

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Public Order Act: A Comparative study between The laws of Thailand,
United Kingdom, Republic of Korea and Hong Kong Special Administrative
Region of the People's Republic of China.**

Mr. Kittipol Butkot

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย
กับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษ
ฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ชื่อและนามสกุล นายกิตติพล บุตโคต


วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

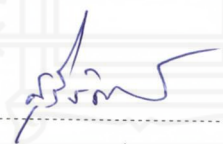
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช


อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจนจันทิก)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ผู้ศึกษา นายกิตติพล บุตโคต รหัสนักศึกษา 2584001750 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษาศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ ศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าเอกสาร หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและของต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า เดิมนั้นประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น แต่การนำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้คำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มุ่งแต่จะให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมเท่านั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่บทบัญญัติตามกฎหมายนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปบังคับใช้ได้ เนื่องจากมีบทนิยามที่ให้ความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่มิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าจะต้องจัดการชุมนุมโดยแท้จริง การกำหนดข้อห้ามชุมนุมในบางสถานที่อันทำให้ไม่อาจระงับปัญหาของผู้ชุมนุมให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการแก้ไขปัญหาได้ และมีได้วางหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้ได้ เห็นสมควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนลดปัญหาในการบังคับใช้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ การชุมนุม การชุมนุมสาธารณะ สิทธิเสรีภาพ

Independent Study title: Public Order Act: A Comparative study between The laws of Thailand, United Kingdom, Republic of Korea and Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China.

Author: Mr. Kittipol Butkot; **ID :** 2584001750; **Degree:** Master of Law

Independent Study advisor: Dr. Saowanee Assawaroj, Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The objectives of this independent study were study background and conceptual theory about the principle of freedom of public assembly, study criterions and conditions of the exercise of the freedom of public assembly according to The Public Assembly Act BE 2558 compared with the public assembly law of foreign countries, and study issues and impacts in enforcement of The Public Assembly Act BE 2558 on the right to freedom of assembly for propose guidelines to amendment The Public Assembly Act BE 2558.

This Independent study is a qualitative research by studying from documents, books, articles, theses, publications, and other media related, both of Thailand and foreign countries.

The findings indicated that previously, Thailand has no law on public assembly. The competent official had to apply provisions in various laws to enforce public assembly, nevertheless, in the enforcement with various laws the Competent Official regardless of right of freedom of assembly which prescribed by constitution and merely intended to stop assembly. Therefore, The Public Assembly Act BE 2558 has enacted to define the extent for exercising public assembly and consistent application of relevant legislation with the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). However, The provisions may pose issues in enforcement due to the definition of the assembly manager regardless of the fact that who handle assembly forsooth, establishing a prohibition of assembly in some place that cannot resolve the issue of demonstrators to government representative of citizens and does not prescribe criteria about public march explicitly. This may result in enforcement. Consequently, The Act must be amended for decreasing the problem for enforcement and supporting truly freedom in assembly.

Keywords: Assembly, Public assembly, right and freedom

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่เอาใจใส่ ให้คำแนะนำ และแนวทางในการเขียนรายงานให้สมบูรณ์ ขอขอบพระคุณอาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนให้มีความรู้ทางวิชานิติศาสตร์ ซึ่งเป็นความรู้ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ อีกทั้งสามารถนำไปใช้เพื่อเป็นแนวทางทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ ขอบคุณเพื่อนนักศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้ทุกขั้นตอนในการจัดทำรายงานค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นไปอย่างราบรื่น ผู้ศึกษาซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณมารดา ที่เป็นกำลังสำคัญทั้งด้านการสนับสนุนทุนการศึกษา และเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนการทำรายงานการศึกษาอิสระ

กิตติพล บุตโศต

พฤษภาคม 2651



สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา | 3 |
| 3. สมมติฐานของการศึกษา | 4 |
| 4. ขอบเขตของการศึกษา | 4 |
| 5. ระเบียบวิธีการศึกษา | 4 |
| 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 5 |
| บทที่ 2 ทฤษฎีและความหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ | 6 |
| 1. ความหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน | 6 |
| 2. ความหมายและประเภทสิทธิและเสรีภาพของประชาชน | 16 |
| 3. ความหมายและหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม | 20 |
| 4. แนวคิด ความหมายและหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในการชุมนุม | 28 |
| 5. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม | 35 |
| บทที่ 3 กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย ประเทศอังกฤษประเทศเกาหลีใต้ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง | 50 |
| 1. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย | 50 |
| 2. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของประเทศอังกฤษ | 75 |
| 3. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของประเทศเกาหลีใต้ | 81 |
| 4. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง | 90 |

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

| | | |
|-----------------|---|-----|
| บทที่ 4 | วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย กับประเทศอังกฤษ ประเทศเกาหลีใต้และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง | 101 |
| 1. | วิเคราะห์เปรียบเทียบคำนิยามว่าด้วยการชุมนุมตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ | 101 |
| 2. | วิเคราะห์เปรียบเทียบคำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมาย ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ของต่างประเทศ | 105 |
| 3. | วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วย การชุมนุมสาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ .. | 110 |
| 4. | วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วย การชุมนุมสาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ | 115 |
| บทที่ 5 | บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 120 |
| 1. | บทสรุป | 120 |
| 2. | ข้อเสนอแนะ | 121 |
| บรรณานุกรม | | 124 |
| ภาคผนวก | | 128 |
| ประวัติผู้ศึกษา | | 139 |

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือเสรีภาพในการชุมนุม เนื่องจากสิ่งที่เป็นตัวชี้วัดสำคัญในระบอบประชาธิปไตยนั้น คือการที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจในการดำเนินชีวิตของตน การเผยแพร่แนวความคิดของบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญในการโน้มน้าวให้บุคคลอื่นเห็นชอบด้วยกับแนวความคิดของตน เกิดเป็นแรงผลักดันในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ แต่หากการใช้สิทธิเสรีภาพต่าง ๆ กระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ย่อมเป็นเหตุให้รัฐต้องออกกฎหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพมิให้ก่อผลกระทบแก่บุคคลอื่นมากนัก กฎหมายนั้นจึงควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์ชัดเจนในการใช้เสรีภาพ หากผู้ใดฝ่าฝืนควรที่จะได้รับโทษที่เหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำของตน

รัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ โดยการชุมนุมนั้นจะต้องเป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธ ความหมายของการชุมนุมโดยสงบนั้น มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้คำนิยามไว้โดยเฉพาะ จึงเกิดการตีความคำว่า การชุมนุมโดยสงบไปในทิศทางที่หลากหลาย ในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่า การชุมนุมของตนเป็นการชุมนุมโดยสงบ แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามิใช่การชุมนุมโดยสงบ มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าควบคุมการชุมนุมดังกล่าว มักจะเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ในการเข้าสลายการชุมนุม เกิดการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการสลายการชุมนุม เช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย - มาเลเซีย ที่ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาสรุปได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้อง

ของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจน¹

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ย่อมเป็นไปได้โดยจำกัด ก็จะต้องเป็นไปได้โดยสงบและปราศจากอาวุธ ถึงจะเป็นการชุมนุมที่จะได้รับความรับรองคุ้มครอง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องไม่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่เดิมนั้นประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับการชุมนุมโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่มักจะนำเอากฎหมายต่าง ๆ มาปรับใช้ตามกรณี เช่น การอ้างว่าการชุมนุมบนทางสาธารณะ เป็นการต้องห้ามตาม พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 เนื่องจากการปิดกั้นทางหลวง เห็นว่าการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนั้น ย่อมได้รับความรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การที่เจ้าหน้าที่นำบทกฎหมายซึ่งมีศักดิ์และสิทธิต่ำกว่ารัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเพื่อยกเลิกการชุมนุม เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสม จึงเกิดปัญหาว่าการชุมนุมในรูปแบบใดจะเป็นการชุมนุมโดยสงบที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การชุมนุม โดยมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ออกมาใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

แต่สถานการณ์บ้านเมืองในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น การชุมนุมทางการเมืองยังเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ก็มีได้มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่กลับมีการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่ไม่มีตัวแทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณากฎหมายดังกล่าว กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน อีกทั้งร่างกฎหมายดังกล่าวยังถูกเสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะมีบทบาทสำคัญในการจะเป็นผู้รับแจ้งการชุมนุมและมีหน้าที่ดูแลการชุมนุม

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555, ค้นคืน 22 มิถุนายน 2561, จาก

ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาในพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 เช่น บทนิยามของคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” ที่หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือชักชวนผู้อื่นมาร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น ซึ่งผู้จัดการชุมนุมอาจจะมีได้เข้าร่วมในการชุมนุมด้วย แต่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบการประชุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธและไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หากผู้ชุมนุมฝ่าฝืน ผู้จัดการชุมนุมจะมีความรับผิดชอบในทางอาญาด้วย ซึ่งเป็นการต้องรับโทษทางอาญาในความผิดที่บุคคลนั้นมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของผู้ชุมนุม ประเด็นเรื่องการห้ามชุมนุมบริเวณอาคารรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล เนื่องจากเวลาที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนนั้น ส่วนใหญ่จะรวมตัวกันแล้วไปร้องเรียนหรือยื่นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ให้ทราบปัญหา การที่กฎหมายนี้ห้ามไปชุมนุม ณ สถานที่ราชการแล้วประชาชนจะไปชุมนุม ณ ที่แห่งใด การย้ายสถานที่ไปชุมนุมในสถานที่ที่หน่วยงานราชการจัดไว้ให้ ย่อมไม่อาจได้รับความสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น ประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการเดินขบวนนั้น เนื่องจากหากมีการจัดเดินขบวนหรือมีการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม ย่อมเกิดผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการคมนาคม แต่กฎหมายมิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการที่ประสงค์จะทำการเดินขบวน จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นเกินควรได้

จากปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ถึงความถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องต่อหลักการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม เพื่อเป็นหลักประกันของผู้ที่ประสงค์จะใช้เสรีภาพในการชุมนุม และมีบทกำหนดโทษที่เหมาะสมในกรณีที่มีการชุมนุมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

2.4 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

3. สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมต่อการใช้สิทธิเสรีภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

4. ขอบเขตการวิจัย

ทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากเอกสารตำรา บทความทางวิชาการ ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก ซึ่งเอกสารดังกล่าวประกอบด้วย หลักกฎหมายต่าง ๆ ตำราที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม บทความทางวิชาการ ทั้งที่เป็นเอกสารตำรา และเอกสารจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร วิเคราะห์ เปรียบเทียบเพื่อหาหลักเหตุผลตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

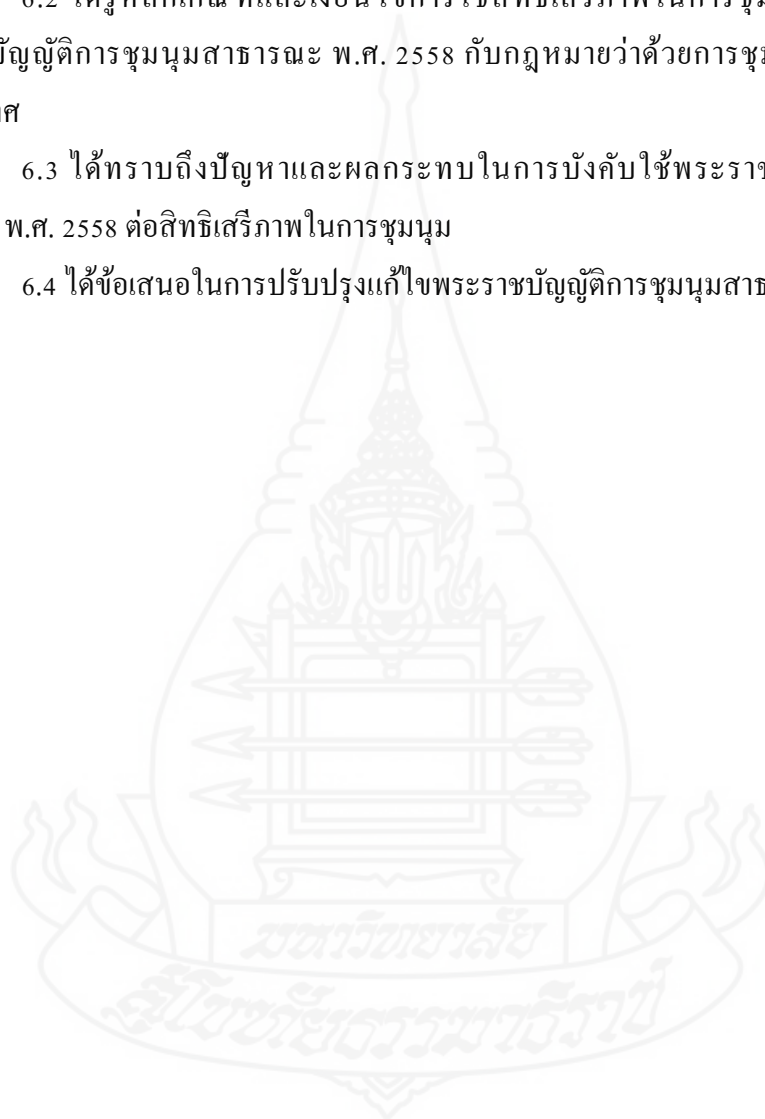
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

6.2 ได้รู้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

6.3 ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

6.4 ได้ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558



บทที่ 2

ทฤษฎีและความหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

1. ความหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

สิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการชุมนุม นั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของสิทธิมนุษยชน การศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการชุมนุมจึงควรศึกษาถึงความหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนก่อน เพื่อจะได้มีความเข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการชุมนุมอย่างถ่องแท้

1.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อ ศรัทธา ศาสนา และสำนักคิดต่าง ๆ โดยเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดอยู่กับมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด ไม่อาจแบ่งแยกได้โดยเชื้อชาติ สัญชาติ ศิพพรรณ รูปร่าง ภาษา ศาสนาหรือสิ่งใด ๆ มีสิทธิที่จะกระทำการอย่างใดที่ไม่กระทบต่อบุคคลอื่น ๆ

ชนชาวกรีกเป็นชาติแรกที่จัดให้มีการเลือกตั้ง มีการปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภา ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากประชาชน ซึ่งชาวกรีกจะยึดมั่นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาสมัยจักรวรรดิโรมัน ได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น แนวความคิดว่าด้วยความเสมอภาคอันเป็นสากลและหลักกฎหมายว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดในยุคกรีกเป็นอย่างมาก แต่ยังมีส่วนที่เหมือนกัน คือ การแสวงหาความยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากจักรวรรดิโรมันมีคนหลากหลายเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมและการเดินทางติดต่อก็มีมากขึ้น แนวความคิดจึงเป็นสากล เป็นปัจเจกนิยมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการพัฒนากฎหมายให้มีผลครอบคลุมคนต่างเชื้อชาติทั้งหมดที่ขึ้นต่อจักรวรรดิโรมัน ให้ได้รับความยุติธรรมโดยเท่าเทียมกันแม้จะมีได้มีสถานะเป็นชาวโรมันก็ตาม²

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษ เชื่อว่ามนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติในการปกป้องรักษาตนเอง

² จุมพร สังขปริษา, *ปรัชญาและทฤษฎีการเมืองว่าด้วยธรรมชาติมนุษย์*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531,

ฌ็อง-ฌัก รูโซ (Jean-Jacques Rousseau) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาค เป็นแก่นแท้ของความสุขของมนุษย์ เสรีภาพและความเสมอภาคจึงมิใช่เป็นเพียงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่เป็นสิทธิตามกฎหมายที่ประชาชนทุกคนสามารถยกขึ้นอ้างกันได้ อย่างเท่าเทียมกัน และได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ สัญญาประชาคม ว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพ แต่ทุกคนแห่งเขาอยู่ในพันธนาการ”³

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษเชื่อว่าปัจเจกชนมีสิทธิตามธรรมชาติ ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์จึงเป็นสิทธิที่ไม่อาจจำหน่าย ย้าย โอน หรือถูกยกเลิก เพิกถอนได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ มนุษย์มีธรรมชาติที่ดีมาตั้งแต่เกิด คือมีแนวโน้มที่จะประพฤติดี แต่การอยู่ในภาวะธรรมชาติโดยมีสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีปัญหาเกิดขึ้น ได้แก่การไม่มีผู้ตัดสินเมื่อมีการขัดแย้งเกิดขึ้น การที่ขาดผู้ตัดสินนี้เป็นเพราะแต่ละคนมีสิทธิโดยธรรมชาติพอ ๆ กัน โดยไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร สภาพธรรมชาติเป็นสภาพแห่งการอยู่ร่วมกัน

แนวความคิดทฤษฎีสิทธิธรรมชาติของจอห์น ล็อก ที่เห็นว่ารูปแบบทางการเมืองที่ดีควรมีรูปแบบสอดคล้องใกล้เคียงกับกฎตามธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีความสัมพันธ์ทางศีลธรรมระหว่างกันเป็นความสัมพันธ์ตามธรรมชาติมิใช่เกิดจากการได้รับจากทางศาสนจักร โดยผ่านทางกษัตริย์ เป็นแรงบันดาลใจให้กับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ ก่อให้เกิดแนวคิดในเรื่องความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งรวมกับแนวคิดลัทธิสังคมนิยม รัฐสวัสดิการ ลัทธิต่อต้านเมืองขึ้น และการแผ่ขยายของแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม และการทำคำประกาศรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20⁴

