

## สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ



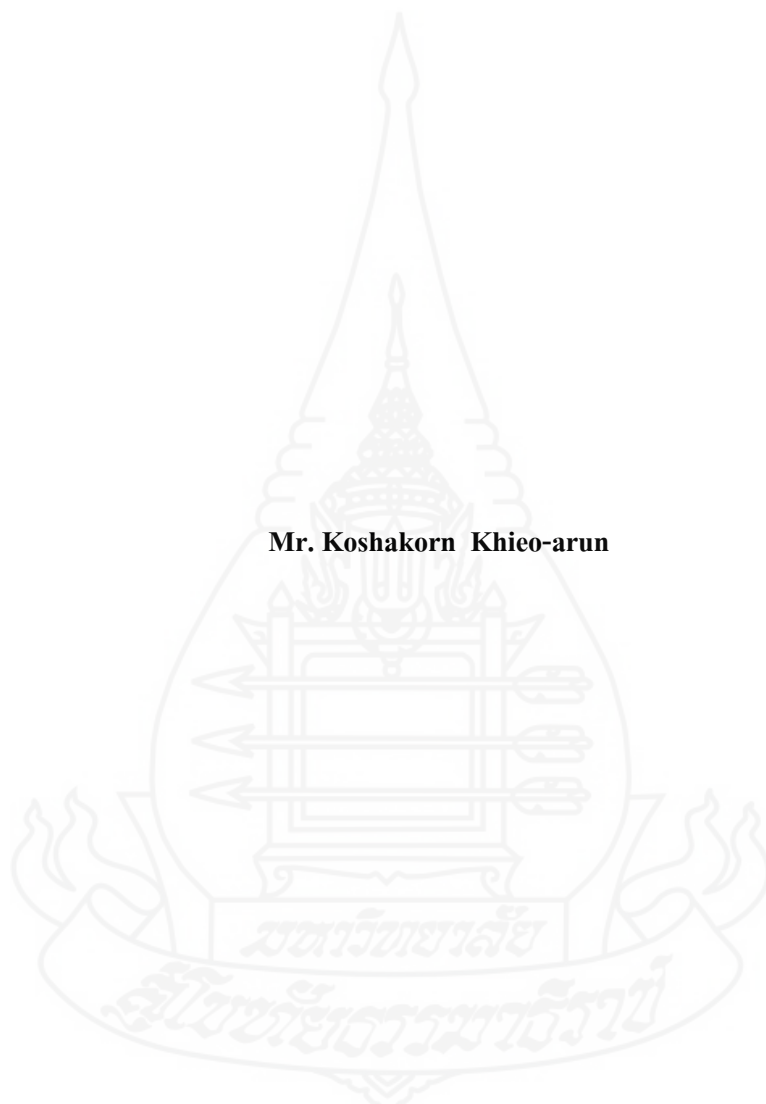
นายกชกร เจียวอรุณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

# **People's Right and Freedom of Assembly**

**Mr. Koshakorn Khieo-arun**



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อวิทยานิพนธ์ สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ  
ชื่อและนามสกุล นายกชกร เขียวอรุณ  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม  
2. อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2555

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. รุ่งติกร อุปพงษ์)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

กรรมการ

(อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิศวรธรรานนท์)

**ชื่อวิทยานิพนธ์** สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ

**ผู้วิจัย** นายกชกร เขียวอรุณ **รหัสนักศึกษา** 2524003577 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม (2) อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2554

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้น มุ่งที่จะศึกษาเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนชาวไทยโดยเฉพาะ ด้วยการชุมนุมที่ผ่านมาในระยะ 6-7 ปีมานี้ เป็นการชุมนุมที่สร้างความสับสน ไม่เข้าใจแก่ประชาชนทั่วไป เพราะเป็นการชุมนุมที่ละเมิดกฎหมายสร้างความเดือดร้อน โดยเน้นศึกษาที่ใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม สิทธิเสรีภาพการชุมนุมทั้งในประเทศไทยและของต่างประเทศเพื่อมาวิเคราะห์หาจุดร่วมสำหรับการร่างพระราชบัญญัติที่จะมาจัดการกับการชุมนุมในประเทศไทย

การศึกษานี้มีกระบวนการ โดยการสืบค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ หลักกฎหมาย เพื่อมาศึกษาและวิเคราะห์ห่อออกมาเป็นความคิดที่เราต้องการ โดยมีสมมติฐานของการศึกษาเป็นหลัก เพื่อเป็นแนวทางในการสรุปหาความรู้ใหม่ที่เป็นบทสรุปของวิทยานิพนธ์

จากการศึกษาข้อมูลนั้นสรุปได้ว่าสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนไทยมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ล่าสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตราที่ 63 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศ อยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” ในเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายต้องการให้มีการชุมนุมโดยสงบ ไม่สร้างความเดือดร้อนให้ใคร ชุมนุมได้เสรีตามที่ต้องการ แต่ประชาชนทั่วไปกลับสร้างความเดือดร้อนไปทั่ว ด้วยการชุมนุมที่ละเมิดกฎหมาย เช่น การปิดถนน การยึดสถานที่ราชการ การเผาศูนย์การค้า เป็นต้น

การใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะมีปัญหาเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะมาจัดการกับการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ต่างก็ใช้กฎหมายคนละฉบับเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนทางการใช้กฎหมาย แต่เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดการการชุมนุมสาธารณะก็ติดขัดปัญหาความล่าช้าและความไม่เห็นด้วยต่าง ๆ ตามมา การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยจึงเป็นการใช้ตามรัฐธรรมนูญที่ดีความเข้าใจตนเอง ใช้สิทธิจนไปละเมิดและสร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนทั่วไป ผู้ที่มีอำนาจต่างก็สนับสนุนการใช้สิทธิที่ละเมิดกฎหมายถ้าการชุมนุมนั้นสนับสนุนตนเองและถ้าการชุมนุมมาเพื่อค้านตนเองก็จะใช้กฎหมายต่างๆ เพื่อยุติการชุมนุมและผลจึงตกมาที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีการฟ้องร้องนำคดีขึ้นสู่ศาลมาก ก่อให้เกิดกระแสการไม่เข้าใจในสิทธิเสรีภาพการปฏิบัติการของประชาชนชาวไทยที่ต้องการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะในปัจจุบัน

**คำสำคัญ :** สิทธิและเสรีภาพ การชุมนุมทางการเมือง ที่สาธารณะ ละเมิดกฎหมาย การชุมนุมโดยสงบ



**Thesis title :** People's Right and Freedom of Assembly

**Researcher:** Mr.Koshakorn Khieo-arun **ID:** 2524003577 **Degree :** Master of Law;

**Thesis advisors :** (1) Dr. Panumas Khutngaongamm, Assistant Professor; (2) Ms. Siriphan Polrob;

**Academic year :** 2011

### Abstract

This study, "People's Right and Freedom of Assembly," aimed to investigate the right and freedom of assembly of the Thai people in particular because the people's assemblies in the past six to seven years caused confusion and misunderstanding to the general public. Besides, those assemblies violated laws and caused a great deal of trouble to the people. This study focused on the exercise of the right and freedom of assembly in public places, related laws on assemblies, and freedom of assembly in Thailand and in other countries. The obtained information was analyzed to find effective ways for drafting a bill on controlling any unlawful public assembly in Thailand.

The study was done through collecting of relevant information from several theses, research works, articles, and principles of law, which was analyzed based on the hypothesis of the study and then new knowledge obtained was summed up as the result of the study.

It can be concluded that the right and freedom of assembly of the people in Thailand has been stated in every constitution of Thailand. According to the most recent constitution, Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), quoted Article 63 says, "A person shall enjoy the liberty to assemble peacefully and without arms. The restriction on such liberty under paragraph one shall not be imposed, except by virtue of the provision of law in the case of public assembling and for securing public convenience in the use of public places or for maintaining public order during the time when the country is in a state of war, or when a state of emergency or martial law is declared." It is obvious that the constitution drafting committee intended to provide people with the right and freedom to assemble peacefully without causing any difficulty to the public. However, in reality, people's gatherings in public places caused a lot of trouble to other people and violated laws, for example, by blocking major roads, obstructing key state offices and setting some leading shopping malls on fire.

It is clearly seen that without a specific law to deal with public rallies of any kind, a lot of problems occurred when controlling people's gatherings in public places. In fact, problems took place when concerned officers used different laws to deal with the protestors. When a draft bill on public assembly was proposed to the Parliament for consideration, it was delayed by several comments and disapproval. Consequently, people exercised their right and freedom of assembly by interpreting the intention of the law to suit their interests. This resulted in violating laws and causing difficulty to other people. Worse than that, powerful authorities supported those violations if the assembly was for their own benefits; but if not so, they tried in every effort to bar that public assembly. As a result, some assembly cases have been sued in a law court. Thai people are eventually confused about how to exercise their constitutional right and freedom of assembly when they want to assemble in public places for some reasons.

**Keywords :** Rights and freedoms. Political gatherings, public law and peaceful assembly.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยการชี้แนวทางและสนับสนุนจากคณาจารย์และบุคลากรจากกองบริการการศึกษาที่เกี่ยวข้องและสาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม ที่ให้กำลังใจทุกครั้งยามที่ข้าพเจ้าท้อแท้กับวิทยานิพนธ์เล่มแรกของชีวิต รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ที่แนะแนวทางอย่างเป็นทางการและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งและอาจารย์วรณาริ สิงโต จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ช่วยคิดหัวข้อและให้คำปรึกษาทุกเวลา

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์บุญมัน ธนาสุภวัฒน์ จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ที่ชี้ทางแรกให้ข้าพเจ้าในการจัดทำครั้งแรกและสอบถามทุกครั้งด้วยความห่วงใย คุณสินี กะวิ ผู้อำนวยการกองบริการการศึกษา พี่อืด และป๊าๆทุกคนในหน่วยงานที่คอยกระตุ้นเตือนให้ขยันเพื่อจะได้สำเร็จการศึกษาเร็วๆ

ขอขอบคุณหอสมุดปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และศูนย์ลำปาง ศูนย์รวมความรู้ที่ “ค้นอะไรก็เจอ” และห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอขอบคุณเพื่อนๆ น้องๆ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ทุกคนที่ลุ้นและเชียร์ให้ข้าพเจ้าจบเร็วๆ เพื่อจะได้มาสร้างมหาวิทยาลัยยุคใหม่ด้วยกัน โดยเฉพาะเพื่อนร่วมงาน น้องเก่ง น้องเฟิร์น น้องเอื้อง ที่ไม่บ่นเลยเวลาหัวหน้างานนั่งทำแต่วิทยานิพนธ์จนลืมตรวจงานไปบ้าง

ขอขอบคุณ คุณวนิดา เชื้อผู้ดี ภรรยาของข้าพเจ้าที่เป็นกำลังใจให้พร้อมกับคำถามว่า เครียดกับวิทยานิพนธ์หรือเปล่าและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา

เหนือสิ่งอื่นใด ขอขอบพระคุณ ครอบครัวเขียวอรุณ ของข้าพเจ้าโดยเฉพาะ พ่อรังเขียวอรุณ ที่อยู่บนสวรรค์และแม่สาคร เขียวอรุณ ที่ยังอยู่ด้วยกัน คงนั่งยิ้มอยู่ว่า ลูกคนนี้หายสงสัยหรือยังว่าทำไมพ่อกับแม่ต้องนั่งอ่านหนังสือหลายๆและตึกๆคั่นๆเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ ซึ่งลูกคนนี้ยังห่างไกลเหลือเกินและขอขอบคุณพี่ๆทุกคนในครอบครัวที่ถามว่า เรียนจบหรือยัง

สิ่งสุดท้ายขอให้ประเทศไทยสงบ ร่มเย็น มีอารยะ เหมือนประเทศที่สงบทั่วไป คุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยบ้าง ไม่มากก็น้อยหรือไม่มีเลยก็คงอยู่กับการพิจารณาของท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียน ขอน้อมรับและขออภัยแต่เพียงผู้เดียว

นายกชกร เขียวอรุณ

มีนาคม 2555

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา .....	4
3. สมมติฐานการศึกษา .....	4
4. วิธีดำเนินการศึกษา .....	4
5. ขอบเขตการศึกษา .....	4
6. นิยามศัพท์เฉพาะ .....	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
บทนำ .....	6
1. แนวคิดและหลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ .....	9
2. หลักและแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ .....	10
2.1 ความหมายของสิทธิ .....	10
2.2 ความหมายของเสรีภาพ .....	12
3. หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ .....	14
3.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	14
3.2 หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ .....	14
3.3 หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพ .....	14
3.4 สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น .....	14
3.5 การเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ .....	15
3.6 ศีลธรรมอันดีของประชาชน .....	15
4. ภาระหน้าที่ของรัฐต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน .....	15
4.1 หน้าที่ในการเคารพ .....	15
4.2 หน้าที่ในการปกป้อง .....	15
4.3 หน้าที่ในการทำให้เป็นจริง .....	15

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.ประเภทของสิทธิเสรีภาพ.....	16
5.1 การแบ่งสิทธิเสรีภาพโดยดูว่าใครเป็นเจ้าของสิทธิและเสรีภาพ .....	16
5.1.1 สิทธิมนุษยชน .....	16
5.1.2 สิทธิพลเมือง.....	16
5.2 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูตรงหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน.....	17
5.2.1 สิทธิเสรีภาพในการที่ปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐ.....	17
5.2.2 สิทธิเสรีภาพที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการ .....	17
5.2.3 สิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมฯ.....	18
5.3 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจากเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพ.....	18
5.3.1 สิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป .....	18
5.3.2 สิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ.....	18
5.3.3 สิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของกฎหมาย.....	19
6.ความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชน .....	19
6.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน .....	19
6.2 ขอบเขตของมนุษยชน .....	20
6.3 สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกฯ .....	20
6.3.1 สิทธิพลเมือง .....	20
6.3.2 สิทธิทางการเมือง.....	20
6.3.3 สิทธิทางเศรษฐกิจ.....	20
6.3.4 สิทธิทางการศึกษา.....	20
6.3.4 สิทธิทางวัฒนธรรม.....	21
6.4 ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน .....	21
7.หลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	23
7.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	23
7.2 สารัตถะเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	24
7.2.1 สิทธิในชีวิตร่างกาย.....	24
7.2.2 สิทธิในความเสมอภาค.....	24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
8. แนวคิด ความหมาย และพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	25
8.1 ความหมายของสิทธิเสรีภาพ .....	25
8.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ .....	26
8.2.1 สิทธิและเสรีภาพตามเนื้อหา.....	26
8.2.2 สิทธิและเสรีภาพตามการกำเนิด.....	26
8.2.3 สิทธิและเสรีภาพตามอากรที่ใช้.....	27
8.2.4 ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	28
9. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	28
9.1 รูปแบบของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	28
9.2 กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำของฝ่ายบริหาร.....	29
10. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.....	31
10.1 สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง.....	31
10.2 สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองกับเสรีภาพของพลเมือง.....	32
10.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองกับสิทธิมนุษยชน.....	33
11. กฎเกณฑ์การจำกัดเสรีภาพ.....	35
11.1 ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น.....	36
11.2 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ.....	36
11.3 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น.....	37
12. ที่มาและเนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง.....	37
12.1 ที่มาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง.....	37
12.2 เนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง.....	39
12.2.1 การรับรองสิทธิมนุษยชน.....	39
12.2.2 การรับรองสิทธิของพลเมือง.....	40
12.2.3 การรับรองหลักการขององค์กรทางการเมือง.....	41
12.3 คำนิยามศัพท์ของคำประกาศ.....	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
13. ปฎิญาสาทลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน .....	44
13.1 หลักการและเนื้อหาสำคัญของปฎิญาสาทล .....	44
13.2 ลักษณะเด่นของปฎิญาสาทล .....	46
13.3 ขอบเขตของคำปฎิญา .....	48
14. ความหมาย ที่มา และแนวคิดของรัฐธรรมนูญ .....	49
14.1 ความหมายและที่มาของรัฐธรรมนูญ .....	49
14.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	49
14.1.2 ที่มาของรัฐธรรมนูญ.....	49
14.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน .....	51
14.2.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	51
14.2.2 บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ.....	52
14.2.3 ความเสมอภาค.....	53
14.2.4 เสรีภาพการชุมนุมและการสมาคม .....	54
14.3 แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ .....	55
14.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	55
14.3.2 ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	57
14.4 กรณีศึกษาการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540.....	58
14.5 สิทธิการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 .....	60
14.6 หลักการใช้และจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย- พ.ศ.2550 .....	63
14.6.1 การใช้สิทธิเสรีและเสรีภาพตามมาตรา 28.....	64
14.6.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.....	66
14.7 หลักการใช้และจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 63 .....	69
14.7.1 การใช้สิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคแรก.....	69
14.7.2 การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรค 2.....	71

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
15. แนวคิดเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะ .....	73
15.1 ความหมายของการชุมนุมในที่สาธารณะ .....	73
15.2 ประเภทของการชุมนุม .....	74
15.2.1 การชุมนุมในที่สาธารณะ .....	74
15.2.2 การชุมนุมในที่รโหฐาน .....	75
15.3 หลักทั่วไปของเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ .....	75
15.4 คำจำกัดความของ “การชุมนุมในที่สาธารณะ” .....	76
15.5 การชุมนุม เคลื่อนขบวนที่เป็นข้อยกเว้น .....	78
15.6 หลักทั่วไป 6 ประการของการชุมนุมในที่สาธารณะ .....	79
16. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	81
16.1 วินิจ เจริญชัยยง ได้ศึกษาเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” .....	81
16.2 ธีระวัฒน์ มอนโรสง ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” พุทธศักราช 2540 ของนักเรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นครราชสีมา” .....	81
16.3 นริศรา กาญจนอุดม ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้ ทัศนคติ และแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง” .....	82
16.4 วารุณี วัฒนประดิษฐ์ ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” .....	83
16.5 พอหทัย สิทธิยศ ได้ศึกษาเรื่อง “การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966” .....	85



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 หลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศ	
ความนำ.....	86
1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966.....	87
2. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศในทวีปยุโรป	
ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา.....	90
2.1 ประเทศอังกฤษ.....	90
2.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	98
2.2.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์.....	99
2.2.2 รัฐควีนแลนด์.....	99
2.3 ประเทศฝรั่งเศส.....	104
2.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุม.....	105
2.3.2 การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	105
2.3.3 บทกำหนดโทษเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	106
2.4 ประเทศเยอรมัน.....	112
2.4.1 ความหมายของคำว่า “การชุมนุม”.....	112
2.4.2 ประเภทของการชุมนุม.....	113
2.4.3 โครงสร้างรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมฯ.....	114
2.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	120
2.5.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ.....	120
2.5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฯ.....	121
3. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประเทศในทวีปเอเชีย.....	124
3.1 ประเทศเกาหลี.....	124
3.2 ประเทศญี่ปุ่น.....	128
3.3 ประเทศจีน.....	129
3.3.1 โครงสร้างกฎหมาย.....	130
3.3.2 บททั่วไป.....	130
3.3.3 การขออนุญาตและการอนุญาต.....	131



## สารบัญ (ต่อ)

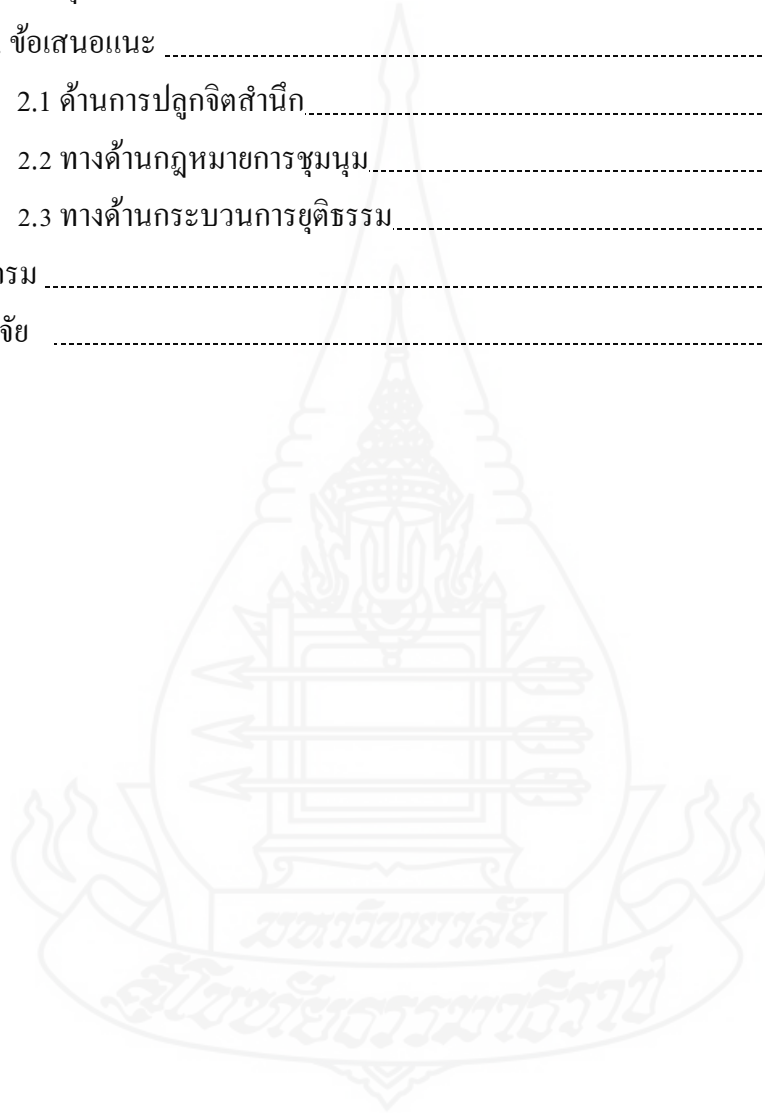
	หน้า
3.3.4 กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด.....	132
3.3.5 การจัดชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง.....	134
3.3.6 ความรับผิดชอบ.....	134
4. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.....	137
ความนำ.....	137
4.1 ประเทศเมียนมาร์.....	138
4.2 ประเทศลาว.....	142
4.3 ประเทศมาเลเซีย.....	145
4.4 ประเทศสิงคโปร์.....	148
4.5 ประเทศกัมพูชา.....	157
5. สรุปหลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนใน ต่างประเทศ.....	160
6. ตารางสรุปกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ในต่างประเทศ.....	163
บทที่ 4 หลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ของประชาชนในประเทศไทย.....	166
1. กฎหมายดูแลความมั่นคงสงบเรียบร้อย.....	167
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2550.....	167
1.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551.....	170
1.3 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.....	171
1.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.....	172
1.5 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530.....	173
1.6 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม พ.ศ.2490.....	174
1.7 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551.....	175
1.8 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.....	177
1.9 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457.....	178
1.10 แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ.....	179

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. กฎหมายสนับสนุนช่วยเหลือสวัสดิภาพประชาชน.....	182
2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและสาธารณภัย พ.ศ.2550.....	182
2.2 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493.....	183
2.3 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522.....	184
2.4 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551.....	185
2.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535.....	185
3. กฎหมายเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ	
3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	188
3.2 ประมวลกฎหมายอาญา.....	189
3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะบทบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนและการใช้ อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ.....	193
3.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550.....	194
3.5 พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	196
3.6 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....	198
3.6.1 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างฯ.....	199
3.6.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ.....	200
3.6.3 ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	201
3.6.4 กระทรวงยุติธรรม.....	203
3.6.5 สำนักงานอัยการสูงสุด.....	203
3.6.6 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.....	204
3.6.7 กรุงเทพมหานคร.....	204
3.6.8 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจ พิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	205
4. สรุปบทที่ 4 กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะในประเทศไทย.....	220

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปการศึกษาและข้อเสนอแนะ .....	221
1. บทสรุป.....	221
2. ข้อเสนอแนะ .....	223
2.1 ด้านการปลูกจิตสำนึก.....	223
2.2 ทางด้านกฎหมายการชุมนุม.....	223
2.3 ทางด้านกระบวนการยุติธรรม.....	224
บรรณานุกรม .....	249
ประวัติผู้วิจัย .....	255



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ทุกคนเมื่อเกิดมาบน โลกใบนี้ย่อมมีเสรีภาพติดตัวมา โดยไม่ต้องมีใครมาบอก หรือมารับรองเสรีภาพ สามารถทำอะไรก็ได้ จะพูด นั่ง เดิน วิ่ง กินอาหาร ฯลฯ แต่เมื่อโตขึ้นและอยู่รวมกันเป็นกลุ่มคน เป็นสังคมแล้วจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็นข้อตกลงให้ทุกคนอยู่กันอย่างสงบ สันติ กฎเกณฑ์นี้เรียกว่า กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายซึ่งมีบ่อเกิดที่มาคือ รัฐธรรมนูญที่เป็นศูนย์รวมของข้อตกลงของสังคม รัฐ หรือประเทศหากประเทศนั้น เป็นนิติรัฐ ประเทศนั้นๆ ต้องปกครองกันด้วยหลักนิติธรรมคือความมีเหตุและผล ศิลธรรม เสรีภาพของประชาชน ความยุติธรรม ความเสมอภาคของประชาชน<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไว้หลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 มาตรา 37 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 42 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 และท้ายสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63<sup>2</sup>

การที่ประชาชนทุกคนได้สิทธิเสรีภาพมาจากรัฐนั้นประชาชนทุกคนต้องเคารพและเชื่อมั่นในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย อย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญ ปี 2540 บัญญัติในมาตรา 44 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามแห่งกฎหมายเฉพาะแห่ง

---

<sup>1</sup> ภาณุมาศ ชัดเงางาม “หลักการ ทฤษฎี การประยุกต์ใช้และพัฒนาการทางนิติศาสตร์” ใน *ประมวลสาระและแนวการสอน ชุติวิชาการอบรมเข้มเสริมประสบการณ์มหาบัณฑิตนิติศาสตร์* หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2553 หน้าที่ 27

<sup>2</sup> นริศรา กาญจนอุดม *ความรู้ ที่คนคิด และแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง* วิทยานิพนธ์ปริญญาวารสารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสื่อสารองค์กร คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 1

การประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญปี 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 63ว่า” บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามแห่งกฎหมายเฉพาะแห่งการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก<sup>4</sup> ซึ่งหมายความว่า ประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพสามารถชุมนุมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่มีการปิดกั้นหรือขัดขวางจากรัฐ ซึ่งเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้นก็มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะบัญญัติไว้โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี<sup>5</sup> กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส<sup>6</sup> กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งศาลการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน<sup>7</sup> เป็นต้น ดังที่กล่าวมาในข้างต้นทุกประเทศต่างก็ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนของตนเองอย่างเต็มที่ แต่ก็ยังมีบ้างที่การชุมนุมในที่สาธารณะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องบางครั้งก็เกิดเป็นการจลาจลหลังจากที่รัฐธรรมนูญปี 2540 เริ่มมีผลใช้บังคับใช้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการขยายสิทธิ เสรีภาพและให้โอกาสแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากฉบับหนึ่ง การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบันเกิดการแบ่งข้าง แบ่งสีเสื้ออันเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมือง การชุมนุมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความวุ่นวายและกระทำผิดกฎหมายตลอดมา และเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549 กลุ่มชุมนุมที่ใช้ชื่อว่า “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” โดยใช้เสื้อสีเหลืองได้ชุมนุมทางการเมืองที่ยึดเข้าม้าน้ำวันเป็นครั้งแรกซึ่งเรียกการชุมนุมครั้ง

<sup>3</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ราชกิจจานุเบกษา 2540 หน้า 10

<sup>4</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา หน้า 17

<sup>5</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี” *วารสารกฎหมายปกครอง* หน้า 69 - 97

<sup>6</sup> ปกิตตา นิภาวรรณ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส” *วารสารกฎหมายปกครอง* หน้า 98 - 105

<sup>7</sup> วรนรี สิงห์โต “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครองตามคำสั่งศาลการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน” *วารสารกฎหมายปกครอง* หน้า 106 - 129

นั่นว่า “การชุมนุมกู่ชาติ” เพื่อกดดันรัฐบาล นายพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร กระทั่งมีการชุมนุมที่ลาภยามาจนถึงรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี กลุ่มชุมนุมได้ใช้ยุทธวิธีการชุมนุมแบบ “ม้วนเด็วจบ” คือการบุกเข้ายึดสนามบินสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมืองก่อความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมหาศาลจนมายุติการชุมนุมเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2551 จนเกิดการยุบพรรคพลังประชาชนเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2551 โดยศาลรัฐธรรมนูญ<sup>8</sup> หลังจากที่ได้มีการตั้งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ขึ้นมาบริหารประเทศได้เกิดเหตุการณ์ที่สะท้อนขวัญประชาชนชาวไทยทั่วประเทศเมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่ใช้ชื่อว่า “กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ” หรือ กลุ่ม นปช. ไล่เสื่อสีแดงได้ชุมนุมกันเพื่อขับไล่รัฐบาลจนเมื่อเกิดการชุมนุมที่ละเมิดกฎหมายจึงเกิดการล้อมปราบหรือที่เรียกว่า “ขอพื้นที่คืน” จนเกิดการจลาจลหรือสงครามการเมือง มีการเผาบ้าน ศูนย์การค้าสร้างความเสียหายในธุรกิจและระบบเศรษฐกิจของไทย

จากที่กล่าวมาทั้ง 2 เหตุการณ์ของกลุ่มผู้ชุมนุมทั้ง 2 กลุ่มที่ยังอยู่ในความทรงจำของคนไทย จะเห็นได้ว่าผู้ที่ชุมนุมในที่สาธารณะทั้งสองนั้นยึดมั่นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะเพียงใด มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน กล่าวได้ว่าการไม่เคารพกฎหมายและการปฏิเสธกฎหมาย การอาศัยคนหมู่มาก คือต้นเหตุสำคัญที่สำคัญที่ลากให้สังคมไทยถึงทางตันทางด้านการเมือง และมีสงครามกลางเมืองดังที่กล่าว<sup>9</sup>

การศึกษาและนำเสนอข้อมูล ข้างเจ้าได้เห็นจากการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นเหตุการณ์จริงในประเทศที่ผ่านมา ทั้งการชุมนุมในช่วงที่อยู่ในการบังคับของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และ 2550 การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งของผู้ที่ชุมนุมทุกกลุ่ม ทุกสีเสื้อที่อ้างว่ารักประชาธิปไตย การละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ที่ตนเองได้รับของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่เกี่ยวข้อง การที่พระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะไม่มีโอกาสเข้าไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เราจึงต้องมาศึกษาว่าประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะมากระดับไหน ตรงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตสร้างความเดือดร้อนแก่สังคมเพียงใด หากไม่มีพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะออกมารองรับการชุมนุมแล้วการชุมนุมขัดกับกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายอาญาอย่างไรบ้าง เจ้าหน้าที่จะใช้กฎหมายอะไรมาจัดการกับการชุมนุมที่ผิดกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>8</sup> นริศรา กาญจนอุดม อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2 หน้า 7

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ “ชำแหละรากแห่งความขัดแย้งกลางสังคมไทยสู่สงครามกลางเมือง” <http://www.pub-law.net> ค้นคืนวันที่ 12 มีนาคม 2554



ชุมนุมมีอะไรบ้าง และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทุกชั้นตอนเพราะแม้ไม่มีคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่การใช้สิทธิเสรีภาพก็ต้องมีกรอบตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วยเช่นกัน

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ
- 2.2 เพื่อศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของประชาชนมีอะไรบ้างและอย่างไร
- 2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

## 3. สมมติฐานการศึกษา

ประชาชนชาวไทยเชื่อมั่นว่าสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ตนเองนั้นมีเสรีภาพกันเต็มที่จนใช้เสรีภาพละเมิดกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ถึงแม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จะตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกแล้วเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในทันที แต่ในทางปฏิบัติประชาชนก็ยังไม่ได้รับและใช้สิทธิเสรีภาพได้ทันทีและเต็มที่ ตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

## 4. วิธีการดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาในเชิงคุณภาพ จากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารจากหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ บทความจากวารสาร นิตยสารต่างๆ ที่มีผู้เชี่ยวชาญกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ คำสั่งจากศาลยุติธรรมในเรื่องการชุมนุม เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริง แนวคิด ทศนคติ โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิธีการเชิงพรรณนา เพื่อจะได้ทราบถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ช่วงที่พันธมิตรชุมนุมขับไล่รัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร, นายสมัคร สุนทรเวช, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550 ช่วงที่ กลุ่ม นปช. ชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พร้อมกับการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางแก้ไขสำหรับการที่ทำให้มีการส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนให้ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและอยู่ในกรอบของกฎหมายที่เน้นสิทธิมนุษยชนให้มากที่สุด

## 5. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ที่การมุ่งศึกษาสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ โดยยกตัวอย่างการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540และ 2550 ว่าประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายหรือไม่ และยกตัวอย่างของเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะว่า เมื่อไม่มีพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างไร ใช้กฎหมายฉบับไหนหรือว่ากระทำไปตามอำเภอใจ รัฐบาลจัดการกับผู้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยมีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ เน้นเปรียบเทียบกับกฎหมายและการชุมนุมของต่างประเทศที่เคยมีบันทึกเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทย เช่น ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นต้น

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

- 6.1 สิทธิเสรีภาพ หมายถึง สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนได้รับตามรัฐธรรมนูญ
- 6.2 ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่เข้าร่วมในการชุมนุมในที่สาธารณะ
- 6.3 การชุมนุม หมายถึง การประชุม การรวมกัน<sup>10</sup>
- 6.4 ที่สาธารณะ หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินเฉพาะที่เป็นทรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันและให้รวมถึงถนนด้วย<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 หน้า 273

<sup>11</sup> วิกิพีเดีย บัญญัติ พจนานุกรมรวมกฎหมายไทย รวมสารบัญ 2527 หน้า 291



6.5 ที่สาธารณะ หมายถึงที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่<sup>12</sup>

6.6 การชุมนุมในที่สาธารณะ หมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 7.1 ได้ทราบถึงสิทธิ เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน
- 7.2 ได้ทราบสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนมีอะไรบ้างและอย่างไร ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ
- 7.3 สามารถนำผลสรุปการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางและความรู้ในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะที่เหมาะสมกับประชาชนและสังคมไทย

---

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา หนังสือ และงานวิจัยที่เพื่อนำมาเป็นหลักทางวิชาการและข้อมูลในการอ้างอิงสนับสนุนการศึกษาของข้าพเจ้าโดยมีหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและหลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ
2. หลักและแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ
  - 2.1 ความหมายของ “สิทธิ”
  - 2.2 ความหมายของเสรีภาพ
3. หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ
4. ภาระหน้าที่หลักของรัฐต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน
5. ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ
  - 5.1 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูว่า ใครเป็นเจ้าของสิทธิและเสรีภาพ
  - 5.2 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจากหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน
  - 5.3 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจาก เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
6. ความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชน
  - 6.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน
  - 6.2 ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน
7. หลักพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
  - 7.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
  - 7.2 สาระต้อันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
8. แนวคิด ความหมาย และพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
  - 8.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ
  - 8.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

## 9. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

- 9.1 รูปแบบของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการ
- 9.2 กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหาร

## 10. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

- 10.1 สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง
- 10.2 สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองอันเป็นสิทธิพลเมือง
- 10.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองกับสิทธิมนุษยชน

## 11. กฎเกณฑ์การคุ้มครองและจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

- 11.1 ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น
- 11.2 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ
- 11.3 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น

## 12. ที่มาและเนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

- 12.1 ที่มาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง
- 12.2 เนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง
- 12.3 นิยามศัพท์ของคำประกาศ

## 13. ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน

- 13.1 หลักการและเนื้อหาที่สำคัญของปริญญาสาเกล้า
- 13.2 ลักษณะเด่นของปริญญาสาเกล้า
- 13.3 ขอบเขตของคำปริญญาสาเกล้า

## 14. ความหมาย ที่มา และแนวคิดของรัฐธรรมนูญ

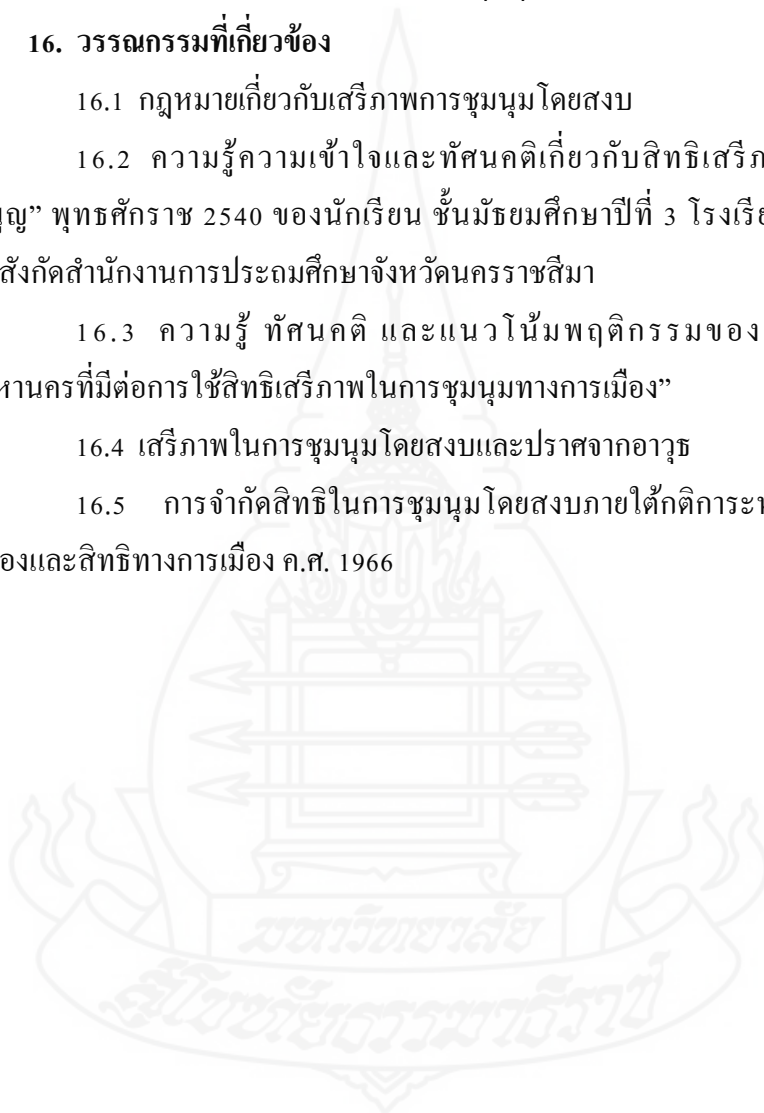
- 14.1 ความหมาย และที่มาของรัฐธรรมนูญ
- 14.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- 14.3 แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ
- 14.4 กรณีศึกษาการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ 2540
- 14.5 สิทธิการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
- 14.6 หลักการใช้และจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550
- 14.7 หลักการใช้และจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ตามมาตรา 63

## 15. แนวคิดเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะ

- 15.1 ความหมายของการชุมนุมในที่สาธารณะ
- 15.2 ประเภทของการชุมนุม
- 15.3 การชุมนุมและเคลื่อนขบวนที่เป็นข้อยกเว้น
- 15.4 หลักทั่วไป 6 ประการของการชุมนุมในที่สาธารณะ

## 16. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

- 16.1 กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ
- 16.2 ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” พุทธศักราช 2540 ของนักเรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา
- 16.3 ความรู้ ทัศนคติ และแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง”
- 16.4 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- 16.5 การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966



## แนวคิดและหลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ

### 1. แนวคิดและหลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ

แนวความคิดเรื่องของสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก โดย อริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์”<sup>13</sup> โดยแนวความคิดนี้ถือว่า มนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์ ได้แก่ แนวความคิดของโทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ.1588-1679) เชื่อว่า มนุษย์แต่ละคนควรสละเสรีภาพเสียเพื่อความสงบสุข และทำสัญญา (ที่เรียกว่า Leviathan อันเป็นชื่อเดียวกับชื่อหนังสือของฮอบบส์ที่กล่าวถึงทฤษฎีนี้) ให้รัฐเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเพื่อรักษาความสงบของสังคม<sup>14</sup>

แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อก (John Locke ค.ศ.1632-1704) ซึ่งมีแนวความคิดที่แตกต่างกับฮอบบส์ คือ ล็อกเชื่อว่ามนุษย์เรานั้นมีธรรมชาติที่รักสงบ มีจิตใจดีงามช่วยเหลือกัน แต่ความที่มนุษย์เราแต่ละคนมีเสรีภาพตามธรรมชาติอันเท่าเทียมกันนั่นเอง ทำให้ไม่มีสภาพบังคับระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันจึงเกิดความขัดแย้งและไม่มั่นคงปลอดภัย มนุษย์จึงได้เข้ามาสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับตนเองเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิ และ โอนสิทธิในการบังคับกันนี้ไว้ให้แก่สังคมเป็นผู้อำนาจนี้ผู้เดียว ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความต้องการความมั่นคงในทางทรัพย์สินและความปลอดภัยของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ไม่ได้สละเสรีภาพทั้งหมดให้สังคม แต่เป็นการสละเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน แต่มนุษย์ยังคงมีเสรีภาพอื่นๆ อยู่<sup>15</sup>

แนวความคิดที่ว่า มนุษย์สละเสรีภาพของตนเพื่อความมั่นคงและผาสุกของสังคม ก็มี การพัฒนาไปสู่แนวความคิดเรื่องของอำนาจรัฐ ซึ่งปรากฏในทฤษฎีสัญญาประชาคมของ จอง ฌาค รุสโซ (Jean Jacques Rousseau ค.ศ.1712-1778) กล่าวว่ามนุษย์ทุกคนอยู่อย่างมีอิสระเสรี มีความเท่าเทียมกัน ต่อมนุษย์แต่ละคนได้มารวมตัวกันเข้าโดยสมัครใจเป็นสังคมนั้นมารวมตัวกันมอบอำนาจ

<sup>13</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2544 หน้า 34

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม หน้า 26

<sup>15</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เฟิงอ้าง หน้า 46 -47

อันเป็นของตนไว้แก่สังคมหรือ “รัฐ” ดังนั้น “รัฐ” คือ อำนาจอธิปไตยอันมาจากประชาชนทุกคน โดยต่างยินยอมพร้อมใจมอบอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดอันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมมิใช่ของคนใดคนหนึ่งและสมาชิกแต่ละคนจึงเท่ากับเชื่อฟังตนเองซึ่งใน “อำนาจ” อันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนี้จึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันที่สูงสุด ซึ่งรัฐสโซได้ เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคน ขึ้นว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาให้หมด” ซึ่งสังคมภายหลังจากมีสัญญาประชาคมดังกล่าวแล้ว จะเป็นสังคมอิสระเสรีภาพ เสรีภาพ เพราะแต่ละคนย่อมสละเสรีภาพให้ทุกคน จึงมีผลเท่ากับตัวเองเชื่อฟังตัวเองและแต่ละคนต่างสละสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่ทุกคน ดังนั้นแต่ละคนจึงได้รับในสิ่งที่ตนสละ<sup>16</sup>

## 2. หลักและแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

### 2.1 ความหมายของ “สิทธิ”

ในวงวิชาการกฎหมายไทยได้มีผู้รู้ได้อธิบายความหมายของ “สิทธิ” ไว้มาก ที่สำคัญที่นำมากล่าวในที่นี้คือ

สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>17</sup>นิยามว่า “สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้”

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า สิทธิในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถใช้ปรับใช้ได้กับทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ว่ามีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” อันเป็นแนวคิดของ Willensmact และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวคิดของ Jhering<sup>18</sup>

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 55 - 57

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548 หน้า 45

<sup>18</sup> หยุด แสงอุทัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพมหานคร ประกายพริก 2545 หน้า 225-226

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ มีความเห็นในเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์หรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย”<sup>19</sup>

อุดม รัฐอมฤต และคณะให้ความเห็นว่า “สิทธิ” หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินบุคคลอื่น หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน”<sup>20</sup>

บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์การของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน”<sup>21</sup>

จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า สิทธิมีลักษณะสำคัญที่ตรงกันหลายประการได้แก่

1) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนตนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง

2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต่อเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สิน) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อทรัพย์อันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการ หรือไม่กระทำการใดๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณีแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธิ กล่าวคือในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

3) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรับได้ ก็ต่อเมื่อมี

<sup>19</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2543 หน้า 22

<sup>20</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 หน้า 86

<sup>21</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพมหานคร วิทยุชน หน้า 47



กฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่งบุคคลมีสิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถกระทำนิติกรรมได้นั้น ก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่กฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจน หรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นชัดเจนว่า จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และคำที่พูดกันจนคิดไปว่าเป็นคำที่ต่อกับคำว่าสิทธินั้นคือ “เสรีภาพ” ซึ่งความจริงแล้วเป็นคำที่แยกส่วนกัน จึงควรที่จะมาศึกษาต่อเนื่องกับคำว่าสิทธิว่าแท้ที่จริงมีความหมายอย่างไรเกี่ยวข้องกับ “สิทธิ” แค่นั้น

## 2.2 ความหมายของเสรีภาพ

คำว่า “เสรีภาพ” เป็นคำที่เป็นหลักในงานศึกษาของข้าพเจ้าในเรื่องนี้ด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนชาวไทยนั้น มักจะกล่าวอ้างว่าตนมี “เสรีภาพ” ในการชุมนุม เพราะเป็นประชาชนเหมือนกัน ฉะนั้นจึงควรมาศึกษาความหมายของ “เสรีภาพ” ให้ชัดเจน มีผู้รู้ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” ไว้มากเช่นเดียวกัน ที่สำคัญนำมากล่าวในที่นี้ ได้แก่

บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายว่า เสรีภาพ คือ อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล<sup>22</sup>

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ มีความเห็นในเรื่อง “เสรีภาพ” นี้ว่า หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ”<sup>23</sup>

อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นในเรื่อง “เสรีภาพ” ว่า หมายถึง “สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง ไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ”<sup>24</sup>

กล่าวโดยสรุป “เสรีภาพ” หมายถึง การที่บุคคลจะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด โดยสมัครใจอันปราศจากการบังคับหรืออยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่นหรือรัฐ โดยในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความคิดเห็นเสริมกับคำกล่าวอ้างของผู้รู้ว่า “เสรีภาพ ต้องเป็นการใช้ที่ไม่ทำผู้อื่นเดือดร้อนการใช้เสรีภาพของมนุษย์ หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สมควรที่รัฐหรือสังคม

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* สถาบันพระปกเกล้า 2543 หน้า 4

<sup>23</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2543 หน้า 22

<sup>24</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28* หน้า 87



ข้อมหาจุคในการที่จะตกลงร่วมกันว่าการใช้เสรีภาพต้องไม่ให้ผู้อื่นเดือดร้อนในการมีเสรีภาพของเรา”

### “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความเห็นว่า การใช้คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ในภาษาพูดมักจะใช้ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอยู่เสมอ เช่น เรามักจะพูดกันว่า “ผมมีสิทธิที่จะเดินทาง” แต่ความหมายที่ถูกตั้งในทางกฎหมายแล้วจะต้องกล่าวว่า “ผมมีเสรีภาพที่จะเดินทาง” เพราะหากกล่าวว่า “ผมมีสิทธิที่จะเดินทาง” ความหมายจะเปลี่ยนไปทันทีคือ จะมีความหมายว่า สิทธิในการเดินทางดังกล่าวนั้น ข้อมก่อก่อให้เกิดอำนาจในการเรียกร้องต่อบุคคลอื่นหรือก่อก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะต้องมาจัดให้เราเดินทางด้วย แต่ถ้าหากกล่าวว่า “ผมมีเสรีภาพที่จะเดินทาง” คำพูดนี้ จะมีความหมายว่า ผมมีอำนาจเหนือตนเองในการตัดสินใจว่าจะเดินทางหรือไม่ โดยการตัดสินใจนั้นจะต้องไม่ถูกบังคับหรือครอบงำจากบุคคลอื่น แต่ไม่ก่อก่อหน้าที่ให้ใครต้องมาจัดให้ผู้พูดเดินทาง

ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” จึงอยู่ที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น<sup>25</sup>

สมคิด ไพฑูริย์<sup>26</sup> อธิบายว่า สิทธิและเสรีภาพนั้น มีความแตกต่างกันอยู่ที่สิทธิเป็นประโยชน์เรื่องที่บุคคลชอบที่จะเรียกร้องเอาจากบุคคลอื่น หากการเรียกร้องนั้นเป็นการเรียกร้องเอาแก่บุคคลทั่วไปหรือปัจเจกชน ก็เป็นสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิทางแพ่ง ถ้าการเรียกร้องประโยชน์นั้นเป็นการเรียกร้องเอาจากรัฐ สิทธินั้นก็จะเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือหากพิจารณาถึงวิธีการ สิทธินั้นเป็นสิ่งที่ต้อง “ใช้” เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้อื่นชำระหนี้ทางแพ่ง หรือสิทธิในการเลือกตั้งแสดงเจตนาธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่จะเห็นว่าผู้ทรงสิทธินั้นจะต้องดำเนินการบางประการเพื่อใช้สิทธินั้น

ส่วนเสรีภาพนั้น คือ ประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใดๆ โดยไม่ถูกบังคับหรืออยู่ภายใต้อำណัติ อันเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้อง หรือดำเนินการเพื่อใช้ แต่เสรีภาพนั้นจะส่งผลให้บุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการอยู่แล้วตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่

<sup>25</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ อังแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 5

<sup>26</sup> สมคิด ไพฑูริย์ อังแล้ว เจริญธรรมที่ 1 หน้า 47 - 48

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะเรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือเสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะ “เรียกร้อง” มิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพนั้นได้ และหากมีการลิดรอนเสรีภาพ ผู้ทรงเสรีภาพก็ย่อมมีสิทธิในการร้องขอหรือเยียวยาเพื่อให้ยุติการลิดรอนเสรีภาพนั้น

ตัวอย่างของเสรีภาพ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนาบุคคลไม่จำเป็นต้องดำเนินการเรียกร้องหรือกระทำการใดๆ ทั้งสิ้น ก็ชอบที่จะนับถือศาสนา นิยายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และสามารถปฏิบัติกิจตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้ตราบใดที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

เมื่อสิทธิและเสรีภาพมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันโดยใกล้ชิดเช่นนี้เอง ทำให้ส่วนใหญ่แล้วเรามักจะพิจารณา หรือศึกษาสิทธิและเสรีภาพนี้ไปควบคู่กัน และมักจะเรียกไปโดยรวมกันเป็นคำเดียวกันว่า “สิทธิและเสรีภาพ”

### 3. หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ

3.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือคุณค่าที่ติดตัวมาด้วยความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ขึ้นอยู่กับความเป็นมนุษย์เท่านั้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขอื่นใด เช่น เพศ เชื้อชาติ ศาสนา สีผิว เผ่าพันธุ์ ภาษา ความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ในฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น จึงถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าในตัวของตัวเองที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้เพื่อให้มนุษย์สามารถพัฒนาเสรีภาพของตนได้โดยอิสระ<sup>27</sup>

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นรากฐานของสิทธิเสรีภาพทั้งปวงในการกำหนดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ<sup>28</sup>

3.2 หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิเสรีภาพ เพราะเป็นการยืนยันถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่ไม่แตกต่างกันของมนุษย์ทุกคน และเป็น

<sup>27</sup> บรรเจิด สิงคนดี การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หน้า 106 - 160

<sup>28</sup> เฟ็งอั้ง หน้า 170 - 171

หลักประกันให้ทุกคนได้เข้าถึงหรือได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเป็นจริงได้ ดังนั้นหลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อ ผู้ที่มี สาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้ แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค ขึ้นได้

**3.3 หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพ** โดยทั่วไปแล้ว รัฐสามารถจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพ ของประชาชน แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพ จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญสองประการ คือ การ จำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องกำหนดเป็นกฎหมายไม่ใช่เป็นการกระทำตามอำเภอใจ และจะต้อง มีเหตุจำเป็นเพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม ความปลอดภัยของประชาชน ศีลธรรมของประชาชน หรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

**3.4 สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น** การใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของ บุคคลอื่น เช่น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยล่วงละเมิดต่อสิทธิในเกียรติยศและ ชื่อเสียงของบุคคลอื่น รัฐย่อมมีอำนาจจะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพได้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลอื่น โดยรัฐอาจจะใช้มาตรการทั้งทางบริหาร การออกกฎหมาย หรือตุลาการเพื่อป้องกัน หรือเยียวยาสิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ

**3.5 การเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ** การใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อ รัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เปลี่ยนแปลงการ ปกครองจากรบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นระบอบประธานาธิบดี และการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อให้ได้อำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่ไม่ได้กำหนดไว้ตาม รัฐธรรมนูญเช่น การใช้เสรีภาพแสดงความคิดเห็นเพื่อเรียกร้องกลุ่มบุคคลให้ยึดอำนาจการปกครอง แทนที่จะใช้วิธีการเลือกตั้ง

**3.6 ศีลธรรมอันดีของประชาชน** การใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของ ประชาชนหมายถึงการใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อจริยธรรมทางสังคมที่คนส่วนใหญ่ยึดถือปฏิบัติ ร่วมกัน เช่น การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในการเผยแพร่ภาพลามกอนาจาร การโฆษณาขายตัวทาง สื่อมวลชน<sup>29</sup>

<sup>29</sup> นนท ก่อแก้วทองดี และสุรศักดิ์ ศรีสาร “แนวคิดและหลักเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ” ในเอกสารการสอนชุดวิชาการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เล่ม 1 หน้าที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2552 หน้า 12

#### 4. ภาระหน้าที่ของรัฐต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภาระหน้าที่หลักของรัฐต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบด้วยภาระหน้าที่สาม ด้านด้วยกันคือ

**4.1 หน้าที่ในการเคารพ** เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหลีกเลี่ยงไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนหรือทำให้ประชาชนไม่ได้รับและไม่สามารถได้รับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้แล้ว

**4.2 หน้าที่ในการปกป้อง** เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กร กล่าวคือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปกป้องไม่ให้บุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นกระทำการใดๆ ที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับและไม่สามารถได้รับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้แล้ว

**4.3 หน้าที่ในการทำให้เป็นจริง** เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินนโยบายหรือและกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้แล้ว องค์กรของรัฐทุกองค์กร หมายถึง องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งตามกฎหมายให้ใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1) องค์กรของรัฐต้องมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำการใดๆ หรือละเว้นการกระทำใดๆ ในลักษณะที่จะเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2) องค์กรของรัฐต้องมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการใดๆ ในการปกป้องไม่ให้บุคคลหรือหน่วยงานใดละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3) องค์กรของรัฐต้องมีภาระหน้าที่ดำเนินการใดๆ ที่จะทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอื้อต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรี หรือเอื้อต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้การบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจโดยตรงยอมทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>30</sup>

#### 5. ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีวิธีการแบ่งได้หลายวิธี แต่ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

<sup>30</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 12

- 1) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูว่าใครเป็นเจ้าของสิทธิและเสรีภาพ
- 2) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจากหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน
- 3) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจากเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

### 5.1 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูว่าใครเป็นเจ้าของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้ทราบว่าใครบ้างที่อาจเป็นเจ้าของแห่งสิทธิและเสรีภาพได้ เช่น สิทธิและเสรีภาพบางประการจำกัดให้เฉพาะชนชาวไทยเท่านั้น แต่สิทธิและเสรีภาพบางประการอาจคุ้มครองบุคคลผู้เป็น ชาวต่างด้าว ด้วย ดังนั้น การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงอาจแบ่งออกได้เป็น สิทธิมนุษยชน กับสิทธิพลเมือง

**5.1.1 สิทธิมนุษยชน** ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งจะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกๆ คน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลได้เข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่ของประเทศนั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วยสิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่แล้วตามธรรมชาติในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลที่บุคคลนั้นเป็นมนุษย์บุคคลนั้นจึงมีสิทธิดังกล่าว สิทธิและเสรีภาพที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

**5.1.2 สิทธิของพลเมือง** ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น ในกรณีนี้บุคคลต่างด้าวย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองจากสิทธิประเภทนี้ด้วย<sup>31</sup>

### 5.2 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจากหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการ และสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐของประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**5.2.1 สิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐ** สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพในยุคต้นๆ ของพัฒนาการทางสิทธิและเสรีภาพ เพราะการปกครองในอดีตนั้นรัฐมีอำนาจค่อนข้างมากในการที่จะเข้ามาแทรกแซงในชีวิตของประชาชน ดังนั้น การต่อสู้เรื่องสิทธิและเสรีภาพในระยะเริ่มแรกจึงเป็นการต่อสู้เพื่อมิให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในชีวิตของประชาชนมากจนเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะกำหนดขอบเขตความมีอิสระของตน

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 13



ได้มากขึ้น การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ของประชาชนจะต้องปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากอำนาจรัฐ ดังนั้นประชาชนจึงสามารถดำเนินการได้เอง โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ หรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ ตัวอย่างของสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ ได้แก่

- สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
- เสรีภาพในที่อยู่อาศัย
- เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร
- เสรีภาพในการนับถือศาสนา
- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- เสรีภาพในทางวิชาการ

### 5.2.2 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการ สิทธิและเสรีภาพ

ในยุคแรกเป็นสิทธิเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ แต่ในยุคต่อมาได้เรียกร้องให้รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่าง เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้เพราะคนที่อ่อนแอกว่าในสังคมย่อมเสียเปรียบคนที่เข้มแข็งกว่า ดังนั้น การที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียมกัน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการบางประการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้อ่อนแอกว่า

สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ไม่อาจจะบรรลุจุดมุ่งหมายได้หากรัฐไม่เข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะผู้เป็นเจ้าของสิทธิและเสรีภาพยังไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้อย่างสมบูรณ์ จนกว่ารัฐจะเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ ได้แก่

- สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน
- สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน ซึ่งไม่มีผู้ดูแล
- สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอ
- สิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐของบุคคลซึ่งพิการและทุพพลภาพ<sup>32</sup>

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 14

### 5.2.3 สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐโดยทั่วไปแล้วสิทธิในกลุ่มนี้จะจำกัดให้เฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของประเทศเท่านั้น ตัวอย่างสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ ได้แก่

- สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง
- เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง
- สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย (ตามจำนวนที่

กำหนด)

- สิทธิในการออกเสียงประชามติ

### 5.3 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยดูจากเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การแยกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ทำให้ทราบว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพแค่ไหนเพียงใด โดยอาจแยกสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ออกเป็น 3 ประเภท สิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป สิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ และสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

#### 5.3.1 สิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป สิทธิและเสรีภาพ

ประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของกฎหมายไว้เป็นพิเศษว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเช่นใดบ้าง เช่น เสรีภาพในเคหสถาน (ที่อยู่อาศัย)

เสรีภาพในเคหสถานถือได้ว่าเป็นเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นพิเศษ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ภายใต้เงื่อนไขเช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และโดยที่เคหสถานถือว่าเป็นที่รโหฐาน (ที่ส่วนบุคคล) ของผู้เป็นเจ้าของอันไม่ใช่ว่าสิ่งใดๆ จะมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเข้าไปได้

#### 5.3.2 สิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ รัฐธรรมนูญได้

กำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จะกระทำได้ เฉพาะตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น กรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจที่จะอาศัยเงื่อนไขอื่นนอกจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการ โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

5.3.3 สิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้อย่างสมบูรณ์โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นๆได้<sup>33</sup>

## 6. ความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

### 6.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

#### สิทธิมนุษยชนคืออะไร<sup>34</sup>

ในทางวิชาการมักไม่มีการให้คำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปณิญาสากลด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและ โอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในโลก” นั้น หมายความว่า

สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่นักปฏิบัติสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่าเราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนได้ว่า คือ “สิทธิมนุษยชน” เมื่อนำคำอธิบายทั้ง 2 ประการมาประกอบกัน ก็สามารถเข้าใจได้ว่า

สิทธิมนุษยชน คือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา สิทธิมนุษยชนจึงมี 2 ระดับ

ระดับแรก เป็นสิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ ก็ดำรงอยู่ อย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติ

<sup>33</sup> นนท์ ก่อแก้วทองดี และสุรศักดิ์ ศรีสาร อ่างแล้ว หน้า 13 -15

<sup>34</sup> นนท์ ก่อแก้วทองดี และ สุรศักดิ์ ศรีสาร อ่างใน ปรับปรุงจากคู่มือมนุษยชนสำหรับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ เรียบเรียงโดยนายศราวุฒิ ประทุมราช 2550 หน้า 16



ว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่า การฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

**ระดับสอง** เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ คนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

## 6.2 ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

ดังนั้นเมื่อพูดถึงสิทธิมนุษยชน จึงมีความหมายกว้างว่า “สิทธิ” ตามกฎหมาย นักกฎหมายโดยทั่วไปมักอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบในแง่ที่ว่า คนจะมีสิทธิได้ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิ แต่ในแง่ของ “สิทธิมนุษยชน” นั้น ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนกว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรองดังกล่าวข้างต้น

6.3 สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่

6.3.1 **สิทธิพลเมือง** ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมานไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่อิสระสิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

6.3.2 **สิทธิทางการเมือง** ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่มสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

6.3.3 **สิทธิทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรมสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพเพียงพอเพียง

**6.3.4 สิทธิทางการศึกษา** ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

**6.3.5 สิทธิทางวัฒนธรรม** ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมาย ในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปวัฒนธรรมบันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับ<sup>35</sup>

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นสำหรับเรื่องนี้ว่า”สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิมีทุกคนมีและมีมาตั้งแต่กำเนิด แต่เพิ่งจะชัดเจนเมื่อกระแสสิทธิมนุษยชนมาแรงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการที่ระบบการสื่อสาร ไร้พรมแดนทำให้มนุษย์ทั่วโลกได้รู้ได้เห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยมนุษย์ด้วยกัน จึงเกิดกระแสแนวทางการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ถูกกดขี่และด้อยโอกาส จึงต้องมีหลักการเดียวกันหรือธรรมเนียมของโลกคือการก่อตั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเป็นหลักแห่งการดูแลสิทธิมนุษยชนให้ครอบคลุมและเหมือนกันทั่วโลก

#### 6.4 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ฉบับย่อ)

ข้อที่ 1 ทุกคนมีศักดิ์ศรี สิทธิ และเสรีภาพเท่าเทียมกัน และต้องปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง

ข้อที่ 2 ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

ข้อที่ 3 ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตอยู่ และมีความมั่นคง

ข้อที่ 4 ห้ามบังคับคนให้เป็นทาส และมีความมั่นคง

ข้อที่ 5 ห้ามการทรมาน หรือการลงโทษทารุณ โหดร้ายผิดมนุษย์

ข้อที่ 6 สิทธิในการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ข้อที่ 7 สิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อที่ 8 สิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล

ข้อที่ 9 ห้ามการจับกุม คุมขัง หรือเนรเทศโดยพลการ

ข้อที่ 10 สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

ข้อที่ 11 สิทธิในการได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ก่อนศาลตัดสิน และต้องมี

กฎหมายกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

<sup>35</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

ข้อที่ 12 ห้ามรบกวนความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว เหนือสถาน การติดต่อสื่อสาร รวมทั้งห้ามทำลายชื่อเสียงและเกียรติยศ

ข้อที่ 13 เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ในประเทศ รวมทั้งการออกนอกประเทศหรือกลับเข้าประเทศโดยเสรี

ข้อที่ 14 สิทธิในการลี้ภัยไปประเทศอื่นเพื่อให้พ้นจากการถูกประหัตประหาร

ข้อที่ 15 สิทธิในการรับสัญชาติและการเปลี่ยนสัญชาติ

ข้อที่ 16 สิทธิในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

ข้อที่ 17 สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

ข้อที่ 18 เสรีภาพในความคิด มโนธรรม ความเชื่อ หรือการถือศาสนา

ข้อที่ 19 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก รวมทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสาร

ข้อที่ 20 สิทธิในการชุมนุม โดยสงบและรวมกลุ่ม และห้ามบังคับเป็นสมาชิกสมาคม

ข้อที่ 21 สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลทั้งทางตรงและโดยผ่านผู้แทนอย่างอิสระ และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

ข้อที่ 22 สิทธิในการได้รับความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการกำหนดระเบียบและทรัพยากรของประเทศตนเอง

ข้อที่ 23 สิทธิในการมีงานทำตามที่ต้องการและได้รับการประกันการว่างงาน รวมทั้งได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานอย่างเดียวกัน และรายได้ต้องพอแก่การดำรงชีพสำหรับตนเองและครอบครัวตลอดจนมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

ข้อที่ 24 สิทธิในการพักผ่อนและมีเวลาพักจากการทำงาน

ข้อที่ 25 สิทธิในการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ ได้รับปัจจัยสี่สวัสดิการสังคม ประกันการว่างงาน เจ็บป่วย เป็นหม้าย ผู้สูงอายุ ตลอดจนต้องคุ้มครองแม่และเด็กเป็นพิเศษ

ข้อที่ 26 สิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อที่ 27 สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชนและได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ข้อที่ 28 สังคมต้องมีระเบียบทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิและเสรีภาพตามปฏิญญานี้

ข้อที่ 29 บุคคลย่อมมีหน้าที่ต่อชุมชน การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

ข้อที่ 30 ห้ามมิให้รัฐ กลุ่มชน หรือบุคคล กระทำการทำลายสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในปฏิญญานี้<sup>36</sup>

จากการได้ศึกษาปฏิญญาสิทธิมนุษยชน โดยย่อ ผู้ศึกษาพอจะเข้าใจว่า การร่างปฏิญญาดังกล่าวครอบคลุมและเข้าถึงความเดือดร้อนของมนุษย์ทุกคนเพราะเป็นการร่างโดยอาศัยปรัชญา ความเชื่อและประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติมาเป็นหลัก หากมนุษย์ทุกเพศ ทุกวัย รัฐทุกรัฐ ผู้ปกครองทุกประเทศ สามารถดำเนินการตามปฏิญญานี้หรือร่างรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติกฎหมาย โดยอิงหลักปฏิญญา นี้แล้วไซ้ ผู้ศึกษาเชื่อว่า ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนคงจะไม่เกิดกับมนุษย์บนสังคมโลกนี้แน่นอน อีกหลักการหนึ่งที่สำคัญก็คือ หลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่กำลังถูกละเมิดอย่างรุนแรงทั้งในประเทศที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการทหารและประเทศที่เป็นเผด็จการ แต่แสวงว่าเป็นประเทศประชาธิปไตย เราจึงต้องศึกษาในเรื่องหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

## 7. หลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 7.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

“ศักดิ์ศรี” ในความหมายของชาวโรมัน หมายถึง เกียรติในทางส่วนบุคคลที่ปรากฏต่อสาธารณะ ดังนั้นศักดิ์ศรีในความหมายของชาวโรมันจึงไม่ใช่เรื่องของบุคคลทุกคน หากแต่หมายถึงเฉพาะบุคคลที่ได้รับเกียรติจากสาธารณะ<sup>37</sup> แต่ศักดิ์ศรีในความเข้าใจของศาสนาคริสต์ หมายถึง “ความเมตตาของพระเจ้า” ซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในทางศาสนาคริสต์ว่า มนุษย์นั้นถูกสร้างขึ้นมาตามความประสงค์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้า ดังนั้น ศักดิ์ศรีของมนุษย์มีอาจถูกทำลาย หรือถูกพรากไปได้โดยการกระทำของบุคคลอื่น หากแต่ถูกทำลายได้โดยบาปของตนเอง ศักดิ์ศรีในความหมายของคริสต์ศาสนาจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับพระเจ้า คำสอนว่ามนุษย์ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระเจ้า เพราะต่างเป็นบุตรของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าทุกคน คำสอนในเรื่องศักดิ์ศรีหรือคุณค่าของความเป็นมนุษย์ในความหมายที่มนุษย์คือสัตว์โลกที่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าสร้างขึ้นมาตามรูปแบบฉายาของพระองค์ (Image of God) มนุษย์จึงไม่อาจยอมให้อำนาจรัฐอยู่เหนือมนุษย์

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 29

<sup>37</sup> นนท์ ก่อแก้วทองดี และสุรศักดิ์ ศรีสาร อ้างใน Allbert Bleckmann Staatsrecht II – Die Grundrechte, 4.Aufl. 1997, S 542 ff

ชนิดที่ปราศจากเงื่อนไข โดยนัยดังกล่าวเมื่อถือว่ามนุษย์คือฉายาของพระเจ้า มีศักดิ์ศรีอันศักดิ์สิทธิ์ที่ได้รับจากพระเจ้า ความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงส่ง มนุษย์เป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่งมนุษย์จึงไม่อาจปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนไม่ใช่มนุษย์ หรือไม่มองมนุษย์ด้วยกันเหมือนสัตว์ ตรงกันข้ามมนุษย์จักต้องมีความเคารพต่อกันหรือรู้จักปรับใช้กันและกัน<sup>38</sup>

ในทางพุทธศาสนาถึงแม้จะมีได้มีการพูดถึงคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้โดยตรง แต่พระพุทธองค์เคยตรัสไว้ในอัครัญสูตรว่า วรรณะทั้งสี่อันประกอบด้วย กษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ และศูทร นั้น สามารถประพุดได้ทั้งในทาง “กรรม” ที่ดำและขาว ดังนั้น วรรณะหรือชนชั้นจึงไม่ใช่เครื่องวัดความผิดถูกดีชั่วของบุคคล และได้ตรัสว่า ทั้งพราหมณ์ แพศย์ ศูทร ย่อมเกิดจากพวกนั้นมิใช่พวกอื่น เกิดจากคนเสมอกัน มิใช่เกิดจากคนที่ไม่เสมอกัน เกิดขึ้นโดยธรรม มิใช่เกิดขึ้นโดยอธรรม นอกจากนั้นพระพุทธองค์ยังได้ตรัสไว้ในอภัพัญญสูตรว่า ใครก็ตามยังถือชาติ ถือโคตร ถือตัว ถืออวาหะ (การสมรส) คนเหล่านั้นย่อมอยู่ห่างไกลจากความรู้และความประพุดอันยอดเยี่ยมต่อเมื่อละความถือชาติ ถือโคตร ถือตัว ถืออวาหะได้ จึงจะทำให้แจ้งได้ซึ่งความรู้และความประพุดอันยอดเยี่ยม<sup>39</sup>

## 7.2 สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

“ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าที่ไม่ขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่ และจะต้องทำให้คุณค่าดังกล่าวนี้มีในทางกฎหมาย ตามที่ Guenter Duerig ได้อธิบายคำว่า “ศักดิ์ศรี” ว่า มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของเขาเองซึ่งทำให้เขาแตกต่างจากความเป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคล และการทำให้บรรลุเป้าหมายภายในขอบเขตส่วนบุคคลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลนั่นเอง<sup>40</sup> ในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ประกอบด้วยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญ 2 ประการ ที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ คือ

**7.2.1 สิทธิในชีวิตร่างกาย** เป็นสิทธิที่คิดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจจะถูกพรากไปจากบุคคลได้ แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้ได้รับหลักประกันมากขึ้น โดยบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ สิทธิ

<sup>38</sup> จรัญ โฆษณานันท์ สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2545 หน้า 99 , 122

<sup>39</sup> คู่อัครัญสูตร พระไตรปิฎกสำหรับประชาชน มหาเมฆกฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ หน้า 352

<sup>40</sup> มาดาดักษณ์ ออรุงโรจน์ “วิจารณ์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในประเทศไทย” จาก <http://prachatai.com/journal/2007/02/11689> ค้น คืนวันที่ 10 มกราคม 2555



ในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการเคารพในสิทธิในชีวิตและร่างกายของปัจเจกบุคคล บุคคลแต่ละคนจึงต้องเคารพในขอบเขตปริมณฑลส่วนบุคคลของแต่ละคน และด้วยเหตุนี้ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

**7.2.2 สิทธิในความเสมอภาค** เป็นการแสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการแสดงถึงปริมณฑลส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล แต่ในขณะที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลต่อปัจเจกบุคคลและต่อสังคม ดังนั้น ถึงแม้มนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนก็ตามแต่หากขาดหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคแล้ว บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม หรืออาจถูกเลือกปฏิบัติจากใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีอย่างแท้จริง นอกจากปัจเจกบุคคลจะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว บุคคลยังต้องมีหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคด้วย หลักความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>41</sup>

จะเห็นได้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นสิ่งที่มีมานานแล้ว ความเชื่อในทฤษฎีศาสนาต่างสอนให้มนุษย์รักและเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของกันและกัน ในปัจจุบันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถูกย่ำยีโดยมนุษย์ที่ห่างไกลกับศาสนา บางศาสนาก็บิดเบือนคำสอนเพื่อที่จะทำลายศักดิ์ศรีบุคคลในชาติเดียวกันให้ต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ในชาติและมนุษย์ทั่วไป แนวคิดและพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นสิ่งที่ป้องกันให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขภายใต้รัฐที่ตนเองเลือกที่จะอาศัยอยู่ชั่วอายุชั่ว

## 8. แนวคิด ความหมาย และพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### 8.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิ” (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่าอำนาจตามที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์

<sup>41</sup> บรรเจิด สิงคนดี หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ หน้า 107 - 108



แก่ตน เช่น เรียกร้องให้เขาชำระเงินให้หรือซ่อมแซมกำแพงบ้านให้ หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องให้ผู้ที่ยกกิจการให้แก่ตนละเว้นจากการประกอบกิจการอย่างเดียวกันกับที่ยกให้แก่ตนในเมืองเดียวกันแข่งกับตน ส่วนกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังหนึ่ง เมื่อวิเคราะห์กันอย่างถึงที่สุดแล้ว แท้ที่จริงก็คืออำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหลังนั้น ในอันที่จะใช้สอยบ้านหลังนั้น จำหน่ายจ่ายโอนบ้านหลังนั้น และห้ามมิให้ผู้อื่นเข้าไปในบ้านหลังนั้นและใช้บ้านหลังนั้นด้วยประการใดๆ โดยมีขอบนั้นเอง

“เสรีภาพ” (Liberty) นั้นได้แก่ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ

ในปัจจุบันนี้ก็ได้มีการใช้คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” รวมๆ กันไป เช่น เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงจะมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ รวมๆ กันว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลรวมๆ กันว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Rights หรือ Fundamental Constitutional Rights) กระนั้นก็ตามพึงระลึกไว้เสมอว่า สิ่งที่เราเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ก็คือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ก็คือนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็น “สิทธิในเสรีภาพ” (Right of Liberty) กล่าวคือ เป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง<sup>42</sup>

## 8.2 ความหมายสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ บัญญัติรับรองให้แก่ราษฎรโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายนี้ อาจจำแนกออกเป็นประเภทโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ กัน เช่น จำแนกตามวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาแห่งสิทธิเสรีภาพจำแนกตามการกำเนิดแห่งสิทธิและเสรีภาพ และจำแนกตามอาการการใช้สิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น

### 8.2.1 สิทธิเสรีภาพตามเนื้อหา

เมื่ออาศัยวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักเกณฑ์ เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 6 ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกทางความคิด สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและ

<sup>42</sup> บรรเจิด สิงคนดี หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2

เศรษฐกิจ สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองและสิทธิในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

### 8.2.2 สิทธิและเสรีภาพตามการกำเนิด

เมื่อพิจารณาการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ได้บัญญัติรับรองให้แก่ราษฎรอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายแล้ว เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิของพลเมือง (Citizen's Rights) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

1) **สิทธิมนุษยชน** ได้แก่ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิในทางชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน สิทธิในครอบครัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว ฯลฯ เสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด เสรีภาพในการถือศาสนา นิิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อสารความหมายโดยวิธีอื่น ฯลฯ สิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน ฯลฯ เหล่านี้เป็นตัวอย่างของสิทธิมนุษยชน

2) **สิทธิของพลเมือง** คือ สิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง อันได้แก่เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น สิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็แต่ภายหลังเวลาที่รัฐเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ก่อนหน้านั้นความคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้ กรณีจะเป็นประการใดก็ตามถือกันว่าสิทธิของพลเมืองนี้ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนที่มั่นใจได้วิธีหนึ่ง ในหลายๆ วิธีนั่นเอง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมของราษฎร และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของราษฎรอยู่ตลอดเวลา ย่อมไม่อาจกดขี่ข่มเหงราษฎรได้ง่ายๆ เหมือนกับรัฐบาลที่สถาปนาตนเองโดยพลการ

### 8.2.3 สิทธิและเสรีภาพตามอาการที่ใช้

เมื่อพิจารณาจากอาการที่ใช้แล้ว เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม (Liberty of Conscience) และสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ (Liberty of Action)

1) สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม หรือสิทธิและเสรีภาพในทางความคิดนี้ ไม่ได้หมายถึงแต่เสรีภาพในการถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงเสรีภาพในอันที่จะไม่เชื่อถือศาสนา นิกายศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนาใดๆ เลย และเสรีภาพในอันที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อถือลัทธิการเมือง เศรษฐกิจและคำสอนทางศีลธรรมแนวใดแนวหนึ่งด้วย เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพทางวิชาการจึงอาจจัดอยู่ในความหมายของสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมได้เช่นกัน โดยสภาพแล้วการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นเรื่องที่อยู่ภายในจิตใจไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหรือสังคม

2) สิทธิเสรีภาพในการกระทำ คือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเคลื่อนไหว ส่วนต่างๆ ของร่างกายตามที่ได้คิดและตกลงใจไว้ ดังนั้น จึงได้แก่บรรดาสหสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย นอกจากสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมนั่นเอง การใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในโลกภายนอก อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือสังคมได้ไม่มากนัก

### 8.2.4 ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อาจจำแนกตามการกำเนิดออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิของพลเมือง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผู้ที่จะทรงสิทธิของพลเมือง หรือสิทธิทางการเมืองได้ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ไม่มีรัฐใดในโลกที่ยอมรับให้คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรของตนไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราว หรือเป็นการถาวรก็ตาม มีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองได้

รัฐธรรมนูญของรัฐแต่ละรัฐ ย่อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐนั้นกับคนสัญชาติของตนเท่านั้น ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐนั้นกับคนต่างด้าว ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิและเสรีภาพแก่คนต่างด้าว ก็จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใด ย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาหรือกฎหมายอื่น ซึ่งไม่ใช่เรื่องของรัฐธรรมนูญ<sup>43</sup>

สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาด้วยที่ว่าสิทธิเสรีภาพมีจริงหรือในชีวิตของเราด้วยมนุษย์ทุกคนที่เป็นประชาชนในสังกัดของรัฐ ๆ หนึ่งต้องสละหรือมอบ

<sup>43</sup> หยุด แสงอุทัย อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2 หน้า 130 - 131

สิทธิเสรีภาพในบางส่วนให้แก่ผู้ปกครองซึ่งจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของเรามาในรูปแบบของ “กฎหมาย” ไม่ว่าจะสิทธิเสรีภาพในมโนธรรม เช่น ความคิด การนับถือศาสนาหรือความเชื่อต่างๆ สิทธิเสรีภาพในการกระทำ เช่น สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหว ไปมาตามที่ตนเองคิด เหล่านี้เมื่อเราสังกัดอยู่ในรัฐต้องมีการควบคุม ฉะนั้นการมีหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจึงเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจผู้ที่มีสิทธิเสรีภาพอยู่ในตัวเอง

## 9. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

9.1 รูปแบบของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยปกติแล้วจะได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดก็เป็นการตีความหมายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) อันเป็นหลักการที่เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยนั่นเอง การจัดระเบียบแห่งการให้อำนาจอธิปไตย ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง การกระจาย (Distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยกระทำการทางนิติบัญญัติ (Legislative Function) ทางบริหาร (Executive Function) และทางตุลาการ (Judicial Function) ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกัน แต่แต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่ตนอย่างเป็นอิสระไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว<sup>44</sup> ทั้งนี้เพราะ “ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันแล้ว เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นจะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่มาใช้ และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้วชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสองเพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบบังคับได้เต็มที่และก็ไม่มีอะไรเหลือเลย จะสูญสิ้นไปหมดถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้อำนาจ

<sup>44</sup> Hermann ROESLER, in Johannes SIEMEST, op.cit.p.117.

บังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจและถ้าใครไม่ทำตามความประสงค์นั้นผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ<sup>45</sup>

## 9.2 กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหาร

**9.2.1 รัฐธรรมนูญ (Constitution)** ซึ่งได้แก่บรรดาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยหลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งที่สำคัญๆ ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษ ได้แก่ หลักแห่งความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Principle of Equality before the Law) หรืออีกนัยหนึ่ง คือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐจะไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ เช่น ข้าราชการ ทนายความ เกษตรกร วิศวกร ฯลฯ และปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกัน และต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป ฝ่ายบริหารต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ทั้งในกรณีที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ระเบียบ ฯลฯ ที่จำเป็นแก่การบังคับให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท และในกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออีกนัยหนึ่ง ตัดสินใจเลือกออกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดาหลายมาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถกระทำได้ หลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ไม่ได้กำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of

<sup>45</sup> เด็อน บุญนาค ผู้แปลการแบ่งแยกอำนาจ โดย MONTESQUIEU, L' Esprit des lois, Livre, XI, CH. IV, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง 2487 หน้า 8-9



Proportionality in the Narrow Sense)<sup>46</sup> กล่าวโดยสรุป หลักแห่งความได้สัดส่วน บังคับให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการที่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกัน ก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นที่ไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและ/หรือแก่สังคมโดยรวม

**9.2.2 กฎหมายประเพณี (Customary)** ซึ่งได้แก่แนวปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้รับการประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและติดต่อกันมาช้านานตกทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง จนกลายเป็นอุปนิสัยร่วมของคนในสังคม (Social Habit) และสาธารณชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายประเพณีนี้เป็นบ่อเกิดของกฎหมายทุกแขนง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายใน และไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนภายในหรือมหาชนภายใน อย่างไรก็ตาม มีข้อควรสังเกตว่าในแขนงกฎหมายมหาชนภายในนั้น กฎหมายประเพณีอาจนำมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งได้เท่านั้น แต่ไม่น่าจะนำมาใช้บังคับในฐานะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำของฝ่ายบริหารหรือขยายอำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งให้กว้างออกไปได้ตัวอย่างของกฎหมายประเพณีที่จำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงจะลงนามประกาศใช้ได้ ความจริงแล้วไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใด บัญญัติบังคับไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องทำเช่นนั้น การเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ จึงจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายประเพณีโดยแท้

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็คือ จะเชื่อมั่นได้อย่างไรว่า มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ว่าจะถูกจำกัด ถิดรอนสิทธิเสรีภาพเมื่อไรก็ได้ รัฐจะออกกฎหมายเพื่อประชาชนเป็นผู้ถูกกระทำ เพื่อป้องกันการรวมอำนาจตั้งนั้นหลักประกันจึงออกมาในรูปของ การกระจายแบ่งแยกอำนาจของรัฐ แยกให้เด็ดขาด เพื่อมิให้เกิดภาวะ *เผด็จการในรัฐสภา* ตัวอย่างเช่น ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อ

<sup>46</sup> Mahandra p.SINGH ,German Administrative Law Perspective. Berlin Heidelberg, New York, Tokyo, Springer – Verlag , 1985,pp. 88- 92; Pierre MOOR, Droit administrative,Vol 1: Les Fondements gdenaux Beme Eeme Edition Staempfli and Cie SA,1998, pp. 350 -355 และวรวพจน์ วิศวตพิชญ์ “การควบคุมการใช้ดุลยพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ในสมยศ เชื้อไทย (บรรณาธิการ)รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร พีเคปริ้นติ้งเฮ้าท์ 2534 หน้า 195 -208



ทำลายป่าต้นน้ำเพื่อจะทำเขื่อนขนาดใหญ่ ทั้งที่รู้ว่าจะทำลายระบบนิเวศน์และที่อยู่ที่ทำกินของประชาชน แต่ เพื่อพรรคพวกที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีธุรกิจด้านโรงเลื่อยในรัฐสภา ดังนั้นหากอำนาจบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ มารวมอยู่ที่คนๆ เดียวหรือพรรคการเมืองพรรคเดียวแล้ว หลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนต้องการก็ใช้การอะไรไม่ได้ การจำกัดเสรีภาพจึงเป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบว่า ถูกต้องไหม ตามหลักสิทธิมนุษยชนหรือรัฐกระทำไปเพื่อจำกัดกลุ่มหรือประชาชนที่มีใช้กลุ่มคนที่สร้างประโยชน์ให้แก่ตนเอง

## 10. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้ 2 ลักษณะด้วยกันคือ บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ แต่บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ในภายหลังได้ เฉพาะแต่สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม หรือในทางความคิดเท่านั้น ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ราษฎรอย่างสมบูรณ์ ดังตัวอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>47</sup>

สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่มีการรับรองได้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ดังนั้น การตรากฎหมายใดออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำกัดอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่ากฎหมายนั้นตราขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยกำหนดไว้หรือไม่ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าที่จำเป็นหรือไม่ นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิและเสรีภาพเองก็ต้องเข้าใจว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่ใช่อำเภอใจที่จะใช้อย่างไรก็ได้ แต่จะต้องใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>48</sup>

### 10.1 สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง

คำว่า “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” (Public Liberty) ตามกฎหมายบ้านเมืองนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน (Individual) ที่รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองให้ตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และทำไมรัฐจำเป็นต้องรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนด้วย เพราะว่าสิ่งเหล่านี้มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกๆ คนตั้งแต่เกิด เช่น ทุกๆ คนมีเสรีภาพในการเดินทาง มีเสรีภาพในเรื่องเพศ มีเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสิทธิเสรีภาพนั้นมีอยู่เองตาม

<sup>47</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4

<sup>48</sup> มานิต จุมปา รวมบทความเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2546 หน้า 10

ธรรมชาติ ตามสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคน ในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ โดยมองว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายซึ่งบุคคล (บางกลุ่ม) อ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติคือเกิดมีมาเอง โดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ<sup>49</sup>

ได้มีการโยงเรื่องกฎหมายธรรมชาติเข้ากับปัญหาเรื่องเสรีภาพกับความเสมอภาค ด้วยการมองว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งแห่งจกละครมนุษย์ที่พยายามสร้างความเป็นเอกภาพของหลักเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งเมื่อมองกันจุดนี้แล้วจึงสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎเกณฑ์อุดมคติที่มีขึ้นเพื่อจัดให้เกิดความสมดุลอย่างมากที่สุดที่จะเป็นไปได้ระหว่างปัจเจกชนกับกลุ่มส่วนรวม ระหว่างเสรีภาพส่วนบุคคลกับความเสมอภาคของทุกคน<sup>50</sup>

ดังได้ทราบกันอยู่แล้วว่าในทฤษฎีสัญญาประชาคมของ John Locke ดังที่ รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ ได้สรุปว่า “มนุษย์หันหน้าเข้ามาทำสัญญาประชาคมจัดตั้งสังคมการเมืองและรัฐบาลขึ้นก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้การคุ้มครองชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติ สิ่งที่มนุษย์ตกลงกันสละให้แก่สังคมการเมืองและรัฐบาลได้แก่อำนาจในอันที่จะบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น ส่วนสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินนั้น มนุษย์ยังคงสงวนไว้แก่ตนหาได้ยอมสละไปด้วยไม่ โดยนัยนี้ รัฐและรัฐบาลจึงมีอำนาจอย่างจำกัด ในกรณีที่รัฐบาลล้ากรายสิทธิต่างๆ เหล่านี้ของราษฎรตามอำเภอใจ เท่ากับว่ารัฐบาลทำเกินขอบอำนาจของตน ราษฎรจึงไม่ต้องเคารพและเชื่อฟังรัฐบาลอีกต่อไป”<sup>51</sup>

**10.2 สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง (Public liberty and Civil liberty)** สิทธิและเสรีภาพที่ได้กล่าวถึงข้างต้นว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ส่วนสิทธิและเสรีภาพระหว่างเอกชนกับเอกชน เช่น เสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการแต่งงาน ถ้าวิเคราะห์ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วจะบอกได้ว่า สิทธิเสรีภาพเหล่านี้ต่างก็เป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองทั้งสิ้น และไม่มีคำว่าสิทธิเสรีภาพเอกชนตามแนวความคิดของนักกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตามนักกฎหมายเอกชนต่างบอกว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเอกชน

<sup>49</sup> หยุต แสงอุทัย *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518 หน้า 130

<sup>50</sup> โกลิน พลกุล *เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาหลักกฎหมายมหาชน* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525 หน้า 14,21

<sup>51</sup> วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2538 หน้า 34 - 35

โดยความจริงแล้ว รัฐธรรมนูญได้ยอมรับการมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเอกชน โดยเป็นการยอมรับในรูปแบบของลายลักษณ์อักษรให้ปรากฏว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนและเรียกว่า สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น นาย ก. ต้องการซื้อบ้านของนาย ข.ๆ ยินดีที่จะขายบ้านให้ จึงตกลงทำสัญญาซื้อขายบ้านกัน การทำสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่ทั้งสองฝ่ายขึ้น การทำสัญญาดังกล่าวเกิดจากความตกลงใจของทั้งสองฝ่ายโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยอมรับและเคารพเจตนาของทั้งสองฝ่าย ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญานั้นเอง

ทั้งนี้มีความสัมพันธ์ความเชื่อมต่อกันระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน โดยถ้ามองในภาพของกฎหมายเอกชนเรื่องดังกล่าวก็จะเป็นเรื่องการเคารพตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาหมายถึงว่า กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงเจตนาของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ ถ้ามองในแง่ของกฎหมายมหาชนแล้ว ก็เป็นเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาอันปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่รัฐได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะมองในแง่กฎหมายใดก็ตามจะเห็นได้ว่ากฎหมายฝ่ายบ้านเมืองได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวอย่างมากดังนั้น การที่จะเรียกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยรวมว่าเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนั้น คงไม่ผิดแต่การที่จะไปจำกัดว่าสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเอกชนนั้นโดยมองว่าการรับรองสิทธิเสรีภาพทุกอันนั้น เกิดจากการที่รัฐยอมรับและด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิเสรีภาพนั้นน่าจะเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนนั้นจึงเกิดปัญหาให้ชวนคิดมากขึ้น เพราะโดยสภาพของสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของเอกชนด้วยกัน

การยอมรับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวในรัฐธรรมนูญนั้น น่าจะเป็นการยอมรับในภาวะที่เป็นนามธรรมว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่เกิดแต่โดยสภาพธรรมชาติของมนุษย์ที่รัฐไม่สามารถปฏิเสธได้ และรัฐไม่สามารถเข้าไปยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้แต่รัฐอาจจะมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางเรื่องได้ ถ้ากฎหมายได้ให้อำนาจไว้ซึ่งตรงกับหัวใจของหลักกฎหมายปกครองว่า ถ้ากฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ ก็ทำไม่ได้ ขณะเดียวกันลักษณะสภาพที่เป็นจริงของเสรีภาพดังกล่าวนี้ ได้รับการเคารพและยอมรับโดยสอดคล้องตามสภาพของกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วยซึ่งทั้งหมดก็เป็นกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองทั้งสิ้น และถ้ามองโดยภาพรวมทั้งหมด สิทธิเสรีภาพดังกล่าวมาจากสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Jean Rivoro, Les Libertes Publiques Tome.Paris,P.U.F.1997,p.20 อ้างในงานวิจัย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการ

### 10.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองกับสิทธิมนุษยชน (Public liberty and Human Right)

จากแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ หมายถึงสิทธิเสรีภาพที่มีมาตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยแบ่งเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง (Public liberty) หรือสิทธิมนุษยชน (Human right) ทั้งสองล้วนมาจากแนวความคิดตามธรรมชาติ แต่มีความแตกต่างระหว่างสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองกับสิทธิมนุษยชนอยู่ คือ ประการแรก สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองและสิทธิมนุษยชนไม่อยู่ในแบบแผนเดียวกันประการที่สอง สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองและสิทธิมนุษยชนไม่ได้มีเนื้อหาเดียวกัน<sup>53</sup>

**ประการแรก** แนวความคิดของสิทธิมนุษยชนที่แท้จริงนั้นแล้วมาจากกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดดังกล่าวกล่าวว่ามนุษย์นั้นเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติทั้งหมดและทุกๆ คนจะต้องเคารพสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามฝ่ายกฎหมายบ้านเมืองนั้น ไม่ใคร่ให้ความสำคัญเท่าไร ถึงแม้จะมีการยอมรับในเรื่องดังกล่าวอยู่บ้างก็เป็นเพียงการยอมรับในหลักการสำคัญๆ เท่านั้นดังได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นจึงปรากฏว่ามีเรื่องดังกล่าวอยู่ไม่มากนัก การยอมรับแนวความคิดดังกล่าวจากกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนั้นแสดงให้เห็นถึงการแปรสภาพแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวของฝ่ายกฎหมายธรรมชาติ มาเป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างแท้จริงโดยกฎหมายบ้านเมือง โดยมองเป็นรูปธรรมว่า ทุกคนเป็นเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิดังกล่าวดังปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 บัญญัติว่า *ศักดิ์ศรีและสิทธิที่มวลมนุษย์มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันและที่มนุษย์ไม่อาจสละทิ้งไปเสียได้เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพของโลก*

แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่าทุกๆ ประเทศจะดำเนินรูปแบบดังกล่าวข้างต้น เช่น ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในภาพรวมทั้งหมดและไม่ได้มีการจำแนก และไม่มี การสร้างสภาพให้แก่สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกล่าวคือ มีการยอมรับสิทธิมนุษยชนในลักษณะเชิงบวกที่อยู่ภายใต้คุณภาพที่แตกต่างกัน เช่น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้นำหลักสิทธิมนุษยชนไปใส่ในหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายมหาชน ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้นำหลักสิทธิมนุษยชนไปใส่ในหลักที่มีค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีตัวเชื่อมโยงให้สิทธิมนุษยชนนั้นมีความใกล้เคียงกับหลักต่างๆ ดังกล่าวและในขณะเดียวกันหลักต่างๆ ดังกล่าวนี้อีกก็เป็นตัวที่ทำให้เห็นถึงความแตกต่างของสิทธิมนุษยชนกับหลักต่างๆ เหล่านี้ด้วยเช่นกัน เช่น ตัวอย่างในเรื่องความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะนั้น แนวคิดสิทธิมนุษยชนได้เข้าไปแทรกแซงปรากฏอยู่ใน

<sup>53</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 214

กฎหมายฝ่ายบ้านเมือง มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ก็ได้แสดงให้เห็นถึงว่าสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกันกับสิทธิมนุษยชน

**ประการที่สอง** แนวความคิดของทั้งสองฝ่ายนั้นไม่ได้มีเนื้อหาอย่างเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนโดยสภาพ โดยนัยคือมีอำนาจที่จะเลือกใช้หรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามมีสิทธิมนุษยชนบางประเภทที่ผู้ทรงสิทธิดังกล่าวไม่สามารถมีโอกาสเลือกได้มากนัก แต่ในขณะที่เดียวกันก็ได้สร้างและกำหนดให้สังคม (รัฐ) เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวให้แก่ประชาชนผู้ทรงสิทธินั้น เช่น มาตรฐานความปลอดภัยและความมั่นคงโดยเฉพาะในเรื่องสุขภาพ ในเรื่องการทำงาน เป็นต้น ถ้าพิจารณาในรูปแบบดังกล่าวจะพบว่าสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองนั้นเป็นสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ใช่สิทธิมนุษยชนทุกชนิด จะต้องเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองดังนั้นในกฎหมายบ้านเมืองแล้วกฎเกณฑ์พิเศษบางอย่างของระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทั้งหมดของสิทธิมนุษยชน

สำหรับรัฐธรรมนูญไทยนั้นคณะทำงานในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอหลักการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนที่จะแยกระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” หรือสิทธิที่ตกได้แก่บุคคลทุกคนกับ “สิทธิพลเมือง” หรือสิทธิที่ตกได้เฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อได้มีการเสนอร่างตามหลักการดังกล่าวข้างต้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขปรับปรุง โดยได้แก้ไขให้หมวด 3 เป็นหมวด “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” และคำว่า “บุคคล” ในหมวด 3 นี้ให้หมายถึง “บุคคลผู้มีสัญชาติไทย” เท่านั้น

“สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิของทุกๆ คน สิทธิประเภทนี้ ได้แก่สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย<sup>54</sup> สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่เกิด ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น<sup>55</sup> สิทธิมนุษยชน จึงมีลักษณะคล้ายกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่มุ่งคุ้มครองต่อ “มนุษย์”

<sup>54</sup> บรรเจิด สิงคนดี 2543 หน้า 50

<sup>55</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 1 หน้า 36



ส่วนสิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น<sup>56</sup> ตัวอย่างของสิทธิพลเมือง เช่น สิทธิในทางการเมืองทั้งหลาย

## 11. กฎเกณฑ์จำกัดสิทธิเสรีภาพ

การใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐได้และนำไปสู่การที่ไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่เลย ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจอรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้เสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ดังเห็นได้จาก คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ข้อ 4 “เสรีภาพคือความสามารถที่กระทำภารกิจได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคม สามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” ข้อ 5 “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ยกกฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ”<sup>57</sup>

นอกจากนี้ในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 29.2 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย”<sup>58</sup>

กฎเกณฑ์ในการจัดระบบการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐต้องตระหนักถึงมีดังต่อไปนี้

<sup>56</sup> บรรเจิด สิงคนดี อ่างแล้ว หน้า 50

<sup>57</sup> วิชัย ศรีรัตน์ บรรณาธิการ รวบรวมบทความสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช หน้า 227

<sup>58</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน



- 1) ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น
- 2) การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ
- 3) การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น

### 11.1 ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น

การที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและถ้าทุกคนใช้อย่างเสรีและอย่างเต็มที่ ความมีสิทธิเสรีภาพก็จะไม่เหลืออยู่เพราะในที่สุดการใช้สิทธิเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวจะนำมาซึ่งความไม่สงบสุขของสังคม สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนในประชามันนั้นก็ได้รับการรุกราน โดยคนในประชามันนั้นด้วยตนเอง ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคมนั้นก็จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของทุกๆ คนในสังคมนั้น และด้วยเหตุดังกล่าว การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐต้องตรากฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิเสรีภาพและกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนด้วยตามครรลองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ

### 11.2 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ

ในขณะที่รัฐตรากฎหมายมาจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐเองก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองประชาชนด้วย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ มีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน คือ

- 1) รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพบางอย่าง รัฐไม่สามารถตรากฎหมายออกมาจำกัดได้เลย สิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ ถ้ารัฐตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองอย่างสมบูรณ์ดังกล่าว ก็เท่ากับว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวห้ามมีผลบังคับได้ไม่

- 2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ต้องตราเป็นกฎหมายที่มาจากรัฐสภาซึ่งแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน

- 3) ถ้ามีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องจัดให้มืองค์กรของรัฐทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนที่ถูกทำละเมิด เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิ เสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐต้องมีองค์กรชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

### 11.3 การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น

การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น รัฐมีหน้าที่ต้องควบคุมมิให้ปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดมาทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอื่น การกระทำตามหน้าที่

ดังกล่าวของรัฐเป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองคนทุกคนในสังคมให้มีความสุข และต้องมีการกำหนดโทษไว้ ถ้ามีการละเมิดเกิดขึ้นทั้งทางแพ่งและทางอาญา<sup>59</sup>

## 12. ที่มาและเนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

### 12.1 ที่มาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง<sup>60</sup>

อาจกล่าวได้ว่าคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสนั้น เป็นแม่แบบของประเทศเสรีต่างๆ ที่มีการรับรองเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน อันที่จริงแล้วสิทธิมนุษยชนมีมาก่อนคำประกาศฯ ของอเมริกา และฝรั่งเศส มีมาตามกฎหมายธรรมชาติและศาสนานั้นเอง

การที่ฝรั่งเศสบัญญัติเป็นคำประกาศไม่บัญญัติเป็นกฎหมายก็เนื่องมาจากคำประกาศเป็นแนวคิดกฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่มียู่แล้วตามธรรมชาติ เป็นสิ่งที่ทุกคนไม่อาจปฏิเสธได้ดังนั้นเมื่อนำมารับรองในรูปแบบของคำประกาศฯ ก็เป็นสิ่งที่เพียงพอแล้ว แต่ฝ่ายกฎหมายบ้านเมืองไม่เห็นด้วยและถือว่าคำประกาศไม่ใช่กฎหมาย โดยกล่าวอ้างว่าสิทธิเสรีภาพในคำประกาศฯ ไม่ผูกพันตามกฎหมายแต่ก็อ้างไม่ได้เพราะเป็นหลักสากล (Universal) และเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้นจึงไม่ใช่คำว่ากฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 แต่ใช้คำว่าประกาศแทนเพราะทราบอยู่ทั่วไปแล้วและฝ่ายบ้านเมืองต้องยอมรับไม่สามารถปฏิเสธได้

ก่อนเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1789 เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเงินเกลี้ยงทองพระคลังเหตุการณ์นี้จึงบังคับให้พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เรียกประชุมสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยพระ ชุนนาง และฐานันดรที่สาม เป็นการเรียกประชุมครั้งแรกไม่เคยเรียกประชุมตั้งแต่ ค.ศ.1714 เป็นการเรียกมาเพื่อให้ความเห็นชอบและยินยอมในการเก็บเงินเข้าคลังพระและชุนนางไม่ยอมประชุมกับฐานันดรที่สาม ขณะที่ฐานันดรที่สามพยายามประสานให้ร่วมประชุมให้ได้ เมื่อสองฐานันดรไม่เล่นด้วย ชิเอเยส์ จึงเสนอว่าให้ฐานันดรที่สามประชุมไปเองโดยประชุมในวันที่ 17 มิถุนายน 1789 และเปลี่ยน

<sup>59</sup> ชนาธิป บุญยเกตุ *หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* ในเอกสารการสอนชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เล่มที่ 1 หน่วยที่ 3 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2552 หน้า 17

<sup>60</sup> เอกชัย ตริรัตน์สกุลชัย *ที่มาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง* ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ค้นคืน 26 กรกฎาคม 2554 จาก <http://www.learners.in.th>

ชื่อจากฐานันดรที่สามเป็น “สภาแห่งชาติ” และเริ่มทำงาน โดยการเก็บภาษีใดๆ ต้องได้รับความยินยอมจากสภาแห่งชาติเสียก่อน พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้พยายามขัดขวางการประชุมดังกล่าวโดยสั่งให้ปิดห้องประชุมสภาแต่ไม่เป็นการแก้ปัญหา ฐานันดรที่สามจึงหนีไปประชุมที่สนามเทนนิสในพระราชวังแวร์ซายส์ และมีการสาบานว่าจะช่วยร่างรัฐธรรมนูญจนกว่าจะได้รับรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ ต่อหลังฐานันดรพระและขุนนางก็เข้าร่วมกับฐานันดรที่สามและเปลี่ยนชื่อเป็น “สภาจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 สั่งว่าสิ่งที่ฐานันดรที่สามทำไปทั้งหมดเป็นโมฆะ และสั่งให้ฐานันดรที่สามมาประชุมแต่ปรากฏว่าไม่มีใครมาประชุมพระองค์จึงสั่งทหารล้อมทั่วทั้งปารีส การกระทำตรงนี้เองก่อให้เกิดแนวคิดที่ต้องมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเมื่อมีแนวคิดแล้วก็ต้องมีอะไรอันหนึ่งประกาศรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอแนวคิดนี้ คือ มูติเยร์ เสนอว่าถึงเวลาต้องมีการเสนอหลักการที่เป็นพื้นฐานให้แก่สังคมและเป็นพื้นฐานให้แก่รัฐธรรมนูญ

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1789 นั้นเองฝูงชนก็ได้ก่อหวอดและความเคลื่อนไหวขึ้นในปารีส และต่อมาในวันที่ 14 กรกฎาคม ก็ได้มีการทำลายคุกบาสติลลง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการกดขี่ข่มเหงประชาชนและเสนอว่าให้มีการร่างคำประกาศว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นจริงๆ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เริ่มร่างคำประกาศดังกล่าว ในการร่างคำประกาศนี้มีแนวคิดของซิเอเยส์ มิราโบ มูติเยร์ และลาฟาแยต เป็นนักคิดที่มีอิทธิพลในการร่างคำประกาศฯ ค.ศ. 1789 นักคิดทั้งสี่ท่านนี้ไม่ค่อยลงรอยกันในการคิดแต่ในที่สุดคำประกาศฯ นี้ได้ซึมซับแนวคิดของซิเอเยส์ เป็นส่วนใหญ่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าซิเอเยส์ มีอิทธิพลต่อการร่างคำประกาศฯ และในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 จึงได้มีประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนและพลเมืองใช้อย่างเป็นทางการ<sup>61</sup>

## 12.2 เนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ประกอบไปด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้ ประการแรก การรับรองสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง การรับรองสิทธิของพลเมือง และประการสุดท้าย การรับรองหลักการขององค์กรทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

**12.2.1 การรับรองสิทธิมนุษยชน** ในคำประกาศดังกล่าวไม่ได้สร้างสิทธิมนุษยชนขึ้นมาใหม่แต่เป็นการรับรองสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติโดยจัดทำในรูปของคำประกาศให้รับรู้กัน ถ้าจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชนตามคำประกาศดังกล่าวก็มี 6 ประเภทดังต่อไปนี้

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

1) *หลักว่าด้วยเสรีภาพ* เมื่อพิจารณาหลักว่าด้วยเสรีภาพจะปรากฏการรับรองในมาตรา 1 และมาตรา 2 ของคำประกาศดังกล่าว และในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของเสรีภาพดังนี้ “เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคม สามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นนี้จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” ความหมายของเสรีภาพตามมาตราดังกล่าวนี้ดูค่อนข้างจะคลุมเครือ แต่อย่างไรก็ตามการรับรองเสรีภาพที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 10 และ 11 ทำให้เห็นภาพชัดขึ้นของบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพ เช่นการรับรองเสรีภาพในความคิดเห็น ในทางศาสนา ในทางติดต่อสื่อสาร ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพตามกฎหมายธรรมชาติที่กฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

2) *หลักว่าด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย* มาตรา 6 กฎหมาย คือ เจตนา ร่วมกันของประชาชน ตามมาตรา 6 นี้เป็นแนวคิดของรูสโซ (Volonte generale หรือเจตนาร่วมกัน) แนวคิดนี้ใช้ทั่วไปทุกมาตรา เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องทำโดยกฎหมาย และขณะเดียวกันผู้ร่างคำประกาศนี้กฎหมายอาจล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพโดยไม่ถูกต้องก็ได้ ดังนั้นถ้าเป็นเรื่องกระทบเสรีภาพโดยเฉพาะร่างกาย ตามมาตรา 8 “กฎหมายอาจกำหนดโทษอาญาได้อย่างจำเป็นอย่างยิ่งและชัดแจ้งเท่านั้นและบุคคลหาอาจต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันฝ่าฝืนกฎหมายที่ตราขึ้นและประกาศใช้ก่อนการทำความผิดและการใช้บังคับกฎหมายนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย” มาตรา 6 ยอมรับว่าเป็นเจตนาร่วมกันของประชาชน (General Will) ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องออกเป็นกฎหมาย ผู้ร่างคิดไปไกลว่าหากกฎหมายมากระทบประชาชนจะอย่างไรก็ต้องตามมาตรา 8 หลักในมาตรา 8 คือเรื่องกฎหมายอาญามาตรา 2 ของไทย และมาตรา 9 ของประกาศฯ นี้ หลักในมาตรา 8 และมาตรา 9 ได้เป็นหลักในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ

3) *หลักว่าด้วยความเสมอภาค* ปรากฏในมาตรา 1 ของคำประกาศฯ ค.ศ. 1789 โดยมีความคิดว่าทุกคนดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิการแบ่งแยกการกระทำทางสังคมจะกระทำได้เพื่อประโยชน์ร่วมกันกล่าวอีกนัยหนึ่งมาตรานี้ต้องการแสดงให้เห็นว่าทุกคนมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ในคำประกาศดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงความเสมอภาคภายใต้กฎหมายธรรมชาติเลยดูได้จากมาตรา 2 ที่กล่าวมาแล้ว เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าต้องการหลีกเลี่ยงการเรียกร้องความเสมอภาคทางสังคมอันเนื่องมาจากความแตกต่างของสังคม ดังนั้นถ้าต้องการเรียกร้องเกี่ยวกับความเสมอภาคนั้นให้เรียกร้องได้เฉพาะในส่วนที่กฎหมายรับรองให้เท่านั้น

4) *หลักในเรื่องกรรมสิทธิ์* การรับรองในเรื่องกรรมสิทธิ์นั้นจะเห็นได้ใน มาตรา 2 ที่ได้รับการรับรองในตอนท้ายของบทมาตราดังกล่าวและในมาตรา 17 ที่เน้นให้เห็นถึง กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิ์อันศักดิ์และละเมิดมิได้ มีข้อสังเกตว่าเพราะเหตุใดจึงต้องคุ้มครองในเรื่อง กรรมสิทธิ์ เหตุก็เพราะว่าผู้ร่างมาตรา 17 เป็นชนชั้นกลางระดับสูงและต้องการรักษาผลประโยชน์ ของตนเองในเรื่องกรรมสิทธิ์เบื้องหลังก็คือกลัวว่าตนจะสูญเสียทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามก็มี ข้อยกเว้นว่า บุคคลใดจะสูญเสียกรรมสิทธิ์ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อการสาธารณะและต้องมีค่าทดแทน

5) *หลักความมั่นคงปลอดภัย* หลักความมั่นคงปลอดภัยเป็นหลักตาม กฎหมายธรรมชาติที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 2 และหลักดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 โดยมาตรา 7 รับรองสิทธิในร่างกายของบุคคลที่ไม่อาจถูกกล่าวหาจับกุม หรือคุมขังได้ ส่วนในมาตรา 8 การกำหนดโทษทางอาญาต้องทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยั้งเท่านั้น และกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษนั้นทำไม่ได้ และในมาตรา 9 การสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลทุกคน เป็นผู้บริสุทธิ์

6) *หลักการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง* หลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 2 รัฐ จะต้องให้ความคุ้มครองการต่อต้านการกดขี่ข่มเหงซึ่งในความเป็นจริงคงเป็นไปได้ยากมากที่รัฐจะ ให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวได้ในทางกฎหมาย ส่วนใหญ่ที่ปรากฏนั้นเป็นการคุ้มครองที่อยู่ นอกกรอบของกฎหมาย การต่อต้านการกดขี่ข่มเหงเป็นสิทธิตามธรรมชาติไม่ใช่สิทธิเสรีภาพตาม กฎหมายบ้านเมือง

**12.2.2 การรับรองสิทธิของพลเมือง** สิทธิของพลเมืองนั้นมีความแตกต่างกับ สิทธิมนุษยชนที่กล่าวมาข้างต้นตรงที่สิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิที่สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเป็นผู้ กำหนดว่าอะไรเป็นสิทธิที่พลเมืองควรมีหรือควรต้องรู้ในขณะที่สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตาม ธรรมชาติ

1) *ประเภทของสิทธิพลเมือง* ถ้าพิจารณาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชน และพลเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีบทมาตราใดเลยที่แจกแจงประเภทของสิทธิพลเมืองไว้อย่างแจ่ม ชัดดังนั้นการที่จะทราบว่าอะไรเป็นสิทธิพลเมืองในคำประกาศดังกล่าวก็ต้องพิจารณาจากศัพท์ บัญญัติในคำประกาศดังกล่าวที่ขยายความเป็นสิทธิของพลเมืองเพียงคนเดียวหรือเป็นสิทธิของ กลุ่มก็จะใช้คำว่า “สังคม” เป็นต้น สิทธิของพลเมืองตามคำประกาศ ดังกล่าวมีอยู่ 4 ประเภทด้วยกัน สองประเภทแรกนั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ที่กล่าวว่าพลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเอง ประการหนึ่งและสิทธิที่จะเข้าทำงานสาธารณะ ถัดมาปรากฏอยู่ในมาตรา 14 พลเมืองมีสิทธิในการ กำหนดภาษีอากร และสุดท้ายปรากฏในมาตรา 15 ให้สิทธิแก่สังคมส่วนรวมที่จะให้ข้าราชการ รายงานการบริหารงานได้ นอกจากพลเมืองจะมีสิทธิแล้วพลเมืองก็ยังมีหน้าที่อีกด้วย หน้าที่ของ



พลเมืองปรากฏอยู่ในมาตรา 7 พลเมืองมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายและมาตรา 13 พลเมืองมีหน้าที่ต้องเสียภาษี

2) บทบาทของสิทธิของพลเมือง สิทธิของพลเมืองนั้นไม่ได้อยู่ในกรอบของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลแต่อยู่ในกรอบของสิทธิเสรีภาพของการมีส่วนร่วม ซึ่งด้วยเหตุดังกล่าว สิทธิของพลเมืองนั้นเป็นสิทธิเสรีภาพทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามสิทธิของพลเมืองมีผลทางอ้อมต่อสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง และนอกจากนี้สิทธิของพลเมืองยังมีบทบาทในการเป็นหลักประกันให้กับสิทธิมนุษยชน เพราะเหตุที่ว่าสิทธิของพลเมืองนั้นมีวัตถุประสงค์ในการสร้างสรรค์ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ของบ้านเมืองได้ ถ้ามีเช่นนั้นแล้วบทบัญญัติของฝ่ายบ้านเมืองที่รับรองสิทธิเสรีภาพนั้นก็จะเป็นเพียงแต่ลายลักษณ์อักษรและเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ปรากฏในคำประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ที่กล่าวถึงการรับรองสิทธิมนุษยชน และก็มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิพลเมืองที่ทำให้การรับรองสิทธิมนุษยชนเป็นจริงเป็นจังขึ้นดังต่อไปนี้ มาตรา 1 ที่เป็นบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนและในมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของพลเมืองก็ได้ยืนยันของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย เช่น มาตรา 6 ที่กล่าวถึงความเสมอภาคตามกฎหมาย ความเสมอภาคในฐานะตำแหน่งหน้าที่การงาน มาตรา 13 ความเสมอภาคในการชำระภาษีเป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสิทธิของพลเมืองนั้นมีจุดมุ่งหมายปลายทางไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและระบอบประชาธิปไตยก็เปรียบเสมือนเป็นวิธีการที่อนุญาตถ่ายโอนสิทธิมนุษยชนไปเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ผลที่เห็นได้ชัดก็คือในมาตรา 2 ที่บัญญัติว่าวัตถุประสงค์ของสังคมเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์และมาตรา 16 บัญญัติเพิ่มเติมว่า สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะก่อตั้งขึ้นมาได้ก็แต่เพียงสิทธิของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายในการรับประกันต่อการเคารพสิทธิตามธรรมชาติและในการแปลงสภาพให้เป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองเท่านั้น ดังนั้นภายใต้คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 แสดงให้เห็นถึงสังคมอยู่ภายใต้ปัจเจกชนและดังนั้นสิทธิของพลเมืองมีขึ้นเพื่อช่วยเสริมสิทธิมนุษยชน

**12.2.3 การรับรองหลักการขององค์กรทางการเมือง** คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มีวัตถุประสงค์มุ่งโดยตรงไปยังสังคม และนอกจากนี้ยังจัดโครงสร้างทางสถาบันที่เหมาะสมมากที่สุดในการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะเห็นได้จากมาตรา 3 ที่กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แนวความคิดดังกล่าวมาแทนอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ในระบบเก่า และเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จะเห็นได้ว่ามาตรา 12 ของ



คำประกาศดังกล่าวได้จัดตั้งกองกำลังสาธารณะเพื่อการปกป้องรักษา และมาตรา 16 ก็บัญญัติว่า สังคมนั้นต้องมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วย นอกจากนี้ยังกล่าวถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วยที่ว่าทั้งสามอำนาจนั้นมาจากชาติ และมีการมอบหมายให้ทั้งสามองค์กรมีอำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกันไปเพื่อเป็นการคานและดุลในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดผูกขาดการใช้อำนาจแต่เพียงองค์กรเดียว

มีข้อสังเกตได้ว่าคำประกาศดังกล่าวให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก ดังเห็นได้จาก มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน มาตรา 4 การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปตามกฎหมาย มาตรา 7-9 กฎหมายเป็นหลักประกันความมั่นคง มาตรา 10-11 กฎหมายเป็นตัวกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก มาตรา 17 กฎหมายกับการลิดรอนกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนต้องมีความเป็นธรรมในการจ่ายค่าทดแทน

อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกอำนาจไม่ใช่เป็นหลักการขององค์กรทางการเมืองเพียงอันเดียวที่บรรจุอยู่ในคำประกาศดังกล่าว ยังมีอีกหลักการก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ที่อยู่ใต้การปกครองอีกด้วย หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 15 ตามมาตรานี้ให้สิทธิแก่สังคมที่จะถามข้าราชการถึงการบริหารราชการได้ ซึ่งในขณะนั้นคงให้หมายถึงการควบคุมกษัตริย์และข้าราชการเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ลงคะแนนโหวตคำประกาศดังกล่าวบางคนก็กล่าวว่า มาตราดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมผู้แทนของประชาชนในมาตรา 16 และมาตรา 14 เช่นกัน การตีความดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าความไว้วางใจที่คำประกาศมิให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังไม่เด็ดขาด เพราะถ้าดูมาตราอื่นที่ปรากฏในคำประกาศก็ยังคงกล่าวถึงใน มาตรา 5 กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิที่จะห้ามการกระทำที่รบกวนสังคมมาตรา 16 กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคน มาตรา 8 กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาได้ก็แต่เฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งและโดยชัดแจ้งเท่านั้น

### 12.3 นิยามศัพท์ของคำประกาศ

“เสรีภาพ” เป็นสิทธิมนุษยชนในลำดับต้นๆ ที่ปรากฏในคำประกาศรับรองสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 ในมาตรา 1 ที่บัญญัติว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระ มาตรา 4 และ 5 ได้ให้นิยามความหมายของเสรีภาพว่า เป็นภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นและเป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลย่อมมีเสรีภาพอยู่ ตราบเท่าที่ไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ<sup>62</sup> เสรีภาพนั้นมาก่อนอำนาจและเสรีภาพนั้นสามารถ

<sup>62</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2538 หน้า 22

บังคับอำนาจได้ด้วย จะเห็นได้ว่าการเน้นเสรีภาพแสดงว่าผู้ร่างคำประกาศเน้นเสรีภาพมากกว่าอำนาจรัฐ เพราะจากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่ผู้ปกครองใช้อำนาจลิดรอนสิทธิของประชาชน การเน้นเสรีภาพอยู่เหนืออำนาจเพราะอำนาจเป็นตัวจำกัดสิทธิเสรีภาพ จึงมีการบัญญัติเสรีภาพไว้เป็นอันดับแรกและบอกว่ายู่เหนืออำนาจจะเห็นในมาตรา 4 เสรีภาพคือการกระทำที่ไม่รบกวนผู้อื่น แต่อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพนั้นอาจเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่คนอื่น ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในบางครั้งก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่มาจากประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน ซึ่งเราจะเห็นในมาตรา 5 บัญญัติว่า “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น” ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 4 เสรีภาพจึงคุ้มครองกิจกรรมของมนุษยชาติดังปรากฏในมาตรา 7, 8, 9, 10, 11 เป็นต้น ที่กล่าวมาเป็นเสรีภาพที่ได้รับการสถาปนาหรือถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ซึ่งอยู่ในความหมายของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองภายหลัง

**“สังคมทางการเมือง”** วัตถุประสงค์ของสังคมทางการเมือง คือ ทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัยและการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง (มาตรา 2 ของคำประกาศฯ) จะเห็นได้ว่าสังคมเป็นเพียงกลไกที่รับใช้มนุษย์และเพื่อความผาสุกของมนุษย์ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของสังคมไม่ใช้รับใช้แต่มนุษย์เท่านั้นยังต้องปกป้องรักษาสิทธิของมนุษย์อีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สังคมมีขึ้นเพื่อการรับใช้เสรีภาพของมนุษย์

โครงสร้างของสังคม มีองค์กรและต้องมีบุคลากรในองค์กร ถ้าเราแทนสังคมทางการเมืองว่าเป็นรัฐถามว่าอะไรคือโครงสร้างของรัฐ รัฐต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งกับผู้อยู่ใต้อำนาจหรือประชาชน ประชาชนต้องเคารพรัฐหรือชาติ สังคมตรงนี้คือรัฐแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติทุกคนต้องทำเพื่อชาติ บังคับชนต้องเคารพในความเป็นชาติ ในทางกลับกันชาติหรือรัฐก็ต้องเคารพประชาชนจากการใช้อำนาจด้วยเป็นการต่างตอบแทน โครงสร้างของรัฐเป็นการสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งสองฝ่ายต้องเคารพซึ่งกันและกันภายใต้หลักนิติรัฐ บุคคลในแง่ประชาชนต้องเคารพรัฐองค์กรเดียวไม่จำเป็นต้องเคารพคนอื่นหรือองค์กรอื่นเป็นการพูดถึงรัฐในนามรวม ดังนั้นอำนาจรัฐผูกพันกับรัฐหรือชาติและถูกถ่ายทอดมายังสถาบันการเมืองของรัฐได้เห็นจากคำประกาศฯ มาตรา 13, 14, 15, 16 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจนั้นต้องถูกควบคุมเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์

**“กฎหมาย”** ในคำประกาศฯได้ให้นิยามของคำว่า กฎหมาย คือ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของรูสโซได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการกระทำต่างๆ ของทุกคนต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายเช่น ในมาตรา 4 การจำกัดการใช้เสรีภาพของมนุษย์ก็ต้องทำโดยกฎหมาย มาตรา 5 กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามการกระทำที่รบกวนสังคม มาตรา 7 การ

จับกุม คุมขังต้องเป็นกรณีที่ถูกหมายกำหนด มาตรา 8 การกำหนดโทษทางอาญาต้องทำโดยกฎหมาย มาตรา 9 การใช้กำลังจับกุมผู้ใดนั้นโดยไม่จำเป็นมีความผิดตามกฎหมาย มาตรา 10 การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยที่กฎหมายกำหนด มาตรา 11 ทุกคนมีสิทธิพูด เขียน พิมพ์โดยอิสระเว้นแต่กฎหมายกำหนดว่าสิ่งนั้นเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ ก็มีคำว่ากฎหมาย

เห็นได้ว่าผู้ร่างคำประกาศดังกล่าวได้ให้ความสำคัญของ กฎหมาย ไปในสองแนวทาง แนวทางแรก เป็นไปในแนวทางของรัสเซีย อีกแนวทางหนึ่ง เป็นแนวทางที่ผู้ร่างใช้กฎหมายไปในทางที่ไม่ไว้วางใจในสังคม เช่นในมาตรา 5 ในทางที่ไม่ไว้วางใจฝ่ายนิติบัญญัติที่ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนจะเห็นได้ว่าทั้งสองแนวความคิดมีความขัดแย้งกันอยู่ แนวความคิดแรกนั้นกฎหมายเป็นสิ่งที่ประกันสิทธิเสรีภาพ ส่วนแนวความคิดที่สองนั้น กฎหมายนั้นต้องอยู่ภายใต้ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งก็หมายความว่าการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายตามอำเภอใจ

“ความเสมอภาค” คำประกาศได้เน้นถึงความเสมอภาคของทุกคนในมาตรา 1 ที่บัญญัติว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จากมาตราดังกล่าวซึ่งถือเป็นเสาหลักแห่งความเสมอภาคนั้นได้ทำให้มีบทบัญญัติอื่นๆ ตามมา เช่น มาตรา 6 มาตรา 13 เป็นต้น

“สิทธิของบุคคลและหน้าที่ของบุคคล” ถ้าดูคำปรารภบรรทัดที่ 7 สามารถเตือนสติทุกคนนั้น ได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ทั้งหลายของเขา แสดงว่าเน้นสิทธิและหน้าที่ แต่ในรายละเอียดพูดถึงแต่สิทธิไม่ได้พูดถึงหน้าที่ วัตถุประสงค์ต้องการรับรองสิทธิของประชาชน แต่หน้าที่เป็นเรื่องที่ต้องรู้อยู่แล้วว่าต้องมีหน้าที่ ไม่ใช่ว่าละเลยไม่มีหน้าที่แต่เป็นหน้าที่ทางจริยธรรมที่ทุกคนต้องมี แต่ในยุคนั้นเขานั้นสิทธิที่คำประกาศรับรองสิทธิตามธรรมชาติหน้าที่ก็เป็นหน้าที่ตามธรรมชาติหรือทางมโนธรรมนั่นเอง

### 13. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ในความคิดของผู้ร่างปฏิญญาดังกล่าวมีความต้องการให้มีองค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ และใน ค.ศ. 1966 มีการออกกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยปฏิญญาฉบับแรกนั้นให้การ

รับประกันสิทธิทางเศรษฐกิจ ทางสังคมและทางวัฒนธรรม ส่วนกติกาลบปีที่สองนั้นให้การรับประกันสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ปฏิญญาฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายผูกพันรัฐสมาชิกสหประชาชาติ ทั้งนี้เพราะปฏิญญาไม่ใช่สนธิสัญญา และจุดมุ่งหมายของสมัชชาสหประชาชาติก็เพียงต้องการให้ปฏิญญาเป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิก เพื่อจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน แต่ถึงกระนั้นก็ดี ศาสตราจารย์ เรอเน่ กาสแซง นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่างปฏิญญาก็ยืนยันว่าปฏิญญาดังกล่าวมีค่าบังคับมากกว่าเป็นเอกสารชี้แนะอยู่บ้างเพราะในมาตรา 56 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่รัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกัน ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 ซึ่งที่สำคัญก็คือการส่งเสริมให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชน<sup>63</sup> ซึ่งดูเหมือนแล้วประเทศสมาชิกสหประชาชาติมีความเห็นพ้องต้องกันแบบกึ่งเอกฉันท์

### 13.1 หลักการและเนื้อหาที่สำคัญของปฏิญญาสากล

ในคำปฏิญญาดังกล่าวเริ่มต้นด้วยคำปรารภเหมือนของคำประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ในคำปรารภดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของปฏิญญาดังกล่าวพร้อมตามด้วย 30 มาตรา ศาสตราจารย์เรอเน่ กาสแซง ได้วิเคราะห์เนื้อหาของคำปฏิญญาดังกล่าวดังต่อไปนี้

#### 13.1.1 รับรองถึงสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน

สองมาตราแรกของปฏิญญารับรองถึงสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน โดยมาตราแรกได้นิยามพื้นฐานทางอุดมการณ์ของคำปฏิญญาว่า *“มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง”* ส่วนมาตราสองนั้นกล่าวถึงขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพ โดยบัญญัติว่า *“บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพที่ประดาที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้โดยไม่มี การจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือ ทางอื่นใดชาติหรือ สังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด”*<sup>64</sup>

<sup>63</sup> โกลิน พลกุล ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร 2529 หน้า 91

<sup>64</sup> แปลและเรียบเรียงโดย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (Unesco)

### 13.1.2 ให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคล

ตามมาตรา 3-14 ให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคล เช่น สิทธิในร่างกายและเสรีภาพ อิสระจากการเป็นทาส อิสระจากการทรมาน การลงโทษหรือการปฏิบัติที่ต่ำช้า สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน สิทธิที่ได้รับการเยียวยาทางศาลและการถูกละเมิดสิทธิ อิสระจากการจับกุม คุมขังหรือเนรเทศโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี สิทธิในคดีอาญาที่ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเดินทางและย้ายที่อยู่ออกนอกประเทศ

### 13.1.3 รับรองสถานะส่วนบุคคล

มาตรา 15-17 รับรองสถานะส่วนบุคคล เช่น สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัว สิทธิที่จะมีทรัพย์สิน เป็นต้น

### 13.1.4 รับรองสิทธิเสรีภาพและเสรีภาพทางการเมือง

กลุ่มที่สี่เป็นกลุ่มที่รับรองสิทธิเสรีภาพและเสรีภาพทางการเมืองปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 18-21 เช่น สิทธิในเสรีภาพการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การรับหรือแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ

### 13.1.5 รับรองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

กลุ่มถัดมาเป็นกลุ่มที่รับรองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมปรากฏในมาตรา 22 ถึงมาตรา 27 เช่น สิทธิในสวัสดิการทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม สิทธิในการทำงานร่วมในสหภาพแรงงาน สิทธิในการพักผ่อนและมีวันหยุด สิทธิมาตรฐานการครองชีพ มารดาและเด็กจะต้องได้รับการดูแลพิเศษ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเข้าร่วมศิลปวัฒนธรรม

### 13.1.6 ยืนยันถึงสิทธิของทุกคนที่จะได้รับประโยชน์จากระบอบของสังคม

กลุ่มสุดท้าย คือ มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติอย่างค่อนข้างกว้างโดยยืนยันถึงสิทธิของทุกคนที่จะได้รับประโยชน์จากระบอบของสังคม และนอกจากนี้ยังรวมถึงการที่บุคคลต้องมีหน้าที่ต่อชุมชนอีกด้วยและข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพจะถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายเท่านั้น ในมาตรา 29

## 13.2 ลักษณะเด่นของปฏิญญาสากล

ปฏิญญาดังกล่าวมีความเป็นสากลที่แสดงให้เห็นถึงการสังเคราะห์และการประนีประนอม กล่าวคือเป็นการสังเคราะห์ทางเทคนิคแห่งชาติที่แตกต่างกันในขอบเขตของสิทธิมนุษยชน ส่วนการประนีประนอมนั้นเป็นการประนีประนอมระหว่างสองแนวความคิดคือแนวคิดเสรีนิยมและแนวคิดมาร์กซิสม์ ดังนี้<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Jean Rivero, Les libertes Publiques Tome 1 les droits de l'homme, paris, puf, 1997, p 89 – 90 อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนวัฒน์ อธิปไตยของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ที่มีต่อปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948, ก.ค. 2545 ค้นคืน 28 กรกฎาคม 2554 จาก www.publaw.net



**13.2.1 การสังเคราะห์แสดงเฉพาะในรูปแบบ** จะมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งที่แสดงถึงการบัญญัติอย่างกว้างๆ โดยระบุอย่างแจ่มชัดและการแจกแจงอย่างสมบูรณ์แบบเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งเป็นไปตามวิธีการของแองโกลแซกซอน เช่น มาตรา 2 บัญญัติว่า **“บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพที่ประดาที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้โดยไม่มี การจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติ หรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด”** มาตรา 8 บัญญัติว่า **“บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะเปลี่ยนศาสนา หรือความเชื่อถือและเสรีภาพที่จะแสดงให้ศาสนา หรือความเชื่อถือประจักษ์ในรูปของการสั่งสอน การปฏิบัติกิจความเคารพสักการบูชา สวดมนต์ และการถือปฏิบัติพิธีกรรม ไม่ว่าโดยลำพังตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นในประชาคมและในที่สาธารณะหรือส่วนตัว”** มาตรา 25 บัญญัติว่า **“(1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น”**

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่ยกมาข้างต้นเต็มไปด้วยรายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ ที่แสดงให้เห็นถึงนิยามความหมายทางอุดมคติแต่ไม่ใช่เป็นการกระทำซึ่งถ้าละเอียดแล้ว จะได้รับการลงโทษโดยกฎหมาย อนึ่ง ตามแนวคิดของพวกแองโกลแซกซอนได้อธิบายโดยการบัญญัติเล่นคำในบทบัญญัติอย่างใจกว้างในเรื่องของเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่รัฐต่างๆ ที่ยอมรับแนวคิดแบบมาร์กซิสต์ที่จะทำให้สิทธิต่างๆ เป็นรูปธรรมและใช้ได้จริงเป็นจริง ในเชิงสังคมและเชิงเศรษฐกิจ

**13.2.2 การพิจารณาในเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมของทั้งสองแนวความคิด** ถ้ารัฐต่างๆฝ่ายแนวคิดมาร์กซิสต์ ลงมติไม่ยอมรับปฏิญญาดังกล่าว การที่ต้องการความเป็นเอกฉันท์นั้นก็ต้องพยายามที่จะประสานแนวคิดระหว่างมาร์กซิสต์กับเสรีนิยมเข้าด้วยกัน การประสานดังกล่าวบางครั้งก็ปรากฏในรูปแบบ บางครั้งก็ไม่มี การตอบรับ หรือบางครั้งก็นำกลับไปทบทวนหรือพิจารณากันใหม่ ตัวอย่างเช่น มาตรา 17 บัญญัติว่า **“(1) บุคคลมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเองและโดยการร่วมกับผู้อื่น”** บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวคิดกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนและในขณะที่เดียวกันก็ยอมรับแนวคิดแบบสังคมนิยมด้วยอันเป็นการผสมผสานได้เป็นอย่างดี แต่ถ้าปรากฏว่าไม่สามารถประสานแนวคิดโดยการเล่นคำดังกล่าวข้างต้นได้แล้ว ปฏิญญาก็จะเจียบในเรื่องนั้นๆ โดยไม่กล่าวถึง เช่น เสรีภาพในการนัดหยุดงาน เสรีภาพในพาณิชย์และในอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซียในสมัยนั้น ได้ปฏิเสธที่จะยอมรับเสรีภาพดังกล่าวได้ แต่ถ้ามีความเป็นเอกฉันท์แล้วก็คงไม่มีปัญหาแต่อย่างใด



อย่างไรก็ตามถึงแม้มีความเป็นเอกฉันท์ก็ตาม แต่ก็มองต่างมุมกันในเรื่องเดียวกัน เช่น ในเรื่องของการเลือกตั้งที่บอกว่าจะต้องสุจริตและมีเสรีนั้น ประเทศฝ่ายตะวันตกคิดว่าเป็นการลงโทษระบบการเลือกตั้งของประเทศฝ่ายตะวันออก ในขณะที่เดียวกันประเทศฝ่ายตะวันออกมองว่า เป็นการประณามระบบการเลือกตั้งของประเทศตะวันตกที่มีการ โกงการเลือกตั้ง มีการกินสินบาทคาดสินบน

**13.2.3 อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อจำกัดต่อเจตนารมณ์ของการประนีประนอมกัน** ในคำปรารภของปฏิญญาเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ที่แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดพื้นฐานของลัทธิมาร์กซิสม์ ที่บัญญัติว่า **“โดยเหตุที่ได้มีประกาศปณิธานอันสูงสุดของสามัญชนถึงวาระแห่งโลกแล้ว ที่มนุษย์จะมีเสรีภาพในความเชื่อถือรวมทั้งเสรีภาพจากความกลัวและความระทมทุกข์”** และในขณะที่เดียวกันมาตรา 1 ก็ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของเสรีนิยมโดยบัญญัติว่า **“มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง”**

### 13.3 ขอบเขตของคำปฏิญญา

ปฏิญญาสากลไม่ใช่บทบัญญัติที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเพราะว่าคณะกรรมการร่างปฏิญญาดังกล่าวมีมติให้จัดทำในรูปแบบของปฏิญญาที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยเห็นว่าจะต้องจัดทำตราสารที่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายในรูปอนุสัญญาต่อไปดังนั้น ปฏิญญาดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบของการประนีประนอมกันมากกว่าเพราะด้วยความที่เป็นสากลของตัวปฏิญญาเอง เป็นประการแรก ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันตามสภาพวัฒนธรรมและการเมืองของแต่ละประเทศ เป็นประการที่สอง นอกจากนี้การจัดทำเป็นปฏิญญานั้นเป็นการง่ายกว่าการจัดทำตราสารเพราะการจัดทำตราสารต้องการความละเอียดและพิถีพิถัน เป็นประการสุดท้าย<sup>66</sup> แม้ว่าปฏิญญาจะมีลักษณะเป็นเอกสารชี้แนะ รัฐจำนวนมากก็รับแนวทางไป บางรัฐก็มีรัฐธรรมนูญอ้างอิงถึงปฏิญญาโดยตรง บางรัฐก็เอาหลักการบางประการไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของตนที่สำคัญคือปฏิญญาไม่ได้แยกสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองออกจากกันหากแต่กล่าวถึงสิทธิทั้งสองประการรวมกันไป<sup>67</sup>

อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการระดับหนึ่งที่ค่อนข้างเด็ดขาดในประวัติศาสตร์ของการรับรองสิทธิมนุษยชน กล่าวคือปฏิญญาได้ยืนยันถึงสิทธิของทุก

<sup>66</sup> วิชัย ศรีรัตน์ สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของชนชาวไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>67</sup> โกลิน พลกุล อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 66

คนที่ จะได้รับการรับรองสิทธิมนุษยชนในเอกสารระดับชาติและในมิติระหว่างประเทศด้วย สิทธิที่ ได้รับการรับรองในปฏิญานี้เป็นสิทธิที่ทุกรัฐต้องยอมรับเอกสารระดับชาติและในมิติระหว่าง ประเทศด้วย สิทธิที่ได้รับการรับรองในปฏิญานี้เป็นสิทธิที่ทุกรัฐต้องยอมรับและถือว่าปฏิญานี้ ดังกล่าวเป็นนิติกรรมระหว่างประเทศที่วางหลักการดังกล่าวไว้ เช่น มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “*ทุกๆคน มีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด*” มาตรา 13 บัญญัติว่า “(1) *บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และในถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตดินแดนแต่ละรัฐ* (2) *บุคคลมีสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งของตนเองและที่จะกลับคืนสู่บ้านเกิดเมือง นอน*” มาตรา 15 บัญญัติว่า “(1) *บุคคลมีสิทธิในการถือสัญชาติ* (2) *การถอนสัญชาติโดยพลการหรือ การปฏิเสธที่จะเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลใดนั้นจะกระทำมิได้*” และมาตรา 19 บัญญัติว่า “*บุคคลมี สิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดย ปราศจากการสอดแทรกและที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความคิดเห็นผ่านสื่อใดๆ และ โดยมีต้องคำนึงถึงเขตแดน*” เป็นต้น

สำหรับความเห็นของผู้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องปฏิญานี้สากลในเรื่องสิทธิเสรีภาพนั้น คิดว่า ประเทศที่เกิดใหม่หรือประเทศที่ต้องการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ต่างรับเอาหลักการและแนวทางปฏิญานี้สากลว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปบัญญัติเป็น กฎหมายเพื่อการเป็นประเทศที่เข้ากลุ่มในสากลโลก เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศและการที่ จะไม่ถูกโดดเดี่ยวกรณีที่เกิดการละเมิดหรือจำกัดเสรีภาพของประชาชนจนก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ด้วยที่ทุกประเทศต่างมีวัฒนธรรม การดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน อาจจะทำให้นโยบายที่บัญญัติไว้ใน ปฏิญานี้ไปใช้ไม่ครบถ้วนซึ่งก็เป็นเพราะเห็นว่าหากใช้หรือปรับวิถีทางการดำเนินชีวิตไปทั้งหมด แล้วอาจจะทำให้ถูกกลืนวัฒนธรรมก็เป็นได้หรืออาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง อย่างรุนแรงอย่างเช่นที่เกิดขึ้นกับสหภาพโซเวียตในอดีต ดังที่เราทราบกันอยู่

## 14. ความหมาย ที่มา และแนวคิดของรัฐธรรมนุญ

### 14.1 ความหมาย และที่มาของรัฐธรรมนุญ

#### 14.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนุญ

“**รัฐธรรมนุญ**” หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการจัดการปกครองรัฐ ถ้าแปลตาม ความหมายของคำ จะหมายถึงการปกครองรัฐอย่างถูกต้องเป็นธรรม (รัฐ + ธรรม + มนุญ) ใน ความหมายอย่างแคบ “**รัฐธรรมนุญ**” ต้องมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่ใช้สิ่งเดียวกับ

“กฎหมายรัฐธรรมนูญ” เพราะ กฎหมายรัฐธรรมนูญ มีความหมายกว้างกว่าและจะเป็นรูปแบบลายลักษณ์อักษรหรือจารีตประเพณีก็ได้

