันตำรวจเอกหญิง พวงผกา มุ่งดี รหัสนักศึกษา 2634000513 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

ปีการศึกษา 2564

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม (2) ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 (3) ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ (4) หาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายประเภทการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการศึกษา การวิจัยเอกสารจากตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงาน การวิจัยประเภทวิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ บทความทางในเอกสาร ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมารวบรวมและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า (1) หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน หลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจรัฐ มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการชุมนุมสาธารณะ (2) พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ถือเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยกฎหมายได้บัญญัติหน้าที่ให้แก่ผู้จัดการชุมนุมในการดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ สำหรับผู้ชุมนุมที่จะต้องใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างระมัดระวัง มิเช่นนั้นเจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมนั้น และก่อให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการที่จะดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมนั้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจกลายเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้ว ยังได้วางหลักในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อยุติการชุมนุมไว้ด้วย (3) จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ พบว่า ประเทศฝรั่งเศส แบ่งการชุมนุมเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การชุมนุมในพื้นที่จำกัดและการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ โดยมีได้กำหนดถึงขอบเขตในการชุมนุม มีเพียงกฎหมายกำหนดห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่จะทำบนทางสาธารณะหรือถนนหลวงที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองเท่านั้น สำหรับประเทศอังกฤษ มีการแบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การเดินขบวนในที่สาธารณะ และการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การที่ประชาชนจะชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามนั้น ในส่วนของประเทศไทย พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ไม่มีการแบ่งประเภทการชุมนุม ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ก็ตาม และได้กำหนดห้ามจัดการชุมนุมในบางพื้นที่ด้วย (4) ผู้ทำการศึกษาค้นคว้าได้เสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 กรณีความหมายของคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” โดยยกเลิกข้อความที่ครอบคลุมถึงผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออก หรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น, เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแจ้งการเดินขบวนสาธารณะ, แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพื้นที่ที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะ และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีการยุติการชุมนุม ทั้งนี้ เพื่อให้การดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชน

คำสำคัญ การชุมนุมสาธารณะ สิทธิและเสรีภาพ



**Independent Study title:** Problems with Inspection of the Use of Rights and Liberties Under the Law on Public Gatherings

**Author :** Police Colonel Puangpaga Mungdee; **ID:** 2634000513; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor :** Dr. Wanvipha Mungthum, Assistant Professor;

**Academic year:** 2020

### **Abstract**

The objectives of this research were (1) to study the background, concepts and theories related to the use of rights and liberties to assemble; (2) to study laws involved with people's rights and liberties to assemble under the 2015 Public Gatherings Act; (3) to study, analyze and compare laws and legal measures involved with the use of rights and liberties to gather in public in Thailand and other countries; and (4) to discover additional approaches for solving problems involved with people's rights and liberties to assemble under the 2015 Public Gatherings Act.

This was qualitative legal research using a documentary method. The author consulted law textbooks, academic articles, reports, theses, academic textbooks, essays and electronic sources. Relevant data were systematically compiled and analyzed to draw conclusions and form recommendations.

The results showed that (1) The principles of the legal state or Rechtsstaat, the Rule of Law, human rights principles, citizens' rights and liberties, and the use of state power are directly related to public gatherings. (2) The 2015 Public Gatherings Act is the primary law that sets rules regulating people's use of their rights to assemble in Thailand in compliance with international conventions on citizens' rights and political rights to which Thailand is a signatory. This law assigns the responsibility to the assembly organizer of ensuring that the assembly is done peacefully. Every individual participating in an assembly must be careful in their use of their rights and liberties, or the responsible authorities overseeing the assembly could request a court order to dissolve the assembly. The authorities have the legal authority to take action to call for a cessation to the assembly, because the law not only sets regulations involving citizens' rights to assemble in public but also sets regulations involving the relevant officials' actions and operations to dissolve public assemblies. (3) A comparison of the laws related to public assemblies in Thailand with those in France and England showed that the law in France divides gatherings into 2 types: assemblies in confined spaces and in public spaces. The French law does not set extents for gatherings but does prohibit assemblies or protests on public roads and byways that disrupt civil order. The law in England also divides gatherings into 2 types: public protests and public gatherings. In the case that a police officer observes a credible cause that a public protest or public gathering could lead to unrest, the police in England have only the power to set conditions for the assembly organizer and the assemblers to follow. In Thailand, the law does not make any distinction between public gatherings that are stationary in one place and those that involve movement of people to other locations. The Thai law does specify certain locations where it is forbidden to hold a public assembly. (4) The author recommends that the 2015 Public Gatherings Act should be amended to revise the definition of "assembly organizer" by repealing the wording that an assembly organizer includes one who invites or appoints others to join in a public gathering by expressing or demonstrating behavior to lead other people to believe that he or she is a public gathering organizer or co-organizer. The law should be amended to add regulations about the announcement of public movements before the event, to revise the wording about locations where public assemblies are forbidden, and to revise the regulations involving the dissolution of public gatherings in order to ensure that public assemblies are overseen in a peaceable and orderly way for the greater good.

**Keywords:** public gathering, public assembly, protest movement, rights and liberties

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยคำแนะนำของคณาจารย์ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้ความรู้ และคำแนะนำตั้งแต่เริ่มการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ จนถึงวันที่ได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าอิสระจนสำเร็จเป็นรูปเล่ม ซึ่งหากไม่มีท่านเหล่านี้การศึกษาค้นคว้าอิสระคงจะสำเร็จไม่ได้ ในโอกาสนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ที่กรุณาเป็นทีปรึกษาในการศึกษาค้นคว้าอิสระ ถึงแม้ท่านจะมีภาระงานที่หนักเพียงใด ท่านยังกรุณาสละเวลาของท่านให้คำแนะนำในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ แนะนำ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้คำแนะนำหนังสือและบทความที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนช่วยกรุณาตรวจทานแก้ไข โดยมุ่งหวังเพื่อให้การจัดการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ สำเร็จด้วยดี ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและระลึกในบุญคุณของท่านเสมอ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ในการนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบคุณนายสมคิด นันตะภาพ และนางบุญเย็น นันตะภาพ บิดามารดา ผู้เป็นแรงผลักดันในการฝ่าฟันอุปสรรคในชีวิต รวมทั้งผู้อยู่เบื้องหลังทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวถึง ที่คอยช่วยเหลือสนับสนุน ให้กำลังใจและความห่วงใยผู้เขียนเป็นอย่างดีเรื่อยมา

รวมถึงคณาจารย์สาขาวิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ตลอดจนหลักสูตรของการศึกษาจนสามารถจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ได้ จนประสบความสำเร็จ รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่ช่วยให้คำแนะนำในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จนเสร็จสมบูรณ์ และอำนวยความสะดวกทุกด้านจนทำให้การจัดการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้สำเร็จด้วยดี

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และหากมีสิ่งใดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหรือการพัฒนากฎหมายอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศไว้เป็นงานวิชาการเพื่อการศึกษาต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย .....	3
3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย .....	3
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
5. ระเบียบวิธีวิจัย .....	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม .....	5
1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับหลักนิติรัฐและนิติธรรม .....	5
1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ .....	5
1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม .....	9
2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ .....	14
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ .....	14
2.2 สิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจอรัฐ .....	28
2.3 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม .....	36
3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ .....	38
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง .....	38
3.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง .....	39
3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยสงบ .....	43
และปราศจากอาวุธ	
3.4 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมกับการชุมนุมสาธารณะ .....	46
3.5 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ .....	50
4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	51



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม.....	56
ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ	
1. กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย.....	56
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	56
1.2 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.....	60
1.3 กฎหมายการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติในประเทศไทย.....	69
2. กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ.....	74
2.1 กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ.....	74
ของประเทศฝรั่งเศส	
2.2 กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ.....	79
ของประเทศอังกฤษ	
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยและกฎหมายการชุมนุม.....	88
สาธารณะของต่างประเทศ	
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะไทยกับต่างประเทศ.....	88
2. สรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ.....	100
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	102
1. บทสรุป.....	102
2. ข้อเสนอแนะ.....	106
บรรณานุกรม.....	108
ประวัติผู้ศึกษา.....	117

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ที่ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายหรือแนวทางการบริหารประเทศในรูปแบบต่าง ๆ การชุมนุมสาธารณะถือเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่แสดงต่อรัฐบาล โดยการกดดันเพื่อให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินนโยบายตามข้อเรียกร้องของกลุ่มคน

นอกจากนั้น การชุมนุมสาธารณะยังถือเป็นเสรีภาพในทางสากล เนื่องจากสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวไว้ เพื่อชี้แนะหรือประกาศให้ทราบโดยทั่วไปว่า ประเทศอารยทั้งหลายควรให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวในกฎหมายภายในของตนเองด้วย โดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)<sup>1</sup> เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 ซึ่งประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) เข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยไม่ได้ตั้งข้อสงวนแต่อย่างใด และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 เป็นต้นมา

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติอันเป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ภาค 3 ข้อ 21 “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 “ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในร่างกาย เลหีสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

มาตรา 14 โดยในบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้ ซึ่งรวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมด้วย แต่ก็เป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ อย่างสั้น ๆ และจำกัดให้เสรีภาพทั้งหลายรวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่ง กฎหมายด้วย จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>3</sup> ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ใน มาตรา 44 โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการ ชุมนุมโดยสงบไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพไว้ในกรณี ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ในส่วนรายละเอียดของกรณีที่จะจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ได้บัญญัติไว้แตกต่างจาก ที่ผ่านมา กล่าวคือ กำหนดให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อ รักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ทั้งนี้ สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมนั้น นอกจากจะ ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับ อื่น ๆ ที่นำมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. 2558 อันเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งเป็น กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะออกมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดย กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิและ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไป ด้วย ความสงบเรียบร้อย และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ไว้ และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 จะได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจน แต่ในบางครั้งหากมีการ

---

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่งได้บัญญัติว่า “บุคคล ข้อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และในวรรคสองได้บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตาม วรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลอื่น”



ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างเกินขอบเขต ก็อาจส่งผลเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ผู้ที่ไม่ได้เห็นด้วย หรือไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุมดังกล่าว ประกอบกับปัจจุบันมีวิวัฒนาการของรูปแบบการชุมนุม ในการเชิญชวนหรือรวมกลุ่มนัดหมาย มีการแสดงออกที่แตกต่างไปจากเดิม กลุ่มที่เคลื่อนไหวมักมีผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง บางกรณีอาจเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับกลุ่มหรือองค์กรภายนอกประเทศด้วย ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ ในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน ตลอดจนการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและบทกำหนดโทษ ทั้งนี้ เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายไทย ในอันที่จะคุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะได้ใช้พื้นที่สาธารณะนั้นในคราวเดียวกันด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม
- 2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

## 3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ในประเด็นเกี่ยวกับ ขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและบทกำหนดโทษ รวมถึงการศึกษากฎหมายการชุมนุมของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และ

ประเทศอังกฤษ ซึ่งทั้งสองประเทศดังกล่าว ได้มีการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน โดยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น รวมไปถึงความปลอดภัยสาธารณะ ตลอดจนมีการควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ศึกษาค้นคว้าแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อนำเสนอต่อไป

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 4.1 ทราบถึงความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม
- 4.2 ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558
- 4.3 เข้าใจกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 4.4 ได้แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

#### 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยดำเนินการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและนิติธรรม หลักสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ อันประกอบด้วย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ โดยค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารอื่น ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลสารสนเทศในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เพื่อศึกษาหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีความต้องการให้รัฐดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แห่งตน ซึ่งหากรัฐไม่รับฟังเสียงเรียกร้องของประชาชน เขาเหล่านั้นก็ย่อมมีสิทธิที่จะรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อรัฐได้ ในการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับหลักนิติรัฐและนิติธรรม
2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพ
3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ
4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับหลักนิติรัฐและนิติธรรม

#### 1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

##### 1.1.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ

“นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า “Rechtsstaat” ในภาษาเยอรมัน ซึ่งประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ Recht ที่แปลว่า “กฎหมาย” (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และ Staat ที่แปลว่า “รัฐ” โดยคำสองคำนี้เมื่อนำมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งจึงได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่มีการแปลแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของ Rechtsstaat หรือ “นิติรัฐ” นั้น ได้แก่ หลักการที่ว่า กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายนั่นเอง<sup>4</sup>

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, บทความวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ค. - ก.พ. 2555,



ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล ได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat/Legal State) ไว้ว่า หลักนิติรัฐมิใช่เพียงหลักกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นหลักของกฎหมาย หลักของกระบวนการยุติธรรม และหลักของการใช้อำนาจอรัฐด้วย<sup>5</sup>

กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐ หมายถึง หลักการที่รัฐใช้อำนาจปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่การปกครองตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ โดยหลักการดังกล่าว รัฐจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและผูกพันการกระทำกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งบทบาท เงื่อนไข วิธีการ และข้อจำกัดในการดำเนินการตามหน้าที่ของภาครัฐไว้ด้วย

### 1.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

แนวคิดเรื่องการปกครองนิติรัฐ (Legal State) เริ่มต้นเกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี ที่รับรองสิทธิของประชาชน ตามแนวคิดลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) โดยที่รัฐธรรมนูญกับรัฐจะมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น “รัฐ” ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นนิติรัฐเสมอ และรัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ด้วย<sup>6</sup>

จากแนวคิดดังกล่าว “รัฐ” จึงมีฐานะเป็นคนรับใช้ของสังคม โดยมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัด และรัฐจะต้องเคารพต่อเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎร ซึ่งการจะเป็นเช่นนี้ได้มีวิธีเดียว คือ “รัฐ” ต้องยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบคดที่กฎหมายยังบังคับให้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัด “รัฐ” อยู่เสมอ และโดยที่รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กรในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง หรือให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน ดังนั้น การที่ “รัฐ” จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น ก็เนื่องจากได้รับความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งถือว่าเป็นการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เมื่อพิจารณาศึกษาถึงหลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ถูกนำมาใช้ในการปกครอง

หน้า 50 – 51. สืบค้นจาก [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/3journal/b142%20jul\\_9\\_1.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b142%20jul_9_1.pdf) เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565.

<sup>5</sup> ไพฑูลย์ วราหะไพฑูรย์, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 6. สืบค้นจาก

[http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.

<sup>6</sup> อรรถชัย อินตะไชยวงศ์ และ สิทธิกร ศักดิ์แสง, ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการปกครอง “แบบนิติรัฐ” การปกครอง “แบบนิติธรรม” และการปกครอง “แบบรัฐตำรวจ” บริบทประเทศไทย, บทความวิชาการ วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ พ.ศ. 2559, ปีที่ 12 ฉบับที่ 34 มกราคม – เมษายน 2560, หน้า 4 - 5.

ประเทศนั้น พบว่าการปกครองแบบนิติรัฐอาจเป็นเพียงเชิงรูปแบบหรือนิติรัฐในเชิงเนื้อหาอย่างแท้จริงก็ได้ ดังนี้<sup>7</sup>

1) การปกครองโดยนิติรัฐในเชิงรูปแบบ หมายถึง รัฐที่มีการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายของบ้านเมือง (Positive Law) และมีสภาพบังคับกับราษฎรทุกคน ในแง่รัฐทุกรัฐในปัจจุบันย่อมเป็นนิติรัฐ เนื่องจากมีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชนทั้งสิ้น นิติรัฐในความหมายนี้เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น อาจเรียกว่าเป็น “การปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐ” (Rule by Law) แต่ไม่ได้มุ่งหมายที่จะประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะบุคคลและความมั่นคงของระบบกฎหมาย

2) หลักการปกครองโดยนิติรัฐในเชิงเนื้อหา หมายถึง ระบบกฎหมายที่มุ่งหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำโดยอำเภอใจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพราะรัฐได้ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำใด ๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นแต่ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายใต้หลักการต่อไปนี้

(1) อาศัยวิถีทางประชาธิปไตย คือ การตรากฎหมายโดยความเห็นชอบของประชาชนโดยตรงหรือขององค์กรผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน

(2) เนื้อหาของกฎหมายไม่ฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่น หลักสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค เป็นต้น มีบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน คือ “รัฐธรรมนูญ” เป็นหลักประกันแก่สถานภาพทางกฎหมายของประชาชนได้ดีที่สุด

แนวคิดเรื่องหลักการปกครองแบบนิติรัฐนี้ รัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏทั้งนิติรัฐในเชิงรูปแบบและนิติรัฐในเชิงเนื้อหาและมีใช้แพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรปหรือประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) อาจสรุปสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้

1) รัฐจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการ กฎหมายที่ให้อำนาจนั้นจะต้องเป็นระบบกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปราศจากการกระทำโดยอำเภอใจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>7</sup> อรรถัย อินตะไชยวงศ์ และ สิทธิกร ศักดิ์แสง, ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักการปกครอง “แบบนิติรัฐ” การปกครอง “แบบนิติธรรม” และการปกครอง “แบบรัฐตำรวจ” บริบทประเทศไทย, บทความวิชาการ วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ พ.ศ. 2559, ปีที่ 12 ฉบับที่ 34 มกราคม – เมษายน 2560, หน้า 4 - 5.

2) มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจขององค์กรออกจากกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหารและด้านตุลาการ โดยไม่ยอมให้มีองค์กรเดียวใช้อำนาจปกครองรัฐ

3) การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ตามลักษณะรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ

4) มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ รวมไปถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

5) ตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### 1.1.3 หลักนิติรัฐในระบบกฎหมายไทย

ในสมัยโบราณที่ผ่านมา เมื่อครั้งที่ประเทศไทยยังมีการปกครองในระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยพระองค์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสิทธิ์ขาดทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ต่อเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์จึงมิได้ใช้พระราชอำนาจอย่างสิทธิ์ขาดแต่ลำพังพระองค์เอง เนื่องด้วยมีการจำกัดพระราชอำนาจไว้โดยรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจสูงสุดในประเทศตามรัฐธรรมนูญ มีองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแต่ละส่วนแยกกัน เป็น 3 ฝ่าย ตามหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย (the separation of power) ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ดังนั้น หากประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริงมิใช่เป็นประชาธิปไตยเพียงแบบพิธีแล้ว ประเทศไทยต้องเป็นนิติรัฐยึดถือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักในการปกครองของรัฐ โดยจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ 1) ในนิติรัฐกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นทั้งหมด ไม่มีอะไรยิ่งใหญ่ไปกว่ากฎหมาย 2) ในนิติรัฐจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ และ 3) ในนิติรัฐผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ไชยยันต์ กุลนิตติ, “ศาลรัฐธรรมนูญสถาบันเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติรัฐนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 7. สืบค้นจาก

## 1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

### 1.2.1 ความหมายของหลักนิติธรรม

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน”<sup>9</sup>

อย่างไรก็ดีหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นแนวคิดพัฒนามาจากประเทศอังกฤษ โดยมีนักนิติศาสตร์ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยได้ให้ความหมายถึงหลักนิติธรรมไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ

#### 1) นักปราชญ์เพลโต (Plato 429-348 B.C.)<sup>10</sup>

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญ กับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”

#### 2) นักปราชญ์อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.)<sup>11</sup>

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์อริสโตเติล (Aristotle) ผู้เป็นศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดของเพลโตมาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมาย เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”

<sup>9</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/> เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2565.

<sup>10</sup> Plato, *The Law* (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 1975), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548), หน้า 110 - 115.

<sup>11</sup> Aristotle, *Politics* (Trans. Jowett, 1926), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปีธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 23.



### 3) ศาสตราจารย์ เอ วิ ไดซี่ (Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด<sup>12</sup>

ศาสตราจารย์ เอ วิ ไดซี่ (Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้อธิบายว่า “หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะอยู่ในชนชั้นใดย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน ซึ่งธรรมดาเหล่านี้หลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว” และหากนำมาอธิบายและให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ จะมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) บุคคลจะถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดกฎหมาย และกฎหมายนั้นต้องตราขึ้นโดยถูกต้อง ก่อนถูกลงโทษต้องฟ้องคดีให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา ไม่ใช่ตั้งศาลพิเศษมาพิจารณาพิพากษา

(2) บุคคลทุกคนในแผ่นดินย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ไม่มีใครมีอภิสิทธิ์เหนือกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลชั้นสูงขนาดนายกรัฐมนตรี หรือเป็นบุคคลชั้นต่ำเพียงแค่พลตำรวจหรือคนเก็บภาษีอากร

(3) บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ และมีเสรีภาพที่จะประชุมปรึกษาหารือกัน

### 4) เลขานุการสหประชาชาติ<sup>13</sup>

ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม คือ หลักธรรมาภิบาลซึ่งทุกคน ทุกสถาบัน และทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งตัวรัฐเอง จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้ต่อกฎหมาย (Accountable to laws) ซึ่งได้ประกาศใช้โดยเปิดเผยบังคับใช้โดยเสมอภาค และวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดคดีโดยอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หลักนี้ยังต้องมีมาตรการเพื่อประกันหลักความสูงสุดของกฎหมาย

<sup>12</sup> ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 4. สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf). เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.

<sup>13</sup> ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 5. สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf). เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.

(Supremacy of Law) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้โดยกฎหมาย ความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความแน่นอนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงอำนาจ และความโปร่งใสทางกฎหมายและวิธีพิจารณา”

5) ศาสตราจารย์ธานีินทร์ กรัยวิเชียร<sup>14</sup>

อธิบายว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม โดยมุ่งประสงค์ให้รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราช และหากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายบ้านเมือง”

6) ศาสตราจารย์วิกรม เมลาณฑ<sup>15</sup>

ให้ความหมายว่า “หลักนิติธรรม คือ ยอดของหลักในการออกกฎหมายหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าจะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพล หรือตามอารมณ์ชอบ หรือตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นกฎหมาย หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยทำนองคลองธรรม”

7) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>16</sup>

ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม ศุภนิติธรรม นิติรัฐ ไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law) หลักนิติธรรมเป็น “จริยธรรมของกฎหมาย” (Morality of law) ที่เป็นกระแสความคิดที่ต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์ถูกต้องและเที่ยงธรรม

<sup>14</sup> ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 5. สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf). เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.