การพัฒนาสิทธิมนุษยชนตามสิทธิทางการเมืองเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างพระเจ้าจอห์นกับพวกขุนนาง จนนำไปสู่การลดพระราชอำนาจของกษัตริย์ในเอกสารที่เรียกว่า Magna Charta (The Great Charter) เพื่อคุ้มครองมนุษย์ทุกคน นับเป็นกฎบัตรฉบับแรกที่จะปกป้องประชาชนจากระบบกษัตริย์ ต่อมาปี ค.ศ.1689 การเรียกร้องสิทธิของขุนนางและชนชั้นกลางต่อพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทำให้รัฐสภาอังกฤษออก “บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights)

การปฏิวัติและประกาศอิสรภาพของชาวอังกฤษในประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลอังกฤษออกพระราชบัญญัติลงโทษอาณานิคมในอเมริกา เช่น ห้ามพลเมืองรัฐแมสซาชูเซตประชุมปรึกษาเรื่องการปกครอง จนนำไปสู่เหตุการณ์ Boston Tea Party ซึ่งชาวอาณานิคมรัฐต่าง ๆ ในอเมริการวมตัวกันมาประชุมและชุมนุม

³ พันธ์ ทศยานนท์, *ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ*, กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2543, หน้า 45 – 53, 59 – 62

⁴ อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, กรุงเทพฯ: นานาสังพิมพ์, 2544, หน้า 38 - 39

ระหว่างรัฐ มีการต่อสู้ทางเศรษฐกิจจนทำให้ชาวอาณานิคมยกראง Declaration of Independence ซึ่งมีโทมัส เจฟเฟอร์สัน เป็นผู้กร่าง เป็นผลให้เกิดการประกาศอิสรภาพในเดือน กรกฎาคม 1776 ซึ่งมีความที่น่าสนใจ คือ

“ คนเราก่อสร้างขึ้นมาเท่าเทียมกัน โดยผู้สร้าง (พระเจ้าเป็นเจ้า) ซึ่งได้ทราบให้สิทธิอันดีตัวไม่อาจพรากจากมนุษย์ไปได้ ในบรรดาสถิติต่าง ๆ เหล่านี้คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุข” คำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งร่างขึ้นโดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน และได้รับความเห็นชอบโดยรัฐสภา ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 (พ.ศ. 2319) การสถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากความเชื่อมั่นใน “ความจริงที่ปรากฏชัดในตนเอง” (Self-evident Truths)⁵ ได้แก่

1) มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน
2) มนุษย์เกิดมาพร้อมกับสิทธิ “ติดตัว” ได้แก่ ก. การมีชีวิต ข. การมีเสรีภาพ และ ค. การแสวงหาเพื่อได้มาซึ่งความสุข

- 3) เพื่อให้ประเทศปลอดภัยจากการรุกราน
4) เพื่อส่งเสริมความผาสุกของราษฎร และ
5) เพื่อคงไว้ซึ่งเสรีภาพ

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งวิวัฒนาการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นการนำเอาหลักกฎหมายธรรมชาติในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของฝ่ายบ้านเมือง เพื่อให้สิทธิตามธรรมชาติของประชาชนได้รับการรับรองอย่างชัดเจน โดยภายหลังประกาศอิสรภาพ มลรัฐทั้ง 13 แห่ง ได้ตกลงให้มีรัฐบาลกลาง จึงมีกฎหมายหลักคือรัฐธรรมนูญ เมื่อปี ค.ศ.1787⁶ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของการบัญญัติหลักกฎหมายธรรมชาติเป็นลายลักษณ์อักษร โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองบ้านเมืองและมีค่าบังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน กฎหมายอื่นใดที่มีข้อความหรือผลบังคับในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย⁷

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร มีความในอารัมภบทว่า “เราประชาชน แห่งสหรัฐเพื่อได้มาซึ่งสหภาพที่

⁵ จีโรท (บรรบด) วีระชัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, *รัฐศาสตร์ทั่วไป*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 136 - 137

⁶ นพนิติ สุริยะ, *สิทธิมนุษยชน*, กรุงเทพฯ:ธรรมสาร, 2537, หน้า 44

⁷ พันัส ทศนิยานนท์, *ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ*, กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธพาณิชย์, 2543, หน้า 55, 93

สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อสถาปนาความยุติธรรม เพื่อให้มีความสงบภายใน เพื่อป้องกันประเทศ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และเพื่อให้ได้มา ซึ่งผลอันประเสริฐของเสรีภาพ ทั้งนี้เพื่อตัวพวกเราเองในขณะนี้ และเพื่อประชาชนผู้จะกำเนิดภายหลัง (จึง) ได้สถาปนารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา”⁸

ปฏิญญาว่าด้วยการแสดงเอกราชของอเมริกาและบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ของรัฐต่าง ๆ ก่อให้เกิดอิทธิพลทางความคิดแก่คนฝรั่งเศสในยุคสมัยแห่งการปฏิวัติอย่างมาก เป็นบ่อเกิดให้เกิดการปฏิวัติในฝรั่งเศส. ในปี ค.ศ. 1789 ถือเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญในประวัติศาสตร์ การเมืองและสังคมของยุโรป ที่ทำให้สมัยแห่งการปกครองระบอบเก่า ซึ่งยึดถือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ให้อิทธิพลต่าง ๆ แก่คนบางกลุ่ม ตามสถานะและชาติกำเนิดและการดำเนินกฎเกณฑ์ในสังคมตามระบบพีวัดได้เสื่อมสลายลง ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1789 ได้มีการประกาศสิทธิแห่งมนุษยชนและพลเมือง (Declaration of the Rights of Man and the Citizen) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ที่เป็นอุดมการณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศส คือ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) ซึ่งประกาศดังกล่าวได้เข้าชื่อเรียกร้องของประชาชนฐานันดรที่ 3 เช่น มนุษย์เกิดมาเป็นอิสระและมีสิทธิเท่าเทียมกัน การจับกุมกล่าวหาและหน่วงเหนี่ยวบุคคลใด ๆ จะกระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด และทุกคนต้องเสียภาษีตามสัดส่วนของรายได้ที่ได้รับ⁹ เป็นต้น

คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส ถูกนำมาบัญญัติไว้ในตอนต้นของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1791 โดยปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญรับรองความผูกพันในสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองอย่างชัดเจน รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และฉบับปี ค.ศ. 1958 ด้วย¹⁰ ความโดยย่อของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมีว่า “ประชาชนฝรั่งเศสได้ประกาศความเชื่อมั่นถ้อยมั่นต่อสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์ และต่อหลักการแห่งอธิปไตยของชาติ ดังที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาแห่งปี ค.ศ. 1789” ปฏิญญาดังกล่าวคือในปีแห่งการปฏิวัติใหญ่ซึ่งมีการล้มเลิกระบบกษัตริย์และโบราณราชย์¹¹ ก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการ

⁸ จิตร โชค (บรรพต) วีระชัย, สุรพล ราชกัญจารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, *รัฐศาสตร์ทั่วไป*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 162

⁹ ราชบัณฑิตยสถาน, *สารานุกรมประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่: ยุโรป เล่ม 3 อักษร e-g*, กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2543, หน้า 241 - 247

¹⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคหนึ่ง*, กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2524, หน้า 99

¹¹ จิตร โชค (บรรพต) วีระชัย, สุรพล ราชกัญจารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, “เรื่องเดิม”, หน้า 162

ปฏิวัติที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา อันเป็นที่มาของแนวคิดปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน¹² ซึ่งการประกาศอิสรภาพของอเมริกาและการปฏิวัติการปกครองของฝรั่งเศสนั้น นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานไว้ด้วย

ในศตวรรษที่ 20 แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายมากขึ้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ ประกอบกับบรรดาชาติต่าง ๆ ประารถนาที่จะได้มาซึ่งสันติภาพ ความเสมอภาคและความมั่นคงระหว่างชาติ จึงร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1945¹³

จึงเกิดกระแสเรียกร้องต่อต้านการกระทำใด ๆ ที่เป็นการข่มเหงย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสังคมตะวันตก โดยการเน้นย้ำความเสมอภาคและสมานฉันท์พร้อม ๆ กับการสร้างคุณค่าความเป็นมนุษย์บนมาตรฐาน สังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมตะวันตก กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันขึ้น เรียกว่าสิทธิมนุษยชน (Human Rights) จึงมีผู้สรุปไว้ว่า “ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยได้มาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางวัฒนธรรม มีสถาบันสังคมการเมือง อันอำนวยความสะดวกต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้ามสังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ ก็มีแนวโน้มช่วยยู่และเร่งเร็ว ผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพต้องกลายเป็นความรุนแรง”¹⁴

ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN : Universal Declaration on Human Rights) หรือ The Universal Declaration of Human Rights เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 (พ.ศ. 2527) ซึ่งปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ มีขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับประชากรและประเทศต่าง ๆ เพื่อการส่งเสริมการเคารพสิทธิและอิสรภาพ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

- 1) มนุษย์ทุกคนมีอิสระ มีเกียรติศักดิ์และสิทธิเสมอภาคกัน
- 2) มีเสรีภาพในการดำรงชีวิต
- 3) ห้ามค้าทาส
- 4) บุคคลจะถูกทรมาน ถูกลงโทษที่โหดร้าย ฝิดมมนุษยธรรมไม่ได้
- 5) บุคคลเสมอภาคกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

¹² ราชบัณฑิตยสถาน, *สารานุกรมประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่:ยุโรป เล่ม 3 อักษร e-g*, กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2543, หน้า 257

¹³ ราชบัณฑิตยสถาน, “เรื่องเดิม”, หน้า 257

¹⁴ เสน่ห์ จามริก, *สิทธิมนุษยชน:เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 254

6) บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากศาลที่มีอิสระและเที่ยงธรรม

7) ผู้ที่ถูกกล่าวหา จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย

8) บุคคลจะมีความผิดทางอาญา เนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใด ๆ ที่กฎหมายที่ใช้ขณะนั้นไม่ได้บัญญัติว่าเป็นความผิดไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะที่กระทำความผิดไม่ได้

9) บุคคลมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ในเคหสถานหรือในการสื่อสาร

10) บุคคลมีสิทธิเลือกถิ่นที่อยู่

11) บุคคลมีสิทธิในการเดินทาง

12) บุคคลมีอิสรภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อ โดยการปฏิบัติ ประกอบ

พิธีกรรม

13) บุคคลมีสิทธิในการร่วมประชุมและตั้งสมาคม

14) บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในรัฐบาลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทน

15) บุคคลมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ

16) สิทธิในการเลือกคู่อุปการและสร้างครอบครัว

17) สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

18) เสรีภาพในความคิด มโนธรรม ความเชื่อ หรือการถือศาสนา

19) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก รวมทั้งการได้รับข้อมูล

ข่าวสาร

20) สิทธิในการชุมนุมโดยสงบและรวมกลุ่ม และห้ามบังคับเป็นสมาชิกสมาคม

21) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลทั้งทางตรงและโดยผ่านผู้แทนอย่างอิสระ และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

22) สิทธิในการได้รับความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการกำหนดระเบียบและทรัพยากรของประเทศตนเอง

23) สิทธิในการมีงานทำตามที่ต้องการและได้รับการประกันการว่างงาน รวมทั้งได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานอย่างเดียวกัน และรายได้ต้องพอแก่การดำรงชีพสำหรับตนเอง และครอบครัวตลอดจนมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

24) สิทธิในการพักผ่อนและมีเวลาพักจากการทำงาน

25) สิทธิในการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ ได้รับปัจจัยสี่ สวัสดิการสังคม ประกันการว่างงาน เจ็บป่วย เป็นหม้าย ผู้สูงอายุ ตลอดจนต้องคุ้มครองแม่และเด็กเป็นพิเศษ

26) สิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

27) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชนและได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

28) สังคมต้องมีระเบียบทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิและเสรีภาพตามปฏิญญานี้

29) บุคคลย่อมมีหน้าที่ต่อชุมชน การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

30) ห้ามมิให้รัฐ กลุ่มชน หรือบุคคล กระทำการทำลายสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในปฏิญญานี้

คำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ได้กล่าวถึงบ่อเกิดและเจตนารมณ์ของปฏิญญาว่า เกิดขึ้นจากความเชื่อมั่นในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิเท่าเทียมกันและเพื่อจะใช้เป็นมาตรฐานที่จะส่งเสริมการเคารพสิทธิเสรีภาพให้มีการยอมรับและปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งปฏิญญานี้ได้กลายเป็นรากฐานของแนวคิดสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน¹⁵

สถานะทางกฎหมายของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังไม่เป็นอันยุติและรับรองกันทั่วไป กล่าวคือ

1) ไม่มีผลในทางกฎหมาย

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ จะมีคุณค่าทางกฎหมายอย่างแท้จริง แต่การประกาศแสดงสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง เป็นเพียงการอธิบายทางปรัชญาที่จะช่วยในการตีความตัวบทรัฐธรรมนูญและช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม แต่ไม่มีผลในทางบังคับตามกฎหมาย

2) มีผลเป็นกฎหมาย

เพื่อให้การรับประกันสิทธิทางรัฐธรรมนูญมีผลอย่างจริงจัง จึงมีนักปราชญ์หรือนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงบางท่าน ให้ข้อสังเกตว่า จะบรรลุผลอย่างชัดเจนได้เมื่อสามารถออกเป็นบทบัญญัติของการกระทำหรือการงดเว้นไม่กระทำการ

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *จุดสารเฉพาะกรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย,

อำนาจทางกฎหมายในสิทธิต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องอาศัย การเมืองการปกครองในการพิจารณาพิพากษา ที่สามารถจะบังคับให้ต้องเคารพและมีการปฏิบัติตามได้ด้วย ก็จะต้องมีการควบคุมมิให้บทกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ผ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย¹⁶

สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิพื้นฐานสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อทำให้คน ๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา สิทธิมนุษยชนจึงมี 2 ระดับ

ระดับแรก เป็นสิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใด ๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้าย ต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือ ลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อ ความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับสิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ อย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมาย บัญญัติ ว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่า การฆ่าคนนั้นเป็นสิ่ง ต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

ระดับสอง เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ คนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้าน วัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น สิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบาย พื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองหรือของบุคคลตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้วิวัฒนาการเป็น 4 จำพวก ดังนี้

1) ประเทศที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มักจะมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ.1946 นั้น มีคำปรารภที่ยืนยันปรัชญาอันเป็นประเพณีที่สืบเนื่องติดต่อกันมา ด้วยสิทธิของมนุษย์และสิ่งที่มี ขึ้นใหม่ตามความจำเป็นในสถานการณ์ปัจจุบัน คือ กำหนดฐานะของการทำงาน กำหนดสิ่งที่บุคคล จะเรียกร้องรับเอาจากสังคมได้ กำหนดโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ ในคำปรารภ

¹⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคหนึ่ง, กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2524,

ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแห่งสาธารณรัฐที่ 4 นี้ ยืนยันอย่างเปิดเผยถึงปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้ประกาศออกมาแล้วตั้งแต่ในสมัยการปฏิวัติใหญ่เมื่อ ค.ศ. 1789 รวมทั้งหลักการต่าง ๆ ที่เป็นรากฐานสำคัญ ซึ่งกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองไว้แล้วด้วย

2) ประเทศที่รับอิทธิพลด้านการเมืองการปกครองจากสหภาพโซเวียตในยุโรปตอนกลาง ได้รับเอาได้รับเอาแนวคิดแบบมาร์กซิสต์และแนวคิดต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญโซเวียต ค.ศ. 1936 บัญญัติไว้

3) กลุ่มประเทศที่เพิ่งหลุดพ้นมาจากสภาพของการเป็นเมืองขึ้น เช่น ประเทศที่เคยอยู่ใต้ปกครองของอังกฤษและฝรั่งเศส นับตั้งแต่อินเดีย แอลจีเรีย สำหรับประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นภาษาราชการหรือภาษาประจำชาติหรือภาษาทางวิชาการ เกือบทั้งหมดได้เลียนแบบตามบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและของบุคคลในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ส่วนประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมและการศึกษาจากประเทศแองโกล-แซกซอน ก็ได้เลียนแบบด้วยบทเหล่านี้ตามอิทธิพลของประเทศที่ตนได้รับมา

4) กลุ่มประเทศหรือรัฐอื่น ๆ ได้เพียรพยายามนำเอาสิทธิของมนุษย์ซึ่งแต่เดิมใช้อยู่ในระดับชาติหรือระดับภายในให้ขยายตัวออกไปเป็นระดับระหว่างประเทศ