รัฐธรรมนูญในปัจจุบันนี้ มีทั้งเป็นลักษณะลายลักษณ์อักษร และลักษณะไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่ลักษณะไม่เป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากจะใช้หลักของจารีต ประเพณี การปกครองแล้ว กฎหมายทุกตัวที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ย่อมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญด้วย ทุกประเทศทั่วโลกมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการ เพื่อใช้เป็นหลักหรือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ

#### 14.1.2 ที่มาของรัฐธรรมนูญ

1) รัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ชุนนางและพระราชอาณัติจำนวน 25 คน ได้บังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารที่เรียกว่า “มหาบัตร” (The Great Charter, Magna Carta) ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างพระมหากษัตริย์กับชุนนางและพระ โดยในมหาบัตรได้กำหนด ถึงองค์การ และอำนาจของสภาใหญ่ (Magnum Concillium) และกำหนดว่าพระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างตามที่กำหนดไว้ โดยมีได้รับความเห็นชอบจากสภาใหญ่มิได้ จะจับกุมคุมขังบุคคลได้ก็ต่อเมื่อ มีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย มหาบัตรนี้ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรก

รัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ในภาษาของประเทศทั้งสอง คำว่า รัฐธรรมนูญต่างใช้คำว่า Constitution ซึ่งแปลว่า การสถาปนา หรือการจัดตั้ง ซึ่งหมายถึงการสถาปนาหรือจัดตั้งรัฐนั่นเอง โดยทั้งสองประเทศมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากประวัติศาสตร์ของชาติตนเอง

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ซึ่งขัดกับแนวคิดทางนิติศาสตร์ที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ดังนั้น จึงควรมีความศักดิ์สิทธิ์และคงทนถาวร อาจแก้ไขได้ ตามเวลา และสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา ที่ปัจจุบันยังไม่เคยเปลี่ยนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ยังคงใช้ฉบับเดิมมาแต่แรก มีเพียงการแก้ไขปรับปรุงส่วนที่จำเป็นเท่านั้น

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศสำหรับประเทศไทย นับจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองอีกหลายฉบับ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์บ้านเมืองที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย

บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่มีมาทุกฉบับ มีสาระสำคัญเหมือนกัน ที่ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐสภาทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล จะมีเนื้อหาแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในเรื่องสถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจอธิปไตยกับอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นๆ<sup>68</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของไทย มีดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ ฉบับแรกของไทย มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” จากนั้น ราชอาณาจักรไทย ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามลำดับ ดังนี้

- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- 6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
- 7) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
- 8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- 9) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
- 10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- 11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
- 12) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
- 13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- 14) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
- 15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- 16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
- 18) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>69</sup>

<sup>68</sup> ชนาธิป บุญเกตุ “ความหมาย ที่มาและแนวคิดของรัฐธรรมนูญ” ในประมวลสาระชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 3 นนทบุรี สุโขทัยธรรมาราช หน้า 34

<sup>69</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 35

## 14.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้ใน หมวดที่ 1 บททั่วไป มาตราที่ 4 และมาตราที่ 5 และในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย แบ่งออกเป็น 13 ส่วน 44 มาตราตั้งแต่มาตรา 26-69 ดังนี้

### 14.2.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา 4 และมาตรา 5)

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยบัญญัติว่า **“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”** (มาตรา 4) และ **“ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอเหมือนกัน”** (มาตรา 5)

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในปฐมบทแรกๆ นั้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและเป็นการรับรองสิ่งที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติของมนุษย์และสังคมมนุษย์ ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้สอดแทรกอยู่ในหลายบริบทด้วยกัน อาทิ

**ประการที่หนึ่ง** มนุษย์มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในชีวิตของตน มนุษย์จึงไม่สมควรที่จะต้องตกเป็นวัตถุหรือสมบัติครอบครองของบุคคลอื่น ดังนั้นบุคคลที่สำนึกถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ย่อมจะไม่นำมนุษย์ด้วยกันมาซื้อขายหรือใช้แรงงานในลักษณะกดขี่เยี่ยงทาสหรือเครื่องจักร การทรมานทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ตลอดจนการกดขี่ทางเพศ ล้วนเป็นการล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

**ประการที่สอง** มนุษย์มีความสามารถและศักยภาพที่จะร่วมกับมนุษย์ผู้อื่นพัฒนาสังคมได้ มนุษย์จึงควรมีอิสระที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเอง การกักขัง หน่วงเหนี่ยว หรือบังคับตรวนอิสรภาพของมนุษย์โดยปราศจากเหตุผลทางประโยชน์สาธารณะที่มีน้ำหนักเพียงพอ จึงไม่อาจกระทำได้ แม้แต่อำนาจรัฐที่ได้รับฉันทานุมัติจากคนในสังคมก็มีอาจจะจับกุม คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**ประการที่สาม** มนุษย์มีฐานะเป็นผู้มีเกียรติภูมิ ส่วนหนึ่งย่อมต้องอาศัยการยอมรับของสังคมมนุษย์ด้วยกันซึ่งก็ล้วนแสวงหาเกียรติภูมิทั้งสิ้น มนุษย์ที่คำนึงถึงคุณค่าแห่งความภาคภูมิใจจึงไม่ควรเหยียดหยามบุคคลอื่นหรือจัดการให้บุคคลอื่นถูกประณามเหยียด ด้วยเหตุนี้ตามหลักแห่งกฎหมายจึงกำหนดให้สิทธิของบุคคลในเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัวจะต้องได้รับการคุ้มครอง

**ประการที่สี่** มนุษย์แต่ละคนมีฐานะเป็นคนๆ หนึ่ง เท่ากันกับมนุษย์คนอื่นๆ แม้แต่ละคนมีศักยภาพไม่เท่ากันแต่ก็พึงมีโอกาสแสดงหรือปฏิบัติในฐานะการเป็นมนุษย์ได้เท่าเทียมกันและพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันด้วยแม้จะแตกต่างกันด้วยมูลเหตุและปัจจัยส่วนตัวใดๆ ก็ตาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมย่อมมิอาจกระทำได้



#### 14.2.2 บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง และมีกฎหมายรับรองไว้ชัดเจนและไม่อาจเลือกใช้กับบุคคลใดๆ ได้ตามใจชอบ ดังที่บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 27 “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา 28 “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้วให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

มาตรา 29 “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”



จากบทบัญญัติทั้ง 4 มาตราดังกล่าว จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้ และมุ่งใช้เป็นกรทั่วไป ห้ามเลือกใช้เฉพาะกลุ่มเฉพาะคน ขณะเดียวกันการใช้อำนาจของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย จึงเท่ากับว่านับแต่บัดนี้ไป ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประชาชนทุกคนสามารถอ้างอิงรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยตรง กฎหมายระดับรอง จะออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ก็เฉพาะกรณีที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญระบุให้อำนาจในการตรา กฎหมายนั้นไว้โดยเฉพาะเท่านั้น มิฉะนั้นกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว จะเป็นอันขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งหากมีข้อโต้แย้งดังกล่าวเกิดขึ้นในชั้นศาลก็เป็นหน้าที่ที่ศาลจะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด อันเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างจริงจังที่สุดเท่าที่เคยมีมา

#### 14.2.3 ความเสมอภาค

เกี่ยวกับความเสมอภาคนี้ รัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงความเสมอภาคทั่วไป และความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ และการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ของไทยมีรายละเอียดมากกว่า แต่ปัญหาไม่ได้อยู่ที่กฎหมาย หากการใช้และการตีความมากกว่า ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ดังนี้

**“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน**

**ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน**

**การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้**

**มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”**

แม้คนในสังคมแต่ละคนต่างไม่เท่าเทียมกันในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน มีหน้าที่ปฏิบัติและได้รับผลจากการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน แต่ปัญหาของสังคมไทยที่เกี่ยวเนื่องกับความเสมอภาคตามกฎหมาย มิใช่เพียงการรักษากฎหมายเพื่อให้ทุกคนมีความเสมอภาคตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่ประชาชนจำนวนมากยังไม่รู้ด้วยว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไร จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการรองรับ

เพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคกันในกฎหมาย ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน โดยการนำความรู้ไปสู่ประชาชนให้  
 ได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน และสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีศักยภาพที่จะ  
 สื่อสารข้อเท็จจริงของความไม่เป็นธรรมสู่กระบวนการแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมได้อย่างเสมอ  
 ภาคกัน รวมถึงความเสมอภาคทางเพศหรือความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และรัฐธรรมนูญยังได้  
 กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ เอาไว้ในมาตรา 31  
 อีกด้วยว่า **“บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างของ  
 องค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ใน  
 กฎหมายหรือ กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ  
 การเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”**

#### 14.2.4 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม

1) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63  
 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมไว้ว่า

**“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ**

**การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตาม  
 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของ  
 ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ใน  
 ภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ  
 สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประเทศใช้กฎอัยการศึก”**

ผู้ศึกษาขอแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก  
 ทางด้านการเมืองซึ่งก็คือการชุมนุมในที่สาธารณะว่า ถึงแม้การชุมนุมในที่สาธารณะจะเป็นการ  
 กระทำเพื่อแสดงเจตนาร่วมกันของบุคคลที่มีแนวคิดและอุดมการณ์ที่เหมือนกันอาจจะเพื่อตนเอง  
 หรือเพื่อสังคมก็ตาม การแสดงความคิดเห็น ล้วนเป็นปกติธรรมดาของสังคมมนุษย์ที่มีเสรีภาพทาง  
 ความคิดและการแสดงออก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นธรรมชาติดั้งเดิมในสังคมประชาธิปไตย อีกทั้ง  
 การชุมนุมยังเวทีสาธารณะที่ให้บุคคลที่ถูกกดดันหรือเดือดร้อนรำคาญในเรื่องต่าง ๆ ระบายออกซึ่ง  
 ความรู้สึกนึกคิดอย่างมีเพื่อนพ้องที่เป็นแนวร่วมเดียวกัน นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการตรวจสอบ  
 กระแสหรือทิศทาง การตอบสนองของสังคมผู้มีอำนาจอีกทางหนึ่งด้วย จะเห็นได้ว่าความพอเหมาะ  
 พอดีของเสรีภาพในการชุมนุม เป็นสิ่งอันพึงปรารถนาตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในขณะที่สังคม  
 ควรเคารพต่อเสรีภาพในการชุมนุมนี้ โดยมีพึงจะมองการชุมนุมว่าเป็นการก่อความวุ่นวายหรือ  
 เดือดร้อนรำคาญแล้ว ผู้ร่วมการชุมนุมนั่นเองก็ต้องคำนึงถึงความสงบสุขของประชาชนคนอื่นๆ  
 ด้วย โดยจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปในการใช้ที่หรือทางสาธารณะอีกทั้ง

จะต้องไม่กระทำผิดต่อกฎหมายไม่ว่าประการใดๆ ดังนั้น สิ่งที่มีความสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมจึงได้แก่กระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่จะให้สติปัญญาและความเข้าใจแก่กันเพื่อประโยชน์ในการตระหนักถึงความพอเหมาะพอดีของการใช้เสรีภาพนั้นด้วยแต่ที่ผ่านมาในประเทศไทยนั้น การแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นอย่างยิ่ง ด้วยกลุ่มที่ชุมนุมไม่ต้องการมิตรแต่ต้องการพวกมากกว่าและยังนำอุดมการณ์ที่น่าขบถของคนที่แสดงออกที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญมาเป็นหอกโล่ในการที่มุ่งทำร้ายรัฐธรรมนูญและประเทศชาติอย่างบ้าคลั่งและยังสามารถนำกลุ่มประชาชนที่กล้าแสดงออกมาเป็นฐานที่จะให้ตนเองก้าวไปสู่ความสำเร็จคือการมีอำนาจในการเมืองอีกด้วย

#### 14.3 แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ที่มีวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบตะวันตก ซึ่งจะพบว่าลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมได้รวบรวมปรัชญาการเมืองไว้ 3 ปรัชญา คือ ปรัชญาสัญญาประชาคม (social contract theory) ปรัชญาการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) และปรัชญาว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ (the rule of Law) เป็นปรัชญาพื้นฐานของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม<sup>70</sup>

รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง คือ “หลักนิติรัฐ” (the rule of Law) โดยรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐยอมรับและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น 3 ประเภทคือ

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือพรรคการเมืองเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน

<sup>70</sup> วินิจ เจริญชัยขง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 28

### 14.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง “การปกครองแบบประชาธิปไตย” (democracy) จึงหมายถึง “การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน” การปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองจึงต้องมีแนวคิดของสิทธิเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หลักการประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้งต้องมีการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองต้องให้หลักประกันในการแสดงสิทธิเสรีภาพโดยให้สิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการโต้เถียง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กร โดยให้ประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตย สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย สาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่นที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะบุคคลต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง เพียงลำพังแต่อ่านใบปลิว อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ฟังวิทยุกระจายเสียง คูโทรทัศน์อาจไม่เข้าใจ จำเป็นที่เจ้าของความคิดเห็นจะมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงเหตุผลด้วยตนเองและจะได้มีการอภิปรายโต้ตอบ หรือซักถามกันในรายละเอียดได้ ทั้งยังต้องชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน<sup>71</sup>

### 14.3.2 เสรีภาพอื่นที่เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นที่มาของเสรีภาพอื่น ๆ

<sup>71</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 30

เพราะเสรีภาพนี้ครอบคลุมถึงการแสดงออกและถ่ายทอดความคิดเห็นทุกรูปแบบที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์และโฆษณาความเห็นของประชาชนได้ จึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของเสรีภาพต่าง ๆ คือ เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) เสรีภาพในการเขียน (freedom of writing) เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (freedom of assembly) เสรีภาพในการเดินขบวน (freedom of demonstration) เสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง (the right to form a political party)

ดังนั้น “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” จึงเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนต้องมีการแสดงออกการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการพูดเป็นเสรีภาพของประชาชนในการพูดจาเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์เผยแพร่เอกสารในการชุมนุม สิทธิในการร้องทุกข์ร้องขอความเป็นธรรมจากบ้านเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ จะเห็นได้ว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” จะต้องมีเสรีภาพอื่น ๆ ประกอบเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ

#### 14.3.3 ลักษณะและวิธีการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ลักษณะและวิธีการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การชุมนุมสาธารณะ (assembly) คือ การรวมกลุ่มรวมตัวกันของประชาชน เพื่อแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งหรือสนับสนุนต่อรัฐบาล หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายไปมา และจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ไม่ขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
2. การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมสาธารณะที่มีการเดินขบวนไปตามท้องถนน และเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปในสถานที่ต่าง ๆ โดยมีการถือป้ายเรียกร้องป้ายประท้วง ซึ่งการเดินขบวนจะต้องไม่ขัดต่อหลักความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะและต้องไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง



#### 14.3.4 ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรมีข้อจำกัด ดังนี้<sup>72</sup>

1) หลักความมั่นคงของชาติ (national security) ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (national security) แต่เดิมหมายถึงความมั่นคงทางการทหารเท่านั้น แต่ปัจจุบันรวมถึงว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองด้วย เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งข้อจำกัดเสรีภาพที่อ้างหลักความมั่นคงของชาติควรทำในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติจะออกมาโดยคำสั่งคำบัญชาของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้

2) หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (public policy) กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจำกัดเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อย ได้แก่ กฎหมายอาญา ซึ่งมีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญที่จำกัดเสรีภาพของประชาชน โดยอ้างว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

3) หลักการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะคือ ต้องมิให้การชุมนุมกระทบกระเทือนความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างการชุมนุม

4) หลักสิทธิของบุคคลอื่น ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น คือ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน<sup>73</sup>

#### 14.4 กรณีศึกษาการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ 2540<sup>74</sup>

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 44 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนี้เป็นรากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติรับรองไว้มาช้านานแล้ว ดังเช่นประเทศได้เริ่มรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 เป็นต้น

<sup>72</sup> วิษณุ เครืองาม *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ แสงสุทธิการพิมพ์ 2530 หน้า 652

<sup>73</sup> วินิจ เจริญชัย อ่างแล้ว เชียงอรอดที่ 64 หน้า 32

<sup>74</sup> กุลพล กุลวัน *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก* กรุงเทพฯ นิติธรรม 2547 หน้า 152 – 154



เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 นั้น รัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนไว้ว่าจะทำได้ยังไงใด ดังนั้น จึงสามารถทำได้เมื่อเห็นสมควรโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางราชการ และในทางปฏิบัติทางราชการทุกประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะคอยอำนวยความสะดวกให้ เช่น การจัดการจราจร ดูแลความปลอดภัย การจัดระบบสุขาให้ ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นอาจถูกจำกัดขอบเขตได้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ เอง กล่าวคือ

**ประการแรก** เป็นการจำกัดตามวรรคสองแห่งมาตรา 44 นั้นเอง ซึ่งบัญญัติว่าให้จำกัดได้ “เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ดังนั้นในเวลาไม่ปกติเช่นตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2475 ซึ่งห้ามการชุมนุมเกินกว่า 5 คนขึ้นไป นอกจากนั้น ผู้ชุมนุมต้องระวังมิให้ละเมิดกฎหมายอื่นๆ ด้วย เช่น ผู้ชุมนุมจะต้องไม่กีดขวางทางเดิน ทางจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง จะต้องไม่สร้างสิ่งก่อสร้างที่ขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ทิ้งสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะ ไม่อาบน้ำตากล้าอย่างไม่เหมาะสมในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือทำให้ทรัพย์สินของประชาชน หรือของทางราชการเสียหายซึ่งเป็นการผิดฐานทำให้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นต้น ฯลฯ สำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หากจะใช้เสรีภาพในการชุมนุมก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณด้วย ฯลฯ

**ประการที่สอง** เป็นการจำกัดโดยวิธีการใช้เสรีภาพของประชาชนเองโดยมาตรา 28วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ฯลฯ” และ มาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย”

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะจึงต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพบุคคลอื่นๆ เช่น ไม่กีดขวางการสัญจรไปมาของประชาชน ไม่ส่งเสียงดังรบกวนการเรียนของนักเรียน การทำงานของคนอื่น เป็นต้น ฯลฯ

ดังนั้น หากมีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวข้างต้น จะกลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย และรัฐจะมีหน้าที่ต้องเข้า

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่บ้านเมืองตามมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ฯลฯ”

หลายประเทศที่ส่งเสริมการชุมนุมโดยสงบ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฯลฯ เจ้าหน้าที่รัฐจะคอยอำนวยความสะดวกและควบคุมแลมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพผู้อื่นอย่างเคร่งครัด โดยมีมาตรการตามลำดับตั้งแต่มีการเจรจาให้ยุติการละเมิดกฎหมายจนถึงมาตรการอื่นๆ ตามความร้ายแรงของสถานการณ์ เช่น ใช้ไม้พลักดันให้ถอยกลับ ใช้ระเบิดควัน แก๊สน้ำตา น้ำฉีด ฉีดสเปรย์พริกไทย ใช้กระบองตี หรือใช้กระสุนยางยิง ฯลฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนทั่วไปที่ใช้ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายเพื่อควบคุมการชุมนุมที่ละเมิดกฎหมาย ดังปรากฏภาพข่าวในทางหน้าหนังสือพิมพ์และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์อยู่เป็นประจำ

อนึ่ง การที่ผู้ชุมนุมละเมิดกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น เป็นการทำร้ายสังคมโดยตรง มิใช่เป็นการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการส่วนตัว ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้มาตรการตามกฎหมายเพื่อยุติการละเมิดดังกล่าวทันทีโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการทำงานเจ้าหน้าที่รัฐเสียก่อนแต่อย่างใด

การชุมนุมที่ยึดเอาทางสาธารณะที่ประชาชนสัญจรไปมาเป็นเวลานานโดยอ้างสิทธิว่าเป็นที่สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่ทุกประเทศไม่อาจยอมรับได้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องเข้าไปดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป ดังปรากฏตัวอย่างจากคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในคดีเรื่องหนึ่งว่า การที่ผู้ชุมนุมไปยึดทางเดินสาธารณะไว้วันนั้น “มลรัฐมีอำนาจไม่น้อยไปกว่าเจ้าของทรัพย์สินเอกชนที่จะรักษาทรัพย์สินภายใต้การควบคุมของตนเพื่อเอาไว้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย..... ข้อโต้แย้งที่ว่าผู้ที่ต้องการโฆษณาประท้วงหรือความคิดเห็นมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะทำเช่นนั้นได้ตลอดเวลา ทุกวิธีทุกสถานที่ เป็นสมมติฐานที่ขาดเหตุผล

ในความเห็นของผู้ศึกษาคิดว่า การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้บัญญัติมาอย่างกว้างๆทำให้เกิดการตีความกันไปหลากหลาย และการที่ไม่มีพระราชบัญญัติเกี่ยวเรื่องการชุมนุมมาควบคุมเฉพาะแล้วทำให้ผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมได้ตีความกฎหมายตามใจและเข้าข้างตนเอง หากมองกันอย่างตรง ๆ แล้วรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อที่จะให้สิทธิเสรีภาพมากแต่อยู่ที่จิตสำนึกในการใช้กฎหมายและการที่จะไม่ให้เกิดการเดือดร้อนแก่ผู้อื่นมากกว่า เมื่อการใช้เสรีภาพเกิดปัญหาแล้วมาถึงตอนนี้เรามาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญของพุทธศักราช 2540 ว่ามีปัญหอย่างไร

#### 14.5 สิทธิในการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

สำหรับสิทธิในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นี้ กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชาวไทย มาตรา 26 – 65 และสำหรับเรื่องของสิทธิในการชุมนุมนี้กำหนดไว้ในมาตรา 44 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”<sup>75</sup>

เมื่อศึกษาถึงสิทธิในการชุมนุมภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ (Accession) คือการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงที่ได้มีการยกร่างเป็นที่เรียบร้อยแล้วและเปิดให้ประเทศสมาชิกและมีใช่สมาชิกมีส่วนในการยกร่างมาแต่ต้นเข้าเป็นภาคี โดยประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2541 (ส่วนกติกา ICCRP นี้ในระดับสากลมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2519 แล้ว) จะเห็นได้ว่าประเทศไทยใช้เวลาในการพิจารณายาวนานถึงกว่า 20 ปี จึงได้ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคี แต่ได้มีการนำถ้อยแถลงตีความไว้ 4 ข้อ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายไทยที่มีอยู่เดิมแล้ว ที่นำมากล่าวไว้ก็เพื่อข้อสังเกตว่าแม้ประเทศไทยจะยังไม่ได้ยอมรับหลักการดังกล่าวในขณะนั้นทันที แต่ก็ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาไว้ในกฎหมายของไทยโดยลำดับ โดยเฉพาะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับแนวคิดดังกล่าวมาตั้งแต่ขั้นยกร่างแล้ว จึงมาปรากฏเป็นกฎหมายลักษณะของลายลักษณ์อักษร (Conventional Law) ดังกล่าว

ดังนั้น สิทธิในการชุมนุมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปดังนี้

1. จะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ หมายความว่า การชุมนุมที่จะกระทำได้อาจต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรือเป็นการกระทำโดยไม่ถือว่าเป็นการรบกวนความสะดวกสุขของผู้อื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยธรรมชาติของการร่วมกลุ่มชุมนุมกันของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปหรือมากกว่านั้นแล้วย่อมจะหาความสงบเรียบร้อยเช่นปกติย่อม

<sup>75</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อ้างแล้ว หน้า 10

เป็นไปได้ยาก แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ โอกาส และแนวทางการดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นหรือต่อสาธารณะหรือไม่

2. การชุมนุมต้องปราศจากอาวุธ หมายความว่า ผู้ชุมนุมจะต้องไม่นำอาวุธเข้ามาร่วมด้วยในการชุมนุม อันอาจนำไปสู่ความไม่สงบต่อมาได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้รายละเอียดว่าอาวุธที่ว่าเป็นอาวุธชนิดหรือประเภทใด อาจตีความได้โดยหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับอาวุธคือ มีสองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ อาวุธโดยสภาพ คือ โดยรูปร่างลักษณะของวัตถุนั้นๆ เห็นได้ว่าเป็นอาวุธโดยตัวสภาพของมันเอง เช่น มีด ปืน ระเบิด หอก หลาว ฯลฯ อีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ อาวุธที่มีใช้โดยสภาพ คือ วัตถุที่นอกเหนือจากประเภทแรกที่สามารถใช้ทำเป็นอาวุธได้ เช่น ไม้หน้าสาม ไม้ตีกอล์ฟ เศษกระจกแตก เชือก ฯลฯ

ข้อสังเกต บางกรณีผู้เข้าร่วมชุมนุมใช้ไม้ยาวประมาณ 2 – 3 เมตร ปลายไม้ติดธงด้านล่างเหลาเป็นปลายกลมพร้อมที่จะใช้เป็นอาวุธได้ เช่นนี้ก็อาจอยู่ในความหมายของอาวุธได้ เช่น มีอบการประท้วงการก่อสร้างท่อก๊าซในภาคใต้ถือธงแดงดำไม้ในขบวนชุมนุมเป็นจำนวนมาก เช่นนี้รัฐบาลอาจอ้างเหตุผลเข้าสลายการชุมนุมโดยอ้างว่าเป็นการชุมนุมที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ ดังนี้ผู้เข้าร่วมชุมนุมอย่างสงบจึงพึงต้องระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดเงื่อนไขที่ทางฝ่ายใช้อำนาจรัฐอาจอ้างเหตุเข้าสลายการชุมนุมอย่างสงบดังกล่าวแล้วข้างต้น

3. รัฐจะหวงห้ามหรือจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเช่นว่ามานี้ของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะอาศัยกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและในกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ ดังได้กล่าวมาข้างแล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการใช้เครื่องขยายเสียง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่คนทั่วไป การใช้เครื่องขยายเสียงเช่นนี้กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เป็นต้น พระราชบัญญัติจราจรทางบกจึงได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ได้ร่วมกัน

ข้อยกเว้นอีกประการหนึ่งก็คือ หากกรณีบางประเทศอยู่ในภาวะการสังครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หากพิจารณาจากความเป็นจริงแล้วในยามศึกสงครามหรือบ้านเมืองมีศึกสงคราม คงยากที่จะมีการชุมนุมอย่างสงบนอกเขตสถานของตนอันเป็นที่สาธารณะ ประชาชนคนปกติส่วนใหญ่คงจำกัดตัวเองอยู่ในที่ปลอดภัย หรืออยู่เขตสถานของตนเสียมากกว่า นอกเสียจากว่าจะมีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับตนส่วนกรณีเกิดภาวะฉุกเฉินหรือต้องการใช้กฎอัยการศึก โดยส่วนใหญ่ก็จะมีการห้ามประชาชนออกนอกบ้านตามเวลาที่กำหนดอยู่แล้ว การชุมนุมอย่างสงบจึงไม่อาจกระทำได้ข้างต้น

อนึ่ง อาจารย์กุลพล พลวัน ประธานอนุกรรมการส่งเสริมการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามภาคีการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้กล่าวสรุปไว้ในเรื่องของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ไว้ดังนี้ว่า

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติในลักษณะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามมาตรา 44 วรรค 2 หลายฉบับ ดังนี้

ก. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการสัญจรบนท้องถนนได้บัญญัติห้ามการเดินขบวนในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจรหรือกระทำการใดๆ บนทางเดินเท้าหรือท้องถนนที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นในการใช้สัญจรไปมาโดยไม่มีเหตุอันสมควร และมีการขออนุญาตใช้เส้นทางต่อเจ้าหน้าที่พนักงานจราจรแล้วจึงจะเป็นการเดินขบวนโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข. การป้องกันความเดือดร้อนรำคาญจากการใช้เสียง พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 เพราะการชุมนุมอาจมีการใช้เครื่องขยายเสียงที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไป จึงให้ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อนจึงจะใช้เครื่องขยายเสียงได้ โดยใบอนุญาตจะกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะใช้เครื่องขยายเสียงและหากใช้เสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญมากเกินไปก็อาจสั่งให้ลดความดังของการใช้เครื่องขยายเสียงลงได้

ค. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศในสภาวะคับขัน โดยฝ่ายพลเรือน เช่น

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 โดยปกติการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเป็นพื้นฐาน แต่เมื่อสถานการณ์รุนแรงขึ้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2496 ซึ่งมีใช้เป็นกฎหมายของฝ่ายทหาร โดยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และมีอำนาจประกาศห้ามการชุมนุม ณ ที่ใดๆ ภายในประเทศ ห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามการโฆษณาหรือพิมพ์เอกสารใดๆ ที่อาจกระทบถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศได้

2) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตรายที่เกิดจากสาธารณภัยต่างๆ และการก่อวินาศกรรมที่มุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ โดยจัดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัย



ฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานในการวางแผนป้องกันภัยต่างๆ

ดังนั้น ในการเดินขบวนหรือการชุมนุมของประชาชนที่ก่อให้เกิดภัยอันตราย สาธารณะขึ้น รัฐอาจใช้มาตรการบางอย่างจัดการหรือบรรเทาเหตุร้ายที่เกิดขึ้นจากการเดินขบวนหรือการชุมนุมนั้นๆ ได้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ดำเนินการกับการเดินขบวนหรือการชุมนุมแต่อย่างใด

ง. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศในภาวะคับขัน โดยฝ่ายทหาร กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และป้องกันภัยที่มาจากภายในหรือภายนอกประเทศในภาวะไม่ปกติก็สามารถประกาศกฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎหมายอัยการศึก พ.ศ. 2547 ได้ โดยใช้กฎหมายฉบับนี้ทุกมาตราหรือบางมาตรา ทั่วประเทศหรือเฉพาะบางพื้นที่ของประเทศก็ได้ เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว หากมีภาวะสงครามหรือการจลาจลก่อความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจออกคำสั่งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนได้ โดยห้ามประชาชนมั่วสุมกันเกิน 5 คนขึ้นไป และห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

จ. กรณีอื่นๆ เช่น

1) พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ.2519 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อเข้าควบคุมความสงบเรียบร้อยของประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีคำสั่งห้ามประชาชนชุมนุมทางการเมือง ห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานได้ ต่อมาใน พ.ศ.2536 ได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แล้ว

2) ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ได้มีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน โดยผิดกฎหมาย และกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย อาทิ ความผิดฐานบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ (มาตรา 116) ความผิดฐานยุยงให้หยุดงาน (มาตรา 117) ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป โดยจะทำการใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง (มาตรา 215, 216) ความผิดฐานกีดขวางทางสาธารณะในการจราจรทางบก (มาตรา 385) ฯลฯ

ผู้ศึกษามีความเห็นในเรื่องนี้ว่า เห็นได้ว่าประเทศไทยได้กำหนดให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องกระทำโดยอำนาจของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัดเท่านั้นเพราะจากประสบการณ์การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยไม่ว่าจะสมัยไหนก็



ตาม เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบอะอะ โวยวาย คำทอ ใช้เครื่องขยายเสียง อาวุธเต็มอัตราไม่ว่าจะอาวุธ โดยสภาพ เช่น ปืน มีด ระเบิด น้ำมันเชื้อเพลิง หรือสิ่งเทียมอาวุธ เช่น หนังสือตึก ยางรถยนต์เผาไฟ แล้ว หรือ รถเก๋งที่เปิดวาล์วพร้อมจุกระเบิด ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติการอย่างจริงจัง จนบางครั้งเกิดความสูญเสียอย่างประเมินค่ามิได้ และยังเป็นคดีความกันจนถึงปัจจุบัน

#### 14.6 หลักการใช้และจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้มีการลงประชามติหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อการออกเสียงประชามติผ่านพ้นไป มีผู้เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในหมวด 3 นั้น ไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาก เรียกว่าลอกกันมาเลยก็ได้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นแบบทำให้สิทธิและเสรีภาพต่างๆ ยังคงมีอยู่ เพียงแต่มีการจัดหมวดหมู่และเพิ่มเติมหลักการบางประการใหม่

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้มีหลากหลายมาตราที่ได้นำหลักนิติรัฐ มาบัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้คือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักกฎหมายย่อมมีผลผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐ หลักกฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง การคุ้มครองสิทธิฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ หลักนิติรัฐทางอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาต่างๆ กล่าวคือ หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ห้ามการลงโทษซ้ำ ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความเป็นผู้บริสุทธิ์ หลักการห้ามการบังคับให้กล่าวร้ายตนเอง หลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย หลักการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา และหลักการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ หลักความมั่นคงของกฎหมาย กฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน การนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้พิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักนิติรัฐเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาโดยทั่วไป เช่น หลักความรวดเร็ว หลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เป็นต้น<sup>76</sup>

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการใช้และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบัญญัติอยู่ในมาตรา 28 และมาตรา 29 ตามลำดับซึ่งใช้บังคับบทบัญญัติในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อันเป็นหมวดที่สิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ด้วย ดังนั้นประชาชน

<sup>76</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552 หน้า 411- 425

จะต้องคำนึงถึงหลักการนี้ตามมาตรา 28 ด้วย และเช่นเดียวกับรัฐ เมื่อจะออกกฎระเบียบ หรือคำสั่ง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต้องคำนึงถึงหลักการตามมาตรา 29 ด้วย

#### 14.6.1 การใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 28

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” จากบทบัญญัติดังกล่าว ได้วางขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพเป็น 3 ประการด้วยกัน ผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัตินี้ การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนจึงจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย กล่าวคือ หลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หลักศีลธรรมอันดีของประชาชน และการใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

##### 1) หลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพประการแรกตามมาตรา 28 นี้ ต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า สิทธิและเสรีภาพโดยหลักแล้วมิได้ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อปัจเจกบุคคล หากแต่ก่อให้เกิดผลผูกพันเฉพาะรัฐเท่านั้น แต่โดยแท้ที่จริงแล้วรัฐให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่สาม โดยเหตุนี้รัฐจึงอาจทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามโดยรัฐธรรมนูญหมายความว่า ไม่ว่าจะบุคคลใดก็ตามที่ไม่สามารถที่จะแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เหตุผลอันชอบธรรมในการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพสามารถอ้างได้ว่าเป็นไปเพื่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นรัฐจึงมีสิทธิที่จะใช้มาตรการทางบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ เพื่อเยียวยาสิทธิของบุคคลที่สามที่ถูกละเมิดและรัฐจะต้องปฏิเสธการกระทำของบุคคลใดก็ตามที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>77</sup>

มาตรา 28 ได้กล่าวถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า “...เท่าที่ไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น.....” ซึ่งคำว่า “เท่าที่” นั้นเป็นนัยหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นหมายถึง การกระทำอันเป็นการควบคุม ขัดขวาง หรือสกัดกั้น การใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลอื่นซึ่งโดยปกติจะกระทำมิได้ แต่เนื่องจากในขณะที่รัฐธรรมต้องการให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกันนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพจนเกินขอบเขตและไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นก็เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเช่นกัน ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดมาตรการควบคุมการใช้สิทธิและ

<sup>77</sup> พอหทัย สิทธิยศ การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 84

เสรีภาพเอาไว้บ้าง มิเช่นนั้นอาจเกิดกบฏหรือภาวะบ้านเมืองไร้ข้อแม้ขึ้นได้ อย่างไรก็ตามก็ควรควบคุมหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ และเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น

ความหมายของ “สิทธิของบุคคลอื่น” นั้น หมายถึง สิทธิในทางแพ่ง และสิทธิในทางมหาชนของบุคคลอื่น และของนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วยปัญหาว่า ผลประโยชน์ของบุคคลอื่นจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ในกรณีนี้หากมีความขัดแย้งกันระหว่าง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งกับผลประโยชน์ของอีกบุคคลหนึ่ง ในกรณีนี้สิทธิและเสรีภาพย่อม ได้รับความคุ้มครองก่อน และการกระทำตามสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ย่อมได้รับความคุ้มครอง แม้ว่า การกระทำนั้นจะกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลอื่นก็ตาม<sup>78</sup>

เมื่อรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะคุ้มครองปัจเจกบุคคล ดังนั้นสิทธิของนิติ บุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมิใช่ “สิทธิของบุคคลอื่น” ในความหมายดังกล่าว นอกจากนี้สิทธิ โดยรวมของปวงชนก็ไม่ถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน ถ้ามีการใช้คำว่า “สิทธิของบุคคลอื่น” ให้หมายถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ในกรณีนี้เป็นความเข้าใจผิดในหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ซึ่งประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ ของปัจเจกบุคคลนั้นบ่อยครั้งดำเนินไปเป็นคู่ขนานกัน ดังนั้นในบางกรณีจึงมีความหมายว่า การ ละเมิดประโยชน์สาธารณะเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่ความสอดคล้องกันบาง ประการระหว่างประโยชน์ทั้งสองก็มีได้ก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงต่อความสัมพันธ์ระหว่าง ประโยชน์ทั้งสองที่มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงมิได้หมายความว่า เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และในทางตรงกันข้ามก็มีได้หมายความว่า การ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะต้องยุติลง หากขัดแย้งกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล<sup>79</sup>

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษาเกี่ยวกับ การใช้สิทธิเสรีภาพตามมาตรา 28 นั้น ภาพรวมในปัจจุบันเกี่ยวกับเรื่อง การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ มี การใช้สิทธิโดยไม่เคยสนใจในสิทธิของผู้อื่น เอาตนเองเป็นที่ตั้ง เป็นใหญ่ เช่น การใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยการปิดถนนของชาวนา การปิดล้อมทำเนียบรัฐบาลของกลุ่มพันธมิตร การยึด สนามบินสุวรรณภูมิ โดยไม่สนว่าคนที่มิสิทธิเสรีภาพในการเดินทางจะเดือดร้อนอย่างไรบ้าง หาก

<sup>78</sup> วีระ โลจายะ “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 2 หน่วยที่ 8 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2546 หน้า 497

<sup>79</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เชียงรอตที่ 71 หน้า 85

ยังเป็นอย่างนี้ต่อไปการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมยังล่าช้าอย่างปัจจุบัน จะไม่มีการเคารพกฎหมายอีกต่อไปในประเทศไทย

เมื่อการให้มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถูกใช้กันอย่างฟุ่มเฟือยและไม่เคารพกฎหมายแล้ว หากผู้มีอำนาจในรัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบสุขของสังคมอีกทั้งประชาชนที่ไม่ได้ออกมาชุมนุมด้วยบ้าง จะเป็นอย่างไร มีผลกระทบอย่างไร ระดับไหนบ้างมาศึกษาในรายละเอียดในเรื่องต่อไป

#### 14.6.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

มาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการเกี่ยวกับจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ซึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยอนุโลม”<sup>80</sup>

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 29 แบ่งออกเป็น 5 ประการด้วยกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำมิได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย และจะต้องจำกัดตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 34 นั้น โดยธรรมดาปกติทั่วไปแล้ว บุคคลใดๆ สามารถที่จะเดินทางไปที่ใดก็ได้ หรือต้องการจะ

<sup>80</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 อ้างแล้ว หน้า 8

อาศัยอยู่ที่ใดก็ได้ภายในราชอาณาจักรก็สามารถทำได้ทั้งสิ้น รัฐไม่มีอำนาจในการตรากฎหมาย จำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ได้เลย แต่ในบทบัญญัติเดียวกันนี้เอง ยังมีข้อยกเว้น ให้รัฐสามารถที่จะตรากฎหมายออกมาเพื่อจำกัดเสรีภาพนี้ได้โดยเหตุที่จะจำกัดได้จะต้องมีเหตุใด เหตุหนึ่งดังต่อไปนี้คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ดังนั้นหากกฎหมายบัญญัติให้มีการจำกัดเสรีภาพนี้โดยยก เหตุอื่นใดนอกเหนือไปจากตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพที่มิชอบ รัฐไม่มี อำนาจที่จะกระทำการเช่นนั้นได้ กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับก็เป็นกฎหมายมิชอบด้วย รัฐธรรมนูญ<sup>81</sup>

## 2. ต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นนี้เป็นไปตามหลักความได้ สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับต้องเป็น มาตรการที่สามารถดำเนินการให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติตามหลักความเหมาะสมของมาตรการ หรือวิธีการสำหรับวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ประการต่อมาต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การ ดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ เป็นมาตรการที่มี ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นและประการสุดท้าย ต้องก่อให้เกิด ประโยชน์จะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าวตามหลักความได้สัดส่วนใน ความหมายอย่างแคบ

## 3. จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพมิใช่การเพิกถอน หรือตัดสิทธิและเสรีภาพ หรือก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือน “แก่น” แห่งสิทธิและเสรีภาพ อันจะทำให้สิทธิและเสรีภาพ นั้นไม่อาจมีสภาพหรือดำรงอยู่ต่อไป กล่าวคือ บังเอิญบุคคลไม่อาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้อีก หรือกรณีเป็นการทำให้สิทธิและเสรีภาพนั้นหมดสภาพไป หรืออาจเรียกว่า “มีก็เหมือนไม่มี”

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นการ “จืดจาง” โดยการกำหนดเงื่อนไข ให้ราษฎรต้องปฏิบัติ แต่หากว่ากฎหมายได้จืดจางล้ำเข้าไปกระทบถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพก็จะกระทำไม่ได้ เช่น กรณีวางข้อกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติก่อนจึงจะ สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าในทางปฏิบัติประชาชน สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้หรือไม่ อาจารย์วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ ได้ให้ความเห็นว่า ในกรณีที่ กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำหรืองดกระทำการใดเป็นความผิดทางอาญา และกำหนดระวางโทษ

<sup>81</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 71 หน้า 90



ทางอาญาไว้อย่างโหดร้ายทารุณ เช่น ตัดแขน ตัดขา หรือคุมขังไว้ในห้องมืดปราศจากแสงสว่างข้อม เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของประชาชนจนกระทั่งถ้าเข้าไปกระทบถึงแก่น หรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างมีพักต้องสงสัย<sup>82</sup>

4. ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

หลักกฎหมายจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิให้จำกัดจำเพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการคำนึงถึงหลักแห่งความเสมอภาค ซึ่งรัฐธรรมนูญเองก็ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 ที่รับรองไว้ว่าบุคคลจะต้องเสมอภาคในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน จะถูกเลือกปฏิบัติไม่ได้

หลักการตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้หมายความว่า “กฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน” แต่หมายความว่า “กฎหมาย...ต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแต่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” เท่านั้น ดังคำกล่าวของ Rousseau ที่ว่า “กฎหมายอาจกำหนดให้มีเอกสิทธิ์ต่างๆ ขึ้น จะต้องไม่ระบุตัวบุคคลผู้ซึ่งจะทางเอกสิทธิ์เหล่านั้น กฎหมายอาจแบ่งแยกพลเมืองออกเป็นชนชั้นต่างๆ และนอกจากนั้นแล้วยังอาจกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะให้อยู่ในแต่ละชนชั้น แต่จะต้องไม่กำหนดให้บุคคลนั้นอยู่ในชนชั้นนี้ บุคคลนั้นอยู่ในชนชั้นโน้น กฎหมายอาจกำหนดให้ประเทศมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งขึ้นครองราชย์โดยการสืบสันตติวงศ์แต่จะต้องไม่ระบุพระนามาภิไธยของพระมหากษัตริย์หรือราชวงศ์ กล่าวโดยสรุป การตรากฎหมายขึ้นใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ” ดังนั้นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือมีเหตุการณ์ประเภทใดประเภทหนึ่งเกิดขึ้น ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามข้อเรียกร้องของหลักความเสมอภาคแล้ว

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติที่ตรากฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากที่ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทอื่นๆ นั้นอาจจะขัดต่อหลักความเสมอภาค จะใช้บังคับไม่ได้ หากปราศจากเหตุผลอัน “วิญญูชน” พึงรับฟังได้ว่าเข้าข่ายเป็น “เลือกที่รักมักที่ชัง” หรืออีกนัยหนึ่งเป็น “การเลือกปฏิบัติเหตุไม่เป็นธรรม”

<sup>82</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 56 หน้า 133

5. ต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย  
จำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้มี  
การจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดๆ รัฐจะเข้าไปแทรกแซงก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้เลย ถือเป็น  
เป็นสิทธิและเสรีภาพเด็ดขาดของประชาชน สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้จำกัดได้ก็  
จะต้องตราออกมาเป็น กฎหมาย กล่าวคือ จำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ ซึ่ง  
ลักษณะของกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำเพาะเจาะจงเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง  
หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามหลักแห่งความเสมอภาค ทั้งยังต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนและ  
โดยจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดนั้นด้วย<sup>83</sup>

**14.7 หลักการใช้และการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 63**

ตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการ  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม  
ชั่วคราว พ.ศ. 2475 แต่ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ จนกระทั่งสิทธิในการชุมนุม  
ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ  
แรกที่มีการบัญญัติรับรองสิทธินี้ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ส่วนใหญ่แล้วได้บัญญัติ  
รับรองสิทธินี้ไว้ มีเพียงบางฉบับเท่านั้นที่ไม่ปรากฏว่ามีการรับรองสิทธินี้ ทั้งนี้ก็เพราะผู้มีอำนาจซึ่ง  
มักเป็นผู้นำเผด็จการ ไม่ต้องการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพราะกลัวจะเกิดการต่อต้าน  
อำนาจรัฐ และก่อให้เกิดความวุ่นวายต่างๆ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2540 ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้  
ต่อมาเกิดรัฐประหารขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงถูกยกเลิก  
ไป แม้กระนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังมี  
เนื้อหาส่วนใหญ่เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอยู่นั่นเอง

#### **14.7.1 การใช้สิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคแรก**

ตามมาตรา 63 วรรคแรก เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุม ซึ่งมี  
เงื่อนไข 2 ประการว่าต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

<sup>83</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 71 หน้า 91-92

## 1. เป็นการชุมนุมโดยสงบ

“การชุมนุมโดยสงบ” นั้นมีผู้ได้ให้ความหมายเอาไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลย่อมต้องออกมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง<sup>84</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า สิทธิในการชุมนุมนี้เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ<sup>85</sup>

ท่านคณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ความหมายว่า เสรีภาพอย่างหนึ่งในการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่บุคคลทุกคนจะร่วมกันและรวมตัวกัน เพื่อแสดงถึงจุดยืนและสะท้อนเจตนาารมณ์ทางการเมืองของกลุ่ม ชุมชน องค์กร และประชาชนที่รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือขององค์กรหรือบุคคลใด นอกจากนี้การชุมนุมจะต้องกระทำอย่างสงบไม่ใช้ความรุนแรง ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือหลีกเลี่ยงการกระทำอันเป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ซึ่งจะนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด และต้องปราศจากอาวุธ ยังต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคและขัดขวางการดำเนินชีวิต รวมทั้งการสัญจรไปมาของประชาชนทั่วไปด้วย<sup>86</sup>

## 2. ปราศจากอาวุธ

สำหรับเรื่อง “ปราศจากอาวุธ” ในคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 ยกฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้ชุมนุมที่คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เนื่องจากจำเลยได้เดินทางไปโรงแรม เจ บี หาดใหญ่เพื่อยื่นหนังสือต่อรัฐบาลให้พิจารณาเรื่องโครงการนี้ใหม่ ในระหว่างที่มีการเดินทางไป เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งด่านตรวจหาอาวุธหรือสิ่งผิดกฎหมายซึ่งได้รับรายงานว่ากลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนได้เตรียมไปจากการตั้งด่านตรวจนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการขอตรวจค้น แต่ไม่พบสิ่งผิดกฎหมาย อีกทั้งคันธงที่อยู่บนรถยนต์กระบะก็ไม่ปรากฏว่ามีกาเสียชีวิตพลายแหลม หรือตอกตะปูไว้ ไม่คันธงดังกล่าวไม่มี

<sup>84</sup> หยุด แสงอุทัย คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 กรุงเทพฯ น้าเขียนการพิมพ์ 2512 หน้า 54

<sup>85</sup> วิษณุ เครืองาม “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” วารสารนิติธรรมศาสตร์ (2524) หน้า 570 – 571

<sup>86</sup> คณิน บุญสุวรรณ ปทานุกรมศัพท์รัฐสภา และการเมืองไทย กรุงเทพฯ สุขภาพใจ 2548 หน้า 299 - 300

สภาพเป็นอาวูช<sup>87</sup> จึงพอจะสรุปได้ว่าคำว่า “อาวูช” นั้นหมายรวมถึงสิ่งซึ่งเป็นอาวูชโดยสภาพ และสิ่งที่มีโชอาวูชโดยสภาพแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาวูช ในคดีนี้ศาลได้พิจารณาว่าคั่นชงนั้นเป็นอาวูชหรือไม่ กล่าวคือ ปกติคั่นชงมีโชอาวูช แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าด้านคั่นชงมีการเสื่อมปลายให้แหลม หรือตอกตะปูดไว้ ก็พอจะมีลักษณะเป็นหรืออาจจะใช้เป็นอาวูชได้เช่นกัน

ดังนั้นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวูชจึงหมายถึง การรวมตัวกันของบุคคลอันมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การป่าวประกาศร้องทุกข์อันมาจากเหตุต่างๆ ร่วมกันแสดงพลังมวลชน แสดงจุดยืนเพื่อสนับสนุน ต่อต้านการกระทำบางอย่างหรือแสดงแนวความคิดในเรื่องต่างๆ โดยเป็นการสื่อสารต่อสาธารณะชนรวมไปถึงรัฐด้วย ทั้งนี้การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบ ไม่แสดงความรุนแรง ก่อให้เกิดความเกลียดชัง ยุ้งให้เกิดความวุ่นวายหรือส่อให้เห็นว่าจะเป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคม กระทำการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย รวมทั้งยังต้องปราศจากอาวูช ทั้งที่เป็นอาวูชโดยสภาพ หรือสิ่งที่มีโชอาวูชโดยสภาพแต่มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นอาวูชด้วย

สำหรับประเภทของการชุมนุม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การชุมนุมในที่สาธารณะ อันจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่รัฐสามารถจะจำกัดสิทธินี้ได้ตามมาตรา 63 วรรคสอง และอีกประการหนึ่งคือ การชุมนุมในที่โหลฐาน (เป็นคำนาม หมายถึงที่เฉพาะส่วนตัว)<sup>88</sup> สำหรับการชุมนุมประเภทหลังนี้รัฐไม่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมเลย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จำกัดได้ รัฐจึงจำกัดสิทธินี้ได้เฉพาะการชุมนุมประเภทแรกเท่านั้น

ในบทบัญญัติของมาตรา 63 วรรคแรกนั้น กล่าวถึงการชุมนุมเพียงอย่างเดียว มิได้กล่าวถึงการเดินขบวนด้วย เห็นว่าในบางประเทศได้รับการเดินขบวนเป็นอย่างหนึ่งของการชุมนุมด้วย และการใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศไทยเองก็มักมีการเดินขบวนร่วมด้วยในหลายครั้งด้วยกัน การเดินขบวนนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีการชุมนุม อย่างไรก็ตามการเดินขบวนจะต้องไปอย่างสงบเรียบร้อย ไม่มีการใช้อาวูช ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปตามหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับการชุมนุมนั้นด้วย

ผู้ศึกษามีความเห็นในเรื่องนี้ว่า การใช้สิทธิในการชุมนุมต้องคำนึงถึงหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 และมาตรา 63 มิใช่จะพิจารณาจากมาตรา 63 เพียงอย่างเดียว ดังนั้นจึงพอสรุปหลักการใช้สิทธิในการชุมนุมได้ดังนี้ ต้องไม่ใช่เสรีภาพในอันที่

<sup>87</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 71 หน้า 94

<sup>88</sup> ราชบัณฑิตยสถาน (2539)“พจนานุกรม 2525.กรุงเทพฯ,อักษรเจริญทรรศน์ หน้า 686

จะไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น วัตถุประสงค์ของการชุมนุมจะต้องไม่ส่งผลหรือก่อให้เกิดผลอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ การชุมนุมนั้นจะต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และเป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้สิทธินี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายด้วยกล่าวคือ ต้องไม่เป็นการก่อจลาจลหรือช่งโจร หรือการก่อความไม่สงบ แต่ในปัจจุบันการกระทำดังกล่าวมีครบเรื่องผิดกฎหมายในการชุมนุมทางการเมืองของไทย เช่น ใช้ที่สาธารณะก่อความเดือดร้อน มีการสะสมอาวุธเช่น มีด คาน ปืน น้ำมันเชื้อเพลิงแล้วก็กระทำทุกอย่างที่ละเมิดกฎหมาย ดังที่ทราบกันดี

#### 14.7.2 การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสอง

การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสองนั้นจำกัดได้เฉพาะกรณีเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ และจะต้องเป็นการจำกัดโดยบัญญัติของกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 ประการดังต่อไปนี้ ประการแรก เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือประการที่สอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

##### 1) เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

คำว่า “สาธารณะ” นั้น มีความหมายว่า เพื่อประชาชนทั่วไป ดังนั้นที่สาธารณะคือที่ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถใช้สอยได้<sup>89</sup> หรือเป็นสถานที่เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวนสาธารณะ ถนนสาธารณะ หรือสถานที่อื่นใดที่มีใช้สถานที่ส่วนบุคคล เป็นต้น การคุ้มครองความสะดวกของบุคคลอื่นๆ ที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมในอันที่จะใช้สอยที่สาธารณะนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อจะไม่ให้การชุมนุมรบกวนขัดขวางการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ดูแลคุ้มครองบุคคลอื่นๆ ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมด้วย

อย่างไรก็ดี การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามนัยนี้จะต้องกระทำไปโดยไม่ขัดต่อแก่นหรือสาระสำคัญของเสรีภาพนี้ รัฐไม่อาจที่จะใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพนี้ เข้าไปจนกระทบกระเทือนจนทำให้ไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ เช่น ผู้ชุมนุมต้องการจัดการชุมนุมที่สนามหลวง ซึ่งนอกจากปกติคนเดินผ่านไปแล้ว ก็ไม่มีเหตุอย่างอื่นที่ถึงขนาดรัฐจะห้ามจัดการชุมนุมบริเวณนี้ เนื่องจากผู้ชุมนุมก็มีสิทธิในการที่จะใช้สนามหลวงด้วยเช่นกัน ลักษณะจึงควรเป็นไปแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน หรือหากรัฐรู้ว่าจะมีการชุมนุมไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และมีการนัดชุมนุมกันที่สนามหลวง รัฐจึงมีคำสั่งให้งดใช้สนามหลวง หรือให้มีการจัดงานทับซ้อนกันกับเวลาที่

<sup>89</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 827



ผู้ชุมนุมจะใช้ และใช้เป็นข้ออ้างมิให้มีการชุมนุมกัน แม้ว่าผู้ชุมนุมยังสามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะอื่นๆ ได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ารัฐละเมิดสิทธิในการชุมนุมแล้ว อีกกรณีหนึ่งคือการใช้ถนนสาธารณะ หรือการปิดถนนสาธารณะ กรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ชุมนุมไม่มีสิทธิที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากถนนเป็นสัญจรของคนทั่วไป ผู้คนเดินทางผ่านไปมาจากที่แห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่ง มีความสำคัญในการดำเนินชีวิตของประชาชนที่จะติดต่อสื่อสาร การใช้ชีวิตประจำวัน การเดินทาง การติดต่อธุรกิจ การดำเนินกิจการงานต่างๆ การปิดถนนเพื่อชุมนุมนั้น จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุมเกินควร ดังนั้นการจะพิจารณาเรื่องการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป<sup>90</sup>

2) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

เป็นที่เข้าใจว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นเรื่องของความสงบสุขในสังคมการอันใดที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือรัฐเป็นส่วนรวมย่อมเชื่อได้ว่าการนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>91</sup> การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองย่อมเป็นที่ปรารถนาของทุกคนในสังคม หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยมิได้เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงลำพัง ย่อมเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคมด้วย การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงจะต้องกระทำด้วยระมัดระวัง คิดพิจารณาถึงสังคม และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 63 วรรคสองนี้ อยู่ภายใต้กรอบ 3 กรณีด้วยกัน คือ ในกรณีที่เกิดภาวะสงคราม หรือเป็นกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

“ภาวะสงคราม” เป็นภาวะของการสู้รบกัน ซึ่งโดยปกติจะหมายความถึงการสู้รบกันระหว่างประเทศ แต่ก็อาจหมายรวมถึงสงครามกลางเมืองด้วยก็ได้

“กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน” ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดฉบับนี้ คือ สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรบ

<sup>90</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 71 หน้า 96

<sup>91</sup> มานิตย์ จุมปา ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544 หน้า 20

หรือการสงคราม เมื่อมีเหตุดังกล่าวรัฐสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ โดยไม่จำเป็นต้องประกาศครอบคลุมทั้งประเทศ อาจประกาศใช้บางพื้นที่ก็ได้

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงที่ท้ายสุดจบลงที่การเผาทุกอย่างที่ขวางหน้าโดยแกนนำบอกว่า “เผาเถิดผมรับผิดชอบเอง” นั้นเป็นคำประกาศหลังจากที่รัฐบาลประกาศภาวะฉุกเฉินมีการประกาศเคอร์ฟิวแล้วในบางพื้นที่ก็แล้ว จึงระบุว่ากลุ่มที่ยังไม่กลับเป็น “กลุ่มก่อการร้าย” ก็แล้วยังมีการชุมนุมโดยปกติเหมือนเดิม มันบ่งบอกถึงความอ่อนด้อยของการรักษากฎหมายของผู้มีอำนาจและการไม่ใส่ใจต่อกฎหมายและใครๆ หน้าไหนทั้งนั้น เป็นเรื่องที่พิจารณาได้ว่า หากจะใช้แค่บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้วคงจะไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้ด้วยที่วางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ และยังไม่มีการออกมา ซึ่งต้องมาศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญว่ามีที่มาและบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะอย่างไร

## 15. แนวคิดเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมทางการเมืองเป็นเรื่องที่กำลังร้อนแรงในสังคมไทยจึงมีผู้สนใจเรื่องการชุมนุมมากฉะนั้นเราจึงต้องมาทราบหลัก ทฤษฎี ความหมาย หลักการเกี่ยวกับเรื่องนี้เสียก่อนว่ามีที่มาอย่างไร

### 15.1 ความหมายของการชุมนุมในที่สาธารณะ

Black's Law Dictionary<sup>92</sup> ให้ความหมายของ “การชุมนุม” ว่าเป็นการจัดตั้งและรวมตัวกันของบุคคลกลุ่มหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นการรวมตัวกันของกลุ่มคนโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันไม่ว่าจะเพื่อการออกกฎหมาย การศาสนา การศึกษา การสนับสนุนหรือการต่อต้านนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมอื่นๆ ก็เป็นการชุมนุมแล้ว อย่างไรก็ตาม เรื่องจำนวนคนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มนั้นไม่ได้มีกฎเกณฑ์ระบุไว้แน่นอนว่าต้องมีจำนวนเป็นอย่างน้อยเท่าใดจึงจะเรียกว่าเป็นการชุมนุม สำหรับผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันได้จะต้องประกอบด้วยจำนวนคนเพียงพอที่จะเรียกว่าเป็นกลุ่มได้ หากมีปัจเจกชนเพียงหนึ่งหรือสองคนก็จะเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงออก หรือแสดงความคิดเห็น ไม่ใช่การใช้สิทธิในการชุมนุม

สงบ หมายถึง ปราศจากการทะเลาะวิวาท ความสับสนอลหม่านวุ่นวาย หรือความขัดแย้ง เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งอาจมีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก การพิจารณาว่าเป็นการ

<sup>92</sup> Bryan A. Garner (Ed) Black's Law Dictionary . 9 Edition (2009) note 17

ชุมนุมโดยสงบหรือไม่ นั่นต้องดูเจตนาของกลุ่มผู้ชุมนุมว่าต้องการให้เกิดความวุ่นวายขึ้นหรือไม่ หรืออาจพิจารณาจากการพูดจาปลุกเร้าระดม หรือมีการเร้าให้กลุ่มผู้ชุมนุมเกิดอารมณ์ฮึกเหิมเกลียดแค้นชิงชัง ปลุกเร้าให้เกิดการต่อต้านรัฐอย่างรุนแรง มีการโฆษณาหรือสนับสนุนการใช้กำลังเข้าจู่โจมทำร้ายผู้คนหรือทำลายทรัพย์สิน อย่างนี้ย่อมถือได้แล้วว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบ ไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน

ปราศจากอาวุธ แปลตรงตัวก็หมายถึง ไม่มีอาวุธนั่นเอง คำว่า อาวุธ นั้นหมายรวมว่าเป็นอาวุธโดยสภาพ และไม่ใช่อาวุธโดยสภาพแต่มีวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นอาวุธ อย่างนี้ก็ถือว่าเป็นอาวุธได้เหมือนกัน เช่น การใช้ขวดแก้วทุบตีกัน หรือใช้ก้อนหินขว้างปา อย่างนี้ขวดแก้วและก้อนหินนั้นก็ถือเป็นอาวุธแล้ว การเหลาไม้ให้แหลมเพื่อใช้เป็นอาวุธ เป็นต้น

ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หมายถึง การรวมตัวกันของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์บางอย่างร่วมกัน โดยไร้ภาวะของการเป็นภัยคุกคามอันเป็นอันตรายต่อสังคม และปราศจากการใช้กำลังซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งอาจใช้สถานที่ในการรวมกลุ่มกันมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้ อย่างไรก็ดี การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะต้องดำเนินไปอย่างปราศจากความรุนแรงหรือมีการใช้กำลังตลอดจนเสร็จสิ้นการชุมนุม ซึ่งในบางกรณีเริ่มแรกการชุมนุมอาจเป็นไปอย่างสงบ แต่ต่อมากลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบได้ โดยอาจเกิดจากเหตุการณ์แทรกแซงจากภายนอกหรือจากกลุ่มผู้ชุมนุมเองก็ได้<sup>93</sup>

## 15.2 ประเภทของการชุมนุม

เราอาจแบ่งการชุมนุมออกได้เป็นหลายประเภท แล้วแต่จะใช้อะไรเป็นข้อพิจารณา หากแบ่งตามลักษณะของการชุมนุม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การชุมนุมที่อยู่กับที่ และ การชุมนุมเดินขบวน ขอแบ่งประเภทการชุมนุมออกเป็น 2 ประเภทโดยพิจารณาจากสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมเพื่อความสะดวกในการศึกษาในเรื่องต่อไปดังนี้

### 15.2.1 การชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะ หมายถึง การใช้สถานที่สาธารณะเป็นสถานที่รวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งโดยปกติแล้วที่สาธารณะเป็นที่สำหรับประชาชนทั่วไปจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวนสาธารณะ ถนนสาธารณะ การชุมนุมประเภทนี้สามารถส่งผลกระทบต่อสังคมได้มากกว่าการชุมนุมอีกประเภทหนึ่ง เพราะการใช้ที่สาธารณะย่อมกระทบถึงสิทธิในอันที่บุคคลอื่นจะใช้สถานที่นั้นด้วย และอีกประการหนึ่งคือ การชุมนุมสามารถขยายออกเป็นวงกว้าง

<sup>93</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 71 หน้า 28 - 30

และเปิดกว้างสำหรับบุคคลอื่นให้สามารถเข้าร่วมในการชุมนุมได้ จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบขึ้นได้ง่าย

### 15.2.2 การชุมนุมในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะ คือ การจัดการชุมนุมโดยใช้ที่เฉพาะส่วนบุคคลที่รวมกลุ่มคนซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมอาจจะเป็นเจ้าของหรือไม่ใช้ก็ได้ ตามความยินยอมของเจ้าของทรัพย์สิน เช่น ลานสนามหน้าบ้านโรงรถ หรือลานหน้าอาคารของเอกชน กล่าวคือที่ใดๆ ก็ได้ที่เป็นส่วนบุคคล ซึ่งโดยปกติแล้ว เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของตน หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินของตนได้อยู่แล้ว การชุมนุมประเภทนี้มักไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นมากเท่าใดนักในเรื่องสิทธิในการใช้ที่สาธารณะ แต่อาจกระทบต่อสิทธิอย่างอื่น เช่น การส่งเสียงดังรบกวน เป็นต้น

ข้อที่น่าสังเกตคือ กติกามีได้ระบุเจาะจงไว้ว่าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะหรือไม่ เพียงแต่ได้ใช้ถ้อยคำไว้กว้างๆ ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง” และแม้แต่ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเองก็ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการชุมนุมแบบใด เพียงแต่ได้กล่าวไว้ในข้อ 20 ว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม....โดยสงบ” ทั้งนี้ก็เพราะว่า การเลือกสถานที่ในการจัดการชุมนุมเป็นเสรีภาพในการคิดพิจารณาด้วยใจสมัครของผู้ใช้สิทธิเอง ดังนั้น การใช้สิทธินี้จะใช้ที่ใดก็ได้ กติกาก็ให้การรับรองทั้งนั้น แต่ที่มีปัญหาถกกันบ่อยครั้งทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ คือ การชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะจำนวนของผู้ชุมนุมมักมีเป็นจำนวนมากใช้พื้นที่กว้าง มีแนวโน้มที่จะกระทบต่อสิทธิของผู้ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมมากกว่าควบคุมดูแลความปลอดภัยได้ยากกว่า และมักมีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ควบคุมดูแลความปลอดภัย อำนาจความสะดวก และประเมินสถานการณ์เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อย เป็นต้น<sup>94</sup>

### 15.3 หลักทั่วไปของเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ<sup>95</sup>

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly) สามารถตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายได้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงความคิดเห็นและปกป้องต่อผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคน (Common Interests) สำหรับประชาชนทั่วไป เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบสันติช่วยให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันภายในกลุ่มของผู้ชุมนุมและระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับ

<sup>94</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 71 หน้า 31

<sup>95</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ : หลักทั่วไปและข้อจำกัด” นิตยสาร นิตยสารเพื่อราษฎร คืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2554 จาก <http://www.Enlightened - Jurists.com>

พลเมืองคนอื่นๆ ช่วยให้ผู้คนในสังคมมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นร่วมกับผู้อื่นที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน การชุมนุมสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องรักษา ไม่เพียงแต่ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเท่านั้น แต่รวมไปถึงการพัฒนาบุคลิกภาพของประชาชน ความภาคภูมิใจต่อตนเอง ความพึงพอใจของบุคคลต่อสังคมและรัฐ ความก้าวหน้านั่นคงของสังคมและการดำรงรักษาวัฒนธรรมให้คงอยู่ต่อไป ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงยอมรับว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบถือเป็นรากฐานหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีชีวิตชีวา (Functioning Democracy) และเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสังคมที่อดทนอดกลั้น (Tolerant Society) ในหมู่ชนที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในเรื่องความคิดความเชื่อ การดำรงชีวิตและผลประโยชน์ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเหตุนี้ รัฐบาลของประเทศจึงควรตระหนักถึงคุณประโยชน์ระยะยาวของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะต่อสังคม ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วรัฐเสียค่าใช้จ่ายในการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะน้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องใช้ในการควบคุมดูแลปราบปรามการก่อความไม่สงบเรียบร้อยและการจลาจลในบ้านเมืองหรือการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม หากการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly or Meeting) ซึ่งดำเนินในที่สาธารณะกลางแจ้ง (Open – air Public Place) รัฐธรรมนูญของนานาประเทศบัญญัติไว้ว่า รัฐอาจจะจำกัดหรือสั่งห้ามการชุมนุมได้ หากว่าการชุมนุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งจะกล่าวถึงข้อจำกัดนี้ในส่วนที่สามต่อไป<sup>96</sup>

#### 15.4 คำจำกัดความของ “การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ”

การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ (Public Assembly in a Public Place) ประกอบด้วยคำสำคัญสามคำ คือ การ “ชุมนุม” “การชุมนุมสาธารณะ” และ “ในที่สาธารณะ” “การชุมนุม” (Assembly or Reunion) ต้องมีลักษณะสามประการประกอบกัน ดังนี้

**ประการแรก** การชุมนุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ข้อนี้ทำให้การชุมนุมแตกต่างจากการรวมกลุ่มประเภทอื่น เช่น การรวมกันเป็นสมาคม สหภาพแรงงานหรือสหกรณ์ ซึ่งสมาชิกขององค์การเหล่านี้มีความประสงค์จะผูกสัมพันธ์ระหว่างกัน ในลักษณะถาวร ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่มีความประสงค์เช่นนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมการชุมนุมจึงเป็นไปชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

<sup>96</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 89 หน้า 6



**ประการที่สอง** การชุมนุมต้องมีการเตรียมการและนัดหมายไว้ล่วงหน้า ข้อนี้ทำให้การชุมนุมแตกต่างจากการรวมตัวกันชั่วขณะหนึ่งของกลุ่มคน เช่น ไทมุง หรือการรอเข้าแถวในร้านอาหาร หรือโรงพยาบาล

**ประการที่สาม** การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายร่วมกันที่แน่นอนชัดเจนว่าต้องการแสดงความเห็นหรือข้อเรียกร้องในเรื่องใด ว่าอย่างไร ข้อนี้จึงทำให้การชุมนุมแตกต่างจากการรวมตัวชั่วขณะหนึ่งของกลุ่มคนในร้านอาหาร หรือโรงพยาบาล ซึ่งต่างคนต่างมีเจตจำนงของตน ส่วน “การชุมนุมสาธารณะ” (Public Assembly or Reunion) หมายถึง การที่บุคคลใดๆ ก็ตามมารวมตัวกันชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง (Temporary) โดยมีเจตจำนง (Intentional) เพื่อแสดงออกถึงความมุ่งหมายร่วมกัน (A common expressive purpose) โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุม<sup>97</sup>

จากนิยามดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะจึงมีความแตกต่างจากการชุมนุมส่วนบุคคล (Private Reunion or Meeting) ซึ่งการชุมนุมประเภทหลังนี้จะต้องประกอบด้วยลักษณะสามประการ ได้แก่

**ประการแรก** การชุมนุมส่วนบุคคลต้องกระทำในสถานที่ปิดซึ่งมีใช้ที่กลางแจ้งหรือเปิดโล่ง สถานที่ที่ปิดดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นสถานที่เอกชน แต่อาจเป็นสถานที่สาธารณะก็ได้ เช่น สนามกีฬาแห่งชาติหรือสนามกีฬาเทศบาลซึ่งมีกำแพงรั้วรอบขอบชิด