<sup>15</sup> ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 5. สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf). เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมือง และการเมืองภาคพลเมือง กับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย”, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นรป.) รุ่นที่ 1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

โดยมีองค์ประกอบของหลักนิติธรรม 4 ประการ คือ (1) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive rule of law) (2) องค์ประกอบด้านกระบวนการ (Procedural rule of law) (3) องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional rule of law) และ (4) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย

8) ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จริญญา ภักดีธนากุล<sup>17</sup>

อธิบายถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า

(1) หมายถึง หลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม มิเช่นนั้นกฎหมายนั้นจะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย แม้กฎหมายจะถูกตราขึ้นโดยชอบด้วยหลักนิติธรรมแล้ว การบังคับใช้และการตีความกฎหมายนั้นก็จะต้องกระทำภายในกรอบของหลักนิติธรรมด้วย จึงจะได้ชื่อว่าเป็นการใช้กฎหมายโดยชอบ ใช้อำนาจโดยธรรม

(2) หลักนิติธรรม มิใช่หลักยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งยึดถือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสรณะ ใช้กฎหมายเป็นยุติ โดยมีได้คำนึงถึงกฎ กติกาของกฎหมายนั้นเลย คำว่า Rule of Law มิใช่เพียงแค่ Ruled by Law ซึ่งแปลว่า การปกครองโดยใช้กฎหมายเท่านั้น แต่หมายถึง กฎเกณฑ์ กติกา ของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

(3) หลักนิติธรรมมีเนื้อหาสาระอย่างไร มิได้มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีเนื้อหาใกล้เคียงกับหลักกฎหมายธรรมชาติที่สังคมยึดถือร่วมกันอยู่ เช่น หลักยุติธรรม (Principle of Natural Justice) หลักความชอบธรรม (Righteousness) และเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม (Public Interests) เป็นต้น

### 1.2.2 ความคิดเรื่องการปกครองแบบนิติธรรม

ความคิดเรื่องหลักการปกครองแบบนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การที่รัฐบาลจะปฏิบัติภารกิจใด ๆ ต้องอยู่ใต้การผูกมัดของกฎเกณฑ์ (Rule) ที่แน่นอนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและได้ประกาศล่วงหน้าแล้ว โดยที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยให้สามารถคาดการณ์ได้ และช่วยให้สามารถวางแผนกิจการต่าง ๆ ได้บนพื้นฐานของความรู้ดังกล่าว<sup>18</sup>

<sup>17</sup> ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 5. สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.

<sup>18</sup> อรทัย อินตะไชยวงศ์ และ สิทธิกร ศักดิ์แสง, ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการปกครอง “แบบนิติรัฐ” การปกครอง “แบบนิติธรรม” และการปกครอง “แบบรัฐตำรวจ” บริบทประเทศไทย, บทความวิชาการ วารสาร

การปกครองโดยกฎหมายเป็นแบบของการจัดระบบการเมืองการปกครอง (political system) ที่อิงอยู่บนฐานรากของหลักยึดพื้นฐาน 3 ประการคือ ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (legal system) ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) และ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าว ทำหน้าที่ในการจัดกรอบการสร้างระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และการจัดกรอบการออกกฎหมายให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ<sup>19</sup>

1) ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (legal system) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นกติกาแห่งการปกครอง (rule of the rule) โดยการสร้างกติกาหลักทางการเมืองการปกครองในรูปของรัฐธรรมนูญ เพื่อวางหลักการปกครองและกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันในรูปของการกำหนดเขตอำนาจ (scope of power) ที่ปรากฏอยู่ในองค์กร สถาบันทางการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (relation of power) ระหว่างองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครอง

2) ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรม ซึ่งเป็นการวางหลักปฏิบัติในการกำหนดกรอบของขอบเขตอำนาจ กระบวนการใช้อำนาจและเป้าหมายการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมาย โดยอิงความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรมที่ต้องยึดโยงกันทั้งกรอบบรรทัดฐานทั่วไปอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย (the precedence of the law) และกรอบตัวของข้อบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย (the subjection to the law)

3) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นหลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการปกครอง (legal certainty) ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจการเมืองการปกครองในฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ละเมิดต่อกติกาหลักทางการปกครอง พร้อมกันไปกับการแก้ไขการใช้อำนาจการเมืองการปกครองของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่มีชอบด้วยกติกาหลักทางการเมืองการปกครองอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ขัด

---

วิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ พ.ศ. 2559, ปีที่ 12 ฉบับที่ 34 มกราคม – เมษายน 2560, หน้า 5 – 6.

<sup>19</sup> ธรณี ลีบุตรพงษ์, “ผลกระทบระบบนิติรัฐและหลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 4 - 5. สืบค้นจาก

[https://office.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1170](https://office.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1170), เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565.



รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการใช้อำนาจที่ละเมิดกติกาหลักทางการเมืองการปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้โดยการสร้างหลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง ให้ครอบคลุมทั้งในขั้นก่อนออกกฎหมายบังคับใช้และระหว่างที่กฎหมายกำลังบังคับใช้อยู่

จากการศึกษาพบว่า หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และโดยที่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ดังนั้น ในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน รัฐบาล หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องใช้อำนาจตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมตามหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และหลักแห่งความได้สัดส่วนระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจด้วยเช่นกัน

## 2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

#### 2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ (Right and Liberty)

##### 1) สิทธิ (Right)

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังนี้<sup>20</sup>

(1) [สิทธิ, สิข] น. อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(2) (กฎ) อำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการที่ให้ความหมายของ “สิทธิ” ไว้หลายความเห็น ดังนี้

<sup>20</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/> เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2565.

ปรีดี เกษมทรัพย์ อธิบาย “สิทธิ” ว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมหรือความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ยื่นต่อผู้อื่น เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นสิ่งที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น<sup>21</sup>

หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า “สิทธิ” ในหลักกฎหมายทั่วไปสามารถปรับใช้ได้ทั้งกับกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมี 2 ความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายออกให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้”<sup>22</sup>

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ กล่าวว่า “สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น อาทิ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตร่างกาย<sup>23</sup>

ฉัฐกร วิทิตานนท์ ให้ความหมายของ สิทธิ (Right) ในความหมายที่เข้าใจกันในระบบกฎหมายทั่วไป หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้ หรืออำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับรองจากกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เมื่อมีสิทธิแล้วย่อมจะต้องมี หน้าที่ (Duty) ความรับผิดชอบตามมาด้วย สิทธิและหน้าที่จึงเป็นของคู่กัน เพราะเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิหรือได้ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองให้แล้ว อีกบุคคลหนึ่งก็จะต้องมีหน้าที่ที่จะต้องไม่รบกวนหรือขัดขวางต่อสิทธิ นั้น ในอันที่จะกระทำการหรือ งดเว้นไม่กระทำการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธินั้นอย่างใดก็ได้<sup>24</sup>

บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความหมาย “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” แยกออกจาก “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญคือ อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในการกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน ดังนั้น ปัจเจกชนจึงมีสิทธิเรียกร้องเอาต่อรัฐ เพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการรับรองและคุ้มครอง และเพื่อให้บุคคลในรัฐได้รับประโยชน์สมดังสิทธินั้น ๆ นอกจากนี้ สิทธิ

<sup>21</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2553). นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 81.

<sup>22</sup> หยุด แสงอุทัย. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: ประกายพริ้ง. หน้า 225.

<sup>23</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22.

<sup>24</sup> ฉัฐกร วิทิตานนท์. (2553). หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 49 - 51

ตามรัฐธรรมนูญยังมีความหมายรวมถึง การให้หลักประกันในเชิงสถาบันจึงทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนต่อรัฐ หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ ที่ต้องให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลได้อย่างสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ<sup>25</sup>

เมื่อพิจารณาจากทั้งหลักการและแนวความคิดในเรื่องสิทธิ อาจกล่าวได้ว่า สิทธิมีลักษณะสำคัญที่สำคัญ ดังนี้<sup>26</sup>

(1) สิทธิย่อมมีประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ กล่าวคือ เป็นการรับรองว่าเจ้าของสิทธิย่อมมี “อำนาจ” ที่สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ ทั้งนี้ เจ้าของสิทธิอาจเลือกที่จะใช้สิทธิหรือไม่ใช้สิทธิหรืออาจให้บุคคลอื่นใช้สิทธิแทนตนเองก็ได้

(2) สิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิของเจ้าของสิทธิ ในทางแพ่งสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิ และไม่ละเมิดสิทธิในทรัพย์สินบุคคลอื่นมีสิทธิ (ทรัพย์สินสิทธิ) หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่น ๆ ต้องดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ (บุคคลสิทธิ) ในทางมหาชนสิทธินั้นย่อมเรียกร้องเอาต่อรัฐ โดยให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อเจ้าของสิทธิได้ทุกเมื่อ เห็นได้ว่าในทุกกรณีแสดงถึงภาระของบุคคลอื่นที่มีต่อเจ้าของสิทธิเสมอ ซึ่งได้แก่ “หน้าที่” นั้นเอง

(3) สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุว่าสิทธิและหน้าที่เป็นเรื่องของอำนาจที่จะบังคับเอาแก่บุคคลอื่นหรือรัฐได้ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของบุคคล กำหนดหน้าที่ให้แก่บุคคลอื่นเท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดการก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ต่อกันได้โดยเสรี トラบเท่าที่นิติกรรมหรือข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน ส่วนสิทธิที่บุคคลมีต่อรัฐให้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ

<sup>25</sup> บรรณเจด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 49.

<sup>26</sup> ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. (2563). สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญศึกษา เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม. รายงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 11 – 12. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php> เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2565

## 2) เสรีภาพ (Liberty)

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของเสรีภาพไว้ดังต่อไปนี้

หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า เสรีภาพหมายถึง สิ่งที่คุณคณาอาจกระทำการได้ โดยไม่ถูกบังคับ<sup>27</sup>

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ เสรีภาพคือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง<sup>28</sup>

อุดม รัฐอมฤต และคณะ อธิบาย “เสรีภาพ” คือสภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่คุณคณาประสงค์ที่จะกระทำ<sup>29</sup>

บรรเจิด สิงคะเนติ กล่าวว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล<sup>30</sup>

เสรีภาพ หมายถึง สภาวะการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น<sup>31</sup>

<sup>27</sup> หยุด แสงอุทัย. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: ประกายพริ้ง. หน้า 226.

<sup>28</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

<sup>29</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). รายงานวิจัยเรื่อง การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 86.

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 52.

<sup>31</sup> กรภัทร นามรักษ์กิตติ. (2559). ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษาระดับปริญญาโท). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 5.



กล่าวโดยสรุป ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพอยู่ที่ว่า “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่บุคคลสามารถเรียกร้องเอาจากผู้อื่น โดยอาจเรียกร้องเอาจากปัจเจกชนอันถือเป็นสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิในทางแพ่ง เป็นต้น หรืออาจเป็นการเรียกร้องเอาจากรัฐอันเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

ในขณะที่เสรีภาพ คือ ประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ โดยไม่ถูกบังคับหรืออยู่ภายใต้อาณัติ เสรีภาพจึงเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้อง เสรีภาพจะส่งผลให้บุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่ นอกจากนี้ เสรีภาพยังก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นในอันที่จะต้องเคารพในเสรีภาพนั้นด้วย โดยบุคคลอื่นย่อมมีหน้าที่ในการที่จะต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะละเมิดเสรีภาพ อีกทั้งยังได้รับการเคารพและคุ้มครองจากรัฐมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการลิดรอนขัดขวางหรือทำให้เสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของผู้ทรงเสรีภาพด้วย

อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น เวลาพิจารณาหรือศึกษาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแล้ว จึงมักจะทำไปพร้อมกันหรือเรียกรวมกันเป็นคำเดียวกันว่า “สิทธิและเสรีภาพ”

### 2.1.2 การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพนั้น สามารถแบ่งออกตามวิธีการแบ่งได้หลายวิธี โดยสามารถแบ่งจากวิธีการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

เป็นการพิจารณาว่าสิทธิเสรีภาพนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ได้อยู่ในเงื่อนไขประเภทใด โดยการแบ่งประเภทตามเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น สามารถแยกได้เป็น 3 ประเภทประกอบด้วย<sup>32</sup>

(1) สิทธิในการป้องกันตนเอง (Status negatives) หมายถึง การใช้สิทธิของปัจเจกชนจะต้องปราศจากการเข้ามาละเมิดใด ๆ ของรัฐ การใช้สิทธิประเภทนี้เป็นเรื่องปัจเจกชนสามารถดำเนินการได้เอง โดยรัฐไม่ต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ สิทธิประเภทนี้ปรากฏออกมาในรูปของ

<sup>32</sup> วิทยุ เครื่องาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. หน้า 650.

สิทธิในการป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่มีการละเมิดหรือจะมีการละเมิดจากรัฐ จึงอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น

(2) สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ (Status positives) หมายถึง สภาพการณ์ที่การใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลมีอาจบรรลุจุดมุ่งหมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของฝ่ายรัฐ สิทธิประเภทนี้ปรากฏออกมาในรูปของสิทธิประเภทเรียกร้องให้รัฐกระทำการเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข สิทธิการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

(3) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Status actives) หมายถึง สภาพการณ์ที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเขตอำนาจทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างเขตอำนาจกับองค์กรของรัฐ เช่น สิทธิการเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

## 2) การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามผู้ทรงสิทธิหรือแหล่งกำเนิดสิทธิ

การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพประเภทนี้ พิจารณาจาก “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องมี ในขณะที่ “สิทธิพลเมือง” ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับมีเพียงแต่เฉพาะพลเมืองของประเทศหรือรัฐนั้น ๆ เท่านั้น โดยแบ่งสิทธิเสรีภาพประเภทนี้ออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>33</sup>

(1) สิทธิมนุษยชน (Human rights) เป็นสิทธิที่รัฐของแต่ละรัฐ ต้องการคุ้มครองบุคคลทุกคน โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้น ๆ จะเป็นคนชาติใด ขอเพียงบุคคลนั้นเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ และอำนาจของรัฐเข้าไปถึงบุคคลนั้น เขาย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เกิดจนตาย และเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยไม่อาจมีใครมาทำลายหรือลบล้างลงไปได้เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

(2) สิทธิพลเมือง (Citizen rights) เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองแต่เฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นสิทธิที่มีได้แต่เฉพาะของคนในชาติ

<sup>33</sup> สุริรัตน์ ประจันปัจจนิก. อ้างถึงใน ปรีชวรรณ สุวรรณสุนย์. (2563). สิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม. รายงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 16. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>. เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2565.

นั้น ๆ เท่านั้น แต่จะได้รับการประโยชน์มากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับว่ารัฐแต่ละรัฐจะกำหนดกรอบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากน้อยเพียงใด เช่น สิทธิในทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

### 3) การแบ่งสิทธิเสรีภาพตามเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพ

จะพิจารณาการแบ่งจากหลักเกณฑ์เนื้อหาของสิทธิเสรีภาพ การจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ได้แก่<sup>34</sup>

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นสิทธิที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยจากการใช้อำนาจของรัฐและบุคคลที่สาม เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย คือการที่รัฐจะใช้อำนาจบังคับลงโทษบุคคลใดได้ ต่อเมื่อกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่บุคคลกำลังกระทำความผิด และมีบทกำหนดโทษไว้ สำหรับการลงโทษนั้น รัฐจะลงโทษหนักกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลยังรวมถึงสิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในเคหสถานเสรีภาพในการสื่อสารโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

(2) สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็น คือเสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกายหรือลัทธินิยมทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสน พิธีหรือพิธีกรรมตามความเชื่อของตน โดยที่การปฏิบัตินั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มีเสรีภาพทางวิชาการเพียงเท่าที่ไม่ขัดกับหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน เสรีภาพในการศึกษาโดยกำหนดบทบาทของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการศึกษา และให้หลักประกันด้านคุณภาพการศึกษา รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุน จัดสรรทรัพยากร และพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ประชาชนอย่างเท่าเทียม รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของสื่อหนังสือพิมพ์ เสรีภาพการกระจายเสียงทางวิทยุกระจายเสียง และเสรีภาพการกระจายเสียงและภาพโดยทางวิทยุโทรทัศน์

(3) สิทธิเสรีภาพในทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพทางสังคมถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่มีลักษณะให้รัฐต้องกระทำ หรือเป็นสิทธิในเชิงบวกที่กำหนด “หน้าที่” ให้ “รัฐ” ต้องให้บริการแก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับความเป็นอยู่หรือการ

<sup>34</sup> สุรรัตน์ ประจวบจันทน์, อ้างถึงใน ปรีชวรรณ สุวรรณสุนย์, (2563). สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม. รายงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 16 – 17. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>. เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2565.

ดำรงชีวิตที่เป็นมาตรฐานสำหรับความเป็นมนุษย์ เช่น สิทธิการประกอบอาชีพ สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สิทธิรับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย เป็นต้น ส่วนสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจนั้น เป็นสิทธิที่สามารถถูกจำกัดได้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดการผูกขาด หรือเป็นการป้องกันอันตรายแก่สังคม สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจยังมีความหมายรวมไปถึงการห้ามรัฐเข้าไปดำเนินการแข่งขันกับกิจการของเอกชน เว้นแต่ถ้าการนั้นเป็นไปเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะใหม่หรือเป็นการเพิ่มเติมซึ่งเอกชนยังไม่สามารถดำเนินการเองได้ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะถือว่าไม่เป็นการต้องห้ามสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

(4) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้นกว่าเดิมที่ประชาชนมีสิทธิเพียงเลือกผู้แทนเท่านั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สำคัญได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ส่วนสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น สิทธิในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่อาจมีผลหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน สิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดที่มนุษย์พึงได้รับการปกป้องคุ้มครองจากสังคม โดยสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลพึงเรียกร้องให้คนอื่นกระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงใด ๆ ทั้งสิ้น ส่วนเสรีภาพคือประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ โดยไม่ถูกบังคับหรืออยู่ภายใต้อาณัติ ส่วนลักษณะของสิทธิเสรีภาพได้มีการจำแนกประเภทแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการที่ได้กำหนดแต่ละรูปแบบของสิทธิเสรีภาพตามที่มาหรือเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ อีกด้วย

### 2.1.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นข้อตกลงขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในประเทศของตน โดยเกิดขึ้นหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประเทศคู่สงครามอย่างมหาศาล ทำ



ให้ประเทศทั่วโลกเกรงว่าเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น ภายหลังจากจัดตั้งองค์การสหประชาชาติใน ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) จึงมีการผลักดันให้องค์การสหประชาชาติเร่งกำหนดแนวทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อคุ้มครองมนุษยชาติ โดยการสร้างระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลขึ้นมาจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งในระหว่างการจัดทำนั้นเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และแนวคิดของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านภาษา วัฒนธรรม ศาสนา ประเพณี หรือวิถีชีวิต ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า พื้นฐานของสิทธิมนุษยชนคืออะไร ควรที่จะรับรองอะไรบ้าง รวมถึงความแตกต่างด้านความคิดเห็นของประเทศมหาอำนาจที่ไม่ตรงกัน ทั้งนี้ ปัญหาเกี่ยวกับรายละเอียดของสิทธิมนุษยชนที่ควรให้ความสำคัญคุ้มครองเกิดจากผู้แทนกลุ่มประเทศสังคมนิยมกับผู้แทนกลุ่มประเทศโลกเสรีประชาธิปไตยมีความเห็นต่างกัน โดยฝ่ายแรกเห็นว่าสิทธิที่ควรได้รับความคุ้มครองไม่ใช่สิทธิของปัจเจกชน แต่ควรเป็นสิทธิของรัฐตามแนวคิดแบบสังคมนิยม ส่วนฝ่ายหลังมีความเห็นตรงกันข้าม คือให้ความสำคัญกับสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นอย่างมาก กระทั่งเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ.2491) ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติยอมรับและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการครั้งแรก และตามด้วยกติการะหว่างประเทศอีก 2 ฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 (พ.ศ.2519) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2536 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติจัดตั้งตำแหน่งข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติขึ้น มีหน้าที่เพื่อดูแลและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนรวมทั้งตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ<sup>35</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ครอบคลุมทั้งสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีทั้งหมด 30 ข้อ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับในปัจจุบันล้วนมีพื้นฐานและได้รับการพัฒนาจากปฏิญญาสากลฉบับดังกล่าวทั้งสิ้น รวมถึงรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามแนวปฏิญญาสากลฉบับนี้ จนกลายเป็นแนวคิดพื้นฐานสำหรับการพัฒนากฎหมายภายในประเทศ เพื่อส่งเสริม

<sup>35</sup> เทอดเกียรติ เอี่ยมรอด. (2560). กฎหมายต้นแบบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่นักท่องเที่ยวอิสระที่เดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์. หน้า 32- 34.

และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศตน เพราะตระหนักถึงความสำคัญของ ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชนในฐานะแผนแม่บทด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชนยังได้รับการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ มากที่สุดในโลก ถึง 335 ภาษา อีกด้วย<sup>36</sup>

ตามปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชนได้แบ่งประเภทสิทธิมนุษยชน ออกเป็น 5 ด้าน คือ<sup>37</sup>

1) สิทธิพลเมือง เป็นสิทธิส่วนบุคคลที่บุคคลทุกคนต้องมีโดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน การได้มาซึ่งสิทธิพลเมืองคือการเป็นพลเมืองหรือการเป็นผู้อยู่อาศัยจะมีการรับรองจากกฎหมายหรือจารีตประเพณี สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิตการไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือถูกฆ่าสิทธิในการได้รับสัญชาติ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เช่น สิทธิในความเสมอภาคตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาอย่างอิสระ เป็นต้น

2) สิทธิทางการเมือง เป็นสิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และถือเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่มสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3) สิทธิทางสังคม เป็นสิทธิที่ทำให้การดำรงชีวิตมีความสะดวกสบายขึ้น โดยสิทธินี้จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและครอบครัว สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ โดยเฉพาะแม่และเด็กที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ สิทธิได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพ และการได้รับความมั่นคงทางสังคม เสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

<sup>36</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ. (2554). คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและกระบวนการ, UPR. กรุงเทพฯ: บริษัทแปลน กราฟิก จำกัด. หน้า 42 – 46.

<sup>37</sup> ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. (2563). สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม. รายงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 37 – 40.

4) สิทธิทางเศรษฐกิจ เป็นสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินและครอบครองทรัพย์สินที่ได้เป็นของตนเองอย่างชอบธรรม สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการทำงาน สามารถเลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินสิทธิในการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ

5) สิทธิทางวัฒนธรรม เป็นสิทธิในการเข้าร่วมทางวัฒนธรรมอย่างอิสระอันเป็นสิ่งบันเทิงใจ และเสรีภาพในการเชื่อหรือนับถือต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ เสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่น เสรีภาพในการแต่งกายและปฏิบัติตามวัฒนธรรมหรือประเพณีท้องถิ่น เสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา สิทธิในการพักผ่อนหย่อนใจ และแสดงศิลปวัฒนธรรมบันเทิงได้โดยไม่มีสิ่งใดมาบังคับ

สำหรับสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น จะเห็นได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีวัตถุประสงค์และหลักการทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน แต่ไม่มีพันธะผูกพันในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศกับรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ ทั้งนี้ เพราะ “ปฏิญญา” ไม่ใช่ “สนธิสัญญา” และจุดมุ่งหมายของสหประชาชาติเพียงต้องการให้ปฏิญญาเป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิกเพื่อจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ แต่กระนั้นก็ดี ศาสตราจารย์เรอเน่ กาสแซง (René Cassin) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่างปฏิญญายืนยันว่าปฏิญญาดังกล่าวมีค่าบังคับมากกว่าเป็นเอกสารชี้แนะ เพราะในมาตรา 56 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้รัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 โดยสาระสำคัญของมาตรา 55 คือการส่งเสริมให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพทุกบุคคลโดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา ซึ่งประเทศสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติต่างมีความเห็นพ้องกันแบบกึ่งเอกฉันท์ในประเด็นดังกล่าว<sup>38</sup>

บทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงประกอบด้วยการรับรองสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ จำนวน 30 ข้อ สามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน คือ สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น (ข้อที่ 1-3) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อที่ 4-21) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ข้อที่ 22-27) หน้าที่ความรับผิดชอบของทุกคนต่อระเบียบสังคม และการ

<sup>38</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1). สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409#m17>. เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2565.

รับรองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานระหว่างประเทศ (ข้อที่ 28-30) โดยสรุปเนื้อหาสาระ ดังนี้<sup>39</sup>

- ข้อ 1 มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิต่างๆ
- ข้อ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลนี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ๆ
- ข้อ 3 ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล
- ข้อ 4 บุคคลจะตกอยู่ในความเป็นทาส หรือสถานะจำยอมไม่ได้ ทั้งนี้ ห้ามค้าทาสทุกรูปแบบ
- ข้อ 5 บุคคลจะถูกกระทำการทรมาน หรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้
- ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย
- ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ
- ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- ข้อ 9 บุคคลจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้
- ข้อ 10 ทุกคนมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระอย่างไม่ลำเอียง
- ข้อ 11 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย
- ข้อ 12 บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย การสื่อสาร หรือจะลบลู่เกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้
- ข้อ 13 ทุกคนมีสิทธิอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ และมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศตนเองหรือกลับสู่ประเทศของตนได้

<sup>39</sup> พิระศักดิ์ พอจิต. (ม.ป.ป.). เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หัวข้อ:หลักสิทธิมนุษยชน เรื่อง:สิทธิมนุษยชน ในหลายมิติ. สืบค้นจาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=882819](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=882819). เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2565.

ข้อ 14 ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอื่นจากการ  
ประหัตประหารได้ แต่สิทธินี้จะยกขึ้นกล่าวอ้างจากความผิดในประเด็นการเมือง หรือจากการ  
กระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการขององค์การสหประชาชาติไม่ได้

ข้อ 15 ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ และสามารถเปลี่ยนแปลงสัญชาติ  
ของตนเอง

ข้อ 16 ครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติทางพื้นฐานสังคม เพราะฉะนั้นย่อมมี  
สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ และชายหญิงที่มีอายุครบบริบูรณ์ตามกฎหมายย่อม  
มีสิทธิที่จะสมรสและสร้างครอบครัวของตนเองได้

ข้อ 17 ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินของ  
ตนเอง หรือทรัพย์สินที่อยู่ร่วมกับผู้อื่นบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ 18 ทุกคนมีสิทธิในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และมีอิสรภาพใน  
การแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตนในชุมชน หรือในพื้นที่สาธารณะ

ข้อ 19 ทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น แสวงหาข้อมูลข่าวสาร และ  
สามารถรับส่งข้อคิดเห็นผ่านสื่อใด ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซง

ข้อ 20 ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ

ข้อ 21 ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของตน ทั้งโดย  
ทางตรงหรือทางผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะใน  
ประเทศของตนโดยเสมอภาค

ข้อ 22 ทุกคนของสังคมมีสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันทางด้านเศรษฐกิจ  
สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ 23 ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน สามารถเลือกงานได้โดยอิสระ และมีการ  
คุ้มครองเมื่อเกิดการว่างงาน รวมทั้งทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่า  
เทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพ  
แรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ตน

ข้อ 24 ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อนและผ่อนคลาขยามว่าง รวมทั้งจำกัดเวลา  
ทำงานตามสมควร และวันหยุดเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าจ้าง

ข้อ 25 ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่  
อยู่อาศัย การดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการทางสังคมที่จำเป็นเพียงพอสำหรับสุขภาพและ  
ความอยู่ดีของตนเองและครอบครัว



ข้อ 26 ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้นอย่างเสมอภาค

ข้อ 27 ทุกคนมีสิทธิที่เข้าร่วมในวัฒนธรรมของชุมชนอย่างอิสระ และทุกคนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์อันเกิดจากการประดิษฐ์กรรมทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรมซึ่งตนเป็นผู้สร้างขึ้น

ข้อ 28 ทุกคนมีสิทธิการจัดระเบียบทางสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นกรอบให้บรรลุนิติสิทธิและอิสรภาพที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้อย่างเต็มที่

ข้อ 29 การใช้สิทธิและอิสรภาพของทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้น ตลอดจนสิทธิและอิสรภาพเหล่านี้จะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการขององค์การสหประชาชาติไม่ว่ากรณีใด ๆ

ข้อ 30 ไม่มีบทใดในปฏิญญานี้ ที่อาจตีความได้ว่าเป็นการให้สิทธิใดแก่รัฐ กลุ่มคน หรือบุคคลใดในการดำเนินกิจกรรมใด หรือกระทำการใดอันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและอิสรภาพใดที่กำหนดไว้ใน ที่นี้

แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญาดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบของการประนีประนอมร่วมกันมากกว่า เพราะ

- 1) ความเป็นสากลของตัวปฏิญญา
- 2) ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันตามสภาพวัฒนธรรมและการเมืองของแต่ละประเทศ
- 3) การจัดทำเป็นปฏิญญานั้นเป็นการง่ายกว่าการจัดทำตราสาร เพราะการจัดทำตราสารต้องการความละเอียดและพิธีพิถัน และ
- 4) ปฏิญญาไม่ได้แยกสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองออกจากกัน หากแต่กล่าวถึงสิทธิทั้งสองประการรวมกันไป ปฏิญญาจึงมีลักษณะเป็นเอกสารชี้แนะถึงกรอบหรือสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติได้รับ ไปเป็นกรอบแนวทางการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพภายในประเทศ โดยบางรัฐมีรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงปฏิญญาโดยตรง หรือบางรัฐได้นำเอาหลักการบางประการไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในประวัติศาสตร์ของการรับรองสิทธิมนุษยชน กล่าวคือปฏิญญาได้ยืนยันถึงสิทธิของทุกคนที่จะได้รับการรับรองสิทธิมนุษยชนปรากฏในเอกสารระดับชาติและในมิติระหว่างประเทศด้วย สิทธิที่ได้รับการรับรองในปฏิญญานี้เป็นสิทธิที่ทุกรัฐต้องยอมรับและให้ถือว่าปฏิญญาดังกล่าวเป็นนิติกรรมระหว่างประเทศที่วางหลักการต่าง ๆ เอาไว้ เช่น ข้อ 6 ข้อ 13 ข้อ 15 เป็นต้น

นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่รูปแบบการตกลงของปฏิญญาได้เป็นรูปธรรมในระดับโลก แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีภูมิหลัง และพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ตลอดจนจารีตประเพณีที่แตกต่างกันก็ตาม แต่ปฏิญญาดังกล่าวกลับได้สร้างคุณค่าทางด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันในระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี

## 2.2 สิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจอธิปไตย

### 2.2.1 แนวคิดประชาธิปไตย (Democracy)

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชน ซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยเริ่มมาจากสมัยยุคกรีกโบราณและได้มีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจนผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ ดังนั้น การเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยจึงช่วยให้บุคคลในสังคมรู้จักสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ที่ตนเองพึงมี รวมถึงการดำเนินชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีความสุข และช่วยพัฒนาสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้าอีกด้วย<sup>40</sup>

#### 1) หลักการของระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองมาจากความเชื่อที่ว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นการปกครองตนเองของประชาชนที่ดำเนินการโดยผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนตามระเบียบวิธีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงอาจสรุปลักษณะที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ดังต่อไปนี้<sup>41</sup> มีดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

<sup>40</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2540). หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์. หน้า 66.

<sup>41</sup> อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ. (2539). ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 33 – 34.

(2) การเลือกผู้แทนในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ต้องเป็นการเลือกที่โปร่งใส ยุติธรรมโดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

(3) ให้ความสำคัญแก่แนวความคิดที่แตกต่าง รวมถึงมีการแก้ไขปัญหาค ด้วยการร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ มีสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่ตัดสินใจปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น คณะรัฐมนตรีรัฐสภา ศาล เป็นต้น โดยใช้วิธีอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อหาข้อยุติ

(4) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ เช่น การนับถือศาสนา การชุมนุมทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) การบังคับใช้กฎหมายยึดถือความเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

(6) รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัด อำนาจต้องไม่อยู่ที่คน ๆ เดียวหรือกลุ่มเดียว มีการแบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจโดยการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(7) การตัดสินใจหรือการดำเนินการต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก ตลอดจนต้องคำนึงถึงสิทธิของคนส่วนน้อย

(8) ประชาชนมีความเสมอภาคกันในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความเสมอภาคด้านกฎหมายและควมมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น

(9) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานหลักการของเสรีนิยม ประชาชนต้องมีอิสระและเสรีภาพในการกระทำต่าง ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การนับถือศาสนา การเดินทางไปได้ทุกที่ในสังคมที่อาศัยอยู่ เป็นต้น

(10) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกัน และคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพเบื้องต้นคือ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญ

(11) รัฐบาลใช้หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือหลักนิติธรรมที่ไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เช่น บุคคลจะถูกจับกุมหรือโดนลงโทษต่อเมื่อทำผิดกฎหมายที่ได้ระบุไว้ รวมถึงต้องได้รับการตัดสินคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

(12) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง

(13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลตลอดเวลา รวมถึงมีสิทธิ์เปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดไว้

## 2) รูปแบบประชาธิปไตย

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือเป็นระบอบการปกครองที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ<sup>42</sup> ดังนี้

(1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 3 ประการด้วยกัน<sup>43</sup> ได้แก่

ก. การมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยประชาชนทุก ๆ คนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการหลากหลายขั้นตอน เหมือนกับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน และประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ซึ่งจะเข้าสู่ขั้นตอนของระบอบการเมืองตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังประเด็นปัญหา การอภิปรายโต้เถียง การตัดสินใจทางการเมือง การลงคะแนนเสียง การกำหนดนโยบายหรือข้อปฏิบัติเพื่อนำไปใช้ในเชิงรูปธรรม รวมทั้งการตรวจสอบและประเมินผล

ข. การยึดถือเสียงส่วนใหญ่ (Majority rule) การตัดสินใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงนั้น จะยึดถือเสียงส่วนใหญ่หรือมติเสียงข้างมากของประชาชนทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

ค. ความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Political equality) ในการตัดสินใจใด ๆ ทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญจะกระทำโดยการออกเสียงโดยพลเมืองเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

ปัจจุบันการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้ไม่สามารถพบได้อย่างเต็มรูปแบบในระดับชาติอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากสภาพสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต และสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีตเป็นจำนวนมาก

<sup>42</sup> รัชชภากร อุ่นตรงจิตร. (2550). รัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 107 – 111.

<sup>43</sup> ประภัศร ทองยินดี. (2558). ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม 2558 สืบค้นจาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/EAUHJSocSci/article/view/44684/37038>. เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565. หน้า 16 – 17.

(2) ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

เนื่องจากในปัจจุบันมีประชากรเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเชื้อชาติ ศาสนา ระดับการศึกษา สภาพทางเศรษฐกิจ รวมถึงสภาพสังคมที่มีความซับซ้อน จึงเกิดประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนขึ้นมา โดยประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ อันมีหลักพื้นฐานที่สำคัญ<sup>44</sup> คือ

ก. ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน มีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมจากประชาชน การยึดและเคารพเสียงส่วนใหญ่ และมีความเท่าเทียมกันทางการเมือง เช่นเดียวกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง แต่สิ่งที่แตกต่างและเพิ่มเข้ามาคือ การเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะผ่านทาง การเลือกตั้งตามหลักที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจมีความแตกต่างหรือคล้ายคลึงกันได้ในแต่ละประเทศ

ข. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากการเลือกตั้งแล้ว ยังสามารถทำได้ผ่านทาง การชุมนุม การเรียกร้องโดยสันติ การแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านทางงานเขียน การอภิปราย รวมถึงการรวมตัวกันเพื่อเสนอข้อกฎหมายหรือถอดถอนผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ

ค. เป็นการปกครองภายใต้หลักการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ จึงทำให้รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สำคัญมากของรัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกรอบกติกาในการที่จะจำกัดอำนาจของรัฐบาลที่ได้มาจากเสียงข้างมากในสังคม เพราะการใช้ อำนาจของเสียงข้างมากโดยปราศจากข้อจำกัด อาจจะทำให้เกิด “ทรราชเสียงข้างมากได้” (Tyranny of majority) ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติให้มีการจำกัดอำนาจเสียงข้างมากในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป “ประชาธิปไตย” คือ การปกครองโดยประชาชน ที่ยึดถืออำนาจอธิปไตยอันเป็นของประชาชน โดยรวม เน้นหลักการเสียงข้างมาก สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และหลักกฎหมาย การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของประชาธิปไตย และการแสดงออกทางอำนาจที่บุคคลพึงมีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นสิ่งสำคัญ

<sup>44</sup> ประภัศสร ทองยินดี. (2558). ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม 2558 สืบค้นจาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/EAUHJSocSci/article/view/44684/37038>. เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565.



ที่ประชาชนในสังคมควรเรียนรู้และทำความเข้าใจ เนื่องจากช่วยให้บุคคลรู้จักสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ที่ตนเองพึงมีรวมถึงการกระทำต่าง ๆ ที่ตนเองสามารถกระทำได้และพึงจะได้รับ ภายใต้การดำเนินชีวิตในสังคมที่อยู่ร่วมกันตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ต่อวิถีการดำเนินชีวิตประจำวัน รวมไปถึงเพื่อการดำเนินชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างสันติ และช่วยพัฒนาสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

### 2.2.2 การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพนั้น เกิดจากแนวความคิดในเรื่องของกฎหมายธรรมชาติ และสิทธิตามธรรมชาติ ต่อเมื่อนุญช้ต้องเปลี่ยนสถานภาพจากเสรีชนที่สมบูรณ์แบบตามธรรมชาติ มาเป็นประชาชนที่เป็นองค์ประกอบส่วนควบของรัฐ สิทธิและเสรีภาพอันสมบูรณ์ จึงแปรสภาพไปเป็นสิทธิอันจำกัดและต้องผูกพันกับอำนาจแห่งรัฐ และขณะเดียวกันกฎของธรรมชาติก็กลายเป็นกฎหมายแห่งรัฐหรือกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองรัฐ ซึ่งก็คือ “รัฐธรรมนูญ”

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองไว้ สิทธิดังกล่าวจึงมีขอบเขตครอบคลุมถึงสิ่งทั้งหลายอันพึงมี พึงได้ โดยที่สิ่งนั้นไม่ถูกขัดขวางได้แย้งโดยกฎหมาย องค์กรรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงไม่ถูกขัดขวางได้แย้งโดยบุคคลอื่นด้วย

ส่วนเสรีภาพก็คือ การมีอิสระในการใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงหรือความตกลงใจของตนเองโดยที่ไม่ถูกบังคับหรือถูกแทรกแซงกดดันโดยอิทธิพล อำนาจ และกฎเกณฑ์จากภายนอกอื่นใด ไม่ว่าจะจากบุคคลหรือองค์กรและไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม<sup>45</sup>

เพราะฉะนั้น สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงมีความสำคัญต่อการใช้อำนาจขององค์กรรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารหรือองค์กรตุลาการ โดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น มีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงแก่องค์กรของรัฐทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 ดังนี้ คือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

<sup>45</sup> เชาวนะ ไตรมาส. (2545). องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คนไทยใช้ประโยชน์ได้อย่างไร. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 4,10 (มกราคม-เมษายน) หน้า 109.

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตอันจำกัด เพราะหากไม่มีการจำกัดขอบเขต ประชาชนทุกคนก็จะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่จนเกิดการกระทบในสิทธิของผู้อื่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดและวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 25 ดังนี้

“สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

- 1) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ
- 2) การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นหลักการทั่วไปที่การใช้สิทธิของบุคคลหนึ่งจะก้าวล่วงในขอบเขตหรือกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้ เพราะแต่ละคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพของตนเอง และสามารถใช้อิทธิและเสรีภาพของตนได้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>46</sup>

- 3) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในขอบเขตของศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งคำว่า ศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นหลักในด้านจริยธรรมของมหาชน ซึ่งแต่ละสังคมได้มีความแตกต่างกันไปในด้านของศีลธรรม ซึ่งเป็นความรู้สึกร่วมกันของบุคคลที่อยู่ในสังคมนั้นต่อเรื่องนั้น และศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ก็สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย เช่น กิจการเกี่ยวกับศาสนา ความเชื่อหรือวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละสังคม ซึ่งการกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอัน

<sup>46</sup> กรภัทร นามรักษ์กิตติ. (2559). ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษาศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 18.

ดีของประชาชนนี้ เป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุขของสังคมโดยรวม<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุป การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมต้องมีขอบเขตจำกัดเสมอเพราะหากทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมจะไปกระทบกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่น ๆ ของบุคคลอื่น จนทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคมขึ้นได้

### 2.2.3 บทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### พุทธศักราช 2560

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดจากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้พิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญในอดีตแล้วพบว่า สิทธิบางประการที่เขียนไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ส่งผลให้ประชาชนจะเสียสิทธิบางอย่างไป ดังนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง เป็นรูปธรรม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงนำเนื้อหาสาระที่สำคัญในสิทธิของประชาชนและแนวนโยบายแห่งรัฐบางส่วนไปบัญญัติไว้ในหมวดใหม่ชื่อว่า “หน้าที่ของรัฐ” โดยมีการกำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ดังกล่าว โดยที่ประชาชนไม่ต้องกังวลว่าจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ

การวางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างจากแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยที่หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติ มิเช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้ จึงทำให้หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสม

สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ตั้งแต่มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 สรุปได้ดังนี้<sup>48</sup>

1) การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>47</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2540). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. หน้า 59.

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

2) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย

3) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

4) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

5) รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทย ทั้งนี้ รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

6) รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าว รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

7) รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ ตลอดจนอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

8) การดำเนินการของรัฐหรือการที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต

9) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

10) รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

11) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

12) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษี

13) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนด “หน้าที่ของรัฐ” ดังกล่าว ไว้เป็นบทบัญญัติเด็ดขาด ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงในการที่รัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ เพราะหากรัฐไม่ดำเนินการก็จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้

#### 2.2.4 การใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ ซึ่งการที่รัฐจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้นั้น ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวก็ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังต้องมี



ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงอีกด้วย<sup>49</sup>

กล่าวโดยสรุป ใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐจะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อเป็นการเตือนให้รัฐตระหนักว่าการตรากฎหมายนั้นได้ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่ จึงต้องกระทำเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

## 2.3 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

### 2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองที่รัฐให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง โดยยึดหลักการของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ในขณะเดียวกันการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในการโต้แย้งหรือคัดค้าน การใช้เสรีภาพในการชุมนุม หรือการใช้เสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กร ย่อมต้องมีหลักประกันในการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย แต่ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของพลเมืองไว้ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>50</sup> ดังนั้น รัฐจึงต้องมีเทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ โดยใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเหมาะสม เพราะหากกำหนดวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบางเรื่องไม่เหมาะสม ก็ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งและความรุนแรงได้ และในส่วนของภาคประชาชนเองก็ต้องทำความเข้าใจว่าตนมี “หน้าที่” ควบคู่ไปกับ “สิทธิ” โดยเฉพาะหน้าที่ที่ตนต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและเคารพกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อองค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง และผู้กำหนดนโยบายจะต้องจัดการให้เกิดความสมดุล กล่าวคือ ไม่กำหนดนโยบายลำเอียงเพื่อประโยชน์คนบางกลุ่มโดยละเลยผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นๆ ไป ด้วยเหตุนี้ผู้มีส่วนร่วมจึงต้องตระหนักว่าการต่อรองผ่านการมีส่วนร่วมต้องยืนอยู่บนเหตุผล เพราะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด หากผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดไม่เข้าใจกระบวนการดังกล่าว ต้องการเพียงสิ่งที่ตนเสนอได้รับ

<sup>49</sup> รัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>50</sup> กรภัทร นามรักษ์กิตติ. (2559). ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษายิสระ คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 23 - 24.

การยอมรับทั้งหมด และปฏิเสธข้อเรียกร้องของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้ง และนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด<sup>51</sup>

### 2.3.2 แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุม

#### สาธารณะ

สิทธิในเสรีภาพการชุมนุม โดยสงบเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งยังเป็นสิทธิที่พึงได้รับและสามารถใช้ได้โดยบุคคลและกลุ่ม การคุ้มครองเสรีภาพที่จะชุมนุมโดยสงบ เช่น การอำนวยความสะดวกให้บุคคลเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ การมีหลักประกันให้บุคคลในสังคมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความสำคัญทั้งในเชิงสัญลักษณ์และในเชิงกระบวนการ ซึ่งนำไปสู่การสานเสวนาในภาคประชาสังคม และระหว่างภาคประชาสังคมกับผู้นำทางการเมืองและรัฐบาล

นอกจากนั้นเสรีภาพในการชุมนุมยังเป็นสิทธิที่ได้รับการหนุนเสริมจากสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ เช่น เสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการแสดงออก และสิทธิด้านความคิด มโนธรรมสำนึก และศาสนา เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว เสรีภาพในการชุมนุมจึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานต่อพัฒนาการของบุคคล ศักดิ์ศรี และการบรรลุเป้าหมายในชีวิตของบุคคลทุกคน ทั้งนี้ก็เพื่อความก้าวหน้า และสวัสดิการของสังคม อีกทั้งเอื้อให้กลุ่มที่มีความเชื่อ การปฏิบัติ หรือนโยบายที่หลากหลาย สามารถอยู่ร่วมกันโดยสันติได้<sup>52</sup>

## 3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง (Conflict) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ขัดแย้ง” ไว้ว่า “ไม่ลงรอยกัน”<sup>53</sup>

“ความขัดแย้ง” จึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงความไม่ลงรอยกัน และการปะทะกันระหว่างความคิด ผลประโยชน์ เป้าหมาย ความเชื่อและความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล นอกจากนั้น

<sup>51</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, ทวีติยา สินธุพงศ์, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (2544). การมีส่วนร่วมของประชาชน ความยั่งยืนของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.

<sup>52</sup> สิทธิในเสรีภาพการชุมนุม. สืบค้นจาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/assembly/>. เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2565

<sup>53</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/> เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2565.