ส่วนการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาตินั้น ได้รับการพิจารณาเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1946 โดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council หรือ ECOSOC) ขององค์การสหประชาชาติในการประชุมครั้งที่ 2 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมได้เชิญประเทศภาคีสมาชิกมาร่วมพิจารณาการจัดตั้งกลุ่มทำงานด้านข่าวสารข้อมูลเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ เพื่อประสานความร่วมมือกับประเทศภาคีสมาชิกต่าง ๆ¹⁷ จากนั้นอีก 14 ปี ก็มีการพิจารณาประเด็นนี้อีกและที่ประชุมได้มีมติสนับสนุนให้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้จัดสัมมนาในหัวข้อเรื่อง “สถาบันระดับชาติและท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ที่จัดขึ้นในกรุงเจนีวา เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ซึ่งที่ประชุมสัมมนาให้ความเห็นชอบต่อกรอบอำนาจหน้าที่ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศที่จะจัดตั้งขึ้นว่า ควรจะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เป็นแหล่งสารสนเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน ให้กับรัฐบาลและประชาชนในแต่ละประเทศ

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, 2541, หน้า 7

2) ให้การศึกษาแก่ประชาชนและเสริมความเห็นของสาธารณชนและส่งเสริมให้เกิดการรับรู้และเคารพสิทธิมนุษยชน

3) พิจารณา วิเคราะห์ สรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในระดับประเทศและเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลอาจจะส่งเรื่องมาให้ช่วย

4) ให้คำแนะนำ ปรีกษาในประเด็นปัญหาทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐบาลอาจจะส่งเรื่องมาให้ช่วย

5) ศึกษาและคอยทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6) หน้าที่อื่นซึ่งรัฐบาลอาจจะขอให้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือพันธกิจของรัฐ ในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วน โครงสร้างของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ องค์การสหประชาชาติได้เสนอโครงสร้างเพื่อเป็นแนวทางของแต่ละประเทศ ดังนี้

1) สะท้อนองค์ประกอบที่เป็นตัวแทนที่หลากหลายของประชาชาติ

2) สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยที่สาธารณชนควรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทันที

3) ในกรณีที่เหมาะสมควรมีคณะที่ปรึกษาในระดับประเทศ หรือระดับภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการ

แนวทางดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติและที่ประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติได้เชื้อเชิญให้ประเทศภาคีสมาชิกที่ยังไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 ได้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ¹⁸

1.2 สิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

ความหมายของ “สิทธิมนุษยชน” จึงมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” นักกฎหมายโดยทั่วไปมักให้คำนิยามว่า สิทธิหมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบกว่า เนื่องจากสิทธินั้นจะมีได้เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เท่านั้น หากมิได้มีการบัญญัติกฎหมายรับรองย่อมไม่มีสิทธิ แตกต่างจากสิทธิมนุษยชนที่มีขอบเขต

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, 2541, หน้า 7 - 9

กว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรอง กล่าวคือแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนก็ไม่อาจถือว่าประชาชนในรัฐนั้นๆ จะไร้ซึ่งสิทธิมนุษยชน

2. ความหมาย และประเภทสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม อำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น¹⁹ เช่น เรียกร้องให้เขาชำระหนี้ หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องให้ผู้ที่ไม่กระทำความผิดหยุดกระทำความผิดต่อตน

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้สองมุม คือ มุมมองแรกที่เป็นมุมมองในแง่ของเนื้อหา โดยได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้โดยมองว่าสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ในอันที่จะมีเจตจำนงของตนเอง ส่วนมุมมองที่สองเป็นการมองในแง่ของจุดประสงค์ ซึ่งหากมองในมุมนี้ก็จะถือว่าสิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ ในปัจจุบันถือว่าสิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง ซึ่งการคุ้มครองนั้นก็คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย²⁰

สถิต เล็งไธสง ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สิทธิ” ว่า สิทธินั้นสืบความหมายมาจากอำนาจและอำนาจมาจากพลังหรือกำลังซึ่งเกิดจากร่างกายตามที่ธรรมชาติให้มา อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจหรือพลังกำลังนี้จะใช้ได้เท่าที่กฎหมายรับรองเท่านั้น²¹ ส่วนความหมายของคำว่า “สิทธิ” ตามแนวคิดในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่มีกฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์หรือบุคคลอื่น อันเป็นกฎหมายที่รับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน²²

¹⁹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

²⁰ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเบื้องต้น*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 225 – 226

²¹ สถิต เล็งไธสง, “การแก้กฎหมายวิธีสบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” *วารสารกฎหมายสุโขทัย* *ธรรมาริราช* 26, 1 (มิถุนายน 2537): หน้า 6, 20

²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542, หน้า 22

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของ “สิทธิ” เอาไว้ว่า สิทธิในความหมายทั่วไปหมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย ส่วนสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน²³

“เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น²⁴

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ²⁵

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” ไว้ว่า เสรีภาพหมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง²⁶

ในปัจจุบันได้มีการใช้คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” รวม ๆ กันไป เช่น เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนจะพึงมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์รวม ๆ กันว่า “สิทธิมนุษยชน” ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลรวม ๆ กันว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Rights หรือ Fundamental Constitutional Rights) กระนั้นก็ตามพึงระลึกไว้เสมอว่าสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ก็คือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ก็คือนั้น

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 49

²⁴ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

²⁵ วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542, หน้า 22

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547, หน้า 51

ส่วนใหญ่แล้วจะเป็น “สิทธิในเสรีภาพ” (Right of Liberty) กล่าวคือ เป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง²⁷

2.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

ประเภทของสิทธิและเสรีภาพอาจแบ่งแยกได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

2.2.1 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามแนวคิดของเยอรมัน เป็นการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพตามแนวคิดของ Georg Jellinek โดยอาศัยลักษณะของการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไรและการที่ทำให้บรรลุความมุ่งหมายสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทนั้นรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไร โดยแบ่งแยกเป็น 3 ประเภท²⁸ คือ

1) status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ โดยแสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน เป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐ ปัจเจกบุคคลจึงอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้ ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่ม status negativus ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในทางวิชาการ เป็นต้น

2) status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ โดยจะแสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล

²⁷ บรรเจิด สิงคนดี, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547, หน้า 48

²⁸ บรรเจิด สิงคนดี, “เรื่องเดิม”, หน้า 62

ซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ เป็นต้น

3) status activus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเขตงานทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิของพลเมือง” อันได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่น ๆ สิทธิประเภทนี้มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น

2.2.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ เป็นการพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง โดยเป็นการพิจารณาจากเนื้อหาของสิทธิว่าสิทธิใดควรจะให้กับบุคคลทุกคนและสิทธิใดควรจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาติเท่านั้น ซึ่งการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพในลักษณะนี้จะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองสิทธิแต่ละประเภทนั่นเอง โดยแบ่งได้เป็นดังนี้

1) สิทธิมนุษยชน สิทธิประเภทนี้ได้แก่สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุก ๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นบุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลเพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมี “รัฐ” เกิดขึ้น²⁹ สิทธิประเภทนี้ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในทางศาสนา เป็นต้น

2) สิทธิพลเมือง สิทธิประเภทนี้ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่อยู่ในกลุ่มของ status activus หรือ “สิทธิในทางการเมือง” เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นสิทธิของชาวเยอรมันเท่านั้น

²⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542, หน้า 36

2.2.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะอยู่ในเงื่อนไขประเภทใด³⁰

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามประเภทนี้สามารถทำให้เข้าใจถึงประเภทเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ จะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3. ความหมายและหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

3.1 ความหมายของเสรีภาพในการชุมนุม

นักนิติศาสตร์ได้ให้คำอธิบายความหมายของเสรีภาพในการชุมนุมไว้ สรุปได้ ดังนี้ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” คือ การเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนา หรือโต้เถียงเรื่องใด ๆ การรวมกันเช่นนี้จะไม่มีความผิด ก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย³¹

“เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” (Meeting) คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง³²

จึงอาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ หมายถึง เสรีภาพในการที่ประชาชนจะพบปะกันเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

³⁰ บรรเจิด สิงคนดี, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547, หน้า 64

³¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: อักษรนิติ, 2495, หน้า 461

³² หุค แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511*, กรุงเทพฯ: นำาเขียนการพิมพ์, 2512, หน้า 54

3.2 ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม

ในประเทศเสรีประชาธิปไตยได้ให้การยอมรับกันว่า เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และถือว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็น ชื่อเรียกร้อง ตลอดจนความต้องการของตนหรือกลุ่มตน เพื่อแสดงให้สาธารณะชนและผู้มีอำนาจได้ตระหนักถึง เช่น การต่อต้าน โรงงานไฟฟ้าถ่านหิน การต่อต้านการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปิโตรเลียม เป็นต้น ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่ง

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐ และเสรีภาพในการชุมนุมก็เป็นสิ่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดแจ้งได้ ดังนั้น การพิจารณาว่าประชาชนจะมีเสรีภาพมากน้อยเพียงใดย่อมพิจารณาได้จาก การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญที่จะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐได้อย่างดี

อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องมีขอบเขตอยู่เสมอ หากเสรีภาพนั้นมีการกระทำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะการใช้เสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างเต็มทีโดยปราศจากขอบเขต ย่อมอาจก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพอีกอย่างหนึ่งได้ ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบจึงย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตบางอย่าง ซึ่งส่งผลให้สามารถถูกจำกัดได้ซึ่งขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติรับรองว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” กล่าวคือ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องอยู่ภายในขอบเขต 2 ประการคือ “โดยสงบ” และ “ปราศจากอาวุธ” สำหรับคำว่า “สงบ” นั้น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า ไม่กำเริบ เป็นปกติ หยุดหนึ่ง ปราศจากสิ่งรบกวน นั่นก็คือให้หมายความรวมถึงว่า จะต้องเกิดความสงบขึ้นกับประชาชนทั่วไป และไม่ไปรบกวนสิทธิของผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งในเรื่องของความสงบนี้จะต้องพิจารณาไปถึงเจตนาในการกระทำของบุคคลผู้ร่วมชุมนุมนั้น ๆ ด้วยว่า ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นต่อผลในการก่อให้เกิดความไม่สงบหรือไม่ เช่น ในการชุมนุมครั้งหนึ่งอาจจะมีส่วนร่วมจำนวนมาก ไม่มีใครสามารถคาดเดาเหตุการณ์ได้ว่าจะเกิดความรุนแรงขึ้นในขณะใดเมื่อใด ถ้ามีการปราศรัยชักชวนบุคคลทั่วไปให้มาร่วมชุมนุมโดยปลุกกระดมหรือปลุกเร้าให้เกิดอารมณ์เสียแค้น จึงชังตามไปด้วย เช่นนี้ถือได้ว่ามีเจตนายอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำได้ว่าอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้ ส่วนหลักเกณฑ์ในเรื่อง

“ปราศจากอาวุธ” นั้น ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบแล้ว ก็เป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธโดยปริยาย ก็จะต้องปราศจากอาวุธโดยสภาพและหมายความรวมไปถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ไม้ที่มีธงผ้าเป็นสัญลักษณ์ของผู้ชุมนุมหรือแผ่นไม้ที่เขียนข้อความแสดงความคิดเห็น แม้อาจนำมาใช้ทุบตีกันได้ แต่ถ้าตามปกติแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นอาวุธโดยสภาพ นอกจากนี้ก็ต้องดูถึงเจตนาของผู้ที่จะใช้สิ่งของต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย ถ้าได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธด้วย ดังนั้น ถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธดังกล่าว ย่อมอยู่ในขอบเขตของการใช้เสรีภาพและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

แต่ความเป็นจริงของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในปัจจุบันนั้น มักเป็นการชุมนุมที่ประกอบด้วยฝูงชน กลุ่มคน ที่มีเป้าหมาย หรือมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มคนเหล่านี้ มักเกิดการเข้าใจผิดว่าต้องชุมนุมกันไปจนกว่าจะได้สิ่งที่ตนเรียกร้องหรือต้องการ จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม แต่ความจริงแล้ว การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือความต้องการของกลุ่มผู้ชุมนุม เพื่อแสดงพลังให้รัฐได้รับรู้หรือดำเนินการแก้ไขนโยบาย หรือโครงการต่าง ๆ ที่กลุ่มผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วย มิจำเป็นต้องชุมนุมกันจนได้ตามข้อเรียกร้องจึงค่อยสลายการชุมนุม จากการที่กลุ่มผู้ชุมนุมมักเข้าใจวัตถุประสงค์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมคลาดเคลื่อนดังกล่าว จึงมักอาจใช้วิธีการเพื่อให้ได้มาตามข้อเรียกร้องโดยไม่ถูกต้อง จึงหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดการรบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้ ซึ่งอาจนำมาสู่ความไม่สงบสุขของสังคม และอาจเดือดร้อนแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ในขณะที่รัฐบาลเองในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องรักษาและอำนวยความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ก็ไม่อาจดำเนินการใดในทางที่อาจกระทบหรือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นผลให้ในบางครั้งการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างเกินขอบเขตและหลายต่อหลายครั้งก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางของขอบเขตในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หลักการใช้เสรีภาพในการชุมนุมประการสำคัญต้องจำกัดอยู่ในแดนแห่งขอบเขตเสรีภาพของตน และไม่ล่วงล้ำแดนแห่งเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะมิเช่นนั้นแล้ว การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกลายเป็นการสร้างความเดือดร้อนเสียหายและอาจก่อให้เกิดภาวะแก่บุคคลอื่น ๆ จนนำไปสู่ความวุ่นวายไม่สงบในบ้านเมืองขึ้นได้

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้อยู่ใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย จึงหมายถึง การปกครองตนเองของ

ผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

ดังนั้น คำว่า ประชาธิปไตย จึงหมายความว่า การปกครองซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชนหรือถ้าจะเปรียบเทียบกับความหมายของต่างประเทศก็ต้องบอกว่า ประชาธิปไตย คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในความหมายทั่วไปนั้น ตั้งอยู่บนทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งหมายถึงการเลือกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเสรีเป็นระยะ ๆ มีการเลือกตั้งผู้สมัครจากสองพรรคขึ้นไป นอกจากนี้ยังหมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งรับประกันว่าประชาชนจะไม่ถูกจับกุมนอกจากการกระทำผิดกฎหมายและจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรม โดยคณะตุลาการที่ไม่ลำเอียง มีเสรีภาพในการพูดและแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในสมาคม เสรีภาพในการชุมนุมและได้รับความคุ้มครองจากการรบกวนของเจ้าหน้าที่และมีความหมายต่างกับสหภาพโซเวียต และบางประเทศในเอเชียและแอฟริกาที่แปลความหมายของการปกครองโดยประชาชนต่างไปโดยสิ้นเชิง

การปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง จึงต้องมีแนวคิดของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค หลักการประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้งต้องมีการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองต้องให้หลักประกันในการแสดงสิทธิเสรีภาพโดยให้สิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การโต้เถียง เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กร โดยให้ประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตยสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน³³

ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นและให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพรวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางการเมืองปกครองเหล่านั้นด้วย กรณีดังกล่าวนี้จึงทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความแตกต่างไปจากการปกครองในระบบอื่น ๆ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของพลเมืองไว้เพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตยก็จริง แต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการซึ่งย่อมส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น กล่าวคือ

1) เทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ คงต้องเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะกำหนดการใช้วิธีการที่ให้

³³ ปรีดา หงส์ไกรเลิศ, *แนวทางประชาธิปไตย*, กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523, หน้า 13 - 15

ประชาชนมีส่วนร่วมในบางเรื่อง ซึ่งหากเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสม อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและความรุนแรงอย่างคาดไม่ถึง ดังเคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต

2) ทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชน ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์หลายประการ อาทิ เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาและความขัดแย้งที่อาจตามมาได้ ในขณะที่เดียวกันภาคประชาชนเองก็ควรที่จะทำความเข้าใจและเห็นใจบุคลากรในภาครัฐบางส่วนที่ยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจากความไม่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของพลเมืองก็เป็นได้ ทั้งยังต้องตระหนักว่าตนมีทั้ง “หน้าที่” ควบคู่ไปกับ “สิทธิ” โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิผู้อื่นและเคารพกฎหมาย

3) การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองย่อมเป็นไปได้เพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่กำหนดนโยบายที่ลำเอียงไปเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่มบางพวกและละเลยผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ ไป ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่มีส่วนร่วมต้องตระหนักและยอมรับว่าการกดดันต่อรองผ่านการมีส่วนร่วมนี้ ต้องยืนอยู่บนเหตุผล ข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด หากไม่เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าว แต่ต้องการให้สิ่งที่ตนเสนอได้รับการยอมรับทั้งหมดและปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง หรือมีข้อมูล เหตุผลน้อย แต่ใช้ความรู้สึกมากกว่าก็ดี ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งได้และนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด

4) การมีส่วนร่วมอาจมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์และจุดยืนต่างกัน การมีเทคนิคในการบริหารจัดการเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งก็ดี การมีทักษะในการขจัดข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีก็ดี ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเงื่อนไขการหลีกเลี่ยงความรุนแรงด้วย

5) การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อองค์กรภาคประชาชนสังคมเข้มแข็ง

สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจบริหารบ้านเมือง ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นกับทุกกลุ่มอย่างแท้จริงและจะนำไปสู่ความยั่งยืนของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย สาเหตุนี้

จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่นที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะบุคคลต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง ลำพังเพียงแต่อ่านใบปลิว อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ดูโทรทัศน์ อาจไม่เข้าใจถึงที่เจ้าของความคิดเห็นจะมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงเหตุผลด้วยตนเอง จะได้มีการอภิปรายโต้ตอบหรือซักไซ้ไล่เรียงกันในรายละเอียดได้ ทั้งยังต้องชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งกันและกันและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนี้ยังเกี่ยวข้องกับเสรีภาพอื่นที่เป็นพื้นฐานในการชุมนุมด้วย จะเห็นได้ว่าในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออกเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นที่มาของเสรีภาพอื่น ๆ เพราะเสรีภาพนี้ครอบคลุมถึงการแสดงออกและถ่ายทอดความคิดเห็นทุกรูปแบบที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และโฆษณาความคิดเห็นของประชาชนได้ การแสดงออกจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของเสรีภาพต่าง ๆ คือ เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วย เสรีภาพอื่น ๆ ในการแสดงออกและแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนต้องมีการแสดงออกถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ เหล่านี้ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย

3.4 หลักรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม

รัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันไปโดยเนื้อหาสาระในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถบอกให้ทราบถึงระบบการปกครองของแต่ละประเทศได้ หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดได้มีการบัญญัติและรับรองถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ นั่นย่อมแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในการปกครองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมักมีการบัญญัติแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการอันสำคัญนี้รัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

ไว้จึงจะกระทำได้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ³⁴

ประเภทแรก เป็นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

ประเภทสุดท้าย เป็นสิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือพรรคการเมือง เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน

จากการจำแนกสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้ว นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสิทธิเสรีภาพของประชาชนเน้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการที่ได้ให้สิทธิในการที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองนั้น จะติดตามจากข่าวตามสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น ๆ แล้ว ประชาชนก็ย่อมมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เพียงแต่อ่านใบปลิว อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ดูโทรทัศน์ อาจจะไม่เป็นการเพียงพอ และนี่เองที่ทำให้เสรีภาพในการแสดงออกเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นที่มาของเสรีภาพอื่น ๆ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเสรีภาพนี้ครอบคลุมถึงการแสดงออกและถ่ายทอดความคิดเห็นทุกรูปที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์และโฆษณาความเห็นของประชาชนได้ ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนต้องมีการแสดงออก การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการพูดเป็นเสรีภาพของประชาชนในการพูดจาเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน เสรีภาพในการ

³⁴ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 14, 3, (2527), หน้า 14, 56.

เดินทาง เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์เผยแพร่เอกสารในการชุมนุมซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้

3.5 เสรีภาพอื่นที่เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่น ๆ ประกอบกันเป็นพื้นฐาน คือ

1) เสรีภาพในการแสดงออก เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมโดยสงบจึงเป็นการแสดงออกของกลุ่มชนที่มาชุมนุมรวมกลุ่มกัน

2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจจะเห็นด้วยสนับสนุนหรือคัดค้านในการชุมนุมสาธารณะ

3) เสรีภาพในการพูด การพูดของบุคคลในที่ต่าง ๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ที่จะต้องมีการพูดโฆษณาในที่ชุมนุมสาธารณะ

4) เสรีภาพในการเดินทาง เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่จะเห็นได้ว่าการชุมนุมโดยสงบถ้ามีการเคลื่อนย้ายเดินทางก็จะเป็นอีกแบบหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ การเดินขบวน

5) เสรีภาพในการพิมพ์ เป็นส่วนประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพราะจะมีการพิมพ์ การเขียนป้ายโฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อเรียกร้องเรื่องต่าง ๆ ในการชุมนุมโดยสงบ

6) เสรีภาพในการเลือกตั้ง เป็นการชุมนุมโดยสงบ โดยมีจุดประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีแนวคิดอันเป็นที่มาของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ คือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทุกคนมีสิทธิที่จะวิจารณ์รัฐบาล หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไปหรือแสดงความเห็นทางการเมืองได้ ดังนั้น ในรัฐประชาธิปไตยจึงสร้างความมั่นใจในการใช้สิทธิของเขาด้วยการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

4. แนวคิด ความหมายและหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม

สิทธิในการชุมนุมนี้เป็นสิทธิหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจปกครองสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีปากมีเสียงที่จะแสดงพลังความเชื่อ บอกความต้องการ ความทุกข์ร้อนใจ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และแสดงความคิดเห็นได้ ดังคำกล่าวของอับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1863 ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งมีที่มาจากประชาชนในรัฐนั่นเอง ดังนั้น การปกครองเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถือนิติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แนวคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปได้ยาก หรือแทบเป็นไปได้เลย เนื่องจากสังคมมีความซับซ้อน สมาชิกในรัฐมีมากและหากจะให้สมาชิกทุกคนออกเสียงลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น โดยที่ผู้แทนราษฎรเหล่านี้มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนประชาชนในกิจการต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่าประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน

การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนจะตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหากพิจารณาทางสังคมวิทยาแล้วจะพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ขึ้น ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจดังกล่าวควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น สามารถทำได้หลายรูปแบบแตกต่างกันไปกล่าวคือ (1) การให้ข้อมูล (2) การเปิดรับ

ความคิดเห็นจากประชาชน (3) การปรึกษาหารือและการวางแผนร่วมกัน (4) การร่วมมือปฏิบัติและ
 ประการสุดท้ายการควบคุมโดยประชาชน³⁵

1) การให้ข้อมูลคือการมีส่วนร่วมในการรับรู้ เช่น สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล
 ข่าวสาร

2) การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น
 เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การโฆษณา การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น
 การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รวมถึงสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็น
 ของประชาชน

3) การปรึกษาหารือและการวางแผนร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมในการริเริ่มและ
 คิดตัดสินใจ ยกตัวอย่าง เช่น การออกเสียงประชามติ การเสนอกฎหมาย

4) การร่วมมือปฏิบัติ คือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เช่น สิทธิของชุมชน
 ท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์การมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประการสุดท้ายเป็น การควบคุมโดยประชาชนเป็นการมี
 ส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ
 เป็นต้น

ในการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ตามแนวความคิดของลัทธิมาร์กซิสต์
 (Marxism) โดยเลนิน ผู้นำสหภาพโซเวียต ได้นำแนวความคิดของ Marx มาประยุกต์ใช้
 ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของสหภาพโซเวียตในสมัยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับแรกนับตั้งแต่
 เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ
 คอมมิวนิสต์คือรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1918 ซึ่งรัฐได้เข้าดำเนินการควบคุมโรงงานและไอนกิจการ
 ธนาคารทั้งหลายมาเป็นของรัฐ ยกเลิกระบบตุลาการแบบเดิมโดยเปลี่ยนมาใช้ระบบยุติธรรม
 แบบขบวนการศาลประชาชนแทน และถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะให้การรับรองเสรีภาพในการ
 แสดงความคิดเห็นไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้ถูกบิดเบือนโดยข้อจำกัดต่าง ๆ เพราะเล็งเห็นว่าจะใช้
 เสรีภาพไปในทางที่ขัดกับแนวทางของรัฐ อำนาจบริหารมีลักษณะที่เข้มงวดและเด็ดขาดมาก
 การคัดค้านการบริหารงานเท่ากับเป็นการกระทำที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของสังคม ดังนั้น
 ประชาชนที่อยู่ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์จะไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตน
 ได้อย่างอิสระ ทั้งนี้เพราะความเกรงกลัวอำนาจรัฐ แม้แต่การพูดที่มีลักษณะไม่เห็นด้วยต่อรัฐหรือ
 วิพากษ์วิจารณ์ไปในทางลบก็อาจจะถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏและถูกรัฐลงโทษได้ อย่างไรก็ตาม

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ 19, 1 (2542)

ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 มลรัฐต่าง ๆ ที่แต่เดิมเคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียตได้แยกตัวออกมาตั้งเป็นรัฐอิสระ และได้เกิดรัฐรัสเซียขึ้น โดยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญสำหรับรัฐที่ได้รับอิทธิพลและมีการปกครองระบอบเดียวกับสหภาพโซเวียต

สิทธิในการชุมนุม จึงเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หากแต่ข้อจำกัดในการใช้สิทธินี้มีความแตกต่างกันตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่รัฐได้กำหนดขึ้น

4.2 ความหมายของการชุมนุม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของ “ชุมนุม” ไว้ว่า ที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน ประชุม รวมกัน³⁶

อย่างไรก็ดี เรื่องจำนวนคนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มนั้น ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ระบุไว้แน่นอนว่าต้องมีจำนวนเป็นอย่างน้อยเท่าใดจึงจะเรียกว่าเป็นการชุมนุม ตามทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การรวมกลุ่มกันนั้นไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยบุคคลจำนวนมาก เพียงบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกลุ่มประชุมกันก็เรียกได้ว่าเป็นการชุมนุมแล้ว เพราะสามารถแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นกันได้แล้ว

“สงบ” หมายถึง ไม่วุ่นวาย³⁷ เนื่องจากการชุมนุมแต่ละครั้งอาจมีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก การพิจารณาว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่นั้นต้องดูเจตนาของกลุ่มผู้ชุมนุมว่าต้องการให้เกิดความวุ่นวายขึ้นหรือไม่ หรืออาจพิจารณาจากการพุดจาปลุกเร้าปลุกระดม หรือมีการปลุกเร้าให้กลุ่มผู้ชุมนุมเกิดอารมณ์ฮึกเหิม เคียดแค้นชิงชัง ปลุกเร้าให้เกิดการต่อต้านรัฐอย่างรุนแรง มีการโฆษณาหรือสนับสนุนการใช้กำลัง เข้าจู่โจมทำร้ายผู้คน หรือทำลายทรัพย์สิน เช่นนี้ย่อมถือได้แล้วว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบ ไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน

“ปราศจากอาวุธ” แปลตรงตัวก็หมายถึง ไม่มีอาวุธ คำว่า “อาวุธ” นั้นหมายรวมถึงสิ่งที่เป็นอาวุธโดยสภาพและสิ่งที่ไม่ใช่อาวุธโดยสภาพแต่มีวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นอาวุธ อย่างนี้ก็ถือว่าเป็นอาวุธได้เหมือนกัน เช่น การใช้ขวดแก้วทุบตีกันหรือใช้ก้อนหินขว้างปากัน โดยปกติแล้วขวดแก้วกับก้อนหินไม่ใช่อาวุธ แต่หากนำมาใช้ในลักษณะนี้ก็ถือเป็นอาวุธแล้ว

ดังนั้น “การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” หมายถึง การรวมตัวกันของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์บางอย่างร่วมกัน โดยไร้ภาวะของการเป็นภัยคุกคามอันเป็นอันตราย

³⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554

³⁷ เรื่องเดิม

ต่อสังคมและปราศจากการใช้กำลัง ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งอาจใช้สถานที่ในการรวมกลุ่มกันมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้ อย่างไรก็ตาม การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะต้องดำเนินไปโดยปราศจากความรุนแรงหรือมีการใช้กำลังตลอดจนเสร็จสิ้นการประชุม ซึ่งในบางกรณีเริ่มแรกการประชุมอาจเป็นไปอย่างสงบ แต่ต่อมากลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบได้โดยอาจเกิดจากเหตุการณ์แทรกแซงจากภายนอกหรือจากกลุ่มผู้ชุมนุมเองก็ได้

นอกจากคำว่า “ชุมนุม” (assembly) แล้ว ยังมีคำอื่นอีกที่มีความหมายใกล้เคียงกันและเกี่ยวข้องกันอีกหลายคำ เช่น คำว่า “ประท้วง” (strike) ใช้ในกรณีการนัดหยุดงานของกลุ่มแรงงาน คำว่า “ม็อบ” (mob) ซึ่งโดยความหมายนั้นแปลว่ารวมตัวของฝูงชนที่มีการชุลมุนวุ่นวายขาดความเป็นระเบียบมีการใช้ความรุนแรง คำว่า “protest” หมายถึงการประท้วงคัดค้าน ในบางครั้งการประชุมอาจมีการเดินขบวนร่วมด้วยก็ได้ คำที่มีความหมายถึงการเดินขบวนมีคำว่า “demonstration” และ “procession” แปลว่าการเดินขบวนของกลุ่มคน จะโดยการเดินเท้าหรือใช้ยานพาหนะก็ได้

4.3 ประเภทของการชุมนุม

4.3.1 การชุมนุมในที่สาธารณะ

การประชุมในที่สาธารณะ หมายถึง การใช้สถานที่สาธารณะเป็นสถานที่รวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งโดยปกติแล้วที่สาธารณะเป็นที่สำหรับประชาชนทั่วไปจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวนสาธารณะ ถนนสาธารณะ เป็นต้น การชุมนุมประเภทนี้สามารถส่งผลกระทบต่อสังคมได้มากกว่าการประชุมอีกประเภทหนึ่ง เพราะการใช้ที่สาธารณะย่อมกระทบถึงสิทธิในอันที่บุคคลอื่นจะใช้สถานที่นั้นด้วย และอีกประการหนึ่งคือการชุมนุมสามารถขยายออกเป็นวงกว้างและเปิดกว้างสำหรับบุคคลอื่นให้สามารถเข้าร่วมในการชุมนุมได้ จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบขึ้นได้ง่าย

4.3.2 การชุมนุมในที่รโหฐาน

การประชุมในที่รโหฐาน คือจัดการชุมนุมโดยใช้ที่เฉพาะส่วนบุคคลเป็นที่รวมกลุ่มคน ซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมอาจจะเป็นเจ้าของหรือไม่ใช่ก็ได้ตามความยินยอมของเจ้าของทรัพย์สิน เช่น ลาน สนามหน้าบ้าน โรงรถ หรือลานหน้าอาคารของเอกชน กล่าวคือที่ใด ๆ ก็ได้ที่เป็นของส่วนบุคคล ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของตนหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินของตนได้อยู่แล้ว การชุมนุมประเภทนี้มักไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นมากเท่าใดนักในเรื่องสิทธิในการใช้ที่สาธารณะ แต่อาจกระทบต่อสิทธิอย่างอื่น เช่น การส่งเสียงดังรบกวน เป็นต้น

มีประเด็นที่น่าสังเกตคือ กติกามีได้ระบุเจาะจงไว้ว่าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะหรือไม่ เพียงแต่ได้ใช้ถ้อยคำไว้กว้าง ๆ ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง” และแม้แต่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเองก็ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการชุมนุมแบบใด เพียงแต่ได้กล่าวไว้ในข้อ 20 ว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมโดยสงบ” ทั้งนี้ก็เพราะว่า การเลือกสถานที่ในการจัดการชุมนุมเป็นเสรีภาพในการคิดพิจารณาด้วยใจสมัครของผู้ใช้สิทธิเอง ดังนั้น การใช้สิทธินี้จะใช้ที่ใดก็ได้ กติกาก็ให้การรับรองทั้งนั้น แต่ที่มีปัญหาถกกันอยู่บ่อยครั้งทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ คือ การชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะจำนวนของผู้ชุมนุมมักมีเป็นจำนวนมาก ใช้พื้นที่กว้าง มีแนวโน้มที่จะกระทบต่อสิทธิของผู้ที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมมากกว่า ควบคุมดูแลความปลอดภัยได้ยากกว่าและมักมีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ควบคุมดูแลความปลอดภัย อำนาจความสะดวก และประเมินสถานการณ์เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

4.4 สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุม

สิทธิในการชุมนุมมิได้เป็นสิทธิเดี่ยว ๆ สำเร็จในตัวของมันเอง แต่ยังมีความคาบเกี่ยวหรือเป็นส่วนหนึ่งกับสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการใช้เสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการใช้สิทธิในการชุมนุมจะเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร แสดงพลังและจุดยืนของกลุ่ม

4.4.1 สิทธิในการแสดงความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นอาจแสดงออกโดยการคิด พูด แสดงท่าทาง การนั่งอยู่ กับที่ การใช้ศิลปะหรืออื่น ๆ เพื่อสื่อความหมายสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าในสังคม เพราะนอกจากจะสะท้อนความคิดของกลุ่มคนออกสู่ต่อสังคมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความจริงอีกด้วย เนื่องจากไม่มีหลักประกันว่าข้อมูลที่ถ่ายทอดส่งต่อกันมานั้นจะเป็นความจริงทั้งหมดและในบางครั้งก็ไม่มีคำตอบที่ถูกต้องมายืนยันว่าสิ่งใดเป็นความจริง แต่การแสดงความคิดเห็นเปรียบเสมือนตลาดทางความคิดที่ทำให้เกิดการตื่นตัวและความก้าวหน้าของสังคม ทั้งยังเป็นเครื่องมือในกระบวนการทางการเมืองอีกด้วย

สิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้รับการรับรองไว้ในข้อ 19 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และยังได้รับการรับรองไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอีกหลายฉบับ เช่น อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (ข้อ 10) อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 13) กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชน (ข้อ 9) เป็นต้น ซึ่งสนธิสัญญาแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางอย่าง รวมถึงข้อจำกัดบางอย่างที่สนธิสัญญาระหว่าง

ประเทศได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้กระทำได้ด้วย นอกจากนี้ยังมีรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 19) ด้วย

การใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นนี้พิจารณาได้โดยอาศัยการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์เอกชนและมวลชน โดยการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็นการพูดทางวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์หรือรูปแบบอื่นใดก็ตามสามารถละเมิดสิทธิและเสรีภาพประการอื่นได้ รวมไปถึงส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองด้วย ด้วยเหตุนี้เองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นจึงต้องได้รับการพิทักษ์รักษาอย่างใกล้ชิดจากรัฐ ซึ่งการจำกัดสิทธินี้อาจมีได้หลายประการดังนี้คือ (1) ข้อจำกัดที่มีค่าสูงกว่า กล่าวคือโดยพฤตินัยแล้วเป็นเรื่องสำคัญปัจจุบันทันด่วนซึ่งต้องมีคำสั่งที่จะให้ระงับการกระทำสิ่งพิมพ์ที่เป็นการหมิ่นประมาท ละเมิดความเป็นส่วนตัวหรือละเมิดกฎหมายมหาชน คำสั่งศาลเช่นนี้จะจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเด็ดขาด ซึ่งหากไม่มีคำสั่งเช่นว่านั้น อาจนำไปสู่ความเสียหายของประโยชน์สาธารณะอันมิอาจแก้ไขได้ ซึ่งพิจารณาแล้วว่าสำคัญกว่าการใช้สิทธินี้ (2) เป็นเรื่องของชื่อเสียงและความเป็นส่วนตัว โดยข้อจำกัดในการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นมีเพื่อคุ้มครองชื่อเสียงและความเป็นส่วนตัว ซึ่งต้องคู่กันกับสิทธิอย่างใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ (3) การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการทางศาล ในส่วนนี้มีการโต้เถียงกันอย่างมากในอังกฤษซึ่งไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้มากเกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาของอังกฤษ (4) เป็นเรื่องการลบหลู่ศาสนา การใช้ถ้อยคำหาญโลนและการพูดแสดงความเกลียดชัง ในข้อนี้มีความเกี่ยวข้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยต้องคู่กันระหว่างการใช้สิทธินี้กับคุณค่าหรือศีลธรรมที่ดีของคนในสังคม เช่น การให้ความเคารพต่อศาสนาหรือการคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

4.4.2 สิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออกและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร

นอกจากสิทธิในการแสดงความคิดเห็นแล้ว ในข้อ 19 วรรคสองของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยังได้รับรองสิทธิเสรีภาพแห่งการแสดงออก รวมไปถึงเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารด้วย กล่าวคือบุคคลมีเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ไม่ว่าจะด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร การตีพิมพ์ในรูปของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่น ซึ่งให้เห็นว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น หากมีบุคคลหนึ่งถูกกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่สามารถสื่อสารให้ทราบถึงการถูกกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น การที่จะได้รับความช่วยเหลือก็ไม่มีทางเป็นไปได้เลย

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารย่อมกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน ยิ่งในปัจจุบันระบบการติดต่อสื่อสารได้พัฒนาไปอย่างมากจึงทำให้มีการรับส่งข้อมูลข่าวสารหลากหลายวิธี เช่น แอปพลิเคชันหรือโปรแกรมต่าง ๆ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ การประกาศโฆษณาทางโทรทัศน์วิทยุ เครื่องกระจายเสียง การรับ - ส่ง โทรสาร จดหมาย สิ่งพิมพ์ เป็นต้น เมื่อมีฝ่ายส่งข้อมูลข่าวสารก็ย่อมต้องมีฝ่ายรับ เสรีภาพในข้อมูลข่าวสารจึงเป็นทั้งการคุ้มครองทั้งผู้ที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งเป็นลักษณะโดยธรรมชาติของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมย่อมต้องการติดต่อสื่อสาร ข้อมูลข่าวสารย่อมเป็นประโยชน์แก่คนในสังคมที่จะประสานประโยชน์ร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดความคิด ความรู้ใหม่ และนำไปสู่การพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าต่อไป อีกทั้งยังเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เกิดการตรวจสอบ ส่งเสริม แก้ไข และปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ก่อให้เกิดพัฒนาเปลี่ยนแปลงของสังคมด้วย

ในวรรคสองของข้อ 19 นี้การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นน่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารในความหมายอย่างกว้าง ไม่ใช่เฉพาะความคิดเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นมุมมองหรือข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามก็ตีในข้อ 19 วรรคสองนี้ ก็ไม่ได้กำหนดให้รัฐหรือองค์กรของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกประเภท เพียงแต่ได้กล่าวถึงข้อมูลข่าวสารที่ปัจเจกชนสามารถจะเข้าถึงได้โดยปกติ หากข้อมูลข่าวสารใดที่มีอาจจะเปิดเผยได้ รัฐก็ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ข้อมูลทางราชการ ข้อมูลส่วนตัวของปัจเจกบุคคลอื่น ๆ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปกปิดเป็นความลับ เพื่อความเป็นส่วนตัวหรือเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารตามข้อ 19 นี้ อาจก่อให้เกิดหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษขึ้นตามที่กล่าวไว้ในวรรคสามและอาจมีข้อจำกัดซึ่งต้องตราเป็นกฎหมายตามความจำเป็น ได้แก่ การเคารพสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

4.4.3 เสรีภาพในการพูด

การพูดของบุคคลในที่ต่าง ๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

4.4.4 เสรีภาพในการเดินทาง

เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งซึ่งหากการชุมนุมโดยสงบนั้นมีการเดินทางเคลื่อนย้าย ก็จะเป็นการเดินทาง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

4.4.5 เสรีภาพในการพิมพ์

ไม่ว่าจะเป็นการพิมพ์ การเขียนแผ่นป้ายโฆษณา ข้อความเรียกร้องต่าง ๆ ถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบ

5. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

5.1 แนวคิดว่าด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันไม่ว่าทางใดก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพบางประการอาจไม่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกชนคนอื่น ในขณะที่การใช้สิทธิและเสรีภาพอีกประการหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อปัจเจกชนคนอื่นได้ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เช่น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออก ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพมีหลักเกณฑ์บางประการเพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นไปในทางที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายหรือมีการกระทบกระทั่งกันมากจนเกินขนาดหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น รัฐจึงมีเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ 3 ประการ คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐและเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ

นอกจากนี้แล้วอาจมีพฤติการณ์พิเศษบางประการที่ให้อำนาจรัฐในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพบางอย่างของประชาชนได้ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้น ต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิมนุษยชน (Core Rights) เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการเป็นอยู่ของมนุษย์คนหนึ่งและหากถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ เช่นว่านั้น เขาจะไม่อาจอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ได้อีกต่อไป

สำหรับพฤติการณ์พิเศษบางประการนั้น เช่น เกิดภาวะสงคราม เกิดการจลาจลอย่างร้ายแรงภายในรัฐ เกิดสงครามกลางเมือง เกิดเหตุก่อการร้าย เกิดภัยพิบัติร้ายแรง หรือเกิดเหตุสำคัญอย่างหนึ่งอย่างใดกระทบกระเทือนต่อความอยู่รอดของรัฐ ซึ่งความอยู่รอดของรัฐนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากหากความเป็นรัฐล่มสลายลงไปหรือรัฐไม่อาจควบคุมดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้ ประชาชนจะยิ่งไร้เสถียรภาพและความสามารถในการใช้สิทธิและเสรีภาพมากยิ่งขึ้นไปอีก อีกทั้งยังจะส่งผลให้เกิดความระส่ำระสายแก่ประชาชนทั่วไปที่ไม่สามารถจะดำเนินชีวิตได้อย่างมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การลิดรอนหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงอาจมีขึ้นในสถานการณ์พิเศษของรัฐหรือจากการบริหารดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นแนวความคิดที่มีมานานแล้ว โดยมากมักเน้นถึงหน้าที่ที่พึงมีต่อบุคคลอื่น ประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังต่อไปนี้

ซามูเอล พูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf) เป็นนักจัดระบบความคิดที่สำคัญของสำนักกฎหมายธรรมชาติสมัยใหม่ เห็นว่ามนุษย์มีธรรมชาติทั้งดีและไม่ดี ในด้านที่ดีคือมนุษย์มีธรรมชาติที่อยากอยู่ร่วมกับผู้อื่น ทั้งนี้เพราะมนุษย์ไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ส่วนในด้านไม่ดีคือมนุษย์มีความเห็นแก่ตัว อยากให้ตัวเองอยู่รอดปลอดภัย Pufendorf ยังได้เสนอหลักการใหญ่ทางศีลธรรมซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายคือหน้าที่ทางสังคม ซึ่งเป็นรากฐานของความประพฤติของมนุษย์ 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ (1) บุคคลมีหน้าที่ไม่ทำร้ายผู้อื่น หน้าที่ในข้อนี้ทำให้มนุษย์ต้องเคารพในสิทธิของผู้อื่นทั้งในส่วนที่เป็นของผู้อื่นโดยธรรมชาติ เช่น ชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ และในส่วนที่เป็นของผู้อื่นโดยการตกลงโดยจารีตประเพณี หรือกฎหมายของรัฐ (2) บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้อื่นในฐานะตามธรรมชาติมีความเสมอภาคกัน จากหน้าที่ข้อนี้ทำให้ยอมรับในความเป็นคนที่มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน คือหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคลในสังคม (3) บุคคลมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น หน้าที่ในข้อนี้ทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างความสงบสุข เพราะเป็นหลักทางศีลธรรมในเรื่องความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ และประการสุดท้ายบุคคลมีหน้าที่ต้องทำตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ต่อบุคคลอื่น Pufendorf ยังเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่ไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิตามธรรมชาติได้ ดังนั้นมนุษย์จึงจำเป็นต้องมาตกลงอยู่ร่วมกัน โดยก่อตั้งอำนาจปกครองขึ้น เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดสันติสุขและความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม สัญญาประชาคมนี้ผู้ปกครองให้สัญญาแก่พลเมืองว่าจะใช้อำนาจเพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และสันติสุขของพลเมืองทุกคนและพลเมืองสัญญาว่าจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามอำนาจปกครองดังกล่าว³⁸

จอห์น ล็อก (John Locke) เห็นว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่ดีและสภาวะตามธรรมชาตินั้นมนุษย์มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ไม่มีข้อจำกัด มนุษย์รู้จักเคารพความเสมอภาคและเสรีภาพซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามในสภาวะตามธรรมชาติเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น แต่ละคนมีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตนเอง ด้วยเหตุนี้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ จึงขาดความแน่นอนและไม่มีหลักประกัน ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุข มนุษย์จึงตกลงสัญญาเข้าอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” ซึ่งสัญญาประชาคมนี้จะก่อตั้งอำนาจกลางหรือรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้ความยุติธรรมและรักษา

³⁸ สมยศ เชื้อไทย, *ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 99, 101

ความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยแต่ละคนตกลงโอนอำนาจบางส่วนของตนให้แก่รัฐบาลหรือรัฐ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญา แต่ทุกคนยังคงสงวนสิทธิในชีวิต ทรัพย์สินและเสรีภาพ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ ผลของสัญญาประชาคมตามแนวความคิดนี้เองทำให้รัฐมีอำนาจจำกัดเฉพาะรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม³⁹

โทมัส ฮอบบ์ (Thomas Hobbs) เชื่อว่าตราบไคที่มนุษย์ยังสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ มนุษย์ก็จะยังคงมีความละโมภ และคดโกง ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์จะต้องถูกจำกัดลงโดยองค์อำนาจเพราะว่าหากไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์แล้ว มนุษย์จะใช้สิทธิและเสรีภาพในทางที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนเองแต่ฝ่ายเดียวและไม่คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลอื่น

ฌ็อง-ฌัก รูโซ (Jean-Jacques Rousseau) เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคต้องขึ้นอยู่กับสังคมนการเมือง สำหรับการเกิดขึ้นของสังคมนการเมืองนั้น สมาชิกของสังคมได้ยินยอมพร้อมใจที่จะสละเสรีภาพตามธรรมชาติของตนเพื่อแลกกับเสรีภาพตามกฎหมาย และยอมหมายความว่าเขายินยอมพร้อมใจที่จะเคารพเชื่อฟังเจตนารมณ์ร่วมหรือกฎหมายแห่งชุมชนนั้นไปด้วยในกิจการที่มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ก็เท่ากับมนุษย์ได้สร้าง “เจตนารมณ์ร่วม” ซึ่งหมายถึงการร่วมกันบัญญัติกฎเกณฑ์ของสังคมให้แก่ตนเองในฐานะที่กฎหมายเป็นสิ่งที่แสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมนั้นจะต้องไม่ถูกละเมิด⁴⁰

จากแนวคิดข้างต้น ทำให้เราตระหนักว่าแม้สิทธิและเสรีภาพจะอยู่ในความเป็นมนุษย์ของคนทุกคน มีติดตัวมาแต่กำเนิด มีอาจจะโอนไปให้ผู้อื่นได้ เป็นสิ่งที่มนุษย์จะขาดเสียมิได้และยังมีสิทธิและเสรีภาพเด็ดขาดที่มีอาจจะมิให้ผู้ใดพรากเอาจากเขาไปได้แม้จะถือได้ว่าเขาได้สละสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติให้มาอยู่ภายใต้สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย เพราะความจำเป็นที่จะต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นอาจถูกจำกัดลงได้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐและจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย หากการใช้สิทธิและเสรีภาพส่งผลให้บุคคลอื่นไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของเขาได้ ก็จะมีอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ถูกต้องชอบธรรม ตามทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิและเสรีภาพจะถูกจำกัดลงได้ก็ด้วยกฎหมาย ตามหลัก “นิติรัฐ” (Rule of Law) ซึ่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างกันอย่างชัดเจนและกฎหมายเกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในสังคมนั้น

³⁹ สมยศ เชื้อไทย, *ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 101 - 102

⁴⁰ สมบัติ จันทรวงศ์, *ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521, หน้า 164 - 182

5.2 หลักการใช้และการจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ค.ศ. 1966

กติกานี้เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้น โดยองค์การสหประชาชาติ มีความมุ่งหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่พลเมืองพึงมีและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญและได้รับการมุ่งเน้นในสังคมประชาธิปไตย

แม้ว่ากติกาฉบับนี้จะมุ่งเน้นให้รัฐหรือรัฐบาลมีบทบาทในการรับรองและคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ยังมีส่วนที่กล่าวถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ได้รับ การรับรองไว้ด้วย ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

5.2.1 หลักการใช้สิทธิและเสรีภาพตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

หากพิจารณาตามอารัมภบทแห่งกติกาฉบับนี้ ส่วนหนึ่งของอารัมภบท ได้กล่าวไว้ว่า “ปัจเจกบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต่อปัจเจกบุคคลอื่นและต่อประชาคมของตน มีความรับผิดชอบที่จะเพียรพยายามในการส่งเสริมและการยอมรับสิทธิที่รับรองไว้ในกติกานี้” ทำให้เห็นว่านอกจากกติกาจะให้การรับรองและคุ้มครองปัจเจกบุคคลภายในรัฐภาคีโดยรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว ก็ยังมีส่วนที่ได้อ้างถึงหน้าที่ของปัจเจกบุคคลต่อบุคคลอื่นและต่อประชาคมของตนด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กติกาฉบับนี้ได้เล็งเห็นว่าการจะก่อให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้เกิดผลดีนั้น มิใช่จะมุ่งพิจารณาแต่ปัจเจกบุคคลเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ยังต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองและปัจเจกบุคคลต่อสังคมด้วย ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ปรากฏในกติกาฉบับนี้ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ต้องคำนึงถึงหน้าที่ที่พึงมีต่อบุคคลอื่นและต่อประชาคม ส่งเสริมและยอมรับต่อสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ

2) บทบัญญัติในข้อ 5 กล่าวถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ได้รับรองไว้ในกติกาฉบับนี้จะต้องไม่ใช่ไปทางที่เกี่ยวข้อกับกิจกรรมหรือมีความมุ่งหมายในการทำลายสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ที่รับรองไว้ในกติกาฉบับนี้ เช่น กรณีอ้างการใช้สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม มีความมุ่งหมายในการทำลายล้างชนกลุ่มน้อยภายในรัฐของตน กรณีการรวมตัวกันเพื่อออกไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น

3) การใช้สิทธิและเสรีภาพบางอย่างอาจนำมาซึ่งหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย เช่น การใช้สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออกที่จะต้องเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น ตามข้อ 19 เป็นต้น