**ประการที่สอง** การชุมนุมส่วนบุคคลต้องสงวนไว้สำหรับผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มีการระบุตัวไว้แล้วมิใช่เปิดให้แก่บุคคลใดก็ได้เข้าร่วมการชุมนุมได้

**ประการที่สาม** การชุมนุมส่วนบุคคลต้องสามารถตรวจสอบชื่อหรือตัวบุคคลของผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้ และต้องสามารถกระทำได้ตลอดเวลาที่ต้องการ

คำสุดท้ายคือคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม เป็นต้นว่า ทางหลวง ทางสาธารณะ ทางน้ำ ใดๆก็ตาม ในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายของหลายประเทศมุ่งหมายควบคุมจำกัดเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีลักษณะเป็นสถานที่กลางแจ้ง เปิดโล่ง ไม่มีกำแพงรั้วและหลังคา เช่น ถนนหลวง ลานกว้าง สนาม สะพาน ทางยกระดับ ฯลฯ ส่วนการชุมนุมในสถานที่สาธารณะที่เป็นพื้นที่ปิดหรืออยู่ภายในอาคาร ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายนี้

<sup>97</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 7

ดังนั้น เมื่อประมวลความหมายของคำทั้งสามคำเข้าด้วยกัน “การประชุมมนุษยธรรมในที่สาธารณะ” จึงหมายถึง การรวมตัวอย่างเปิดเผยในพื้นที่กลางแจ้งที่มีลักษณะเปิดโล่งของบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องในเรื่องเดียวกันและบุคคลทุกคนอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะว่า เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะตามที่ประชาชนได้รับนั้น ส่วนมากก็จะดำเนินการกันอย่างเปิดเผยโดยที่จะเน้นการประชุมกลางแจ้ง ซึ่งแน่นอนว่า หากเป็นการชุมนุมในที่ส่วนตัว โดยมากจะเป็นการประชุมเพื่อสื่อสารกันในกลุ่ม เช่น การชุมนุมในโบสถ์ของชาวคริสต์ในวันอาทิตย์เช้าเพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับศาสนา การเข้าพบองค์อัลเลาะห์และร่วมสอบถามสารทุกข์ ในวันศุกร์เช้าของชาวมุสลิมหรือการเข้าวัดทุกคืน 15 คำหรือวันพระชาวพุทธศาสนิกชน สิ่งเป็นสิ่งที่กระทำได้ตามสิทธิเสรีภาพที่ตนเองได้รับ เพราะไม่ก่อความเดือดร้อนผู้อื่นที่ร่วมในที่สาธารณะอยู่แล้ว

ส่วนการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีแนวโน้มว่าจะก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป เช่น การชุมนุมในถนนราชดำเนิน ซึ่งแน่นอนว่า การจราจรต้องติดขัดไม่มากนักน้อย การชุมนุมในแยกราชประสงค์ทำให้การค้าขายเป็นอัมพาตเพราะใครจะกล้าไปซื้อสินค้าหรือการประชุมในสนามบิณสุวรรณภูมิที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจย่ำแย่ซึ่งหากจะดูการชุมนุมในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมา นั้น ส่วนมาก แรกๆก็จะปฏิบัติตามแนวทางที่กล่าวมาในข้างต้น แต่พอไม่ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจในการที่จะบันดลสิ่งที่ต้องการให้กลุ่มตัวเองแล้วการปฏิบัติการที่ละเมิดกฎหมายก็จะเริ่มขึ้นทันทีและก็เป็นอย่างนี้ทุกกลุ่มที่มาชุมนุมในที่สาธารณะเหมือนกับเป็นตัวอย่างแก่กัน การศึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมและเคลื่อนขบวนที่เป็นข้อยกเว้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

### 15.5 การชุมนุมและการเคลื่อนขบวนที่เป็นข้อยกเว้น

การชุมนุมโดยสงบของบุคคลลักษณะอื่นๆ การชุมนุมในสถานที่ส่วนบุคคลหรือสถานที่ที่อยู่ในการครอบครองของเอกชน การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น การชุมนุมประท้วงหรือการนัดหยุดงานของลูกจ้างอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานที่จัดขึ้นภายในสถานประกอบการ การชุมนุมสาธารณะภายในสถานศึกษาอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในทางการศึกษา การชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนที่จัดขึ้นตามขนบธรรมเนียมประเพณี กิจกรรมทางศาสนาหรือความเชื่อ กิจกรรมเพื่อการกีฬา การศึกษาวิจัยความบันเทิง หรือการสาธตฤกษ์ต่างๆ ย่อมไม่มีปัญหาต่อการละเมิดกฎหมายแน่นอนหากไม่เกิดการกระทำ ดังนี้ คือ การชุมนุมที่ละเมิดกฎหมายและการเคลื่อนขบวน

โดยเหตุนี้ กฎหมายของหลายประเทศว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนจึงจำกัดเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นในที่สาธารณะ

ที่ไม่ใช่ในสถานที่ส่วนบุคคล การชุมนุมในพื้นที่ปิด หรือการชุมนุมที่มีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ บัญญัติบังคับไว้แล้ว การชุมนุมที่ได้รับการรับรองคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญคือ การชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธแม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของตน แต่การชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งย่อมอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสวัสดิภาพของบุคคลที่สาม กระทั่งต่อสุขอนามัยหรือจิตใจของบุคคลทั่วไปรวมทั้งอาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น การชุมนุมในที่สาธารณะจึงต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเฉพาะการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ การชุมนุมจะเป็นการชุมนุมโดยสงบถ้าผู้จัดการชุมนุมมีความตั้งใจหรือเจตจำนงที่สันติ อย่างไรก็ตามสิ่งที่สงบและสันติ ตามปกติกฎหมายจะถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบจนกว่าจะมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้จัดการชุมนุมหรือแม้แต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งใจจะใช้หรือยุยงสนับสนุนให้มีการใช้ความรุนแรง หรือมีการยั่วยุบังคับข่มขู่ คำว่า “สงบ” นั้นจะต้องตีความอย่างกว้างครอบคลุมถึงพฤติกรรมหรือการกระทำที่จะก่อให้เกิดความรำคาญ หรือการตอบโต้บุคคลอื่นที่ไม่เห็นด้วยในสิ่งที่ผู้ชุมนุมกำลังดำเนินการอยู่ และแม้แต่การกระทำที่จิตใจขัดขวางกิจกรรมของบุคคลที่สาม จากตัวอย่างที่ยกมาอาจกล่าวได้ว่าการชุมนุมที่สงบรวมถึงวิธีการต่อต้านอย่างเงียบๆ การคือแฉง การไม่กระทำสิ่งที่ต้องทำ (Passive Resistance) หรือการนั่งปิดล้อม (Sit - down Blockade) ฯลฯ เกณฑ์พื้นฐานเหล่านี้ที่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นลักษณะของการชุมนุมโดยสงบจะก่อภาระหน้าที่ให้แก่รัฐในอันที่จะต้องช่วยปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมลักษณะเช่นนี้ให้ดำเนินไปได้โดยตลอด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ในบางสถานการณ์ที่มีความจำเป็น<sup>98</sup>

### 15.6 หลักทั่วไป 6 ประการของการชุมนุมในที่สาธารณะ

โดยทั่วไปการชุมนุมในที่สาธารณะมีหลักการทั่วไปที่สำคัญอยู่ 6 ประการ ซึ่งใช้บังคับทั้งต่อกลุ่มผู้ชุมนุมและต่อเจ้าหน้าที่รัฐและเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามคือผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมแต่ได้รับผลกระทบ

**หลักการที่ 1** ข้อสันนิษฐานในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุม (Presumption in Favors of Holding Assemblies) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสันติเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental right) ที่บุคคลควรมีโดยปราศจากการควบคุมกีดกัน ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติห้ามไว้โดยกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้ และผู้ที่ปรารถนาจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะจะต้องไม่ถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 10

นอกจากนั้น ข้อเสนอแนะในทางที่เป็นคุณต่อการจัดการชุมนุมนี้ควรจะได้บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนด้วย

**หลักการที่ 2** รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบ หลักการข้อนี้เรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและเพียงพอตลอดจนสร้างกระบวนการต่างๆ ภายในระบบราชการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าบุคคลสามารถมีเสรีภาพในการแสดงออกและสามารถเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบได้อย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติ การชุมนุมโดยสงบต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการและโดยระเบียบกฎเกณฑ์ที่หยาบหยาบไม่จำเป็น

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

**หลักการที่ 4** หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality) หลักการข้อนี้เรียกร้องข้อจำกัดหรือมาตรการใดๆ ที่จะใช้บังคับกับเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องได้สัดส่วนและเป็นไปโดยพอสมควรแก่เหตุ หมายความว่า รัฐต้องใช้มาตรการที่มีความรุนแรงหรือผลกระทบน้อยที่สุดก่อน ในกรณีที่มาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดไม่เป็นผลจึงเพิ่มระดับของการดำเนินการให้เข้มข้นขึ้นตามลำดับ ส่วนการสลายการชุมนุมนั้นให้ถือเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะกระทำ เพราะเหตุว่าเป็นการทำลายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ชุมนุม หลักการข้อนี้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งการต้องใช้ดุลยพินิจและวิจารณญาณในการวินิจฉัยสั่งการด้วยความระมัดระวังสำหรับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี ไม่ใช้วิธีการแบบروتิน (Routine) หรือออกคำสั่งแบบเหวี่ยงแห เป็นต้น การออกคำสั่งห้ามการเคลื่อนขบวนที่ครอบคลุมถนนทุกสายในเมืองโดยไม่พิจารณาสถานการณ์เฉพาะที่เป็นปัญหาอย่างแท้จริง

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

**หลักการที่ 6** หลักความเสมอภาค (Non - Discrimination) หลักการข้อนี้มุ่งรับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุม (Right to Freedom of Public Assembly) โดยสงบและสันติอย่างเสมอภาคกัน ในกฎหมายของรัฐและในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแตกต่างกัน เพราะเหตุความแตกต่างของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อต่อศาสนา ทัศนคติการเมือง หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน ชชาติกำเนิด หรือสถานภาพอื่นๆ หลักความเสมอภาคยังบังคับใช้ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดการชุมนุมและการเข้าร่วมชุมนุมสาธารณะโดยสมัครใจทั้งโดยปัจเจกบุคคลและองค์การ โดยชนกลุ่มน้อยและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยบุคคลสัญชาติของรัฐและคนต่างด้าว รวมตลอดถึงบุคคลไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัยและนักท่องเที่ยว ก็ต้องได้รับสิทธิดังกล่าวนี้อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิดและหลักของการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว ผู้ศึกษามีความคิดว่า การที่จะมีกฎหมายที่จะมาควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตามหลักการและแนวคิด ดังกล่าว เหตุการณ์ทางการเมืองจะต้องสงบและปรองดองมากกว่านี้ หากการนำร่างพระราชบัญญัติการจระเขียบการชุมนุมในที่สาธารณะมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเวลานี้คงจะสร้างความปั่นป่วนในสภาฯแน่นอน สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะที่หวังว่าจะมีกฎหมายที่เหมาะสมมาควบคุมและบังคับใช้คงเป็นเรื่องที่รอต่อไป ประชาชนก็คงเข้าใจสิทธิเสรีภาพฯกันอย่างผิดๆ และรัฐก็คงใช้กฎหมายต่าง ๆ มาควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะแบบ “ตาบอดคลำช้างกัน”ต่อไป

## 16. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ด้วยงานวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 - 2550 ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันมีจำนวนไม่มากนัก แต่ด้วยเป็นหัวข้อที่น่าสนใจตั้งแต่เกิดใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมอย่างผิด ๆ และอย่างรุนแรงในประเทศไทย และคนที่ต้องการมีอำนาจเห็นแล้วว่าการชุมนุมในที่สาธารณะมีอำนาจในการต่อรองสูงแล้วด้วยนั้นจึงน่าสนใจอย่างยิ่งในการศึกษา ดังนั้นวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้าจึงศึกษาจากงานข้อมูลและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

16.1 วินิจ เจริญชัยยง ได้ศึกษาเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” ผลการศึกษาพบว่า “เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนในการแสดงออก ที่จะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องบางอย่าง ดังนั้นการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทยสามารถ



แบ่งได้ 2 ประเภทคือการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะปกติและการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะที่ไม่ปกติและการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะไม่ปกติแต่ไม่สามารถกระทำได้ จากการศึกษาพบว่าในหลายประเทศมีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนไว้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากมีการบัญญัติกฎหมายไว้ในลักษณะดังกล่าวขึ้นใช้บังคับในประเทศไทยก็จะเป็นการสร้างกติกาขึ้นมารองรับเสรีภาพการชุมนุมโดยในที่สาธารณะของประชาชน ซึ่งเป็นเสรีภาพพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย<sup>99</sup>

16.2 ชีระวัฒน์ มอนไชสง ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” พุทธศักราช 2540 ของนักเรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา” ผลการศึกษาพบว่า “นักเรียนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 อยู่ในระดับดี มีทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ 2540 อยู่ในระดับปานกลางและพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ความเข้าใจกับทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มีความสัมพันธ์กันในทางบวก”<sup>100</sup>

16.3 นริศรา กาญจนอุดม ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้ ทัศนคติ และแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง” ผลการศึกษาพบว่า “กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย มีอายุระหว่าง 29-35 ปี ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในระดับปริญญาตรี อาชีพเป็นพนักงานบริษัท ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในระหว่าง 10,001 – 20,000 บาท/เดือนและกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีสถานภาพโสด

ผลการศึกษาการเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยได้รับข่าวสารที่เป็นความรู้เกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมืองจากสื่อต่าง ๆ โดยประเภทสื่อที่กลุ่มตัวอย่างเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เลือกเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองจากสื่อมวลชนเป็นหลัก คือ สื่อโทรทัศน์ สื่อหนังสือพิมพ์และสื่ออินเทอร์เน็ต ตามลำดับ รองลงมาเป็นสื่อบุคคล นอกจากนี้เมื่อได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการใช้สิทธิ

<sup>99</sup> วิจิตร เจริญชัยขง อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 64 หน้าบทคัดย่อ

<sup>100</sup> ชีระวัฒน์ มอนไชสง ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2546 หน้า บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการเผยแพร่ข่าวสารนั้น ๆ ต่อไปให้บุคคลอื่นได้ทราบ

ผลการศึกษาด้านความรู้เกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ระดับสูง โดยข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกมากที่สุด คือ “เสรีภาพ คือการที่ประชาชนสามารถกระทำการใด ๆ ได้โดยอิสระ แต่ต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมายและไม่ทำให้อื่นเดือดร้อน” และข้อคำถามที่ตอบผิดมากที่สุดคือ “รัฐมีสิทธิจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนได้ เฉพาะเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น”

ผลการศึกษาด้านทัศนคติที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีทัศนคติในระดับปานกลาง โดยประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยทางทัศนคติในระดับสูงสุดคือ “การชุมนุมทางการเมือง ทุกฝ่ายควรมีการประนีประนอมกันเพื่อป้องกันไม่ให้มีเหตุร้ายเกิดขึ้น” และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยทางทัศนคติในระดับต่ำที่สุดคือ “การชุมนุมทางการเมืองส่งผลให้การท่องเที่ยวของประเทศชบเซา”

ผลการศึกษาแนวโน้มพฤติกรรมที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นกับบุคคลอื่น แต่ส่วนใหญ่ไม่เคยสวมเสื้อซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มการชุมนุมที่กลุ่มตัวอย่างชื่นชอบ และส่วนใหญ่ไม่เคยร่วมไปใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง นอกจากนี้เมื่อถามถึงความน่าจะเป็นเมื่อหากมีโอกาสได้ไปหรือมีคนมาชักชวนให้ไปร่วมใช้สิทธิทางการเมือง และหากมีความจำเป็นต้องไปใช้สิทธิในการชุมนุมทางการเมืองพบว่า ส่วนใหญ่จะไม่ไปร่วมใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองและหากมีความจำเป็นต้องไปใช้สิทธิทางการเมือง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีแนวโน้มพฤติกรรมว่าจะไปใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวเพราะเห็นคุณค่าของการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง ในทางกลับกันเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มว่าจะไม่ไปใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองแม้จะมีโอกาส นั้นเป็นเพราะว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ชอบการชุมนุม และกลัวจะเกิดเหตุร้ายแรงแก่ตนเอง<sup>101</sup>

16.4 วารุณี วัฒนประดิษฐ์ ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ได้ผลการศึกษาว่า “ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐเสรีประชาธิปไตยเพราะเป็นเสรีภาพอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของ

<sup>101</sup> นริศรา กาญจนอุดม “ความรู้ ทัศนคติและแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง” วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า บทคัดย่อ

ประชาชนในการแสดงออกที่จะมาชุมนุมร่วมกันเพื่อพุดจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันหรือเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องบางอย่างที่กลุ่มของตนต้องการ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าวิจัยในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนี้ก็เพื่อศึกษาถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการจัดการชุมนุมสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือละเมิดต่อกฎหมาย

การชุมนุมโดยสงบในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะปกติและการชุมนุมในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะไม่ปกติ เช่น มีการปฏิวัติ รัฐประหาร เป็นต้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญไทยจะบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเอาไว้ก็ตาม แต่ยังไม่มียกกฎหมายเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะไม่ปกตินั้นแทบไม่สามารถกระทำได้

จากการศึกษาพบว่า ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส จะมีกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากมีการบัญญัติกฎหมายลักษณะดังกล่าวขึ้นใช้บังคับในประเทศไทย ก็จะเป็นการกติกาลงมาเพื่อรองรับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย<sup>102</sup>

16.5 พอหทัย สิทธิยศ ได้ศึกษาเรื่อง “การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 สรุปว่า “การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “สิทธิในการชุมนุม”) ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “กติกาลงมา”) ซึ่งได้วางหลักไว้ในข้อที่ 21 ว่ารัฐภาคีต้องรับรองสิทธินี้แก่พลเมืองของตน จะแทรกแซงการใช้สิทธินี้ด้วยการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือมีคำพิพากษาละเมิดสิทธินี้โดยมิชอบมิได้ แต่สามารถจำกัดสิทธินี้ได้โดยการออกกฎหมาย และเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้และรัฐจะใช้ข้ออ้างประการอื่นนอกเหนือไปจากที่กติกาลงมาได้ระบุไว้เพื่อจำกัดสิทธินี้ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุการณ์บางอย่างอันเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของรัฐเกิดขึ้น ทำให้ต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อขจัดภัยคุกคามนั้น บทบัญญัติในข้อ 4 ของกติกาลงมาให้รัฐสามารถ

<sup>102</sup> วารุณี วัฒนประดิษฐ์ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551 หน้าบทคัดย่อ

ลิดรอนสิทธิเสรีภาพบางอย่างได้ โดยไม่ต้องเป็นการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศิพ เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ ทางสังคมและจะต้องไม่เข้าไปล่วงสิทธิอันมีอาจลิดรอนได้ ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต การที่จะไม่ถูกนำไปทรมานเป็นทาสหรือทดลองทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจากการยินยอม ห้ามการนำบุคคลลงไปเป็นทาสหรือบังคับให้เป็นทาส การไม่ต้องถูกจำคุกเพราะเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญา การไม่ต้องรับโทษทางอาญาในกรณีที่ทำหน้าที่ซึ่งกระทำไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด การได้ยอมรับจากสังคมว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายและการมีสิทธิเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยเด็ดขาด ดังนั้นการใช้สิทธิในการชุมนุมจึงอาจถูกลิดรอนได้หากเป็นไปในการขจัดภัยฉุกเฉินนั้น

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติกาฉบับนี้ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 82 ได้วางแนวนโยบายว่ารัฐจะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้เข้าเป็นภาคี รวมทั้งพันธกรณีที่ทำได้ทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า สำหรับประเทศไทยการชุมนุมเป็นเสรีภาพ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 63 ถึงสิทธินี้ว่าจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธการจำกัดสิทธินี้ทำได้โดยการบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะ และหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้ว การจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามกติกามีขอบเขตกว้างกว่ารัฐธรรมนูญ และในทางปฏิบัติขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องการชุมนุม พบว่าประชาชนยังไม่มีความเข้าใจหลักการใช้สิทธินี้ ประกอบกับรัฐเองก็ได้ปฏิบัติต่อประชาชนโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควรในหลายเหตุการณ์ที่ผ่านมา<sup>103</sup>

จากการศึกษาจากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นว่าสามารถนำมาเป็นแนวทางและกรอบความคิดในการศึกษา ทั้งในส่วนของคุณุฎีที่เกี่ยวข้องและแนวการพัฒนาเนื้อหาในอนาคต

<sup>103</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 71 หน้าบทคัดย่อ

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน ในต่างประเทศ

วิทยานิพนธ์ เรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้น ด้วยที่กฎหมายเฉพาะของการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทย กำลังอยู่ในช่วงเตรียมพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร จึงน่าจะเป็นช่วงที่พิจารณากันว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีที่มาอย่างไรและการบังคับใช้อย่างไร มีวิธีการในการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไรบ้าง โดยควรจะเริ่มต้นจากแหล่งกำเนิดที่มาแนวคิดและการยอมรับของประเทศต่าง ๆ คือกติกาที่ใช้บังคับการร่างกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักการใช้สิทธิการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966
2. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่สาธารณะของประเทศในทวีปยุโรป  
ออสเตรเลีย และอเมริกา
  - 2.1 ประเทศอังกฤษ
  - 2.2 ประเทศออสเตรเลีย
  - 2.3 ประเทศฝรั่งเศส
  - 2.4 ประเทศเยอรมัน
  - 2.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา
3. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประเทศในทวีปเอเชีย
  - 3.1 ประเทศเกาหลี
  - 3.2 ประเทศญี่ปุ่น
  - 3.3 ประเทศจีน



4. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
  - 4.1 ประเทศเมียนมาร์
  - 4.2 ประเทศลาว
  - 4.3 ประเทศมาเลเซีย
  - 4.4 ประเทศสิงคโปร์
  - 4.5 ประเทศกัมพูชา
5. สรุปกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศ
6. ตารางสรุปกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะในต่างประเทศ

#### กฎหมายและสิทธิเสรีภาพด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศ

การชุมนุม (Public meeting or Public assembly) เป็นสิทธิ (Right) ที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) โดย “สิทธิในการชุมนุม” ตามมาตรา 213 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้นมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the right and freedom of others) ซึ่งหากจะเปรียบเทียบตามข้อจำกัดเสรีภาพตาม มาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แคบกว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองพอสมควร<sup>104</sup>

<sup>104</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของต่างประเทศ” ใน วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพฯ 2553 หน้า 3-4

## 1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966

ในความจริงของกติกาฉบับนี้ก็คือ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติมีความหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิต่างๆ ที่พลเมืองพึงมีและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญและได้รับการมุ่งเน้นในสังคมประชาธิปไตย แม้กติกาฉบับนี้จะมุ่งเน้นให้รัฐหรือรัฐบาล มีบทบาทในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ยังมีส่วนที่จะกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ตามที่ได้รับการรับรองไว้ด้วย<sup>105</sup>

จากคำปรารภของ กติกาฉบับนี้ ที่มีว่า

“โดยพิจารณาตามหลักการซึ่งได้ประกาศไว้ในกฎบัตรของสหประชาชาติการยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกัน และไม่อาจโอนแก่กันได้โดยสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษยเป็นรากฐานแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในพิภพ

โดยรับรองว่าสิทธิเหล่านี้มาจากศักดิ์ศรีประจำตัวบุคคล

โดยรับรองว่าตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อุดมการณ์ที่ว่าเสรีชนมีเสรีภาพมาจากความกลัวและความต้องการสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างภาพ ซึ่งทุกคนมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองด้วย

โดยพิจารณาถึงพันธกรณีแห่งรัฐภายใต้กฎบัตรแห่งสหประชาชาติที่จะส่งเสริมความเคารพโดยสากลและจะปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ

โดยสำนึกว่า บังเอิญบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต่อบังเอิญบุคคลอื่นๆและต่อประชาคมซึ่งเป็นของคน มีความรับผิดชอบที่จะต่อสู้เพื่อการส่งเสริมและการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในกติกาปัจจุบัน

ตกลงกันตามข้อต่อไปนี้<sup>106</sup>

<sup>105</sup> พอหทัย สิทธิยศ การจำกัดสิทธิโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 41

<sup>106</sup> ภาคผนวก 4 ใน วิชัย ศรีรัตน์ บรรณาธิการ สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (โครงการเผยแพร่กฎหมายที่นารู้สำหรับประชาชน ลำดับที่ 5) โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2546 หน้า 238

จากคำปรารภหรือที่เรียกว่าแก่นแท้ของกติกาที่ว่านี้จะเห็นว่า เน้นการเป็นเสรีชน ที่มา จากตัวตนของคนนั้น ๆ ต้องการให้เคารพในสิทธิซึ่งกันและกัน เคารพในความเป็นมนุษย์และให้ รับผิดชอบในเพื่อนร่วมโลกและสังคมร่วมโลก

มีผู้ที่กล่าวถึงเรื่องนี้อย่างเช่น วิทยานิพนธ์ของนางสาวพอหทัย สิทธิยศ ในเรื่อง “การ จำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 กล่าวสรุปถึงเรื่องการใช้สิทธิเสรีภาพตามที่กติกานี้ตั้งไว้ว่า “การที่กติกาได้รับรอง สิทธิต่าง ๆ ไว้นั้น มิใช่ว่าปัจเจกชนจะสามารถนำสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ขึ้นมากล่าวอ้างความชอบ ธรรมในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ได้เสมอไป หากมีพฤติการณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้สิทธิ เสรีภาพนั้นเป็นไปในทางบ่อนทำลายสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่นแล้ว จะยกเรื่องการรับรองสิทธิ เสรีภาพตามกติกามากกว่าอ้างมิได้เลย ทั้งนี้เพื่อให้สังคมเกิดความผาสุก ไม่ส่งเสริมให้ผู้ที่แข็งแรง กว่ากดขี่ข่มเหงผู้ที่อ่อนแอกว่า ทั้งยังช่วยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพต่าง ๆ ของคนในสังคมได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย<sup>107</sup>

เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนนั้น กติกานี้ได้ กล่าวไว้ในข้อที่ 21<sup>108</sup> เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่อยู่ประเภทหรือในกลุ่มสิทธิทางการเมือง<sup>109</sup>

เมื่อกติกาได้รับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ไว้แล้วนั้นสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิที่ ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของนานารัฐทั่วโลก และถือว่าเป็นสิทธิที่ประชาชนแสดงพลัง ต่อรัฐเต็มที่สิทธิการชุมนุมจึงปรากฏในกฎหมายของประเทศต่างๆ โดยสรุปแล้วสิทธิการชุมนุมจัด อยู่ในกลุ่มของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองระยะที่ 2 สิทธิการชุมนุมไม่ได้อยู่ในกลุ่ม (Core Right) อันเป็นสิทธิเด็ดขาด มีอาจถูกรอนได้หรือมีอาจก้าวล่วงได้ ดังนั้นการใช้สิทธิการชุมนุมจึงถูก จำกัดขอบเขตได้<sup>110</sup>

ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและทางการเมือง ค.ศ.1966 ได้ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน โดยสงบ คือ “สิทธิการชุมนุมโดยสงบ ย่อมได้รับการรับรอง การใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงเท่าที่ จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย

<sup>107</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2 หน้า 42

<sup>108</sup> กติกา ข้อที่ 21 “สิทธิในการร่วมประชุมโดยสงบย่อมเป็นที่ยอมรับ การจำกัดตัดทอนการใช้สิทธินี้ นอกเหนือจาก ที่เป็นไปตามกฎหมายและจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ในความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุขหรือศีลธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจะมิมีได้”

<sup>109</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 248

<sup>110</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 หน้า 26

ความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น”<sup>111</sup>

เกี่ยวกับในเรื่องกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ผู้ศึกษาขอแสดงความคิดเห็น ว่า กติการะหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ประชาคมโลกยอมรับมาตั้งแต่ได้มีการทำขึ้นมาจนมาเป็นสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยเน้นที่จะให้ศักดิ์ศรีของมนุษย์ชนได้รับการเคารพและการต่อสู้เรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคตามที่เจตนารมณ์ของบรรดานักคิดจากหลากหลายประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อได้หล่อหลอมตกลงกันว่าจะให้มีกติกาเพื่อเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญสำหรับรัฐต่าง ๆ ต่อมาผู้บริหารประเทศและนักกฎหมายต่างมีบทบาทในการส่งเสริมแนวคิดและกติกานี้และกลายเป็นบทบัญญัติและรัฐธรรมนูญของชาติต่างๆ จนประชาชนทั่วไปในสังคมโลกมั่นใจว่าไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีกแล้ว แต่ก็ยังเกิดขึ้นดังที่เราทราบข่าวกันตลอดมา

เพื่อให้ทราบในข้อมูลที่ว่า ประเทศที่ยอมรับในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไปนั้นได้ปฏิบัติดำเนินการตามที่ตกลงกันไว้หรือไม่ แต่ก่อนอื่นเรามาดูกันว่ามีประเทศอะไรบ้างที่ยอมรับกติกาและได้นำไปสู่กฎ ระเบียบหรือกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการร่างบทบัญญัติตามกติกาหรือไม่

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีภาคี 174 ประเทศ โดยแบ่งออกเป็น

**กลุ่มที่หนึ่ง** ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบัน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว (เช่นเดียวกับประเทศไทย) โดยประเทศที่ยกเป็นกรณีศึกษาจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย) ฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมันและบางประเทศในทวีปเอเชีย เช่น เกาหลี ญี่ปุ่น

**กลุ่มที่สอง** ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ จะแยกศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับในแผ่นดินใหญ่ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงซึ่งมีความแตกต่างกัน

<sup>111</sup> วินิจ เจริญชัยขง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 17

กลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศแล้วในบรรดาประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วที่ยกขึ้นเป็นกรณีศึกษา แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มย่อย ดังนี้

1. ประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ อังกฤษและออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) ฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลี ญี่ปุ่น
2. ประเทศที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา
3. ประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน

ทั้งนี้เราควรจะมาศึกษา กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้<sup>112</sup>

## 2. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา

**2.1 ประเทศอังกฤษ** การชุมนุม (Assembly) ตามกฎหมายอังกฤษวิวัฒนาการมาจากสิทธิของผู้แทนราษฎรที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ที่พระเจ้าจอห์นทรงยอมรับตามข้อ 617 ของกฎหมายบัตร (Magna Carta 1215) โดยเมื่อระบอบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้นและฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในนามพระมหากษัตริย์ สิทธิร้องทุกข์นี้ได้พัฒนาเป็นสิทธิของประชาชน(Commoner) ที่จะร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขทุกข์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ตนซึ่งการร้องทุกข์นี้จะกระทำโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ และกระทำได้ทั้งในที่ส่วนบุคคลและในที่สาธารณะการชุมนุมในที่ส่วนบุคคล (Private premise) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้นการชุมนุมในลักษณะนี้ผู้จัดการชุมนุมอาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปสังเกตการณ์การชุมนุมได้ ในคดี *Davis v. Lisle* ศาลวางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ว่าในกรณีที่มิได้รับอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมให้เข้าร่วมการชุมนุมในที่ส่วนบุคคลหากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าไปสังเกตการณ์หรือดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีหมาย เว้นแต่การชุมนุมนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย (breach of the peace)

<sup>112</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 1 หน้า 4-5



ส่วนการชุมนุมในที่สาธารณะ (Public place) นั้นอยู่ภายใต้บังคับของ Public Order Act 1986 โดย Part II ของกฎหมายดังกล่าวแบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 แบบ คือการชุมนุมในที่สาธารณะ กับการเดินทางในที่สาธารณะ “การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public Assembly) ตามมาตรา 16 แห่ง Public Order Act 1986 หมายถึงการชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง (opened to the air) ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” นั้นหมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใดๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้วประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้ส่วน “การเดินทางในที่สาธารณะ” (Public procession) หมายถึงการเดินทาง (procession) ในที่สาธารณะ ดังนั้น การเดินทางในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมไม่ถึง 20 คน จึงไม่ถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่เมื่อใดก็ตามที่การเดินทางในที่สาธารณะมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป การเดินทางนั้นถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายนี้ทันที Public Order Act 1986 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะกับการเดินทางในที่สาธารณะไว้แตกต่างกันไป สรุปได้ดังนี้

### หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะ

#### 1. หลักทั่วไป

ตาม Public Order Act 1986 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น ทั้งนี้การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน เช่น การจัดการชุมนุมที่สวนสาธารณะหรือที่เรียกว่า (Hyde Park) ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อน เป็นต้น

หากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐโดยปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

## 2. การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 14 (1) ของ Public Order Act 1986 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Senior police officer) ที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้

หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อีกคนหนึ่งที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น สำหรับเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือที่จะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด

ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้นต้องทำเป็นหนังสือในการนี้ มาตรา 14 (2) นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ไว้ 2 กรณี โดยในกรณีการชุมนุมที่จัดขึ้นแล้ว (being held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจยศสูงสุดที่ปรากฏตัวอยู่ ณ สถานที่ชุมนุม (present at the scene) ส่วนกรณีการชุมนุมที่จะจัดขึ้น (intend to be held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หมายถึงผู้บัญชาการตำรวจ (Chief officer of police) ของพื้นที่ที่มีการชุมนุมเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14 (7)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่ ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (Standard scale) (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (4) และ (8)) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (5) และ (9)) ผู้ใดยุยงส่งเสริม (Incite) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิให้ปฏิบัติตาม

เงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14 (6) และ (10))<sup>113</sup>

### 3. การห้ามการชุมนุมที่เป็นกรุก (Trespasser assemblies)

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมเห็นว่ามีความอันตรายเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตานั้น จะจัดขึ้น ณ สถานที่หรือในที่ดินที่เปิดโล่งที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปได้หรือประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ที่ดินหรือสถานที่นั้นได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หรือโดยข้อจำกัดอื่น เช่น การใช้ถนนเพื่อการเดินทางไป-กลับ เป็นต้น และ การชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้นอาจไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน หรืออาจดำเนินการเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่ และ

การชุมนุมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณนั้น หรือที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ และการชุมนุมในสถานที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้น

ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมอาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาล (Council of the district) ที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมนั้นเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในเขตเทศบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 14 A (1))

เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภาเทศบาลอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามที่ได้รับคำร้องขอหรือจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งนี้ ในอังกฤษและเวลส์การออกคำสั่งห้ามรวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of State) ก่อน ส่วนในกรณี สก็อตแลนด์หากสภาเทศบาลเห็นควรออกคำสั่งห้ามดังกล่าว จะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดตามที่ได้รับคำร้องขอมิได้ (มาตรา 14 A (2))

ในเขตลอนดอน (Greater London) ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินของประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกมีรายละเอียดที่แตกต่างไป 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

<sup>113</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 10

เห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนมีลักษณะข้างต้น  
Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis  
แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการ  
จัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้เอง (มาตรา 14 A (4))

การห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกนี้จะห้ามเกิน 4 วันมิได้และจะห้าม  
มิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่อื่นภายในรัศมี 5 ไมล์ จากบริเวณที่กำหนดไว้ในคำสั่งไม่ได้

(มาตรา 14 A (6)) สำหรับการกำหนดระยะเวลาไว้เพียง ๔ วันนี้ น่าจะสืบ  
เนื่องมาจากการออกคำสั่งห้ามนี้อยู่บนพื้นฐานว่ากรณี “มิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมนี้มีลักษณะ  
เป็นการบุกรุก” ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้บัญชาการตำรวจสามารถสืบทราบข้อเท็จจริงได้แล้ว  
ว่าการชุมนุมนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินหรือไม่ และผู้จัดการชุมนุมสามารถแสดงให้เห็นได้  
ว่าการจัดการชุมนุมของตนไม่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากจากผู้ครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่  
มีอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระทำตามมาตรานี้

#### ข้อสังเกต

ความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนในที่  
สาธารณะนั้นมีความคาบเกี่ยวกับความผิดฐานการก่อการจลาจล (Riot) ความผิดฐานก่อให้เกิดความ  
ไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (Violent disorder) ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (Affray) และความผิด  
ฐานข่มขู่ให้เกิดความรุนแรง<sup>114</sup>

เกี่ยวกับเรื่อง กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศ  
อังกฤษนั้นได้มีผู้ที่ให้ความคิดเห็นสนับสนุนในเรื่องนี้ เช่น สำนักข่าวการเมืองหนังสือพิมพ์ดิซัน  
ของประเทศไทยได้แสดงความเห็นในบทความว่า “ส่วนในประเทศอังกฤษนั้น กฎหมาย The  
Public Order act ค.ศ.1987 ก็ได้วางเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้คล้ายกับของฝรั่งเศส  
กล่าวคือ แกนนำจะต้องแจ้งไปที่สถานีตำรวจท้องที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยจะต้องระบุ  
รายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ หัวหน้าสถานีตำรวจ  
ท้องที่ที่จะต้องออกใบอนุญาตซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขบางประการลงไปก็ได้ หากหัวหน้าสถานีตำรวจ  
ท้องที่ไม่อนุญาต แกนนำสามารถอุทธรณ์ต่อสภาท้องถิ่นที่ออกคำสั่งห้ามได้

ต่อมาเมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนเกิดขึ้น ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนจะต้อง  
ปฏิบัติตาม “ข้อห้าม” ที่กฎหมายกำหนด เช่น ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนใกล้สถานที่สำคัญบางแห่ง

<sup>114</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ เพิ่งอ้าง หน้า 16 - 17

คือ พระราชวัง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนที่ก่อให้เกิดการรบกวนความสงบของประชาชนในพื้นที่นั้นหรือกีดขวางการจราจร ห้ามพกพาอาวุธ เป็นต้น<sup>115</sup>

วิทยานิพนธ์ของคุณวินิจ เจริญชัยขยง ในเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” ได้แสดงความคิดเห็นเรื่อง สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศอังกฤษว่า “ระบอบการปกครองของอังกฤษเป็นระบอบที่มีวิวัฒนาการของเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของกลไกทางการเมืองซึ่งตอบสนองความต้องการประชาชนส่วนใหญ่ ระบอบการปกครองของอังกฤษจึงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ได้ด้วยความรู้สึกห่วงแหนในเสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษทุกคนต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและอิสรภาพในการดำเนินทางการเมือง จะเห็นได้ว่าการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศอังกฤษจึงตั้งอยู่ในฐานที่สำคัญของกฎหมายที่ว่า “ประชาชนมีอิสระในการทำอะไรก็ได้ถ้าไม่มีข้อห้ามเอาไว้” เสรีภาพในรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเกิดจากสิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพการชุมนุมจึงไม่มีอะไรมากไปกว่าคำวินิจฉัยของศาล ในเรื่องสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคนและเสรีภาพในการพูดของผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องไม่ละเมิดกฎหมาย<sup>116</sup>

สรุปหลักเกณฑ์การชุมนุมของประเทศอังกฤษจะเห็นได้ว่า เสรีภาพการชุมนุมและการเดินขบวนในประเทศอังกฤษเป็นเรื่องธรรมดาในระบอบประชาธิปไตย แต่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงมีกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ในการชุมนุมและการเดินขบวนของอังกฤษคือ

1. ถ้าจะมีการชุมนุมและการเดินขบวนเมื่อใดจะต้องมีการแจ้งหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่บ้านเมืองให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วัน โดยจะต้องแจ้งวัน เวลา เส้นทางเดินขบวนหรือสถานที่ที่จะชุมนุมสาธารณะ และจะต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยต่อส่วนรวม ซึ่งถ้าการชุมนุมและการเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพย์สินบ้านเมือง เจ้าหน้าที่บ้านเมืองอาจมีคำสั่งยุติไม่ให้มีการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้<sup>117</sup>

วิทยานิพนธ์ของนางสาวพอหทัย สิทธิยศ ในเรื่อง “การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966” ได้สรุปกฎหมายและเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศอังกฤษไว้ว่า “ประเทศอังกฤษเห็นว่า

<sup>115</sup> \_\_\_\_\_ “ตามไปดู 4 ประเทศคู่มือ... ถึงเวลาใช้กฎหมายชุมนุมสาธารณะ(หรือยัง) คั่นคืน 10 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.matichon.co.th>

<sup>116</sup> วินิจ เจริญชัยขยง อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8 หน้า 52

<sup>117</sup> เพิ่งอ้างหน้า 60



การประชุมเป็นเสรีภาพ มิใช่เป็นสิทธิเหมือนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และนับเป็นประเทศหนึ่งที่ประชาชนใช้สิทธินี้กันอย่างมาก แม้ประเทศอังกฤษจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Common Law และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องการชุมนุมโดยเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงการชุมนุมไว้ กฎหมายฉบับที่ว่าเป็นนี้ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยความสงบเรียบร้อย ค.ศ. 1986 (Public Order Act 1986) ในส่วนที่ 2 ได้แบ่งการชุมนุมออกเป็นสองประเภทคือการชุมนุมในที่สาธารณะ และการเดินขบวนในที่สาธารณะ

การประชุมในที่สาธารณะ หมายถึงการประชุมที่มีผู้เข้าร่วมการประชุม 20 คนขึ้นไป ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง ซึ่งหมายรวมถึงที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพียงบางส่วนด้วย สำหรับคำว่า “สาธารณะ” หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใดๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือคนกลุ่มใดๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียม หรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้วประชาชนจะได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้ ดังนั้น การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยผู้ชุมนุมไม่น้อยไปกว่า 20 คน หากจำนวนผู้ชุมนุมน้อยกว่านี้จะไม่ใช่การประชุมตามกฎหมายฉบับนี้เลย

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ดูแลการประชุม แต่ไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุม เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ ซึ่งหากมิได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือดูแลที่สาธารณะนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่นั้นได้ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในสาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย และไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น หากการประชุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรือก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น

ตามกฎหมายฉบับนี้ การเดินขบวนในที่สาธารณะจะต้องขออนุญาตก่อน โดยการขออนุญาตจะต้องมีการระบุวัตถุประสงค์การเดินขบวนว่าเพื่อแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านในเรื่องใดของบุคคลใด หรือเพื่อจะรณรงค์ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือโครงการใดๆ หรือเพื่อแสดงความระลึกถึงเหตุการณ์ใด วันที่จะเดินขบวน กำหนดเวลาเริ่มเดินขบวน เส้นทางเดิน และข้อมูลของผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้แทนของกลุ่มผู้เดินขบวนอันได้แก่ ชื่อ และที่อยู่ ซึ่งคำขอนี้จะต้องยื่นต่อสถานีตำรวจในท้องที่ที่จะมีการจัดการเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ โดยเข้ายื่นเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้ แต่หากการประชุมนั้นจัดขึ้นตามประเพณี หรือในกรณีเป็นขบวน

ແຫ່ສພທີ່ຈັດຂຶ້ນ ດ້ວຍຜູ້ປະກອບການຈັດການສພອັນເປັນການປະກອບການຕາມປກຕິແລ້ວຜູ້ນັ້ນ ບໍ່ຕ້ອງຂອ  
ອນູຍາດລ່ວງໜ້າ ຫາກຜູ້ຈັດການເດີນຂບວນບໍ່ຍື່ນຄຳຂອອນູຍາດ ຫຼືວັນເວລາ ສາຄານທີ່ ເສັ້ນທາງການ  
ເດີນຂບວນບໍ່ເປັນໄປຕາມທີ່ຮະບູໄວ້ຕາມຄຳຂອ ຜູ້ຈັດການເດີນຂບວນນັ້ນມີຄວາມຜິດ ເວັ້ນຕໍ່ຜູ້ຈັດການ  
ເດີນຂບວນນັ້ນ ບໍ່ຮູ້ ຫຼືບໍ່ມີເຫຼອອັນຄວຽສສັຍຄັ້ງຂັອບກຢຽວດັ່ງຄຳວ່າ ຫຼືການປ່ຽນແປງຕ່າງໆ  
ເກີດຂຶ້ນ ດ້ວຍບໍ່ຕ້ອງຮັບຜິດຂອບຫຼື ດ້ວຍຂັອຕກລັງທີ່ທຳໄວ້ກັບເຈົ້າໜ້າທີ່ຕຳຽວຫຼືຕາມຄຳແນະນຳຂອ  
ເຈົ້າໜ້າທີ່ຕຳຽວ

ເຈົ້າໜ້າທີ່ຕຳຽວຂັ້ນຜູ້ໃຫຍ່ປະຈຳສາຄານີທີ່ມີການຈັດການເດີນຂບວນສາຄານວາງ  
ຂັອກຳໜາດຫຼືເງື່ອນໄຂບາງປະກາຽຕາມເໝາະສມໄດ້ ທັງນີ້ກໍ່ເພື່ອປ້ອກັນມີເກີດຄວາມບໍ່ສງບ  
ຮືຍບຽອຍອ່າຍຮ້າຍແຮງ ຫຼືຄວາມເສັຍຫາຍຕໍ່ທຽຢັສິນ ຫຼືສ່ຽຜລກຽຫອບອ່າຍຮ້າຍແຮງຕໍ່ວິທັສຸມຂນ  
ຫຼືຜູ້ຈັດການເດີນຂບວນເອງມີເຈດນາທີ່ຈະທຳໃຫ້ຜູ້ອື່ນຄຳວ່າທີ່ຈະກຽທຳການຫຼືບໍ່ກຽທຳການໃດຂັງເຂາມີ  
ສິທິທີ່ຈະກຽທຳການຫຼືບໍ່ກຽທຳການເຊັ່ນນັ້ນ ໄດ້ ຫາກມີເຫຼອອັນຄວຽເຊື່ອໄດ້ວ່າຈະເກີດການເຊັ່ນນັ້ນ  
ນອກຈາກນີ້ຍັງສາຄານກຳໜາດຫຼືວາງເງື່ອນໄຂເຖັງກັບເສັ້ນທາງໃນການເດີນຂບວນໄດ້ດ້ວຍ ດ້ວຍຈະຕ້ອງ  
ທຳເປັນໜັງສືອແຈ້ງໄປຍັງຜູ້ຈັດການເດີນຂບວນນັ້ນໃຫ້ທຽບ

ໃນການຫ້າມການເດີນຂບວນນັ້ນກໍ່ເໝືອນກັບຫລັກທ່ຳໄປ ຄຳວ່າຄືອາກມີເຫຼອອັນຄວຽເຊື່ອ  
ໄດ້ວ່າຈະມີພຸດທິການຜິດເສຍທີ່ຈະກ່ອໃຫ້ເກີດຄວາມບໍ່ສງບຮືຍບຽອຍ ຫຼືຈະມີການກ່ອຄວາມບໍ່ສງບຂັ້ນ  
ແລະບໍ່ອາຈະໃຊ້ອຳນາຈໃນການກຳໜາດເງື່ອນໄຂໃນການເດີນຂບວນໃນທີ່ສາຄານະເພື່ອປ້ອກັນເຫຼອນັ້ນ  
ໄດ້ອ່າຍເພັງພອກໍ່ສາຄານທີ່ຈະຫ້າມການເດີນຂບວນໄດ້ ການຈັດການຸມຸມແລະການເດີນຂບວນນັ້ນ ຫາກ  
ກຽທຳໄປດ້ວຍຄວາມສງບ ບໍ່ກ່ອໃຫ້ເກີດການຈາຈາລ ຫຼືອຽງສ່ຽເສຽມໃຫ້ໃຊ້ຄວາມຽນແຮງແລ້ວ ເຈົ້າໜ້າທີ່  
ຕຳຽວບໍ່ມີອຳນາຈທີ່ຈະຫ້າມມີໃຫ້ຈັດການຸມຸມຫຼືການເດີນຂບວນໄດ້ເລຍ<sup>118</sup>

ສຽບຫລັກກຸໝາຍແລະສິທິເສຽຽຽກຳທີ່ເຖັງຂັອກກັບເສຽຽຽກຳການຸມຸມໃນທີ່ສາຄານະ  
ຂອປຽເທສອັງຄຸຍໃນຄວາມຄິດເຫັນຂອຜູ້ສື່ຄຸຍ ນັ້ນພອຈະຈຳແນກໄດ້ ດັ່ງນີ້ຄື

### ຫລັກທ່ຳໄປ

1. ເຈົ້າໜ້າທີ່ຮັບຜິດຂອເຖັງກັບການຸມຸມໃນທີ່ສາຄານະໄດ້ແກ່ເຈົ້າໜ້າທີ່ຕຳຽວ ຕໍ່  
ເຈົ້າໜ້າທີ່ຕຳຽວບໍ່ມີອຳນາຈຫ້າມມີໃຫ້ຈັດການຸມຸມໃນທີ່ສາຄານະ ເວັ້ນຕໍ່ທີ່ສາຄານະນັ້ນຈະເປັນ  
ທຽຢັສິນທີ່ອຸໃນຄວາມຄອບຄອຽຫຼືຄູແລຂອຽຽ ຫຼືອກຽມີທີ່ເຫັນວ່າການຸມຸມໃນທີ່ສາຄານະນັ້ນ  
ອາຈຂັດຕໍ່ຄວາມສງບຮືຍບຽອຍແລະບໍ່ມີມາຕຽກອື່ນທີ່ຈະປ້ອກັນມີເກີດຄວາມບໍ່ສງບຮືຍບຽອຍນັ້ນຂັ້ນ
2. ການຈັດການຸມຸມໃນທີ່ສາຄານະທີ່ອຸໃນຄວາມຄອບຄອຽຄູແລຂອຽຽຈະຕ້ອງໄດ້ຮັບ  
ອນູຍາດຈາກໜ່ວຍງານຂອຽຽທີ່ຄອບຄອຽຄູແລທຽຢັສິນນັ້ນກ່ອນ

<sup>118</sup> ພອທັຍ ສິທິຍສ ອັງແລ້ວ ເຈັງອຽຽຽທີ່ 2 ໜ້າ 60-62

3. หากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

#### เงื่อนไขในการชุมนุม

1. หากพิจารณาว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือ

2. ผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้นสำหรับเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่

2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือที่จะดำเนินการชุมนุมต่อไป

2.2 ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือ

2.3 จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด

#### การห้ามการชุมนุม

หากผู้รับผิดชอบพิจารณาเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้น จะจัดขึ้น ณ สถานที่หรือในที่ดินที่เปิดโล่งที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปได้หรือประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ที่ดินหรือสถานที่นั้นได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หรือการชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้น อาจไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน หรือ

อาจดำเนินการเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่ และการชุมนุมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณนั้น หรือที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ และการชุมนุมในสถานที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นผู้มีอำนาจดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมนั้นเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าว

จากเหตุการณ์การจลาจลในประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2554 เป็นต้นมา โดยที่สามเหตุมาจากหลากหลายที่มาที่เราที่เราทราบนั้นสาเหตุมาจากการการที่ตำรวจได้เข้าจับกุมและสังหารชายวัย 29 ปี ชื่อนายมาร์ค ดักแกน เสียชีวิตที่ทอตแนม ทางตอนเหนือของกรุงลอนดอนซึ่ง นายเดวิด คาเมรอน นายกรัฐมนตรีได้ออกมาระบุว่า ไม่มีสาเหตุมาจากชุมนุมทางการเมืองเลยและไม่เกี่ยวข้องกับมาตรการรัดเข็มขัดของรัฐบาลเลยและลูกกลมเป็นการก่อจลาจลเผาบ้านค้าบ้านเมืองกว่า 2-3 สัปดาห์และลูกกลมไปเมืองใหญ่ๆอีก 4-5 เมืองนั้น เมื่อมองจากรูปแบบก็จะทราบว่า ไม่ใช่รูปแบบการชุมนุมในที่สาธารณะที่กฎหมาย The Public Order act ค.ศ.1987 ได้วางหลักและกฎเกณฑ์เอาไว้

ด้วยความเคารพต่อกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศอังกฤษและนักกฎหมายทั่วไปนั้น ผู้ศึกษาขอเสริมตรงนี้ว่า “ให้มีกฎหมายที่ถูกต้อง สบายงามตามหลักของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก็ตามหากประชาชนไม่สนใจหรือทำตามเสียแล้ว เหตุการณ์การชุมนุมและจลาจลก็จะเกิดขึ้นอีกต่อ ๆ ไปอีกหลายประเทศแน่นอน”

## 2.2 ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองแบบเครือรัฐ (Commonwealth) ประกอบด้วยรัฐ 6 รัฐ และ 2 เขตปกครองพิเศษบนเกาะออสเตรเลีย และมีดินแดนที่เป็นเกาะเล็กเกาะน้อยอีกจำนวนหนึ่งสำหรับอำนาจในการตรากฎหมายนั้น รัฐสภาของเครือรัฐมีอำนาจตรากฎหมายอย่างจำกัด โดยมีอำนาจตรากฎหมายเฉพาะในเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นที่มีได้อยู่ภายใต้มาตรา 51 แต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นการภายในได้ สำหรับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในนั้นมิได้อยู่ภายใต้มาตรา 51 แต่ละรัฐจึงสามารถตรากฎหมายภายในขึ้นใช้บังคับได้เอง ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจึงอยู่ในอำนาจของแต่ละรัฐสำหรับกฎหมายที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐตราขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะจะมีเพียงฉบับเดียว คือ Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971 (Cth)

แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลกลาง และที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของศาลแห่งเครือรัฐและของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) แห่งเครือรัฐที่ตั้งอยู่ในรัฐหรือเขตปกครองพิเศษต่าง ๆ รวมทั้งที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและเจ้าหน้าที่ทางการทูต กงสุล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทูตของรัฐอื่นหรือขององค์การระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ใน

ส่วนรัฐควีนส์แลนด์เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ซึ่งกิจกรรมหลักของทั้งสองรัฐนั้นอ่อนไหวต่อการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นอย่างมาก อนึ่งหลักทั่วไปในการชุมนุม (Public meeting) ตามกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายอังกฤษ กล่าวคือ ทำได้ทั้งในที่ส่วนบุคคลและในที่สาธารณะ โดยการชุมนุมในที่ส่วนบุคคล (Private premise) เป็นการชุมนุมในสถานที่ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้นและสามารถเข้าไปสังเกตการณ์การชุมนุมได้ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าไปสังเกตการณ์หรือดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีหมายศาล เว้นแต่การชุมนุมนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย สำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะของรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์ที่เป็นกรณีศึกษามีรายละเอียดแตกต่างไป ดังนี้

### 2.2.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์

รัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์แบ่งพื้นที่ที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ พื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับพื้นที่พัฒนาพิเศษ (ได้แก่พื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวหลักของรัฐ เช่น Darling Harbour, The Rocks, Cook Cove) ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ Sydney Harbour Foreshore Authority (SHFA) ตามกฎหมาย Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998 (NSW) โดยที่แต่ละพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานที่แตกต่างกันการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะในแต่ละพื้นที่จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่แตกต่างกันแล้วแต่ว่าการชุมนุมและการเดินขบวนนั้นจัดขึ้นอยู่ในพื้นที่ที่องค์กรใดรับผิดชอบ หากเป็นการชุมนุมและการเดินขบวนในพื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องปฏิบัติตาม Summary Offences Act 1988 (NSW) แต่ถ้าเป็นการชุมนุมและการเดินขบวนในพื้นที่พัฒนาพิเศษที่อยู่ในความดูแลของ SHFA ก็ต้องปฏิบัติตาม Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998 (NSW)<sup>119</sup>

#### การชุมนุมและการเดินขบวนในพื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้บังคับของ Part 4 – Public Assemblies แห่ง Summary Offences Act 1988 (NSW) โดย “การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public assembly) ตามกฎหมายดังกล่าวหมายถึงการที่ประชาชนมารวมตัวกันในที่สาธารณะ รวมทั้งการเดินขบวนที่จัดขึ้นเนื่องจากการชุมนุมนั้นด้วย โดยไม่มีการระบุจำนวนขั้นต่ำซึ่งแตกต่างจาก *Davis v. Lisle* [1936] 2.K.B. 434 (D.C) ก่อนปี 1988 การเดินขบวนในที่สาธารณะภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย 2 ฉบับคือ Metropolitan Traffic Act และ Local Government Act โดยการเดินขบวนในชนิดนี้ที่สาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐก่อนตาม Metropolitan Traffic Act และการเดินขบวนต้องทำภายในระยะเวลาและเส้นทางที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจของรัฐถือเป็นที่สุด<sup>120</sup>

### 2.2.2 รัฐควีนส์แลนด์

ในรัฐควีนส์แลนด์ การชุมนุม (Public assembly) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อรับรองสิทธิใน

<sup>119</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1 หน้า 19 - 21

<sup>120</sup> เพิ่งอ้างหน้า 21-23



**การประชุมโดยสงบ (Peaceful assembly) (มาตรา 2 (1))** โดยรับรองว่าบุคคลมีสิทธิชุมนุมโดยสงบ (assemble peacefully) ร่วมกับผู้อื่นในสถานที่สาธารณะ (มาตรา 5 (1)) แต่การใช้สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการที่จำเป็นและสมเหตุสมผลของสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (มาตรา 5 (2)) ซึ่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้นหมายรวมถึงสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในการประกอบธุรกิจ (มาตรา 5 (3)) ทั้งนี้ การชุมนุมที่ขอด้วยกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือศาลก่อน ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวนิยาม “การประชุม” ว่า หมายถึง การชุมนุมในที่สาธารณะไม่ว่าการประชุมนั้นจะอยู่กับที่หรือมีการเคลื่อนที่ ส่วนคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายถึงถนน สถานที่ที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้เป็นการทั่วไป สถานที่ซึ่งเปิดให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้ในบางเวลาไม่ว่าจะโดยคำยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นหรือโดยการชำระเงินค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์ (มาตรา 4)

### 1. หลักเกณฑ์ทั่วไปในการขออนุญาตจัดการชุมนุม

การประชุมที่ขอด้วยกฎหมายนั้นต้องได้รับอนุญาตก่อน โดยกระบวนการขออนุญาตจัดการชุมนุมสรุปได้ดังนี้

(1) ผู้จัดการชุมนุมต้องมีหนังสือลงลายมือชื่อผู้จัดการชุมนุมแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุม (Assembly notice) ต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐก่อน และหากการประชุมนั้นจะจัดขึ้นหรือเดินผ่าน (กรณีการเดินขบวน) สวนสาธารณะ ที่สาธารณะ ถนนคนเดิน ลีแยกหรือสถานที่สาธารณะอื่น ผู้จัดการชุมนุมต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสถานที่นั้นด้วย (มาตรา 8) (2) หนังสือแจ้งการจัดการชุมนุมดังกล่าวต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้(มาตรา 9)

- ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดหรือนำการประชุมนั้น
- ชื่อและที่อยู่ของผู้รับแจ้ง
- วันเดือนปี และสถานที่ที่จะจัดการชุมนุม
- เวลาที่คาดว่าประชาชนจะเข้าร่วมการประชุม และระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการประชุม
- เส้นทางที่จะเดินขบวน และสถานที่และช่วงเวลาที่คาดว่าจะพักการเดินขบวนเป็นระยะ ๆ (ถ้ามี) (ในกรณีที่มีการเดินขบวน)
- จำนวนผู้ที่คาดว่าจะเข้าร่วมการประชุมโดยประมาณ

- วัตถุประสงค์ของการชุมนุม

- รายละเอียดเกี่ยวกับอุปกรณ์ขยายเสียงที่จะใช้ในระหว่างการชุมนุม

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสถานที่สาธารณะพิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาตให้จัดการชุมนุม ได้ให้มีหนังสือแจ้งผู้จัดการชุมนุมว่าไม่คัดค้านการชุมนุมนั้น และหากการชุมนุมนั้นจัดในสถานที่การใช้เสียงในที่สาธารณะถือเป็น public nuisance อีกประการหนึ่งของการชุมนุมในที่สาธารณะ

นอกเหนือจากการกีดขวางทางจราจรซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเปิดให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้ในบางเวลาผู้จัดการชุมนุมต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นด้วย

## 2. การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม

ในการอนุญาตให้จัดการชุมนุม ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี อาจกำหนด “เงื่อนไข” ในการชุมนุมที่ผู้จัดและผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ แต่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหารือร่วมกับผู้จัดการชุมนุม และผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือรับผลกระทบโดยตรงในสถานที่จัดการชุมนุมนั้นก่อน และผู้จัดการชุมนุมมีหนังสือยินยอมที่จะปฏิบัติเงื่อนไขนั้น ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือรับผลกระทบโดยตรงในสถานที่จัดการชุมนุมมีจำนวนมาก ขณะที่มิมีระยะเวลาในการพิจารณาอย่างจำกัด ให้ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี กำหนดวันเวลาและสถานที่จัดการหรือขึ้นและประกาศในหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายแพร่หลายในบริเวณที่จะจัดการชุมนุมและดำเนินการหรือในวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด (มาตรา 11) ในกรณีนี้ มาตรา 11 (3) ได้กำหนดกรอบในการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมไว้ว่าผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมได้เฉพาะเพื่อการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากการชุมนุม และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมหรือวัฒนธรรมในสถานที่ชุมนุม

## 3. การไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม

อำนาจในการไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุมเป็นอำนาจของ Magistrate Court (มาตรา 12) โดยหากผู้จัดการชุมนุมมีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันจัดการชุมนุมไม่ถึง 5 วันทำการผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยื่นคำขอต่อ Magistrate Court ที่มีเขต

อำนาจในบริเวณที่จัดการชุมนุมเพื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุมได้ หากพิจารณาหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร และผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หารือกับผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือรับพิศชอบเป็นศาลล่างสุดใน รัฐควีนส์แลนด์ พิจารณาคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50,000 Aus \$ และคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง โดยตรงในสถานที่จัดการชุมนุมเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วรวมทั้งได้มีการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวระหว่างผู้แทนของผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม

ตาม Disputeresolution Centres Act 1990 (QLD) แล้ว และการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว (มาตรา 13) ในกรณี Magistrate Court จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม หรือจะมีคำสั่งอนุญาตให้จัดการชุมนุมโดยมีเงื่อนไขก็ได้

#### 4. การขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้จัดการชุมนุม

ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันจัดการชุมนุมได้ก่อน 5 วันทำการ แต่ประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมนั้นต่อไป ผู้จัดการชุมนุมยังคงต้องยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ หากกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการชุมนุมสิ้นสุดลงแล้ว และผู้จัดการชุมนุมยังไม่ได้รับหนังสืออนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้จัดการชุมนุมอาจยื่นคำขอต่อศาล Magistrate Court เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้จัดการชุมนุม ในกรณี ศาลอาจยกคำร้อง หรือมีคำสั่งอนุญาตให้จัดการชุมนุมโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้ (มาตรา 14)

#### 5. การพิจารณาของศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามหรืออนุญาตให้จัดการชุมนุม

มีข้อสังเกตว่ามาตรา 16 ของกฎหมาย Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) กำหนดให้การมีคำสั่งห้ามหรืออนุญาตให้จัดการชุมนุมเป็นอำนาจของศาล Magistrate Court ซึ่งเป็นศาลล่างที่สุดของรัฐควีนส์แลนด์ และใช้ Justice of the peace 2 นาย หรือ Stipendiary Magistrate นายเดียวในการพิจารณา และได้กำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาไว้เป็นพิเศษ โดยให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งเป็นการด่วน ไม่ต้องดำเนินการตามหลักการสืบพยานหลักฐาน (is notbound by the rules of evidence) และต้องดำเนินคดีอย่างเป็นทางการให้น้อยที่สุด และเพื่อมิให้มีการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อขัดขวางมิให้มีการชุมนุม กฎหมายห้ามมิให้อื่นคำขอต่อศาลมากกว่า 1 ครั้ง

ในการชุมนุมครั้งเดียวกันหากเห็นว่ามียุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์และมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก จะแยกการจัดการหรือก็ได้ (มาตรา 13 (3)) การกำหนดเงื่อนไขต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (1) การกำหนดเงื่อนไขต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (1)

## 6. ความผิดอาญา

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มกันตามกฎหมาย (Legal immunity) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกีดขวางการใช้สถานที่สาธารณะ (มาตรา 6) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะไม่ได้รับความคุ้มกันดังกล่าว และหากเป็นการชุมนุมตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปในลักษณะที่อาจทำให้บุคคลในบริเวณที่ชุมนุมกลัวว่าจะมีการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สินไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุมโดยชอบหรือไม่ ให้ถือว่าผู้ร่วมชุมนุมในลักษณะดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดฐานชุมนุมโดยไม่ชอบ (Unlawful assembly) ตามมาตรา 10 A ของ Summary Offences Act 2005 (QLD) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีนอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมอาจต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเองที่เป็นกระทำความผิดตาม Criminal Code 1899 (QLD) ด้วย โดยเฉพาะการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้น ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องระวังการแสดงออกในระหว่างการร่วมชุมนุม เพราะอาจเป็นความผิดฐานปลุกปั่นให้ขัดขืนอำนาจปกครอง (Sedition) ความผิดต่อการใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติ (Offences against the executive and legislative power) ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย (breach of the peace) และความผิดฐานคุกคามเสรีภาพทางการเมือง (Offence against political liberty) แล้วแต่กรณี

## 7. อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

โดยที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มกันตามกฎหมาย ดังนั้นหากผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและบุคคลซึ่งเข้าออกสถานที่ใดเกิดความตื่นตระหนก หรือเกะกะกีดขวางทางเข้าออกสถานประกอบการหรือสถานที่อื่นใด หรือรบกวนการจัดงานใด ๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตามมาตรา 48 แห่ง Police Powers and Responsibilities Act 2000 (QLD) สั่งให้ผู้ร่วมการชุมนุมงดเว้นการกระทำนั้นได้ และถ้าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (Breach of the peace) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้นหรือเพื่อให้ความไม่สงบเรียบร้อยนั้นยุติลง และมีอำนาจกักขังผู้กระทำความผิดได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 50) และถ้าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดการจลาจล (Riot) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจกระทำการที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อปราบปรามการจลาจลนั้น และการกระทำที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำลงนั้นถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วย

กฎหมาย (มาตรา 51) อันเป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างกว้างขวางได้แก่ความผิดฐาน กบฏ ข่มขู่โดยการใช้อาวุธ บุกรุก กักขังหน่วงเหนี่ยว ทะเลาะวิวาทและการใช้ความรุนแรง<sup>121</sup>

สำหรับความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้นมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและ เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศออสเตรเลียว่า “หลักกฎหมายของการชุมนุมในที่ สาธารณะของประเทศออสเตรเลียนั้นผู้ศึกษาไว้มากนัก แต่ออสเตรเลียซึ่งเป็นเครือจักรภพอังกฤษ นั้นใช้กฎหมายที่มีรากฐานและปรัชญามาจากประเทศอังกฤษจึงได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษมาก การรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะจึงอยู่ที่ว่าการชุมนุมนั้นๆอยู่ในพื้นที่ของใคร รับผิดชอบมากกว่า หลักทั่วไปจึงเหมือนประเทศอังกฤษแทบจะทุกอย่างเช่น การชุมนุมทำได้ทั้งใน ส่วนบุคคลและในที่สาธารณะและในที่สาธารณะ

เหตุการณ์การชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นข่าวมากที่สุดคือ การที่ตำรวจ ออสเตรเลียเข้าสลายการชุมนุมของนักศึกษาชาวอินเดีย ที่ชุมนุมในที่สาธารณะเพราะที่ไม่พอใจเหตุ ทำร้ายนักศึกษาอินเดียหลายระลอกในออสเตรเลีย จึงได้รวมตัวชุมนุมประท้วงกันที่สี่แยกแห่งหนึ่ง ในนครเมลเบิร์น จนการจลาจลกลายเป็นอัมพาต

ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายการชุมนุมที่ว่า ทำให้ตำรวจต้องนำกำลังเข้าสลาย การชุมนุม มีนักศึกษาถูกจับกุมไป 18 คน และอีก 1 คน ถูกนำตัวส่งโรงพยาบาล<sup>122</sup> และการชุมนุม ในที่สาธารณะของประชาชนที่มีทั้งสนับสนุนรัฐบาลคือ “ชาวออสเตรเลียหลายพันคนชุมนุมทั่ว ประเทศวันนี้ เพื่อสนับสนุนการจับกุมกักขังการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดภาวะ โลกร้อน ขณะที่รายงานฉบับใหม่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอาจส่งผลกระทบต่อระดับน้ำทะเล”<sup>123</sup> และที่ต่อต้านคือ “มีการชุมนุมประท้วงทั่วออสเตรเลียต่อแผนการของ รัฐบาลพรรคแรงงานที่จะเก็บภาษีทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจก ผู้ไม่เห็นด้วยกล่าวว่า การที่ไม่มี ข้อตกลงระดับโลกเป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ การเก็บภาษีดังกล่าว หากมีแต่ออสเตรเลียทำ เพียงประเทศเดียว จะทำให้ออสเตรเลียมีความสามารถในการแข่งขันน้อยลง มีผลเสียหายต่อ

<sup>121</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ นิติรัฐและพลเมือง:ทางออกประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์ ครั้งที่ 7 วันที่ 2-3 กันยายน 2553 เมืองทองธานี กรุงเทพฯ หน้า 22-26

<sup>122</sup> \_\_\_\_\_ “ตำรวจออสเตรเลียนำกำลังเข้าสลายการชุมนุมของนักศึกษาชาวอินเดีย” คืบค้น 14 สิงหาคม 2554 จาก <http://news.mcot.net>

<sup>123</sup> สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ “ประชาชนหลายพันคนในออสเตรเลียชุมนุมสนับสนุนการจับกุมกักขัง การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์” คืบค้นวันที่ 6 มิถุนายน 2554 จาก <http://region2.prd.go.th>



เศรษฐกิจของประเทศ ราคาพลังงานสูงขึ้น และจะทำให้มีคนตกงานมากขึ้น”<sup>124</sup> จะเห็นได้ว่า เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศออสเตรเลียมีมากแต่ขึ้นอยู่ว่าจะเกินไปเป็นการ จลาจลหรือไม่เท่านั้นเอง