ความขัดแย้งยังหมายถึง สถานการณ์ที่คนสองคน หรือมากกว่านั้นมีการปฏิบัติที่สื่อถึงการบั่นทอน การเกลียดชัง และการใช้พฤติกรรมที่ข่มขู่และไม่เป็นมิตรต่อกันฝ่าย จึงเกิดความขัดแย้งขึ้น โดย ความขัดแย้งมีหลายระดับ นับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ระดับสังคม ไปจนถึงระดับชาติและระดับ นานาชาติ<sup>54</sup>

ศูนย์สันติวิธีและธรรมาภิบาล ได้ให้ความหมายคำว่า ความขัดแย้ง ไว้ว่า ความแตกต่างของจุดประสงค์ ความเชื่อและค่านิยมระหว่างบุคคล และกลุ่มบุคคล ซึ่งความขัดแย้งใน สถานการณ์ใดก็ตามเป็นการแสดงออกของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ความหมายนี้จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้ง เป็นความรู้สึกหรือปฏิกิริยาของบุคคลหรือกลุ่มคน ที่มีความคิดเห็น ค่านิยม และ เป้าหมายไม่เป็นไปในทางเดียวกัน รวมไปถึงความขัดแย้งที่เป็นรูปแบบของการต่อสู้เพื่อทรัพยากร ที่มีอยู่จำกัด หรือการที่ฝ่ายหนึ่งรุกคืบหรือขัดขวางการกระทำอีกฝ่ายเพื่อให้เป้าหมายของตน บรรลุผล ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวอาจจะสะท้อนออกมาในรูปของความไม่รุนแรงหรือรุนแรงก็ได้<sup>55</sup>

นักวิชาการด้านความรุนแรงและสันติวิธีในสังคมไทย ได้อธิบายถึงความขัดแย้งไว้ ว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่มีอยู่ทั่วไปในสังคมและมีใช่เป็นสิ่งที่เลวร้ายเสมอไป เพราะ บางครั้งความขัดแย้งก็เป็นประโยชน์ได้ กล่าวคือ บางครั้งความขัดแย้งในสังคมก็ทำหน้าที่เหมือน ลิ้นนิรภัย (Safety Value) ซึ่งช่วยผ่อนคลายความเป็นศัตรูของกันและกันให้เบาบางลงได้ นอกจากนี้ความขัดแย้งยังเปรียบเสมือนสัญญาณเตือนสังคมว่า “สังคมกำลังมีปัญหากำลังคุกรุ่น อยู่” ดังนั้น ความขัดแย้งจึงไม่ใช่สิ่งที่ต้องลบให้หายไปจากสังคมมนุษย์โดยสิ้นเชิง<sup>56</sup>

กล่าวโดยสรุป แม้ความขัดแย้งจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความไม่ลงรอยกัน อันเนื่องมาจากความคิดเห็น ค่านิยม และเป้าหมายที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ความขัดแย้งก็ก่อ ประโยชน์ในลักษณะของการช่วยให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่ติดอยู่ในกรอบ การสร้างความ ร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นในฝ่ายที่เห็นตรงกัน เกิดความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในฝ่าย เดียวกัน ทั้งยังช่วยให้สามารถจัดการและค้นพบวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาได้ด้วย

<sup>54</sup> บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และ เหมือนขวัญ เรณูมาศ. สันติวิธี : การจัดการความขัดแย้งตามแนวทาง สันติวิธี. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560). หน้า 5.

<sup>55</sup> Center for Peace and Good Governance Public participation and conflict management. (2002). Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

<sup>56</sup> Satha-Anand, C. (2003). Civil Disobedience and Thai Society. Academic Documents No. 6, Public Lecturer-Knowledge Market-People University for 30 Years October 14 and Democratic Project. August 16, 2003. Thammasat University.

### 3.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ไมรอน ไวน์เนอร์ นักวิทยาศาสตร์ทางการเมืองและนักวิชาการที่มีชื่อเสียง ได้สำรวจ และรวบรวมความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้โดยแบ่งออกเป็น 10 ความหมาย ดังนี้<sup>57</sup>

- 1) การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการ (support and demand)
- 2) ความพยายามที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการสร้างผลกระทบหรือในการใช้อิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาล (influence) หรือการเลือกผู้นำในรัฐบาล
- 3) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองคือการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายของพลเมือง (legitimate)
- 4) การกระทำเพื่อให้มีตัวแทนทางการเมืองเข้าไปใช้อำนาจแทนตัวเอง (representation)
- 5) การละวาง ไม่ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น ซึ่งแตกต่างจากความเฉยเมยทางการเมือง (Apathy) ที่เป็นการขาดความสนใจทางการเมืองโดยสิ้นเชิง
- 6) ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางการเมือง หรือเป็นผู้ที่ตื่นตัวทางการเมืองเป็นพิเศษ ชอบทำกิจกรรมทางการเมือง (Activists)
- 7) กิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด ทั้งแบบที่ใช้ความรุนแรง และแบบไม่ใช้ความรุนแรง เป็นการกระทำที่มีต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา (persistence continuum) หรือการกระทำที่เป็นครั้งคราว ซึ่งเกิดขึ้นมาอย่างทันทีทันใด และ บีบคั้นความรุนแรง เช่น การจลาจล การยกพวกตีกัน การรวมกลุ่ม และการลอบฆ่า นักการเมือง
- 8) การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของทางราชการ (Bureaucratic Actions) และนโยบายสาธารณะ (public policy)
- 9) การกระทำที่กิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (National Politics) และการเมืองในระดับท้องถิ่น
- 10) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง (Political Act)

<sup>57</sup> Myron, W. (1971). Political participation: Crisis of the political process. Princeton, NJ: Princeton University., pp.161-164.

ในส่วนของนักวิชาการของไทยก็มีแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองคล้ายคลึงกับนักวิชาการต่างช่วงเช่นเดียวกัน โดยแบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่<sup>58</sup>

- 1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ
 

เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่กฎหมายรองรับให้กระทำได้หรือต้องกระทำ ได้แก่

  - (1) การเลือกตั้ง
  - (2) การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
  - (3) การจัดตั้งและเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
  - (4) การมีส่วนร่วมโดยการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์
- 2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ
 

จะมีลักษณะที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และมีกฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้อย่างชัดเจน ได้แก่

- (1) การเดินขบวนหรือชุมนุมประท้วง
- (2) การก่อความไม่สงบทางการเมือง

สำหรับ วรทิพย์ มีมาก ได้อธิบายรูปแบบ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้<sup>59</sup>

- 1) การมีส่วนร่วมในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์
 

เป็นการรวมตัวกันของบุคคลเป็นกลุ่มหรือองค์กรในสังคม โดยจะมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น ซึ่งอาจเรียกร้องให้รัฐบาลทำตามสิ่งที่กลุ่มตนต้องการสำหรับเป้าหมายของแต่ละกลุ่มก็จะแตกต่างกันไป โดยไม่มีเป้าหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแต่อย่างใด
- 2) การมีส่วนร่วมในรูปแบบของพรรคการเมือง
 

เป็นการเข้ามารวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีความเชื่อทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน เป้าหมายหลักจะอยู่ที่การส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อไปทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการเข้ามารวมตัวกันในรูปแบบพรรคการเมืองยังมีเป้าหมายอื่นอีกเช่น การให้

<sup>58</sup> จันทนา สุทธิจารี. (2544). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองของไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิ.เจ. พรินเตอร์. หน้า 412 – 414.

<sup>59</sup> วรทิพย์ มีมาก. (2547). หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ฟ้าไทยเพรส. หน้า 48 – 49.



การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน การดูแลและรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การสร้างผู้นำทางการเมือง การควบคุมติดตามและตรวจสอบทางการเมือง ฯลฯ ในส่วนของประชาชนก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองได้ เช่น การสมัครเป็นสมาชิกพรรค การเข้าประชุมพรรค การประชาสัมพันธ์กิจกรรมของพรรค การช่วยรณรงค์หาเสียง เป็นต้น

### 3) การมีส่วนร่วมในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

การไปออกเสียงเลือกตั้งถือเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญของการบริหารในระบอบประชาธิปไตย แต่สิ่งทีควรตระหนักคือ ประเทศที่ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือประเทศที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันอย่างมากมาย ไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การไปใช้สิทธิเลือกตั้งในรูปแบบของประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นต้องมีลักษณะดังนี้

(1) การใช้สิทธิโดยอิสระ กล่าวคือการไปออกเสียงต้องเกิดจากความสมัครใจ ไม่ได้เกิดมาจากการบังคับ หรือข่มขู่ หรือสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนในการไปออกเสียงเลือกตั้ง

(2) การเลือกตั้งโดยลับ การออกเสียงต้องกระทำในคูหาเลือกตั้งแต่เพียงลำพัง โดยไม่มีผู้อื่นอยู่ร่วมด้วย เฉพาะผู้กำบัตรเท่านั้นที่จะทราบว่าตนเองออกเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใด การออกเสียงเลือกตั้งของบุคคลไม่สามารถประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปได้

(3) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง บุคคลแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้คนละหนึ่งเสียงเท่านั้น บัตรที่มีการกาหมายเลขมากกว่าหนึ่งหมายเลขถือเป็นบัตรเสีย

(4) ความเป็นกลาง บุคคลที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกตั้งทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

### 4) การมีส่วนร่วมในรูปแบบของการแสดงออก

บุคคลมีเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น การเขียน การพูด ซึ่งการแสดงออกเหล่านี้อาจอยู่ในรูปแบบของการวิพากษ์วิจารณ์ตามสื่อต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลต้องไม่ขัดขวางหรือห้ามปรามการแสดงออกของประชาชน โดยเฉพาะ โครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ซึ่งรัฐบาลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ แสดงความคิดเห็นก่อนลงมือดำเนินการเสมอ

นอกจากนั้น การแสดงออกที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งคือ “การชุมนุมหรือการประท้วงโดยสงบและปราศจากอาวุธ” รัฐบาลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อจะได้แสดงความโปร่งใสในการทำงานออกมาให้มากที่สุด

สำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องตระหนักว่า ตนเองเป็นเจ้าของประเทศ

และต้องเข้าไปรับผิดชอบในกิจการบ้านเมืองในทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้ ประชาชนต้องไม่ละเลยหรือเพิกเฉยต่อการกระทำหน้าที่ในฐานะพลเมืองดีของสังคม หน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งของประชาชนก็คือ การสร้างเสริมคนดีให้เข้ามาบริหารบ้านเมือง

### 3.3 แนวคิดการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธ

#### 3.3.1 ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน กัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่<sup>60</sup> ซึ่งในปัจจุบัน บริบทของการชุมนุม การเคลื่อนไหวกว้างขวางในเมือง มีวิธีการที่แตกต่างไปจากอดีต กล่าวคือมีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก, ทวิตเตอร์และ ไลน์ ในการให้ข่าวสาร เชิญชวน นัดหมาย และปลุกกระดมซึ่งเป็นวิธีการระดมมวลชนได้อย่างรวดเร็ว<sup>61</sup>

ส่วนคำว่า “ที่สาธารณะ” นั้น หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

#### 3.3.2 การชุมนุมสาธารณะโดยสงบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สงบ” สรุปได้ว่า “ปราศจากสิ่งรบกวน” “ไม่วุ่นวาย”<sup>62</sup>

การชุมนุมโดยสงบ จึงหมายถึง การชุมนุมที่ไม่เป็นการรบกวนประชาชนทั่วไปให้ได้รับความเดือดร้อน ไม่สร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้นกับสังคม กล่าวคือ เป็นการชุมนุมที่ไม่ใช้ความรุนแรงโดยการใช้กำลังทางกายภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่อาจนำไปสู่การบาดเจ็บ การเสียชีวิต หรือความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินของผู้อื่น

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนา

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

<sup>61</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2563).

<sup>62</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/> เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2565.

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง<sup>63</sup>

ศาสตราจารย์วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายไว้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ<sup>64</sup>

วินิจ เจริญชัย ได้ให้ความหมายคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ว่า หมายถึง สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าสิทธิตามกฎหมายธรรมดา เป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบหรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง หรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง<sup>65</sup>

การชุมนุมสาธารณะจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

### 3.3.3 การชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “อาวุธ” สรุปได้ว่า “เครื่องมือที่ใช้ในการทำร้าย ทำลาย ป้องกัน ต่อสู้ หรือฆ่า” “โดยปริยายหมายถึงสิ่งที่มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นนั้น”<sup>66</sup>

อาวุธโดยสภาพจึงหมายถึง เครื่องประหารใช้ในการทำร้ายป้องกันหรือต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามกำเนิดของอาวุธนั้น สันนิษฐานว่าน่าจะเกิดจากความต้องการป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากการรุกรานของศัตรู ซึ่งจะเป็ผลทางจิตวิทยา ที่จะทำให้ศัตรูยำเกรงครั้นคร้ามไม่กล้ามารุกราน

จากหลักฐานทางโบราณคดียุคก่อนประวัติศาสตร์พบว่า ได้เริ่มมีการใช้อาวุธมาแล้วเมื่อประมาณ 30,000 ปีที่แล้ว โดยอาวุธในสมัยนั้นทำจากวัสดุธรรมชาติ ได้แก่ หิน ไม้

<sup>63</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, กรุงเทพมหานคร: นำเซีย การพิมพ์, 2512, หน้า 54.

<sup>64</sup> วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น,”วารสารนิติศาสตร์411, (พฤศจิกายน 2524): 570-571.

<sup>65</sup> วินิจ เจริญชัยขง. “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 9.

<sup>66</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/> เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2565.

กระดูกสัตว์ เป็นต้น ต่อมาได้มีการนำโลหะมาทำเป็นอาวุธ เช่น ดาบ หอก ง้าว ธนู และหน้าไม้ นอกจากนั้น ยังพบหลักฐานเกี่ยวกับอาวุธต่าง ๆ จากภาพจิตรกรรมฝาผนัง ทำให้ได้ทราบถึงชนิดของอาวุธที่ใช้ ซึ่งมักจะเป็นดาบและมีดสั้น และเมื่อศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา รัตนบุรี และรัตนโกสินทร์ตอนต้น พบว่า ในการทำสงครามแต่ละครั้งสิ่งที่สำคัญนอกเหนือจากด้านการทหารแล้ว อาวุธก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถกำหนดผลแพ้หรือชนะได้ ดังนั้น จึงได้มีการพัฒนารูปแบบของอาวุธอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น “ดาบ” ซึ่งใช้ในการรบแบบประชิดตัว ได้มีการพัฒนามาให้ใช้ร่วมกับอาวุธปืน เรียกว่า “ดาบปลายปืน” และในปัจจุบันได้มีการพัฒนาอาวุธให้มี อำนาจร้ายแรงมากขึ้นไปอีกเรื่อย ๆ<sup>67</sup>

ส่วนคำว่า “อาวุธ” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(5) หมายความว่า รวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธด้วย<sup>68</sup>

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของประเทศเยอรมนีให้ความหมายของคำว่า “อาวุธ” ให้หมายความรวมถึงไปถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันอาวุธด้วย เช่น หน้ากาก หรือ แวนตาป้องกันแก๊สน้ำตา หมวกกันน็อก โล่ไม้ เป็นต้น<sup>69</sup>

สำหรับอาวุธโดยการใช้ ในการชุมนุมสาธารณะสามารถดูได้จากเจตนาในการชุมนุม การนำอาวุธมาใช้เมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาสลายการชุมนุมศาลถือเป็นเจตนาของแต่ละบุคคล และไม่ถือเป็นการชุมนุมโดยใช้อาวุธ

โดยส่วนใหญ่การชุมนุมโดยสงบยอมเป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธไปโดยปริยาย คือต้องปราศจากอาวุธโดยสภาพ และรวมถึงสิ่งที่ไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ไม้ที่มีธงผ้าที่เป็นสัญลักษณ์ของผู้ชุมนุม หรือแผ่นไม้ที่เขียนข้อความแสดงความคิดเห็นที่อาจใช้เป็นอาวุธได้ ซึ่งต้องดูถึงเจตนาของผู้ที่นำสิ่งของต่าง ๆ นั้นด้วย หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย<sup>70</sup>

<sup>67</sup> มูลนิธิอนุรักษ์โบราณสถานในพระราชวังเดิม กองบัญชาการกองทัพเรือ. อาวุธโบราณของไทย. สืบค้นจาก [https://www.wangdermpalace.org/weapon\\_th.html](https://www.wangdermpalace.org/weapon_th.html). เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2565.

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายอาญา.

<sup>69</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2552). แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. จุลนิติก.ศ.-ส.ค. 52 นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>70</sup> กรภัทร นามรักษ์กิตติ. (2559). ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 30.

### 3.4 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมกับการชุมนุมสาธารณะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เว้นแต่กรณีที่ประชาชนไม่สามารถกระทำได้ตามข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งการที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่หากการชุมนุมนั้นไม่ใช่การชุมนุมโดยสงบ กล่าวคือ เกิดการละเมิดต่อกฎหมายของรัฐ รัฐก็จำเป็นที่จะต้องมีการระบวรการที่จะคุ้มครองความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนจากการละเมิดต่อกฎหมายดังกล่าว

นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวคิดและขอบเขตปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) ให้รวมตลอดไปถึงการควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำผิดด้วย โดยลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคม มี 3 ประการ<sup>71</sup> ดังนี้

1) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

2) รัฐเป็นผู้ได้รับอำណติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาค ภายใต้หลักนิติธรรม (Justice Under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันท้โดยสิ้นเชิงเพื่อให้เกิดการบริหารงานยุติธรรม เป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสังคม นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม

<sup>71</sup> Modern Policing Community Policing in CSD. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย. อ้างถึงใน อารีรัตน์ เลหาพล. มาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมไทย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3 – 4. สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R\\_590450.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R_590450.pdf) เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2565.



### 3.4.1 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ มีอยู่ 2 แนวทฤษฎี ดังนี้

#### 1) ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)

เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งจะควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญา ตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ ไม่หยุดชะงัก โดยมีกระบวนการกั้นกรอง (Screening Process) ในแต่ละขั้นตอน และเป็นการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวน การจับกุม การสอบสวน การเตรียมคดีเพื่อฟ้องร้องยังศาล การพิจารณาคดีและการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด และการปลดปล่อยจำเลย

ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมานี้ ในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องมีความรวดเร็วและแน่นอน โดยเมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว ทฤษฎีนี้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อน จากนั้นจึงจะดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และตามทฤษฎีนี้ การค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากเน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้น ๆ ของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ตำรวจและอัยการ อันทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็ว และจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานแน่นแฟ้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย<sup>72</sup>

#### 2) ทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process Model)

ทฤษฎีนี้ยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ และเป็นรูปแบบที่ยึดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ถือค่านิยมในเรื่องกระบวนการยุติธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการต้องชอบด้วยกฎหมาย และต่อต้านการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ซึ่งมักจะเกิดจากการที่รัฐมุ่งที่จะควบคุมอาชญากรรมโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชน เป็นเหตุให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระเทือนจากการปราบปรามอาชญากรรมของรัฐอย่างมาก ดังนั้น รัฐที่ยึดถือทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process Model) จึงมีกฎหมายวิธี

<sup>72</sup> อารีรัตน์ เลาหพล. มาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมไทย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

หลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3 – 4.

สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R\\_590450.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R_590450.pdf) เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2565.

พิจารณาความอาญาที่เน้นหนักไปในทางที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์มิให้ถูกล่วงละเมิดโดยไม่ เป็นธรรมจากเจ้าพนักงานของรัฐ<sup>73</sup>

ในส่วนของประเทศไทย ก็ได้มีการนำหลักการของทั้งสองทฤษฎี อันได้แก่ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย มาเป็นแนวทางในการบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

### 3.4.2 ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมในการชุมนุม

การควบคุมการชุมนุมตามหลักอาชญาวิทยา เป็นการป้องกันการอาชญากรรมประการหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการรวมตัวของผู้ชุมนุมแม้จะเป็นการรวมตัวกันด้วยความสงบแต่ก็อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากบางครั้งการรวมตัวดังกล่าวอาจลุกลามจนกลายเป็นการจลาจลที่มีการทำร้ายร่างกาย มีการต่อสู้หรือการปะทะกันจนทำให้มีผู้เสียชีวิต มีการทำลายทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือสาธารณะได้ จึงจำเป็นต้องนำทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมมาใช้ในการชุมนุม ดังนี้

1) *ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมโดยแนวบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)*

ทฤษฎีนี้ให้ความมั่นใจว่าตำรวจสามารถปฏิบัติงานด้านป้องกันอาชญากรรมได้โดยไม่ต้องร้องขอความช่วยเหลือจากประชาชน โดยยุทธวิธีหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมในการควบคุมฝูงชนตามแนวทฤษฎีนี้คือ การกระจายกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ จัดให้มีสายตรวจแต่งเครื่องแบบให้เห็นเด่นชัดได้ง่าย และปฏิบัติงานตรวจทันที โดยสม่ำเสมอ เพื่อทำให้เกิดความเกรงกลัว อันจะส่งผลในการยับยั้งผู้ที่มีแนวโน้มที่จะก่ออาชญากรรม และหากเกิดเหตุการณ์ละเมิดกฎหมายขึ้น กำลังหลักเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะรวมตัวกันทันที เพื่อการปฏิบัติงานตามภารกิจเฉพาะหน้าและเร่งด่วน<sup>74</sup>

<sup>73</sup> กรภัทร นามรักษ์กิตติ. (2559). ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์).มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 33 - 34.

<sup>74</sup> สุพิศาล ภักดีนฤนาถ . (2556). Modern Policing : Community Policing in CSD. นนทบุรี : กรีนแอปเปิ้ล กราฟฟิคปรินตติ้ง.

2) ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (*Crime Control Through Environmental Design*)

สภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผล ต่อปัญหาอาชญากรรมในชุมชน ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นสิ่งซึ่งสามารถวางแผนเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพื่อใช้เป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรมได้ โดยการปิดกั้นโอกาสมิให้อาชญากรเข้าถึงบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลดช่องโอกาสในการกระทำผิดของคนร้ายให้น้อยลงได้ การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อมที่เขย่นนำมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรมมีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ ดังนี้<sup>75</sup>

(1) การสร้างสิ่งกีดขวางให้มั่นคงแข็งแรง เพื่อป้องกันการบุกรุกเข้ามาในสถานที่ที่เป็นหัวใจสำคัญของการป้องกันอาชญากรรม

(2) การวางผังเมืองและการออกแบบทางสถาปัตยกรรม มีส่วนช่วยให้สภาพแวดล้อม ของชุมชนดีขึ้นและเอื้อประโยชน์ต่อการป้องกันอาชญากรรม ดังนั้น การวางนโยบายด้านการวางผังเมืองและการออกแบบอาคารควรให้มีการควบคุมมาตรฐานทางด้านประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรมด้วย

(3) การติดตั้งไฟฟ้าให้แสงสว่างตามท้องถนน นอกจากจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้สัญจรผ่านไปมาและความปลอดภัยในการเดินทางแล้ว ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรมอีกส่วนหนึ่งด้วย

(4) สภาพเส้นทางการจราจร เป็นสภาพแวดล้อมหนึ่งที่มีผลต่ออัตราการเกิดอาชญากรรม เส้นทางที่สามารถเข้าออกผ่านไปมาได้สะดวกคนร้ายก็สามารถใช้เป็นช่องทางหลบหนีได้ง่ายเป็นสภาพที่เอื้อต่อการประกอบอาชญากรรม ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำประตูทางเข้าออก พร้อมยามรักษาการณ์คอยตรวจสอบ ซึ่งมีส่วนช่วยลดโอกาสในการก่ออาชญากรรมลงได้

(5) กล้องโทรทัศน์วงจรปิดและสัญญาณเตือนภัย การติดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ว่าจะเป็นกล้องโทรทัศน์วงจรปิดหรือสัญญาณเตือนภัยไว้เพื่อการป้องกันอาชญากรรม ช่วยให้สามารถบันทึกภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เมื่อเกิดเหตุร้ายก็จะสามารถบันทึกภาพของคนร้ายไว้ได้ สำหรับสัญญาณเตือนภัยก็จะช่วยให้การแจ้งเหตุเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อมสามารถนำมาใช้ในการควบคุมการชุมนุมได้โดยการจัดสภาพแวดล้อมของที่พักอาศัยและจุดชุมนุมของผู้ที่ชุมนุมเรียกร้อง

<sup>75</sup> การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ศึกษากรณีสถานีตำรวจนครบาลเมืองสุราษฎร์ธานี. (2562). กลุ่มงานอาจารย์ ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 8. งานวิจัย. หน้า 22 – 23. สืบค้นจาก [http://school8.education.police.go.th/technical/teshcnical\\_bundit62.pdf](http://school8.education.police.go.th/technical/teshcnical_bundit62.pdf) เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2565.

ให้ง่ายและสะดวกต่อการควบคุมการชุมนุมมิให้ละเมิดกฎหมายหรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทรัพยากรวัสดุให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวกันของผู้ชุมนุมอย่าง ละมุนละม่อม ตัดช่องโอกาสในการรวมตัวในลักษณะที่มีแนวโน้มในการขยายความรุนแรง เพื่อให้ มีสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดความรู้สึกไม่อยากอยู่ร่วมในกลุ่มการชุมนุม<sup>76</sup>

### 3.5 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะถือเป็นเสรีภาพในทางสากล เนื่องจากสนธิสัญญาหรือ กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวไว้ เพื่อชี้แนะ หรือประกาศ ให้ทราบโดยทั่วไปว่า ประเทศอารยทั้งหลายควรให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวใน กฎหมายภายในของตนเองด้วยโดยสมาชิกใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 ซึ่งประเทศไทยได้ ภาคนานาชาติ (Accession) เข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยไม่ได้ตั้งข้อสงวนแต่อย่างใด และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 เป็นต้นมา โดยที่กติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีหลักการเกี่ยวกับการให้การยอมรับในศักดิ์ศรี แต่กำเนิดของมนุษย์ และสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวล มนุษยชาตินั้นเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติธรรมในโลก และให้การยอมรับว่า ตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อุดมการณ์ที่ว่าเสรีชนสามารถอุปโภคเสรีภาพทางพลเมือง และเสรีภาพทางการเมืองได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากความกลัว และความต้อการนั้นสามารถ สัมฤทธิ์ผล หากมีการสร้างสภาวะซึ่งทุกคนจะอุปโภคสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้ง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม โดยรัฐบาลภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติมีพันธกรณีที่จะ ส่งเสริมการเคารพและการยอมรับโดยสากลต่อสิทธิและเสรีภาพมนุษยชนฉบับนี้<sup>77</sup>

อนึ่ง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าว ได้ ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยกำหนดไว้ในภาค 3 ข้อ 21 ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจาก จะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความ

<sup>76</sup> เกษียร วรศิริ, และสันติ รัชตะวรรณ. (2550). คู่มือการป้องกันอาชญากรรมโดยการออกแบบ สภาพแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กองวิจัยและพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.

<sup>77</sup> ชัดชัย ทองเจริญ. (2559). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มขก มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 76 - 79.

มั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ความในข้อบทนี้ก็มีได้ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของรัฐแต่อย่างใด

#### 4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ชัชชัย ทองเจริญ (2558) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล ตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่า จากการศึกษาพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้บทนิยามในส่วนของผู้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 4 และมาตรา 10 ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของพื้นที่ในการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 4 และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง และ ประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมตามมาตรา 21 และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 25 ซึ่งปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดตามกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น ตลอดจนทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยแก้ไขบทนิยามในส่วนของผู้จัดการชุมนุมให้ชัดเจน โดยให้หมายถึงผู้แสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลอื่นที่มีผู้จัดการชุมนุม และควรมีการจัดแบ่งพื้นที่การชุมนุมออกเป็นพื้นที่เปิดและพื้นที่ปิด พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุมการชุมนุมในพื้นที่ดังกล่าวให้เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่นำมาตรการควบคุมการชุมนุมในพื้นที่เปิดซึ่งมีความเข้มงวดสูงมาใช้กับการชุมนุมในพื้นที่ปิด ตลอดถึงการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรมสามารถออกคำสั่งเลิกการประชุมและมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเลิกการประชุมและสลายการประชุมได้อย่างอิสระ และให้ศาลปกครองเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองอันจะส่งผลให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



น้ำเพชร ทรัพย์อุดม (2558) *มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558* พบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะใช้บังคับกับผู้ชุมนุมและเป็นหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีของการชุมนุมได้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ได้ออกมาเพื่อใช้บังคับกับผู้ชุมนุม อย่างไรก็ตาม การชุมนุมอันถือเป็นเสรีภาพที่ประชาชนสามารถทำได้ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา นั้น มิใช่การชุมนุมที่กระทำภายในความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีการกระทำอันละเมิดกฎหมายอยู่หลายครั้ง และสิ่งที่สำคัญคือ กฎหมายที่มีอยู่เฉพาะหน้า ไม่สามารถควบคุมการรวมกลุ่มของประชาชนจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะให้มีความชัดเจน โดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 อย่างแท้จริง

กรภัทร นามรักษ์กิตติ (2559) *ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ* พบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ของไทยในปัจจุบัน ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้ชุมนุม สถานที่ชุมนุม รวมถึงการกำหนดบทลงโทษไว้โดยชัดเจน ก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ทำให้ศาลไม่สามารถลงโทษแก่ผู้กระทำผิดให้รับโทษได้ ซึ่งตามกฎหมายการชุมนุมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ได้มีการบัญญัติให้มีการคุ้มครองผู้ชุมนุม สถานที่ชุมนุม รวมถึงการกำหนดบทลงโทษไว้โดยชัดเจน ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ทั้งหมด 8 ประเด็น โดยแก้ไขการนิยามผู้จัดการชุมนุมไม่ควรรวมถึงผู้ที่เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมด้วย การกำหนดพื้นที่ขอบเขตในการชุมนุมควรห้ามการชุมนุมที่จะทำบนทางสาธารณะที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองเท่านั้น ควรให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุม ระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรแจ้งไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้ออกคำสั่งบังคับให้เลิกการชุมนุม แทนศาลยุติธรรม ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในเรื่องของการขัดขวางการชุมนุม การคุ้มครองสถานที่อันก่อให้เกิดความเสียหายจากการชุมนุม และบทลงโทษทางอาญาของการฝ่าฝืนบทบัญญัติการชุมนุมด้วย

ภาสันต์ เกาศุภชน (2559) *การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ* พบว่า การชุมนุมสาธารณะถือเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน โดยตราบค้ดที่การชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธ และไม่เป็นการแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควรแล้ว รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้การจัดการชุมนุมเป็นไปด้วยดี และไม่ไปกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะด้วย และจากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในบางประเทศนั้นพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้มีสาเหตุหลายประการ ทั้งในด้านขอบเขตของเนื้อหาของกฎหมาย ด้านผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม ด้านการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ และด้านบทบาทหน้าที่ของศาล รวมทั้งด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเห็นควรให้มีเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อพิจารณาป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการสากล อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

กนกวรรณ พุ่มอยู่ (2560) *เสรีภาพในการชุมนุม: กรณีศึกษา การชุมนุมของประชาชนตามพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558* พบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา เพื่อเป็นการควบคุมปัญหาการชุมนุมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ผ่านมามีใช้เพื่อเป็นการห้ามหรือจำกัดไม่ให้มีการชุมนุม แต่รัฐยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมได้ใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเหมือนเดิม เพียงแต่ต้องทำให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายการชุมนุม โดยไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นที่ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายกลุ่มที่จำเป็นต้องใช้การชุมนุมเป็นช่องทางในการเรียกร้องความเป็นธรรม ซึ่งผู้ตรากฎหมายต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกตามระบอบประชาธิปไตยได้ โดยมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในที่สาธารณะ และจะต้องไม่มีข้อจำกัดจนกระทั่งการชุมนุมสาธารณะไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือเกิดขึ้นได้แต่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ชุมนุมสาธารณะ โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 คือควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

กิตติพล บุตโคต (2560) *กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน* พบว่า เดิมนั้นประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น แต่การนำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้คำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มุ่งแต่จะให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมเท่านั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่บทบัญญัติตามกฎหมายนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปบังคับใช้ได้ เนื่องจากมีบทนิยามที่ให้ความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่มิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าจะต้องจัดการชุมนุมโดยแท้จริง การกำหนดข้อห้ามชุมนุมในบางสถานที่อื่นทำให้ไม่อาจสะท้อนปัญหาของผู้ชุมนุมให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการแก้ไขปัญหาได้ และมีได้วางหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้ได้ จึงเห็นสมควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจน ลดปัญหาในการบังคับใช้ อันจะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างแท้จริง

สหัส หอมจันทิก (2560) *มาตรการในการควบคุมการชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ศึกษากรณีการแจ้งการชุมนุมและสถานที่ชุมนุม* พบว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้นมาเพื่อดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับนานาประเทศ โดยมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะนั้น จะมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในบางประการ โดยมีเหตุผลและหลักการที่สำคัญ คือ ดูแลรักษาความมั่นคงของชาติ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม ซึ่งกฎหมายชุมนุมได้ให้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งในส่วนของกรแจ้งการชุมนุม ลักษณะชุมนุม และสถานที่ชุมนุมของกฎหมายชุมนุมสาธารณะนั้น ถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน โดยการบัญญัติกฎหมายการชุมนุมสาธารณะนั้น จะต้องมีความสมดุลกันระหว่างความมั่นคงปลอดภัยของสังคมกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ภายใต้อำนาจที่ได้สัดส่วน ซึ่งการแจ้งการชุมนุมลักษณะชุมนุม และสถานที่ชุมนุมตามกฎหมายการชุมนุมของประเทศไทยนั้น ได้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมบางประการของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรปรับแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุม ลักษณะชุมนุม

ประกอบสถานที่ชุมนุม ให้มีความเหมาะสม และควรมีการกำหนดเวลาชุมนุม เพื่อไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น อีกทั้งควรสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมด้วย

รัชดาภรณ์ มังคราช (2563) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 กับผู้ชุมนุมสาธารณะ พบว่า หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการชุมนุมสาธารณะ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 และของต่างประเทศ ได้แก่ Public Order Act 1986, Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971 และ Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 สำหรับปัญหาที่พบคือมีการตีความไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา 116 วรรคแรก มีการตีความคำว่า เพื่อการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจ หรือใช้กำลังประทุษร้าย มาตรา 116 (1) มีการตีความคำว่า เพื่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน ถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร ตามมาตรา 116 (2) มีการตีความคำว่า เพื่อให้ประชาชน ล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินตามมาตรา 116 (3) มีการนำมาตรา 116 มาใช้เพื่อหวังผลทางการเมือง และพบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ดังนั้น ผู้ทำการศึกษาจึงเสนอแนะให้กำหนดหลักเกณฑ์และข้อหาต่อกลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะที่ก่อความวุ่นวายไว้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันการนำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 มาใช้เพื่อหวังผลทางการเมือง และเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้รู้ถึงหลักการดังกล่าว



### บทที่ 3

## กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการ ชุมนุม ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย และต่างประเทศ

ผู้ทำการศึกษา มีความสนใจศึกษากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และกฎหมายการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติในประเทศไทย อีกทั้งมีความสนใจที่จะศึกษากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ เพื่อนำหลักแห่งกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ข้างต้น มาศึกษาเปรียบเทียบกับประเด็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย และกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

### 1. กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

การชุมนุมสาธารณะถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมนั้น นอกจากจะได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่นำมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะออกมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ และนอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในภาวะที่ประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์พิเศษ อันมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475



ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่บัญญัติรับรองถึงวิธีการในระบอบประชาธิปไตย แต่ทว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ยังไม่มีการบัญญัติในเรื่องเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนแต่อย่างใด

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ โดยมีลักษณะการบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้<sup>78</sup>

### 1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

โดยในบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้ ซึ่งรวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมด้วย แต่ก็เป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้อย่างสั้น ๆ และจำกัดให้เสรีภาพทั้งหลายรวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุม ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายด้วย จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระยะแรกของการเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ยังคงมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และยังคงบัญญัติในลักษณะเช่นนี้อีกต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ในมาตรา 14 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23

### 1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2492 ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ และมีการบัญญัติรายละเอียดและข้อจำกัดเสรีภาพเฉพาะในกรณีเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามความในมาตรา 37 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และในวรรคสองได้บัญญัติไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการณ์รบหรือการสงครามในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ ในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก”

<sup>78</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2563), คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 4), สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ศูนย์หนังสือเนติบัณฑิตยสภา.

แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังกการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2494 โดยการนำของ พลเอกผิน ชุณหะวัณ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 โดยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคมการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต บังคับแห่งกฎหมาย” โดยมีได้แยกไว้เป็นบทบัญญัติต่างหากเช่นเดิม

### 1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้มีการบัญญัติ รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้เป็นมาตราเฉพาะอีกครั้งหนึ่ง ในมาตรา 35 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคล ย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และในวรรคสองได้บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุม สาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มี ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก”

การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในลักษณะเช่นนี้ ได้มีการบัญญัติ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอีกหลายฉบับ ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในมาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในมาตรา 36 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 42 ซึ่งถือเป็นการบัญญัติ รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดข้อจำกัดในการ ใช้เสรีภาพไว้ในกรณีต่าง ๆ อันเป็นการบัญญัติโดยมีต้นแบบมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2492

### 1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ที่ถือได้ว่ามีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด โดยได้มีการบัญญัติรับรอง สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำ มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยใน ระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ทั้งนี้ แม้ว่าภายหลังการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และประกาศใช้กฎ อัยการศึก ซึ่งห้ามการชุมนุมประท้วงและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อ ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบไว้เช่นเดิมตามความใน มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองได้บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นการบัญญัติในลักษณะของการรวมไว้กับบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพประการอื่น ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก และต่อมาก็ได้มีการบัญญัติแยกไว้เป็นมาตราเฉพาะ โดยกำหนดข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2592 การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจึงได้มีการบัญญัติรับรองถึงความมีอยู่ของเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล แต่ทั้งนี้ก็มีได้เป็นเสรีภาพที่ปราศจากขอบเขต เพราะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอาจเป็นการขัดขวางหรือเป็นการกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ จึงมีการกำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำมิได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่เป็นการชุมนุมสาธารณะ และจะต้องเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือมีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพตามเหตุผลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ในภาวะที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติหรืออยู่ภายใต้การปกครองของคณะบุคคลที่มีได้มีที่มาตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยเหมือนเช่นสถานการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งมีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ขึ้นใช้บังคับนั้นสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของบุคคลก็จะไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพในการ

ชุมนุมซึ่งมีพื้นฐานมาจากสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น อาจมีความขัดแย้ง หรือเป็นปฏิปักษ์กับการใช้อำนาจอธิปไตยในสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติเช่นนั้น แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองกลับมาสู่ภาวะปกติตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยแล้ว สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบก็จะได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

### 1.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองได้บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพไว้ในกรณีต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ในส่วนรายละเอียดของกรณีที่จะจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ได้บัญญัติไว้แตกต่างจากที่ผ่านมา กล่าวคือ กำหนดให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

### 1.2 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558<sup>79</sup>

“การชุมนุมสาธารณะ” ตามความหมายในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน กัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถ

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558. ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 63 ก วันที่ 14 กรกฎาคม 2558. หน้า 19 – 29.



ร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย

โดยที่หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อให้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมสาธารณะไว้หลายประการ ดังนี้

### 1.2.1 ขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่เป็นการชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษา การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

### 1.2.2 สถานที่ห้ามการชุมนุม

#### 1) พื้นที่ห้ามจัดการชุมนุม

กฎหมายห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชานิเวศน์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรม



วงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ รวมถึงห้ามการจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เว้นแต่จะได้มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น แต่ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบรอบรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลก็ได้ โดยให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย ในกรณีนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 151/2560 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2560 เรื่อง การมอบหมายการประกาศห้ามการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 7 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มอบหมายให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และรองผู้บัญชาการตำรวจนครบาลที่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมสาธารณะตามนัยมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

## 2) พื้นที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

กฎหมายกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

### 1.2.3 การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม

หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1) ระยะเวลาและวิธีการในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ (ซึ่งกรณีนี้ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะด้วย) แจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อผู้รับแจ้งซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้น ต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ ตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย ซึ่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ<sup>80</sup> นั้น ได้กำหนดให้การแจ้งสามารถดำเนินการโดยวิธีหนึ่งวิธีใดดังต่อไปนี้

<sup>80</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ. ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 279 ง วันที่ 3 พฤศจิกายน 2558. หน้า 4 – 5.

## (1) แจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง

กำหนดให้ผู้แจ้งยื่นหนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้งหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการของผู้รับแจ้ง ทั้งนี้ ในการแจ้งโดยตรงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารครบถ้วนแล้ว ให้ถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งแล้ว

## (2) แจ้งทางโทรสาร

กำหนดให้ส่งหนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะไปยังหมายเลขโทรสารของที่ทำการของผู้รับแจ้งตามที่กำหนดไว้ในประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วให้ส่งต้นฉบับของหนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะไปยังผู้รับแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยพลัน และเมื่อได้ส่งหนังสือทางโทรสารแล้ว ให้ผู้แจ้งโทรศัพท์แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหมายเลขที่กำหนดไว้ในประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเร็ว เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และให้ถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งที่ทำการของผู้รับแจ้งได้รับเอกสารตามโทรสารครบถ้วน

## (3) แจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

กำหนดให้ส่งหนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะไปยังที่อยู่จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ของที่ทำการผู้รับแจ้งตามที่กำหนดไว้ในประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ จะต้องอยู่ในรูปแบบที่เหมาะสม โดยสามารถแสดงหรืออ้างอิงหรือเข้าถึงเพื่อนำกลับมาใช้ในภายหลังและยังคงความครบถ้วนของข้อความในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งสามารถระบุตัวผู้ส่งได้ และเมื่อได้ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ให้ผู้แจ้งโทรศัพท์แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหมายเลขที่กำหนดไว้ในประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเร็ว เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง โดยให้ถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์โดยครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว และในกรณีมีข้อสงสัย ผู้รับแจ้งอาจสั่งให้ผู้แจ้งส่งต้นฉบับหนังสือแจ้งการประชุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรก็ได้

ในกรณีที่ผู้แจ้งไม่สามารถแจ้งการประชุมได้ทันกำหนดเวลา ผู้แจ้งอาจขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวก่อนเริ่มการประชุม โดยยื่นคำขอผ่อนผันพร้อมแบบแจ้งการประชุมสาธารณะโดยตรงต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งผู้บังคับการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณี ก็จะต้องมีหนังสือแจ้งคำสั่งว่าอนุญาตให้ผ่อนผันตามที่ยื่นขอหรือไม่พร้อมด้วยเหตุผล โดยต้องแจ้งให้แก่ผู้ยื่นคำขอผ่อนผันทราบภายในเวลา 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ผู้รับแจ้งจะต้องส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา 7 หรือมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด แต่หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้งต่อไป

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งห้ามชุมนุม ให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลา 24 ชั่วโมง โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด โดยในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะด้วย

#### 1.2.4 หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

##### 1) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 15 กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุม มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 16 แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

##### 2) หน้าที่ของผู้ชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 16 กำหนดให้ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งทีอาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่ ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำด้วยประการ

ใดๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้นเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

### **1.2.5 การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน**

#### **1) การดูแลการชุมนุมสาธารณะ**

กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะก็ได้

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ อนึ่ง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเปลี่ยนทางการจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน หรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ดำเนินการตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้นด้วย

ทั้งนี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะด้วย และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

#### 2) การประชาสัมพันธ์การชุมนุมสาธารณะ

กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ จัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะทั้ง ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

#### 3) การดำเนินการในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมแก้ไขหรือเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามแต่กรณี หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด เพื่อมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมสาธารณะ โดยในระหว่างที่รอคำสั่งศาล เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางตามกฎหมาย และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนตามที่กำหนดไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็น<sup>81</sup> ทั้งนี้ การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้ใช้สิทธิทางศาล

#### 4) การพิจารณาคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะและการอุทธรณ์

กรณีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะได้ร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ เมื่อศาลได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน โดยในการพิจารณาหากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ คำสั่งศาลดังกล่าวให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค โดยคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

<sup>81</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ. ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 279 ง ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558. หน้า 6 - 7.



5) การดำเนินการของผู้ควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุม  
สาธารณะ

กรณีเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจในการจับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ คั้น ยึด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น และกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น และดำเนินการตามแผนหรือแนวทางที่กำหนดได้ทันที ซึ่งหากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ และสามารถอุทธรณ์คำสั่งของศาลดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค โดยคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

**1.2.6 การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558  
และบทกำหนดโทษ**

1) การชุมนุมที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558  
อาจแบ่งได้ดังนี้<sup>82</sup>

- ก. การชุมนุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 6)
- ข. การชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุม (มาตรา 10)
- ค. การชุมนุมที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม (มาตรา 11)

<sup>82</sup> กิตติพล บุตโคตร. 2560. กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน. การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 71 – 72.