ดังนั้น การที่กติกาได้รับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ใวนั้น มิใช่ว่าปัจเจกชนจะสามารถนำสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ขึ้นมากล่าวอ้างความชอบธรรมในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ได้เสมอไป หากมีพฤติการณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นไปในทางที่บ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นแล้ว จะยกเรื่องการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกติกาขึ้นกล่าวอ้างมิได้เลย ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้สังคมเกิดความผาสุก ไม่ส่งเสริมให้ผู้ที่แข็งแรงกว่ากดขี่ข่มเหงรังแกผู้ที่อ่อนแอกว่า ทั้งยังช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

5.2.2 หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

ในการปกครองดูแลพลเมือง รัฐย่อมสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางอย่างได้ แม้ในสถานการณ์ทั่วไปตามปกติการจำกัดสิทธิและเสรีภาพก็เพื่อให้รัฐสามารถเข้ามาดูแลจัดการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมได้ และเพื่อการบริหารราชการในภาคส่วนต่าง ๆ และดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะด้วย แต่อย่างไรก็ดี หากมีพฤติการณ์พิเศษบางอย่างอันเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐเกิดขึ้น รัฐจะสามารถเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่าในกรณีรัฐในสถานการณ์ปกติ ดังนั้น การพิจารณาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงตั้งอยู่บนเหตุผลที่แตกต่างกันไปด้วย

ตามกติกามีบทบัญญัติพิเศษที่อนุญาตให้รัฐภาคีเล็งพันกรณีได้หากเกิดภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐ ดังนั้น หากพิจารณาตามกติกาแล้วก็อาจแบ่งหลักการพิจารณาในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีรัฐในสถานการณ์ปกติและกรณีรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

1) กรณีรัฐในสถานการณ์ปกติ

การปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น มีปัญหาในการพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่ได้มีระบุไว้ในกติกาฉบับนี้สามารถจำกัดได้แค่ไหนเพียงหรือมีหลักการพิจารณาอย่างไร ในที่สุดโดยความร่วมมือของรัฐภาคีส่วนหนึ่ง องค์การภาคเอกชน (Non - Governmental Organizations) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และที่ขาดเสียไม่ได้เลยนั่นคือศูนย์องค์การสหประชาชาติเพื่อสิทธิมนุษยชน

(The United Nations Centre for Human Rights) ได้ร่วมประชุมพิจารณาหารือกันในเดือนเมษายน และพฤษภาคม ค.ศ. 1984 เพื่อให้การปฏิบัติตามกติกาบรรลุปเป้าหมายของการรับรองและคุ้มครองสิทธิขององค์การสหประชาชาติ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนำของบันทึกการประชุมลงวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1984 ที่ว่า “ผู้เข้าร่วมในการประชุมเห็นพ้องกันว่าเป็นความจำเป็นสำหรับการพิจารณาอย่างใกล้ชิดถึงเงื่อนไขและหลักการที่อนุญาตให้จำกัดและลดละสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในกติกาฉบับนี้ เพื่อให้บรรลุผลในการปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ ซึ่งได้รับการเน้นย้ำจากสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติว่า การตีความของการจำกัดสิทธินั้นเป็นเรื่องสำคัญ” ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้วางหลักทั่วไปในการตีความอันเกี่ยวข้องด้วยการให้เหตุผลอันสมควรในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการจำกัดหรือวางขอบเขตในการใช้สิทธิอันได้รับการรับรองโดยกติกาฉบับนี้เกินไปกว่าที่กติกาได้บัญญัติไว้

(2) ขอบเขตในการจำกัดสิทธิตามที่มิไว้ในกติกาต้องไม่ตีความไปในทางที่จะทำลายสาระสำคัญอันเป็นแก่นของสิทธิเช่นนั้น

(3) เหตุแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องตีความอย่างเคร่งครัด และต้องเป็นไปในทางที่จะสนับสนุนสิทธิและเสรีภาพนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องตีความได้ชัดเจน ไม่คลุมเครือและต้องตีความในบริบทที่เฉพาะเจาะจงกับสิทธิและเสรีภาพนั้น

(4) การจำกัดสิทธิต้องจำกัดโดยกฎหมายและเป็นไปในทางที่จะส่งผลให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกติกาฉบับนี้ ห้ามมิให้การจำกัดสิทธินั้นอ้างถึงวัตถุประสงค์อื่นใดนอกไปจากที่กติกาฉบับนี้ได้กำหนดไว้

(5) ห้ามมิให้มีการจำกัดสิทธิตามอำเภอใจ

(6) เหตุในการจำกัดสิทธินั้นจะต้องสามารถชี้ยกขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างได้ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้เสียหายจะต้องได้รับการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการใช้ข้อจำกัดนั้น

(7) ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในข้อ 2 ของกติกา

สำหรับคำว่า “ความจำเป็น” ซึ่งเป็นคำหนึ่งที่ปรากฏในกติกาฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ก็มีหลักการพิจารณาอยู่ 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

(1) ความจำเป็นที่ว่านั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของขอบเขตในการจำกัดตามที่ระบุไว้ในกติกา

- (2) ข้อจำกัดนั้นจะต้องตอบสนองต่อความจำเป็นสาธารณะเร่งด่วน
- (3) ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการจำกัดนั้น และ
- (4) จะต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์นั้นด้วย

ในการประเมินการว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกมาตรการให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ใต้นั้น จะต้องพิจารณาได้เป็นภาวะวิสัย

นอกจากนี้แล้ว หากมีกรณีที่มีการกระทำใดที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้มากกว่าที่กติกาได้ระบุไว้ การตีความสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ก็จะต้องไม่ตีความเพื่อจำกัดการกระทำใดที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่กว้างกว่าตามที่ระบุไว้ในกติกาฉบับนี้ ซึ่งผูกพันรัฐในพันธกรณีนั้น ๆ ซึ่งหมายถึงหากมีการกระทำใดที่เป็นการส่งเสริม สนับสนุน หรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้กว้างกว่า หรือมีความครอบคลุมมากกว่ากติกาฉบับนี้ รัฐภาคีจะต้องดำเนินการไปตามนั้น แม้ว่ากติกาจะมีได้ระบุไว้ก็ตาม

จากการร่วมประชุมกันจากหลายฝ่ายซึ่งประกอบไปด้วยรัฐภาคี องค์การระหว่างประเทศ และองค์การเอกชนในครั้ง นี้ ก็เพื่อร่วมกันกำหนดวงแนวทางในการปฏิบัติตามกติกาฉบับนี้ โดยให้ความสำคัญกับการตีความข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีบัญญัติไว้ในกติกาฉบับนี้ เพื่อมิให้รัฐอ้างข้อยกเว้นที่กติกาฉบับนี้ให้ไว้ตามอำเภอใจ ซึ่งจะเปิดช่องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกติกานี้ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด และอีกประการหนึ่งก็เพื่อการตรวจสอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะมีแนวทางเป็นอย่างเดียวกัน มิให้เกิดมีปัญหาเรื่องมาตรฐานหลายระดับ หรือเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกติกาฉบับนี้อย่างแท้จริง

2) กรณีรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การบริหารแผ่นดินหรือการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ อาจมีสถานการณ์บางอย่างที่คุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐเกิดขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องอันตรายต่อรัฐเป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐจึงต้องกระทำการบางอย่างเพื่อปกป้องภัยนั้น อย่างไรก็ตามการใช้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นข้อกล่าวอ้าง อาจเป็นการยกสถานการณ์บางอย่างขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงเงื่อนไขบางประการที่กติกาฉบับนี้ได้ให้ไว้ในข้อ 4 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งการตีความข้อ 4 นี้จะพิจารณาจาก General Comment ฉบับที่ 29 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ⁴¹

⁴¹ International covenant on civil and political rights “GENERAL COMMENT NO. 29 STATES OF EMERGENCY (ARTICLE 4)” Retrieved June 23, 2018 from : <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>

ข้อ 4 วรรคแรกแห่งกติกาฉบับนี้ได้อำนาจรัฐภาคีสามารถลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เป็นการชั่วคราวเมื่อมีภัยหรือภาวะคุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐและได้ประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว โดยต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อขจัดภัยคุกคามนั้น ทั้งนี้ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศิวน เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม

ในวรรคสองรัฐจักกันในาม “สิทธิอันมิอาจลิดรอนได้” ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิในชีวิต (ข้อ 6) ห้ามมิให้นำบุคคลไปทรมานหรือทดลองทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจากความยินยอม (ข้อ 7) ห้ามนำบุคคลไปเป็นทาสหรือบังคับให้เป็นทาส (ข้อ 8 วรรค 1 และ 2) หรือห้ามการนำบุคคลไปกักขังจำคุกเพราะเหตุว่าไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญา (ข้อ 11) บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญาเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดขณะกระทำ (ข้อ 15) การได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย (ข้อ 16) และเสรีภาพในทางความคิด มโนธรรม และการนับถือศาสนา (ข้อ 18) ย่อมต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยเด็ดขาด

ข้อกำหนดที่สำคัญที่รัฐจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย นั่นคือ การห้ามเลือกปฏิบัติและเมื่อได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วผลที่ตามมาคือรัฐก็สามารถที่จะลิดรอนสิทธิและเสรีภาพบางประการได้ นอกจากนี้รัฐจะต้องพิจารณาถึงพันธกรณีที่มีตนในกฎหมายระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือเป็นสนธิสัญญา หรือกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย กติกาฉบับนี้จะยกเอาเรื่องการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพไปกล่าวอ้างต่อพันธกรณีอื่น ๆ ที่ตนผูกพันอยู่ไม่ได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงได้ให้ข้อเสนอแนะว่ารัฐภาคีควรที่จะใช้มาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชนสำหรับสถานการณ์หรือเหตุที่จะทำให้รัฐประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้นั้น จะต้องเป็นเหตุที่คุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐ มิใช่ว่าจะเป็นเหตุอะไรก็ได้ที่จะสามารถให้รัฐประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามอำเภอใจ เหตุเช่นว่านั้นได้แก่กรณีการเกิดสงคราม ไม่ว่าจะเป็สงครามระหว่างประเทศหรือสงครามภายใน กฎหมายที่ใช้พิจารณาในกรณีนี้จะเป็นกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศร่วมกับบทบัญญัติในข้อ 4 และข้อ 5 แห่งกติกาฉบับนี้ กล่าวคือไม่มีความใดในกติกานี้ที่อาจนำไปตีความไปในทางที่จะให้รัฐ กลุ่ม หรือบุคคลใดได้สิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือกระทำการใดอันมีความมุ่งหมายในการทำลายสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในกติกานี้หรือเป็นการจำกัดสิทธินั้นยิ่งไปกว่าที่ได้บัญญัติไว้ในกติกานี้ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนอำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

สถานการณ์อื่น ๆ ที่ทำให้รัฐอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้นอกจากภาวะสงครามแล้ว ก็ยังมีเรื่องของภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเดินขบวนใหญ่ซึ่งจะต้องมีความรุนแรง

ปรากฏให้เห็นการเกิดอุบัติเหตุใหญ่ทางอุตสาหกรรม ไม่ใช่เพียงแต่การมีเหตุการณ์เหล่านี้ ซึ่งคุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐซึ่งจะเป็นฐานในการพิจารณาเพียงอย่างเดียว แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องจำกัดอย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น รัฐจะใช้วิธีใดในการประกาศก็ได้ แต่จะต้องประกาศอย่างเป็นทางการ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของรัฐรวมถึงเมื่อมีการยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐก็ต้องใช้วิธีประกาศเช่นเดียวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ระบุไว้ในวรรคสาม

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องมีกำหนดเวลา พื้นที่ เหตุแห่งการประกาศและขอบเขตการใช้มาตรการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย นั้นหมายความว่าไม่จำเป็นที่สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องเกิดขึ้นครอบคลุมทั้งรัฐ แต่เกิดขึ้นเพียงส่วนหนึ่งส่วนใด พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดภายในดินแดนของรัฐก็ได้

หลักที่ต้องพิจารณาประการสุดท้ายในข้อ 4 วรรคหนึ่ง คือการห้ามเลือกปฏิบัติ แม้จะมีบทบัญญัติในข้อ 26 อันเป็นข้อห้ามในการเลือกปฏิบัติและรับรองความเสมอภาคของบุคคลในทางกฎหมายแล้วก็ตาม แต่การเลือกปฏิบัติก็ยังได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อ 4 อีก ซึ่งมีได้ถูกบัญญัติไว้ร่วมกับสิทธิอันมีอาชญากรรมได้ตามวรรคสอง เป็นการกล่าวเน้นย้ำอย่างชัดเจนว่ารัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติแม้จะอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นการห้ามเลือกปฏิบัติเป็นหลักการสำคัญที่รัฐจะยกเว้นไม่ได้เลยไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม

เมื่อได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว กติกาฉบับนี้ออนุญาตให้มีมาตรการที่จะไปลดทอนสิทธิและเสรีภาพได้เพียงเท่าที่ไม่เกินไปกว่าที่ได้ระบุไว้ในข้อ 4 จะมีมาตรการอื่นใดไปจำกัดหรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพเกินกว่านี้ไม่ได้อีก ในการกล่าวอ้างของรัฐที่จะใช้ข้อ 4 นี้ จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าเหตุใดรัฐจึงต้องใช้มาตรการเช่นนั้น มาตรการที่ใช้มีความจำเป็นเพียงใด รวมไปถึงเหตุผลในการใช้กฎหมายในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย โดยการกำหนดมาตรการนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อขจัดภัยฉุกเฉินนั้น และการลดทอนสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับขจัดภัยฉุกเฉินนั้นโดยตรง บทบัญญัติในข้อ 4 นี้ไม่ได้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐออกมาตรการลดทอนสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นหลักการนี้จะทำให้มั่นใจได้ว่าบทบัญญัติในกติกาฉบับนี้จะได้รับการเคารพ นั่นคือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองนั่นเอง นอกจากนี้แล้วหลักในการลดทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ด้วย

สิทธิและเสรีภาพบางประการที่บัญญัติไว้ในข้อ 4 วรรคสอง เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมายระหว่างประเทศอีกส่วนหนึ่งว่าโดยสภาพแล้ว

ไม่อาจจะเข้าไปก้าวล่วงได้อย่างเด็ดขาด โดยถือว่าสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน อย่างไรก็ตามก็ตีสิทธิอันมีอาจลิดรอนได้ตามข้อ 4 วรรคสองซึ่งได้เรียงลำดับความสำคัญของสิทธิอันมีอาจลิดรอนได้อย่างชัดเจนนั้น ซึ่งก็ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่รัฐจะต้องเข้าไปก้าวล่วงแม้จะอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม

สำหรับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในข้อ 4 วรรคสองนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ให้ความเห็นไว้ว่า แม้จะไม่ได้บัญญัติให้เป็นสิทธิอันมีอาจลิดรอนได้ตามข้อ 4 วรรคสอง แต่สิทธิซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ก็มิอาจจะเข้าไปก้าวล่วงได้เช่นกัน คือการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนเชื่อว่าคดีกานี้ได้แสดงออกถึงบรรทัดฐานในทางระหว่างประเทศทั่วไปอย่างชัดเจน นอกจากนี้การเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ก็ได้ถูกกล่าวสนับสนุนไว้ในอารัมภบทของคดีกานี้ด้วย การห้ามจับเป็นตัวประกัน การห้ามลักพาตัว หรือการกักขังบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันเป็นการต้องห้ามอย่างเด็ดขาดในกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับสิทธิในทรัพย์สินของชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับการห้ามการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในกฎหมายระหว่างประเทศก็จะต้องได้รับความเคารพด้วย

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักการที่สำคัญในการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่ง กฎ หรือข้อบังคับทางปกครองในลักษณะที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากการใช้ดุลยพินิจขององค์กรของรัฐในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับปราศจากความเหมาะสม สมเหตุสมผลก็จะส่งผลให้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือบิดเบือนการใช้อำนาจ ดังนั้น หลักการนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการชั่งน้ำหนักในการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองว่า สมเหตุสมผลและมีความได้สัดส่วนหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนใน General Comment ฉบับที่ 29 นี้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือการมีมาตรการบางอย่างในกรณีรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องกระทำโดย “สะท้อน” หลักความได้สัดส่วน ซึ่งโดยปกติก็เป็นหลักการที่ใช้สำหรับอำนาจรัฐในการจำกัดและลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นการเคารพต่อพันธกรณีเพื่อขจัดภัยฉุกเฉินนั้น

หลักความได้สัดส่วนนี้มีมาตั้งแต่ในสมัยกฎหมายโรมันแล้ว และต่อมาได้ค้นพบในกฎหมายอาญา แต่การยอมรับหลักความได้สัดส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่ได้มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายของแผ่นดินแห่งรัฐปรัสเซีย หลักความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญว่ารัฐมีสิทธิที่จะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคลทุกคนสามารถดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ หลักการนี้ยังได้รับการยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติด้วย และยัง

เป็นเครื่องมือสำคัญที่หลายประเทศนำไปปรับใช้ ทั้งนี้ นักกฎหมายมหาชนได้กล่าวว่าประเทศเยอรมันเป็นแม่แบบของหลักการสัดส่วนโดยแท้⁴²