### 2.3 ประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศแม่แบบของประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ซึ่งมีบทบัญญัติในระดับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่สมัย เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ มาตรา 11 ของปฏิญญา สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ในรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 และในคำ ปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังเป็นรัฐภาคีอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตาม มาตรา 11 ของอนุสัญญานี้ รับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบและเสรีภาพในการรวมตัว กันเป็นสมาคม สหภาพ โดยรัฐไม่สามารถที่จะห้ามการแสดงออกซึ่งสิทธินี้ได้เว้นแต่โดย บทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยความมั่นคงของ ประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันอาชญากรรม การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของ ประชาชน และการป้องกันสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ทั้งนี้ มาตรการนี้ไม่ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง) ที่จะควบคุมดูแลความสงบโดยใช้มาตรการดังกล่าว<sup>125</sup>

#### 2.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุม

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของฝรั่งเศส ได้แก่ 1) รัฐบัญญัติลง วันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1881 บัญญัติว่า การชุมนุมในที่สาธารณะสามารถทำได้โดยเสรี โดยไม่ต้องมี การขออนุญาตล่วงหน้า ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราต่อๆ ไป และ

2) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907 ว่าด้วยการชุมนุมอย่างสงบ มาตรา 1 บัญญัติว่าการชุมนุมอย่างสงบสามารถทำได้โดยเสรี โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตล่วงหน้า

3) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ว่าด้วยการกำหนดมาตรการ รักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ โดยกำหนดว่าการชุมนุมในที่สาธารณะ ให้เป็นไปตามมาตรา 6 ของรับบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 โดยต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าของขบวนชุมนุม

<sup>124</sup> Phil Mercer และประภัสสร อักษรารสา “มีการชุมนุมประท้วงทั่วออสเตรเลียต่อแผนการของรัฐบาลที่จะเก็บ ภาษีการทำให้เกิดก๊าซคาร์บอน” ค้นคืนวันที่ 23 มีนาคม 2554 จาก <http://www.voanews.com/thai/news/protesters-challenge-australian-governments-carbon-tax-plan-voathai-pa-23mar11-118551379.html>

<sup>125</sup> ปกิตตา นิการวรรณ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส” วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพฯ หน้า 98-99

เคลื่อนที่บนถนนสาธารณะยกเว้นขบวนประเพณีท้องถิ่น ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุม ณ ที่ว่าการอำเภอ ในเขตท้องที่ที่ขบวนชุมนุมจะเคลื่อนที่ผ่าน เป็นระยะเวลา 3 - 15 วันก่อนมีการชุมนุม ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งสำนักงานตำรวจเมืองปารีส โดยต้องแจ้งชื่อ นามสกุลของผู้จัดให้มีการชุมนุม โดยมีผู้จัดให้มีการชุมนุมจำนวน 3 คนเซ็นชื่อไว้เป็นหลักฐาน โดยในคำกล่าวแจ้งนี้จะต้องระบุจุดมุ่งหมายของการชุมนุม สถานที่ และเวลาในการรวมตัวและถ้าเป็นไปได้ให้บอกถึงเส้นทางที่ขบวนจะเคลื่อนที่ผ่านด้วย เมื่อเจ้าพนักงานได้รับแจ้งรายละเอียดทั้งหมดแล้วให้ออกเอกสารรับรองให้ทันที<sup>126</sup>

### 2.3.2 การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ

นับตั้งแต่วันที่ได้มีการแจ้งว่าจะมีการชุมนุมบนถนนสาธารณะให้ทางการทราบถ้ามีสถานการณ์ทำให้ประชาชนตกใจกลัว หรือถ้าไม่มีการแจ้งการชุมนุม เจ้าพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจะสามารถห้ามการชุมนุมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนหน้าการชุมนุม หรือแม้กระทั่งสามารถสลายการชุมนุมที่มีอาวุธหรือสิ่งที่สามารถใช้เป็นอาวุธ (ตามมาตรา 132 – 75 ของประมวลกฎหมายอาญา) ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีการชุมนุม บริเวณใกล้เคียง หรือทางเข้าออก ทั้งนี้ มาตรการใดๆ ต้องอยู่ภายใต้ความสมเหตุสมผลและจำเป็นเท่านั้น โดยวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจเห็นว่าการชุมนุมที่จะเกิดขึ้นจะทำให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สามารถห้ามได้ทันทีโดยออกประกาศแจ้งได้ ผู้รับผิดชอบการชุมนุมที่ให้ชื่อเอาไว้ให้ทราบ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีก็สามารถออกประกาศห้าม หรือสั่งยกเลิกการชุมนุมนั้นได้เช่นกัน โดยต้องส่งรายงานพร้อมหมายห้ามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเห็นด้วยตามที่นายกเทศมนตรีเสนอ หรืออาจจะยกเลิกการห้ามชุมนุมนั้นเสียก็ได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1884<sup>127</sup>

### 2.3.3 บทกำหนดโทษเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ

แบ่งออกได้เป็นความผิดทางอาญา และความผิดทางแพ่ง ดังนี้

<sup>126</sup> เพิ่งอ้าง 100-101

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 101-102

## 1. โทษทางอาญา

แบ่งออกเป็น โทษของผู้ที่ขัดขวางการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม และโทษในการก่อความวุ่นวายในระหว่างการเดินขบวนประท้วง

### 1) บทกำหนดโทษในการขัดขวางเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน

มาตรา 431 – 1 ของประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติโทษรองรับ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม การกระทำใดๆ โดยรวมกลุ่มกันและมีการข่มขู่ ที่เป็นการ ขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การทำงาน การรวมตัวกันเป็น สมาคมการชุมนุมหรือการเดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปี และ โทษปรับ 45,000 ยูโร

### 2) บทกำหนดโทษในการก่อความวุ่นวายในระหว่างการเดินขบวน

(1) การปราบปรามความไม่สงบ (มาตรา 431 – 3 ถึงมาตรา 431 – 8) การชุมนุมก่อความไม่สงบ หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มคนบนถนนสาธารณะหรือในพื้นที่ สาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสลายการชุมนุมก่อความ ไม่สงบนี้ได้ หากมีการเตือนให้สลายการชุมนุมเองแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงการชุมนุมต่อไป ผู้ ชุมนุมอาจต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร ในกรณีไม่มีอาวุธ และอาจต้อง ระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ในกรณีที่มีอาวุธ ต่อจากนี้ หากผู้ใดตั้งใจเข้าร่วม การชุมนุมต่อไปอีก จะต้องระวางโทษจำคุกเพิ่มขึ้นเป็น 5 ปีและโทษปรับเป็น 75,000 ยูโร

ผู้ใดปลุกกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้ อาวุธ ไม่ว่าจะกระทำโดยการป่าวร้องหรือการแถลงการณ์ โดยการเขียน คำพูด หรือรูปภาพ ที่ติด ประกายหรือแจกจ่าย ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโรและหากการปลุกกระดม นั้นเป็นผล โทษจะเพิ่มเป็นจำคุก 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร

บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษตามมาตรา 431 – 5 และ 431 – 6 อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และทางแพ่ง ถูกห้ามมิให้พกอาวุธเป็นเวลา 5 ปี หรือมากกว่านั้น ถูกริบอาวุธ หรือถูกจำกัดเขต โดยชาวต่างชาติที่กระทำผิดตามมาตรา 431 – 5 และ 431 – 6 อาจถูก เนรเทศจากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือเป็นเวลา 10 ปี หรือมากกว่านั้น

### 3) บทบัญญัติโทษของการไม่ทำตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม (มาตรา 431 – 9 ถึงมาตรา 431 – 12)

ผู้ใดจัดให้มีการชุมนุมบนถนนสาธารณะโดยไม่แจ้งให้ทราบ ล่วงหน้า หรือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแล้ว แต่มี

รายละเอียดไม่ครบหรือให้รายละเอียดที่ไม่เป็นความจริง ต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และโทษปรับ 7,500 ยูโร

## 2. ความรับผิดชอบทางแพ่ง

เมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อในภายหลัง โดยใช้หลักกฎหมายปกครองว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>128</sup>

เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายและเสรีภาพการชุมนุมในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการศึกษาและบทความที่อ้างถึง ดังนี้

วิทยานิพนธ์ของคุณวินิจ เจริญชัยขยง ในเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” ได้สรุปหลักเกณฑ์ของเสรีภาพการชุมนุมของประเทศฝรั่งเศสว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำการใด ๆ ก็ได้ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น หรือขัดต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการเดินขบวนจึงมีได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องขออนุญาตจากทางราชการ แต่กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะของฝรั่งเศสได้มีการออกหลักเกณฑ์ในการชุมนุมและการเดินขบวนซึ่งผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อจะไม่ก่อความไม่สะดวกแก่ผู้อื่นและเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ส่วนในภาวะที่บ้านเมืองไม่ปกติมีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือมีประกาศกฏอัยการศึกโดยมีความจำเป็นรัฐบาลก็สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนได้เพียงชั่วคราวซึ่งกฎหมายของฝรั่งเศสจะมีการจำกัดระยะเวลาการใช้ประกาศสภาวะฉุกเฉินและประกาศกฏอัยการศึก เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศส<sup>129</sup>

วิทยานิพนธ์ของนางสาววราวุฒิ วัฒนประดิษฐ์ ในเรื่อง “เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ได้กล่าวเรื่องกฎหมายและเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของฝรั่งเศสเอาไว้ได้คล้ายคลึงกับนายวินิจ เจริญชัยขยง ว่า “ประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบไม่ว่าในภาวะปกติและภาวะไม่ปกติ โดยประชาชนที่จะชุมนุมหรือเดินขบวนจะทำการใดๆย่อมได้โดยไม่ต้องมาขออนุญาตจากทางราชการ แต่การกระทำนั้นต้องไม่เป็นการรบกวนผู้อื่นหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประกอบกับฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายหลักเกณฑ์ในการชุมนุมและการเดินขบวนที่ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อ

<sup>128</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 102-105

<sup>129</sup> วินิจ เจริญชัยขยง อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8 หน้า 48

จะได้ไม่ก่อความไม่สะดวกแก่บุคคลอื่น และการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือแม้แต่ในสถานะที่บ้านเมืองไม่ปกติ มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือมีประกาศกฏอัยการศึกโดยมีความจำเป็นรัฐบาลก็สามารถจำกัดเสรีภาพการชุมนุมและการเดินขบวนได้ชั่วคราว ซึ่งกฎหมายฝรั่งเศสจะมีการจำกัดระยะเวลาการประกาศใช้ภาวะฉุกเฉินและประกาศกฏอัยการศึกเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวฝรั่งเศส<sup>130</sup>

วิทยานิพนธ์ของนางสาวพอหทัย สิทธิยศในเรื่อง “การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966” ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศฝรั่งเศสว่า

“ปัจจุบันนี้ประเทศฝรั่งเศสใช้รัฐกฤษฎีกาที่ออกในปี ค.ศ. 1935 วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะไว้ แต่อย่างไรก็ดี นอกจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพแล้วยังจะต้องพิจารณาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 อันเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพอีกส่วนหนึ่งด้วย

พอจะสรุปได้ว่าการชุมนุมต้องจัดให้มีขึ้นในสถานที่ ซึ่งสถานที่ดังกล่าวนี้จะเป็นของสาธารณะหรือของเอกชนก็ได้ การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องไม่เป็นการรบกวนขัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเป็นการรบกวนผู้อื่น

สำหรับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวนผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมประกอบด้วยคน 3 คนเป็นอย่างน้อยจะต้องคอยดูแลการชุมนุมให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย โดยจะต้องแจ้งไปยังที่ทำการของเทศบาลล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน

การจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นมี 2 กรณีด้วยกันคือ จะกระทำบนทางสาธารณะเช่น ทางหลวงไม่ได้ และจะชุมนุมเกินเวลา 23.00 นาฬิกาไม่ได้ นับได้ว่าการจำกัดสิทธิในการชุมนุมของฝรั่งเศสนั้นมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับรัฐอื่นๆ คือ มีแค่เรื่องของเวลาและสถานที่บางแห่งเท่านั้น

การจำกัดสิทธิในการชุมนุมของฝรั่งเศสนั้นจะเน้นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นอย่างมาก การจำกัดสิทธิในการชุมนุมกรณีนี้เข้าข้อยกเว้นของกติกาที่อนุญาตให้กระทำได้โดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อย ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมิได้ละเมิดกติกาแต่อย่างใด กล่าวคือยังคงรับรองสิทธิในการชุมนุม และในขณะเดียวกันก็ยังทำหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐด้วย”<sup>131</sup>

<sup>130</sup> วารุณี วัฒนประดิษฐ์ เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551 หน้า 42

<sup>131</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2 หน้า 65-68



นอกจากนี้ยังมีบทความที่น่าสนใจมากเพราะเป็นของผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งก็คือ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ศึกษาค้นคว้าและสรุปมาดังนี้ “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในฝรั่งเศส มีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน หลังปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 มีกฎหมายห้ามประชาชนชุมนุมบนทางสาธารณะเกิน 15 คน ในปี ค.ศ. 1831 มีกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้กำลังสลายการชุมนุมได้หากการชุมนุมกระทบต่อความสงบเรียบร้อย กฎหมายที่ออกมาใน ค.ศ. 1848 ห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุมพกพาอาวุธ ต่อมาก็มีกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1860 ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสั่งระงับการชุมนุมได้ แต่ต้องขอคำสั่งจากผู้พิพากษา ก่อน ปัจจุบันฝรั่งเศสใช้รัฐกฤษฎีกาที่ออกในปี ค.ศ. 1935 วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ว่า ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน แกนนำจะต้องแจ้งไปที่ที่ทำการของเทศบาลล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ถึงรายละเอียดของการชุมนุมที่กำลังจะเกิดขึ้นเช่น ชื่อแกนนำ ที่อยู่ วัน เวลาและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้ว หากเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็สามารถที่จะมีคำสั่งห้ามได้ แต่คำสั่งดังกล่าวแกนนำในการชุมนุมหรือเดินขบวนก็สามารถนำไปฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาลจะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ต่อมาเมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนเกิดขึ้น รัฐกฤษฎีกาฉบับปี ค.ศ. 1935 ก็ยังกำหนดข้อห้ามไว้หลายประการ เช่น ห้ามชุมนุมเกิน 23.00น. เป็นต้น<sup>132</sup>

เกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีตัวอย่างการชุมนุมในที่สาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสที่พอจะยกตัวอย่างได้ 2 เรื่องคือ การประท้วงยึดอายุการเกษียณราชการของประชาชนโดยการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศคือประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ในการเดินทางทางอากาศ หลังจากโรงกลั่นและคลังน้ำมันกำลังได้รับผลกระทบจากการนัดหยุดงานประท้วงของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ที่แสดงความเห็นคัดค้านกฎหมายปฏิรูประบบเงินบำนาญ ซึ่งเพิ่มอายุของผู้เกษียณจาก 60 เป็น 62 ปี และจาก 65 เป็น 67 ปี จากการผลักดันของรัฐบาลประธานาธิบดีนิโกลาส์ ซาร์โกซี

ในวันที่ 16 ตุลาคมนี้ คาดการณ์ว่าจะมีนักเรียนนักศึกษาหลายพันคนเข้าร่วมเดินขบวนประท้วงร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมกับสหภาพแรงงาน ซึ่งได้ออกมาเรียกร้องให้มีการ

<sup>132</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ “ตามไปดูสี่ประเทศคู่มือ ถึงเวลาใช้กฎหมายชุมนุมที่สาธารณะหรือยัง?” สืบค้นวันที่

เดินขบวนประท้วงกว่า 200 ขบวนทั่วประเทศฝรั่งเศส โดยการชุมนุมประท้วงดังกล่าวจะถือเป็นการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ 5 ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาไม่ถึง 6 สัปดาห์ที่ผ่านมา

เมื่อวันที่ 12 ตุลาคมที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ตำรวจระบุว่า มีผู้ชุมนุมประท้วงมากกว่า 1 ล้านคน ได้ออกมารวมพลังคัดค้านนโยบายดังกล่าว ขณะที่สหภาพแรงงานแสดงความเห็นว่ามีผู้ใช้แรงงานประมาณ 3.5 ล้านคน ที่เข้าร่วมชุมนุมในวันนั้นขณะที่การชุมนุมประท้วงทั่วประเทศเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม มีตัวเลขผู้ชุมนุมประมาณ 9 แสนคน จากการประเมินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ 3 ล้านคน จากการประเมินของสหภาพแรงงานและหลังจากการชุมนุมประท้วงในวันที่ 16 ตุลาคม การประท้วงครั้งต่อไปจะมีขึ้นในวันที่ 19 ตุลาคมจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส พบว่ามีมากกว่าร้อยละ 50 ที่สนับสนุนการชุมนุมประท้วงต่อต้านนโยบายยืดอายุผู้เกษียณของรัฐบาล ขณะเดียวกัน ก็มีโรงเรียนอีกกว่า 300 แห่งที่ต้องประสบปัญหาด้านการเรียนการสอน เมื่อมีนักเรียนจำนวนไม่น้อยได้รวมออกไปชุมนุมประท้วงในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมา<sup>133</sup>

และอีกตัวอย่างในเรื่องการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย คือ บทความของนางสาวกิตยาภรณ์ ประยูรพรหม นักศึกษากฎหมายระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยปารีส 12 ประเทศฝรั่งเศส มีใจความว่า “ประเทศต้นแบบประชาธิปไตยอย่างฝรั่งเศสก็มีการชุมนุมประท้วงเช่นกัน หากกล่าวถึงการชุมนุมประท้วงและการนัดหยุดงานในฝรั่งเศสนั้น อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติไปเสียแล้ว ในปีหนึ่งๆจะมีการชุมนุมและนัดหยุดงานกันเสมอโดยเฉพาะตามเมืองใหญ่ๆ นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์จลาจลเริ่มจากชานเมืองปารีส ลุกลามไปเมืองต่างๆทั่วประเทศเมื่อช่วงเดือนพฤศจิกายนปีที่ผ่านมา มีการเผารถยนต์ สถานที่ราชการ ห้างร้าน อาคารบ้านเรือน ทำให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากต่อภาครัฐและภาคเอกชน จนรัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้กฎอัยการศึก เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ภาพลักษณ์การชุมนุมประท้วงและนัดหยุดงานของชาวฝรั่งเศสต่อสายตาชาวโลกเต็มไปด้วยการใช้กำลังและความรุนแรง<sup>134</sup>

สำหรับการชุมนุมประท้วงใหญ่ครั้งล่าสุดที่ยืดเยื้อตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ และเพิ่งเริ่มจะเบาบางเมื่อไม่กี่วันมานี้ นั้น เกิดจากการที่นายกรัฐมนตรี Dominique De Villepin ใช้อำนาจตามมาตรา 49-3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (1) ให้รัฐสภาผ่านร่างกฎหมาย “ความเสมอภาคทางด้านโอกาส” (Le projet-loi sur l'égalité des chances) (2) โดยที่

<sup>133</sup> “ฝรั่งเศสวุ่นหนักหลังประชาชนร่วมล้านเดินขบวนประท้วง กม.ยืดเกษียณอายุ” สืบค้น 16 ตุลาคม 2553 จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail](http://www.matichon.co.th/news_detail).

<sup>134</sup> กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม “เสียงเรียกร้องจากท้องถนน” สืบค้นวันที่ 16 เมษายน 2549 จาก <http://www.pub-law.net/>

รัฐสภาไม่ต้องทำการลงมติ หากภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากที่นายกรัฐมนตรีขอผ่านร่างกฎหมายตามมาตรา 49-3 ไม่มีการเสนอและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ถือว่าผ่านสภาประเด็นที่น่าสนใจคือ ร่างกฎหมาย"ความเสมอภาคทางด้านโอกาส" ยังไม่มีการทำประชาพิจารณ์หรือปรึกษาสหภาพแรงงานแต่อย่างใดทั้งนี้รัฐบาลให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรได้รับการอนุมัติโดยเร็ว ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวก็ผ่านสภา และประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 เป็นที่เรียบร้อย

เหตุที่นายกรัฐมนตรี De Villepin เองให้สภาผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะในสังคมฝรั่งเศสนั้นมีเรื่องให้แก้ไขเร่งด่วนไม่เฉพาะแต่ปัญหาด้านเศรษฐกิจ (การว่างงาน การย้ายการลงทุนไปยังประเทศยุโรปตะวันออก ฯลฯ) แต่ยังมีปัญหาเรื่องความสมานฉันท์ของคนในชาติ กล่าวคือ หากพิจารณาถึงบริบททางด้านสังคมและวัฒนธรรมของฝรั่งเศสจะพบว่าพบปัญหาเรื่องความขัดแย้งระหว่าง "คนฝรั่งเศสแท้ๆ กับ คนฝรั่งเศสที่มีเชื้อสายอื่นๆ"ยังคงค้างคาอยู่ในใจ"ชาวฝรั่งเศส"หลายๆคน โดยเฉพาะคนฝรั่งเศสที่มีบรรพบุรุษเป็นชาวประเทศอาณานิคมนั้นยังคงคิดว่าตนเองได้รับการเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐและนายจ้าง เพื่อคลี่คลายปมปัญหาดังกล่าวจึงมีการเสนอให้ผ่านร่างกฎหมายว่าด้วย "ความภาคทางด้านโอกาส" (Le projet-loi sur l'égalité des chances) ฉบับนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในเรื่องโอกาสในการศึกษาและโอกาสในการทำงาน ลดการเลือกปฏิบัติจากอำนาจรัฐ อีกทั้งเพื่อกระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน อันนำไปสู่การลดปัญหาการว่างงานของบัณฑิต อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีประกาศจะเสนอผ่านร่างกฎหมายจนถึงวันนี้ได้เกิดเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงไม่ยอมรับร่างกฎหมายและกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยนักเรียน นักศึกษา หนึ่งในสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเป็นชนวนของการประท้วงและเกิดความรุนแรง คือ มาตรา 8 ว่าด้วย "สัญญาการจ้างงานครั้งแรก"

เป็นที่น่าสังเกตว่าการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ ผู้ร่วมชุมนุมส่วนใหญ่คือ นักเรียนและนักศึกษา เหตุเพราะผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้คือ ผู้สมัครงานที่อายุต่ำกว่า 26 ปี ซึ่งก็คือบัณฑิตจบใหม่

ผลพวงอีกประการหนึ่งของ "การเห็นแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน" ที่มีต่อรัฐบาลคือ รัฐบาลไม่กล้าที่จะเสนอร่างกฎหมาย"ห้ามการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ" ทั้งนี้เพราะเกรงว่าเพิ่งจะสงบศึก"สัญญา CPE"ไปได้ไม่นาน ก็ต้องมาเตรียมรับมือกับผู้ชุมนุมประท้วงเรื่องการสูบบุหรี่อีก ที่สำคัญ ประเทศฝรั่งเศสจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2007 ที่จะถึงนี้ จึงไม่เป็นการดีแน่ต่อผู้ที่ฟันฝ่าตำแหน่งผู้นำประเทศที่จะดำเนินนโยบายประชา"ไม่นิยม และหลังจากการประท้วงเรื่องสัญญาการจ้างงานครั้งแรกผ่านไป นักวิเคราะห์ทางการเมือง

หลายๆ คนได้ให้ความเห็นว่าอนาคตทางการเมืองที่เคยทำท่าจะรุ่งโรจน์ของนายก De Villepin ได้ดับสนิทเสียแล้ว

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสคงจะสะท้อนให้หลายๆ ฝ่ายได้ตระหนักว่า วันใดที่“เจ้าของประเทศที่แท้จริง” รวมพลังกันออกมาร้องตะโกนบนถนน คนที่มีเสียงข้างมากในสภาควรจะรับฟังไว้บ้างก็น่าจะดีไม่น้อย<sup>135</sup>

สำหรับหลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพของประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้ศึกษาหลังจากที่ได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์แล้ว มีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสนับว่าเป็นชนชาติที่โชคดีที่รัฐบาลไม่ว่าจะยุคใดยุคหนึ่งได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองซึ่งหากประเทศไม่มีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ก็จะทำให้ประชาชนไม่มีช่องทางในการที่จะร้องทุกข์กับผู้ปกครองของตนเอง และการชุมนุมในที่สาธารณะของฝรั่งเศสสามารถจะกระทำตอนไหนก็ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตกับทางการ ทำให้มีเสรีมากขึ้น เพราะสามารถรวมตัวเพื่อแสดงความคิดเห็นได้ทันเหตุการณ์กับเรื่องที่ต้องการร้องทุกข์นั่นเอง และที่สำคัญจะเห็นว่า ประชาชนชาวฝรั่งเศสไม่ว่าจะอายุเท่าไร เพศอะไร ก็จะแสดงความคิดเห็นของตนเองและสังคมด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะด้วยทุกคนคิดและเชื่อมั่นในสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่ประเทศของตนมอบให้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและตราบใดที่การชุมนุมยังไม่มีการละเมิดกฎหมายก็สามารถชุมนุมได้จนกว่าจะได้รับการแก้ไขและตอบรับในเรื่องที่ตนเองต้องการ

## 2.4 ประเทศเยอรมัน

ความนำ: เสรีภาพในการชุมนุมและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุม

### 2.4.1 ความหมายของคำว่า “การชุมนุม”

การชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยประชาชนชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและปราศจากอาวุธโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาต และการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งเท่านั้นที่อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือโดยเหตุจากบทบัญญัติของกฎหมาย

โดยการชุมนุมในที่นี้มีได้หมายความถึงเฉพาะการรวมตัวของบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเท่านั้น เช่น การรวมตัวของสมาชิกสหภาพแรงงานเพื่อขอขึ้นค่าจ้าง หรือการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐยังได้มีคำวินิจฉัยให้หมายรวมถึงการรวมตัวในสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น Love –

<sup>135</sup> กิตยาภรณ์ ประชุมพรหม อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 31 หน้าเดียวกัน

Parade เทศกาลภาพยนตร์ ร็อคคอนเสิร์ต หรือเทศกาลคาร์นิวัล ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเป็นการรวมกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริโภคหรือรับบริการในทางพาณิชย์ และในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้จำกัดความหมายของการชุมนุมในขอบเขตความหมายของ “เสรีภาพในการชุมนุม” โดยพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์ ซึ่ง “เสรีภาพในการชุมนุม” มีความมุ่งหมายในฐานะเสรีภาพในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยและ

ปัจจุบันได้มีการตรา**รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ** ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1978 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (besonderes Polizei- und Ordnungsrecht) โดยมีความมุ่งหมายในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากการชุมนุมต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนจะคำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมและขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อาจถูกระทบจากการชุมนุมดังกล่าวด้วย<sup>136</sup>

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) กำหนดให้นำมาใช้บังคับแก่การจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มของบุคคลลักษณะเดียวกับการชุมนุมซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์อื่นที่มีใช้การแสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมและความคิดเห็นของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG)) ดังนั้น คำว่า “การชุมนุม” ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) หมายถึง การชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมและความคิดเห็นของประชาชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์อื่นๆ จัดเป็นกิจกรรมอื่นที่มีลักษณะเดียวกับการชุมนุมซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) ด้วย อนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐยกเว้นไม่นำมาใช้บังคับแก่การชุมนุมเกี่ยวกับงานฉลองทางศาสนา พิธีกรรมทางศาสนา งานแต่งงาน และงานฉลองประจำปี (มาตรา 17 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG))<sup>137</sup>

<sup>136</sup> วรณารี สิงโต “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางการปกครองตามคำสั่งสภากลางชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน”วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพฯ (2553) หน้า 106

<sup>137</sup> เฟ็งอ้าง หน้า 107



#### 2.4.2 ประเภทของการชุมนุม

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) แบ่งการชุมนุมเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง หมายถึง การชุมนุมอย่างเปิดเผยในสถานที่ที่ไม่มีหลังคา รั้วกั้นหรือกำแพงกำหนดขอบเขตของสถานที่ เช่น บนถนน
2. การชุมนุมในพื้นที่จำกัด หมายถึง การชุมนุมอย่างเปิดเผยในสถานที่ที่มีรั้วหรือกำแพงล้อมรอบด้านข้างและด้านบนมีหลังคา เช่น ภายในห้องประชุม หรือเต็นท์มีพลาสติกบุทั้งสี่ด้าน ซึ่งจะตรงข้ามกับการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง อนึ่ง มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมในสถานที่ที่ไม่มีหลังคา เช่น สนามกีฬาที่มีกำแพงล้อมรอบและหลังคาคลุมอัฒจันทร์เพียงบางส่วน และตรงกลางสนามจะเปิดโล่งถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัดหรือไม่

จึงควรต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการแยกกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่ง และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด เนื่องจากกลุ่มผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่งที่ไม่มีรั้วรอบขอบชิดมีโอกาสที่จะเคลื่อนขบวนซึ่งอาจทำให้เกิดการกระทบกระทั่งหรือรบกวนสิทธิของบุคคลอื่นหรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายมากเป็นพิเศษอีกทั้ง การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่ง และการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัดมิได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิให้ผู้ชุมนุมเปียกฝน ดังนั้น การชุมนุมในสนามกีฬาที่มีกำแพงล้อมรอบแต่ไม่มีหลังคาจัดว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด เนื่องจากโดยสภาพกลุ่มผู้ชุมนุมไม่อาจเคลื่อนขบวนไปยังสถานที่อื่นได้

นอกจากนี้ การชุมนุมตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) จะกำหนดไว้อย่างกว้างโดยหมายถึงการชุมนุมสาธารณะ และการชุมนุมที่ไม่เป็นสาธารณะ แต่การชุมนุมตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) กำหนดเฉพาะการชุมนุมสาธารณะ (öffentlich) เท่านั้น ซึ่งหมายถึง การชุมนุมที่เปิดโอกาสให้บุคคลใดก็ตาม ที่มีความสนใจเข้าร่วมการชุมนุมในพื้นที่จำกัดหรือการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งได้จึงมีโอกาที่จะตกเป็นเป้าหมายของการก่ออันตรายหรืออาจก่ออันตรายแก่บุคคลภายนอกมาเป็นพิเศษ สำหรับการชุมนุมที่ไม่เป็นสาธารณะจะมีลักษณะระบุตัวบุคคลหรือลักษณะของกลุ่มบุคคลที่จะเข้าร่วมการชุมนุม<sup>138</sup>

<sup>138</sup> เพิ่งอ้างหน้า 108-109

### 2.4.3 โครงสร้างรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ

(VersG)

บทบัญญัติของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1. หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ
2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งและการ

เดินขบวนและบทกำหนดโทษ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า เสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) กำหนดให้เป็นเสรีภาพเฉพาะพลเมืองชาวเยอรมันเท่านั้น ซึ่งได้แก่บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติเยอรมันโดยไม่แบ่งแยกผู้เยาว์นิติบุคคล หรือการรวมกลุ่มที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคน อย่างไรก็ตาม การชุมนุมของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติเยอรมันก็ได้รับความคุ้มครองในฐานะเสรีภาพทั่วไปในการกระทำการตามมาตรา 2 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgut)

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนมีความมุ่งหมายในการป้องกันอันตรายต่อความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่อาจเกิดจากการชุมนุมอันเนื่องมาจากการรวมกลุ่มของคนจำนวนมาก โดยคำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุมและขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อาจถูกระทบจากการชุมนุมดังกล่าวด้วย ดังนั้น “ความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” จึงเป็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgut) ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันเป็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgut) นั้นก็อาจถูกละเมิดได้หากการดำเนินการชุมนุมเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

มาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) กำหนดวิธีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ 2 กรณี ได้แก่ การแจ้งหรือการขออนุญาต โดยการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งเท่านั้นที่อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือโดยเหตุการณ์จากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 14 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่ง

สหพันธรัฐ (VersG) กำหนดให้ การจัดการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งต้องแจ้งการจัดการชุมนุม สำหรับการชุมนุมในพื้นที่จำกัดได้รับการยกเว้น ไม่ถูกจำกัดโดยบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากการชุมนุมที่ถูกจำกัดโดยพื้นที่ย่อมมีโอกาสน้อยที่จะถูกรบกวนจากภายนอกหรือก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือเป็นเป้าหมายของการก่ออันตรายหรือเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม การชุมนุมในพื้นที่จำกัดยังคงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่มีได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นผลมาจากการตีความกฎหมายพื้นฐานตามหลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่าการขัดกันของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (kollidierendes Verfassungsrecht) โดยการใช้อิทธิพลตามรัฐธรรมนูญของบุคคลหนึ่งจะต้องไม่กระทบหรือขัดแย้งกับการใช้อิทธิพลตามรัฐธรรมนูญของบุคคลอื่นเกินสมควร<sup>139</sup>

**เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน**

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ (VersG) กำหนด อาจเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) (Ordnungsbehörde) แล้วแต่กรณี ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ และกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งมลรัฐหรือกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐกำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้นที่มีอำนาจสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่จำกัด สำหรับการห้ามและการสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจ) อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งมลรัฐหรือกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของแต่ละมลรัฐจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Berlin Brandenburg และ Nordrhein – Westfalen กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจในทุกกรณี ในขณะที่มลรัฐส่วนใหญ่ เช่น Bayern Bremen Hamburg Saarland Sachsen Schleswig – Holstein และ Thüringen กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจ แต่สำหรับมลรัฐ

<sup>139</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 109-110

Niedersachsen และ Sachsen – Anhalt กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ส่วนในเขตอื่นๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

### **การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม**

การชุมนุมที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) ได้แก่การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้มีคำวินิจฉัยยอมรับความหมายของ “การชุมนุมโดยสงบ” โดยพิจารณาเทียบเคียงจากการชุมนุมโดยไม่สงบซึ่งอาจถูกจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมาตรา 5 (3) และมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (2) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) ได้ ซึ่งการชุมนุมโดยไม่สงบตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) เป็นการดำเนินการชุมนุมในลักษณะส่งเสริมความรุนแรงหรือก่อให้เกิดการจลาจล รวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของผู้เข้าร่วมการชุมนุม สำหรับ “การชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ” ซึ่งอาวุธในที่นี้นอกจากจะหมายถึงอาวุธตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เช่น ปืนหรือวัตถุระเบิดแล้ว แต่ยังหมายรวมถึงวัตถุหรือเครื่องมืออื่นที่โดยลักษณะไม่ใช่อาวุธแต่ได้ใช้เพื่อก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน เช่น ไม้เบสบอลหรือโซ่เหล็ก และอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันอาวุธ เช่น หน้ากากป้องกันแก๊สหรือแว่นตาเนื่องจากอาจเตรียมการเพื่อต่อต้านเจ้าหน้าที่อันนำมาสู่การชุมนุมโดยไม่สงบ

นอกจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) กำหนดรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามมาตรา 8 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมรวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อาจถูกระทบจากการชุมนุมดังกล่าวแล้ว รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) ยังให้การคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยห้ามบุคคลใดขัดขวางการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน (มาตรา 2 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG)) และกำหนดโทษในทางอาญาไว้สำหรับบุคคลที่เจตนาขัดขวางหรือทำลายการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน หรือขัดขวางการดำเนินการ โดยการใช้กำลังหรือขู่ว่าจะใช้กำลัง หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดการรบกวนการชุมนุม หรือการเดินขบวนที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้ โดยปกติคำสั่งสลายการชุมนุมย่อมมีผลใช้บังคับกับทั้งผู้นำการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าว แต่ในกรณีที่มีบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มก่อวินาศกรรมให้การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวและคุ้มครองผู้ที่ชุมนุมอย่างสงบ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสลาย

การชุมนุมของผู้ที่ชุมนุมอย่างสงบเฉพาะในกรณีที่มีเหตุจำเป็นฉุกเฉินในทางตำรวจ (polizeilicher Notstand) เท่านั้น

### **หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือในพื้นที่จำกัด**

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐให้ความสำคัญกับ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” เป็นอย่างมากในการพิจารณาหลักกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมในลำดับแรก โดยการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง (Gesetzmäßigkeit) และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นต้องคุ้มครองสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgut) ซึ่งมีความสำคัญเท่าเทียมกับเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการชุมนุมในพื้นที่จำกัดตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ (VersG) ได้พิจารณากำหนดให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายและความรุนแรงของอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การชุมนุมในพื้นที่จำกัดไม่จำเป็นต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจ แต่จะต้องมีผู้นำการชุมนุมเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบและควบคุมดูแลการชุมนุมตามบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 7 VersG) สำหรับผู้ที่จะจัดให้มีการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือมีการเดินขบวนร่วมด้วยต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของการชุมนุมหรือการเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจอย่างช้าภายใน 48 ชั่วโมงก่อนเริ่มชุมนุม และต้องแจ้งชื่อบุคคลที่รับผิดชอบนำการชุมนุมหรือการเดินขบวนด้วย (มาตรา 14 VersG) เนื่องจากการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้สัญจรทั่วไปและเป็นอุปสรรคแก่การจราจร รวมทั้งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีการแจ้งเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้เตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นการล่วงหน้าได้ โดยการแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนอาจกระทำด้วยวาจาทางโทรศัพท์หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยผู้ที่ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งหัวข้อเรื่องที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนและชื่อบุคคลที่รับผิดชอบนำการชุมนุมหรือการเดินขบวนด้วย (Leiter)



การฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ (VersG) ต้องรับโทษปรับทางอาญา (Geldstrafe) หรือจำคุก เช่น บุคคลที่เจตนาขัดขวางหรือทำลายการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน หรือขัดขวางการดำเนินการ โดยการใช้อำนาจหรือขู่ว่าจะใช้อำนาจ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดการรบกวนการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย (มาตรา 21 VersG) หรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนแต่งตั้งอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งพกพาอาวุธหรือวัตถุที่มีลักษณะอย่างเดียวกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลและทรัพย์สิน (มาตรา 24 VersG) หรือการสวมเครื่องแบบเพื่อร่วมชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง (มาตรา 28 VersG) นอกจากนี้ การฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ (VersG) อาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ และมีโทษปรับทางปกครอง เช่น การเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่มีการประกาศยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวน หรือการพกพาวัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ในการปกปิดการแสดงตนไปในการร่วมกิจกรรมหรือระหว่างทางไปร่วมกิจกรรมสาธารณะ ในพื้นที่เปิดโล่ง หรือการไม่ออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยทันทีเมื่อ เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจได้มีคำสั่งสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนแล้ว หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวน (Auflage) เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่อาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งพันมาร์ค สำหรับผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดโล่งและการเดินขบวนภายในเขตรักษาความสงบบริเวณองค์กฤษฎีกาของรัฐย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ อาจถูกปรับทางปกครองไม่เกินสามหมื่นมาร์ค<sup>140</sup>

สำหรับการศึกษาเรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นยังมีผู้ที่ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คือ งานวิทยานิพนธ์เรื่อง “การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ของนางสาวพอหทัย สิทธิยศ ได้สรุปเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะว่า “การชุมนุมและการเดินขบวนตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของประเทศเยอรมันคุ้มครองทั้งผู้ใช้สิทธิและบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมด้วย การใช้สิทธิในการชุมนุมจะต้องไม่เป็นการรบกวนขัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร อีกทั้งยังต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย การชุมนุมที่ก่อให้เกิดการจลาจล หรือก่อให้เกิดความรุนแรง การเตรียมการเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ การเตรียมอาวุธ หรือพกพาอาวุธเข้าไปในการชุมนุมนั้นย่อมทำให้

<sup>140</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 113-115

การประชุมมนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ยุติการประชุม หรือเข้าสลายการประชุมได้ หรือในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมเห็นว่าตนไม่สามารถควบคุมดูแลการประชุมมนั้นได้อีกต่อไป จะต้องประกาศยุติการประชุมทันที ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น สำหรับการคุ้มครองสิทธิของผู้ชุมนุมนั้นคือ มีบทบาทบัญญัติลงโทษผู้ที่กระทำการขัดขวาง หรือกระทำการหนึ่งการใดอันจะทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการคุ้มครองประชาชนทั้งสองฝ่ายให้ได้รับประโยชน์ และสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เป็นอย่างดี<sup>141</sup>

อาจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับเสรีภาพการประชุมของประเทศเยอรมัน ผ่านบทความเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการประชุม” ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงสภักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่า “กฎหมายเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก เรื่องการประชุมมนั้นถือว่าเป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับสังคมประชาธิปไตย เราต้องยอมรับเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม เพราะมันไปด้วยกัน

การประชุมและการเดินขบวนจึงเป็นเรื่องธรรมดาในประเทศเยอรมันรวมถึงประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปในประเทศเยอรมันมีกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมที่ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุม หากการประชุมไม่ใช้ในที่สาธารณะไม่ต้องแจ้งให้ทราบ ก็สามารถชุมนุมกันได้ แต่หากเป็นที่สาธารณะต้องมีการแจ้งล่วงหน้า ต้องมีผู้จัดการชุมนุมอย่างชัดเจน และก่อนมีการชุมนุมต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า หากมีการปฏิเสธ ก็สามารถร้องต่อศาลได้ เพราะเยอรมันมีระบบการไต่สวนฉุกเฉิน หากมีการชุมนุมในที่สาธารณะและไม่ได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้า การชุมนุมนั้นถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบกฎหมาย กรณีแบบนี้รัฐธรรมนูญจะไม่ให้การคุ้มครองและหากการประชุมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการจัดคือการประชุมที่คนหลายๆคนรู้สึกว่าจะต้องออกจากบ้าน ไม่สามารถขออนุญาตได้อยู่แล้วโดยสภาพ การชุมนุมแบบนี้เป็นการชุมนุมโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะดู เพราะการประชุมเหล่านี้ไม่มีการจัดตั้ง เขาก็จะควบคุมการประชุม หากมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ความวุ่นวาย คือมีการทำลายทรัพย์สินทางราชการมีการกีดขวางการจราจร ก็จะมีคำสั่งให้สลายการประชุม”<sup>142</sup>

<sup>141</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 2 หน้า 54

<sup>142</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและสภาพการณ์ชุมนุมในประเทศไทย” เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการประชุม ค้นคืน 2 มีนาคม 2547 จาก [www.thaingo.org](http://www.thaingo.org)

อาจารย์กิตติศักดิ์ ปกติ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นอีกท่านหนึ่งที่ได้อธิบายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศเยอรมันเสริมต่อจากอาจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ในบทความเดียวกันนี้ว่า “ในประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและกำหนดข้อจำกัดเอาไว้ทำนองเดียวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย ก็จะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ในกฎหมายควบคุมการชุมนุมของเยอรมันก็กำหนดเอาไว้หลายมาตรา เรื่องที่สำคัญที่เดียวเรื่องหนึ่ง คือ 1.ผู้ใดจะชุมนุม ถ้าเป็นในที่ชุมนุมในที่โล่ง ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบอย่างน้อย 48 ชั่วโมง 2.ในกรณีที่การชุมนุมนั้นคาดว่าจะก่อให้เกิด ภัยอันตรายแก่สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่มีอำนาจในการสั่งห้ามการชุมนุมได้ หรือจะดำเนินมาตรการอย่างอื่นที่เห็นว่าเหมาะสมก็ได้ กฎหมายควบคุมการชุมนุมทำนองนี้ ถ้าเรารู้สึกคล้ายกับสถานการณ์ปัจจุบันในหลายประเทศรวมประเทศไทยด้วยซึ่งเวลานี้ก็มาจำกัดกันว่าจะกีดขวางทางสาธารณะไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางหลวงจะชุมนุมไม่ได้”<sup>143</sup>

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้นเห็นว่า เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศเยอรมันนั้นจะเน้นการคุ้มครองผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากการชุมนุมมากกว่า โดยการดูแลการชุมนุมให้เป็นที่เป็นที่ปลอดภัยตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่ต้องการชุมนุมหากกระทำเกินหรือละเมิดกฎหมายก็ต้องถูกดำเนินคดีด้วยเช่นกัน ซึ่งแน่นอนว่าหากการชุมนุมในที่สาธารณะแล้วไม่ได้รับการตอบสนองหรือไม่ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจแล้วการชุมนุมโดยสงบจะไม่อยู่ในความคิดของผู้ชุมนุมอีกต่อไป จำต้องมีมาตรการอื่นเพื่อให้เป็นที่สนใจแก่ผู้มีอำนาจ นำไปสู่การชุมนุมในที่สาธารณะที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปในที่สุด เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนชาวเยอรมันจึงเป็นสิ่งที่สมเหตุสมผลกับบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมของประเทศเยอรมันอย่างยิ่ง

## 2.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา

### 2.5.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

สหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการชุมนุมและการร้องทุกข์จากอังกฤษเช่นเดียวกับออสเตรเลีย โดยรัฐธรรมนูญอเมริกันแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 (First amendment) เมื่อปี 1971 รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยห้ามมิให้รัฐสภาดำเนินการกฎหมายที่มีผลเป็นการลดทอนการสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และต่อมา รัฐธรรมนูญอเมริกันแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 (Fourteenth amendment) เมื่อปี 1868 ห้ามมิให้แต่ละรัฐตรากฎหมายหรือกระทำการใดที่มีผล

<sup>143</sup> กิตติศักดิ์ ปกติ “กรณีศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน” เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม ค้นคืน 2 มีนาคม 2547 จาก [www.thaingo.org](http://www.thaingo.org)

เป็นการลดรอนการสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันสำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐฯ ในคดีต่าง ๆ ดังนี้<sup>144</sup>

- คดี United States v. Cruikshank<sup>145</sup> ศาลวางหลักว่า สิทธิในการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อแก้ไขทุกข้อให้แก่นั้นเป็นสิทธิของชาวอเมริกันที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

- คดี DeJonge v. Oregon ศาลวางหลักเพิ่มเติมว่ารัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำ ความผิดได้แต่ถ้าผู้เข้าร่วมการชุมนุมกระทำความผิดอาญาใดๆ ขึ้นหรือคบคิดกันเพื่อกระทำการอื่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Conspiracy) ผู้กระทำได้ฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อการกระทำความผิดนั้นดั่งนั้น ครอบคลุมถึงการชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากความรุนแรงใด ๆ รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมิได้<sup>146</sup>

- คดี Thomas v. Collins ศาลวางหลักว่าสิทธิในการชุมนุมไม่จำกัดเฉพาะเรื่องทางศาสนาหรือการเมืองเท่านั้น แต่สามารถชุมนุมได้ทุกเรื่องรวมทั้งเรื่องทางธุรกิจและเรื่องทางเศรษฐกิจ ส่วนการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียน (registration) กับเจ้าหน้าที่ก่อนมิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญานั้น ศาลสูงวางหลักต่อจากคำพิพากษาในคดี DeJonge v. Oregon ว่า เมื่อรัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ การที่รัฐตรากฎหมายให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ก่อนมิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญา ก็เป็นสิ่งที่กระทำมิได้เช่นกัน

- คดี NAACP v. Claiborne Hardware Co. ศาลวางหลักในกรณีที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมกระทำการอันก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายใด ๆ ขึ้นต่อผู้อื่นว่าจะดำเนินคดีได้เฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำการอันก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายเท่านั้น

จากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่ศาลสูงวางไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ

<sup>144</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ นิติรัฐและพลเมือง: ทางออกประเทศไทย เอกสารการประชุมวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 วันที่ 2-3 กันยายน 2553 สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม หน้า 29

<sup>145</sup> ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “การชุมนุมสาธารณะ” สืบค้น 10 มกราคม 2555 จาก [www.matichon.co.th](http://www.matichon.co.th)

<sup>146</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 1 หน้าเดียวกัน

สหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมโดยให้ผู้จัดหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน<sup>147</sup>

ดังนั้นการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful assembly) เท่านั้น

### 2.5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย

การยกรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเป็นรัฐที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม และในช่วงปี 2006 - 2009 มีการเดินขบวนใหญ่ที่กลายเป็นการจลาจลในรัฐแคลิฟอร์เนียหลายครั้ง เช่น การจลาจลที่ซานเบอร์นาดีโน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2006 (San -Bernardino Punk Riot) การจลาจลวันแรงงานที่ลอสแอนเจลิส เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2007 (Los Angeles May Day ) และการชุมนุมประท้วงการปฏิบัติหน้าที่ แม้มาตรการดังกล่าวนี้ดูเสมือนว่าจะเป็นการเชิงรับ (defensive measure) แต่ในขณะเดียวกันมาตรการนี้ก็เป็นการเชิงรุก (offensive measure) ในตัว เพราะเป็นการแจ้งให้สมาชิกของสังคมทราบล่วงหน้าว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นความผิด ผู้จัดและผู้เข้าร่วมการชุมนุมจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการเข้าร่วมการชุมนุมอย่างมาก เนื่องจากในสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ยังอาจต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damage) ซึ่งศาลมักกำหนดในอัตราที่สูงมากอีกด้วย การชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไอค์แลนด์ เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2009 (Protests against BART Police Shooting of Oscar Grant) และยังมีชุมนุมเนื่องจากเหตุการณ์ต่าง ๆ จำนวนมากสำหรับรัฐแคลิฟอร์เนียที่เป็นกรณีศึกษานี้ ได้รับรองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมเพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Common good) ไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญของรัฐ และมีบทบัญญัติคุ้มครองการใช้เสรีภาพดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code) โดยมาตรา 403 ห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเข้าไปรบกวนการชุมนุมใด ๆ หากการชุมนุมนั้นมิใช่การชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการควบคุมการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน โดยมาตรา 408 ให้คำจำกัดความของ “การชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ว่าหมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่รุนแรง (violent) หรือก่อให้เกิดความวุ่นวาย (boisterous) หรือความไม่สงบเรียบร้อย (tumultuous) และผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่สงบเรียบร้อย (rout) หรือการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง (misdemeanor) และถ้าผู้ชุมนุมจงใจใช้ถ้อยคำ

<sup>147</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 30



ปลูกเร้าให้ผู้ฟังใช้ความรุนแรง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 90 วันหรือปรับไม่เกิน 400 US\$ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 415.5)

สำหรับมาตรการจัดการกับผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มาตรา 409.5 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจปิดการเข้าออกพื้นที่จัดการชุมนุมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นได้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเลิกการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว แต่ยังมีผู้ที่ยังคงอยู่ในสถานที่ชุมนุม มาตรา 409 บัญญัติให้ผู้ที่ยังคงอยู่ในสถานที่ชุมนุมนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง

และถ้าการชุมนุมนั้นมีการใช้กำลังหรือความรุนแรงอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ถือเป็นการจลาจลตามมาตรา 404 โดยผู้ที่มีเจตนาก่อจลาจลหรือเข้าร่วมในการกระทำที่ก่อให้เกิดการจลาจล หรือก่อให้เกิดบุคคลอื่นใช้กำลังหรือความรุนแรง หรือเผาหรือทำลายทรัพย์สิน มีความผิดฐานยุยงส่งเสริมให้ก่อการจลาจล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 US\$ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 405.6) ส่วนเข้าร่วมในการจลาจลต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้ยุยงส่งเสริมให้ก่อการจลาจล (มาตรา 405)<sup>148</sup>

วิทยานิพนธ์ของวินิจ เจริญชัยยง เรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีในการชุมนุมโดยสงบ” ได้สรุปเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้ “ประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาที่มีเสรีภาพที่จะชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้ตลอดเวลา แต่มีข้อจำกัดคือ จะไม่คุ้มครองถึงการชุมนุมและเดินขบวนที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ซึ่งมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาก่อให้เกิดการจลาจลในบ้านเมือง และถ้าก่อให้เกิดความเสียหายจะถือว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งอาญาละเมิดที่ควรรับผิดค่าชดเชยค่าเสียหาย โดยใช้กระบวนการทางศาลยุติธรรมตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย”<sup>149</sup>

นางสาววารุณี วัฒนประดิษฐ์ กับวิทยานิพนธ์เรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ได้สรุปกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “การชุมนุมและการเดินขบวนประท้วงของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ตลอดเวลา โดยไม่จำกัดว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดบ้างและจะเป็นการเรียกร้อง หรือเดินขบวนประท้วงสิ่งหนึ่ง สิ่งใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เป็น

<sup>148</sup> เพิ่งอ้างหน้า 31

<sup>149</sup> วินิจ เจริญชัยยง อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8 หน้า 71

การผิดกฎหมาย トラบไคที่การชุมนุมไม่มีการล่วงละเมิดกฎหมาย แต่ในขณะที่เดียวกันบุคคลใดจะจัดการชุมนุมขึ้นในที่ใดนั้น ผู้จัดการชุมนุมจะต้องขออนุญาตแก่นักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้แก่เทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่จะมีการชุมนุม ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุมและผู้ชุมนุมนั้น ตามหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ผลของการกระจายอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อมิให้สิทธิของผู้ชุมนุมต้องขัดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ<sup>150</sup>

ทางด้านนางสาวพอหทัย สิทธิยศ ได้สรุปกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาไว้ในงานวิจัยเรื่อง “การจำกัดสิทธิการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966” ดังนี้

“การใช้สิทธิในการชุมนุมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหลักแล้วไม่มีข้อจำกัดประการใดเลย เนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิที่ได้มีการรับรองไว้ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการตีความของศาลสูงสหรัฐก็เป็นที่ไปในทางอย่างกว้างเพื่อคุ้มครองสิทธิในการชุมนุม โดยประชาชนสามารถชุมนุมกันได้ในทุกประเด็นอย่างไม่จำกัด กล่าวคือไม่มีบทบัญญัติไหนที่ไม่อนุญาตให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกที่ขัดต่อแนวคิดของประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตย อีกทั้งหากมีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยในการแสดงความคิดเห็นของอีกกลุ่มหนึ่งและก่อให้เกิดความไม่สงบ รัฐจะต้องคุ้มครองผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมและการแสดงความคิดเห็นนั้นจะดำเนินคดีต่อผู้ใช้สิทธิโดยชอบนั้นมิได้ ต้องพิจารณาว่าเหตุแห่งความไม่สงบนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุใด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั้งหมด มิให้เกิดการก้าวท้าวสิทธิซึ่งกันและกัน แต่ทั้งนี้การชุมนุมนั้นต้องไม่ผิดกฎหมาย จึงจะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ การชุมนุมเรียกร้องที่ผิดกฎหมายนั้นคือมีการก่อความไม่สงบ ก่อความวุ่นวาย หรืออาจเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ในการชุมนุม เรียกร้องให้กระทำสิ่งที่ผิดกฎหมายก็ได้”<sup>151</sup>

จากบทความในเรื่อง “ตามไปดู 4 ประเทศ คุ่มมือบ ...ถึงเวลาใช้ กม.ชุมนุมสาธารณะ(หรือยัง)” ของ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึง กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของอเมริกาว่า “สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการชุมนุมหรือเดินขบวนไว้ แต่ในทางปฏิบัติก่อนที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวนก็จะมีการบอกกล่าวแก่สถานีตำรวจท้องที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้า

<sup>150</sup> วารุณี วัฒนประดิษฐ์ อ่างแก้ว เชียงอรรถที่ 27 หน้า59

<sup>151</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแก้ว เชียงอรรถที่ 2 หน้า 59

มาดูแลรักษาความปลอดภัยแก่การชุมนุมหรือเดินขบวนแต่อย่างไรก็ดี หากการชุมนุมหรือเดินขบวนนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนก็จะมีทั้งความผิดอาญาฐานจลาจล และความผิดทางแพ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้น<sup>152</sup>

สำหรับความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้น เห็นพ้องกับงานวิทยานิพนธ์และบทความที่กล่าวมาทั้งหมดด้วยสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อเสียงว่า “ดินแดนแห่งเสรีภาพ” ฉะนั้นเสรีภาพแห่งการชุมนุมในที่สาธารณะจึงเป็นเรื่องพื้นฐานและประชาชนชาวอเมริกาก็เคารพกฎหมายหากการชุมนุมผิดกฎหมายเมื่อไรก็ต้องรับโทษตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในอเมริกานั้นเด็ดขาดมากทำให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างเต็มที่แต่ก็หลีกเลี่ยงการกระทำผิดกฎหมายด้วย โดยไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งธรรมดาก็สามารถทำให้ประชาชนไม่กล้าละเมิดกฎหมาย ควรที่ประเทศไทยของเราต้องนำมาศึกษาว่าการชุมนุมในประเทศของเราที่ละเมิดกฎหมายมาก ๆ นั้น เพราะกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะไม่มีหรือประชาชนไม่เคารพกฎหมายกันแน่

### 3. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของประชาชนในทวีปเอเชีย

#### 3.1 ประเทศเกาหลี

##### ความนำ

ในประเทศเกาหลีใต้ สิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 มาตรา 21 นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความสมดุลของสิทธิในการชุมนุม และการเดินขบวน กับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ช่วยในการดูแลการชุมนุมและการเดินขบวนควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไปจากการชุมนุมและการเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยการชุมนุมแบ่งออกเป็น 2 ประเภทกล่าวคือ การชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิด และการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิด สำหรับการชุมนุมและการเดินขบวนที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้คือการชุมนุมและการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรม อันได้แก่การจัดกิจกรรมในวันสำคัญของชาติ การศึกษา การแสดงศิลปะ การละเล่น การแสดงรื่นเริง กิจกรรมกีฬา การแต่งงาน พิธีกรรมทางศาสนา พิธีศพ และการรำลึกตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน<sup>153</sup>

<sup>152</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 29 หน้า 2

<sup>153</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2 หน้า 72

การประชุมและเดินขบวนที่ต้องห้ามบัญญัติอยู่ในมาตรา 5 ว่า การชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งจัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้บรรลุตามความมุ่งหมายของพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น หรือ กรณีการประชุมหรือการเดินขบวนที่มุ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัว หรือคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรงโดยการปลุกกระดมฝูงชนให้ใช้ความรุนแรง ใช้กำลังคุกคามทำลายทรัพย์สิน ลอบวางเพลิง หรือกระทำการที่ผิดกฎหมายประการอื่น จะเห็นว่าลักษณะการประชุมที่เป็นการต้องห้ามตามมาตรานี้เป็นการชุมนุมที่กระทบกระเทือนต่อศาล ซึ่งคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นที่สุด ดังนั้นหากการประชุมและการเดินขบวนมีเบื้องหลังหรือวัตถุประสงค์เพื่อพรรคการเมืองที่ถูกพิพากษาให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ก็จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ประชาชนไม่ควรพ้อต่อคำพิพากษาของศาล อีกกรณีหนึ่งคือในกรณีที่การประชุมและการเดินขบวนนั้นเป็นการก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง ไม่ว่าจะด้วยประการใดก็ตาม การชุมนุมและการเดินขบวนนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐย่อมมีอำนาจในการห้ามการประชุมและการเดินขบวนนั้นได้ ไม่เป็นการขัดต่อสิทธิในการชุมนุมและการเดินขบวนตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด<sup>154</sup>

ในการคุ้มครองดูแลผู้ชุมนุมและผู้เดินขบวนจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอกนั้น มีบทบัญญัติตามมาตรา 3 ห้ามมิให้รัฐหรือบุคคลใดกระทำการอันเป็นการแทรกแซงทำลายการประชุมหรือการเดินขบวนที่กระทำโดยสงบ หรือใช้กำลังขัดขวาง ช่มชู้ หรือกระทำการใดเพื่อมิให้ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุมปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน หรือผู้นำการชุมนุมหรือเดินขบวนมีเหตุอันควรหวังเกรงว่าจะมีการรบกวนจนทำให้ไม่สามารถจัดการชุมนุม หรือการเดินขบวนโดยสงบ ก็ให้บุคคลดังกล่าวแจ้งเหตุนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีมาตรการคุ้มครองป้องกันโดยไม่ชักช้า ในกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะปฏิเสธคำร้องของดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควรไม่ได้

การจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งไปยังหัวหน้าสถานีตำรวจที่ควบคุมดูแลเขตพื้นที่ที่จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 720 ชั่วโมง ทั้งนี้ในรายงานการแจ้งนี้ต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของการจัด วัน เวลาและหากระบุจำนวนชั่วโมงได้ก็ให้ระบุมาด้วย สถานที่จัด หรือเส้นทางการเดินขบวน ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัดการชุมนุม ผู้นำการชุมนุม และผู้ประสานงาน ซึ่งได้แก่ ชื่อ สกุล ที่อยู่ การงานอาชีพ สถานที่และเบอร์โทรศัพท์ติดต่อ องค์กรหรือนิติบุคคลที่คาดว่าจะร่วม และประมาณการจำนวน

<sup>154</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 73

คนที่เข้าร่วม เมื่อได้รับรายงานแล้ว หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจผู้มีอำนาจควบคุมพื้นที่ที่จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน แล้วแต่กรณีจะตรวจสอบความถูกต้องของรายงานแล้ว ออกใบรับแจ้งซึ่งระบุวันเวลาที่ได้รับแจ้งต่อผู้ยื่นเป็นหลักฐาน หากมีการต้องแก้ไข ก็จะแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมนั้นทราบภายใน 12 ชั่วโมงนับแต่ออกใบรับแจ้ง และการจัดการแก้ไขนั้นจะต้องแล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง

บทบัญญัติตามมาตรา 8 เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสั่งห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับลักษณะการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัวหรือคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐ มีการปลุกระดมฝูงชน ใช้กำลังคุกคาม ทำลายทรัพย์สิน ลอบวางเพลิงหรือใช้ความรุนแรง ตามมาตรา 5 (1) หรือเข้าข้อห้ามเกี่ยวกับเวลา กล่าวคือห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนในเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือภายหลังพระอาทิตย์ตก ตามมาตรา 10 หรือได้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนใกล้กับสถานที่หวงห้ามภายในรัศมี 100 เมตรโดยรอบสถานที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 ได้แก่อาคารรัฐสภา ที่ทำการศาลทุกระดับรวมทั้งที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ สถานที่พักอาศัยของประธานาธิบดีของประธานาธิบดีบัญญัติ ประธานศาลฎีกา และของประธานศาลรัฐธรรมนูญ สถานที่พักอาศัยของนายกรัฐมนตรี เว้นแต่เป็นการเดินขบวนพาเหรดหรือขบวนแห่ สถานที่ทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตประจำสาธารณรัฐเกาหลี ยกเว้นในกรณีที่เป็นการประชุมหรือการเดินขบวนไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่หรือทำลายความปลอดภัยของสถานที่ทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตในกรณีที่เส้นทางชุมนุมหรือการเดินขบวนมิได้มุ่งสู่สถานที่ทูตหรือสถานที่พักอาศัยของเอกอัครราชทูตโดยตรง หากการชุมนุมหรือเดินขบวนไม่ได้ขยายเป็นวงกว้างขึ้นหรือเพิ่มจำนวนผู้ร่วมขบวนมากขึ้น หรือเป็นการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่จัดขึ้นในวันหยุด หรือวันปิดทำการของสถานที่ทูต<sup>155</sup>

มาตรา 14 เป็นข้อจำกัดในการใช้เครื่องขยายเสียงและอุปกรณ์ทำเสียงอื่นทำนองเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีเขตอำนาจห้ามมิให้ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะหรือการเดินขบวนทำเสียงดังในระดับที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่น โดยการใช้เครื่องขยายเสียง หรืออุปกรณ์อื่นๆ เช่น กลอง ฆ้อง เครื่องเป่า เป็นต้น เป็นการบัญญัติมิให้การชุมนุมหรือการเดินขบวนรบกวนสิทธิและเสรีภาพหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นเกินควร ซึ่งเป็นการคุ้มครองดูแลความเรียบร้อย และปกป้องสิทธิและเสรีภาพ ความปลอดภัยของบุคคลอื่นๆ ด้วย

<sup>155</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 74



กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของประเทศเกาหลีมีข้อนำสังเกตที่เป็นความกังวลของหลายฝ่ายว่าตามมาตรา 10 เรื่องการกำหนดช่วงระยะเวลาที่มีให้มีการชุมนุมคือก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตกนั้น เป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 21 หรือไม่ องค์การภาคเอกชน Asian Forum ได้ตั้งข้อสังเกตว่าบทบัญญัติตามมาตรา 10 นั้นเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิในการชุมนุมเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ทำงานในตอนกลางวัน และสามารถที่จะมาร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนได้หลังจากเสร็จจากงานซึ่งนั่นคือเวลาที่พระอาทิตย์ตกดินแล้วซึ่งจากบทบัญญัตินี้ทำให้มีผู้ถูกจับกุมดำเนินคดีในศาลถึง 1,500 คน ในการชุมนุมและเดินขบวน Candlelight vigil เมื่อพฤษภาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้มีใช้ครั้งแรกที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่ามีความเป็นไปได้อย่างมากที่การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในช่วงระหว่างหลังพระอาทิตย์ตก และก่อนพระอาทิตย์ขึ้นนั้นจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อีกทั้งประชาชนก็จะสามารถที่จะกระทำการไม่สงบได้มากกว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจนกระทั่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ Candlelight vigil ศาลแขวงได้ส่งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลมีคำพิพากษาว่าบทบัญญัติมาตรา 10 นั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 21 และพิพากษาให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2553

จากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ และการตั้งข้อสังเกตขององค์การ Asian Forum ทำให้เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 10 นี้ได้เข้าไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิในการชุมนุมแล้ว เนื่องจากว่าหากประชาชนไม่สามารถจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ในช่วงกลางวันแล้วก็จะไม่สามารถที่จะใช้สิทธินี้ได้เลย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีภาระหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งการทำงานเลี้ยงชีพของประชาชน ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่ว่าในเวลาหลังพระอาทิตย์ตกดินและก่อนพระอาทิตย์ขึ้นจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้มากกว่าช่วงเวลาอื่นนั้น ไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิในการชุมนุมได้<sup>156</sup>

นายวินิจ เจริญชัยยง กล่าวสรุปถึงหลักเกณฑ์การชุมนุมในเกาหลีใต้ ในงานวิจัยที่ชื่อว่า “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” ไว้ว่า “ประชาชนเกาหลีใต้มีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศโดยมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการชุมนุมและการเดินขบวนในเกาหลีใต้ที่จะต้องมีการแจ้งหนังสือไปยังสถานีตำรวจที่ให้ทราบถึงสถานที่ชุมนุมสาธารณะหรือเส้นทางเดินขบวนถ้าการชุมนุมผิดกฎหมายก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็จะมีคามผิด

<sup>156</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 75

ตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะและในสถานะไม่ปกติมีการประกาศกฎอัยการศึกที่ใช้ในกรณีเกิด สงคราม หรือมีการก่อกวนความสงบสุขของบ้านเมืองเจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถยุติไม่ให้มีการชุมนุม สาธารณะหรือการเดินทางได้ชั่วคราว ซึ่งมีการจำกัดระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึก เพื่อเป็น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวเกาหลีใต้<sup>157</sup>

จากภาพข่าวต่างประเทศที่เราเห็นในปัจจุบันนั้นโดยมากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ สลายการชุมนุมของประชาชนของประเทศเกาหลีใต้ เกี่ยวกับในเรื่องนี้ อาจารย์จันทจิรา เอี่ยม มยุรา จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้สรุปถึงกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการ เดินทางและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประเทศเกาหลีอย่างมองเห็นภาพว่า “การชุมนุม สาธารณะและการเดินทางในเกาหลีใต้ ถือว่าเป็นกลไกถือว่าเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการแสดง ความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงและเดินทางถือเป็นสิทธิ เสรีภาพที่สำคัญของพลเมือง เพราะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ต่อยอดมาจากเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ และถือเป็นหนึ่งในพัฒนาการ ความสำคัญในการแสดงความคิดเห็นของพลเมือง การที่รัฐบาลเกาหลีใต้พยายามลดทอนสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินทางของประชาชนโดยการยกเอาอัตราความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและความสำเร็จในการพัฒนาประเทศเชิงวัตถุมาปิดบังข้อเรียกร้องของคนเล็กคนน้อย นั้น จึงเป็นการทำลายพื้นที่ของประชาชนชั้นล่างของประเทศใช้เป็นที่สะท้อนความทุกข์ร้อนและ ความต้องการของตนไปยังรัฐบาล การตีความรัฐธรรมนูญว่าการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าหน้าที่ที่ดี การห้ามมิให้ชุมนุมในสถานที่เปิด หรือในเวลากลางคืนที่ดี การสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรงที่ดี ล้วนเป็นการกดขี่และสะสมความรุนแรงไว้ในสังคม ซึ่งจะบั่นทอนรากฐานของ ระบบประชาธิปไตยของประเทศพร้อมชักนำให้ประเทศเข้าสู่มูอับในที่สุด<sup>158</sup>

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้น ประเทศเกาหลีใต้นอกจากความตึงเครียดเรื่อง สงครามในคาบสมุทรเกาหลีแล้ว ความตึงเครียดในการนำพาประเทศเข้าสู่ความเป็นประเทศ อุตสาหกรรมใหม่หรือประเทศนิคส์ ทำให้ความเจริญเข้ามาบังคับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่ สาธารณะไปบ้างแต่ก็ถือว่า ประชาชนก็ยังได้รับสิทธิเสรีภาพและที่สำคัญมีบัญญัติกฎหมายการ ชุมนุมและการเดินทางออกมาอย่างชัดเจนทำให้ทุกฝ่ายมีแนวทางออกมาในการที่ใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมและการจัดการกับการชุมนุมในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่เกิดความไม่สงบในประเทศนั้น

<sup>157</sup> วินิจ เจริญชัยขง อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8 หน้า 85

<sup>158</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินทางของประเทศเกาหลี”วารสาร กฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพฯ (2553) หน้า 96

### 3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1946 หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญสมัยโชวะ ซึ่งในสมัยนั้นญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ภายใต้การดูแลของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นมีการส่งเสริมและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งญี่ปุ่นยังมีการรับเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับโดยตรงเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้เพียงว่า “เสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกในรูปแบบอื่นๆ ย่อมได้รับการรับรอง” ดังนั้น ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น “การชุมนุม” นั้นเป็นเสรีภาพ มิใช่สิทธิ

ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าเป็นภาคีกติกา และได้แถลงไว้ว่า “กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้รับรองพันธกรณีต่างๆ ตามสนธิสัญญาซึ่งได้นำมาใช้บังคับภายในรัฐตามความเหมาะสม และสถานะของสนธิสัญญานั้นอยู่เหนือกฎหมายภายใน ในกรณีที่ไม่มีความหมายภายในใช้บังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่บัญญัติรับรองไว้ในสนธิสัญญา ศาลสามารถนำสนธิสัญญามาใช้ได้โดยตรงเพื่อช่วยในการตีความอันตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติในสนธิสัญญา หากศาลพิจารณาเห็นความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายภายในและสนธิสัญญา ให้สนธิสัญญามีค่าบังคับเหนือกว่า” และในการพิจารณาของศาลในหลายๆ กรณีที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในการชุมนุมก็ได้มีการอ้างอิงกับกติกาด้วยว่าบทบัญญัติกฎหมายภายในนั้นฝ่าฝืนบทบัญญัติของกติกาลบนี้หรือไม่ ดังนั้น การรับรองและคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น จึงอิงกับกฎหมายระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก

สำหรับการใช้สิทธิในการชุมนุมของญี่ปุ่นนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ การใช้สิทธินี้เป็นไปตามกฎระเบียบของแต่ละพื้นที่ที่มีการชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งอาจสรุปหลักการกว้างๆ ได้ดังนี้ มีการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องขออนุญาตล่วงหน้าซึ่งศาลสูงเห็นว่า การขออนุญาตก่อนการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยในการขออนุญาตนั้นจะต้องแจ้งสถานที่และวัตถุประสงค์ไว้ด้วย ศาลได้วางหลักไว้ว่ากฎระเบียบนั้นจะต้องมีความชัดเจนและถูกต้อง ผู้จัดการชุมนุมอย่างน้อย 3 คนต้องไปลงทะเบียนไว้ เนื่องจากผู้จัดการชุมนุมต้องเป็นผู้รับผิดชอบการชุมนุมและผลที่จะตามมา การชุมนุมจะต้องไม่ใช้ความรุนแรง ไม่กระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป ห้ามใช้คำพูดข่มขู่ คุกคาม ใช้ภาษาหยาบคาย ก้าวร้าว หรือปลุกกระดมให้เกิดความขัดแย้ง แยกแยก เกลียดชัง ยุยงให้ทำร้ายกัน หรือทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินสาธารณะ ถ้าถึงเวลาที่ตกลงกันไว้แล้วผู้ชุมนุมยังไม่ยอมเลิก หรือเปลี่ยนเส้นทาง

เดินขบวน หรือทำผิดจากที่ตกลงกันไว้ ตำรวจสามารถระงับการชุมนุมหรือควบคุมตัวผู้จัดการชุมนุมได้ทันที ในการใช้สิทธิในการชุมนุมและการเดินขบวนนั้น ผู้ป่วนให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับสาธารณะประโยชน์ การเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความสงบเรียบร้อย และการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ

### 3.3 สาธารณรัฐประชาชนจีน

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนที่ใช้บนแผ่นดินใหญ่ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 1989 และประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนลงนามในประกาศใช้เป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับในวันเดียวกันนั้นเองอย่างไรก็ดีวิทยานิพนธ์นี้มีได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนจากตัวบทภาษาจีนโดยตรง แต่ศึกษาจากคำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายดังกล่าว (Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations) ซึ่งค้นได้จากฐานข้อมูลกฎหมายเอเชีย (AsianLII)<sup>159</sup>

#### 3.3.1 โครงสร้างของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 36 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป หมวด 2 ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาต หมวด 3 ว่าด้วยการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ หมวด 4 ว่าด้วยความรับผิดชอบตามกฎหมาย และหมวด 5 เบ็ดเตล็ด

#### 3.3.2 บททั่วไป

บททั่วไป (มาตรา 1-6) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการทั่วไปของการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมาตรา 1 บัญญัติว่ากฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนและเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อย โดยมาตรา 2 ของกฎหมายนี้แยกการชุมนุมในที่สาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

“การชุมนุม” (Assembly) หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามารวมตัวกันในที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเจตจำนงของตน

“การเดินขบวน” (Procession) หมายถึง การที่ประชาชนร่วมกันเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะหรือผ่านที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันของกลุ่มผู้เดินขบวน

<sup>159</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ อังแล้ว เจริญรอดที่ 1 หน้า 40

“การชุมนุมเรียกร้อง” (Demonstration) หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกัน เรียกร้อง คัดค้าน หรือสนับสนุน ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำใน รูปการชุมนุม การเดินขบวน การเข้าฟัง (sit-in) หรือรูปแบบอื่นในที่สาธารณะที่เปิดโล่งหรือถนน สาธารณะ ทั้งนี้ กฎหมายนี้ไม่ใช้กับการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อ ร่วมกิจกรรมสันติภาพหรือกีฬา กิจกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมที่เป็นประเพณีพื้นบ้านส่วนคำ จำกัดความของคำ ว่า “ที่สาธารณะ” และ “ถนนสาธารณะ” นั้นเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออก เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ (Regulations Implementation of the Law of the People’s Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations) โดย “ที่สาธารณะ” หมายถึงที่สาธารณะที่เปิดโล่งที่ประชาชนสามารถเข้าไปได้อย่างเสรีหรือโดยใช้ บัตรผ่าน แต่ไม่รวมถึงที่เปิดโล่งในสถานที่ใด ๆ ที่บริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ

ส่วน “ถนนสาธารณะ” หมายถึงเส้นทางสัญจรสาธารณะทั้งทางบกทางน้ำ แต่ไม่รวมถึงเส้นทางสัญจรเพื่อการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะมาตรา 3 ถึงมาตรา 5 วาง หลักการชุมนุมในที่สาธารณะว่าสิทธิในการชุมนุมการเดินขบวน และการชุมนุมเรียกร้องของ ประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐบาลประชาชนในทุกระดับ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือน ต่อความสงบเรียบร้อย ประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองโดยกฎหมายของผู้อื่น และต้องกระทำโดยสงบ ไม่มีการพกพาอาวุธใด ๆ และต้องไม่มีการใช้ความรุนแรง

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมการเดินขบวน หรือการชุมนุม เรียกร้องนั้น มาตรา 6 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่การ ชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นจัดขึ้น ในกรณีที่เส้นทางเดินขบวนหรือการ ชุมนุมเรียกร้องนั้นเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่น มากกว่าสองแห่งขึ้นไป หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคง ประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวอยู่จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการเดินขบวนหรือการชุมนุม เรียกร้องนั้น<sup>160</sup>

### 3.3.3 การขออนุญาตและการอนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดการชุมนุมเป็นไปตามความในหมวด 2 ของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอต่อ “เจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจ” ซึ่งได้แก่ หน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่น หรือหน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับ

<sup>160</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 41-42



ที่สูงกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว (กรณีเส้นทาง การเดินทางหรือการประชุมเรียกเรื่องนั้นเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคง ประจำท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป) และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเว้นแต่การประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องที่เกิดโดยหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 7) หรือการประชุม ที่ผู้จัดได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้จัดขึ้น (มาตรา 17) คำขออนุญาต นั้นต้องระบุวัตถุประสงค์ของการจัดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่อง วิธีดำเนินการ แผ่นป้ายปิดประกาศและคำขวัญ (Slogan) ที่จะใช้จำนวนผู้เข้าร่วม จำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วมรายละเอียดและจำนวนเครื่องเสียงที่จะใช้ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด สถานที่จัดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องและสถานที่สิ้นสุดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่อง เส้นทางเดินทางหรือการประชุมเรียกเรื่อง และชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้รับผิดชอบการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องนั้น(มาตรา 8) สำหรับผู้รับผิดชอบการประชุมนั้น ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่มีความสามารถตามกฎหมายหรือบุคคลที่กฎหมายจำกัดความสามารถ
- (2) ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด
- (3) อยู่ระหว่างการพัฒนาพฤติกรรมโดยใช้แรงงาน
- (4) อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางอาญาหรือมาตรการจำกัดเสรีภาพของบุคคล

ประการอื่น

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องไม่น้อยกว่า 5 วัน (มาตรา 8) ในกรณีนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องต้องยื่นคำขออนุญาตด้วยตนเอง พร้อมแสดงบัตรประจำตัวประชาชนตามข้อ 9 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ เมื่อได้รับคำขอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 วันก่อนวันที่ระบุไว้ในคำขออนุญาตว่าเป็นวันเริ่มการประชุมการเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่อง ถ้าไม่อนุญาต ต้องระบุเหตุผลในการไม่อนุญาตไว้ด้วย แต่ถ้าไม่แจ้งผลภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตแล้ว ในกรณีที่คำขออนุญาตจัดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกเรื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการกับปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ภายในสองวันเมื่อได้รับคำขออนุญาตดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหานั้นประชุมปรึกษาหารือกับผู้รับผิดชอบการประชุม การ

เดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นก่อนและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจสั่งให้เลื่อนการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นออกไปได้ 5 วัน ในกรณีนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้อง ประชุมปรึกษาหารือกับผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นภายใน สองวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (มาตรา 10) ถ้าตกลงแก้ไขปัญหาก็ได้ใน สองวัน ให้ทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือถ้าตกลงกันไม่ได้และผู้ ยื่นคำขอยื่นยันที่จะจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจใช้ดุลพินิจว่าสมควรอนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น หรือไม่ (ข้อ 11) ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการ ชุมนุมในที่สาธารณะฯ) การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจว่าสมควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องหรือไม่นั้น มาตรา 11 และมาตรา 12 กำหนด กรอบในการใช้ดุลพินิจไว้ดังนี้

### 3.3.4 กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด

(มาตรา 12) กรณีอนุญาตให้จัดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดได้

(มาตรา 11) - การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่ขัดต่อ หลักการตามรัฐธรรมนูญ

การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่เป็นอันตรายต่อความ เป็นเอกภาพ อำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศ

- การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่ก่อให้เกิดความ แดกแยกของประชาชนในชาติ

- การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า จะเป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง

- การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่มีใช้กรณีห้ามอนุญาต เด็ดขาด แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเห็นว่าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นอาจมี ผลกระทบอย่างมากต่อการจราจรและความสงบเรียบร้อย ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจ เปลี่ยนแปลงเวลา สถานที่ หรือเส้นทางการชุมนุมการเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นได้แล้ว แจ้งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมทราบภายในระยะเวลาอันสมควร-ในกรณีดังต่อไปนี้

ข้อ 13 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯให้ถือว่าเป็นการชุมนุมการเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น อาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจราจรและความสงบเรียบร้อย

- ระยะเวลาจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตรงกับช่วงเวลาเร่งด่วนและอาจทำให้การจราจรติดขัดอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน

- สถานที่หรือเส้นทางในการชุมนุมการเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องอยู่ในระหว่างการก่อสร้างและไม่สามารถใช้สัญจรกรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด

(มาตรา 12) กรณีอนุญาตให้จัดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดได้

(มาตรา 11) ไปมาได้

- สถานที่จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องเป็นท่าเรือข้ามฟาก ช่วงที่ทางรถไฟตัดกับถนน หรือใกล้กับชายแดน

- ยานยนต์ที่ใช้ในการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องมีสภาพที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการบำรุงรักษาถนน

- เวลาและสถานที่จัดชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องตรงกับการจัดกิจกรรมระดับชาติ

- มีผู้ได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องในเวลาและสถานที่นั้นก่อนแล้วผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องอาจขอให้รัฐบาลประชาชนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นใหม่ภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในการนี้ รัฐบาลประชาชนต้องพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำขอ (มาตรา 14)

ในกรณีได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง อาจขอถอนการอนุญาตก่อนการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องก็ได้ แต่ถ้าเริ่มการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไปแล้ว ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบและสลายการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นเสีย (มาตรา 14)

การเข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนจำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนชาวจีนแผ่นดินใหญ่ไว้เฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องเท่านั้น ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องจะเข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตมิได้ (มาตรา 14)

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจจับผู้เข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตเพื่อส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาได้ (มาตรา 33)

ส่วนคนต่างชาตินจะเข้าร่วมการประชุมการเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องใด ๆ มิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ(มาตรา 34)

### 3.3.5 การจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้อง

การควบคุมการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้อง และการจรรยาให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยนั้นเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (มาตรา 18 )

และการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องต้องไม่เป็นการรบกวนบุคคลอื่น โดยการใช้ความรุนแรง การใช้กำลังบังคับ หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น (มาตรา 19 )

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจรรยา นั้น หากไม่สามารถเดินขบวนตามเส้นทางที่ได้รับอนุญาตได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนเส้นทางเดินขบวนได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 20 ) ถ้าการประชุม การเดินขบวนหรือการประชุมเรียกร้องนั้นจัดในหรือต้องผ่านหน่วยงานของรัฐ หน่วยทหาร สถานีวิทยุสถานีโทรทัศน์ หรือสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจกำหนด“เขตปลอดภัยชั่วคราว” เพื่อมิให้ผู้เข้าร่วมการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องผ่านเข้าไปใกล้สถานที่ดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ (มาตรา 22 )นอกจากนี้ มาตรา 23 ห้ามมิให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องในรัศมี 10 -300 เมตร โดยรอบสถานที่ดังต่อไปนี้ / เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาประชาชนหรือรัฐบาลประชาชนประจำจังหวัด

(1) ทรัพย์สินของกรมการสามัญแห่งสภาประชาชน กรมการแห่งรัฐกรมการทหาร ศาลประชาชนสูงสุด และผู้แทนประชาชนสูงสุด (2) สถานที่ซึ่งแขกของรัฐพักอยู่

(2) ที่ทำการทางทหารที่สำคัญ (4) ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟและท่าเรือ

ส่วนเวลาชุมนุม เดินขบวน หรือชุมนุมเรียกร้องนั้น จำกัดระหว่างเวลา 6 นาฬิกาถึง 22 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น จะชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องข้ามวันมิได้ (มาตรา 24) ถ้าการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องโดยมิได้รับอนุญาต หรือการกระทำดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงหรืออาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้ยุติการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องนั้นได้ หากสั่งแล้วแต่ผู้เข้าร่วมการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องไม่ยอมยุติผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ ที่นั้น มีอำนาจสั่งให้ใช้มาตรการใด ๆ เพื่อให้การประชุมการเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องนั้นยุติลงได้ และถ้าผู้เข้าร่วมการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องละเมิดเขตปลอดภัยชั่วคราวก็ดี รุกเข้าไปในรัศมีที่กำหนดไว้ก็ดี หรือกระทำการอันไม่ชอบด้วย

กฎหมายประการอื่นก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับและคุมขังผู้เข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องได้ทันที (มาตรา 27)

### 3.3.6 ความรับผิดชอบ

เป็นไปตามหมวด 4 ของกฎหมายนี้ โดยผู้ใดกระทำการอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย (Regulations on Administrative Penalties for Public Security) ต้องระวางโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว

แต่สำหรับผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องโดยไม่ได้รับอนุญาตผู้รับผิดชอบฯ อาจถูกเตือนหรือขัง 15 วัน (มาตรา 28) และต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา 158 แห่งกฎหมายอาญาค้ำวัย (มาตรา 29) ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาในระหว่างการชุมนุมก็ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา ถ้าพกอาวุธหรือวัตถุระเบิดเข้าไปในที่ชุมนุมก็ต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 163 แห่งกฎหมายอาญา ถ้าการชุมนุมการเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องลุกลามนำไปสู่การยึดสถานที่สาธารณะ ขัดขวางการสัญจร ไปมาบนทางเท้า หรือปิดกั้นถนน ผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น ต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา 159 แห่งกฎหมายอาญาค้ำวัย (มาตรา 29) ส่วนโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่เข้าไปรบกวนการการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนี้ อาจถูกเตือนหรือขัง 15 วัน และถ้าการกระทำนั้นมีความร้ายแรงและเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ผู้กระทำต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาค้ำวัย (มาตรา 30)

อนึ่ง ผู้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือเสียชีวิตยังต้องรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย (มาตรา 32)

วิทยานิพนธ์ของนางสาวพอหทัย สิทธิยศได้กล่าวถึงกฎหมายและเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศจีน ไว้ดังนี้

“จะเห็นว่ากฎหมายการชุมนุมของประเทศจีนนั้นมีความเข้มงวดและพยายามที่จะควบคุมดูแลการชุมนุมมากกว่าประเทศอื่นๆ มาก ทั้งนี้มีการควบคุมดูแลมิให้เกิดปัญหาการจลาจล การเดินทางสัญจร รวมไปถึงความสงบเรียบร้อยในส่วนสถานที่สำคัญๆ ทาง



ราชการและส่วนที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศด้วยเช่น สถานทูต ซึ่งถือเป็นสถานที่สำคัญระดับระหว่างประเทศ และสถานที่รับรองแขกของรัฐบาลด้วย

การจำกัดสิทธิในการชุมนุมของประเทศจีนที่ว่า ผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุมจะต้องเป็นผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุมเท่านั้น ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุมจะเข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตมิได้นี้ เป็นข้อพิจารณาว่ากฎระเบียบนี้ข้อจำกัดสิทธิที่ก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือไม่ เนื่องจากว่าผู้ที่มีถิ่นที่อยู่นอกเขตที่มีการจัดการชุมนุมและต้องการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับกลุ่มไม่สามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้นั่นเอง

โดยสรุปแล้ว หลักทั่วไปๆ ไปของการชุมนุมจะต้องกระทำโดยสงบปราศจากอาวุธการออกข้อกำหนดต่างๆ มักเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ ทั้งนี้ก็เพื่อจัดระเบียบควบคุม จัดการดูแล ทั้งผู้ชุมนุมและบุคคลผู้อื่น การชุมนุมต้องประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง เช่น 10 คนขึ้นไป หรือ 20 คนขึ้นไป ต้องมีผู้จัดการหรือรับผิดชอบในการชุมนุม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาดูแลการชุมนุม เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ปกครอง และข้อพิจารณาที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งคือ ลักษณะของการชุมนุม จะต้องไม่ใช่ถ้อยคำรุนแรง ยุยง ปลุกปั่นให้ก่อความวุ่นวาย รวมไปถึงการพูดจาให้เกิดความเกลียดชัง (hate speech) เป็นข้อต้องห้ามอย่างเด็ดขาด<sup>161</sup>

นายวินิจ เจริญชัยขงค์ ได้กล่าวถึงกฎหมายและเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศจีนไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ” โดยสรุปว่า

“เห็นได้ว่าการชุมนุมในประเทศจีนนั้นมีเสรีภาพอย่างจำกัด แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวน แต่ในทางปฏิบัติประเทศจีนปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์การชุมนุมและเดินขบวนจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากบางสถานการณ์ที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ออกมาเดินขบวน และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายชุมนุมสาธารณะที่มีขั้นตอนวิธีการควบคุมการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ก็ต้องขออนุญาตชุมนุมและเดินขบวนต่อเจ้าหน้าที่รัฐทุกครั้ง ต้องมีชื่อผู้จัดการชุมนุม ต้องแจ้งกำหนด เวลา สถานที่ เส้นทางเดินขบวนและต้องปราศจากอาวุธ ต้องไม่มีการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและส่วนรวม ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนแล้ว อาจมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ และถ้าฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมห้ามเดินขบวนก็มีความผิดตามกฎหมาย<sup>162</sup>

<sup>161</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2 หน้า 79 - 80

<sup>162</sup> วินิจ เจริญชัยขงค์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 8 หน้า 99

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษามีความคิดเห็นกับเรื่องนี้ว่า “กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศจีนนั้นมีหลักการที่เข้าใจง่ายไม่ซับซ้อนมากเหมาะสำหรับการปฏิบัติตามอย่างยิ่ง แต่ก็เต็มไปด้วยความเข้มงวดตามธรรมชาติของประเทศคอมมิวนิสต์ และมีประชากรมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก และกฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้ที่อยู่นอกเขตที่ชุมนุมเข้าร่วมการชุมนุมซึ่งก็แสดงว่าคนที่อยู่ที่ปักกิ่งหากไม่เห็นด้วยกับกฎหมายของเมืองเซี่ยงไฮ้ และต้องการร่วมกันแสดงพลังชุมนุมทางการเมืองจะไม่สามารถมาร่วมการชุมนุมได้ ซึ่งก็เป็นเรื่องกระเทือนสิทธิเสรีภาพของมนุษย์มากนั่นเอง ใครที่ยังพอจำได้ว่าเหตุการณ์ ณ จัตุรัสเทียนอันเหมินที่นักศึกษาจีนจำนวน 1 แสนคนใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมเรียกร้องให้ เติ้งเสี่ยวผิง เปลี่ยนการปกครองจากคอมมิวนิสต์มาเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเติ้งเสี่ยวผิงเห็นว่าหากเปลี่ยนแปลงการปกครองตามคำเรียกร้องของนักศึกษา อาจทำให้ประเทศจีนซึ่งมีขนาดใหญ่เสี่ยงต่อการแตกสลายเนื่องจากไม่สามารถรวมศูนย์อำนาจได้อย่างเด็ดขาด จึงสั่งให้เลิกการชุมนุมเมื่อไม่ยอมเลิกจึงให้ทหารเข้าปราบปราม สลายการชุมนุม ทำให้มีคนตาย 2,500 คน และบาดเจ็บอีก 10,000 คน<sup>163</sup> เป็นเรื่องที่จดจำไว้ในใจของนักสิทธิมนุษยชนตลอดมา แต่ประเทศจีนก็สามารถฝ่าวิกฤติเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมเพื่อต้องการประชาธิปไตยมาได้ ด้วยผลงานที่เศรษฐกิจมาเป็นอันดับหนึ่งของโลก

แต่ในปัจจุบันการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศจีนจึงมุ่งไปที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าดังตัวอย่าง คือ “ชาวจีนหลายพันคนในเมืองต้าเหลียน ทางตะวันออกเฉียงเหนือชุมนุมเรียกร้องย้ายโรงงานเคมี หวั่นอาจเกิดเหตุสารพิษรั่วไหล สำนักข่าวซินหัวของทางการจีนรายงานว่า ประชาชนในเมืองต้าเหลียนออกมาชุมนุมอยู่หน้าที่ว่ากรมเทศบาล เรียกร้องให้ทางการท้องถิ่นย้ายโรงงานเคมีผลิตสารพาราไซลินอันเป็นของเหลวติดไฟมีพิษก่อมะเร็งและเป็นวัตถุอันตรายใช้ในการผลิตฟิล์มและผ้าใยสังเคราะห์ และแม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงรับปากจะย้ายโรงงานดังกล่าวออกไปนอกเมืองแล้วแต่ผู้ประท้วงก็ยังคงชุมนุมต่อเนื่อง”<sup>164</sup> เพราะกฎหมายและเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศจีนนั้นหากชุมนุมเรื่องการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นเรื่องที่ยากและถูกจำกัดสิทธิมาก หากเป็นเรื่องอื่นเช่นเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้วทางรัฐบาลจะไม่จำกัดมากและสนใจเป็นพิเศษราบใดที่ไม่ละเมิดข้อบัญญัติทางกฎหมายซึ่งท้ายสุดรัฐบาลท้องถิ่นของต้าเหลียนสั่งปิดโรงงานและให้ย้ายโรงงานแล้ว<sup>165</sup>

<sup>163</sup> ดินสอดอม “เทียนอันเหมิน” คมคิด คนเขียน หนังสือพิมพ์เคลนิวิสต์ คอลัมน์การเมือง (17 เมษายน 2553) หน้า 3

<sup>164</sup> \_\_\_\_\_ “ชาวจีนหลายพันคนเรียกร้องย้ายโรงงานเคมี” สำนักข่าวไทย สิ้นคืนวันที่ 14 สิงหาคม 2554 จาก [http://www.mcof.net/cfcustom/cache\\_page/252314.html](http://www.mcof.net/cfcustom/cache_page/252314.html)

<sup>165</sup> \_\_\_\_\_ “รัฐบาลจีนปิด รง.ตามคำขอ หลังชาวบ้านต้าเหลียนประท้วงหลายพัน” ASTV จัดการออนไลน์ สิ้นคืน 15 สิงหาคม 2554 จาก <http://manager.co.th/china/ViewNews>.

#### 4. กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

##### ความนำ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีทั้งหมด 10 ประเทศ เป็นดินแดนที่มีความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แม้ประเทศเหล่านี้จะอยู่ใกล้ชิดกันกับประเทศไทย แต่ก็เป็นการถูกแบ่งโดยเส้นพรมแดนทั้งการเมืองและวัฒนธรรมจนทำให้ดูห่างเหินกันไป แต่ด้วยที่รูปร่าง หน้าตา อุปนิสัยใจคอที่คล้ายกันและถูกแบ่งแยกและปกครองโดยกลุ่มนักล่าอาณานิคมจนทำให้ลัทธิทางการเมืองการปกครองต้องแตกต่างกันไปบ้าง แต่เรื่องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองย่อมไม่หนีห่างจากกันไปมากด้วยที่ประเทศใดมีปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง ประเทศที่เป็นเพื่อนบ้านต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ผู้ศึกษาจึงมีความคิดว่า ควรที่จะนำประเทศเหล่านี้มาศึกษาว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนแต่ละประเทศ นั้นจะเป็นอย่างไร มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาควบคุมหรือไม่ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนได้รับจะเป็นอย่างไร ซึ่งจะศึกษาจากบริบทการปกครองของประเทศ รัฐธรรมนูญ กฎหมายเฉพาะและข่าวสารที่เราได้รับจากโลกของการสื่อสาร โดยจะยกตัวอย่างมาทั้งหมด 5 ประเทศคือ เมียนมาร์ ลาว มาเลเซีย สิงคโปร์และกัมพูชา เมื่อวิเคราะห์แล้วจะสามารถเปรียบเทียบและเชื่อมโยงกับกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยได้ในบทความต่อไป

##### 4.1 ประเทศเมียนมาร์

##### ความนำ

เมียนมาร์หรือประเทศพม่าเดิมนั้นเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยมากที่สุดเป็นประเทศที่หากมีเหตุการณ์รุนแรงในประเทศเมื่อไร ประเทศไทยต้องได้รับผลกระทบจากการอพยพของประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนทันที ด้วยที่เป็นประเทศที่มีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ประมาณ 135 เผ่าพันธุ์<sup>166</sup> โดยมีเชื้อชาติหลักอยู่ 8 กลุ่ม คือ พม่า คะฉิ่น กะเหรี่ยง คะยาห์ ชิน มอญ ไทยใหญ่ และยะไข่ ปัจจุบันมีประชากรประมาณ 49.6 ล้านคน<sup>167</sup>

<sup>166</sup> สิดา สอนศรีและคณะ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมือง เศรษฐกิจ และการต่างประเทศ (ค.ศ.1997-2007) กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2552 หน้า 811

<sup>167</sup> The Economist Intelligence Unit United Myanmar: The Country Report (November 2003),p 5

### สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในประเทศพม่า

รัฐธรรมนูญของประเทศพม่า ปี 2008 ซึ่งร่างโดยรัฐบาลทหารพม่าได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะไว้ใน บทที่ 8 ดังนี้

#### Chapter VIII Citizen, Fundamental Rights and Duties of the Citizens

354. Every citizen shall be at liberty in the exercise of the following rights, if not contrary

to the laws, enacted for Union security, prevalence of law and order, community peace and tranquility or public order and morality:

.....(b) to assemble peacefully without arms and holding procession;

“บทที่ 8 สิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่พลเมือง

ข้อที่ 354 พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพ ในการใช้สิทธิ ดังต่อไปนี้ หากไม่ขัดต่อกฎหมายพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยของสหภาพ กฎระเบียบและความสงบสุขของชุมชน....

(ข) การชุมนุม เดินขบวนอย่างสงบและปราศจากอาวุธ”<sup>168</sup>

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทหารพม่าได้บัญญัติสิทธิการชุมนุมในที่สาธารณะได้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอจะเป็นหลักประกันว่า ประชาชนชาวพม่าสามารถชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้อย่างเสรี ครอบคลุมที่ยังไม่ขัดต่อกฎหมาย

สำหรับกฎหมายลูก หรือพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือ กฎระเบียบที่มาดูแลเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะของรัฐบาลพม่า นั้น ไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการเตรียมการเพื่อร่างกฎหมายดังกล่าวในอนาคต โดยหนังสือพิมพ์ The New Light Of Myanmar ได้ลงพาดหัวข่าวหน้า 1 ว่า “ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพม่าได้มีการเตรียมการที่จะร่างกฎ ระเบียบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และการชุมนุมเพื่อเป็นการปกป้องและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้อธิบายไว้ในรัฐธรรมนูญของพม่า โดยมีนาย อู วิน มา เป็นประธาน”<sup>169</sup> ดังนั้น หากเกิดการชุมนุมในที่สาธารณะและบานปลายถึงขั้นก่อความไม่สงบแล้วมีการละเมิดกฎหมายแล้วนั้น

<sup>168</sup> Constitution Of The Republic Of The Union Of Myanmar (2008) “ Citizen, Fundamental Right and Duties Of the Citizens”.Retrieved September 7,2011 From: <http://www.scribd.com/doc/7694880/Myanmar-Constitution-2008-English-version>

<sup>169</sup> The New Light Of Myanmar (2011) *Myanmar National Human Rights Commission* Retrieved From: <http://www.myanmar.com/newspaper/nlm/>

กฎหมายที่จะนำมาใช้ในปัจจุบันคือ กฎหมายอาญา ปี 1930 ในบทที่ 8 เกี่ยวกับเรื่อง การกระทำผิดต่อความสงบสาธารณะ ที่บัญญัติไว้ว่า

“CHAPTER VIII.OF OFFENCES AGAINST THE PUBLIC TRANQUILLITY.

.....141. An assembly of five or more persons is designated an “unlawful assembly”, if the common object of the persons composing that assembly is

First. To overawe by criminal force, or show of criminal force, the Legislative or Executive Government of India, or the Government of any Presidency, or any Lieutenant-Governor, or any public servant in the exercise of the lawful power of such public servant; or

..... 142. Whoever, being aware of facts which render any assembly an unlawful assembly, intentionally joins that assembly, or continues in it, is said to be a member of an unlawful assembly.

143. Whoever is a member of an unlawful assembly shall be punished with imprisonment of either description for a term which may extend to six months, or with fine, or with both.

151. Whoever knowingly joins or continues in any assembly of five or more persons likely to cause a disturbance of the public peace, after such assembly has been lawfully commanded to disperse, shall be punished with imprisonment of either description for a term which may extend to six months, or with fine, or with both.

Explanation. If the assembly is an unlawful assembly within the meaning of section 141, the offender will be punishable under section 145.

152. Whoever assaults or threatens to assault, or obstructs or attempts to obstruct, any public servant in the discharge of his duty as such public servant, in endeavoring to disperse an unlawful assembly or to suppress a riot or affray, or uses, or threatens, or attempts to use criminal force to such public servant, shall be punished with imprisonment of either description for a term which may extend to three years or with fine, or with both.<sup>170</sup>

เป็นกฎหมายอาญาที่ใช้ในประเทศพม่าโดยตั้งแต่สมัยอังกฤษปกครอง ซึ่งความหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนชาวพม่าว่า

---

<sup>170</sup> Ratanlal Ranchhoddas and Dhirajlal keshavlal Thakore *The Law Of Crimes Bombay* The Bombay law Reporter Office.1930 p. 315-346



141. การชุมนุมของคนห้าคนหรือมากกว่านั้นที่ถูกกำหนดให้เป็น “การชุมนุมที่ผิดกฎหมาย” ถ้าวัตถุประสงค์ร่วมกันของผู้ที่จะเข้าร่วมการชุมนุม เพื่อขู่ว่าจะบงกชทางอาญาหรือแสดงของการบงกชทางอาญาของรัฐบาลหรือผู้บริหารนิติบัญญัติของอินเดียหรือรัฐบาลของประชาชนใด ๆ หรือพลโทราชการหรือข้าราชการถูกต้องตามกฎหมายของข้าราชการดังกล่าวหรือ

142. เพื่อต่อต้านการดำเนินการของกฎหมายใด ๆ หรือจากกระบวนการทางกฎหมายใด ๆ หรือ

143. ใครก็ตามที่เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะถูกลงโทษด้วยการจำคุกหรือ

144. โดยวิธีการบงกชทางอาญาหรือแสดงความผิดทางอาญาของการบงกชให้บุคคลใดที่จะใช้หรือได้รับความครอบครองของทรัพย์สินใด ๆ หรือเพื่อกีดกันคนของความสุขจากทางด้านขวาของวิธีการใด ๆ หรือจากการใช้น้ำหรือขาไม่มีตัวตนอื่น ๆ ของที่ เขาอยู่ในความครอบครองหรือเพื่อความผลิตเพลินหรือเพื่อบงกชใช้สิทธิ์หรือควรวาหรือ

145. โดยวิธีการบงกชทางอาญาหรือแสดงของการบงกชทางอาญาเพื่อบงกชให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกีดกันที่จะจะไม่ผูกพันตามกฎหมายที่จะทำหรือการละเว้นที่จะทำสิ่งที่เขาเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะทำ

.....142. ผู้ใดได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ทำให้การชุมนุมใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย การชุมนุมตั้งใจเข้าร่วมการชุมนุมที่หรือยังในนั้นมีการกล่าวถึงเป็นสมาชิกของการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย

153. ผู้ใดเป็นสมาชิกของการชุมนุมที่ผิดกฎหมายจะต้องถูกระวางโทษจำคุกของรายละเอียดทั้งสำหรับระยะยาวซึ่งอาจขยายไปถึงหกเดือนหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับด้วย

151. ผู้ใดรู้หรือยังเข้าร่วมในการชุมนุมของห้าคนขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการรบกวนของความสงบสุขของประชาชนใด ๆ หลังจากที่มีการชุมนุมดังกล่าวได้ถูกบัญชาถูกต้องตามกฎหมายในการสลายจะต้องระวางโทษจำคุกของรายละเอียดทั้งสำหรับระยะยาวซึ่งอาจขยายไปถึงหกเดือน หรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับด้วย

152. ผู้ใดทำร้ายหรือขู่ว่าจะโจมตีหรือขัดขวางหรือพยายามที่จะขัดขวางการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสลายการชุมนุมที่ผิดกฎหมายหรือการปราบปรามการจลาจลหรือการทะเลาะวิวาทหรือใช้หรือคุกคามหรือ พยายามที่จะใช้บงกชคดีอาญาที่ข้าราชการดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกของรายละเอียดทั้งสำหรับระยะยาวซึ่งอาจขยายไปถึงสามปีหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับด้วย<sup>171</sup>

<sup>171</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

สำหรับความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้นมีความคิดเกี่ยวกับเรื่อง กฎหมายและสิทธิเสรีภาพ การชุมนุมในที่สาธารณะของพม่าโดยพิจารณาตามที่ได้ค้นคว้าศึกษามาจากทั้งสื่อออนไลน์ต่าง ๆ การได้รับรู้จากข่าวสารบ้านเมืองและการได้ไปพูดคุยสัมภาษณ์จากอาจารย์ที่เป็นอดีตทนายความ ชาวพม่า (ไม่ได้รับอนุญาตให้ระบุชื่อ) ณ ศูนย์พม่าศึกษา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก จะเห็นได้ว่า พม่าเป็นประเทศที่มีหลักการ พื้นฐานมาจากความเป็นประเทศนักรบ มีประวัติศาสตร์การต่อสู้มายาวนาน มีหลายเผ่าพันธุ์ จึงเป็นเรื่องปกติของทางรัฐบาลทหารพม่าที่จะไม่ให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะแก่ประชาชนมากนัก ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพียงแก่นโยบายที่ไม่ขัดกับ “ปฏิญญาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปี ค.ศ.1966 ของสหประชาชาติ เท่านั้น เหตุการณ์การชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศพม่าที่ประจักษ์ต่อสายตาชาวโลกก็คือ “เหตุการณ์ 8888” วันที่ 8 สิงหาคม 2531 ที่ประชาชนและพระสงฆ์มาชุมนุมกว่าล้านคนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลทหารพม่าที่ปกครองประเทศมากกว่า 26 ปีซึ่งรัฐบาลได้ส่งทหาร และอาวุธครบมือและปฏิบัติการสังหารโหดใช้เวลาทั้งหมด 4 วัน มีผู้เสียชีวิตที่ทางการพม่าระบุ ประมาณ 500 คนแต่ผู้อยู่ในเหตุการณ์บอกว่า มีผู้เสียชีวิตประมาณ 10,000 คน<sup>172</sup> หรือเหตุการณ์เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม 2550 ที่พระสงฆ์และประชาชนออกมาชุมนุมประท้วงเรื่องการขึ้นราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงและรัฐบาลได้ส่งทหารออกมาจับกุมทำให้เกิดการจลาจลขึ้น<sup>173</sup> แล้วมีการล้อมปราบจน นักข่าวญี่ปุ่นเสียชีวิตนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และไม่มีความหมายควบคุมการชุมนุมหรือจัดระเบียบการชุมนุมโดยเฉพาะนั้น สร้างความขัดแย้งในสังคมพม่ามาก นอกจากสงครามระหว่าง เผ่าพันธุ์ของชนกลุ่มน้อยแล้วสงครามการเรียกร้องประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่ร้อนแรงไม่แพ้กัน การที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่ประชาชนไม่เคารพและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมและรัฐที่ ปกครองจึงเป็นสาเหตุที่เกิดความวุ่นวาย จนมีผู้กล่าวว่า “ชาวพม่าสามารถปลดปล่อยตนเองได้อย่าง มีเสรีภาพได้แค่ภายในสนามฟุตบอลเท่านั้น มีเสรีภาพที่จะตะโกนอะไรออกไปก็ได้ตามใจปรารถนา”<sup>174</sup>

<sup>172</sup> \_\_\_\_\_ “เกิดเหตุการณ์ 8888 ในพม่า” วันที่ในอดีต ค้นคืน 7 กันยายน 2554 จาก

<http://www.sanook.com>

<sup>173</sup> พรพิมล ตรีโชติ และคณะ 27 กันยายน 2550 สาเหตุการประท้วงในพม่า Berma Peach Group ฉบับที่ 1 ค้นคืน 7 กันยายน 2554 จาก <http://www.oknation.net/blog/burmaissues/2007/9/27/entry-1>

<sup>174</sup> ปิยธรรม ทรัพย์สุวรรณ ลานเสรีภาพพม่า ในสนามฟุตบอล หนังสือพิมพ์คมชัดลึก ต่างประเทศ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 18 กันยายน 2554

**ข้อมูลล่าสุดเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2554** ประธานาธิบดีเต็งเส่งของพม่าได้ลงนามรับรองกฎหมายให้ประชาชนพม่าสามารถจัดการชุมนุมหรือการประท้วงได้อย่างสันติ โดยมีข้อกำหนดดังนี้

1. ผู้ชุมนุมประท้วงต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน
2. ต้องระบุเวลา สถานที่ และเหตุผลที่ต้องจัดการชุมนุม
3. ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าว่า พวกเขาจะพูดหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอะไรในการชุมนุม รวมทั้งเส้นทางที่จะเดินขบวนหรือชุมนุม

**ข้อห้ามของกฎหมายฉบับนี้ คือ**

1. ห้ามชุมนุมหรือปิดกั้นจราจรหรือก่อความไม่สงบขณะเดินขบวน
2. ใครก็ตามที่จัดการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตอาจต้องรับโทษจำคุก
3. ใครรบกวนการชุมนุมอย่างสงบ มีโทษจำคุก 2 ปี<sup>175</sup>

ในความเห็นของผู้ศึกษานั้นขอเสนอว่า บางครั้งประเทศพม่าอาจจะมีอะไรที่แปลกๆ ไปบ้างแต่เมื่อถึงจุดหนึ่งก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงจะด้วยอะไรก็ตาม พม่าก็มีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะมาใช้บังคับแล้ว ในอนาคตหากมีการพัฒนาทางด้านการเมืองมากกว่านี้ พม่าจะมีเสถียรภาพมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์และหากสร้างความปรองดองกับชนกลุ่มน้อยได้แล้วทุกอย่างก็จะพัฒนาเป็นเงาตามตัว น่าจับตามากสำหรับประเทศพม่า โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ด้วยเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษทำให้ระบบกฎหมายมีนัยยะทางด้านความมั่นคง แล้วประเทศไทยจะออกกฎหมายการชุมนุมสาธารณะเมื่อไร เป็นเรื่องที่น่าคิดมาก

#### 4.2 ประเทศลาว

ประเทศลาวหรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ล.) เป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์เก่าแก่ร่วมสมัยกับประเทศไทย ประกอบด้วยชนชาติต่างๆ หลายเชื้อชาติ แต่ชนชาติที่ใหญ่ที่สุดคือ ชนชาตินลาว สิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ร่วมของชนชาติไท-ลาว คือภาษาที่สามารถสื่อสารเข้ากันได้โดยไม่ต้องอาศัยล่ามแปลให้ยุ่งยาก<sup>176</sup>

แต่ด้วยความขัดแย้งที่มีมาในอดีตทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง ลาว – ไทยห่างเหินกันมากจึงควรมาศึกษาว่าในเมื่ออยู่ในคาบสมุทรอินโดจีนเหมือนกัน ภาษาคคล้ายกัน หน้าตา

<sup>175</sup> \_\_\_\_\_ “เต็งเส่งเซ็นแล้ว พม่าประท้วงได้อย่างเสรี” คืบคืบวันที่ 10 มกราคม 2555 จาก

<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews>.

<sup>176</sup> สีดา สอนศรีและคณะ อ่างแล้วชิงจรรยาที่ 63 หน้า 1703

มีพรมแดนของประเทศติดกันแล้ว ในเรื่องกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น จะเหมือนหรือคล้ายกันหรือไม่ ทางด้านใด

บริบททางการเมืองของประเทศลาวนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องศึกษาเพื่อทราบ ก่อนก่อนว่า ประเทศลาวมีการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์(ทางการลาวใช้คำว่า ระบอบ ประชาธิปไตยของประชาชน) โดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นองค์กรชั้นนำประเทศ ซึ่งพรรคนี้ เริ่มมีอำนาจสูงสุดตั้งแต่ลาวเริ่มปกครองด้วยระบบสังคมนิยม เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2518 โดยมี ประธานประเทศ(ประธานาธิบดี)ปกครองมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปี และยังคงดำรงตำแหน่ง เลขาธิการใหญ่คณะบริหารงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาวอีกตำแหน่งหนึ่งนอกจากนี้ยังมี นายกรัฐมนตรีร่วมบริหารประเทศอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย<sup>177</sup>

สิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศลาวนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ของประเทศลาว ในบทที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ของพลเมือง ดังนี้

#### Chapter 4 Fundamental Rights and Obligations of Citizens

**Article 44.** Lao citizens have the right and freedom of speech, press and assembly ; and have the right to set up associations and to stage demonstrations which are not contrary to the laws.

บทที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ของพลเมือง

.....ข้อ 44 : พลเมืองลาวมีสิทธิและเสรีภาพในการพูดและการชุมนุมและมีสิทธิที่จะตั้งสมาคมและเพื่อให้ขั้นตอนการสาธิตซึ่งจะไม่ขัดกับกฎหมาย

ซึ่งก็หมายถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนลาวที่ได้รับจากรัฐบาลโดย บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่สำหรับกฎหมายลูกที่จะมาควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยตรงนั้นของประเทศไทยยังไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง เพราะหากมีการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว เกิดความวุ่นวายหรือมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น ทางประเทศไทยจะใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตราที่ 72 ดังนี้

#### Article 72. Gatherings Aimed at Causing Social Disorder

**Any person organising or participating in the gathering of groups of persons to conduct protest marches, demonstrations and others with the intention of causing social disorder, shall, where such action causes damage to the society, be punished**

<sup>177</sup>

“การเมือง” ลาวสมัยศักดินา คั่นคืน 7 กันยายน 2554 จาก <http://th.wikipedia.org>

by one to five years of imprisonment and shall be fined from 200,000 Kip to 50,000,000 Kip. Any attempt to commit such an offence shall also be punished

ประมวลกฎหมายอาญาของลาว บทความที่ 72 เรื่อง การชุมนุมที่มุ่งก่อให้เกิดความผิดปกติของสังคม

“บุคคลใดจัดการหรือเข้าร่วมและรวบรวมกลุ่มคนเพื่อเข้าชุมนุมเดินขบวนประท้วงและอื่น ๆ ที่มีเจตนาในการก่อให้เกิดความผิดปกติของสังคม ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมมีความผิดต้องระวางโทษจำคุก 1 – 5 ปีและถูกปรับ 200,000 กีบ – 50,000,000 กีบและผู้ที่มีความพยายามจะกระทำการดังกล่าวเป็นความผิดและต้องถูกลงโทษ”<sup>178</sup>

“จากการสอบถามและค้นคว้าในเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศลาวมีผู้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

อาจารย์พิมพ์ พิระเทพ อาจารย์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว ขณะนี้ศึกษาในระดับปริญญาเอกด้านสังคมศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมในประเทศลาวว่า “สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศลาวนั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่สิทธิจริงๆ นั้นยังมีให้ออกาสประชาชนในการที่จะมีสิทธิดังกล่าว เพราะการปกครองของประเทศลาวเป็นระบบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์กลางไว้ที่พรรคเดียว แต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านก็จะมีตัวแทนของพรรคไว้ดูแลเวลาที่ประชาชนเกิดการรวมตัวกัน กฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมไม่มีบัญญัติไว้ แต่มีเป็นข้อห้ามในกฎหมายอาญา มาตราที่ 72 เกี่ยวกับเรื่องการห้ามความปั่นป่วนหรือความเสียหายแก่สังคม”<sup>179</sup>

นอกจากนี้ข่าวสารการใช้สิทธิเสรีภาพที่ออกมาจากประเทศลาวนั้นถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจากประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ด้วยการควบคุมการใช้สิทธิของประชาชนค่อนข้างที่จะเข้มงวดทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าทางการลาวได้ดำเนินมาตรการตรวจตราและควบคุมทุกความเคลื่อนไหวในสังคมลาวอย่างใกล้ชิดในทุกระดับทั่วประเทศอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในโอกาสที่ได้มีการจัดงานสำคัญต่างๆ เช่น การเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ครั้งที่ 25 ใน

<sup>178</sup> The President of the Lao People's Democratic Republic (2001) *the Penal Law Article 72. Gatherings*

*Aimed at Causing Social Disorder.* Retrieved September 11, 2011 From :

<http://vientiane.thaiembassy.org/vientiane/th/index.php>

<sup>179</sup> พิมพ์ พิระเทพ “เสรีภาพในลาว” นักศึกษาปริญญาเอก ด้านสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สัมภาษณ์โดย นายกชกร เขียวอรุณ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สัมภาษณ์ ทางโทรศัพท์ หมายเลข 084-6869645



ปลายปี 2009 และการจัดงานเฉลิมฉลองการสถาปนานครเวียงจันทน์ครบรอบ 450 ปีอย่างยิ่งใหญ่ เมื่อปลายปี 2010 นั้น พรรคฯ ก็ได้สั่งการให้มีการจัดเวรยามเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตามหมู่บ้านต่างๆ ตลอด 24 ชั่วโมงอีกด้วย

นายทองบัน แสงอาพอน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันความสงบภายในของลาว แถลงยืนยันว่ากระทรวงป้องกันความสงบเรียบร้อยภายในของลาวนั้น ได้วางคาคาหมายในการปฏิบัติการระบบทบทวนไว้ 4 ด้านด้วยกัน กล่าวคือการรับประกันในการรักษาความมั่นคงทางการเมืองให้ได้ การรับประกันถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การเสริมสร้างกำลังป้องกันความสงบให้มีประสิทธิภาพ และการเสริมสร้างด้านพลาธิการให้แก่กำลังป้องกันความสงบให้ได้อย่างครบถ้วน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองแห่งชาตินั้น ถือเป็นคาคาหมายที่มีความสำคัญที่สุด นั่นก็คือการสกัดกั้นและการป้องกัน ไม่ให้มีการเคลื่อนไหวที่มีเป้าหมายเพื่อการชุมนุมประท้วงทางการเมืองเกิดขึ้นในลาวอย่างเด็ด ดังที่ ทองบัน ได้ประกาศเน้นย้ำโดยผ่านทางวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติลาว เมื่อไม่นานมานี้ว่า “คาคาหมายที่ 1 ก็แม่นสืบต่อเส็ดให้สภาพการณ์มีความสงบและมีความมั่นคงทางการเมือง รับประกันให้มีหน่อแห่งหรือเหตุการณ์ที่พัวพันถึงการเมือง เช่นการประท้วง การลุกฮือ และการเรียกร้องต่างๆนั้น บ่ให้เกิดขึ้นในประเทศของพวกเธออย่างเด็ดขาด” ก็คือการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญการปกครองที่ได้มีการประกาศบังคับใช้นับตั้งแต่ปี 1991 เป็นต้นมาว่า “พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นเพียงพรรคการเมืองเดียวที่ชี้นำการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตุลาการและอำนาจบริหารในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ซึ่งก็หมายความว่า “การห้ามมีการประท้วงหรือลุกฮือทางการเมืองโดยเด็ดขาด” นั่นก็คืออำนาจที่ 4 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองของลาวนั่นเอง<sup>180</sup>

นอกจากนี้ในเดือนตุลาคม ปี 1999 กลุ่มอาจารย์ นักศึกษา และข้าราชการจำนวนหนึ่งได้วางแผนการจัดการเดินขบวนเพื่อประท้วงรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย แต่แผนการได้รั่วไหลและกลุ่มวางแผนจะเดินขบวนได้ถูกจับกุมเสียก่อน การวางแผนเดินขบวนในครั้งนี้เป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี<sup>181</sup>

<sup>180</sup> ทรงฤทธิ์ โพนเงิน “พรรคประชาชนปฏิวัติลาว : ผู้นำพาที่ฉลาดสองไส้ (1)” คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก

<http://www.oknation.net>

<sup>181</sup> สีดา สอนศรีและคณะ อ่างแล้วเชิงจรรรถที่ 63 หน้า 722

เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศลาวนั้น ผู้ศึกษามีความคิดเห็นด้วยความเคารพและระมัดระวังอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องของประเทศลาวด้วยเป็นประเทศที่มีความผูกพันกับประเทศไทยมาช้านานก่อนที่จะเกิดการแบ่งเส้นเขตแดนของรัฐต่างๆ โดยกลุ่มประเทศมหาอำนาจนักล่าอาณานิคม และบาดแผลจากสงครามเย็นที่ไทยได้ส่งทหารเข้าไปรบในลาวและทำให้มีการห่างเหินกันและเกิดจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายในของประเทศลาวด้วย เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในประเทศลาวด้วยที่ประเทศลาวยังไม่สงบนักเพราะยังมีการปราบปรามพวกที่ต่อต้านรัฐบาลอยู่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลของลาวต้องควบคุมดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนอย่างเข้มงวด จึงสรุปได้เลยว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนของลาวนั้น มีไว้ให้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น การปฏิบัติที่แท้จริงนั้น ไม่มีเลยจนถึงขั้นเรียกว่าลิดรอนสิทธิเสรีภาพกันอย่างจริงจังและชัดเจนเลยทีเดียว

### 4.3 ประเทศมาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่ติดกับประเทศไทยด้านใต้ มีประชากรร้อยละ 55 เปอร์เซนต์ที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์มลายูหรือชาวมลายู ร้อยละ 30 เป็นอินเดีย นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 60.4 พุทธร้อยละ 19.2 คริสต์ร้อยละ 11.6 ฮินดูร้อยละ 6.3 อื่นๆ ร้อยละ 2.5 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

พิจารณาจากข้อมูลเบื้องต้นแล้วไม่น่ามีปัญหาทางด้านเชื้อชาติ แต่ปรากฏว่า แกนนำรัฐบาลอย่างพรรคอัมโน (UMNO) นั้นได้ส่งเสริมความเป็นชาตินิยมผ่านทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ปกป้องและส่งเสริมความเป็น “ภูมิบุตร” (Bumiputear/son of the soil) ด้วยการกำหนดไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตราที่ 153

เพื่อรักษาสิทธิพิเศษของชาวมลายูในการทำมาหากิน การรับราชการและการเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย<sup>182</sup> นั่นคือจุดเริ่มต้นของสิทธิเสรีภาพหรือความไม่เสมอภาคของประชาชนชาวมลายู

สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวมลายูนั้นมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ (LAWS OF MALYSIA FEDERAL CONSTITUTION) ซึ่งบัญญัติไว้ในเรื่อง บทที่ 2 เสรีภาพพื้นฐาน (PART II) FUNDAMENTAL LIBERTIES ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

LAWS OF MALYSIA FEDERAL CONSTITUTION PART II FUNDAMENTAL LIBERTIES  
.....10. Freedom of speech, assembly and association

สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซียได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการพูดการชุมนุมและสมาคมไว้ในข้อที่ 10 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

<sup>182</sup> สีด้า สอนศรีและคณะ อ่างแก้วชิงอรุณที่ 63 หน้า 189-190

**10. (1) Subject to Clauses (2), (3) and (4)—**

- (a) every citizen has the right to freedom of speech and expression;
- (b) all citizens have the right to assemble peaceably and without arms;
- (c) all citizens have the right to form associations.

**(2) Parliament may by law impose—**

(a) on the rights conferred by paragraph (a) of Clause (1), such restrictions as it deems necessary or expedient in the interest of the security of the Federation or any part thereof, friendly relations with other countries, public order or morality and restrictions designed to protect the privileges of Parliament or of any Legislative Assembly or to provide against contempt of court, defamation, or incitement to any offence;

(b) on the right conferred by paragraph (b) of Clause (1), such restrictions as it deems necessary or expedient in the interest of the security of the Federation or any part thereof or public order;

(c) on the right conferred by paragraph (c) of Clause (1), such restrictions as it deems necessary or expedient in the interest of the security of the Federation or any part thereof, public order or morality.

(3) Restrictions on the right to form associations conferred by paragraph (c) of Clause (1) may also be imposed by any law relating to labour or education.

(4) In imposing restrictions in the interest of the security of the Federation or any part thereof or public order under Clause (2)(a), Parliament may pass law prohibiting the questioning of any matter, right, status, position, privilege, sovereignty or prerogative established or protected by the provisions of Part III,

Article 152, 153 or 181 otherwise than in relation to the implementation thereof as may be specified in such law.<sup>183</sup>

ซึ่งหมายความว่า...10 (1) ภายใต้ข้อ (2), (3) และ (4) ของพระราชบัญญัตินี้

- (ก) พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก
- (ข) ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- (ค) ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะรวมเป็นสมาคม

<sup>183</sup> LАWNET PERCETAKAN NASIONAL MALAYSIA BERHAD "LAW OF MALAYSIA FEDERAL

## (2) รัฐสภาอาจจะตามที่กฎหมายกำหนด –

(ก) เกี่ยวกับสิทธิตามความในวรรค (ก) ของข้อ (1) ข้อ จำกัด ดังกล่าว ตนเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรในความสนใจของการรักษาความปลอดภัยที่สหพันธรัฐหรือส่วนหนึ่งส่วนใด ๆ ความสัมพันธ์ฉันมิตรกับประเทศอื่น ๆ เพื่อสาธารณะหรือศีลธรรมอันดีและข้อ จำกัด การออกแบบมาเพื่อปกป้องสิทธิ์ของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติใด ๆ หรือให้กับดุลยของศาลหมิ่นประมาทหรือช่วยให้กระทำผิดกฎหมายใด ๆ

(ข) เกี่ยวกับสิทธิตามความในวรรค (ข) ของข้อ (1), ข้อ จำกัด ดังกล่าวตนเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรในความสนใจของการรักษาความปลอดภัยที่สหพันธรัฐหรือส่วนหนึ่งส่วนใดหรือคำสั่งของรัฐ.....

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซียได้ให้สิทธิเสรีภาพอย่างมากในการชุมนุมในที่สาธารณะ ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อต่างๆ อย่างในกรณีของอดีตรองนายกฯและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนายอันวาร์ อิบราฮิม สมัยนายกรัฐมนตรีมหากฎ มุฮัมหมัดที่มีเรื่องขัดแย้งกัน จนเรื่องบานปลายไปสู่การชุมนุมประท้วงและเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง ผลของการชุมนุมครั้งนั้นทำให้นายอันวาร์ อิบราฮิมถูกจับกุมด้วยข้อหาทุจริตคอร์รัปชันและมีพฤติกรรมร่วมกันร่วมเพศตามกฎหมายความมั่นคงภายใน (Malaysia's Internal Security Act - ISA)<sup>184</sup>

(ดูในภาคผนวก)ซึ่งมาเลเซียใช้เป็นกฎหมายควบคุมและจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะนั่นเอง

(Malaysia's Internal Security Act - ISA) หรือกฎหมายความมั่นคงภายในของมาเลเซียที่มีนักวิชาการต่อต้านและให้ยกเลิกกันมากนี้ที่มาตั้งแต่สมัยยุคสงครามเย็นเพราะกฎหมายดังกล่าวเป็นผลผลิตโดยตรงของการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา<sup>185</sup> แม้ว่าสงครามคอมมิวนิสต์มาเลเซียจะสิ้นสุดลงจากการเจรจาสันติภาพขนาดใหญ่(The Haadyai Peace Accord) เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2532 ส่งผลให้สงครามสิ้นสุดอย่างสิ้นเชิง เมื่อเดือนสิงหาคม 2535 ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้ว กฎหมายความมั่นคงภายในของมาเลเซียก็ต้องสิ้นสุดลงไปด้วย กลับกลายเป็นว่ารัฐบาลมาเลเซียใช้กฎหมาย (ISA) ดังกล่าวเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจำกัดฝั่งตรงข้ามในทางการเมือง เห็นได้ชัดว่าหลังจากเหตุการณ์ 9/11 รัฐบาลมาเลเซียใช้กฎหมาย (ISA) จัดการกับการชุมนุมของขบวนการนักศึกษาหรือใช้ในการควบคุมสื่อมวลชน โดยเฉพาะการใช้กฎหมายดังกล่าว

<sup>184</sup> Internal Security Act (malaysia) (2544) Retrieved From : [www.anfrel.org/mission\\_data/ISA%20-%20Malaysia.pdf](http://www.anfrel.org/mission_data/ISA%20-%20Malaysia.pdf) -

<sup>185</sup> สุรชาติ บำรุงสุข “กฎหมายความมั่นคงเพื่อความมั่นคงของคนบางคน” บทเรียนจากมาเลเซีย:กฎหมายความมั่นคงกับปัญหาสิทธิมนุษยชน คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://61.47.2.69/-midnight/midnight2544/>

ใน “ยุทธการลาดัง” (Operation Lalang) ในวันที่ 27 ตุลาคม 2530 เห็นได้ชัดผู้ถูกจับกุมส่วนใหญ่จำนวน 65 คนนั้นเป็นนักการเมืองฝ่ายค้าน ผู้นำเยาวชน นักศึกษา นักธุรกิจ นักเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเป็นต้น<sup>186</sup>

### อำนาจพิเศษของกฎหมายความมั่นคงภายในมาเลเซีย (Malaysia's Internal Security Act - ISA)

ดังที่ทราบกันว่า กฎหมายความมั่นคงภายในของมาเลเซียมีความเข้มงวดอย่างมาก และยังให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมากด้วยเช่นกัน สิทธิพิเศษ 3 ประการได้แก่

1. การคุมขังโดยปราศจากการไต่สวน
2. การคุมขังโดยไม่จำกัดเวลาและปราศจากการไต่สวนอย่างเปิดเผย
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า บุคคลที่ถูกจับกุมคุมขังได้

กระทำผิดตามข้อกล่าวหา<sup>187</sup>

ข้อมูลล่าสุดเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 มาเลเซียได้ออกกฎหมายการชุมนุมอย่างสงบเพื่อจัดระเบียบผู้ประท้วง แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่บีบ บังคับ เพราะไม่สามารถออกกฎหมายชุมนุมในที่สาธารณะได้นั้นเอง และต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะจัดการชุมนุม ล่วงหน้า 30 วัน และผู้ชุมนุมต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 15 ปี ห้ามรวมตัวใกล้กับสถานศึกษา โรงพยาบาล และศาสนสถาน ผู้ฝ่าฝืนอาจโดนปรับเงินถึง 20,000 ริงกิตหรือ 200,000 บาทเลยทีเดียว<sup>188</sup>

#### 4.4 ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ปลายแหลมสุดของมาลายูอยู่ทางใต้มาเลเซีย โดยมีช่องแคบยะโฮร์ขวางกั้น เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางการค้าและยุทธศาสตร์อย่างยิ่งจึงเป็นที่หมายปองของมหาอำนาจและมีข้อจำกัดทางด้านประชากร อีกทั้งเป็นพหุสังคมมีประชากรหลายเชื้อชาติอาศัยอยู่ร่วมกัน และในทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลสิงคโปร์จึงเริ่มใช้นโยบายการสร้างสมดุลระหว่างกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ โดยสนับสนุนให้แต่ละกลุ่มจัดตั้งสมาคมหรือรวมกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองนับว่าเป็นการให้สิทธิเสรีภาพการรวมกลุ่มและสมาคมอย่างยิ่ง<sup>189</sup>

<sup>186</sup> สุรชาติ บำรุงสุข เฟิ่งอ้าง

<sup>187</sup> สุรชาติ บำรุงสุข เฟิ่งอ้าง

<sup>188</sup> \_\_\_\_\_ “มาเลเซียออกกฎหมาย ชุมนุมอย่างสงบ หวังจัดระเบียบผู้ประท้วงหัวรุนแรงชุมนุมใหญ่อีกรอบ”

ค้นคืนวันที่ 10 มกราคม 2555 จาก [www.mtichon.co.th](http://www.mtichon.co.th)

<sup>189</sup> สีดา สอนศรี และคณะ อ่างแก้ว เจริญรอดที่ 63 หน้า 256



อาจสรุปได้ว่าสิงคโปร์มีระบบการเมืองการปกครองที่ที่มั่นคงมีเสถียรภาพ มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพ มีคณะรัฐมนตรีและระบบราชการที่เน้นหนักเรื่องคุณธรรมนิยม มีระบบกฎหมายและระบบศาลที่ที่รับผิดชอบและดำเนินการอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามการที่การเมืองสิงคโปร์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวคือ “พรรคกิจประชา” ทำให้บางครั้งรัฐบาลใช้มาตรการเข้มงวดในการควบคุมการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการเป็นอิสระของประชาชนและสื่อมวลชนและนักการเมืองฝ่ายค้าน โดยใช้ระบบศาลในการฟ้องร้องคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยฝ่ายต่อต้านรัฐบาลและเป็นฝ่ายชนะคดีเสมอๆ จนมีนักวิชาการวิจารณ์เรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ<sup>190</sup>

เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนชาวสิงคโปร์นั้นหลังจากที่กล่าวมาแล้วว่ามีปมหลังอย่างไรบ้าง ต้องมาศึกษาว่า ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไว้และสำคัญยังมีกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบและควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนอีกด้วย

สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศสิงคโปร์ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดที่ 6 เรื่องเสรีภาพพื้นฐาน ดังนี้

#### **PART IV FUNDAMENTAL LIBERTIES**

##### **Freedom of speech, assembly and association**

##### **14. —(1) Subject to clauses (2) and (3) —**

(a) every citizen of Singapore has the right to freedom of speech and expression;

(b) all citizens of Singapore have the right to assemble peaceably and without arms; and

(c) all citizens of Singapore have the right to form associations.

##### **(2) Parliament may by law impose —**

(a) on the rights conferred by clause (1) (a), such restrictions as it considers necessary or expedient in the interest of the security of Singapore or any part thereof, friendly relations with other countries, public order or morality and restrictions designed to protect the privileges of Parliament or to provide against contempt of court, defamation or incitement to any offence;

<sup>190</sup> สีดดา สอนศรี เพิ่งอ้าง หน้า 262

(b) on the right conferred by clause (1) (b), such restrictions as it considers necessary or expedient in the interest of the security of Singapore or any part thereof or public order; and

(c) on the right conferred by clause (1) (c), such restrictions as it considers necessary or expedient in the interest of the security of Singapore or any part thereof, public order or morality.

(3) Restrictions on the right to form associations conferred by clause (1) (c) may also be imposed by any law relating to labour or education.<sup>191</sup>

ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

**บทที่ 6 เสรีภาพขั้นพื้นฐาน**

**เสรีภาพในการพูดและการชุมนุมและการสมาคม**

ข้อที่ 14 ภายใต้คำสั่งที่ (2) และ (3) .....

(ก) พลเมืองสิงคโปร์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก

(ข) ประชาชนสิงคโปร์ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

(ค) ประชาชนสิงคโปร์มีสิทธิที่จะรวมตัวกันเป็นสมาคม.....