ง. การชุมนุมที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา (มาตรา 12)

จ. การชุมนุมในสถานที่ต้องห้าม (มาตรา 7)

ฉ. การชุมนุมที่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ (มาตรา 8)

ช. การชุมนุมที่ผู้จัดการชุมนุมละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 15)

ซ. การชุมนุมที่ผู้ชุมนุมละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ (มาตรา 16)

ฅ. การชุมนุมที่มีการเดินขบวนโดยไม่มีกรแจ้งล่วงหน้า (มาตรา 17)

ญ. การชุมนุมที่ล่วงเลยระยะเวลาที่แจ้ง (มาตรา 18)

2) กฎหมายกำหนดโทษกรณีต่าง ๆ อาทิ กรณีที่การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากชุมนุมในสถานที่ต้องห้าม การชุมนุมที่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ (มาตรา 27) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะมิได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 28) การชุมนุมที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม (มาตรา 29) ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ (มาตรา 30 และ 31) ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 32) และบรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะ มีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (มาตรา 35)<sup>83</sup>

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 จะเห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายนั้น เป็นการชุมนุมที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมนั้นได้ ดังนั้น หากการชุมนุมจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและมีการห้ามมิให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมชุมนุมแล้วย่อมมิใช่การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมาย

ในส่วนของ “ผู้จัดการชุมนุม” ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 นั้น ให้หมายความรวมถึงบุคคลที่กระทำการเชิญชวนบุคคลอื่นให้ไปร่วมชุมนุมในลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย ซึ่งหมายความว่า แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้เป็นผู้ที่จัดการชุมนุม โดยแท้จริง หากแต่ได้กระทำการเชิญชวนให้บุคคลอื่นเข้าร่วมชุมนุมในลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย กฎหมายก็ให้หมายความว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วย

<sup>83</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2563). หน้า 56.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้บัญญัติหน้าที่ให้แก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมจะต้องดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ และผู้ชุมนุมจะต้องกระทำการชุมนุมโดยสงบเช่นกัน มิเช่นนั้นแล้วการชุมนุมดังกล่าวย่อมเป็นการชุมนุมที่มีขอบข่ายกฎหมาย ดังนั้น ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมจึงต้องตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่จะต้องใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างระมัดระวัง มิเช่นนั้น เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมนั้น และก่อให้เกิดอำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมในการที่จะดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมนั้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากจะเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้ว ยังได้วางหลักในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อยุติการชุมนุมด้วย

### 1.3 กฎหมายการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติในประเทศไทย

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเสรีภาพนี้อาจถูกจำกัดได้ กล่าวคือ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่จะได้รับการรับรอง และคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ เป็นการชุมนุมโดยสงบ และเป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ

นอกจากนี้ เสรีภาพการชุมนุมที่นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ซึ่งรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงและควบคุม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ได้แก่

#### 1.3.1 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

เจตนารมณ์ในการประกาศกฎอัยการศึกก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ หรือ มาตรการทางกฎหมายในการที่จะรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศชาติเมื่อยามคับขัน และมีความจำเป็นที่มีอาจใช้หน่วยงานของฝ่ายพลเรือนได้

เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว จะทำให้มีผลในทางกฎหมายหลายประการ สรุปได้ดังนี้<sup>84</sup>

<sup>84</sup> น้าเพชร ทรัพย์อุดม (2558) มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ.2558. งานนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 51 - 52.

1) *เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน*

กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนใน 3 เรื่อง คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยุทธ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการระงับปราบปราม หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

2) *อำนาจในการพิจารณาคดีของศาล*

ตามบทบัญญัติในมาตรา 7 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก โดยทั่วไปแล้วในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกยังคงให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตพระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือแต่บางข้อและหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งยังมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวนั้นด้วย

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ศาลทหารในเขตที่มีการใช้กฎอัยการศึกเป็นศาลทหารในเวลาไม่ปกติ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา คือทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารมีเพียงชั้นเดียว จะไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้ และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกอาจจะประกาศกำหนดให้ศาลพลเรือนทำหน้าที่เป็นศาลทหารได้ด้วย

3) *เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการที่จะตรวจค้น เถลไถม ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และจับได้ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนี้*

(1) การตรวจค้น

ก. ตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหสถานสิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น

ข. ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่ง หรือมีไปมาถึงกัน ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

ค. ตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บท หรือคำประพันธ์

## (4) การเกณฑ์

ก. เกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการซึ่งเนื่องในการป้องกันพระราชอาณาจักร หรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่างทุกประการ

ข. เกณฑ์ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้นทุกอย่าง

## (3) การห้าม

ก. ห้ามประชาชนมั่วสุม

ข. ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บท หรือคำประพันธ์

ค. ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์

ง. ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจร ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศรวมถึงทางรถไฟ และรถรางที่มีรถเดินด้วย

จ. ห้ามมิหรือใช้เครื่องมือสื่อสาร หรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธและเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้

ฉ. ห้ามบุคคลออกนอกเขตสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด

ช. ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้ว ก็ให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด

ซ. ห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

## (4) การยึด

บรรดาสิ่งซึ่งได้มาจากการตรวจค้น การเกณฑ์ และการห้าม นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็น จะยึดไว้ชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ศัตรูหรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหารก็มีอำนาจที่จะยึดได้



## (5) การเข้าอาศัย

บรรดาที่อาศัยใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นว่าจำเป็นที่จะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหารแล้ว ก็มีอำนาจที่จะอาศัยได้ทุกแห่ง

## (6) การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่

ให้มีอำนาจกระทำดังนี้

ก. ถ้าการสงครามหรือการรบนั้นเป็นรองศัตรู มีอำนาจที่จะเผาบ้านและสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นการก่อกวนศัตรู เมื่อกรมกองทหารถอยไปแล้ว หรือถ้าสิ่งใด ๆ อยู่ในที่ซึ่งกีดกันการสู้รบ ก็สามารถทำลายได้ทั้งสิ้น

ข. มีอำนาจที่จะสร้างที่มั่น หรือคัดแปลงภูมิประเทศ หรือหมู่บ้านเมืองสำหรับการต่อสู้ศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง

## (7) การจับได้

ก. ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือเป็นผู้มาอาศัยในตำบลนั้นชั่วคราว เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจำเป็น มีอำนาจที่จะจับได้ผู้นั้นให้ออกไปจากเมืองหรือตำบลนั้นได้

เนื่องด้วย พ.ร.บ.กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายรักษาความมั่นคงที่มีระดับความเคร่งครัดของการใช้อำนาจมากที่สุด โดยจะถูกนำมาใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งจากภัยที่มาจากภายนอกหรือภายในประเทศ เช่น เมื่อมีการสงครามหรือการจลาจลเกิดขึ้น ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะในห้วงเวลานี้จึงไม่สามารถกระทำได้ และโดยที่การประกาศใช้กฏอัยการศึกนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจเหนือองค์กรฝ่ายพลเรือน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการสั่งการโดยใช้อำนาจของฝ่ายทหารตามกฏอัยการศึก ควรยึดถือและปฏิบัติอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ความละเอียด รอบคอบ และความจำเป็นอันมีอรรถกถาว่าต่างได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประเทศชาติอย่างแท้จริง

### 1.3.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตาม

กฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

ตามบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น
- 2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย
- 3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อ่อนดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร
- 4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- 5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ
- 6) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป องค์กรผู้ใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้น เพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ได้ และในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็มีข้อกำหนดที่เคร่งครัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่สามารถปิดล้อมตรวจค้นและจับกุมได้ รวมทั้งการชุมนุมสาธารณะก็ไม่สามารถกระทำได้ด้วย ซึ่งย่อมาหมายความว่าหากมีการฝ่าฝืน รัฐสามารถใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมดังกล่าวตามหลักการสากลได้ทันที

### 1.3.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายซึ่งนำมาใช้ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคง และเหตุการณ์นั้นมี

แนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเป็นกฎหมายที่มีกรอบการใช้อำนาจที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจที่ประสานกัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐบาลกับทหาร โดยองค์กรใช้อำนาจคือกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการและเสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารในการดูแลเป็นหลัก ซึ่งความผิดของทหารภายใต้กฎหมายนี้สามารถฟ้องร้องได้ สำหรับการชุมนุมของประชาชนอันเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้การชุมนุมสาธารณะสามารถกระทำได้<sup>85</sup>

## 2. กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

### 2.1 กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส

ในอดีต ประเทศฝรั่งเศสเคยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและผู้ปกครอง ต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนไม่พอใจการปกครองของพระองค์ จึงมีการชุมนุมประท้วงและเกิดการปฏิวัติใหญ่ขึ้นในปี ค.ศ. 1789 โดยมีข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้อำนาจ อธิปไตยเป็นของชาติและจัดให้มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร โดยให้มีการกำหนดการใช้อำนาจรัฐกับประชาชนอย่างเป็นธรรม และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายหลังการปฏิวัติ ประเทศฝรั่งเศสกลายเป็นดินแดนที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมาก มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสทุกฉบับจะเน้นในเรื่องความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และนำแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาเป็นหลัก มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็นสามฝ่ายตามหลักการของมองเตสกีเออ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ กษัตริย์และคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหาร

<sup>85</sup> วรชัย แสนสิระ. (2553). มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection “จุดต่างแห่งอำนาจตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ”. จุลินิติ พ.ค. - มิ.ย.53 ปี ที่ 7 ฉบับที่ - พ.ค.มิ.ย. 59.

ราชการแผ่นดิน และฝ่ายตุลาการมีอำนาจตรวจสอบและตีความกฎหมาย เพื่อถ่วงดุลแก่อำนาจอื่น ๆ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ประเทศฝรั่งเศสนับเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพกับประชาชนในการชุมนุมมากที่สุดประเทศหนึ่ง และเป็นประเทศที่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

### 2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส<sup>86</sup>

ภายหลังการปฏิวัติในปี 1789 จนกระทั่งสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ประเทศฝรั่งเศสได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 11 ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และรัฐธรรมนูญลงวันที่ 3 กันยายน 1791 อันเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในสมัยที่ปกครองด้วยระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นอกจากนี้ คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 ก็ได้รับรองเสรีภาพของประชาชนที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเคารพกฎหมายไว้ด้วย และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และ รัฐธรรมนูญปี 1791 นี้ก็ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา แม้ว่าจะมิได้แยกเขียนรับรองเสรีภาพนี้ออกมาเป็นมาตราเฉพาะ แต่ศาลรัฐธรรมนูญในคำพิพากษาหมายเลข 94 - 352 DC ลงวันที่ 18 มกราคม 1995 ก็ได้ใช้ มาตรา 11 ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 เป็นหลักในการตีความความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบัญญัติ แนวทางเรื่องความมั่นคงเกี่ยวกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นหมู่คณะ ว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นหมู่คณะนั้นเป็นสิทธิที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่การแสดงความคิดเห็นอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น การชุมนุมเพื่อต่อรองสภาพการจ้าง การชุมนุมเพื่อขอให้รัฐบาลแก้ไขความทุกข์ยากหรือความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุม หรือการชุมนุมประท้วงหรือขับไล่รัฐบาล เป็นต้น

ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นเป็นการเฉพาะใน ค.ศ. 1881<sup>87</sup> ซึ่งได้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน และยังได้ตรารัฐกฤษฎีกาที่ออกในปี ค.ศ. 1935<sup>88</sup> ซึ่งได้

<sup>86</sup> สรุปรจากเอกสารแนบบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ...., หน้า 29 – 35.

<sup>87</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi sur la liberte de reunion, 30 Juin 1881)

<sup>88</sup> รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1935 กำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ (Decret portant reglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'order public, 23 Octobre 1935) กฎหมายฉบับนี้ปัจจุบันได้มี ordonnance แทนแล้ว (A decret-loi is adopted by

วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะในลักษณะการเคลื่อนที่ หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะ (demonstration) เพิ่มขึ้นด้วย และกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ถูกจัดรวมไว้ในประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (the Internal Security Code หรือ CSI) ที่ได้บังคับใช้ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2012

### 2.1.2 สาระสำคัญของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส<sup>89</sup>

เงื่อนไขการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

#### 1) การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะปกติ

โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติไว้คือ ประชาชนชาติฝรั่งเศสสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น โดยกฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้ แต่การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะต้องมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคนเพื่อทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อยและต้องดูแลไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อฝ่ายปกครอง และถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบทั้งหมด นอกจากนี้ การเดินขบวนของฝรั่งเศสยังได้กำหนดว่าต้องมีผู้จัดการเดินขบวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน แม้จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการเดินขบวน แต่ก็ต้องระบุชื่อนามสกุล และที่อยู่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ในหนังสือแจ้ง ซึ่งหนังสือแจ้งจะต้องลงนามโดยบุคคลสามคนที่มิที่อยู่สามารถติดต่อได้โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ แต่จะอนุโลมได้ว่าผู้จัดการเดินขบวนจะต้องมีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ

ในส่วนของผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน ในประเทศฝรั่งเศสได้ให้เสรีภาพเป็นอย่างมากแก่ประชาชน จึงไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่จะชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินขบวน

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนโดยที่ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้

the executive and has a value of legislative law. It does not exist anymore since the Constitution dated 1958 has replaced decret-loi by ordonnance.) นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมแก้ไขด้วยกฎหมาย หมายเลข 95-73

<sup>89</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการพิจารณาการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท., 2536) ในส่วนคำแปลของกฎหมายทั้งสองฉบับ



อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะ หรือการเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ก็ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

ในส่วนของลักษณะและวิธีการในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของฝรั่งเศสในภาวะปกตินั้น ต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยหนังสือแจ้งบอกกล่าวจะต้องระบุชื่อที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาลในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน วัตถุประสงค์เพื่ออะไร โดยจะต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะมีการชุมนุมสาธารณะ หรือวัน เวลา เส้นทางเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน โดยประมาณ และต้องลงลายมือชื่อของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน โดยระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ จะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันหรือแจ้งอย่างมาก สิบห้าวันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน (Article L.211-1 of the CSI) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกใบรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบและความเรียบร้อย ก็อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ โดยแจ้งไปยังผู้ลงนามในหนังสือบอกกล่าวทันที ซึ่งในกรณีนี้ แกนนำในการชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถฟ้องไปยังศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาลจะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่<sup>90</sup>

นอกจากนั้น ข้อปฏิบัติในการชุมนุมในภาวะปกติของประเทศฝรั่งเศส ยังมีข้อจำกัดของการชุมนุมอีกหลายประการ เช่น การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกาไม่ได้ และจะกระทำบนทางสาธารณะ เช่น ถนนหลวงไม่ได้ หากไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายชุมนุมสาธารณะกำหนด และในการชุมนุมต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการชุมนุมอย่างเคร่งครัด หากการชุมนุมในแต่ละครั้งแกนนำได้ใส่รายละเอียดไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า เพื่อลงใจให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขการชุมนุม

<sup>90</sup> Colliard Albert Claude *Libertes Publiques* Sixieme edition (Paris ; Dollaz,1982, P.718 – 719)

หรือการเดินขบวน หรือผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน ไม่ได้มีการแจ้งล่วงหน้า ต้องรับโทษจำคุก ตั้งแต่ 15 วัน ถึง 6 เดือน และปรับสูงสุดถึง 7,500 ฟรังก์ อีกด้วย (Art.431-9 of the Penal Code)

## 2) การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในภาวะไม่ปกติ

เป็นกรณีเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศ หรือ เกิดภัยคุกคามอย่างร้ายแรง เช่น การก่อการจลาจล การมั่วสุมคิดร้าย การถูกรบครองดินแดนโดย ต่างชาติ เป็นต้น

ประเทศฝรั่งเศสมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ โดยมีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจแก่รัฐในการปฏิบัติต่อสถานการณ์นั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แต่ทั้งนี้ จะประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ต่อเมื่อมีภัยอันตรายมากระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือเหตุการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติ สาธารณะ และผู้ที่มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคือคณะรัฐมนตรี โดยต้องระบุท้องที่ ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ซึ่งมีผลบังคับเพียง 12 วันเท่านั้น และจะสิ้นสุดเมื่อพ้น กำหนดเวลาดังกล่าวเว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการบังคับใช้ เมื่อ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็น ผู้ดูแลควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน (ตำรวจ) มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน คือ ห้ามประชาชนสัญจร ห้ามยานพาหนะสัญจรภายในเขตและเวลาที่ ประกาศ กำหนดเวลาห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนทุกรูปแบบที่อาจจะก่อให้เกิด ความไม่สงบ ในบ้านเมือง และในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส Section II – Participation in an Unlawful Assembly, Article 431-3 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสลายฝูงชนที่ละเมิดต่อความสงบ สาธารณะ โดยแจ้งให้ฝูงชนยกเลิกการชุมนุมในที่ที่ทันที และสามารถใช้อำนาจได้หากเห็นว่ามี ความรุนแรง เกิดขึ้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนของการใช้กำลังแต่อย่างใด<sup>91</sup>

กล่าวโดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมแก่ ประชาชนเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าประเทศจะอยู่ในภาวะปกติหรือภาวะไม่ปกติ ประชาชนก็มีเสรีภาพในการที่จะชุมนุมโดยสงบ ตราบใดที่การชุมนุมนั้นไม่เป็นการขัดต่อการ รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือเป็นการรบกวนบุคคลอื่น

<sup>91</sup> วีระวุธ ชัยชนะมงคล. 2556. กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ. วิทยานิพนธ์ ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 106.

## 2.2 กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุข เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีเป็นหลัก ดังนั้น จึงไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักการปกครองต่าง ๆ ก็มีได้บัญญัติไว้ร่วมกัน โดยเฉพาะ แต่แม้ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตที่ถือเอาคำพิพากษา จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ เป็นบ่อเกิดของกฎหมายก็ตาม เนื่องประเทศอังกฤษมีการปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากประชาชน กฎหมายที่ตราขึ้นจึงเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

การชุมนุมในประเทศอังกฤษถือเป็นสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่ง โดยมีพื้นฐานมาจากสิทธิที่ประชาชนจะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ พัฒนาเรื่อยมากระทั่งรัฐสภาของประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะคือ Public Order Act 1986<sup>92</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ว่าด้วยการจลาจล การก่อความไม่สงบเรียบร้อยโดยใช้กำลังรุนแรง และการข่มขู่ประชาชน เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน อำนาจในการควบคุมการกระทำที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างบุคคล ต่างเชื้อชาติหรือต่างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น การศึกษาถึงหลักเกณฑ์การชุมนุมในประเทศอังกฤษจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าว

### 2.2.1 หลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมตาม Public Order Act 1986 ตาม Public Order Act 1986

บทบัญญัติในหมวดที่ 2 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเดินขบวน และการชุมนุมไว้ โดยสามารถแบ่งแยกหลักเกณฑ์ของการเดินขบวนและการชุมนุม ได้ดังนี้

#### หลักเกณฑ์การเดินขบวน

“การเดินขบวนในที่สาธารณะ” (Public procession) มีหลักเกณฑ์การเดินขบวน ดังนี้

#### 1) ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเดินขบวน

หลักเกณฑ์ของการเดินขบวนในที่สาธารณะของประเทศอังกฤษนั้น ผู้ที่ประสงค์จะจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะจะต้องแจ้งการเดินขบวนในที่สาธารณะก่อนที่จะมีการเดินขบวนเป็นหนังสือ (มาตรา 11 (1)) โดยมีจุดมุ่งหมายดังนี้

<sup>92</sup> The National Archives "Public Order Act 1986". Retrieved June 23, 2018 สืบค้นจาก

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>. เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2565.

ก. เพื่อต้องการสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด

ข. เพื่อเผยแพร่มูลเหตุหรืออรรถรงค์ในเรื่องใด

ค. เพื่อแสดงสัญลักษณ์หรือรำลึกถึงเหตุการณ์

แต่หากมีเหตุจำเป็นก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าก็ได้ หรือหากเป็นกรณีที่มีการจัดเดินขบวนในที่สาธารณะเป็นประจำ หรือจัดขึ้นในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดให้ไว้ หรือเป็นขบวนพิธีศพที่จัดโดยผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวกับการนั้น (มาตรา 11 (2))

ในคำแจ้งความประสงค์จะจัดการเดินขบวนนั้น จะต้องระบุวัน เวลา เส้นทาง ชื่อและที่อยู่ของผู้ประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะด้วย (มาตรา 11 (3)) โดยแจ้งไปยัง สถานีตำรวจในพื้นที่ที่จะเริ่มต้นเดินขบวน (มาตรา 11 (4) (a)) การส่งคำแจ้งความประสงค์นั้นต้องส่งก่อนวันที่จะเริ่มเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ โดยสามารถส่งทางไปรษณีย์ก็ได้แต่ต้องเป็นการส่งโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้น (มาตรา 11 (5)) ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจยื่นได้ก่อนเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วัน ก็สามารถยื่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วันก็ได้ (มาตรา 11 (6))

ผู้จัดการเดินขบวนจะต้องดำเนินการเดินขบวนให้เป็นไปตามที่ได้แจ้งไว้ หากปรากฏพฤติการณ์ (มาตรา 11 (7)) ดังต่อไปนี้

ก. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้ไว้ หรือ

ข. วัน เวลา หรือเส้นทางที่เดินขบวนแตกต่างจากที่แจ้งไว้

ผู้จัดการเดินขบวนจะมีความรับผิดชอบ (มาตรา 11 (10)) ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน เว้นแต่ผู้จัดการเดินขบวนนั้นไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยถึงความแตกต่างในเรื่องของวัน เวลา หรือเส้นทาง (มาตรา 11 (8)) หรือการเปลี่ยนแปลง วัน เวลาหรือเส้นทางนั้น เกิดขึ้นจากเหตุที่บุคคลนั้นไม่ต้องรับผิดชอบ หรือได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ (มาตรา 11 (9))

## 2) การกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวน

เมื่อได้รับหนังสือแจ้งการเดินขบวนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการเดินขบวน เวลาการเดินขบวน และเส้นทางเดินขบวนแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างร้ายแรง หรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการเดินขบวนมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจ

อาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนที่ผู้จัดการเดินขบวนและผู้เข้าร่วมการเดินขบวนต้องปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวขึ้น ได้รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเส้นทาง การเดินขบวน ตลอดจนการห้ามมิให้เดินขบวนเข้าไปในสถานที่สาธารณะใด ๆ ก็ได้ (มาตรา 12 (1)) ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ (มาตรา 12 (3))

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่กำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนขึ้นแล้ว ถ้าหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการเดินขบวนซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนแล้ว ไม่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มาตรา 12 (4) (5) และ (6) ของ Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 12 (7)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

ก. ผู้จัดการเดินขบวนในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่ สาธารณะแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 12 (4) และ (8))

ข. ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวน ในที่สาธารณะแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 12 (5) และ (9))

ค. ผู้ใดยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะ ซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 12 (6) และ (10))

### 3) การห้ามเดินขบวน

เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะห้ามการเดินขบวนได้ โดยในเวลาใด ๆ ก็ตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ใด ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงในการเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่อาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาลที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการ เดินขบวนในที่สาธารณะนั้น เพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่ สาธารณะใด ๆ ในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามเดือน (มาตรา 13 (1))



เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภานิติบัญญัติโดยความเห็นชอบของ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามที่ได้รับการร้องขอ และจะ แก้ไขปรับปรุง รายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ก่อน (มาตรา13 (2))

ในเขตลอนดอน (Greater London) หากมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีพฤติการณ์ พิเศษ (Particular circumstance) ใด ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความ รับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะ ป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงในการเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่ หรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใด ๆ ในพื้นที่ และ ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามเดือน (มาตรา13 (4))

คำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะนี้ ต้องทำเป็น หนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็น หนังสือโดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าวต้องทำเป็นคำสั่ง โดยมี กระบวนการ เช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี (มาตรา13 (6))

เมื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ หากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมไม่ให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว มาตรา 13 (7) (8) และ (9) ของ Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจใน เครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 13 (10)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

ก. ผู้จัดการเดินขบวน โดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนใน ที่ สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา13 (7) และ (11))

ข. ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนโดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการ เดินขบวนในที่ สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (มาตรา 13 (8)(12))

ค. ผู้ยุยงส่งเสริมผู้อื่นให้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะ โดยฝ่าฝืน คำสั่ง ห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือ ปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา13 (9) และ (13))

### หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะ

“การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public Assembly) ตามมาตรา 16 แห่ง Public Order Act 1986 หมายถึง การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่สองคนขึ้นไป<sup>93</sup> ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง (opened to the air) ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” นั้น หมายถึง ทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียม หรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจน หรือโดยปริยายว่า เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำกรณันั้นแล้ว ประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้ แต่ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวไม่รวมถึงการชุมนุมโดยสงบของสมาชิกสหภาพแรงงาน (Picketing) ในบริเวณสถานประกอบการ เพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือเพื่อการนัดหยุดงาน แม้ว่าสถานประกอบการนั้นจะเข้าลักษณะเป็นที่สาธารณะ เนื่องจากการชุมนุมดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตาม Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992<sup>94</sup>

#### 1) หลักทั่วไป

ตามบทบัญญัติใน Public Order Act 1986 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้ จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือ ดูแลของรัฐ<sup>95</sup> หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า การชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย และไม่มีมาตรการอื่นในอันที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นได้ ทั้งนี้ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน เช่น การจัดการชุมนุมที่สวนสาธารณะ Hyde Park ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อน เป็นต้น เพราะหากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐโดยปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้<sup>96</sup>

<sup>93</sup> เดิมกฎหมายกำหนดว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป แต่ต่อมาได้มีการตรา Anti-social Behaviour Act 2003 ขึ้น โดยมาตรา 57 ของกฎหมายดังกล่าวให้แก่อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจัดการชุมนุมจาก 20 คนขึ้นไป เป็น 2 คนขึ้นไป

<sup>94</sup> Explanatory Notes to Anti-social Behaviour Act 2003, The UK Parliament, 2003 Chapter 38

<sup>95</sup> O.H. Phillips and Paul Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law, 7th ed., ELBS, 1993, p. 564.