หลักสำคัญของหลักความได้สัดส่วนมี 3 ประการด้วยกันคือ ความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการสำหรับวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ความจำเป็นของมาตรการหรือวิธีการ และความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หรือความสมเหตุสมผลระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ซึ่งทั้งสามประการนี้มีผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมัน⁴³

“หลักความเหมาะสม” คำว่า “ความเหมาะสม” หมายความว่าถึงสภาพการณ์ซึ่งรัฐได้กระทำการแทรกแซงและภายในสภาพการณ์นั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้จึงถือได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมันได้เคยวินิจฉัยว่า ความเหมาะสมเพียงบางส่วนนั้นก็เป็นการเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีความเหมาะสมอย่างสมบูรณ์ ในความหมายนี้ศาลได้ตั้งคำถามในการตรวจสอบว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว นั้น สามารถที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ซึ่งศาลได้เคยวินิจฉัยว่ามาตรการในเรื่องนั้น ๆ มีความไม่เหมาะสม เช่น ในกรณีของข้อห้ามในทางกฎหมายต่อหน่วยงานกลางที่จัดบริการให้มีการเดินทางร่วมไปกับรถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของการจราจรและเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ร่วมเดินทางกับรถยนต์ส่วนบุคคล⁴⁴ เป็นต้น

“หลักความจำเป็น” ในปัจจุบันนี้ได้รับการอธิบายในเชิงบอกเล่าว่า เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ส่วนการอธิบายเชิงปฏิเสธนั้นอาจอธิบายว่าความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้นไม่มีอยู่หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่าสามารถจะกระทำให้วิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่า ทั้งนี้ถือกันว่าหลักความจำเป็นเป็นหนึ่งในหลักการแทรกแซงที่น้อยที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมันได้อธิบายหลักความจำเป็นว่า มาตรการ

⁴² วุฒิชัย จิตदानุ, “การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 8, 22, (2549), หน้า 49

⁴³ บรรเจิด สิงคนดิ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 273

⁴⁴ บรรเจิด สิงคนดิ, “เรื่องเดิม”, หน้า 274 - 275

ใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็นเมื่อไม่สามารถที่จะเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผลเช่นเดียวกับ มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด⁴⁵

“หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ” เป็นสาระสำคัญของ หลักความได้สัดส่วนประการสุดท้าย มีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือ ขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือหากจะกล่าว ในเชิงบอกเล่าอาจกล่าวได้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของความสัมพันธ์ที่ เหมาะสมระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ได้เคย วินิจฉัยไว้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินกว่า ขอบเขตและผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล⁴⁶

หลักความได้สัดส่วนมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้เพื่อจำกัดการใช้ ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ช่วยในการพิจารณาว่า ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ ในบางครั้งการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองอาจกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพบางประการ หลักการนี้จะช่วยในการ พิจารณาว่ารัฐได้ออกมาตรการหรือมีการกระทำใดที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพเกินกว่า ความจำเป็นหรือไม่และเป็นการประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป การอ้างรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินตามข้อ 4 แห่งกติกาฉบับนี้ เพื่อ จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมีอาจกล่าวอ้างได้ตามอำเภอใจและมีอาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากการขจัดภัยอันตรายคุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐ หากสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ก็ตามมิได้เป็นอุปสรรคในการขจัดภัยคุกคามดังกล่าว รัฐก็มีอาจจะ เข้าไปจำกัดได้โดยแม้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะมีใช้สิทธิอันมีอาจถูกรอนได้ก็ตาม เหตุในการ ใช้สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น

สำหรับเหตุอันจะทำให้รัฐสามารถออกมาตรการหรือข้อจำกัดตามข้อ 4 นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ยกตัวอย่างไว้ 4 ประการ ประกอบไปด้วย การสงคราม ภัยพิบัติ ทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม ดินถล่ม การเดินขบวนใหญ่ ซึ่งจะต้องมีความรุนแรง ปรากฏให้เห็นและอุบัติเหตุใหญ่ทางอุตสาหกรรม ดังนั้นหากมีการเดินขบวนครั้งใหญ่แต่เป็นไป ด้วยความสงบเรียบร้อยไร้ความรุนแรงก็ไม่อาจที่จะยกขึ้นมากล่าวอ้างเป็นเหตุให้ประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินได้และสำหรับอุบัติเหตุใหญ่ทางอุตสาหกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรมเคมี

⁴⁵ บรรเจิด สิงคนดี, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 277

⁴⁶ บรรเจิด สิงคนดี, “เรื่องเดิม”, หน้า 279

ระเบิด มีสารพิษรั่วไหล เกิดการระเหยของสารพิษร้ายแรงในอากาศ เป็นต้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ได้กล่าวถึงการก่อการร้ายหรือการก่อความไม่สงบโดยชัดแจ้งเลย ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่หลายรัฐใช้เป็นเหตุในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

นอกจากพันธกรณีภายใต้กติกาฉบับนี้แล้ว หากรัฐยังมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ อีก รัฐก็ต้องให้ความเคารพต่อพันธกรณีนั้นด้วย การอ้างพันธกรณีของกติกาฉบับนี้เป็นเหตุให้รัฐต้องละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐนั้นย่อมกระทำมิได้ โดยรัฐจะต้องแจ้งไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนถึงความผูกพันหรือการมีอยู่ของพันธกรณีที่รัฐต้องเคารพและปฏิบัติตามด้วย ดังนั้น การใช้ข้อ 4 วรรคแรกนั้น รัฐจะต้องพิจารณาถึงพันธกรณีที่รัฐมีในกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย และหากพิจารณาได้ว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ผูกพันรัฐนั้นจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้มากกว่าตามที่ระบุไว้ในกติกา รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามอันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มากกว่านั้น ไม่อาจจะยกเอากติกาฉบับนี้ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เลย

5.2.3 หลักการใช้และการจำกัดสิทธิในการชุมนุมตาม ข้อ 21

สิทธิในการชุมนุมนั้นอาจถูกจำกัดได้ทั้งในกรณีรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินและรัฐในสถานการณ์ปกติ ซึ่งการจำกัดสิทธิในการชุมนุมในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นอยู่ภายใต้บทบัญญัติใน ข้อ 4 แห่งกติกาตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว จึงยังต้องพิจารณาอีกว่าในสถานการณ์ปกตินั้น รัฐสามารถจำกัดสิทธิในการชุมนุมได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งจะศึกษาต่อไปโดยเริ่มจากหลักการใช้สิทธิในการชุมนุมเป็นเบื้องต้น

1) หลักการใช้สิทธิในการชุมนุม

บทบัญญัติในข้อ 21 ส่วนต้นได้บัญญัติว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง” ดังนั้น การชุมนุมที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกติกาจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้น

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การชุมนุมโดยสงบนั้นหมายถึง การชุมนุมที่ปราศจากความรุนแรง การทะเลาะวิวาทและจะต้องเป็นไปอย่างสงบตลอดการจัดการชุมนุมนั้น แม้กติกาจะมีได้ระบุไว้ชัดเจนในรายละเอียดต่าง ๆ ก็ตาม แต่จากวัตถุประสงค์และบทบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกติกาก็พอจะทำให้เห็นแนวทางในการใช้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ได้ รวมถึงสิทธิในการชุมนุมนี้ด้วย กล่าวคือจะต้องไม่ใช่สิทธิไปในทางที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ มีความมุ่งหมายในการทำลายระบอบการปกครองประชาธิปไตย รวมถึงข้อห้ามในการสนับสนุนหรือเป็นการ โฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังในชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา ส่งเสริมเรียกร้องให้มีการเลือกปฏิบัติ การเป็นปฏิปักษ์หรือใช้ความรุนแรง ตามข้อ 20 ด้วย

นอกจากนี้ สิทธิในการชุมนุมยังเกี่ยวข้องกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงต้องนำมาพิจารณา ด้วย เช่น ลักษณะการพูดก่อให้เกิดความเกลียดชัง การละเมิดสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่นเป็นสิ่งที่ต้องห้าม เป็นต้น

โดยปกติแล้ว กติกาฉบับนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เป็นอย่างมากอยู่แล้ว จนกล่าวได้ว่าหากผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพใช้อย่างสุจริต ชอบด้วยกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น กล่าวคือมิได้มีเจตนาจะฝ่าฝืนกฎหมาย มิได้มีความมุ่งร้ายต่อระบบการปกครองหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายเกินสมควรแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ได้อย่างอิสระรวมถึงสิทธิในการชุมนุมด้วย

2) การจำกัดสิทธิในการชุมนุม

การจำกัดสิทธิในการชุมนุมมีบัญญัติไว้ในข้อ 21 ส่วนท้าย หลังจากที่ได้กล่าวบัญญัติรับรองสิทธินี้แล้วว่า “การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งในแต่ละเงื่อนไขมีรายละเอียดดังนี้

(1) “ต้องจำกัดโดยกฎหมาย” คือ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้จำกัดสิทธิในการชุมนุมได้โดยต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปและต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกติกา

(2) “ในสังคมประชาธิปไตย” เป็นที่ยอมรับว่าสังคมประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบตามสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจของแต่ละรัฐ ดังนั้นการที่จะอ้างว่าอย่างไรเป็นการกระทำภายใต้สังคมประชาธิปไตย รัฐมีภาระที่จะต้องอธิบายว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะไม่ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยด้อยค่าลง

(3) “ความมั่นคงของรัฐ” หากจะอ้างถึงความมั่นคงของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปเพียงเพื่อต้องการปกป้องความมีอยู่ของรัฐ บุรณภาพแห่งดินแดนของรัฐหรือเพื่อความเป็นอิสระทางการเมืองในการต่อต้านการบังคับหรือภัยคุกคามนั้นต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองกัน อย่างเพียงพอ และการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ห้ามมิให้รัฐใช้ข้ออ้างนี้ตามอำเภอใจหรือให้เหตุผลอย่างคลุมเครือ นอกจากนี้การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีระบบนั้นเป็นการทำลายความมั่นคงของรัฐและเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นหากรัฐได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการพร้อมกับมีมาตรการบางอย่างเพื่อระงับการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวก็สามารถยกเรื่องความมั่นคงของรัฐขึ้นกล่าวอ้างได้

(4) “ความปลอดภัยสาธารณะ” หมายถึงการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลจากภัยอันตรายเพื่อให้เขามีชีวิตอยู่ต่อไป หรือต่อร่างกายหรือเพื่อความปลอดภัยอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะป้องกันความปลอดภัยสาธารณะโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตามมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีความคลุมเครือและสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้เฉพาะเมื่อมีการคุ้มครองปกป้องอย่างเพียงพอและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

(5) “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายถึงกฎเกณฑ์บางอย่างซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างปกติสุขหรือหมายถึงหลักการพื้นฐานที่สังคมได้ก่อตั้งขึ้น ในกรณีนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนี้การตีความเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะต้องตีความในบริบทเพื่อวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเจาะจงต่อการจำกัดสิทธิมนุษยชนด้วย องค์การของรัฐหรือผู้แทนต้องรับผิดชอบต่อการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาหรือศาล หรือองค์กรอิสระอื่น

(6) “การสาธารณสุข” คือจะต้องเป็นไปเพื่อรับมือกับภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือของกลุ่มคน ซึ่งมาตรการนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายอันจำเพาะเจาะจงในการป้องกันโรคหรือการบาดเจ็บหรือเพื่อการรักษาโรคภัยและการบาดเจ็บนั้น

(7) “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” การยกข้อนี้ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อจำกัดสิทธิมนุษยชนจะต้องอธิบายได้ว่าจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งคุณค่าพื้นฐานของสังคมนั้น ขอบเขตการไต่ตรองนี้ขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะต้องไม่ใช้กับหลักการเลือกปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในกติกาฉบับนี้

(8) “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” หรือ “สิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น” การใช้ข้ออ้างนี้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกติกาสามารถใช้ขยายถึงสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองในกติกาด้วย หากเกิดข้อขัดแย้งกันระหว่างการคุ้มครองสิทธิตามกติกาฉบับนี้กับสิทธิอีกอย่างหนึ่งซึ่งมิได้อยู่ในกติกา จะต้องรับรองและพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นว่ากติกาฉบับนี้ต้องการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดก่อนเป็นประการแรก ในการชั่งน้ำหนักอันกระทบต่อสิทธิจะต้องชั่งน้ำหนักจากสิทธิอันมิอาจลดรองได้ตามข้อ 4 ตามกติกาฉบับนี้เป็นประการแรกเสียก่อน สำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่นนั้นไม่รวมถึงการแสดงความคิดเห็นหรือการวิพากษ์วิจารณ์รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

บทที่ 3

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

1. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย

1.1 เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทย

เสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญ โดยถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 14 และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับต่อมา แต่หากเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติโดยคณะรัฐประหาร มักจะไม่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย อาจแบ่งแยกเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายอื่น

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 ไว้ดังนี้

- 1) สิทธิและสิทธิและเสรีภาพและที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน⁴⁷
- 2) สิทธิในความเท่าเทียมกันของชายและหญิง⁴⁸
- 3) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด⁴⁹

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 27

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 27

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 27

- 4) สิทธิในชีวิตร่างกาย คือ การจับ การคุมขังบุคคล การค้นตัวบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵⁰
- 5) สิทธิที่จะไม่ถูกรุณรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม⁵¹
- 6) สิทธิในคดีอาญาที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้⁵²
- 7) สิทธิที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน⁵³ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจ
- 8) เสรีภาพในการนับถือศาสนาและปฏิบัติและประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน⁵⁴
- 9) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว⁵⁵
- 10) เสรีภาพในเคหสถาน⁵⁶
- 11) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น⁵⁷
- 12) เสรีภาพทางวิชาการ⁵⁸
- 13) เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน⁵⁹
- 14) เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ⁶⁰
- 15) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก⁶¹

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 28

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 28

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 29

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 30

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 31

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 32

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 33

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 34

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 34

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 35

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 36

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 37

- 16) เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่⁶²
- 17) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ⁶³
- 18) สิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ⁶⁴
- 19) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น⁶⁵
- 20) สิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ⁶⁶
- 21) สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน⁶⁷
- 22) สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว⁶⁸
- 23) สิทธิในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน
- 24) เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ⁶⁹
- 25) เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง⁷⁰
- 26) สิทธิของผู้บริโภค⁷¹

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 38

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 40

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 41

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 42

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 43

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 43

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 43

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 44

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 45

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 46

27) สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการบริการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทุกคนได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

โดยเสรีภาพอันสำคัญประการหนึ่งตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้คือเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่จะได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นการชุมนุมโดย “สงบ” และ “ปราศจากอาวุธ”

รัฐธรรมนูญให้สิทธิรัฐตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้โดยจะต้องเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยแล้ว

1.2 การบังคับใช้กฎหมายกับการชุมนุมสาธารณะก่อนที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มีผลใช้บังคับ

ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 จะมีผลใช้บังคับนั้น เมื่อเกิดการชุมนุมสาธารณะขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำบทกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับการชุมนุม โดยมุ่งเน้นไปที่การลดทอนการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ที่ให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยบทบัญญัติที่นำมาบังคับใช้ได้แก่

1.2.1 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถวเดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมเป็นแบบแผน หรือได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด และมาตรา 109 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทตามมาตรา 148 เห็นได้ว่าการที่นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้กับการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างยิ่ง เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมหรือเดินขบวนย่อมต้องกระทำในที่สาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อจราจรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบังคับใช้จึงเป็นการลดทอนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีศักดิ์เหนือกว่าได้บัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้

1.2.2 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535

ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 72 เห็นได้ว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น มักจะเกิดขึ้นบนทางหลวงคือทางซึ่งจัดไว้เพื่อการจราจรสาธารณะ เพื่อต้องการสื่อสารให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงประเด็นที่จะต้องสื่อสารออกไปและเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้รับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีโทษที่ค่อนข้างรุนแรงมากกว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ที่มีเพียงโทษปรับเท่านั้น แต่พระราชบัญญัตินี้มีโทษจำคุกรวมอยู่ด้วย การนำกฎหมายนี้มาบังคับใช้กับการชุมนุมหรือเดินขบวนย่อมก่อให้เกิดความกลัวว่าจะต้องได้รับโทษทางอาญา ทำให้ไม่กล้าใช้เสรีภาพในการชุมนุมหรือเดินขบวนบนทางหลวง

1.2.3 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่าผู้ที่ จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาทตามมาตรา 9 เห็นว่า ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมหรือเดินขบวนย่อมมีความจำเป็นที่ต้องใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อให้สามารถสื่อสารกับผู้ชุมนุมได้ชัดเจน การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบังคับใช้กับการชุมนุมหรือเดินขบวนย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้เสรีภาพเนื่องจากเจ้าหน้าที่มักอ้างว่าเครื่องขยายเสียงที่ผู้ชุมนุมใช้นั้น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญมากเกินไป ผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนจึงต้องทำการขออนุญาตขอใช้เครื่องขยายเสียงก่อนทุกครั้ง มิเช่นนั้นแล้วย่อมมีความรับผิดทางอาญา