จะเห็นได้ว่าการบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของทุกประเทศ จะออกมาในรูปแบบเดียวกันเพราะต่างก็ต้องอิงปฏิญญาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 มาเป็นพื้นฐานด้วยกันทั้งนั้น

สำหรับประเทศสิงคโปร์แล้วการจัดการกับปัญหาการชุมนุมนั้นไม่เป็นปัญหาด้วย มีกฎหมายที่ใช้จัดการเรื่องการชุมนุมอยู่แล้ว ดังนี้

**Public Order Act 2009**<sup>192</sup>

มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อควบคุมการชุมนุม (assembly) และการเดินขบวน (processions) ในที่

สาธารณะ

<sup>191</sup> Part 6 FUNDAMENTAL LIBERTIES (2554) "CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE"

Retrieved September 11, 2011 From: <http://www.google.com>

<sup>192</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1 หน้า 51-59

(2) เพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมสำคัญ (special event) ในประเทศสิงคโปร์ เช่น การประชุมนานาชาติ การจัดงานทั่วไป หรือจัดการแสดง โดยการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณพื้นที่จัดงานสำคัญและคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลที่เข้าร่วมงานสำคัญนั้น

(3) เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนกฎหมายอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่สาธารณะทั่วไปในการนี้ Public Order Act 2009 วางหลักในการควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบโดยแตกต่างจากหลักการของ Public Order (Preservation) Act 1958 โดยกำหนดให้การชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายทุกกรณี ในกรณีที่มีการชุมนุมหรือเดินขบวนในสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้บัญชาการตำรวจตาม Police Force Act หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจจะมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้ทันทีนอกจากนี้มาตรา 2 ของ Public Order Act ได้ปรับปรุงนิยามคำว่า การชุมนุมการเดินขบวน และพื้นที่สาธารณะใหม่ ไว้กว้างมากโดย “การชุมนุม” (Assembly) หมายถึงการรวมกลุ่ม (gathering) หรือการพบปะ (meeting) ของบุคคล ไม่ว่าจะมียาจำนวนเท่าใด และไม่ต้องคำนึงว่าจะมีการพูด การบรรยาย การอภิปรายในการรวมกลุ่มหรือการพบปะนั้นหรือไม่ หากว่าการรวมกลุ่มหรือการพบปะนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงการสนับสนุนหรือต่อต้านทัศนคติหรือการกระทำของบุคคลกลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลใดๆ ซึ่งรวมถึงรัฐบาลต่างประเทศ หรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องใดๆ หรือเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์ใดๆ ดังนั้น การรวมกลุ่มหรือพบปะไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดๆ ถือเป็นการชุมนุมตาม Public Order Act 2009 ทั้งสิ้น และที่น่าสนใจคือ กฎหมายกำหนดว่าการชุมนุมหมายความว่ารวมถึงการอภิปรายโดยคนๆ เดียวด้วย ขณะที่กฎหมายเก่ากำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมขั้นต่ำไว้ว่าต้องมีผู้ชุมนุมอย่างน้อย 5 คน ส่วน “การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public assembly) มาตรา 2 ก็ได้จำกัดเฉพาะการใช้ที่สาธารณะเป็นที่ชุมนุม แต่ให้หมายความรวมถึงสถานที่ใดๆ ที่ปกติเปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ด้วย จึงหมายความว่ารวมถึงการชุมนุม แต่ให้หมายความรวมถึงสถานที่ใดๆ ที่ปกติเปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ด้วย จึงหมายความว่ารวมถึงการชุมนุมในที่เอกชนบางแห่งด้วย เช่น โรงแรม โรงภาพยนตร์ ศูนย์การค้า สนามกีฬา เป็นต้น สำหรับ “การเดินขบวน” (Procession) ก็หมายความว่ารวมถึงการเดินหรือการเดินแถวของบุคคลจากที่ชุมนุมเพื่อแสดงการสนับสนุนการสนับสนุนหรือต่อการทัศนคติหรือการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐบาล หรือเพื่อเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์เรื่อง หรือเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์ และการเดินขบวนของคนๆ เดียว (a march by a person alone) ด้วย

### 1. เงื่อนไขและขั้นตอนในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ

ตามมาตรา 5 แห่ง Public Order Act 2009 วางหลักทั่วไปในการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะว่าต้องไม่จัดขึ้นในบริเวณที่เป็นเขตต้องห้ามตามคำสั่งของรัฐมนตรี

ผู้รักษาการตามกฎหมายที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งต้องแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะต่อผู้บัญชาการตำรวจก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน และต้องได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องแจ้งความประสงค์ล่วงหน้าตามแบบและระยะเวลาที่ผู้บัญชาการตำรวจกำหนด แต่ผู้บัญชาการตำรวจอาจรับหนังสือแจ้งที่ยื่นภายหลังจากระยะเวลาที่กำหนดได้หากเห็นว่ามีเหตุผลจำเป็นที่ทำให้ผู้จัดไม่อาจแจ้งความประสงค์ล่วงหน้าตามระยะเวลาที่กำหนดได้ (มาตรา 6) โดยหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวจะต้องมีรายงานดังต่อไปนี้

1. สถานที่ วัน และเวลาที่จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนพร้อมทั้งประมาณเวลาที่จะเลิกการชุมนุมหรือเดินขบวน
2. ในกรณีที่เป็นการเดินทาง จะต้องแจ้งถึงเส้นทางที่จะใช้เดินขบวนพร้อมทั้งจุดหยุดพักและประมาณเวลาหยุดอยู่ที่จุดดังกล่าว
3. จำนวนคนที่คาดว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวน
4. วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือการเดินขบวน
5. ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนหรือผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมหรือเดินขบวน
6. ข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือการเดินขบวนตามที่ผู้บัญชาการตำรวจ กำหนดเมื่อได้รับการแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้ แต่การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะในกรณีตามมาตรา 7 (2) ดังต่อไปนี้ ผู้บัญชาการตำรวจจะอนุญาตมิได้
  7. การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรืออาจทำให้ทรัพย์สินสาธารณะหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลเสียหาย
  8. การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะอาจเป็นการรบกวน (nuisance) บุคคลอื่นใด
  9. การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะอาจกีดขวางการจราจร
  10. การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะอาจทำให้เกิดความเสียด้านความปลอดภัยแก่บุคคลใด (safety of person in jeopardy)
  11. การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะอาจเป็นการกระทบกระเทือนความรู้สึกหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังหรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคมไป
  12. การชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะอาจเป็นการยกย่องการกระทำหรือการเตรียมการก่อการร้ายหรือกระทำความผิดอาญาหรืออาจเป็นการส่งเสริมให้ประชาชน

กระทำการหรือเตรียมการกระทำการที่เป็นการก่อการร้ายหรือกระทำความผิดอาญาในกรณี  
เห็นสมควรอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะผู้บัญชาการตำรวจจะออก  
ใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต โดยในการออกใบอนุญาตนั้น ผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจตามมาตรา  
8 (3) ที่จะกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะดังต่อไปนี้

1. จำนวนคนที่จะเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวน
2. จำนวนและขนาดของป้ายต่างๆ ที่ใช้ในการชุมนุมหรือการเดินขบวน
3. จำนวนของผู้รักษาความปลอดภัย (marshals and security officers)

ที่ต้องจัดให้มีเพื่อการรักษาความสงบหรือความปลอดภัยตลอดเวลาที่ชุมนุมหรือเดินขบวน

4. สถานที่ที่จะให้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนหรือสถานที่ต้องห้ามใน  
ระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวน มาตรา 8 แห่ง Public Order Act 2009 กำหนดหน้าที่ของผู้ได้รับ  
ใบอนุญาตไว้ด้วยว่า ผู้ได้รับอนุญาตต้องอยู่ร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนตลอดระยะเวลาการ  
ชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น หากคนไม่สามารถอยู่ได้ตลอดเวลาแล้ว ต้องมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้  
หนึ่งผู้ใดอยู่ร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นแทน อีก  
ทั้งการชุมนุมนั้นต้องรักษาความสงบและความปลอดภัยต่อสาธารณะไว้ตลอดการชุมนุมหรือการ  
เดินขบวนด้วยในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจไม่ออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือกำหนด  
เงื่อนไขพิเศษสำหรับการชุมนุมหรือเดินขบวน ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจ  
อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งของผู้  
บัญชาการตำรวจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ รัฐมนตรีอาจยก ยื่น แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือขอให้ผู้  
บัญชาการตำรวจทบทวนคำสั่งได้ (มาตรา 11)

สำหรับการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่  
ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตนั้น มาตรา 16 แห่ง Public Order Act 2009 กำหนดให้  
ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน (organiser) มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 SG\$  
ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวน มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 3,000 SG\$  
นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษหนักขึ้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน  
ซึ่งกระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นปรับไม่เกิน 10,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน  
หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งกระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นปรับไม่  
เกิน 5,000 SG\$



## 2. พื้นที่การชุมนุมหรือการเดินขบวน

Public Order Act 2009 ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง (order) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดภายในประเทศสิงคโปร์เป็นเขตต้องห้ามมิให้ชุมนุมหรือเดินขบวน (prohibited areas) และเขตเสรี (unrestricted areas)

### 2.1 เขตต้องห้าม (Prohibited areas)

มาตรา 12 แห่ง Public Order Act 2009 ได้กำหนดให้รัฐมนตรี มีอำนาจออกคำสั่ง กำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นเขตต้องห้ามมิให้ชุมนุมหรือเดินขบวนได้ หากเห็นว่าการห้ามนั้นจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามนี้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และรัฐมนตรีจะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวต่อรัฐสภาทันทีที่ประกาศด้วย คำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามนี้อาจห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนเฉพาะบางลักษณะก็ได้

เมื่อประกาศแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะมีผลเป็นการยกเลิกใบอนุญาตให้ชุมนุมหรือเดินขบวนภายในพื้นที่เขตต้องห้ามที่ได้ออกไปแล้วด้วย

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งกำหนดเขตต้องห้าม ถ้าเป็นผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และในกรณีที่เป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนแล้วจะต้องรับโทษปรับไม่เกิน 5,000 SG\$ (มาตรา 14)

อนึ่ง Public Order Act 2009 มิได้กำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องกำหนดระยะเวลาใช้บังคับไว้ในคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามแต่อย่างใด แต่ในขณะเดียวกันก็มิได้ห้ามมิให้รัฐมนตรีกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับไว้ในคำสั่ง คำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามจึงมีผลจนกว่าจะมีการยกเลิกตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งหรือจนกว่ารัฐมนตรีจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามนั้น

### 2.2 เขตเสรี (Unrestricted areas)

มาตรา 14 แห่ง Public Order Act 2009 ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกคำสั่ง (Order) กำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตเสรี (unrestricted areas) สำหรับการชุมนุมหรือการเดินขบวนด้วยเช่นเดียวกัน โดยเมื่อคำสั่งได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลให้ประชาชนสามารถที่จะจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนภายในเขตเสรีได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า และได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจก่อน

คำสั่งกำหนดเขตเสรีจะแตกต่างกับคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามที่จะมีการกำหนดระยะเวลามีผลของคำสั่งไว้อย่างชัดเจนด้วย (มาตรา 14 (2) (b) นอกจากนั้น คำสั่งกำหนดเขตเสรีจะประกอบด้วยแผนที่และเงื่อนไขในการชุมนุมหรือการเดินขบวน ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 14 (3)) อันเป็นอัตราโทษเทียบเท่ากับกรณีผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนในเขตต้องห้ามตามมาตรา 15

### 3. การกำกับดูแลงานสำคัญ (Special event)

โดยที่วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของ Public Order Act 2009 ได้แก่การกำหนดมาตรการรองรับกรณีที่มีการจัดงานสำคัญ (special event) ภายในสิงคโปร์ เนื่องจากสิงคโปร์ตั้งเป้าหมายให้เป็นศูนย์การประชุมนานาชาติ (Conference Hub) แห่งเอเชีย จึงต้องมีมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อรองรับวิสัยทัศน์ดังกล่าวด้วย เนื่องจากการประชุมอาจมีทั้งผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านการประชุมมาชุมนุมหรือเดินขบวนอยู่เสมอ

สำหรับการกำหนดว่างานใดจะเป็นงานสำคัญตาม Public Order Act 2009 มาตรา 21 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายโดยพิจารณาจากลักษณะของงาน จำนวนและประเภทของผู้ร่วมงาน และข้อผูกพันของสิงคโปร์ในการจัดงาน

หากรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องประกาศให้งานดังกล่าวเป็นงานสำคัญเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบและคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมงานหรือบุคคลใดๆ หรือเพื่อป้องกันมิให้งานสำคัญนั้นจะต้องล้มเลิกแล้ว รัฐมนตรีสามารถประกาศให้งานดังกล่าวเป็นงานสำคัญตาม Public Order Act 2009 ได้ ทั้งนี้ ประกาศกำหนดงานสำคัญของรัฐมนตรีนั้นต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดของงาน ระยะเวลาและสถานที่จัดงาน โดยรัฐมนตรีจะกำหนดระยะเวลาที่มีผลใช้บังคับของประกาศดังกล่าวได้ไม่เกิน 3 ปี นับจากวันที่มีประกาศ และภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ มีประกาศ รัฐมนตรีจะต้องโฆษณาประกาศดังกล่าวให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งลงประกาศราชกิจจานุเบกษา

เมื่อประกาศกำหนดงานสำคัญมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 22 ที่จะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดงานสำคัญ ดังต่อไปนี้

- กำหนดให้บุคคลที่จะเข้าไปภายในพื้นที่จัดงานสำคัญจะต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายตรวจค้นสิ่งของส่วนบุคคลเมื่อได้รับการร้องขอ
- กำหนดสิ่งของต้องห้ามที่มีให้นำเข้าไปภายในพื้นที่จัดงานสำคัญ
- กำหนดให้บุคคลที่เข้าไปในพื้นที่จัดงานสำคัญจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายที่เกี่ยวกับการเข้าไปและอยู่ภายในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว
  - กำหนดเงื่อนไขอื่นใดเกี่ยวกับการเข้าไปในพื้นที่จัดงานพิเศษ
  - พื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 24 – 29 แห่ง Public Order Act 2009 อันได้แก่ อำนาจในการตรวจค้นสิ่งของส่วนบุคคล (มาตรา 24) อำนาจในการตรวจค้นตัวบุคคล (มาตรา 25) อำนาจในการยึดสิ่งของต้องห้าม (มาตรา

26) อำนาจในการจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยก่อนเข้าไปภายในงานสำคัญ (มาตรา 27) อำนาจในการสอบถามชื่อและเหตุผลของผู้ที่จะเข้าไปในงานสำคัญ (มาตรา 28) อำนาจในการปฏิเสธมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปภายในงาน (มาตรา 29) นอกจากนี้ Public Order Act 2009 ยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้จำหน่ายบัตรเข้างานสำคัญมีหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะแจ้งให้ผู้เข้าร่วมงานสำคัญถึงประกาศกำหนดให้งานดังกล่าวเป็นงานสำคัญและเงื่อนไขตามประกาศของผู้บัญชาการตำรวจ (มาตรา 23) อีกทั้งยังให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจในการสั่งผู้จัดงานสำคัญดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย (มาตรา 30)

- ให้เปลี่ยนแปลง ทำลาย หรือย้ายประตู ทางออก หรือทางผ่านภายในพื้นที่จัดงานสำคัญ
- ให้เปิดทาง บันได สะพาน ทางเข้า ทางออก หรือทางผ่านภายในพื้นที่จัดงานสำคัญ
- ให้ขนย้ายยานพาหนะออกจากพื้นที่จัดงานสำคัญหรือกำหนดการเคลื่อนย้ายยานพาหนะภายในเขตพื้นที่จัดงานสำคัญ
- ให้อำนวยความสะดวก ยินยอม เปิดให้บริการ หรือกำหนดลำดับการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใดๆ แก่ประชาชนภายในเขตพื้นที่จัดงานสำคัญ
- ให้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนภายในเขตพื้นที่จัดงานสำคัญ

ในกรณีที่ผู้จัดงานสำคัญไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจดังกล่าวข้างต้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน และต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันในอัตราวันละ 1,000 SG\$ ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งนั้นด้วย

#### 4. อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย

อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะเป็นไปตาม Part IV ของ Public Order Act 2009 ซึ่งมาตรา 34 บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้อำนาจตามส่วนนี้ภายในสถานที่สาธารณะทั้งหมดและสถานที่อื่นใดตามที่มีประกาศกำหนดซึ่งรวมถึงเขตพื้นที่ต้องห้าม และพื้นที่จัดงานสำคัญ แต่ไม่ครอบคลุมการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมายในที่สาธารณะ อันได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจหรือการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในเขตเสรีตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ อำนาจทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยประกอบด้วย

### 1.1 อำนาจควบคุมดูแลพฤติกรรมของผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าบุคคลใดขัดขวางการประกอบธุรกิจหรือการค้าโดยกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ หรือแสดงอาการข่มขู่หรือหยาบคายต่อผู้ที่เข้าออกสถานที่ หรือแสดงพฤติกรรมอันเป็นการก่อกวน หรือกระทำความผิดทางอาญาหรือมีพฤติกรรมที่สื่อว่าอาจมีการกระทำความผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ Sergeant ขึ้นไปสามารถสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดๆ ได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 36 (1)) แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่ออกคำสั่งใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่จะชุมนุมโดยสงบเว้นแต่ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งรวมถึงสิทธิในการเข้าออกสถานที่ และประกอบธุรกิจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจข้างต้น หมายรวมถึงคำสั่งให้ออกจากสถานที่นั้นและไม่ให้กลับมาภายในเวลาที่เหมาะสมซึ่งต้องไม่เกิน 24 ชั่วโมง และคำสั่งให้ย้ายจากสถานที่นั้นไปยังสถานที่อื่นใดที่อยู่ภายในระยะที่เหมาะสมภายใต้เส้นทางที่กำหนดและมิให้กลับมาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งต้องไม่เกิน 24 ชั่วโมง

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับข้างต้นแล้ว มาตรา 37

เกี่ยวเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศสิงคโปร์นี้ ทางผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ด้วยกฎหมายการจัดระเบียบการชุมนุมของประเทศสิงคโปร์ (Public Order Act ) นั้นหากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และประชาชนทำตามได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติมาดังกล่าวแล้ว สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนก็จะสมบูรณ์สามารถเป็นตัวอย่างแก่ประเทศที่ยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า

1. กฎหมายดังกล่าวเพื่อควบคุมการชุมนุมและการเดินขบวนที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย

2. ให้การสนับสนุนกิจกรรมหรือการชุมนุมที่สร้างความเจริญแก่ประเทศและ

3. เพื่อเป็นกลไกหรือรากฐานแก่กฎหมายอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ

ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวทุกประเภทต้องได้รับการอนุญาตตามกฎหมายอีกทั้งยังกำหนดว่าจำนวนผู้ชุมนุมไม่ใช่สาระสำคัญอีกต่อไปแต่ดูที่เจตนาของผู้ที่จะชุมนุมหรือจะจัดการชุมนุมมากกว่าอีกทั้งกำหนดพื้นที่ต้องห้ามโดยระบุไว้ชัดเจนว่าที่ตรงไหนชุมนุมได้ที่ตรงไหนห้ามการชุมนุม การขออนุญาตต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อหาผู้รับผิดชอบเพราะบางประเทศเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่สงบแล้วผู้ที่สมอ้างว่ารับผิดชอบหลบหนีไปต่างประเทศไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นก็

เป็นเรื่องทั่วไปของการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งในความเป็นจริงแล้วประเทศสิงคโปร์เมื่อเกิดการไม่พึงพอใจแล้วก็นิยมออกมาชุมนุมอย่างสงบและมีเหตุการณ์ไม่สงบก็จะต่อสู้กันทางศาลมากกว่าเพราะคนสิงคโปร์เคารพกฎหมายและประชากรมีจำนวนน้อยทำให้การควบคุมเป็นไปได้ง่ายคายนั่นเอง

#### 4.5 ประเทศกัมพูชา

ประเทศที่กำลังมีปัญหาด้านชายแดนและเกิดการปะทะกับประเทศไทยบ่อยครั้งด้วยผู้นำประเทศที่รวมอำนาจเบ็ดเสร็จและมีอำนาจสูงสุด ที่กล่าวมานี่คือราชอาณาจักรกัมพูชา (kingdom of Cambodia) หรือคนไทยเรียกติดปากว่าเขมร กัมพูชาเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ มีวัฒนธรรมมีชาติพันธุ์ จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ. 1864 กัมพูชาต้องกลายเป็นเพียงรัฐในอารักขาของฝรั่งเศสจนได้รับอิสรภาพเมื่อปี 1953 ภายหลังการได้รับอิสรภาพกัมพูชาได้เปลี่ยนแปลงการปกครองหลายครั้ง เช่น เปลี่ยนจากระบอบราชาณาจักรไปเป็นสาธารณรัฐเมื่อปี 1970 เปลี่ยนไปเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ลัทธิเหมาเมื่อปี 1975 เปลี่ยนเป็นระบอบสังคมนิยมแบบเวียดนามปี 1989 ทำที่สุดเปลี่ยนมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขและใช้ระบบเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไกตลาดเสรีมาจนถึงปัจจุบัน<sup>193</sup>

เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศกัมพูชานั้น เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 1997 ได้มีการระเบิดสังหารหมู่ที่ชุมนุมประท้วงที่หน้ารัฐสภา<sup>194</sup> บ่งบอกถึงความตึงเครียดและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนชาวกัมพูชาได้เป็นอย่างดี เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน คือ

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

##### หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวกัมพูชา

มาตรา 37 สิทธิการนัดหยุดงานและการเดินขบวนประท้วงอย่างสงบให้กระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย<sup>195</sup>

หมายถึงการจะนัดหยุดงานหรือเดินขบวนประท้วงหรือการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นต้องกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น หากผิดจากที่บัญญัติไว้ก็ผิดรัฐธรรมนูญทันทีแต่

<sup>193</sup> สีดา สอนศรีและคณะ อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 63 หน้า 594

<sup>194</sup> เพิ่งอ้างหน้า 610

<sup>195</sup> สภาแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา” (1999) ค้นคืนวันที่ 10 กันยายน 2554



รายละเอียดว่าจะประชุมอย่างไร แบบไหน ขออนุญาตอย่างไรนั้น รัฐบาลกัมพูชาได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเมื่อปี 2552 หนึ่งฉบับคือ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมประท้วงโดยสันติวิธี” ซึ่งมีทั้งหมด 6 หมวด 30 มาตรา ออกมาแทนที่กฎหมายการชุมนุมประท้วงฉบับเดิมที่เคยออกมาเมื่อปี 2544 มีรายละเอียดที่เน้นการเตรียมการและดำเนินการชุมนุมโดยสันติวิธีในราชอาณาจักรกัมพูชา

### พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสันติวิธี

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป

มาตรา 1 กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการและการปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับชุมนุมโดยสันติวิธีในราชอาณาจักรกัมพูชา

มาตราที่ 2 กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นของประชาชนรัฐเขมรตามวิธีการชุมนุมโดยสันติวิธี แต่ต้องไม่เบียดเบียนและละเมิดสิทธิเสรีภาพและเกียรติยศชื่อเสียงผู้อื่น ขนบธรรมเนียมประเพณีคิงามของสังคมชาติ ที่สาธารณะและสันติสุขของชาติ

มาตราที่ 3 กฎหมายนี้มีอำนาจบังคับใช้กับการระดมมวลชน การเดินขบวนชุมนุมประท้วงโดยสันติวิธี ในราชอาณาจักรกัมพูชา แต่ไม่มีผลบังคับในกรณี ดังนี้

1. การชุมนุมและการเดินขบวนเพื่อการรณรงค์การเลือกตั้ง
2. การประชุมหรือชุมนุมในและนอกรอบรั้วโรงงาน วิสาหกิจ หรือสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน
3. ขบวนแห่พญายตรา การแห่ศพ และการชุมนุมอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และกิจกรรมการเผยแพร่การศึกษา ที่เป็นประโยชน์แก่สังคม

มาตราที่ 4 การชุมนุมประท้วงโดยสันติวิธี หมายถึงการระดมมวลชน หรือการเดินขบวนโดยคนกลุ่มหนึ่ง เพื่อเรียกร้อง ประท้วง หรือสำแดงความต้องการ ความคิด หรือฉันทะของกลุ่มของตนเองโดยรูปภาพ หรือวิธีการอื่น ๆ โดยสันติวิธี

หมวดที่ 2 นิติวิธีการขออนุญาตชุมนุมประท้วงโดยสันติวิธี

มาตราที่ 5 กลุ่มบุคคลใด ๆ ที่ต้องการดำเนินการชุมนุมประท้วงโดยสันติวิธี ในที่สาธารณะ จะต้องยื่นขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าพนักงานเจ้าของพื้นที่ หรือ จังหวัดที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่แห่งนั้น

มาตราที่ 6 ...

หมวดที่ 3 การรับผิดชอบของผู้นำการประชุมรวมทั้ง และเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่  
รับผิดชอบ

หมวดที่ 4 นิติวิธีการสู่คดีความ และบทลงโทษ

หมวดที่ 5 บทเฉพาะกาล<sup>196</sup>

กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ รับประทานสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ  
ประชาชนกัมพูชาผ่านการชุมนุมโดยสันติวิธี แต่การประชุมดังกล่าวไม่ควรฉวยโอกาสใช้สิทธินี้ทำ  
ให้กระทบต่อเสรีภาพและเกียรติยศของบุคคลอื่น ต่อขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ต่อความ  
สงบเรียบร้อยในสังคมและความมั่นคงของชาติแต่อย่างใด

กฎหมายฉบับใหม่นี้มีขอบเขตครอบคลุมการประชุมหรือการเดินขบวนประท้วงโดย  
สันติวิธีในราชอาณาจักรกัมพูชารายละเอียดของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ ก่อนที่จะชุมนุมประท้วง  
โดยสันติวิธีอยู่กับที่ในสถานที่สาธารณะจะต้องแจ้งเป็นรายลักษณ์อักษรอย่างน้อย 5 วันก่อนการ  
ชุมนุม โดยยื่นเรื่องต่อทางการและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยระบุชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมและ  
รูปพรรณสัณฐานของกลุ่มแกนนำผู้จัดการชุมนุมจำนวน 3 คน

การประชุมโดยสันติวิธีที่ได้รับการเห็นชอบและมีการเดินขบวนตามท้องถนนนั้น  
เจ้าหน้าที่จะต้องคุ้มกันดูแลขบวนการประชุมและจะต้องยึดมั่นในความอดทนอดกลั้น โดยที่ไม่เข้า  
ไปแทรกแซงการประชุมประท้วง

ตรงกันข้ามแม้ว่าการชุมนุมประท้วงจะดำเนินไปโดยสันติวิธีก็ตาม แต่ไม่มีการทำ  
หนังสือแจ้งต่อทางการและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ทราบล่วงหน้า เจ้าหน้าที่สาธารณะดำเนินการยกเลิก  
การประชุมประท้วงโดยทันที

การแจ้งเตือนเป็นรายลักษณ์อักษรจะทำให้ขึ้นกับแกนนำผู้ชุมนุม โดยสันติวิธีที่ไม่ได้แจ้ง  
ข่าวล่วงหน้าหรือปรับเปลี่ยนการประชุมดังกล่าวหรือปรับเปลี่ยนการประชุมดังกล่าวให้เกิดความ  
รุนแรง หากมีการกระทำเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นจะต้องลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายวิธีพิจารณา  
คดีอาญาที่มีผลบังคับใช้แล้ว<sup>197</sup>

ผู้ศึกษาเห็นว่า “กฎหมายการประชุมของกัมพูชาดังกล่าวนี้มีกรอบกำหนดอย่างชัดเจนและ  
เน้นความเป็นสากลที่ว่า ต้องแจ้งก่อนเพื่อการที่เจ้าหน้าที่จะต้องดูแล แต่กลุ่มสิทธิมนุษยชนต่างก็  
กังวลว่า กฎหมายดังกล่าวลิดรอนสิทธิมนุษยชนในกัมพูชาเพราะเอื้อต่อให้รัฐบาลสามารถปฏิเสธ

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสันติวิธี (2554) สันคินวันที่ 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.Information.gov.ks> แปลโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์บัญญัติ สาลี ศูนย์เขมรศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

<sup>197</sup> โตะข่าวกัมพูชา “รัฐสภาเตรียมเห็นชอบกฎหมายชุมนุมประท้วงฉบับใหม่สัปดาห์นี้” ศูนย์อินโดจีนศึกษา  
มหาวิทยาลัยบูรพา สันคินวันที่ 12 กันยายน 2554 จาก <http://isc-gspa.org>

การลงทะเบียนหรือปิดองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือเอ็นจีโอได้โดยไม่มีสิทธิอุทธรณ์ แต่ด้วยการเมืองกัมพูชากอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีสุรนเซ็น การที่จะยอมให้มีประชาชนมาเดินขบวนประท้วงง่าย ๆ จึงเป็นไปได้สำหรับประเทศที่ประชาธิปไตยตกไปอยู่ในครอบครั้ว ๆ หนึ่ง สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในกัมพูชาจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง

#### 4.6 สรุปหลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศ

การวิเคราะห์หลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศนั้น พบว่าประเทศที่พัฒนาแล้วและมีระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างเสรีเศษ อังกฤษ เยอรมัน ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา พบว่าแต่ละประเทศมีที่มาและโครงสร้างทางการเมืองที่แตกต่างกัน แต่ได้ให้โอกาสประชาชนได้มีเสรีภาพการชุมนุม โดยสงบเช่นเดียวกันแต่ต้อง “อยู่ในกรอบของกฎหมาย” ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ “รัฐ” ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพราะเสรีภาพการชุมนุมในต่างประเทศให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนคนอื่น ๆ เป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาจะไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ แต่แค่กฎหมายหลักของประเทศเช่น กฎหมายแพ่งและอาญา ก็สามารถทำให้ประชาชนรักษาสิทธิเสรีภาพของตนเองและผู้อื่นในเวลาเดียวกัน

ส่วนประเทศที่อยู่ในเอเชียอย่าง เกาหลีใต้ ญี่ปุ่นและจีน ต่างก็ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากเช่นกันแม้การควบคุมจะอยู่ในความเคร่งครัดอย่างมากแต่ก็เป็นเพราะรัฐบาลทราบดีว่า ประชาชนของเขาเหมาะกับการดำเนินการอย่างไร แบบไหน จึงจะเหมาะสม

สำหรับประเทศในกลุ่มของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ “อาเซียน” ที่ยกตัวอย่างมา 4 ประเทศนั้นมีสิงคโปร์ พม่า มาเลเซีย และกัมพูชาเท่านั้นที่มีกฎหมายการชุมนุม โดยเฉพาะที่เหลือคือ ลาว และไทย นั้นยังไม่มีเพราะเหตุการณ์ในประเทศยังเป็นที่ยับต้ออยู่ สำหรับมาเลเซียซึ่งมีการใช้กฎหมายความมั่นคงภายในจะเป็นปัญหามากกว่าในการที่จะให้ประชาชนเข้าใจสิ่งที่รัฐทำ ซึ่งน่าคิดว่า ประเทศไทยที่กฎหมายการชุมนุมพร้อมที่จะออกมาให้ประชาชนได้ปฏิบัติมันจะเป็นเหมือนหรือคล้ายกับประเทศใดหรือรัฐจะคงไว้ซึ่งการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะ

แต่โดยภาพรวมของทุกประเทศที่กล่าวมาในบทที่ 3 นั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเป็นการกระทำทางกฎหมายในการแสดงเสรีภาพที่เป็นพื้นฐาน เพียงแต่มีความเสี่ยงที่จะก่อความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองเท่านั้น จึงต้องตรากฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นและที่สำคัญต้องการที่จะหาคนมาร่วมรับความเสี่ยงด้วยกันหรือภาษาชาวบ้านเรียกว่า หาเจ้าภาพในกรณีที่มีการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมเกิดความไม่สงบขึ้น โดยต้องให้มีผู้จัดการการชุมนุมหรือ ผู้รับผิดชอบ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

1. การชุมนุมโดยสงบของประชาชนมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน รวมทั้งมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีที่มีการชุมนุมละเมิดกฎหมายสามารถเข้าดำเนินการได้ตามกฎหมายและเกิดผลเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ

2. การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ หน่วยงานของตำรวจที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบอย่างชัดเจน สามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมั่นใจ และมีเอกเทศ มีการกระจายอำนาจตัดสินใจสู่ในระดับท้องถิ่นอย่างเต็มที่

3. การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะต้องไม่ล่วงเกินสิทธิของผู้อื่นหรือมีลักษณะในการกีดขวางการจราจร ถ้ามีการละเมิดเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการตามกฎหมายอย่างแท้จริง

4. การชุมนุมต้องมีผู้รับผิดชอบ มีรายละเอียดขั้นตอนของการชุมนุมอย่างชัดเจน เช่น รายชื่อของผู้เข้าร่วมชุมนุม จำนวน ที่อยู่ อาชีพ และวัตถุประสงค์ในการชุมนุม สถานที่ที่จะชุมนุม ระยะเวลาการชุมนุม ฯลฯ

5. รัฐบาลแต่ละประเทศมีแนวทางในการคุ้มครองสถานที่สำคัญของทางราชการอย่างเต็มที่ไม่ให้เข้าไปใกล้สถานที่สำคัญ แต่จะจัดสถานที่ไว้โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันเหตุการณ์รุนแรงหรือบานปลายสู่การจลาจลเผาสถานที่สำคัญของทางราชการได้

สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนของแต่ละประเทศนั้น จะให้มากหรือน้อยอยู่ที่ความมั่นคงหรือมีเสถียรภาพของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ การขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นสิ่งสำคัญเพราะหากประชาชนกินดีอยู่ดีแล้ว เรื่องราวที่ต้องมาชุมนุมก็จะน้อยลงไปด้วย หรือประการหนึ่งคือการที่น่าจะกล่าวถึงคือเมื่อมีการชุมนุมแล้วการปราบปรามของแต่ละประเทศนั้นเป็นอย่างไร หากปราบปรามสลายการชุมนุมอย่างเข้มงวดหรือโหดร้าย การชุมนุมก็จะน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดหรือมีการจับตามองควบคุมอย่างใกล้ชิดมากๆ ก็ทำให้การชุมนุมน้อยลงหรือไม่เกิดเลย การเคารพกฎหมายก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งหากประเทศมีกฎหมายที่ดี มีความยุติธรรมเหมาะสมกับประชาชน หรือกระบวนการยุติธรรมที่ตรงไปตรงมาตามหลักนิติรัฐ เป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศนั้นจะออกมาในรูปแบบไหน “สงบและปราศจากอาวุธ” ตามที่บัญญัติหรือ “วุ่นวายเต็มไปด้วยคลังแสง พวกมากลากไป กดดันอำนาจตุลาการ” เหมือนที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่หรือไม่”

#### 4.7 ตารางสรุปกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในต่างประเทศ

หากจะสรุปเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายและสิทธิเสรีภาพในวิทยานิพนธ์บทที่ 3 นี้เป็นตารางจะทำให้สามารถเห็นความแตกต่างในภาพรวมอย่างชัดเจน ดังนี้

ตารางที่ 4.1 กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ

ชื่อประเทศ	หลักเกณฑ์	กฎหมายที่ใช้	การขออนุญาต	จำนวนผู้เข้าร่วม	สถานที่	ข้อห้าม	เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
อังกฤษ		Public Order Act 1986	ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ดูแลสถานที่ไม่น้อยกว่า 6 วัน	20 คนขึ้นไป	ที่สาธารณะ	ห้ามเข้าใกล้สถานที่ราชการ พระราชวัง หรือที่ดินของผู้อื่น	เจ้าหน้าที่ตำรวจ
ออสเตรเลีย	รัฐนิวเซาท์เวลส์	Metropolitan Traffic Act และ Local Government Act	ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ	ไม่ระบุจำนวน	ที่สาธารณะ	ต้องเดินขบวนบนเส้นทางที่ขออนุญาตเท่านั้น	ตำรวจรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น
		Peaceful Assembly Act 1992	ต้องได้รับอนุญาตก่อนชุมนุม 5 วัน	3 คนขึ้นไป	ที่สาธารณะ	ไม่ระบุ	เจ้าหน้าที่ตำรวจ



ตารางที่ 4.1 กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ (ต่อ)

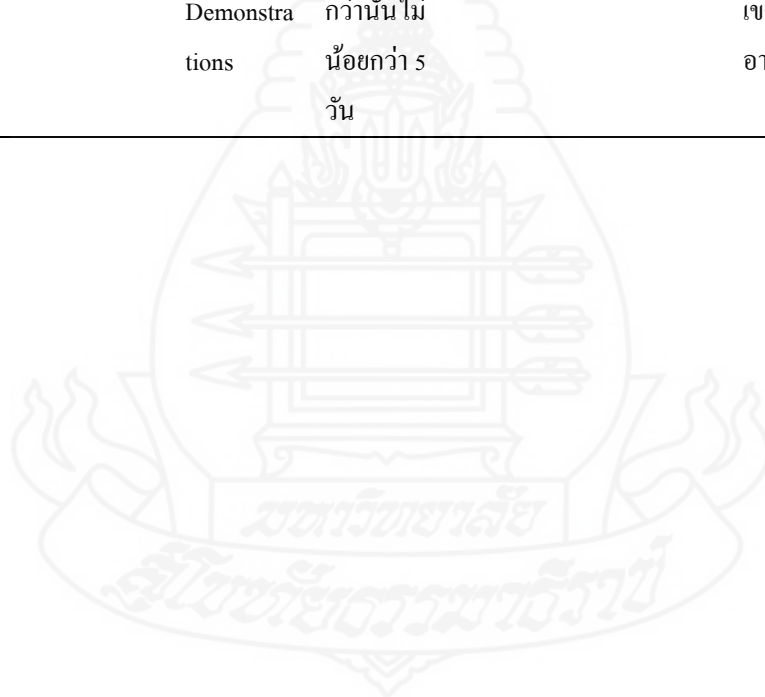
ชื่อประเทศ	หลักเกณฑ์ กฎหมายที่ใช้	การขอ อนุญาต	จำนวนผู้ เข้าชุมนุม	สถานที่	ข้อห้าม	เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบ
ฝรั่งเศส	รัฐบัญญัติ ค.ศ.1881, ค.ศ.1907 และ ค.ศ. 1935	ไม่ต้องขอ อนุญาต แต่ต้องแจ้ง ผู้รับผิดชอบ มาก่อน 3-15 วัน และต้องมี ผู้ที่เป็น ผู้จัดการ ชุมนุม 3 คนมาลง รายชื่อชื่อ	ไม่ระบุ	ทั้งที่เปิด โล่งและ พื้นที่จำกัด	1.ห้าม ชุมนุมบน ทางหลวง 2.ห้าม ชุมนุมเกิน 23.00 น.	เจ้าหน้าที่ ฝ่าย ปกครอง
สหรัฐอเมริกา	กฎหมาย แพ่งและ กฎหมาย อาญา	แจ้ง เจ้าหน้าที่ ในท้องที่ ภายใน 48 ชั่วโมงแต่ ไม่เกิน 720 ชั่วโมง	-	-	-	-
เยอรมัน	รัฐบัญญัติ ว่าด้วยการ ชุมนุมและ การ เดินขบวน แห่ง สหพันธรัฐ ค.ศ.1987	ต้องแจ้งขอ อนุญาต ล่วงหน้า ไม่น้อย กว่า 48 ชั่วโมง	ไม่ระบุ	ที่ สาธารณะ ที่เปิดโล่ง	-การชุมนุม ที่คาดว่าจะ เกิด อันตราย เจ้าหน้าที่ สั่งห้ามการ ชุมนุมได้	เจ้าหน้าที่ ฝ่าย ปกครอง

ตารางที่ 4.1 กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ (ต่อ)

ชื่อประเทศ	หลักเกณฑ์	กฎหมายที่ใช้	การขออนุญาต	จำนวนผู้เข้าชุมนุม	สถานที่	ข้อห้าม	เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
เกาหลีใต้		กฎหมาย	ต้องขอ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	-ห้ามใกล้สถานที่	ไม่ระบุ
		การชุมนุม	อนุญาตไม่			ต้องห้าม	
		และการ	น้อยกว่า			เกิน 100	
		เดินขบวน	48 ชั่วโมง			เมตร	
		ค.ศ.2007	และไม่เกิน			-ห้ามใช้	
			720			เครื่อง	
			ชั่วโมง			ขยายเสียง	
						-ห้าม	
						ชุมนุมหลัง	
						อาทิตย์ตก	
						ดินและ	
						ก่อน	
						อาทิตย์ขึ้น	
ญี่ปุ่น		ใช้	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	-ห้ามยุแหย่	เจ้าหน้าที่
		กฎระเบียบ				หรือ	ตำรวจ
		ของแต่ละ				ก่อให้เกิด	
		พื้นที่ที่มี				ความ	
		การชุมนุม				แตกแยก	
		หรือการ				ในประเทศ	
		เดินขบวน					

ตารางที่ 4.1 กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ (ต่อ)

ชื่อประเทศ	หลักเกณฑ์ กฎหมายที่ ใช้	การขอ อนุญาต	จำนวนผู้ เข้าชุมนุม	สถานที่	ข้อห้าม	เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบ
จีน	Law of the People's Republic of China on Assemble s, Processio ns and Demonstra tions	ต้องขอ อนุญาตต่อ หน่วยงาน ความ มั่นคง ประจำ ท้องถิ่น หรือสูง กว่านั้นไม่ น้อยกว่า 5 วัน	10 คนขึ้นไป หรือ 20 คนขึ้นไป	ไม่ระบุ	-ห้าม ชุมนุมที่ขัด ต่อ หลักการ รัฐธรรมนูญ ญ -ห้าม ชุมนุมข้าม เขตที่อยู่ อาศัย	ไม่ระบุ



ตารางที่ 4.1 กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ (ต่อ)

ชื่อประเทศ	หลักเกณฑ์ กฎหมายที่ ใช้	การขอ อนุญาต	จำนวนผู้ เข้าชุมนุม	สถานที่	ข้อห้าม	เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบ
เมียนมาร์	กฎหมาย การชุมนุม ค.ศ.2011	-แจ้ง เจ้าหน้าที่ ล่วงหน้า ไม่น้อย กว่า 30 วัน -ระบุเวลา สถานที่ เหตุผลที่ ต้องจัดการ ชุมนุม -ต้องแจ้ง ว่าจะพูด หรือแสดง ความ คิดเห็น อะไร -ต้องบอก เส้นทาง การชุมนุม	ไม่ระบุ	ที่ สาธารณะ	1.ห้าม ชุมนุมหรือ ปิดกั้น จราจรหรือ ก่อความ ไม่สงบ ขณะ เดินขบวน 2.ใครก็ ตามที่ จัดการ ชุมนุมโดย ไม่ได้รับ อนุญาต อาจต้องรับ โทษจำคุก 3.ใคร รบกวน การชุมนุม อย่างสงบ มีโทษ จำคุก 2 ปี	ไม่ระบุ
ลาว	กฎหมาย อาญา มาตรา 72	-	-	-	-	-

ตารางที่ 4.1 กฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ (ต่อ)

ชื่อประเทศ	หลักเกณฑ์ กฎหมายที่ ใช้	การขอ อนุญาต	จำนวนผู้ เข้าชุมนุม	สถานที่	ข้อห้าม	เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบ
มาเลเซีย	กฎหมาย การชุมนุม อย่างสงบ และจัด ระเบียบผู้ ประท้วง	ขออนุญาต ล่วงหน้า 30 วัน	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	-ต้องอายุ ไม่น้อย กว่า 15 ปี -ห้าม รวมตัว ใกล้ สถานศึกษา โรงพยาบาล และศาล สนสถาน	ไม่ระบุ
สิงคโปร์	Public Order Act 2009	ต้องขอ อนุญาต และแจ้ง ความ ประสงค์	1 คนขึ้นไป	สถานที่ที่มี คนทั่วไป สามารถ เข้าออกได้		เจ้าหน้าที่ ตำรวจ
กัมพูชา	การชุมนุม อย่างสันติ วิธี	แจ้งและ ขออนุญาต อย่างน้อย 5 วันและ แกนนำลง ชื่อ 3 คน	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	-ไม่ขอ อนุญาต ยกเลิกการ ชุมนุม ทันที	เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น



## บทที่ 4

### หลักกฎหมายและสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศไทย

#### ความนำ

จากบทที่ 3 ได้กล่าวถึงกฎหมายและสิทธิเสรีภาพของต่างประเทศไปแล้วนั้นในบทที่ 4 นี้เราจะมาศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิชานิติพนธ์ คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนประเทศไทย ซึ่งหากจะศึกษาจากจุดเริ่มต้นนั้นต้องมากล่าวถึงเกี่ยวกับบริบทของประเทศไทยก่อนว่ามีประวัติความเป็นมาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพดังกล่าวและอย่างไรบ้าง

จากที่ได้ศึกษาค้นคว้าจึงพอจะสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่

#### 1. กฎหมายดูแลความมั่นคงสงบเรียบร้อย

- 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2550
- 1.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
- 1.3 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- 1.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522
- 1.5 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530
- 1.6 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม  
พ.ศ.2490
- 1.7 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551
- 1.8 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- 1.9 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457
- 1.10 แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุม

สาธารณะ

#### 2. กฎหมายสนับสนุนช่วยเหลือสวัสดิภาพประชาชน

- 2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและสาธารณะภัย พ.ศ.2550
- 2.2 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493
- 2.3 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
- 2.4 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551
- 2.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

### 3. กฎหมายเกี่ยวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ

3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2 ประมวลกฎหมายอาญา

3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนและการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ

3.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550

3.5 พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.6 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

จากที่ได้ศึกษาเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีมากมายและมีส่วนในการจัดการหรือรีดลอนสิทธิการชุมนุมในที่สาธารณะมาก ดังนั้นควรจะแยกกลุ่มกฎหมายดังกล่าวเพื่อความชัดเจนในการจัดหมวดหมู่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

## 1. กฎหมายดูแลความมั่นคงสงบเรียบร้อย

### 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 -2550

หลังจากที่เราได้ศึกษาในบทที่ 2 เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีของสิทธิเสรีภาพจากบทที่ 2 มาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยเริ่มรับรองเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบมาเริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมแก่ประชาชนโดยเสรีและมีรายละเอียดและมีข้อจำกัดเฉพาะกรณีได้เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศไทยหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักสำคัญโดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองเรื่องเสรีการชุมนุมโดยสงบ คือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างเวลาประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”<sup>198</sup>

<sup>198</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 37” ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 35
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 43
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 36
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) มาตรา

42<sup>199</sup>

จากที่รัฐธรรมนูญที่กล่าวมาได้บัญญัติไว้ ทำให้เห็นได้ว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนชาวไทยได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่น นานาอารยประเทศต่างๆ ไป ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมาของไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้มาทุกฉบับ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีประชาชนกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนไว้ ดังนี้

“มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”<sup>200</sup>

นั่นคือการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด ซึ่งรัฐไม่สามารถแทรกแซงหรือจำกัดเสรีภาพได้ หากเป็นการชุมนุมที่เข้าเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1. ชุมนุมโดยสงบ/อย่างสันติ
2. ปราศจากอาวุธ
3. ชุมนุมในสถานที่ส่วนบุคคล
4. ในสภาวะการณ์ปกติ ไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎ

อัยการศึก

<sup>199</sup> วินิจ เจริญชัยขง กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 125

<sup>200</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 ค้นค้น 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

รัฐสามารถจำกัดหรือเข้าแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะเมื่อ

1. เป็นการชุมนุมสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ
2. เป็นการชุมนุมระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งรัฐต้องเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงของประเทศ

แต่การจำกัดหรือการแทรกแซงนั้น ต้องมีการออกกฎหมายระดับระดับพระราชบัญญัติมาบังคับใช้ด้วยทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับมาตรการต่างๆ เพื่อจะใช้แทรกแซงจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม

ทั้งนี้มาตรการในพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้จะต้องตอบสนองขอบเขตการจำกัดหรือแทรกแซงการใช้เสรีภาพเฉพาะ 3 ประการข้างต้นนี้เท่านั้น ไม่สามารถเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์อื่น เช่น เพื่อรักษาความสะอาดพื้นที่สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองประชาชนจากเสียงที่หนวกหู<sup>201</sup>

มีผู้ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 ไว้ว่า “เป็นสิทธิเสรีภาพที่เป็นหมัน เหตุเพราะเมื่อการชุมนุมเป็นการสื่อสาร การชุมนุมจึงต้องจัดในที่สาธารณะ แต่ที่สาธารณะในประเทศไทยล้วนแต่มีเจ้าของทั้งนั้น ดังนั้นการชุมนุมจึงต้องเป็นไปตามกติกาการใช้พื้นที่ต่างๆ ซึ่งอยู่กับอำนาจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่วินิจฉัยว่าประชาชนที่มาชุมนุมก่อให้เกิดจลาจลติดขัด ก็ต้องสลายการชุมนุมเพราะผิดเทศบัญญัติ ดังนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีความหมาย เมื่อคุณใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแต่ดันไปผิดเทศบัญญัติ ซึ่งทำให้สิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่มีความหมายอะไรเลย<sup>202</sup>

อย่างไรก็ตามสำหรับรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 63 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”<sup>203</sup>

<sup>201</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ค้นคืน วันที่ 10 กันยายน 2554 จาก [www.thaireform.in.th](http://www.thaireform.in.th)

<sup>202</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วิเคราะห์รัฐธรรมนูญที่อ่านประเทศไทยไม่ออก” ปัญหาหลักพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญ ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.isc.ru.ac.th/data>

<sup>203</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

สำหรับความเห็นของผู้ศึกษานั้นเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมไว้เนื้อหาเหมือนกันทั้งปี 2540 และ 2550 ทำให้สามารถตีความแบบรวมกันได้ดังที่กล่าวว่าหากจะพูดแค่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วประชาชนสามารถชุมนุมได้กันอย่างเสรี トラบใดที่สงบและปราศจากอาวุธ หากจะจำกัดต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาควบคุมอีกชั้นตอนหนึ่งเพื่อให้ประชาชนได้ยอมรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเขาเอง

## 1.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการใช้กำลังทหารเพื่อเข้าควบคุมหรือดูแลประชาชนที่มาชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวครั้งล่าสุดเมื่อการชุมนุมของ”กลุ่มคนเสื้อแดง”เมื่อเดือนพฤษภาคม 2553<sup>204</sup>

จากการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่าส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (วรรค 6) มาตรา 5 มาตรา 6 (วรรค 1) มาตรา 8 (1) มาตรา 35 มาตรา 36 ดังนี้

**มาตรา 4 วรรค 6** “การใช้กำลังทหาร” หมายความว่า การใช้ทหารตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนกลาโหม และเจ้าหน้าที่ทางทหาร เพื่อปฏิบัติการกิจตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 5** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 6** ทหาร ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็นข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการและบุคคลที่ถูกเรียกเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**มาตรา 8** กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

204

“แผนรับมือม็อบเสื้อแดง” สันคิน 10 กันยายน 2554 จาก



**มาตรา 35** การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

**มาตรา 36** การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>205</sup>

ความเห็นของผู้ศึกษาบอกได้เลยว่า “จากเหตุการณ์เมื่อมีการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในประเทศไทยสุดท้ายมักลงเอยด้วยการจลาจล วิวาทไม่ว่าจะยุคสมัยใด กองกำลังทหารจึงมักเป็นคำตอบสุดท้ายในการเข้าสลายชุมนุมหรือระงับพื้นที่ ขอบพื้นที่ที่กินแล้วแต่จะเรียกกันไป การใช้กำลังจากทหารจึงต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเข้ามารองรับคือ “พระราชบัญญัติการจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดำเนินงานตามคำสั่งและชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 8 โดยใช้กำลังพลตามมาตรา 4 ,5,6 แต่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศ เรียกว่า สิทธิเสรีภาพที่เราได้มาจากรัฐธรรมนูญถูกปฏิเสธโดยพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงนี้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าว ต้องมีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายเสียก่อน”

### 1.3 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษมีขึ้นพร้อมกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กระทรวงยุติธรรมเพื่อใช้ในคดีที่แตกต่างกับคดีทั่วไป ตามที่ได้มีการตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรม โดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ<sup>206</sup>

<sup>205</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

<sup>206</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการสืบสวนคดีพิเศษ” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนของพระราชบัญญัตินี้ คือหมวด 3 การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมิลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) .....

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ<sup>207</sup>

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า คดีพิเศษของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบนั้น ไม่ควรจะมาเกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนด้วยมีบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ แต่ควรมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะออกมาบังคับใช้ให้ตรงตามกับปัญหามากกว่า

#### 1.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนเนื่องด้วยในช่วงของการชุมนุมทางการเมืองของ “กลุ่มคนเสื้อแดง” ได้มีการร้องเรียนผ่านสื่อมวลชนว่า “มีคนต่างด้าว” เข้าไปร่วมการชุมนุมด้วย ซึ่งมีนักวิชาการได้ลงพื้นที่พยายามสำรวจว่ามีจริงอย่างที่ป่าวหรือไม่<sup>208</sup> เมื่อเป็นข่าวดังที่ว่า พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองจึงเข้ามามีส่วนร่วมทันทีด้วยบริบทของพระราชบัญญัติที่ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบัน คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่

<sup>207</sup> เพิ่งอ้างหน้า 6

<sup>208</sup> ภาคภูมิ แสงคำ “แรงงานต่างชาติเกี่ยวอะไรกับการชุมนุม” รายงาน/บทความ ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก

ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>209</sup>

ดังนั้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนจึงอยู่ที่ หมวดที่ 2 มาตรา 12 (7) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2522 เรื่อง การเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ดังนี้

มาตรา 12 ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(7) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ<sup>210</sup>

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานี้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะหมดความหมายทันทีหากมีพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวที่ไม่เกี่ยวข้องกับสังคมไทยมาร่วมในการชุมนุมทางการเมืองของประเทศไทย แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาแล้วประชาชนคนไทยทุกคนที่เคารพกฎหมายต้องเคารพกฎหมายและเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

#### 1.5 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530

“ยุทธภัณฑ์”ในพระราชบัญญัติหมายถึง อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีววะ สารรังสีหรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำมาใช้ในการรบหรือการทำสงครามได้ ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7<sup>211</sup>

เมื่อการแสดงออกทางด้านความคิดมาในรูปแบบของการชุมนุมในที่สาธารณะแล้วมีเหตุการณ์บานปลายทำให้ไม่สามารถ “สงบและปราศจากอาวุธ”ได้ตามรัฐธรรมนูญการจลาจล การต่อต้านรัฐในการที่จะเข้าไปควบคุมฝูงชน จึงจำเป็นต้องใช้ อาวุธหรืออุปกรณ์วัสดุเพื่อมาผลิตอาวุธ โดยกลุ่มแนวร่วมที่มีอุดมการณ์เดียวกัน พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนทันที

<sup>209</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 1 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

<sup>210</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 5

<sup>211</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530 ในกรณีที่ว่ามี การกระทำที่ผิดพระราชบัญญัติดังกล่าว คือหมวด 4 พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 30 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ผลิตยุทธภัณฑ์ระหว่างเวลาทำการ เข้าไปในสถานที่เก็บยุทธภัณฑ์ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปในยานพาหนะที่บรรทุกยุทธภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบสถานที่ ยุทธภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์นั้น

(2) นำยุทธภัณฑ์หรือสิ่งอื่นที่ผลิตจากยุทธภัณฑ์ในปริมาณเท่าที่จำเป็นไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุสงสัย

(3) ตรวจค้น กัก ยึด หรืออายัดยุทธภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับยุทธภัณฑ์นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>212</sup>

ผู้ศึกษาคิดว่า พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 เป็นเครื่องมือในการป้องกันภัยและความปลอดภัยของสังคมในกรณีที่การชุมนุมในที่สาธารณะได้พัฒนา กลับกลายเป็นจลาจลหรือสงครามกลางเมืองเหมือนที่ผ่านมา

#### 1.6 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม

พ.ศ.2490

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียม พ.ศ. 2490 เป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญมากในการควบคุมและดูแลการชุมนุมในที่สาธารณะเพราะการชุมนุมทุกครั้งที่ผ่านมา มักมีข่าวว่า การ์ดที่ดูแลการชุมนุมไม่ว่าของกลุ่มไหน สีอะไร มีสิทธิที่จะพกปืนเพื่อคุ้มครองดูแลประชาชนที่มาใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมทั้งนั้น เมื่อมีข่าวออกมาแน่นอนว่า การชุมนุมดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ความชอบธรรมของรัฐที่จะเข้าไปยุติการชุมนุมจึงสมบูรณ์ บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมมี ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “อาวุธปืน” หมายความว่ารวมตลอดถึงอาวุธทุกชนิดซึ่งใช้ส่งเครื่องกระสุนปืนโดยวิธีระเบิดหรือกำลังดันของแก๊สหรืออัดลมหรือเครื่องกลใดอย่างใด ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของ

<sup>212</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 7

พลังงาน และส่วนหนึ่งส่วนใดของอาวุธนั้นๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าสำคัญและได้ระบุไว้ในกฎกระทรวง

(2) “เครื่องกระสุนปืน” หมายความว่ารวมตลอดถึงกระสุนโคด กระสุนปราย กระสุนแตก ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด ทุ่นระเบิดและจรวด ทั้งชนิดที่มีหรือไม่มีกรดแก๊ส เชื้อเพลิง เชื้อโรค ไอพิช หมอกหรือควัน หรือกระสุน ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด ทุ่นระเบิดและจรวด ที่มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกัน หรือเครื่องหรือสิ่งสำหรับอัดหรือทำ หรือใช้ประกอบเครื่องกระสุนปืน

(3) “วัตถุระเบิด” คือ วัตถุที่สามารถส่งกำลังกันอย่างแรงต่อสิ่งหุ้มล้อมโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมมาทำให้เกิดกำลังขึ้น หรือโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดนั้นทำให้มีแรงทำลายหรือแรงประหาร กับหมายความว่ารวมตลอดถึงเชื้อประทุต่างๆ หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกันซึ่งใช้ หรือทำขึ้นเพื่อให้เกิดการระเบิดซึ่งรัฐมนตรีจะได้ประกาศระบุไว้ในราชกิจจานุเบกษา

(4) “ดอกไม้เพลิง” หมายความว่ารวมตลอดถึงพลุ ประทัดไฟ ประทัดลม และวัตถุอื่นใด อันมีสภาพคล้ายคลึงกัน

(5) “สิ่งเทียมอาวุธปืน” หมายความว่า สิ่งซึ่งมีรูปและลักษณะอันน่าจะทำให้หลงเชื่อว่าเป็นอาวุธปืน

มาตรา 7 ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื่อ มี ใช้ สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้ใดมีเครื่องกระสุนปืนซึ่งมิใช่สำหรับใช้กับอาวุธปืนที่ตนได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้

มาตรา 8 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องมีติดตัวเมื่อมีเหตุจำเป็นและเร่งด่วนตามสมควรแก่พฤติการณ์

ไม่ว่ากรณีใด ห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อนมัสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด<sup>213</sup>

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นกับเรื่องนี้ว่า “การชุมนุมทุกครั้งเจ้าหน้าที่ต้องมีการตรวจค้นผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมเพื่อความปลอดภัยของผู้ที่จะเข้าร่วมและประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการ

<sup>213</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 ห่องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>



ชุมนุมแต่ในความเป็นจริงนั้นอย่างที่เราทราบกันดีว่า เหมือนยก “คลังแสง” มาไว้ที่ศูนย์กลางการชุมนุมเลยทีเดียวแล้วอย่างนี้จะอ้างได้อย่างไรว่า “ชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ”

### 1.7 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

บริบทของพระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้แก่ หมวด 2 ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

มาตรา 15 (วรรค 1) ในกรณีที่น่าจะปรากฏเหตุการณอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณนั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

มาตรา 16 ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15 ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15

มาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปรามปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
- (2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
- (3) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
- (4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน
- (5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- (6) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ<sup>214</sup>

สำหรับความคิดเห็นของผู้ทำศึกษานั้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ “เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจสูงสุดแก่เจ้าหน้าที่ และเป็นพระราชบัญญัติที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนมาก แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยที่สมเหตุสมผลและมีให้ประชาชนได้รับผลกระทบความเดือดร้อนเกินกว่าเหตุก็จะส่งผลดีต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อย การชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่รับผลของการเกิดเหตุการณ์มากที่สุด หากประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในคงทำหน้าที่แค่ คู่มือที่มาจากก่อการร้ายอย่างอื่น ไม่ต้องมาควบคุมกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนดังที่กล่าวมา

<sup>214</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

### 1.8 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดดังกล่าวนี้จะได้ในกรณีที่เกิดความวุ่นวายและจลาจลที่มีต้นเหตุมาจากการชุมนุมในที่สาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือในการทำงานของรัฐที่ได้ผลที่สุดด้วยมีลักษณะใกล้เคียงกับ“กฎอัยการศึก”สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและได้ใช้ในสถานการณ์จริงนั้น ได้แก่ มาตรา 4 ในพระราชกำหนดนี้

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา 9 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเขตสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น
- (2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุ่งให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย
- (3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร
- (4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- (5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(6) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

มาตรา 11 ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ เช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>215</sup>

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “เป็นกฎหมายที่ออกมาได้เข้มงวดมากด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพตั้งแต่การออกนอกที่อาศัย สงสัยให้จับกุมและสามารถมีการต่ออายุของพระราชกำหนดดังกล่าวได้อีก แต่ก็เห็นประกาศใช้กันตลอดเวลา ด้วยเมื่อเหตุการณ์จริงเกิดขึ้นการระงับเหตุที่ต้นตอของเหตุเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ดังที่เราเห็นได้จากเหตุการณ์การชุมนุมเมื่อเดือน

<sup>215</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

พฤษภาคม 2553 ที่ผ่านมา ฝ่ายรัฐประกาศพระราชกำหนดดังกล่าว ฝ่ายตรงข้ามไม่ปฏิบัติทำให้เกิดสงครามกลางเมืองได้ในเมืองหลวงของไทยเลยทีเดียว

### 1.9 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457

เป็นพระราชบัญญัติที่มีอายุยาวนานและทรงอำนาจมากที่สุดเรียกได้ว่าเป็น “ยาแรง” ในการรักษาความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือเป็นเครื่องมือในการปฏิวัติก็ย่อมได้ ความเกี่ยวข้องการสิทธิเสรีภาพนั้นหากเกิดความวุ่นวายเมื่อไรให้ศึกษาที่มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 2 เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะให้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน<sup>216</sup>

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีการรวบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเรียกว่าหากประกาศใช้เมื่อไรนั้นผู้ที่รักเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะต้องรีบกลับบ้านเท่านั้น”

### 1.10 แนวทางปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

1. แผนรักษาความสงบ (กรกฎ/52) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนการปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ออกโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้กำลังของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและระงับการก่อความไม่สงบภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย และกำหนดขั้นตอนปฏิบัติกรณีมีเหตุความไม่สงบเกิดขึ้น 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ (ก่อนเกิดเหตุ) เป็นกรณีที่ยังไม่มีเหตุการณ์ใดๆ เกิดขึ้น ให้แต่ละหน่วยดำเนินการด้านการข่าวอย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมในเรื่องกำลังพลและด้านส่งกำลังบำรุงเมื่อมีเหตุการณ์

<sup>216</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457” ห่องสมุดกฎหมาย ค้นคืน10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>



ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการเผชิญเหตุ (ขณะเกิดเหตุ) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เป็นหน่วยที่ต้องแก้ไขสถานการณ์โดยดำเนินการตามแผนที่กำหนด เช่น ส่งกำลังตำรวจเข้าระงับเหตุ รักษากฎหมาย จัดระเบียบบริเวณที่เกิดเหตุ รักษาสถานที่และบุคคลสำคัญในที่เกิดเหตุ

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรง ให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์พิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นเร่งด่วนแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับบัญชาทราบ

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นการฟื้นฟู (หลังเกิดเหตุ) เมื่อสถานการณ์การก่อความไม่สงบกลับคืนสู่ภาวะปกติแล้วให้ดำเนินการด้านกฎหมาย เช่น การสอบสวน ดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และมีการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปผลการปฏิบัติและรายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบ

แผนรักษาความสงบดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกฎการใช้กำลัง หรือวิธีการในการจัดการกับสถานการณ์ความไม่สงบหรือการสลายการชุมนุม เช่น ให้ดำเนินการจัดการเจรจาตลอดระยะเวลาการชุมนุม หรือกรณีความรุนแรงระดับใดถึงจะใช้อาวุธได้ เป็นต้น แต่เป็นแผนที่กำหนดหลักการทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจนั่นเอง

2. คู่มือการจัดการชุมนุมเรียกร้อง เป็น คู่มือที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดทำขึ้นเพื่ออธิบายวิธีการปฏิบัติงาน สำหรับ ผู้บังคับบัญชาระดับสถานีตำรวจขึ้นไปและฝ่ายอำนวยการในหน่วยปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรภาคต่างๆ ได้ใช้ในการปฏิบัติเพื่อเตรียมการเรื่องการข่าว การวิเคราะห์ความเสี่ยง การเฝ้าระวัง การสื่อสารทางยุทธศาสตร์ เพื่อลดเงื่อนไขการชุมนุมเรียกร้องและสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของตำรวจ และการปฏิบัติเมื่อเกิดสถานการณ์การชุมนุมเรียกร้อง

เนื้อหาของคู่มือจะแบ่งออกเป็น 4 บท ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวทั่วไป จะอธิบายถึงการเกิดขึ้นและพัฒนาการของฝูงชนที่จะก่อการชุมนุม และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจที่ต้องระงับเหตุการณ์ชุมนุม ว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เนื้อหาโดยรวมจะกล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการชุมนุม และการประเมินความเสี่ยงของเจ้าพนักงานในการควบคุมการชุมนุมเป็นหลัก

บทที่ 2 ระบบบัญชาการเหตุการณ์ เป็นการกล่าวถึงแผนเผชิญเหตุ โดยอธิบายการกำหนดเหตุวิกฤติเพื่อกำหนดหน่วยที่จะเข้าควบคุมเหตุการณ์ตามความร้ายแรงของเหตุการณ์นั้น เช่น หากเหตุการณ์ที่ต้องใช้กำลังพลเพื่อระงับเหตุจำนวนมากก็สามารถขอกำลังจากส่วนกลางเพื่อให้ส่งเจ้าพนักงานตำรวจจากหน่วยงานอื่นเข้าช่วยเหลือ หากเหตุการณ์ไม่ร้ายแรงมากก็สามารถ

ดำเนินการได้โดยหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบพื้นที่เกิดเหตุ นั้น เนื้อหาจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการหรือชุดบริหารเหตุการณ์

บทที่ 3 ระเบียบการนำหน่วย เป็นการกล่าวถึงวิธีการในการจัดกำลังเพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ เช่น วิธีการวางแผน การเคลื่อนย้ายกำลัง การรวมพล เป็นต้น

บทที่ 4 มาตรการการควบคุมฝูงชน กล่าวถึงมาตรการที่ใช้ในการควบคุมฝูงชน แต่ครั้งว่ามีอะไรบ้าง เช่น มาตรการทางด้านการข่าว มาตรการด้านกฎหมาย กฎการใช้กำลังในการควบคุมและให้เลิกการชุมนุม

เนื้อหาของคู่มือดังกล่าวจะเป็นการกล่าวถึงหลักทฤษฎีในการชุมนุม และแนวทางอย่างกว้างในการระงับเหตุในการควบคุมการชุมนุม เป็นการกล่าวถึงแนวทางทั่วไปที่ไม่ได้เจาะจงหรือกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการรักษาความไม่สงบไว้แต่อย่างใด

**ตัวอย่างกรณีเจ้าพนักงานตำรวจผู้ควบคุมสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะใช้ดุลพินิจในการสั่งการกับสถานการณ์การชุมนุมและเกิดความเสียหายจนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้สั่งการเองต้องรับผิดชอบ**

การชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรท้องถิ่น วิถีชุมชนและสังคมอย่างรุนแรง กลุ่มผู้ชุมนุมประกอบด้วยประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และประชาชนในบริเวณใกล้เคียง โดยยื่นข้อเรียกร้องเสนอต่อรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียเพื่อพิจารณาให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว การสลายการชุมนุมเกิดขึ้นขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งโดยมากเป็นมุสลิมกำลังพักผ่อน รับประทานอาหารเย็น และประกอบพิธีละหมาดตามพิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม เวลาประมาณ 20.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2545 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนั้นผู้ชุมนุมไม่ได้ก่อความไม่สงบแต่อย่างใดเนื่องจากกำลังรอผลการเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลอยู่บริเวณหน้าแฟงกั้นอย่างสงบ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบได้ออกคำสั่งให้ใช้กำลังสลายการชุมนุม โดยสั่งให้ใช้กระบองและไล่เป็นอาวุธเข้าผลักดัน ทบตี ทำร้ายร่างกายและทำลายรถยนต์ที่เป็นพาหนะเดินทางไปร่วมการชุมนุม ได้ทำการไล่ตีผู้ชุมนุมที่แตกหนีไปอีกเป็นระยะทางไกลอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย โดยบรรยายฟ้องว่า เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ณ บริเวณหน้าโรงแรม เจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยการสั่งการของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์การชุมนุมและในความรับผิดชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการ

ตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ได้ทำการสลายการชุมนุมประท้วงของผู้ชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซ ไทย – มาเลเซีย โดยปราศจากอำนาจ ฝ่ายินมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม

ศาลปกครองจังหวัดสงขลา พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมมีจำนวนมากและใช้ที่สาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุม เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่ระงับเหตุชุมนุม เนื่องจากเห็นว่าการกระทำของผู้ชุมนุมเป็นการก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ขัดต่อกฎหมายอาญา จึงใช้อำนาจจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จนทำให้มีการสลายการชุมนุมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม อันเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดอาญา การกระทำความผิดกล่าวหาไม่เป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองจะพิจารณาวินิจฉัยได้ก็จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย เมื่อกรณีคดีที่ผู้ฟ้องคดีเสนอมาเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา<sup>217</sup>

ผู้ศึกษาขอให้ความเห็นเห็นว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ต้อง กรณีที่เกิดเจรจาดกกลางกันระหว่างผู้ที่ชุมนุมกับผู้ที่มีอำนาจและเจ้าหน้าที่ล้มเหลวเพราะหากปล่อยไว้จะเป็นการละเมิดกฎหมายของประเทศและแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นการจัดทำเป็นขั้นเป็นตอนและเป็นมาตรการที่ประเทศสากลใช้ในการรักษาความสงบของประเทศ ส่วนผลที่ตามมาต้องอยู่ในการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมจะเป็นผู้ที่ตัดสิน

<sup>217</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมโดยฝ่ายินกฎหมาย สำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจ-แห่งชาติ 2552 หน้า 7

## 2. กฎหมายสนับสนุนช่วยเหลือสวัสดิภาพประชาชน

### 2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจเต็มแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยที่พระราชบัญญัติจะมีขั้นตอนการดำเนินงานและแผนงานต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเกิดสาธารณภัยตามมาตรา 4 ดังนี้  
มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย ภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม ภัยอุทกภัย ภัยดินไหว ภัยโรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

“ภัยทางอากาศ” หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

“การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ขัดขวางห่วงโซ่ใยระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ<sup>218</sup>

ผู้ศึกษาคิดว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันทรงประสิทธิภาพในกรณีที่ใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนนั้นก่อให้เกิดภัยต่างๆที่กล่าวมาในข้างต้น จากการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมาของประชาชนชาวไทยมักจะบานปลายไปเป็น โศกนาฏกรรมในลักษณะต่างๆ ด้วยเป็นการชุมนุมที่มีธงคำตอบในใจแล้วว่า ต้องได้ตามที่ตนต้องการ และมีการเตรียมแผนการเพื่อกดดันฝั่งตรงข้ามด้วยการก่อภัยทางสาธารณะตลอดทุกครั้ง พระราชบัญญัตินี้จึงมีความจำเป็นในการใช้ในกรณีดังกล่าวมาในข้างต้น

<sup>218</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ห้องสมุดกฎหมาย” ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

## 2.2 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนที่ผ่านมามักครั้ง สิ่งที่เป็นของคู่กันคือการแสดงความคิดเห็นผ่านทาง การพูดหรือการใช้ดนตรี เสียงเพลงเพื่อเรียกร้องให้มวลชนเข้าร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองของตนจนบางครั้งการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการนี้จึงเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าว ซึ่งรัฐจะพยายามคุ้มครองประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ให้ได้รับความเดือดร้อน จึงได้ประกาศการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 มาเพื่อเป็นการจำกัดเสรีภาพมิให้ไปรบกวนผู้อื่น

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น ได้แก่

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ คำว่า “โฆษณา” หมายความว่า การบอกกล่าว แจ้งความ ชี้แจง แนะนำ หรือแสดงความคิดเห็น แก่ประชาชน

มาตรา 4 ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต และให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขลงในใบอนุญาตว่าด้วยเวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียงและผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น

มาตรา 6 พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อความรำคาญแก่ประชาชน

ถ้าการโฆษณากระทำผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งตามความในวรรคก่อน ให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจสั่งให้หยุดโฆษณาได้<sup>219</sup>

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า “จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเป็นการให้ออกาสแก่ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นของตนเองผ่านสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ดังนั้นผู้ใช้เครื่องขยายเสียง ดังกล่าวจึงควรที่จะให้เกียรติหรือคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย การที่ขออนุญาตการใช้เครื่องขยายเสียงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ว่า เวลา สถานที่นั้นเหมาะสมหรือไม่ หากไม่สมควรเช่น ใกล้โรงพยาบาล สถานศึกษาหรือที่ที่ประชาชนต้องการความสงบหรือความคิดเห็นเรื่องดังกล่าวไม่ตรงกัน ก็ไม่ควรให้ออกใบอนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงตั้งแต่ต้น

<sup>219</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493” ห่องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>



เพราะเมื่อเริ่มใช้การโฆษณาด้วยเครื่องขยายเสียงแล้วกระทำการเกินกว่าที่ควรหรือละเมิดกฎหมาย การไปสั่งยุติในขณะนั้นจะเป็นการป่วนกระแสมวลชนมากกว่า

### 2.3 พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522

ในทุกประเทศที่ประชาชนได้ออกมาเพื่อแสดงความรู้สึกหรืออุดมการณ์ของตนเอง เช่น การฉลองความสำเร็จของตัวแทนประเทศ การเสียใจที่บุคคลสำคัญจากไปหรือแม้กระทั่งการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ สถานที่ที่อยู่ในใจของผู้ที่ต้องการแสดงออกเหล่านั้นคือ “ถนน” ซึ่งเป็นสถานที่ที่กว้าง สะดวกและสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปเห็นเพราะต้องใช้ถนนร่วมกันตามปกติ การชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมาของประเทศไทย “ทุกครั้ง” ใช้ถนนเป็นสถานที่ทำกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้นจึงต้องมีพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อเป็นการจัดระเบียบการใช้ถนนนั่นเอง

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น ได้แก่ มาตรา 43 ห้ามมิให้ผู้จับขังจับรถ

(3) ในลักษณะกีดขวางการจราจร

มาตรา 55 ห้ามมิให้ผู้จับขังหยุดรถ

(8)<sup>220[16]</sup> ในลักษณะกีดขวางการจราจร

มาตรา 57 เว้นแต่จะได้มีบทบัญญัติ กฎ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ห้ามมิให้ผู้จับขังจอดรถ

(15) ในลักษณะกีดขวางการจราจร<sup>221</sup>

สามมาตราที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นเรื่องของการกีดขวางการจราจรทั้งสิ้นด้วยการนำรถเข้าขบวนชุมนุมเป็นเสมือนหมากตัวสำคัญเพราะจะทำให้ขบวนชุมนุมยิ่งใหญ่ น่าเกรงขามแต่จะทำร้ายสิทธิเสรีภาพผู้ที่ไม่ได้ร่วมขบวนการชุมนุมดังกล่าวอย่างยิ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระทบ กระแทก และเรื่องร้ายแรงต่อๆมา