<sup>96</sup> วีระวรุช ชัยชนะมงคล. 2556. กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 110 -111.

## 2) การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม

ตามบทบัญญัติมาตรา 14 (1) ของ Public Order Act 1986 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (senior police officer) ในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สิน หรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อีกผู้หนึ่งที่จะกระทำการหรือ ไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้น มีความจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น

สำหรับเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือที่จะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้น ต้องทำเป็นหนังสือ และในการนี้ มาตรา 14 (2) นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ไว้ 2 กรณี คือ ในกรณีการชุมนุมที่จัดขึ้นแล้ว (being held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจยศสูงที่สุดที่ปรากฏตัวอยู่ ณ สถานที่ชุมนุม (present at the scene) ส่วนกรณีการชุมนุมที่จะจัดขึ้น (intend to be held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หมายถึง ผู้บัญชาการตำรวจ (Chief officer of police) ของพื้นที่ที่มีการชุมนุม

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว ไม่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14 (7)) ซึ่งผู้กระทำความผิดดังกล่าว ได้แก่

ก. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (4) และ (8))

ข. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (5) (9))

ค. ผู้ยุงส่งเสริม (Incite) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว มิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14 (6) และ (10))

### 3) การห้ามการชุมนุมอันมีลักษณะบุกรุก (Trespassory assemblies)

ในกรณีที่มีเหตุให้หัวหน้าตำรวจควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมประสงค์จะจัดขึ้นในที่สาธารณะที่ไม่สิทธิเข้าถึง หรือมีสิทธิเข้าถึงอย่างจำกัด และการชุมนุมนั้นไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต หรือเกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาต หรือเกินกว่าสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ และการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น หรือที่ดินอาคาร หรืออนุสาวรีย์ในที่ดินนั้น ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน อาคาร หรืออนุสาวรีย์นั้น ให้หัวหน้าตำรวจยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นในเขตนั้นเพื่อสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่นั้น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่นั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 14A (1)

เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว สภาท้องถิ่นอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้โดยความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือจะแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 14A (2)

แต่หากเป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้นในเขตลอนดอน (Greater London) ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินของประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุก มีรายละเอียดที่แตกต่างไป โดยในเขตลอนดอนชั้นใน (City of London) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความรับผิดชอบของ Commissioner of Police for the City of London และพื้นที่อื่นที่อยู่ในความดูแลของ Commissioner of Police for Metropolis นั้น หาก Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis เห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนมีลักษณะข้างต้น Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้เอง (มาตรา 14A (4))

การห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกนี้ จะห้ามเกิน 4 วันไม่ได้ และจะห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่อื่นภายในรัศมี 5 ไมล์ จากบริเวณที่กำหนดไว้ในคำสั่งไม่ได้ (มาตรา 14 A (6))

คำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือ โดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุก สามารถกระทำได้โดยทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี

ผู้ใดจัดการชุมนุม โดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A หรือเข้าร่วมการชุมนุม โดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามดังกล่าว หรือยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว (เฉพาะในอังกฤษและเวลส์) ถือเป็นกระทำความผิด (มาตรา 14B (1) (2) และ (3)) ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กระทำความผิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14B (5)) โดยโทษที่กำหนดไว้ สำหรับแต่ละความผิดมีดังนี้

ก. ผู้จัดการชุมนุม โดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14B (5))

ข. ผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (มาตรา 14B (6))

ค. ผู้ยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดสองประการข้างต้น ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14B (7))

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดกำลังเดินทางไปเข้าร่วมการชุมนุมในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจหยุดบุคคลนั้น และแนะนำมิให้เดินทางเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว (มาตรา 14C (1)) แต่ในการใช้ อำนาจนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้ได้เฉพาะภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตาม ความในมาตรา 14A เท่านั้น หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ ก็จะเป็นการกระทำความผิด (มาตรา 14C (3)) ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (มาตรา 14C (5)) และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14C (4))

จากการศึกษากฎหมายการชุมนุมของประเทศอังกฤษจะเห็นได้ว่า ประเทศอังกฤษเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อจัดการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การที่ประชาชนจะชุมนุมนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติ โดยไม่มีอำนาจในการห้ามมิให้จัดการชุมนุมแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด



ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นเท่านั้น และหากในระหว่างที่มีการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ก็จะต้องยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม อันเป็นการให้อำนาจแก่ตัวแทนประชาชนที่จะพิจารณาตัดสินว่าควรที่จะห้ามไม่ให้มีการชุมนุมในท้องที่ของตนเองหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายการชุมนุมของประเทศอังกฤษจึงเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น



## บทที่ 4

# วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทย และกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ศึกษาใน ส่วนของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยและกฎหมายการชุมนุมของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ โดยจะเห็นว่าในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทยในปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพใน การชุมนุมของประเทศไทยเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของ รัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน ตลอดจนเพื่อ ค้ำครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในบทนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทย กับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ โดยแบ่งการวิเคราะห์ เปรียบเทียบออกเป็นทั้งหมด 7 ประเด็น ได้แก่ กฎหมายที่ใช้ ประเภทการชุมนุม การแจ้ง/การขอ อนุญาต บุคคลที่เกี่ยวข้องในการชุมนุม ข้อจำกัดของการชุมนุม การยุติการชุมนุม และบทลงโทษ ของการฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายการชุมนุมของไทยและ กฎหมายการชุมนุมของต่างประเทศ ว่ามีหลักเกณฑ์คล้ายหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เพื่อที่ผู้ศึกษา จะได้นำมาเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยให้มีความ เหมาะสมต่อไป

## 1. วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะไทยกับต่างประเทศ

### 1.1 กฎหมายที่ใช้

#### ประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ใช้ ได้แก่ กฎรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเสรีภาพในการ ชุมนุม ค.ศ.1881 และรัฐกฤษฎีกากำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เกี่ยวกับการ ชุมนุมสาธารณะ ค.ศ.1935

ประเทศอังกฤษ

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ใช้ ได้แก่ Public Order Act 1986 (เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา)

ประเทศไทย

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

**1.2 ประเภทการชุมนุม**ประเทศฝรั่งเศส

การชุมนุมแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การชุมนุมในพื้นที่จำกัด (Indoor assemblies หรือ Public meetings) และการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ (Outdoor assemblies หรือ Demonstrations) ซึ่งรวมถึงถนนด้วย (public road)

ประเทศอังกฤษ

การชุมนุมแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การเดินขบวนในที่สาธารณะ (Public procession) และการชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public Assembly)

โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึง ทางหลวง หรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไป หรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้ โดยการชำระค่าธรรมเนียม หรือโดยวิธีการอื่น ซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้ว ประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้ แต่ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวไม่รวมถึงการชุมนุมโดยสงบของสมาชิกสหภาพแรงงาน (Picketing) ในบริเวณสถานประกอบการ เพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือเพื่อกำหนดหยุดงาน แม้ว่าสถานประกอบการนั้นจะเขาลักษณะเป็นที่สาธารณะ เนื่องจากการชุมนุมดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตาม Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

ประเทศไทย

ไม่มีการแบ่งประเภทการชุมนุม ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ก็ตาม หากเป็นการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ถือเป็นชุมนุมสาธารณะทั้งสิ้น

**1.3 การแจ้ง/การขออนุญาต**ประเทศฝรั่งเศส

การแจ้ง/การขออนุญาต ต้องดำเนินการดังนี้

1) ต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยหนังสือแจ้งบอกกล่าวจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็น หรือเรียกร้องต่อรัฐบาลในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน วัตถุประสงค์เพื่ออะไร โดยจะต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะมีการชุมนุมสาธารณะ หรือวัน เวลา เส้นทาง การเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน โดยประมาณ และต้องลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน โดยระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ จะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันหรือแจ้งอย่างมาก 15 วันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน (Article L.211-1 of the CSI)

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกใบรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันที หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบ และความเรียบร้อย ก็อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ โดยแจ้งไปยังผู้ลงนาม ในหนังสือบอกกล่าวทันที ซึ่งในกรณีนี้ แกนนำในการชุมนุมหรือเดินขบวนสามารถฟ้องไปยัง ศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาลจะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่

#### ประเทศอังกฤษ

##### การแจ้ง/การขออนุญาต ต้องดำเนินการดังนี้

1) ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเดินขบวนเป็นหนังสือ แต่หากมีเหตุจำเป็นก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าก็ได้ หรือหากเป็นกรณีที่มีการจัดเดินขบวนในที่สาธารณะเป็นประจำ หรือจัดขึ้นในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดให้ไว้ หรือเป็นขบวนพิธีศพที่จัดโดยผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวกับการนั้น ในคำแจ้งความประสงค์จะจัดการเดินขบวนนั้น จะต้องระบุวัน เวลา เส้นทาง ชื่อและที่อยู่ของผู้ประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะด้วย โดยแจ้งไปยังสถานีตำรวจในพื้นที่ที่จะเริ่มต้นเดินขบวน การส่งคำแจ้งความประสงค์นั้นต้องส่งก่อนวันที่จะเริ่มเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ โดยสามารถส่งทางไปรษณีย์ก็ได้แต่ต้องเป็นการส่งโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจยื่นได้ก่อนเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วัน ก็สามารถยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า 6 วันก็ได้

2) เมื่อได้รับหนังสือแจ้งการเดินขบวนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำ สถานีตำรวจได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการเดินขบวน เวลาการเดินขบวน และเส้นทาง การเดินขบวนแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่าง

ร้ายแรง หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างร้ายแรง หรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการเดินขบวนมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจอาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนที่ผู้จัดการเดินขบวนและผู้เข้าร่วมการเดินขบวนต้องปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวขึ้นได้ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเส้นทางการเดินขบวน ตลอดจนการห้ามมิให้เดินขบวนเข้าไปในสถานที่สาธารณะใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ

3) การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน เช่น การจัดการชุมนุมที่สวนสาธารณะ Hyde Park ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อน เป็นต้น เพราะหากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐโดยปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

#### ประเทศไทย

การแจ้ง/การขออนุญาต ต้องดำเนินการดังนี้

1) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ แจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อผู้รับแจ้ง ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้น ต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะด้วย

2) วิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้น ได้กำหนดให้การแจ้งสามารถดำเนินการโดยวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้

ก. แจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง

ข. แจ้งทางโทรสาร

ค. แจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

3) ในกรณีที่ผู้แจ้งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ทันกำหนดเวลา ผู้แจ้งอาจขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวก่อนเริ่มการชุมนุม โดยยื่นคำขอผ่อนผันพร้อมแบบแจ้งการชุมนุมสาธารณะโดยตรงต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งผู้บังคับการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรแล้วแต่กรณี ก็จะต้องมีหนังสือแจ้งคำสั่งว่าอนุญาตให้ผ่อนผันตามที่ยื่นขอหรือไม่พร้อมด้วยเหตุผล โดยต้องแจ้งให้แก่ผู้ยื่นคำขอผ่อนผันทราบภายในเวลา 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ



4) เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ผู้รับแจ้งจะต้องส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่รับแจ้ง ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา 7 หรือมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด แต่หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม โดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้งต่อไป

กรณีผู้แจ้งการชุมนุม ไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งห้ามชุมนุม ให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลา 24 ชั่วโมง โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด โดยในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะด้วย

#### 1.4 บุคคลที่เกี่ยวข้องในการชุมนุม

##### ประเทศฝรั่งเศส

การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะต้องประกอบด้วย

##### 1) คณะกรรมการ

คณะกรรมการจะประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคนเพื่อทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อยและต้องดูแลไม่ให้การชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบทั้งหมด

##### 2) ผู้จัดการเดินขบวน

เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน แม้จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการเดินขบวน แต่ก็ต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ในหนังสือแจ้งผู้จัดการเดินขบวนจะต้องมีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ

##### 3) ผู้ชุมนุมสาธารณะ หรือผู้เดินขบวน

ในประเทศฝรั่งเศสได้ให้เสรีภาพเป็นอย่างมากแก่ประชาชน จึงไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่จะชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินขบวน ประชาชนชาติฝรั่งเศสจึงสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น โดยกฎหมายจะห้ามเฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น ถ้าสิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถทำได้

##### 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

โดยที่ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะ หรือการเดินขบวนนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ก็ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

### ประเทศอังกฤษ

การเดินทางและการชุมนุมสาธารณะจะต้องประกอบด้วย

- 1) ผู้จัดการเดินทาง หรือผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ
- 2) ผู้เข้าร่วมการเดินทางหรือผู้ชุมนุมสาธารณะ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย

3) เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในลอนดอน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจ

มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และกำหนดเงื่อนไขในการจัดการเดินทางหรือการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการเดินทางหรือชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้อื่น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้น มีความจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น

### ประเทศไทย

บุคคลที่เกี่ยวข้องในการชุมนุมประกอบด้วย

- 1) ผู้จัดการชุมนุม

หมายถึง ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

- 2) ผู้ชุมนุม

ผู้ชุมนุม มีหน้าที่ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือทำให้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินเหตุอันควร ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งทีอาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ ไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

### 3) หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ

มีหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่หากเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุมแล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

### 4) พนักงานฝ่ายปกครอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนหรือผู้ชุมนุม ตามอำนาจหน้าที่

## 1.5 ข้อจำกัดของการชุมนุม

### ประเทศฝรั่งเศส

- 1) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกาไม่ได้
- 2) การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำบนทางสาธารณะ เช่น ถนน หลวงไม่ได้

### ประเทศอังกฤษ

เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะห้ามการเดินขบวนได้ โดยในเวลาใด ๆ ก็ตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ใด ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงในการเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่อาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาลที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น เพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใด ๆ ในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือน เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภาเทศบาลโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามที่ได้รับการร้องขอ และจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

ในเขตลอนดอน (Greater London) หากมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ใด ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงในการเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใด ๆ ในพื้นที่และ

ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือน โดยคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะนี้ ต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าวต้องทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการ เช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี

### 3) การห้ามการชุมนุมอันมีลักษณะบุกรุก (Trespassory assemblies)

ในกรณีที่มีเหตุให้หัวหน้าตำรวจควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมประสงค์จะจัดขึ้นในที่สาธารณะที่ไม่สิทธิเข้าถึง หรือมีสิทธิเข้าถึงอย่างจำกัด และการชุมนุมนั้นไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ครอบครอง หรือเกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาต หรือเกินกว่าสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ และการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น หรือที่ดิน อาคาร หรืออนุสาวรีย์ในที่ดินนั้น ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน อาคาร หรืออนุสาวรีย์นั้น ให้หัวหน้าตำรวจยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นในเขตนั้นเพื่อสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่นั้น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่นั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว สภาท้องถิ่นอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้โดยความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือจะแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

แต่หากเป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้นในเขตลอนดอน (Greater London) ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินของประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุก มีรายละเอียดที่แตกต่างไป โดยในเขตลอนดอนชั้นใน (City of London) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความรับผิดชอบของ Commissioner of Police for the City of London และพื้นที่อื่นที่อยู่ในความดูแลของ Commissioner of Police for Metropolis นั้น หาก Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis เห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนมีลักษณะข้างต้น Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้เอง

การห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกจะห้ามเกิน 4 วันไม่ได้ และจะห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่อื่นภายในรัศมี 5 ไมล์ จากบริเวณที่กำหนดไว้ในคำสั่งไม่ได้

คำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุก สามารถกระทำได้โดยทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี

### ประเทศไทย

- 1) การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- 2) การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
- 3) การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวสน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้
- 4) การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น
- 5) การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการ สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐ ต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด
- 6) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุม โดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่าง เวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น
- 7) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด
- 8) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้นเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

### **1.6 การยุติการชุมนุม**

#### ประเทศฝรั่งเศส

- 1) Indoor (public meetings) ไม่ต้องแจ้งก่อน แต่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าร่วม และให้ยุติหรือเข้าสลายกรณีเกิดความไม่สงบขึ้น
- 2) Outdoor (demonstrations) ต้องแจ้งก่อน และอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายความ มั่นคงของรัฐ (CSI) โดยตำรวจสามารถยุติการชุมนุมที่ก่อความไม่สงบในที่สาธารณะ



### ประเทศอังกฤษ

- 1) ไม่มีกำหนดไว้ แต่ระบุงการชุมนุมหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) ไว้
- 2) หากเป็นการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณี เจ้าหน้าที่รัฐ (ตำรวจ) สามารถจับกุมได้ทันทีโดยไม่ต้องมีหมาย

### ประเทศไทย

- 1) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด
- 2) กรณีผู้จัดการชุมนุม หรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด
- 3) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามข้อ 1) หรือ ข้อ 2) ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น
- 4) ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน โดยหากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำสั่งศาลดังกล่าว ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค และคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด
- 5) ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะสามารถร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมได้

## 1.7 บทลงโทษของการฝ่าฝืนกฎหมาย

### ประเทศฝรั่งเศส

- 1) ในกรณีให้ข้อความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือถูกต้องในหนังสือแจ้งบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า เพื่อลงโทษให้เข้าใจผิดถึงเงื่อนไขการประท้วง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าวันถึงหกเดือน ปรับตั้งแต่สิบหกถึงสองพันฟรังก์
- 2) ผู้เข้าร่วมเดินขบวนโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือถูกสั่งห้ามและยังดำเนินการ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าวันถึงหกเดือน ปรับตั้งแต่สิบหกถึงสองพันฟรังก์

### ประเทศอังกฤษ

1) ผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้จัดการชุมนุม ซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนหรือการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน

3) ผู้ใดขย่งส่งเสริมผู้เข้าร่วมการเดินขบวน หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะ ซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนหรือการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว มิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน หรือทั้งจำทั้งปรับ

### ประเทศไทย

1) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

3) ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม ตามมาตรา 11 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4) ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (1) (2) หรือ (3) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

5) ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าว ทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณสุขประเภทอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 (5) หรือมาตรา 23 ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

## 2. สรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ

การประชุมสาธารณะเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนในการสะท้อนปัญหา แสดงความคิดเห็น และจุดยืนทางการเมือง โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้มีการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย ต่างยอมรับการประชุมสาธารณะ และได้มีการตรากฎหมายเพื่อให้สิทธิในการชุมนุม อำนวยความสะดวกในการชุมนุม ตลอดจนควบคุมดูแลการประชุมสาธารณะ

สำหรับกฎหมายการประชุมของไทย พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ถือเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติหน้าที่ให้แก่ผู้จัดการชุมนุมให้มีหน้าที่ดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ ในส่วนของผู้ชุมนุมก็ต้องกระทำการชุมนุมโดยสงบเช่นกัน มิเช่นนั้นแล้วการชุมนุมดังกล่าวย่อมเป็นการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมนั้น และก่อให้เกิดอำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมในการที่จะดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมนั้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้ว ยังได้วางหลักในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อยุติการชุมนุมด้วย

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ในประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส 1789 (La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789) โดยมีการยอมรับสิทธิในการชุมนุมสาธารณะว่าสามารถกระทำได้อย่างเสรีตั้งแต่ปี ค.ศ.1789 ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก จึงไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่จะชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินขบวน สำหรับในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนนั้น โดยที่ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะ หรือการเดินขบวนนั้น อาจจะทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ก็ให้อำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้

สำหรับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษนั้น จะเห็นได้ว่า การชุมนุมในประเทศอังกฤษถือเป็นสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่ง โดยมีพื้นฐานมาจากสิทธิที่ประชาชนจะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ พัฒนาเรื่อยมากระทั่งรัฐสภาของประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะคือ Public Order Act 1986 ซึ่งประเทศอังกฤษเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อจัดการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการที่ประชาชนจะชุมนุมนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติ โดยไม่มีอำนาจในการห้ามมิให้จัดการชุมนุมแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นเท่านั้น และหากในระหว่างที่มีการชุมนุมนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ก็จะต้องยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม อันเป็นการให้อำนาจแก่ตัวแทนประชาชนที่จะพิจารณาตัดสินว่าควรที่จะห้ามไม่ให้มีการชุมนุมในท้องที่ของตนเองหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายการชุมนุมของประเทศอังกฤษจึงเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น

แม้ว่าการชุมนุมสาธารณะจะถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกัน การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและความมั่นคงของชาติก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำมาวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย และเป็นประเทศที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างมาก ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศเหล่านี้ก็มีมาตรการในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในบางประการลักษณะคล้าย ๆ กัน ซึ่งเหตุผลและหลักการที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมก็คือการดูแลด้านการรักษาความมั่นคงของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นนั่นเอง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการที่ผู้ทำการศึกษาได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการใช้สิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ในรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ และบทลงโทษของการฝ่าฝืนกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 และของกฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่า

##### 1.1 หลักการของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบในประเทศไทย ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองได้บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในกรณีต่าง ๆ ไว้ด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมไทย

##### 1.2 หลักการของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ถือเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยให้ชัดเจน และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น



จากการศึกษาพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พุทธศักราช 2558 จะเห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายนั้น เป็นการชุมนุมที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมได้ โดยกฎหมายได้บัญญัติหน้าที่ให้แก่ผู้จัดการชุมนุม ในการดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ สำหรับผู้ชุมนุมก็ต้องกระทำการชุมนุมโดยสงบเช่นกัน มิเช่นนั้นแล้วการชุมนุมดังกล่าวย่อมเป็นการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมจึงต้องตระหนักถึงหน้าที่ของตนว่าจะต้องใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างระมัดระวัง มิเช่นนั้น เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมนั้น และก่อให้เกิดอำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมในการที่จะดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมนั้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้ว ยังได้วางหลักในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อยุติการชุมนุมไว้ด้วย

### 1.3 หลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

#### 1) บุคคลผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศฝรั่งเศส การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจะต้องประกอบด้วยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมสาธารณะอย่างน้อยสามคนเพื่อทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเรียบร้อยและต้องดูแลไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะจะต้องรับผิดชอบทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีผู้จัดการเดินขบวน เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการเดินขบวน ซึ่งแม้จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการเดินขบวน แต่ก็ต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของผู้จัดการเดินขบวนไว้ในหนังสือแจ้ง โดยผู้จัดการเดินขบวนจะต้องมีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ<sup>94</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษ ผู้มีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยโดยดูแลไม่ให้ผู้ชุมนุมสาธารณะกระทำการใดที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบด้วย ผู้จัดการเดินขบวน หรือผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ

ในส่วนของผู้จัดการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พุทธศักราช 2558 นอกจากจะหมายรวมถึงผู้ที่กระทำการจัดการชุมนุมแล้ว ยังมีความหมายที่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีได้กระทำการจัดการชุมนุมโดยตรง แต่มีพฤติการณ์เชิญชวน หรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วม

<sup>94</sup> รัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1935

จัดให้มีการชุมนุมนั้นด้วย<sup>95</sup> ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว การชุมนุมสาธารณะจะมีบุคคลที่สนใจไปร่วมการชุมนุมและอาจเชิญชวนคนรู้จักไปชุมนุมด้วย โดยบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมที่มีอำนาจตัดสินใจ แต่บุคคลดังกล่าวก็จะมีภาระผูกพันตามกฎหมายไปด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดนิยามของ “ผู้จัดการชุมนุม” ให้รวมไปถึงผู้ที่เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมด้วย

## 2) ประเภทการชุมนุมและการแจ้ง/การขออนุญาต

ประเทศฝรั่งเศส แบ่งการชุมนุมเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การชุมนุมในพื้นที่จำกัด (Indoor assemblies หรือ Public meetings) และชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ (Outdoor assemblies หรือ Demonstrations) ซึ่งรวมถึงถนนด้วย (public road) ซึ่งในการชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน โดยหนังสือแจ้งบอกกล่าวจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาลในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน วัตถุประสงค์เพื่ออะไร โดยจะต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะมีการชุมนุมสาธารณะ หรือวัน เวลา เส้นทาง การเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวน โดยประมาณ และต้องลงลายมือชื่อของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน โดยระยะเวลาในการทำหนังสือแจ้งบอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ จะต้องแจ้ง ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้น โดยแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันหรือแจ้งอย่างมาก 15 วันที่จะมีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน<sup>96</sup>

ส่วนประเทศอังกฤษ ก็มีการแบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 ประเภทเช่นกัน ได้แก่ การเดินขบวนในที่สาธารณะ (Public procession) และการชุมนุมในที่สาธารณะ (Public Assembly) โดยการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเดินขบวนเป็นหนังสือ ในคำแจ้งความประสงค์จะจัดการเดินขบวนนั้นจะต้องระบุวัน เวลา เส้นทาง ชื่อและที่อยู่ของผู้ประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะด้วย โดยแจ้งไปยังสถานีตำรวจในพื้นที่ที่จะเริ่มต้นเดินขบวน การส่งคำแจ้งความประสงค์นั้นต้องส่งก่อนวันที่จะเริ่มเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ และสามารถส่งทางไปรษณีย์ก็ได้แต่ต้องเป็นการส่งโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้น แต่ในกรณี

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

<sup>96</sup> รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1935

ที่มีความจำเป็น ไม่อาจยื่นได้ก่อนเดินทางไม่น้อยกว่า 6 วัน ก็สามารถยื่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วันก็ได้<sup>97</sup>

ในส่วนของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ไม่มีการแบ่งประเภทการชุมนุม ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินทางหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ก็ตาม หากเป็นการชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ถือเป็นชุมนุมสาธารณะทั้งสิ้น ทั้งยังไม่มียกเว้นที่ชัดเจนกรณีการเดินทางหรือการเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุม โดยบทบัญญัติในมาตรา 17 กล่าวเพียงว่า “กรณีผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินทางหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม จะเดินทางหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น” เท่านั้น<sup>98</sup> โดยมีได้มีการกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องแจ้งเมื่อใด ซึ่งหากต้องแจ้งก่อนการเดินทาง 24 ชั่วโมง เช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะด้วยแล้ว ย่อมเป็นเวลาที่กระชั้นชิดมากเกินควร เนื่องจากการเดินทางจะเกิดผลกระทบกับการสัญจรในเส้นทางต่าง ๆ จึงต้องมีการวางแผนจัดการจราจรในเส้นทางนั้น ๆ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาเตรียมการพอสมควร ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อความสะดวกของบุคคลอื่นในการใช้ทางสาธารณะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดเวลาในการทำหนังสือบอกกล่าวต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น ก่อนวันที่จะเริ่มเดินทางไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ โดยหากไม่สามารถยื่นได้ภายในกำหนดเวลาก็สามารถยื่นบอกกล่าวโดยเร็วที่สุด เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีเวลาในการวางแผนจัดการจราจรในเส้นทางนั้น ๆ อันจะทำให้การเดินทางดังกล่าวกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นในการใช้ทางสาธารณะน้อยที่สุด

### 3) ข้อจำกัดของการชุมนุม

ในประเทศฝรั่งเศสได้ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมเป็นอย่างมาก จึงไม่ได้กำหนดถึงขอบเขตในการชุมนุม มีเพียงกฎหมายกำหนดห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินทางที่จะทำบนทางสาธารณะหรือถนนหลวงที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง

ส่วนประเทศอังกฤษก็เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อจัดการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการที่ประชาชนจะชุมนุมนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเพียงแค่งำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติเท่านั้น

ในขณะที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 กำหนดห้ามจัดการชุมนุมภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล หรือบริเวณในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร

<sup>97</sup> Public Order Act 1986

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

รอบสถานที่ดังกล่าวตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด เว้นแต่จะมีการจัดสถานที่เพื่อใช้สำหรับชุมนุม ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การห้ามชุมนุมในบริเวณดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม และอาจทำให้อำนาจการต่อรองของประชาชนลดลงได้

#### 4) การยุติการชุมนุม

ประเทศฝรั่งเศส กรณี Indoor (public meetings) ไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งก่อน แต่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าร่วมและให้ยุติหรือเข้าสลายการชุมนุมในกรณีเกิดความไม่สงบขึ้นได้ ส่วนในกรณี Outdoor (demonstrations) ต้องมีการแจ้งก่อน และอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายความมั่นคงของรัฐ (CSI) โดยตำรวจสามารถยุติการชุมนุมที่ก่อความไม่สงบในที่สาธารณะ

ประเทศอังกฤษ มีการระบุงการชุมนุมหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) ไว้ และการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณี เจ้าหน้าที่รัฐ (ตำรวจ) สามารถจับกุมได้ทันทีโดยไม่ต้องมีหมาย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 มาตรา 21 กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถสั่งให้ผู้ชุมนุมแก้ไขหรือเลิกการชุมนุมได้ ในกรณีที่การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากผู้จัดการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสามารถร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้นได้<sup>99</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้รองรับการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยเมื่อผู้ชุมนุมมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นควรให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมยกเลิกการชุมนุม โดยที่ผู้ชุมนุมสามารถฟ้องต่อศาลปกครองในการเพิกถอนคำสั่งห้ามการชุมนุมได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่ผู้ทำการศึกษาได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ทำการศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ดังนี้

**2.1 แก้ไขความหมายบทนิยามของคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม”** ในมาตรา 4 โดยยกเลิกข้อความที่ครอบคลุมถึงผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น และยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 10 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม ในวัน เวลา และ

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558

สถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง”

**2.2** เพิ่มเติมหลักการแจ้งการเดินขบวนสาธารณะ โดยเพิ่มข้อความต่อไปนี้ เป็นวรรคสองแห่งมาตรา 10 “ผู้ใดประสงค์จะจัดการเดินขบวนสาธารณะ ให้แจ้งการเดินขบวนต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการเดินขบวนไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง”

นอกจากนี้ เห็นควรยกเลิกข้อความในวรรคสามแห่งมาตรา 10 และเพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้แทน “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนสาธารณะ ต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ ในกรณีการเดินขบวนสาธารณะต้องระบุเส้นทางเดินขบวนสาธารณะด้วย ทั้งนี้ ตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

**2.3** แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพื้นที่ที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยยกเลิกความในวรรคสองถึงวรรคสี่ แห่งมาตรา 7

**2.4** แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีการยุติการชุมนุม โดยยกเลิกข้อความในมาตรา 21 วรรคสอง และบัญญัติข้อความต่อไปนี้แทน “หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ ถ้าผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งห้ามก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้”

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่วางไว้เพื่อเป็นแนวทางในการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมเท่านั้น ซึ่งในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ผู้ชุมนุมควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นด้วย ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องอยู่ภายใต้การเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมไทยนั่นเอง



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กรกฎ ทองชะ โขค. (2565). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและ  
ชุมชนกับการปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด: บทเรียนเพื่อการพัฒนา  
กลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ประชาชนและชุมชน. เสนอต่อสถาบัน  
พระปกเกล้า สืบค้นจาก <https://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/985>
- กรภัทร นามรักย์กิตต. (2559). ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมาย  
การชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษาศิษระ คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,  
นนทบุรี.
- กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ. (2554). คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่ง  
สหประชาชาติ คำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและกระบวนการ, UPR.  
กรุงเทพมหานคร: บริษัทแปลน กราฟิค จำกัด.
- กิตติพล บุคโคตร. (2560). กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับ  
สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐ  
ประชาชนจีน. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชา  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- กลุ่มงานอาจารย์ ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 8. (2565). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ  
ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ศึกษากรณีสถานีตำรวจภูธรเมืองสุราษฎร์ธานี.  
(2562). สืบค้นจาก  
[http://school8.education.police.go.th/technical/teshcnical\\_bundit62.pdf](http://school8.education.police.go.th/technical/teshcnical_bundit62.pdf)
- กุลพล พลวัน. (2538). พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญชนาววัฒน์. (2548). รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1). สืบค้นจาก  
<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409#m17>. เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2565.
- เกษียร วรศิริ, และสันติ รัชตะวรรณ. (2550). คู่มือการป้องกันอาชญากรรมโดยการออกแบบ  
สภาพแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กองวิจัยและพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.  
กรุงเทพมหานคร: ตำรวจ.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2540). หลักรัฐศาสตร์. คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
กรุงเทพมหานคร:

- คณิต ฒ นคร. (2540). *รวมบทความกระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ฒ นคร.*  
กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2530). วิถีพิจารณาความอาญาของไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน,  
*วารสารนิติศาสตร์*, 15(3), 1-3.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2552). แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. *จตุรนิติ. ก.ค.-ส.ค.* 52  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จันทนา สุทธิจारी. (2544). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองของไทย*  
*ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.* กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ. พรินเตอร์.
- ซัดชัย ทองเจริญ. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามและเขตอำนาจศาล*  
*ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.* (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตร  
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,  
กรุงเทพมหานคร
- ชัยยุทธ ชีโนกุล. (2536). *การจัดการความขัดแย้งในองค์กรภาคหลักการและแนวความคิด.*  
กรุงเทพมหานคร: บัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2541) *หลักนิติธรรม.* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
\_\_\_\_\_. (2541). *หลักนิติธรรม. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี*  
*ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์.* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). *ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย.*  
กรุงเทพมหานคร: พินเนศ.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2545). *องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คนไทยใช้ประโยชน์ได้อย่างไร. วารสาร*  
*ศาลรัฐธรรมนูญ.* 4,10 (มกราคม-เมษายน).
- ไชยยันต์ กุลนิติ. (2565, 15 เมษายน). *ศาลรัฐธรรมนูญสถาบันเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ*  
*ประชาชน ภายใต้หลักนิติรัฐนิติธรรม*, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตร  
นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม,  
สืบค้นจาก [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1261](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1261)
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2550). *รัฐศาสตร์.* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2553). *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น.* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ณัฐรดา ทองบุรี. (2558). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558*. (การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- ถวิลวดี บุรีกุล, ทวีติยา สีนุพงษ์, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (2544). *การมีส่วนร่วมของประชาชน ความยั่งยืนของประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- ถิรวรรณ กลางณรงค์. (2550). *การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน และการคุ้มครองสิทธิของบุคคล*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์บัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- เทอดเกียรติ เขี่ยมรอด. (2560). *กฎหมายต้นแบบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่นักท่องเที่ยวอิสระที่เดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร : ชวนพิมพ์.
- น้ำเพชร ทรัพย์อุดม. (2558). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558*. (งานนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2563). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ศูนย์หนังสือเนติบัณฑิตยสภา.
- \_\_\_\_\_. (2550). *ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมือง และการเมืองภาคพลเมือง กับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย*. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ เหมือนขวัญ เรณูมาศ. (2565). *การจัดการขัดแย้งตามแนวสันติวิธี*. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*. 5(2) (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560). สืบค้นจาก <https://peaceresourcecollaborative.org/theories/nonviolent-politicization/cr#>
- ปกรณ นิลประพันธ์. (2555). *การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ The Legislation on Public Assemblage*. *วารสารนิติศาสตร์*. 2555 (2). มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, กรุงเทพมหานคร.

- ประภัศสร ทองยินดี. (2558). *ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น*. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 5(3) ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม 2558 สืบค้นจาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/EAUHJSocSci/article/view/44684/37038>.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ. (2558, 3 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนพิเศษ หน้า 279 ง.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2548). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา.
- ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. (2563). สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญศึกษาเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม. (2565, 17 เมษายน). *รายงานวิจัย กลุ่มงานวิจัย และพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- ผจญ คงเมือง. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์. (2565, 17 เมษายน). *สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1728](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728)
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558
- พีระศักดิ์ พอจิต. (ม.ป.ป.). (2565, 22 เมษายน). *เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หัวข้อ: หลักสิทธิมนุษยชน เรื่อง: สิทธิมนุษยชนในหลายมิติ*. สืบค้นจาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=882819](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=882819).
- ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (2565). *หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, สืบค้นจาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual\\_Study\\_25.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=1111&cat=4&typ=4&file=Individual_Study_25.pdf)
- ภรณ์ ลีบุตรพงษ์. (2565). *ผลกระทบระบบนิติรัฐและหลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ของไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม, สืบค้นจาก [https://office.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1170](https://office.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1170)



มูลนิธิอนุรักษ์โบราณสถานในพระราชวังเดิม กองบัญชาการกองทัพเรือ. (2565). *อาวุธโบราณของไทย*.

สืบค้นจาก [https://www.wangdermpalace.org/weapon\\_th.html](https://www.wangdermpalace.org/weapon_th.html).

รัชดาภรณ์ มังคราช. (2563). ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 กับผู้ชุมนุม  
สาธารณะ. (การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,  
นนทบุรี.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.

รัฐพล เย็นใจมา และสุรพล สุขะพรหม. (2561). ความขัดแย้งในสังคม : ทฤษฎีและแนวทางแก้ไข.  
*วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*. 7(2), (เมษายน-มิถุนายน 2561).

วรชัย แสนสิทธิ์. (2553). มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection “จุดต่างแห่งอำนาจตาม  
พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึกษา พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และ  
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร”. *จุลนิติ*, 7 (พ.ค. - มิ.ย.53),  
(ฉบับที่ - พ.ค.มิ.ย. 59).

วรทิพย์ มีมาก. (2547). *หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น  
ประมุข*. กรุงเทพมหานคร: ไร่ไทยเพรส.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2540*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. (2535). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2565). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. บทความวิชาการ. *จุลนิติ*, ม.ค.- ก.พ.  
2555. สืบค้นจาก [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/  
files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/3journal/b142%20jul\\_9\\_1.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b142%20jul_9_1.pdf).

วิชัย ตันศิริ. (2540). *รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และ  
กฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.

วิชัย วิวิตเสวี. (2545). *สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม*. ใน คำบรรยายเนติบัณฑิต ภาค 2  
สมัย 54. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผลสยามปริ้นท์.

วินิจ เจริญชัยยง. (2539). *กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร  
มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

- วิสิฐ ญาณภีร์, วารี นาสกุล, วิชญา เครื่องาม, ณัชชญา ทองจันทร์ และธนาสาร จอพานิชย์.  
(2565, 15 มีนาคม). บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ. *วารสารเกษมบัณฑิต*. 17(1),  
มกราคม – มิถุนายน 2559, 95 – 96. สืบค้นจาก [https://so04.tci-thaijo.org/index.php/  
jkbu/article/view/58836](https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jkbu/article/view/58836)
- วิษณุ เครื่องาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์.  
\_\_\_\_\_. (2524). เสรีภาพในการแสดงความเห็น. *วารสารนิติศาสตร์*. 411. (พฤศจิกายน 2524)
- วีระวุธ ชัยชนะมงคล. (2556). *กฎหมายการชุมนุมสาธารณะประเทศไทยและอังกฤษ*.  
(การศึกษาระดับปริญญาโท). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.  
สนธิ เตชานันท์. (2543). *พื้นฐานรัฐศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.  
สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), 164-165.  
สมชาย แสงการ. (2558). สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างมีความรับผิดชอบตาม  
กฎหมาย (รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย  
รุ่นที่ 3). วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร.  
สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. (2551). แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ  
ประชาธิปไตย. *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 14(3), 56.  
สมยศ เชื้อไทย. (2538). *ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.  
สรารุช สุธราพันธ์. (2545). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของ  
ประชาชน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.  
สรุปจากเอกสารแนบบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุม  
สาธารณะ พ.ศ. ....  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารประกอบการพิจารณาการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม  
สาธารณะ (กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท., 2536) ในส่วนคำแปลของกฎหมายทั้งสองฉบับ  
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2558). คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558  
แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2563).  
สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2550). ศาลเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายได้หรือไม่ในระบบกฎหมายไทย. *วารสาร  
กฎหมายใหม่*, 5(83), 2550.  
สุพจน์ บุญพิเศษ. (2549). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร : เอ็ม.ที.เพลส.  
สุพิศาล ภักดีนฤนาถ . (2556). *Modern Policing : Community Policing in CSD*. นนทบุรี :  
กรีนแอปเปิ้ล กราฟฟิคปรินติ้ง.

สุริรัตน์ ประจวบจั่น. อ้างถึงใน ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. (2563). *สิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม*. รายงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก

<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.

หยุด แสงอุทัย. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : ประกายพริก. \_\_\_\_\_ . (2512). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511*. กรุงเทพมหานคร: นำ้เชื้อการพิมพ์.

อรทัย อินตะไชยวงศ์ และ สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2560). ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักการปกครอง “แบบนิติรัฐ” การปกครอง “แบบนิติธรรม” และการปกครอง “แบบรัฐตำรวจ” บริบทประเทศไทย, บทความวิชาการ วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ พ.ศ. 2559, 12(34) มกราคม – เมษายน 2560.

อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ. (2539). *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อารีรัตน์ เลาหพล. (2565). *มาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3 – 4. สืบค้นจาก

[http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R\\_590450.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R_590450.pdf) .

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). *รายงานวิจัยเรื่อง การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 28*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

AMNESTY INTERNATIONAL THAILAND. (2565). *สิทธิในเสรีภาพการชุมนุม*. สืบค้นจาก

<https://www.amnesty.or.th/our-work/assembly/>.

Aristotle, *Politics* (Trans. Jowett, 1926)

Center for Peace and Good Governance *Public participation and conflict management*. (2002).

Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

Colliard Albert Claude *Libertes Publiques* Sixieme edition (Paris ; Dollaz,1982, P.718 – 719)

Crimes Act 1900

Criminal Code 1899

Decret portant reglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre

public, 23 Octobre 1935

Disputeresolution Centres Act 1990

Explanatory Notes to Anti-social Behaviour Act 2003, The UK Parliament, 2003 Chapter 38

International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR

La déclaration des droits de l'homè et du citoyen, 1789

Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002

Local Government Act 1993

Loi sur la liberte de reunion, 30 Juin 1881

Modern Policing Community Policing in CSD.

Myron, W. (1971). Political participation: Crisis of the political process. Princeton, NJ: Princeton University., pp.161-164.

O.H. Phillips and Paul Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law, 7th ed., ELBS, 1993.

Peaceful Assembly Act 1992

Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 1975),

Public Order Act 1986

Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971

Satha-Anand, C. (2003). Civil Disobedience and Thai Society. Academic Documents No. 6, Public Lecturer-Knowledge Market-People University for 30 Years October 14 and Democratic Project. August 16, 2003. Thammasat University.

Summary OffencesAct 1988

The National Archives "Public Order Act 1986". Retrieved June 23, 2018

Universal Declaration of Human Rights UDHR

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	พันตำรวจเอกหญิง พวงผกา มุ่งดี
วัน เดือน ปีเกิด	12 กรกฎาคม 2519
สถานที่เกิด	ลำปาง
ประวัติการศึกษา	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปี 2554</li> <li>2. ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีการศึกษา 2548</li> <li>3. ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2551</li> <li>4. ปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต สถาบันราชภัฏลำปาง ปีการศึกษา 2542</li> <li>5. ปริญญาตรีเศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2542</li> </ol>
สถานที่ทำงาน	ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 5
ตำแหน่ง	อาจารย์ (สบ 4) กลุ่มงานอาจารย์