มาตรา 108 ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

<sup>221</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 5 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

(1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติ ตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด<sup>222</sup>

มาตราสุดท้ายนี้เป็นเรื่องให้เห็นชัดมากที่สุดด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเดิน เป็นขบวนด้วยคนจำนวนมาก ขบวนใหญ่เรียกว่ามีการประกาศว่าจะมีการใช้สิทธิเสรีภาพการ ชุมนุมออกสื่อมวลชนกันเลยทีเดียว ซึ่งก็เป็นที่น่าสนใจและสนใจเมื่อสื่อมวลชนประ โคมข่าวกันจน ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีส่วนร่วมทุกข์ใจเป็นอย่างยิ่งในความลำบากที่ตนเองมิได้ก่อ ซึ่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติออกมาอย่างชัดเจนว่า ห้าม มิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

(1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติ ตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด แต่มีทราบว่า การชุมนุมที่ผ่านมาของประชาชนไทยได้ขอ อนุญาตหรือไม่

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษานั้นคิดว่า “หากรวบรวมเรื่องต่างๆ มาไว้ด้วยกันเป็น “พระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว คงไม่ต้องมาคุกคามหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพการชุมนุม ที่สำคัญประชาชนคนไทยต้องเคารพกฎหมายให้มากกว่านี้”

#### 2.4 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่ สาธารณะนั้นในกรณีที่ว่าเมื่อประชาชนที่มาชุมนุมเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายจาก การที่มาชุมนุมเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีทีมแพทย์บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญเฉพาะทางตลอดจนกำหนดให้มีสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วย รับผิดชอบการบริหารจัดการ การประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และ การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความ ร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านการแพทย์ฉุกเฉินร่วมกัน อันจะทำให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับการคุ้มครอง สิทธิในการเข้าถึงระบบการแพทย์ฉุกเฉินอย่างทั่วถึง เท่าเทียม มีคุณภาพมาตรฐาน โดยได้รับการ ช่วยเหลือและรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น<sup>223</sup>

<sup>222</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี เพิ่งอ้าง หน้า 29

<sup>223</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ.2550” ห้องสมุด กฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

### 13. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

การแสดงสิทธิเสรีภาพด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะต้องมีมวลชนจำนวนมากมาเข้าร่วมเพื่อแสดงพลังและอุดมการณ์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้เห็นและมีอำนาจในการต่อรองสิ่งที่ต้องการ การที่คนหมู่มากมารวมกันนั้นสิ่งที่ตามมาคือ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและการไม่สามารถดำรงตนให้อยู่ในสุขอนามัยได้ด้วยมิใช่ที่อาศัยที่ตนเองอยู่ประจำ การที่จะให้การชุมนุมในที่สาธารณะมีระเบียบเรียบร้อยในเรื่องดังกล่าว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงเป็นเครื่องมือในการรับมือกับเรื่องดังกล่าว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

“ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการ

ควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น<sup>224</sup>

ผู้ทำศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “พระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อเทียบกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพื่อให้สิทธิประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมกระทำผิดกฎหมายเรื่องการสาธารณสุขจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้นั้นจะทำให้ความสมเหตุสมผลในการลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องที่ไร้เหตุผลมากจึงควรที่จะบัญญัติกฎหมายการชุมนุมที่ครอบคลุมทุกเรื่องออกมาเพื่อประโยชน์ของประชาชน

<sup>224</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

### 3. กฎหมายเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ

#### 3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การรวมตัวของผู้ที่มีอุดมการณ์เดียวกัน ต้องการในเรื่องเดียวกัน ในบางครั้งสามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้ ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นกฎหมายไทยอีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่อง สมาคมและมูลนิธิ ดังนี้

#### หมวด 2 นิติบุคคล ส่วนที่ 2 สมาคม

มาตรา 102 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

(2) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ<sup>225</sup>

#### ส่วนที่ 3 มูลนิธิ

มาตรา 115 เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอแล้วเห็นว่า คำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา 114 และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา 112 และวัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรา 110 และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ และผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธินั้นมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่มูลนิธินั้น และประกาศการจัดตั้งมูลนิธิในราชกิจจานุเบกษา

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าคำขอหรือข้อบังคับไม่ถูกต้องตามมาตรา 114 หรือมาตรา 112 หรือรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธิมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ให้มีคำสั่งให้ผู้จดทะเบียนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เมื่อแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงถูกต้องแล้ว ให้รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่มูลนิธินั้น

<sup>225</sup> สมยศ เชื้อไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 74



ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจรับจดทะเบียนได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมูลนิธิไม่เป็นไปตามมาตรา 110 หรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือผู้จดทะเบียนไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งของนายทะเบียน ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน และแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนให้ผู้จดทะเบียนทราบโดยมิชักช้า<sup>226</sup>

ผู้ศึกษาคิดว่า “บทบัญญัติเรื่อง สมาคมและมูลนิธิ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุม สอดส่องและดูแลว่ามีสมาคมหรือมูลนิธิใดได้ช่องสุ่มคำสั่งคนเพื่อการก่อความไม่สงบในการชุมนุมในที่สาธารณะมากกว่า แต่ถ้ามูลนิธิหรือสมาคมใด ๆ ดำเนินการโดยที่อยู่ในกรอบของกฎหมายก็สามารถดำเนินการได้ตามปกติ”

### 3.2 ประมวลกฎหมายอาญา

การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนั้น บางครั้งอาจมีความเกี่ยวพันกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ คือ

#### หมวด 2 ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร

มาตรา 116 ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต

(1) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขู่ใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(2) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(3) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

มาตรา 117 ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าวและเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้างหรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>226</sup> สมยศ เชื้อไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพิ่งอ้าง หน้า 79

ผู้ใดทราบความมุ่งหมายดังกล่าว และใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือทำให้หวาดกลัวด้วยประการใดๆ เพื่อให้บุคคลเข้ามีส่วนหรือเข้าช่วยในการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้างหรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>227</sup>

จากการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา การปราศรัยที่เน้นความดุเดือด เผด็จมันเพื่อปลุกระดมมวลชนให้มีกำลังใจฮึกเหิมทำให้กล่าวพาดพิงถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มีการเร่งเร้าหรือยื่นคำขาดให้ยุบสภา ช่มชู้ประชาชนให้มาร่วมการชุมนุมหรือช่มชู้ฝ่ายตรงข้ามที่แสดงตัวว่าไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมของกลุ่มตนเองแล้วเกิดการลุกฮือขึ้นมาก่อความไม่สงบจนถึงขนาดเผาบ้านเมือง ร้านค้าย่านเศรษฐกิจของประเทศ ที่กล่าวมานี้ ผิดกฎหมายอาญาที่กล่าวมาในข้างต้นทั้งหมดและกำลังเป็นคดีความกันอยู่”

#### ลักษณะ 1/1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ

(2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชูเชิญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย<sup>228</sup>

<sup>227</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ *ประมวลกฎหมายอาญาลับอ้างอิง* กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 250-251

<sup>228</sup> เพิ่งอ้างหน้า 254

มาตรา 135/2 ผู้ใด

(1) ชูเชื่อว่า จะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้น จะกระทำการตามที่ชูเชื่อจริง หรือ

(2) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการ ก่อการร้าย เตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็น ส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะ ก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสอง แสนบาท<sup>229</sup>

มาตราที่ 135/1 และ 135/2 ในความคิดเห็นของผู้ทำวิจัยนั้น “เป็นมาตราที่ทันสมัยกับสิทธิ เสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยมาก เนื่องจากมาตรา 135/1 (1)(2) นั้นกลุ่ม พันธมิตรเสื้อเหลืองได้กระทำการตามที่กฎหมายกล่าวไว้ทุกประการ ด้วยการยึดสนามบินสุวรรณ ภูมิก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็น ประโยชน์สาธารณะ ส่วนใน(3)แบ่งกันไประหว่างกลุ่มเสื้อเหลืองและเสื้อแดง ถึงจะมีวรรคส่งท้าย ว่า “การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวก่อเพื่อเรียกร้องให้รัฐ ช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้าย” ก็ตาม แต่คำว่าใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึง “สงบและ ปราศจากอาวุธ” ซึ่งพอถึงการกระทำขั้นนี้แล้วก็เป็นการกระทำผิดรัฐธรรมนูญไปแล้วนั่นเอง ส่งผล ให้การชุมนุมดังกล่าวขาดความชอบธรรม”

#### ลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

มาตรา 210 ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้น กระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 215 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื่อว่า จะใช้ กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>229</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 255-256

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>230</sup>

#### ลักษณะ 6 ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน

มาตรา 217 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา 218 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(1) โรงเรือน เรือ หรือแพที่คนอยู่อาศัย

(2) โรงเรือน เรือ หรือแพอันเป็นที่เก็บหรือที่ทำสินค้า

(3) โรงมหรสพหรือสถานที่ประชุม

(4) โรงเรือนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นสาธารณสถาน หรือเป็นที่สำหรับประกอบพิธีกรรมตามศาสนา

(5) สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน หรือที่จอดรถหรือเรือสาธารณะ

(6) เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป อากาศยาน หรือรถไฟที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะ

ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี<sup>231</sup>

ในความคิดเห็นของผู้วิจัยนั้น “การเผาย่านเศรษฐกิจแถวราชประสงค์ สถานที่ราชการ เช่นศาลากลางจังหวัดแถวภาคอีสานบ่งบอกถึง การกระทำผิดกฎหมายอาญาของการชุมนุมทางการเมืองที่ลุกลามกลายเป็นจลาจล ก่อการร้าย จึงควรที่จะรับโทษตามอาญาบ้านเมืองและการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นจุดเริ่มต้นจึงไม่ควรที่จะขมกมากล่าวอ้างอีกต่อไป”

#### ลักษณะ 11 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง

##### หมวด 3 ความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 326 ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 327 ผู้ใดใส่ความผู้ตายต่อบุคคลที่สาม และการใส่ความนั้นน่าจะเป็นเหตุให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ตายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษดังบัญญัติไว้ในมาตรา 326 นั้น

<sup>230</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 323

<sup>231</sup> เพิ่งอ้างหน้า 327

มาตรา 328 ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำให้โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำให้โดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท<sup>232</sup>

การกระทำความผิดประมวลกฎหมายอาญาในการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมที่ต้องมีการปราศรัยเพื่อกระตุ้น ปลุกเร้าให้คนที่มาร่วมการชุมนุมเห็นด้วยและมีอุดมการณ์เดียวกัน จนบางครั้งละเมิดกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ สิ่งที่ตามมาหลังจากเหตุการณ์สงบลงแล้วคือ การยื่นฟ้องศาลเกี่ยวกับคดีหมิ่นประมาทที่มีมากมายในปัจจุบัน”

### ภาค 3 ลหุโทษ

มาตรา 370 ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึง โดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

มาตรา 385 ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายกีดขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำให้ด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>233</sup>

การกระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า “การชุมนุมทางการเมืองหากไม่สามารถ ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแล้ว หากมีการกระทบกระทั่ง มีมือที่ 3 เข้ามาป่วนหรือมีการยุยงส่งเสริมปลุกเร้าให้เกิดความเกลียดชังเมื่อไร เมื่อนั้นการกระทำความผิดกฎหมายที่กล่าวมาในข้างต้น จะเกิดขึ้นอย่างง่ายดาย”

### 3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนและการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ

ดังที่ทราบว่เมื่อเกิดการกระทำความผิดในคดีต่างๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา วิธีการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเมื่อกระทำความผิดทางอาญาแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้อง คือ

ลักษณะ 2 อำนาจพนักงานสอบสวนและศาล

<sup>232</sup> เพิ่งอ้างหน้า 453-459

<sup>233</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 583,590



## หมวด 2 อำนาจสืบสวนและสอบสวน

มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

มาตรา 18 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น หรือผู้รักษาการแทน

มาตรา 19 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่

(2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง

(3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้ อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อน

อยู่ในเขตอำนาจ<sup>234</sup>

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า “ปัญหาของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นอยู่ที่เขตท้องที่ในการสืบสวน สอบสวนจะเป็นของใครมากกว่าเพราะการชุมนุมนั้นต้องต่อสู้กับมวลชนที่มีจำนวนมากทำให้บางครั้ง เจ้าหน้าที่อยากจะ “เกียร์ว่างเสียดี ๆ” นอกจากนี้ยังมีกฎหมายการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม แต่ปัญหานี้จะหมดไปถ้าพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... สภาผู้แทนราษฎรออกมาบังคับใช้ จัดปัญหาความสับสน ในการใช้สิทธิของผู้ชุมนุมและความไม่รู้ของเจ้าหน้าที่ที่จะจัดการกับการชุมนุมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้นเราจึงต้องมาศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะที่ยังคงค้างอยู่ในสภาไม่สามารถพิจารณาเพื่อประกาศใช้ได้

#### 3.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550

เป็นพระราชบัญญัติที่สร้างมาเพื่อยุคที่โลกเป็นข่าวสารไร้พรมแดนเนื่องจากในปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้เป็นส่วนสำคัญของการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากมีผู้กระทำความผิดประการใด ๆ ให้ระบบคอมพิวเตอร์ไม่สามารถทำงานตามคำสั่งที่กำหนดไว้หรือทำให้การทำงานผิดพลาดไปจากคำสั่งที่กำหนดไว้ หรือใช้วิธีการใด ๆ เข้าล่วงรู้ข้อมูล แก้ไข หรือทำลายข้อมูลของบุคคลอื่นในระบบคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ หรือใช้ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จหรือมีลักษณะอันลามกอนาจาร ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว การชุมนุมทางการเมืองในยุคปัจจุบันนอกจากจะต่อสู้กันด้วยอุดมการณ์บนท้องถนนแล้วการสู้กันด้วยโลกออนไลน์เข้ามามีบทบาทอย่างสูงมีการส่งข้อมูลเพื่อทำลายฝ่ายตรงข้ามกันตลอดเวลา พระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบาทสำคัญ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ระบบคอมพิวเตอร์” หมายความว่า อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ของคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมการทำงานเข้าด้วยกัน โดยได้มีการกำหนดคำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด และแนวทางปฏิบัติงานให้อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลโดยอัตโนมัติ

“ข้อมูลคอมพิวเตอร์” หมายความว่า ข้อมูล ข้อความ คำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด

<sup>234</sup> สัก กอแสงเรือง และ บุญทรง พุกกาพงษ์ ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา กรุงเทพฯ นิติบรรณาการ 2551 หน้า

บรรดาที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ในสภาพที่ระบบคอมพิวเตอร์อาจประมวลผลได้ และให้  
 หมายความรวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

“ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร  
 ของระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งแสดงถึงแหล่งกำเนิด ต้นทาง ปลายทาง เส้นทาง เวลา วันที่ ปริมาณ  
 ระยะเวลา ชนิดของบริการ หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์นั้น

หมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

มาตรา 9 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไม่ว่าทั้งหมด  
 หรือบางส่วน ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับ  
 ไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 10 ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใดโดยมิชอบ เพื่อให้การทำงานของระบบ  
 คอมพิวเตอร์ของผู้อื่นถูกระงับ ชะลอ ขัดขวาง หรือรบกวนจนไม่สามารถทำงานตามปกติได้ต้อง  
 ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 12 ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10

(1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในทันที  
 หรือในภายหลังและไม่ว่าจะเกิดขึ้นพร้อมกันหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่  
 เกินสองแสนบาท

(2) เป็นการกระทำโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์  
 หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย  
 สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำ  
 ต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุก  
 ตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตาม (2) เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษ  
 จำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี

มาตรา 14 ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้า  
 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิด  
 เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมาย  
 อาญา

มาตรา 16 ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่ง  
 ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้น ตัดต่อ

เดิมหรือคัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ทำวิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ระบบคอมพิวเตอร์ในโลกของโซเชี่ยลเน็ตเวิร์ค กำลังเป็นที่ถูกกล่าวขานด้วยเป็นการนัดพบของสังคมในโลกออนไลน์ เช่น เฟสบุ๊ก ทวิตเตอร์ ฯลฯ เพื่อดึงคนที่มีความร่วมมือร่วมกันออกมาชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น ในกรณีของกลุ่มคนเสื้อหลากสี เป็นต้น ควรที่จะพัฒนาพระราชบัญญัตินี้ให้ทันกับสังคมยุคใหม่<sup>235</sup>

### 3.5 พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ

ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และ ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้อง หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการ ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหาย ฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้อง ร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดี นั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

<sup>235</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียก เข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าว ออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่อง ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะ ส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนด อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น แก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับตามบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตาม วรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่ วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออก ใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงาน ของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการ



วินิจฉัยของหน่วยงาน ของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้อง รายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงาน ของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบ นั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์ แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง<sup>236</sup>

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้หากนำมาใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมแล้วสร้างความเสียหายแก่ประชาชน ไม่ว่าจะทรัพย์สินหรือแม้กระทั่งชีวิตก็สามารถดำเนินการทางกระบวนการทางกฎหมายให้ถูกต้องและยุติธรรมได้

### 3.6 ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

หลังจากที่เราได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยมาแล้วทั้ง 16 พระราชบัญญัติ 1 พระราชกำหนดและอีก 1 แนวทางปฏิบัติ นั้น ทำให้ทราบว่า การที่จะทำให้การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการร้องทุกข์หรือการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านด้วยพลังมวลชนนั้น จะมีถ้าจะมีแค่รัฐธรรมนูญเพื่อมาดูแลเรื่องการชุมนุมคงจะเป็นไปไม่ได้สำหรับสังคมไทย ด้วยความมากของพระราชบัญญัติและความสับสนของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการชุมนุม ดังนั้นเราจึงควรมาศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เป็น

<sup>236</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติความรับผิดโดยละเมิดของเจ้าหน้าที่

วาระแห่งชาติ ถ้าหากมีการนำไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอเพื่อพิจารณากันทั้งสิ้นได้แก่

ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พุทธศักราช.....

(ฉบับของคณะรัฐมนตรีผ่านความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา)<sup>237</sup>

ด้วยเส้นทางของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กว่าจะมาถึงสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีเส้นทางผ่านความคิดเห็นของคณะกรรมการและองค์กรต่างๆ เพื่อให้ช่วยกันตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นเพื่อความสมบูรณ์และถูกต้องตามหลักนิติธรรม คุณธรรมและเป็นกลาง เหมาะสมกับสังคมและประชาชนชาวไทยที่สุด

### 3.6.1 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/18731 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ไปพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงกลาโหมไปพิจารณาด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

### 3.6.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ<sup>238</sup>

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

<sup>237</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.....”  
ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

<sup>238</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี *เพ็ญอักษร* หน้า 1-3

1. ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นตามมาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

2. รับรองว่าบุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธและนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การที่กลุ่มคนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปมาชุมนุมร่วมกันเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

3. กำหนดวิธีการชุมนุมสาธารณะ โดยผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ผู้ริเริ่ม ผู้นำ ผู้ที่เป็นแกนนำในการชุมนุมสาธารณะ ผู้ดำเนินการนัดหมาย และผู้กระทำการในลักษณะสมคบกันเพื่อดำเนินการจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานในท้องที่ที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวัน ทั้งนี้ ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่มีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าพนักงานทราบ หรือมีหนังสือแจ้งน้อยกว่าห้าวัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. กำหนดรายละเอียดของหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะว่าต้องประกอบด้วยข้อมูลอย่างน้อย 5 รายการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการชุมนุมสาธารณะ วิธีการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ วัน เวลาและระยะเวลาที่จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยประมาณ และชื่อและที่อยู่ของผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ

5. กำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะที่ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องปฏิบัติตามเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ชุมนุมใกล้พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาท หรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชานิเวศน์ พระตำหนัก หรือในที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนักในระยยะห้าร้อยเมตร

(2) ไม่ชุมนุมใกล้โรงพยาบาล หรือโรงเรียนขณะเปิดทำการในระยยะสองร้อยเมตร หรือใกล้สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในลักษณะเป็นการรบกวนการประกอบศาสนกิจตามปกติ

(3) ไม่ปิดล้อมสถานที่ราชการ หรือสถานที่ทำการของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสถานที่ที่มีการประชุมระหว่างประเทศในระดับรัฐมนตรีขึ้นไป

(4) ไม่นำ ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการนำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม

(5) ไม่กระทำ หรือยินยอมให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร

6. การชุมนุมใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

7. ในกรณีที่มีการชุมนุมใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ หรือน่าจะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ชุมนุม บุคคลอื่น หรือของรัฐ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติในการเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมไว้ดังนี้

(1) ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมและออกไปจากสถานที่ชุมนุมโดยเร็ว ถ้าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ถ้าผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เลิกการชุมนุมให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมได้ตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(3) ในการเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมนี้ เจ้าพนักงานอาจขอกำลังทหารหรืออาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยผู้ช่วยเหลือดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยมีหรือพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด ต้องระวางโทษเพิ่มเป็นสองเท่าของความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>239</sup>

<sup>239</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 3-6

3.6.3 *กระทรวงกลาโหม* มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กห 0202/1352 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2553 สรุปความได้ว่า กระทรวงกลาโหมเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยมีข้อสังเกตสรุปได้ดังนี้

(1) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นไปตามหลักการสากลใดหรือกฎหมายภายในประเทศใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นไปตามหลักการสากล โดยให้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในเรื่องทำนองเดียวกันของประเทศต่างๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานในท้องที่ทราบล่วงหน้าโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อน มาจากหลักสากลใดหรือกฎหมายภายในของประเทศใด และหากกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตก่อนนั้น จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพียงใด

(2) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงมหาดไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ จึงได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ด้วย แต่เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้รับเรื่องนี้กระชั้นชิด ไม่อาจเสนอเรื่องให้กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ได้พิจารณาร่วม นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรากฎหมายดังกล่าวจึงควรเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เรื่องการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วย

(3) การกำหนดเงื่อนไขว่าผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะเกินสมควร อาจเกิดปัญหาการตีความว่าเกินสมควรหรือไม่ เช่น การปิดถนนสาธารณะทุกช่องทางการเดินรถ กับการปิดเพียงบางช่องการเดินรถ เป็นต้น

(4) การให้เจ้าพนักงานขอคำสั่งทหารหรืออาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำลังทหารให้ชัดเจน และการที่หน่วยทหารสามารถสนับสนุนกำลังทหารได้มากน้อยเพียงใด ควรขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการสนับสนุนของหน่วยทหารในแต่ละครั้งด้วย



(5) เห็นควรเพิ่มข้อความที่กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือ การกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และให้เจ้าพนักงานและผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หากเป็นการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

(6) การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองในร่างพระราชบัญญัตินี้ควรสอดคล้องกับมาตรา 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

**3.6.4 กระทรวงยุติธรรมมีความเห็นปรากฏตามหนังสือ** ด่วนที่สุด ที่ ขธ 0207/2477 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 สรุปความได้ว่า

(1) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ โดยอาจกำหนดให้แจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่นั้น

(2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการกรณีที่เจ้าพนักงานเห็นว่าการชุมนุมนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อื่นหรือสาธารณชน และเปิดโอกาสให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลได้

(3) ควรกำหนดมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อยุติการชุมนุมให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงการจับกุมและการสั่งการเพื่อใช้กำลัง

**3.6.5 สำนักงานอัยการสูงสุด** มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุดที่ อส 0027(พก)/14235 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2552 สรุปความได้ว่า

(1) ควรปรับปรุงบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ และควรปรับปรุงบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ให้ครอบคลุมพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการสั่งให้ใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์ และในการขอกำลังอาสาสมัครซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่สำคัญ นอกจากนี้ การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานควรมีความชัดเจน

(2) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเจ้าพนักงานใดเป็นผู้รับแจ้ง และควรกำหนดให้เจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมสาธารณะตามระเบียบที่ราชการกำหนดเมื่อได้รับแจ้งหนังสือจากผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะด้วย เพื่อให้การชุมนุมให้เป็นไปโดยปลอดภัยและเรียบร้อย

(3) ควรขยายเงื่อนไขการประชุมเพื่อป้องกันมิให้การชุมนุมนั้นเป็นการปิดล้อมที่สาธารณะ หรือสถานที่ทำงานของรัฐวิสาหกิจ หรือสถานที่ขึ้นลงของอากาศยาน รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับความคุ้มครองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสถานที่ที่มีการประชุมระหว่างประเทศในระดับรัฐมนตรีขึ้นไป

(4) ควรกำหนดให้การใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมในทุกกรณีได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่สถานการณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติและเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

(5) การใช้กำลังทหารในการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมอาจก้าวล่วงเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(6) ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการประชุมสาธารณะควรให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือไม่ โดยหากศาลเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็ได้

**3.6.6 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ** มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0804/4677 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2552 สรุปความได้ว่า

(1) ปัจจุบันพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งภารกิจดังกล่าวเกี่ยวพันถึงการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะด้วย จึงสมควรเพิ่มเติม “ผู้ปฏิบัติงานในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ในคำนิยามเจ้าพนักงานตามร่างมาตรา 3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังเป็นการใช้กฎหมายตั้งแต่ในภาวะปกติให้ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

(2) สมควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมกับนายกรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้กำลังเข้าแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมตามมาตรา 8 วรรคสอง

**3.6.7 กรุงเทพมหานคร** มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ที่ กท 1502/5326 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 สรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” และการกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานใน

ห้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5 วัน โดยผู้ไม่แจ้งการชุมนุมมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีผลให้การชุมนุมร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แม้กระทำในที่เอกชนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ด้วย ซึ่งการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมในที่เอกชนที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนี้อาจขัดต่อมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ ซึ่งการใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจกระทำโดยการชุมนุมร่วมกัน หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการชุมนุมให้ประชาชนมาร่วมกันทำกิจกรรมในโอกาสต่างๆ เหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วยหรือไม่

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า จากการที่ได้ศึกษามติความเห็นจากหน่วยงานและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... นั้น “ทุกหน่วยงานต่างก็มีความเห็นและสนับสนุนให้พระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาเพื่อที่สังคมของประเทศชาติจะได้สงบสุขเพราะเหตุการณ์การชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 , เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, เหตุการณ์ พฤษภาคม 2535, พฤษภาคม 2553 ซึ่งถ้าจะใช้แค่พระราชบัญญัติต่างๆที่ได้ยกมาจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก

ทุกหน่วยงานจึงได้แสดงความคิดเห็นโดยจะเน้นที่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกทางการเมืองหรือไม่ ตรงตามปฏิญญาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 หรือเปล่าการให้อำนาจเจ้าหน้าที่นั้นเพียงพอต่อการดำเนินการหรือไม่ต่อไปจึงควรมาศึกษาเกี่ยวกับที่มาของร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญว่ามีที่มาและใจความอย่างไร”

### 3.6.7 สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... แล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

#### (1) ปรับปรุงหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประการใช้กฎอัยการศึก และโดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ใน

ภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยเฉพาะอยู่แล้ว คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกข้อกำหนดที่อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น หากการชุมนุมสาธารณะใดมีพฤติการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรก็ดี หรือก่อให้เกิดสถานการณ์ร้ายแรงจนมีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกก็ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าวในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อยู่แล้ว ขณะที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างการชุมนุมสาธารณะในกรณีปกติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ควรมีหลักการในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น

นอกจากนี้ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ มีวัตถุประสงค์กว้างขวางมาก โดยขยายไปถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งเกินไปจากกรอบในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้ปรับปรุงหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใหม่เป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## (2) โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม 39 มาตรา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) กำหนดโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติโดยแบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป (ร่างมาตรา 7 ถึงร่างมาตรา 9) หมวด 2 ว่าด้วยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 10 ถึงร่างมาตรา 15) ในกรณีการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หมวด 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม (ร่างมาตรา 16 ถึงร่างมาตรา 19) หมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงร่างมาตรา 29) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 20 ถึงร่างมาตรา

21) และส่วนที่ 2 การดูแลการชุมนุมสาธารณะ (ร่างมาตรา 22 ถึงร่างมาตรา 29) หมวด 5 บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา 30 ถึงร่างมาตรา 38) และบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 39)

### (3) กำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เพื่อความชัดเจน

แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาก่อน อีกทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุม (Assembly) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีโดยการยกยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 ก็มีได้มีบทนิยามคำว่า “การชุมนุม” ไว้เช่นกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ขึ้นเพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย

จากการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีการกำหนดบทนิยามคำว่า “Public Assembly” ไว้ในทำนองเดียวกันว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลเฉพาะในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงการชุมนุมเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งบรรดาที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน (Private property) แม้การชุมนุมในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวจะเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมได้ก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ว่าหมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ด้วยว่าหมายถึง ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้รวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่ดินหรือทรัพย์สินของเอกชน

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของบางประเทศได้มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำ (Threshold) ของผู้ร่วมชุมนุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ด้วยว่าต้องมีจำนวนเท่าใดจึงถือว่าเป็น



การประชุมสาธารณะ เช่น อังกฤษถือว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการประชุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป” เป็นต้น แต่กฎหมายของอีกหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น มิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการประชุมไว้ เนื่องจากเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การประชุม” (Assembly) หมายถึงการเข้ามารวมกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นพ้องกันแนวทางนี้ จึงมิได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการประชุมไว้ในบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” ด้วย<sup>240</sup>

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา “ด้วยความเคารพการกำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมขั้นต่ำไว้เช่นนั้นไม่ควรอย่างยิ่งเพราะสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเท่ากันและเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญถึงจะมาชุมนุมแก่คนเดียวเพื่อมาเรียกร้องสิทธิบางอย่างควรจะถือว่าเป็นการประชุมตามรัฐธรรมนูญแล้วเพราะต้องการแสดงออกทางการเมืองหรือปากท้องเหมือนกัน”

#### (4) “การประชุมสาธารณะ” ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่ามาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา 63 วรรคสอง บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะการประชุมได้เฉพาะการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้นซึ่งหากพิจารณาบทจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเปรียบเทียบกับบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่าบทจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น แคบกว่าที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ โดยกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเปิดให้รัฐภาคีออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) เพื่อการคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ควรจำกัดเฉพาะการประชุมสาธารณะที่มีลักษณะเป็น

<sup>240</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 3-8

การเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องๆ นั้นเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว อันได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬาหรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น การชุมนุมภายในสถานศึกษาและการชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ จึงได้กำหนดบทยกเว้นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น (ร่างมาตรา 3)

นอกจากนี้ โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) มีความเห็นว่าตามที่กล่าวถึงตามข้อ 3.1 ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... ควรมีหลักการในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเท่านั้น เนื่องจากมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้งประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยเฉพาะอยู่แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงกำหนดไว้ในร่างมาตรา 4 ว่าการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### (5) หลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้กำหนดหลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะไว้ในร่างมาตรา 7 ว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมทั้งไม่กีดขวางทางเข้าออกรัฐสภาทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และ

ศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวตามปกติ (ร่างมาตรา 8)<sup>241</sup>

มีผู้ที่แสดงความคิดเห็นว่า “ต่อไปนี้ต้องไปชุมนุมกันที่ทุ่งกุลาร้องไห้หรือในป่าในภูเขาในทะเลเท่านั้นด้วยสถานที่หน่วยงานของรัฐกระจายอยู่ทั่วอณูของประเทศทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อบต. ที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนมีอยู่ทั่วประเทศนั้นจะไม่สามารถชุมนุมได้อีกหากกฎหมายนี้ออกมา”<sup>242</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะขึ้นได้ ซึ่งหลายประเทศก็มีการจัดสถานที่ดังกล่าวขึ้นเช่นกัน เช่น อังกฤษ (Speakers' corner ใน Hyde Park) ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดให้มีสถานที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร แต่การจัดให้มีสถานที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ดังกล่าวนี้ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น (ร่างมาตรา 9)

เกี่ยวกับร่างมาตรา 9 นั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่า “การจัดสถานที่สำหรับการชุมนุมทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรจะกำหนดสถานที่ที่เป็นจุดที่ประชาชนเข้าใจในทันทีว่า หากมีประชาชนไปรวมกลุ่ม ณ ที่ใดแล้วหมายถึงมีการชุมนุมทางการเมืองเกิดขึ้นแล้ว เพื่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องจะได้รับตรวจสอบเพื่อหาหนทางแก้ไขเรื่องและผู้ชุมนุมต้องการ แต่ต้องไม่ใช่ที่ที่ประชาชนใช้สัญจรหรือประกอบกิจกรรมเป็นประจำเพราะประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมหรือมีความคิดเห็นต่างกันนั้นก็มิสิทธิที่จะใช้สถานที่สาธารณะด้วยเช่นกัน”

#### (6) การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

จากการตรวจสอบกฎหมายของอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ พบว่ามีเพียงสาธารณรัฐประชาชนจีนเพียงประเทศเดียวที่ใช้ระบบอนุญาต (Permission) โดยกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

<sup>241</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 10

<sup>242</sup> ศรีสุวรรณ จรรยา “กฎหมายชุมนุมสาธารณะ รัฐต้องทำประชาคม” ค้นคืน 15 สิงหาคม 2554 จาก

ก่อน ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมีประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน ขณะที่อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์ อันเป็นประเทศที่เป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศไทย รวมทั้งสิงคโปร์ที่มีได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศดังกล่าวต่างใช้ระบบการแจ้ง (Noticing) โดยผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการจัดการชุมนุมสาธารณะให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มการประชุม เนื่องจากเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต แต่การกำหนดให้มีการแจ้งก่อนการประชุมก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุมรวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและการรักษา ความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึง กำหนดให้ “ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” ซึ่งหมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยาย เสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม มีหนังสือแจ้งการจัดการชุมนุมตามแบบที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต่อ “ผู้รับแจ้ง” ซึ่งได้แก่หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม สาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการจัดการชุมนุม สาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากการประชุม สาธารณะนั้นมีลักษณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ (ร่างมาตรา 10) อันได้แก่ การชุมนุมที่เป็นการขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะ นั้นตามปกติ หรือขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น หรือกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับ ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถาน กงสุลของรัฐต่างประเทศ (ร่างมาตรา 12)

เมื่อได้รับแจ้ง หากผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นกีด ขวางทางเข้าออกสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่ พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ ท่า อากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสน สถาน ตลอดจนสถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งห้าม

การประชุม และให้ศาลพิจารณาคำขอเพื่อมีคำสั่งห้ามการประชุมเป็นการด่วน คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 13)

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะ ไม่สามารถแจ้งการประชุมสาธารณะก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบสองชั่วโมง ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้งการประชุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการประชุมในการนี้ ผู้รับคำขอต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอผ่อนผัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้นั้นคำขอทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่ผู้นั้นคำขอไม่พอใจผลการพิจารณา ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 14)

สำหรับศาลที่จะพิจารณาคำขอและคำร้องดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นสมควรให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลแพ่งเคยใช้อำนาจในทำนองเดียวกันมีคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขคำที่ 3604/2551 และคำสั่งคำร้องคุ้มครองชั่วคราวคดีหมายเลขคำที่ 5213/2551 อีกทั้งศาลยุติธรรมมีอยู่ทั่วประเทศ จึงสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง<sup>243</sup>

ผู้ศึกษามีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “การแจ้งผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตหรือหน่วยงานของรัฐที่ดูแลสถานที่ที่ประชาชนต้องการไปชุมนุมด้วยเหตุผลคือ

1. เจ้าหน้าที่จะได้ทราบและอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่
2. ผู้ที่มีอำนาจและส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาที่ทำให้เกิดการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวเตรียมข้อมูลและแนวทางแก้ไขได้ทันต่อความต้องการของผู้ชุมนุม เพราะที่ผ่านมาการไปชุมนุมในสถานที่สาธารณะของผู้ชุมนุมทางการเมืองนั้นหากใช้สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปใช้อยู่เป็นประจำ เช่น ถนนสายหลัก หรือสถานที่ราชการแล้วจะก่อความวุ่นวายและไม่สงบแก่ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้ร่วมชุมนุมด้วย”

#### (7) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ศาลมีคำสั่งห้ามการประชุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้นั้นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะ

<sup>243</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 39 หน้า 10 - 12



ผ่อนผันกำหนดเวลา หรือที่จัดขึ้นระหว่างรอคำสั่งศาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา 15)<sup>244</sup>

ผู้ศึกษาคิดว่า “ในเรื่องนี้หากการชุมนุมทางการเมืองดังกล่าว เป็นเรื่องที่ไม่ขัดผลประโยชน์ผู้ที่มีอำนาจให้อนุญาตการชุมนุมแล้วไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมแล้ว หรือการรอให้ศาลสั่งจนทำให้เรื่องที่จะชุมนุมไม่อยู่ในภาวะที่จะชุมนุมต่อไปก็จะเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชน ควรจะดูว่า เป็นการชุมนุมที่จะก่อความรุนแรงหรือไม่ สงบและปราศจากอาวุธหรือเปล่า หรือหากสถานที่ไม่พร้อมหรือไม่สมควรให้ชุมนุมแล้ว ควรอนุโลมหรือจัดหาสถานที่ให้ชุมนุมไปก่อนในระหว่างที่รอศาลสั่งหรือไม่”

#### (8) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

แม้การชุมนุมสาธารณะจะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงเห็นสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมขึ้นอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการชุมนุม ต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ต้องประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงาน เพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบและให้ประกาศซ้ำเป็นระยะ ต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการชุมนุม และต้องไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 16)

ส่วนหน้าที่ของ “ผู้ชุมนุมที่ดี” นั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยเปิดเผยตัว ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง ต้องไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ เพราะการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ต้องไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องไม่ทำให้อันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ต้องไม่ใช่กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น ต้องไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ

<sup>244</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 12

อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้นและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน (ร่างมาตรา 17)<sup>245</sup>

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา 18) และผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง (ร่างมาตรา 19)

ผู้ศึกษาคิดเห็นกับเรื่องนี้ว่า “ปัญหาของผู้ที่จัดการชุมนุมของการชุมนุมทางการเมืองหรือการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยนั้น มีมาทุกครั้งด้วยผู้จัดการชุมนุมที่พูดตลอดว่า “มีอะไรผมรับผิดชอบเอง” นั้นพอการชุมนุมไม่สงบและมีอาวุธเมื่อไรแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าสลายการชุมนุมเมื่อไร เจ้าของคำพูดจะไปปรากฏตัวอีกที ณ ต่างประเทศทุกที ทิ้งให้ประชาชนที่เชื่อมั่นในอุดมการณ์ถูกสลายการชุมนุม ได้รับอันตรายและถูกดำเนินคดีตลอดทุกครั้งแต่ที่ประเทศไทยแตกต่างจากต่างประเทศ เช่น ประเทศในแอฟริกาหรือในตะวันออกกลางคือ ผู้ชุมนุมไม่มีการปิดบังโฉมของตนเองเลยไม่ว่าจะกลุ่มไหน สีเสื้ออะไร บอกเป็นนัยว่า การชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยนั้นเปิดเผยและไม่กลัวอะไรทั้งสิ้นไม่ว่าที่อยู่ในกรอบกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ”

#### (9) การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นสมควรกำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ และเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อทราบแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้ชุมนุมตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนก็อาจช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการชุมนุมสาธารณะนั้น

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจอาจมี

<sup>245</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

คำสั่งปิดการจรรยาได้ แต่ให้กระทำได้เฉพาะในบริเวณอันจำกัดและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมและประชาชน และต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา 20)

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นสมควรกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะอย่างกว้างขวาง ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจรรยาหรือระบบการขนส่งสาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด (ร่างมาตรา 21)

#### (10) การดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เพื่อความคล่องตัวและความสอดคล้องกับสถานการณ์แห่งการชุมนุม ที่แตกต่างกันหลากหลาย หากรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นสมควร ก็อาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ได้ เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวแทนหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ (ร่างมาตรา 22)

ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น หากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้รับการร้องขอจากผู้จัดการชุมนุมไม่ว่าในรูปแบบใดให้เจ้าพนักงานนั้นเข้าไปรักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุมและในช่วงเวลาการชุมนุม และให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เพื่อทราบด้วย (ร่างมาตรา 23)

#### (11) การดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้กำหนดแนวทางดำเนินการกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นขั้นตอนไว้ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 24 ร่างมาตรา 25 ร่างมาตรา 26 และร่างมาตรา 27)

(ก) ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะว่ามีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ การดำเนินการของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมนั่นเอง

(ข) หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตาม (1) ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน และหากความปรากฏต่อศาลว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดโดยให้คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา ๖๖ วรรค ๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาชญากรรมที่มิใช่คดีอาชญากรรมที่เกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้ผู้ชุมนุมได้รับทราบด้วย

(ค) ในระหว่างรอคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่คณะกรรมการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะที่คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

(ง) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมตาม (2) แต่ผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

(จ) เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมหากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์

ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะตาม (3) โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

**(12) การดำเนินการกรณีผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง**

โดยที่การชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทั้งยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 215 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เจ้าพนักงานดังกล่าว และผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตาม 3.11 (4) และ (5) โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นพื้นที่ควบคุมและประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล และเมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากยังมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและให้ผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจค้นและจับผู้ซึ่งยังอยู่ในพื้นที่ควบคุมยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด



อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะใช้อำนาจโดยมิชอบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) จึงได้กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล โดยหากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประชุมสาธารณะ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา 28 นี้ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 28)

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่อง การดำเนินการหากเกิดกรณีที่มีการชุมนุมละเมิดกฎหมายก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนว่า “การมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ การสร้างความเข้าใจในขั้นตอนดังกล่าวแก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมก็สำคัญ และการที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนที่จะกระทำต่อผู้ชุมนุมที่กำลังละเมิดกฎหมายและก่อความเดือดร้อนก็สำคัญ เมื่อทุกฝ่ายเข้าใจกฎหมายและขั้นตอน การดำเนินการจึงเป็นเรื่องที่ถูกต้องสามารถกระทำได้ในกรอบกฎหมาย”

### (13) บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษไว้ 9 กรณี ดังนี้

1. ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

โดยมิได้แจ้งการประชุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา 30)

2. ผู้จัด เชิญชวน หรือนัดหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 31)

3. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งไม่อยู่ร่วมการประชุมสาธารณะตลอดระยะเวลาการประชุม ไม่ดูแลและรับผิดชอบการประชุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุม ไม่ประกาศหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้รับแจ้งและเจ้าพนักงานเพื่อให้ผู้ชุมนุมทราบหรือไม่ประกาศซ้ำตามที่ผู้รับแจ้งกำหนด ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการดูแลการประชุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา 32)

4. ผู้ชุมนุมซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือใน

การคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะนั้น หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งด้วยวาจาของเจ้าพนักงาน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ร่างมาตรา 32)

5. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งยุบส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ชุมนุมซึ่งบุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 33)

6. ผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 34)

7. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าขอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนด ไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา 35)

8. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่ยอมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกรณีให้เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้ (ร่างมาตรา 36)

9. ผู้ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ หรือเจ้าพนักงานรับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 26 ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืนวัตถุระเบิดหรือวัตถุอื่นใด อันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 37) สำหรับทรัพย์สินที่ใช้หรือมิใช่เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นควรกำหนดให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (ร่างมาตรา 38)

#### (14) บทเฉพาะกาล

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การประชุมสาธารณะที่กระทบต่อความ  
สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่จัดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้  
ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการประชุมสาธารณะตามความในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้  
แต่การอื่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

### (15) ไม่กำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม  
ควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานต่างๆ ใช้อำนาจเกินกว่าที่จำเป็นและ  
สมควรแก่กรณี อีกทั้งการกระทำที่สุจริตไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินความ  
จำเป็นแห่งกรณีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้วกรณีจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบท  
ยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้<sup>246</sup>

เกี่ยวกับเรื่องร่างพระราชบัญญัติการประชุมในที่สาธารณะ พ.ศ....มีผู้ที่ให้ความ  
คิดเห็นไว้อย่างกว้างขวางและหน้าสนใจ ดังนี้

1. ศ.ดร.คณิต ณ นคร กล่าวว่า “การประชุมสาธารณะถือเป็นพัฒนาการสำคัญใน  
การแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในประเทศประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือสำคัญของ  
ประชาชนระดับต่างในสังคมไทยเพื่อสะท้อนปัญหาต่อรัฐบาล ซึ่งในที่สุดจะตกผลึกกลายเป็น  
วัฒนธรรมที่จะนำไปสู่รากฐานของประชาชนในการเป็นนิติรัฐในที่สุด”<sup>247</sup>

2. นายแพทย์ประเวศ วะสี กล่าวว่า “การประชุมสาธารณะถือเป็นเรื่องปกติที่ควรมี  
ในระบอบประชาธิปไตย แต่การประชุมควรเป็นไปอย่างสันติและสร้างสรรค์เปรียบเสมือนการเล่น  
ฟุตบอลที่ต้องมีกรอบกติกา มีกรรมการ และมีคนดูเพื่อคอยตรวจสอบกรรมการอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการชุมนุมสาธารณะทุกภาคส่วนควรมาร่วมกัน  
กำหนดกรอบกติกา ไม่ว่าจะเป็นผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจ สื่อมวลชน และนักวิชาการ พร้อมทั้ง  
ชักชวนทำความเข้าใจร่วมกันก่อนที่จะมีเรื่องมีราว เหมือนการฝึกว่ายน้ำให้เป็นก่อนที่เรือจะล่ม อีก  
ทั้งยังต้องพยายามสื่อสารให้ทั่วถึงกันด้วยวิธีสุจริต และใช้หัวใจของความเป็นเพื่อนมนุษย์มาพูดคุย  
กัน ส่วนการขับเคลื่อนสันติวิธีในสังคมไทย ต้องให้ภาคีเครือข่ายที่ทำงานทางด้านนี้มาร่วมไม่  
ร่วมมือกัน เพื่อให้มีพลังในการขับเคลื่อน<sup>248</sup>

<sup>246</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 12-18

<sup>247</sup> คณิต ณ นคร “เขียนกฎหมายง่าย แต่บังคับใช้ (ให้ดี)ยาก การชุมนุมสาธารณะ:เสรีภาพที่ต้องอยู่ในกรอบกติกา”  
ค้นคืน วันที่ 15 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.ppvoice.thainhf.org>.

<sup>248</sup> ประเวศ วะสี เรื่องเดียวกัน

3. ศาสตราจารย์พิเศษ สิทธิโชค ศรีเจริญ กล่าวว่า “สิ่งสำคัญ คือ กฎหมายฉบับนี้ ต้องส่งเสริมให้เกิดกลไกหรือเกิดเครื่องมือของรัฐที่เป็นสากล เจ้าหน้าที่ที่จะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมในเรื่องการรับมือกับการชุมนุมสาธารณะมาอย่างดี ต้องฝึกอบรมในเรื่องการถอดถอนคดี มีแผนปฏิบัติการเป็นขั้นเป็นตอน รวมถึงการใช้อุปกรณ์ยุติการชุมนุมตามมาตรฐานสากล”<sup>249</sup>

4. จินตนา แก้วขาว แกนนำกลุ่มอนุรักษ์บ้านกรูด กล่าวว่า ที่ดูจะไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้สักเท่าไรนัก จนเปรียบเปรยว่าเหมือนเรากำลังหาไม้เรียวขนาดใหญ่มาไล่ตีผู้ใหญ่ (มือบการเมือง) แต่ตีไม่ได้จึงมาไล่ตีเด็กแทน (มือที่ต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชนและปากท้อง)

ประเด็นที่จูนจินตนาแสดงความกังวล ได้แก่ การห้ามชุมนุมที่ศาล เพราะการขึ้นโรงขึ้นศาลของชาวบ้านมักจะรวมกลุ่มกันไปให้กำลังใจ แต่ไม่ได้ไปชุมนุม ส่วนประเด็นที่ไม่เห็นด้วย คือ การแจ้ง เพราะเคยมีประสบการณ์ในการแจ้งต่อ อบต. แล้วโดนกลุ่มชายฉกรรจ์สวมหมวกไอ้โม่งมาตีกรูมทำร้าย อีกประเด็น คือ การเป็นผู้จัดการชุมนุมซึ่งบ่อยครั้งเธอเป็นเพียงผู้ประสานงาน แต่สื่อนำชื่อไปลงว่าเป็นแกนนำ ส่วนประเด็นเรื่องการคัดค้านการชุมนุมก็มีปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายทุน เป็นต้น<sup>250</sup>

5. คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ นายกษมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กล่าวว่า “ควรมี พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ และควรปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งระบบให้สอดคล้องกัน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องปรับการทำงาน วิธีการ และเครื่องมือให้เป็นสากลด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>251</sup>

ผู้ศึกษาขอแสดงความเห็นด้วยความเคารพว่า “จากการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมนี้ ควรที่จะเร่งหรือพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวออกมาเพื่อบังคับใช้ เพื่อที่ประชาชนที่ต้องการแสดงสิทธิเสรีภาพทางการเมืองจะได้ทราบสิทธิ แนวทางและหน้าที่ของตนเองในการ “ชุมนุมในที่สาธารณะ และเจ้าหน้าที่จะได้มีแผนและเครื่องมือในดำเนินการตามกฎหมายเพราะที่ผ่านมาเมื่อการชุมนุมในที่สาธารณะเสร็จสิ้นจบลงด้วยความรุนแรงวุ่นวายและมีผู้บาดเจ็บ สิ่งก็ตามมาคือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องว่ากระทำการเกินกว่าเหตุเพราะทำให้มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตเพราะทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ไม่ว่ากฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้รูปแบบใด หากทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน เคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน และยึดหลักสันติวิธี ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นย่อมนำไปสู่สังคมไทยให้

<sup>249</sup> สิทธิโชค ศรีเจริญ เรื่องเดียวกัน

<sup>250</sup> จินตนา แก้วขาว เรื่องเดียวกัน

<sup>251</sup> ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ เรื่องเดียวกัน

วิวัฒนาการไปข้างหน้าแทนที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรง และเมื่อกลไกระงับความขัดแย้งเช่นนี้ดำเนินไปกระทั่งกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังาม วันหนึ่งสังคมไทยอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะอีกเลยก็เป็นได้”

#### 4. สรุปบทที่ 4 กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศไทย

หลังจากที่การชุมนุมในที่สาธารณะหรือการชุมนุมทางการเมืองเกิดขึ้นในประเทศไทย กฎหมายต่างๆที่รัฐได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการชุมนุมก็ทยอยกันออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ใช้ในการเป็นเครื่องมือจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ แต่ไม่มีครั้งใดที่รัฐจะออกกฎหมายเพื่อมาสนับสนุนการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน ในช่วงที่การชุมนุมกำลังเป็นเรื่องที่ร้อนแรงมากคือช่วงปี 2547 – 2553 นั้นไม่สามารถนำมาพิจารณาได้เนื่องจากกลุ่มอำนาจ 2 กลุ่มต่างผลักดันดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลอาจจะเป็นรัฐบาลชุดนี้ที่กล้านำเรื่องนี้มาพิจารณา

ที่ผ่านมาการใช้พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและประมวลกฎหมายเพื่อนำมาควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน ซึ่งฝ่ายประชาชนต่างก็ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการชุมนุมที่ว่า “ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งหากมีแก่นนี้คงได้แค่มานั่งหรือยืนกันในงานฟุตบอลเจ็บบๆเท่านั้นผู้มีอำนาจจะมาสนใจอะไร สื่อมวลชนที่ช่วงหลังๆสามารถกำหนดทิศทางบ้านเมืองได้ ก็จะไม่มาสนใจเลย แต่ถ้ามีการเคลื่อนไหวในทางที่จะวุ่นวายหรือไม่สงบเริ่มมีการปราศรัยโดยใช้เครื่องขยายเสียง ทุกอย่างก็จะตามมา บรรดาพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะก็จะถูกนำมาใช้ มากมาย ซ้ำซ้อน ก่อความสับสนระหว่างผู้ใช้สิทธิเสรีภาพและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ถึงเวลาแล้วที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยต้องถูกนำมาพิจารณาผ่านสภาผู้แทนราษฎรเพื่อออกมาสนับสนุนส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญเพื่อการชุมนุมที่มีรูปแบบขั้นตอน โปร่งใส สบายใจทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสิ่งที่สำคัญคือทั้งประชาชนและรัฐบาลเมื่อมีกฎหมายออกมาใช้แล้วต้องเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้วปัญหาของประเทศไทยก็จะหมดไปทันที



## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากสมมติฐานการศึกษาที่ว่า ประชาชนชาวไทยเชื่อมั่นว่าสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ ตนเองนั้นมีเสรีภาพกันเต็มที่จนใช้เสรีภาพละเมิดกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ถึงแม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จะตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกแล้วเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในที่ที่ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนก็ยังไม่ได้รับและใช้สิทธิเสรีภาพได้ทันทีและเต็มที่ ตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จึงสรุปได้ว่า ประชาชนชาวไทยนั้นมีเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างสงบและปราศจากอาวุธ สามารถออกไปใช้สิทธิได้ทันที

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนไทยนั้นมีไว้โดยระบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 63” โดยขอแบ่งเป็นข้อๆ ดังนี้

1. บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ
2. และปราศจากอาวุธ
3. การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้
4. เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามแห่งกฎหมายเฉพาะแห่งการชุมนุมสาธารณะ
5. และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือ
6. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม
7. หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

จึงทำให้ประชาชนของไทยเข้าใจและมั่นใจว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนไทยมีอย่างครบ สมบูรณ์ เต็มที่ตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจจะมองแค่ข้อที่ 1 เท่านั้น ข้อต่อมาอาจจะไม่อ่านและไม่ทำความเข้าใจ แต่ได้ฟังแกนนำปราศรัยบนเวที จึงมีผลให้การใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะประสบปัญหา ดังนี้

1. ใช้สิทธิเสรีภาพจนไปสร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่น
2. ขาดการเห็นอกเห็นใจ หรือบางครั้งนำผลประโยชน์ของตนเองมาเป็นข้ออ้างในการจัดตั้งการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยใช้ประชาชนเป็นฐานแห่งความสำเร็จ
3. ทำให้เกิดบรรทัดฐานที่ว่า มีอบได้ผลกว่าการเจรจาหรือกระบวนการยุติธรรม
4. ขาดกฎหมายที่จัดการเรื่องการชุมนุมโดยเฉพาะ

ดังที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้น พอจะมองออกว่า ประชาชนชาวไทยยังเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมแบบผิวเผินและไม่ได้ศึกษากันอย่างถ่องแท้จะเป็นเพราะไม่สนใจหรือพึ่งแต่นักการเมือง แต่ผู้ที่รับเคราะห์ ก็คือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะจริงๆ

การใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ย่อมได้รับความคุ้มครองแต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายระดับรองลงมาคือ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อมาเป็นแนวทาง ของผู้ที่ชุมนุม ผู้ที่จะควบคุมและรับผิดชอบ การดำเนินการก็คงเป็นไปได้ไปอย่างไรทิศทางต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมซึ่งในประเทศไทยนั้นมีมากมายเพราะกฎหมายที่ใช้เฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะของประเทศไทยนั้นยังอยู่ในขั้นตอนรอการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ถ้านำเข้ามาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อไร ต้องสร้างความอุ่นใจแก่สภาฯ แน่แน่นอนด้วยบรรดาแกนนำการชุมนุมแต่ละชุดต่างก็ได้รับความดี ความชอบเป็นรัฐมนตรีกันทั้งนั้น เมื่อมีการนำเสนอต้องมีการกล่าวพาดพิงจะทำให้เกิดการถกเถียง ประท้วงจนสภาล่มเองง่ายๆ แต่ถ้าอดทน อดกลั้นให้อภัยและปรองดองแล้ว จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะผ่านการพิจารณามีผลบังคับใช้แล้วจะทำให้ผู้ที่ต้องการชุมนุมในที่สาธารณะไม่กล้าที่จะละเมิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่ควบคุมหรือมีหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมก็จะมีแนวทาง ขั้นตอนในการที่จะจัดการหรืออำนวยความสะดวกการชุมนุม เพราะในปัจจุบันหากมีการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ที่สลายการชุมนุมทุกชุดอย่างตรงไปตรงมาแล้วต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สรุปได้ว่า สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้นมีอย่างเต็มที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่ผู้ที่ผู้ใช้สิทธิเสรีภาพและเจ้าหน้าที่ที่รักษากฎหมายว่า ชื่อตรง รู้หน้าที่ รักษาดี รักประเทศไทยหรือไม่ และเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นขอให้ออกมาบังคับใช้เท่านั้นเพื่อเป็นแนวทางการชุมนุมทุกกลุ่มคน แม้กระทั่งพม่าที่เราบอกว่าเขาเป็นเผด็จการทหารยังมีกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ได้

แต่หากจะมองอีกมุมแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่มีกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะแต่ด้วยความเข้มงวดของผู้รักษากฎหมายเช่น หากตำรวจจับรถประกบเพื่อให้จอด ถ้าไม่จอดนี่ยิงได้เลยแต่ประเทศไทยหากไม่จอดถ้าตามไม่ทันก็แล้วไป อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมที่หากไม่ถูกตรงจะถูกตรวจสอบและไม่มีนักการเมืองที่มีอำนาจสั่งฟ้าทั้งในและนอกสภาฯเหมือนประเทศไทย แค่มกฎหมายแพ่ง กับ กฎหมายอาญาเท่านั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจัดการได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะนั้นเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่การชุมนุมที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กลับกลายเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย ละเมิดกฎหมาย ทำลายความสงบ ต่างก็ตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ที่ใช้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ต้องการสิทธิเสรีภาพการชุมนุม ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวให้เข้ามาสู่ในกติกาสากล ตามที่ได้ประกาศไว้หรือให้ตรงกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุม ดังต่อไปนี้

### 2.1 ด้านการปลูกจิตสำนึก

2.1.1 ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกประชาชนคนไทยตั้งแต่ในการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาทุกระดับชั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ ใช้ชีวิต หรือการทำงานที่ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนและสอนวิชากฎหมายเบื้องต้นตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา

2.1.2 การปลูกฝังในเรื่อง “สิทธิ” ถ้าเราบอกว่าเวลาชุมนุมเรามีสิทธิอะไร มีสิทธิแค่ไหน ผู้ศึกษาคิดว่าประชาชนจะรับฟังและปฏิบัติตาม เพราะทุกวันนี้เราบอกประชาชนแล้วว่า มีสิทธิอะไร ไม่ได้บอกว่ามีหน้าที่อะไรทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสมอ

1.2.3 ควรให้มีการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทุกเรื่องเผยแพร่ทุกช่องทางสื่อสารเพื่อให้ทำให้ประชาชนเข้าใจให้ถ่องแท้

### 2.2 ทางด้านกฎหมายการชุมนุม

2.2.1 ต้องมีพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อมาบังคับใช้โดยให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงว่าดีหรือไม่ดี และเมื่อบังคับใช้ต้องมีความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย บังคับใช้ได้ทุกคน

### 2.2.2 เนื้อหาของกฎหมายควรมีรายละเอียด ดังนี้

ก. ต้องแจ้งวัน เวลาในการชุมนุมเพื่อให้เจ้าหน้าที่เตรียมการดูแลและอำนวยความสะดวกให้แต่ต้องไม่เป็นการขออนุญาตเพราะการขออนุญาตคือการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั่นเอง

ข. สถานที่ชุมนุมจะเป็นที่ไหนก็ได้แต่ต้องไม่กีดขวางหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่นเช่น หากชุมนุมในโรงพยาบาลแล้วต้องไม่ไปกีดขวางบุคลากรที่จะเข้าไปปฏิบัติงาน ต้องไม่ไปกั้นคนไข้ไม่ให้รักษาตัวหรือไม่ใช้เครื่องขยายเสียงจนรบกวนคนไข้ที่ห้อง ICU เป็นต้น

ค. ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ที่รับผิดชอบการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมตลอดเพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ดูแลการชุมนุมและไม่หนีไปขณะที่เกิดจลาจล

ง. เจ้าหน้าที่ดูแล ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นกลุ่มใด และมีอำนาจทำอะไรได้บ้าง เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในกรณีปฏิบัติงานด้วยความซื่อตรงและยุติธรรม

## 2.3 ทางด้านกระบวนการยุติธรรม

2.3.1 การดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมควร โปร่งใสและสื่อมวลชนเข้าถึงเพราะที่ผ่านมาสังคมสงสัยว่า กระทำความผิดขนาดนี้เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายไม่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม

2.3.2 เจ้าหน้าที่รักษากฎหมายต้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ต้องปราศจากการแทรกแซง จากนักการเมือง และสื่อมวลชนไม่ควรนำเสนอผู้ที่ให้กระทำความผิดว่าเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์จำเป็นต้องกระทำการละเมิดกฎหมาย เพราะเป็นการสร้างวีรบุรุษที่ชั่วร้ายให้ประชาชน

สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ตามหลักการอุดมการณ์และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนแน่นอนเพียงแต่ “เราเห็นใจคนอื่น ในขณะที่เราใช้เสรีภาพของเรา”

บรรณานุกรม





## บรรณานุกรม

- กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง (2543) สารานุกรมการเมืองไทย สำนักฝึกอบรม เผยแพร่ประชาสัมพันธ์  
สถาบันพระปกเกล้า
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2552) “คู่มือแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุม  
โดยฝ่าฝืนกฎหมาย สำหรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ”  
กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจ-แห่งชาติ 2552
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2553) “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของ  
สาธารณรัฐเกาหลี” วารสารกฎหมายปกครอง
- ชนาธิป บุญยเกตุ (2552) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย ในเอกสารการสอนชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เล่มที่ 1  
หน่วยที่ 3 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- เดโช สวานานนท์ พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง คู่มือการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย  
ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ (2549) ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง กรุงเทพ คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นนท์ ก่อแก้วทองดี และสุรศักดิ์ ศรีสาร (2552) “แนวคิดและหลักเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ” ใน  
เอกสารการสอนชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 1  
นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2552
- นริศรา กาญจนอุดม (2553) ความรู้ ทศนคติ และแนวโน้มพฤติกรรมของประชาชนในเขต  
กรุงเทพมหานครที่มีต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง วิทยานิพนธ์  
ปริญญา วารสาร ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสื่อสารองค์กร  
คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิทย์ เทียงบูรณธรรม (2527) พจนานุกรมรวมกฎหมายไทย กรุงเทพ รวมสาส์น 2527
- บรรรเจิด สิงคนดิ (2543) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพ  
วิญญูชน
- บรรรเจิด สิงคนดิ (2543) หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สถาบัน  
พระปกเกล้า
- บรรรเจิด สิงคนดิ (2547) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม  
รัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

- ปกิตตา นิภาวรรณ (2553) “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส” วารสาร  
กฎหมายปกครอง
- พิมพา พีรเทพ (2544,20 พฤศจิกายน ) นักศึกษาปริญญาเอก ด้านสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น สัมภาษณ์โดยนายกษกร เขียวอรุณ นักศึกษาหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สัมภาษณ์ ทางโทรศัพท์  
หมายเลข 084-6869645
- ภาณุมาศ ชัดเงางาม “หลักและทฤษฎี การประยุกต์ใช้และการพัฒนาการทางนิติศาสตร์” ใน  
ประมวลสาระและแนวทางการศึกษาวิชาการอบรมเข้มเสริมประสบการณ์  
มหาบัณฑิตนิติศาสตร์” หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2553
- โกคิน พลกุล (2529) ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร  
มหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ “พระไตรปิฎกสำหรับประชาชน ” พิมพ์ครั้งที่ 10  
กรุงเทพ มหามกุฏราชวิทยาลัย
- มานิต จุมปา (2546) รวมบทความเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช( 2540),สำนักนายกรัฐมนตรื ราชกิจจานุเบกษา 2540  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2550),สำนักนายกรัฐมนตรื ราชกิจจานุเบกษา 2550  
วรณาริ สิงห์โต (2553) “กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนและการบังคับทางปกครอง  
ตามคำสั่งสลายการชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสาร  
กฎหมายปกครอง
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ (2534 ) “การควบคุมการใช้ดุลยพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ใน  
สมยศ เชื้อไทย (บรรณาธิการ)รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 60 ปี  
ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร พีเค ปรีนติ้งเฮ้าท์
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ (2543) สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพ วิญญูชน
- วิชัย ศรีรัตน์ (2543) สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของชนชาวไทย กรุงเทพ โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- วินิจ เจริญชัยยง (2539) กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วินิจ เจริญชัยยง(2539) กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิษณุ เครืองาม (2530) กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพ แสงสุทธิการพิมพ์

- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2548) กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549) สารานุกรมการเมืองไทย สำนักฝึกอบรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์  
สถาบันพระปกเกล้า
- สมยศ เชื้อไทย (2549) *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- stück กอแสงเรือง และ บุญทรง พุกยาพงษ์ (2551) *ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา* กรุงเทพฯ  
นิติบรรณาการ
- หยุด แสงอุทัย (2545) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพฯ ประกายพริก
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม  
มาตรา 28 กรุงเทพฯ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- คณิต ณ นคร (2553) *เขียนกฎหมายง่าย แต่บังคับใช้ (ให้คิด)ยาก* การชุมนุมสาธารณะ:เสรีภาพ  
ที่ต้องอยู่ในกรอบกติกา คั่นคืน วันที่ 15 สิงหาคม 2554 จาก  
<http://www.ppvoice.thainhf.org>.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2554) “เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ  
*แห่งราชอาณาจักรไทย*” เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ คั่นคืน วันที่ 10 กันยายน  
2554 จาก [www.thaireform.in.th](http://www.thaireform.in.th)
- นันทวัตร บรรمانันท์ “*ชำแหละรากความขัดแย้งลากลังคมไทยเข้าสู่สงครามกลางเมือง*” คั่นคืน  
12 มีนาคม 2554 จาก <http://www.pub-law.net>
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2554) “*วิเคราะห์รัฐธรรมนูญที่อ่านประเทศไทยไม่ออก*” ปัญหาหลักพื้นฐาน  
ในการร่างรัฐธรรมนูญ คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.isc.ru.ac.th/data>
- พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสันติวิธี ( 2554) คั่นคืนวันที่ 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.Information.gov.ks> แปลโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์บัญญัติ สาลี  
ศูนย์เขมรศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ “*วิจารณ์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรีในประเทศไทย*” จาก  
<http://prachatai.com/journal/2007/02/11689> คั่น คั่นวันที่ 10 มกราคม 2555
- ศรีสุวรรณ จรรยา (2553) “*กฎหมายชุมนุมสาธารณะ รัฐต้องทำประชาคมดี*” คั่นคืน 15 สิงหาคม  
2554 จาก <http://www.thaingo.org>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานกฤษฎีกา (2457) “*พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก  
พ.ศ.2457*” ห้องสมุดกฎหมาย คั่นคืน 10 กันยายน 2554 จาก <http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน  
วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 (2490) ห้องสมุดกฎหมาย  
ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี(2493) “พระราชบัญญัติควบคุมการ  
โฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน  
2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522”  
ห้องสมุดกฎหมาย (2522) ค้นคืน 5 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี(2530) “พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์  
พ.ศ.2530” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี(2535) “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข  
พ.ศ.2535” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535”  
(2535) ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 5 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี(2540) “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44” ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี(2547) “พระราชบัญญัติการสอบสวนคดี  
พิเศษ” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี “พระราชบัญญัติการกระทำผิด  
เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550” (2550)ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554  
จาก <http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี (2550)“พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน  
พ.ศ.2550” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 6 กันยายน 2554 จาก<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี(2550) “พระราชบัญญัติป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550” ห้องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานกฤษฎีกา “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง  
ภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551” (2551) ห่องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554  
จาก <http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานกฤษฎีกา(2551) “พระราชบัญญัติจัดระเบียบ  
กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551” ห่องสมุดกฎหมาย ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2492 มาตรา 37 ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

เอกชัย ตีร์รัตน์สกุลชัย (2554) ที่มาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม  
ค.ศ. 1789 ค้นคืน 26 กรกฎาคม 2554 จาก <http://www.learners.in.th>

\_\_\_\_\_ “ตั้งแสงเซ็นแล้ว พม่าประท้วงได้อย่างเสรี” ค้นคืน 10 มกราคม 2555 จาก  
<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews>.

\_\_\_\_\_ (2554) “แผนรับมือมือเสื้อแดง” ค้นคืน 10 กันยายน 2554 จาก  
<http://www.siamintelligence.com/red-shirt-movement>

\_\_\_\_\_ “มาเลเซียออกกฎหมาย ชุมมูอย่างสงบ หวังจัดระเบียบผู้ประท้วงหัวนเจอ  
ชุมนุมใหญ่อีกรอบ” ค้นคืนวันที่ 10 มกราคม 2555 จาก [www.mtichon.co.th](http://www.mtichon.co.th)

Allbert Bleckmann (1997) Staatsrecht II – Die Grundrechte. 4.Aufl. S 542 ff

Hermann ROESLER, in Johannes SIEMEST, op.cit.p.117.

Mahandra p.SINGH ,German Administrative Law Perspective. Berlin Heidelberg, New York,  
Tokyo, Springer – Verlag , 1985,pp. 88- 92; Pierre MOOR, Droit administrative,Vol 1:  
Les Fondements gdeneraux Beme Eeme Edition Staempfli and Cie SA,1998,  
pp. 350 -355 และ Jean Rivero,Les libertes Publiques Tome 1 les droits de  
l’homme,paris,puf,1997,p 89 – 90 อ้างใน เกรียงไกร เจริญธวัณน์ (2545) อิทธิพล  
ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญ  
ฝรั่งเศส ค.ศ.1946 ที่มีต่อปฏิญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948,ก.ค.2545  
ค้นคืน 28 กรกฎาคม 2554 จาก [www.publaw.net](http://www.publaw.net)



**ประวัติผู้วิจัย**

ชื่อ	นายกชกร เขียวอรุณ
วัน เดือน ปีเกิด	5 ธันวาคม 2513
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2549
สถานที่ทำงาน	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์
ตำแหน่ง	หัวหน้างานรับนักศึกษา กองบริการการศึกษา สำนักงานอธิการบดี