1.2.4 คำวินิจฉัยและคำพิพากษาเกี่ยวกับการชุมนุม

1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2545

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 44 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ ให้เสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ เช่น ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 44 วรรคสอง ว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยอาศัยบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ถ้ารัฐบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธดังกล่าว ก็ย่อมทำได้ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 มาตรา 30 บัญญัติเรื่องอำนาจของ ปตท. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ รวมทั้งรื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดย ปตท. สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความปลอดภัยเขตระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจ ปตท. ในการดูแลรักษาเขตระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและห้ามมิให้มีการชุมนุมเพื่อขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตาม มาตรา 30 ทั้งไม่ได้เป็นการห้ามการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ชุมนุมจะใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้น เพื่อขัดขวางหรือฝ่าฝืนกฎหมายได้ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา 30 ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 44

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และวรรคสอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายเฉพาะออกมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชน

ที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธจึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มาตรา 20 ที่ให้เพิ่มความ เป็นมาตรา 46/1 ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 โดยห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขต ทางหลวง ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็น กิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้อง ขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติวางหลักห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงได้เป็นข้อยกเว้น เมื่อพิจารณาประกอบกับความหมาย ของคำว่า “ทางหลวง” ตามมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... แล้ว เห็นว่ามีความหมายกว้างขวางและมีขอบเขตเกินไปกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการ ใช้สัญจรไปมาของประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธของประชาชน การที่ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มาตรา 20 ที่บัญญัติ ให้เพิ่มความ เป็นมาตรา 46/1 บัญญัติให้อำนาจการอนุญาตให้มีการชุมนุมในเขตทางหลวงได้ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้ชุมนุมในเขตทางหลวง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา 46/1 จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ ปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติไว้

3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10-11/2553

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 63 เป็นบทบัญญัติ ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา 63 เป็นบทบัญญัติในการรับรอง เสรีภาพในการชุมนุมว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัด

เสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันจนอาจกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ และมีความเป็นอิสระ อันมีลักษณะแตกต่างไปจากการใช้อำนาจบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวยุติไปโดยเร็วและประชาชนได้ใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข โดยมาตรา 9 (2) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และมาตรา 11 (1) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งที่ ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้นหรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรงนั้น

การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตามมาตรา 9 (2) และประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 (1) นั้น เป็นมาตรการ

หรือเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารที่พระราชกำหนดนี้ให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว อีกทั้งในการปฏิบัติตามมาตรา 9 (2) พระราชกำหนดนี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ คือ จะต้องกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยตามมาตรา 11 (1) เป็นเพียงขั้นตอนในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน การกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง อีกทั้งการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานี่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง อันเป็นการให้ศาลยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1) แม้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือระงับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชาติและประชาชนโดยรวม จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ และกระทำเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด

บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63

4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44-45/2554

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 , 215 และ 216 เป็นบทบัญญัติ ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติ ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และได้เพียงเท่าที่ จำเป็น อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63

5) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 23/2555

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัด เสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณี การชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มี ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามมาตรา นี้ จึงหมายถึง เสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน หรือเพื่อ เรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิด ความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ของบ้านเมือง การใช้เสรีภาพตามมาตรา นี้ ฟังใช้ตามกรอบที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 28 และกฎหมายอื่นกำหนดโดยเคารพสิทธิของผู้อื่น จะต้อง ไม่ใช่เสรีภาพนั้น ไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นให้ได้รับความเดือดร้อน เช่น การแสดงความคิดเห็น ไปในทางดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทผู้อื่น การกล่าวเท็จเพื่อให้บุคคลอื่นเสียหาย การปิดถนน ปิดทางเข้าที่พักของบุคคลอื่น กีดขวางทางสาธารณะจนเกินความจำเป็น บุกรุกหรือทำลายทรัพย์สิน ของรัฐหรือเอกชน ซึ่งล้วนเป็นการใช้เสรีภาพนอกกรอบของกฎหมาย ไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ชุมนุมจึงต้องระมัดระวังให้การชุมนุมอยู่ภายใต้ขอบเขต ของกฎหมาย มิฉะนั้นหากมีการก่อความวุ่นวาย ใช้กำลังขว้างปาทำลายสิ่งของของบุคคลอื่น หรือ กีดขวางทางสัญจรจนเกิดความเดือดร้อนรำคาญอาจเป็นความผิดตามกฎหมายได้ เช่น ประมวล กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 และ พระราชบัญญัติ ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 เป็นต้น

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากการคมนาคมและขนส่งทางบกได้เจริญก้าวหน้าขยายตัวไปทั่วประเทศและเชื่อมโยงไปยังประเทศใกล้เคียง และจำนวนยานพาหนะในท้องถนนและทางหลวงได้ทวีจำนวนขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับประเทศไทย ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการจราจรทางถนน และพิธีสารว่าด้วยเครื่องหมายและสัญญาณตามถนนเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการจราจร และจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มขึ้น และเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ซึ่งตามมาตรา 114 ให้การกระทำที่เป็นความผิดต้องเป็นลักษณะกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจราจร และกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ด้วยว่าต้องมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ส่วนมาตรา 128 ให้การกระทำที่เป็นความผิดต้องเป็นการกระทำบนทางอันอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหาย แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 63 ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ก็มีได้รับรองโดยไม่มีเงื่อนไข ทั้งนี้การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ เป็นต้น เมื่อบทบัญญัติทั้งสองมาตรา กำหนดให้การกระทำที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันเป็นประโยชน์ส่วนรวม เป็นความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญา บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อคุ้มครองประชาชนให้มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งสอดคล้องกับการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลยังมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ครบเท่าที่ไม่กระทำการที่เป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่าเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 63 รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ ซึ่งหมายความว่าแม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ยังต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย พระราชบัญญัติจราจรทางบกพ.ศ.2522 มาตรา 114 และมาตรา 128 จึงไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 63 ดังนั้นพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 114 มาตรา 128 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 63

6) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.711/2555

ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจน ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีได้รวมตัวกันเพื่อเดินทางไปยื่นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องให้มีการทบทวนโครงการดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ได้เดินทางมาถึง อ.หาดใหญ่ ในเวลา 20 นาฬิกา โดยมีรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนำขบวนมาตามถนนเพชรเกษม กระทั่งถึงทางเข้าถนนจตุตถสุนทรภักษ์ บริเวณวงเวียนน้ำพุ แต่ไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจจัดวางกำลังและแผงเหล็กตั้งวางขวางกัน ขบวนกลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดอยู่บนถนนจตุตถสุนทรภักษ์ บริเวณเชิงสะพานจตุตถสุนทรภักษ์ และมีการเจรจากันระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจกับผู้ชุมนุม โดยเจ้าพนักงานตำรวจต้องการให้กลุ่มผู้ชุมนุมเปลี่ยนสถานที่ชุมนุมจากที่เขตดังกล่าวไว้เดิม แต่การเจรจาไม่เป็นผล โดยในระหว่างนั้นกลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนนั่งล้อมวงอยู่หลังแผงเหล็ก และบางส่วนของนับถือศาสนาอิสลามก็ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา โดยไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าจะใช้ความรุนแรงหรือมีการฝ่าแนวแผงเหล็กของเจ้าพนักงานตำรวจแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ดำเนินการชุมนุมในลักษณะขู่หรือส่งเสริมให้เกิดความรุนแรงหรือก่อให้เกิดการจลาจล รวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตร่างกายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบ แต่ภายหลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งแถวเพื่อผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมจนเกิดความวุ่นวายขึ้น และดำเนินการสลายการชุมนุมจนกลุ่มผู้ชุมนุมต้องสลายตัวไปในที่สุด

การที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องชุมนุมกันอยู่บนถนนจตุตถสุนทรภักษ์ เป็นเพราะไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดไว้ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงไม่มีเจตนาที่จะปิดกั้นการจราจร และการที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าว เพียงเพื่อ

เปิดเส้นทางเข้าออกโรงแรมเจ.บี.ให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าการสลายการชุมนุมนั้น เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ ตามมาตรา 44 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อีกทั้งยังมีเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี.ได้อีกหลายทาง การที่เจ้าพนักงานตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายการชุมนุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เกินแก่ความจำเป็น

7) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 1442/2560

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ยับยั้งการชุมนุมที่เป็นไปโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยปิดล้อมบริเวณรัฐสภาเพื่อไม่ให้รัฐบาลแถลงนโยบายได้ แต่ไม่ว่าการชุมนุมจะเป็นไปโดยสงบที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมตามขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีข้อบกพร่องในขั้นตอนการเตรียมการหารถดับเพลิงมาใช้ในการสลายการชุมนุมและวิธีการยิงแก๊สน้ำตาประกอบกับแก๊สน้ำตาที่นำมาใช้ได้ชื่อมาเป็นเวลานานจึงมีประสิทธิภาพต่ำ ทำให้ต้องใช้แก๊สน้ำตาจำนวนมากเกินกว่าที่จะใช้โดยปกติทั่วไป ทำให้เกิดการปั่นป่วนชุมชนและผู้ชุมนุมได้รับอันตรายเกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้ชุมนุม จึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดี

8) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5573/2554

การที่ชาวบ้านร่วมชุมนุมและเดินขบวนกันเพราะไม่พอใจที่ทางราชการมีมติให้จัดตั้งกิ่งอำเภอในนามในที่อื่น ที่ไม่ใช่ตำบลนามโดยมีชาวบ้านร่วมกันกว่า 200 คน ไม่ปรากฏว่ามีการร่วมกันวางแผนหรือคบคิดกระทำการในสิ่งผิดกฎหมาย ไม่มีผู้ใดมีอาวุธ จึงต้องถือว่าการชุมนุมที่เริ่มต้นด้วยความสงบปราศจากอาวุธ อันเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยชอบที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับให้การรับรองตลอดมา การกระทำความผิดมาเกิดขึ้นในภายหลัง ต้องถือว่าเป็นเจตนาของผู้กระทำความผิดของแต่ละคนแต่ละกลุ่มจะถือเอาเป็นเจตนาร่วมของผู้เข้าชุมนุมทุกคนไม่ได้

9) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4946/2555

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับขณะเกิดเหตุจะบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าประชาชนจะสามารถใช้เสรีภาพของตนโดยปราศจากขอบเขตหรือไปละเมิดต่อสิทธิของประชาชนผู้อื่นด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่ใช่เสรีภาพดังกล่าวถึงขั้นเป็นการละเมิดหรือกระทำความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง เพราะกฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับต่อประชาชนทุกคนย่อมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อย

ของบ้านเมืองและประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น หากมีการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ก็จะต้องเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยถือเป็นการชุมนุมโดยสงบหาได้ไม่ การที่จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 กับพวกใช้ไหล่ทางของถนนเพชรเกษมอันเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงเป็นที่ตั้งเต็นท์รวมทั้งวางสิ่งของต่าง ๆ จึงเป็นการกีดขวางและอาจเป็นอันตรายแก่บุคคลหรือยานพาหนะที่สัญจรไปมาในทางหลวงแล้ว จะอ้างว่าไม่มีเจตนาเนื่องจากถูกเจ้าพนักงานตำรวจขัดขวางมิให้เดินต่อไปหาได้ไม่ เพราะย่อมเห็นผลจากการกระทำของตนว่าการตั้งสิ่งของเหล่านั้นกีดขวางและอาจเกิดอันตรายแก่บุคคลและยานพาหนะที่สัญจรไปมาบนทางหลวงได้ เมื่อจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 กระทำไปโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง การกระทำของจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 จึงเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มาตรา 38, 71 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83

แม้ไหล่ทางถนนเพชรเกษมจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ก็ตาม แต่การใช้ประโยชน์ของประชาชนย่อมต้องกระทำไปตามปกติวิสัย เช่นการใช้สัญจรไปมาอย่างบุคคลทั่วไป แต่การที่จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 กับพวกกางเต็นท์และวางสิ่งของไว้บริเวณไหล่ทางของถนนตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม ถึงวันที่ 6 มิถุนายน 2547 เป็นเวลาเกือบสามเดือน จึงไม่ใช่เป็นการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยชอบ

10) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5553-5554/2556

จำเลยที่ 2 กับพวกได้รวมกลุ่มคัดค้านด้วยความสงบโดยปราศจากอาวุธ และมีได้ใช้กำลังประทุษร้ายใด ๆ ได้พยายามที่จะขจัดความเดือนร้อนด้วยการยื่นข้อเรียกร้องในทางรัฐบาลและผู้เสียหายลงไปแก้ปัญหาแล้ว โดยข้อเรียกร้องดังกล่าวก็สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับว่ามิใช่เรื่องจริง แต่ไม่เป็นผลและไม่เคยได้รับคำตอบจากรัฐบาล ทั้งตามพฤติการณ์ในขณะนั้นก็ไม่มียุติวิธีอื่นใดเลยที่จำเลยทั้งสองกับพวกจะพึงกระทำได้โดยชอบเพราะการสร้างเขื่อนขวางกั้นแม่น้ำและระเบิดหินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นการทำลายระบบนิเวศน์ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรงกำลังดำเนินอยู่อย่างชัดเจน หากกระทำไปแล้วย่อมยากแก่การแก้ไขให้กลับสู่สภาพเดิมได้ จึงถือเป็นการกีดขวางที่ใกล้จะถึง การกระทำของจำเลยที่ 2 และพวกแม้เป็นการมั่วสุมตั้งแต่สิบคนขึ้นไปให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เมื่อเจ้าพนักงานบอกให้เลิกไม่ยอมเลิกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215, 216 และร่วมกันบุกรุกในเวลากลางคืนตาม ป.อ. มาตรา 362, 365 ก็เป็นการกระทำด้วยความจำเป็นที่ต้องรวมกลุ่มกันและเข้ายึดพื้นที่ที่มีการสร้างเขื่อน จึงจะสามารถระงับยับยั้งภัยอันตรายดังกล่าวได้ และการกระทำ

ของจาเลขที่ 2 กับพวกปราศจากอาวุธและมีได้ใช้ความรุนแรงใด ๆ ก็เป็นการพอสมควรแก่เหตุ
 จาเลขที่ 2 จึงไม่ต้องรับโทษตาม ป.อ. มาตรา 67

11) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9893/2559

จาเลขที่สืบกับผู้ชุมนุมรวมตัวกันตั้งแต่เข้ามีด เพื่อเจตนาชุมนุมไม่ให้
 สถานิบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วย มีการปราศรัยปลุกเร้า
 ให้ประชาชนเข้าไปในบริเวณอาคารรัฐสภา และเมื่อเจ้าหน้าที่ปิดประตูทางเข้า ผู้ชุมนุมก็เอาเหล็ก
 มาครอบรั้วและใช้บันไดปีนข้ามไป แสดงให้เห็นว่า มีการเตรียมการจะเข้าไปในอาคารรัฐสภา
 แต่ต้น

เมื่อเข้าไปในอาคารรัฐสภาแล้ว กลุ่มผู้ชุมนุมวิ่งมาที่ประตูกระจก พยายาม
 ยื้อกับเจ้าหน้าที่รัฐสภา เพื่อผลักประตูกระจกเข้าไปข้างใน แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 63
 จะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ แต่การชุมนุมก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพ
 ของบุคคลอื่นตามมาตรา 28 วรรค 1 ด้วย การที่ผู้ชุมนุมใช้โซ่คล้องประตูรัฐสภา ถีอกกุญแจ และใช้
 บันไดพาดปีนเข้ามา เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเข้าไปในอาคารรัฐสภา เมื่อมีผู้ปีนเข้าไปก็
 ไม่ปรากฏว่าจาเลขได้ห้ามปรามผู้ชุมนุม แต่ก็ปีนตามเข้าไปในห้องโถงด้วย ถือได้ว่าจาเลขมีเจตนา
 เข้าไปรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยปกติสุข ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและ
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีเหตุอันสมควร

การแสดงออกซึ่งจุดยืนไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมาย สามารถทำได้
 โดยไม่ต้องเข้าไปในอาคารรัฐสภา การกระทำของจาเลขย่อมถึงเห็นผลได้ว่า จะทำให้เกิดความ
 วุ่นวายอย่างแน่นอน ครอบงำประกอบความผิดตามมาตรา 215 และเมื่อมีการใช้กำลัง จึงเป็นการ
 ใช้กำลังประทุษร้าย มีความผิดตามมาตรา 365 (1) (2)

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด
 และคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้นำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับ
 การชุมนุมสาธารณะโดยวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อที่จะยุติการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้น
 แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้คำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การ
 พิจารณาพิพากษาของศาลได้คำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่บัญญัติรับรองไว้
 ตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เมื่อมีร่างกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม
 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดและศาลยุติธรรม
 ได้มีคำพิพากษาค้คุ้มครองการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองได้สั่งให้หน่วยงาน
 ของรัฐใช้คำสินไหมทดแทนแก่ผู้ชุมนุม เนื่องจากการเป็นการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ
 การที่หน่วยงานของรัฐเข้าสลายการชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นกรกระทำที่มีชอบอีกทั้งไม่เป็นไป

ตามขั้นตอนที่เหมาะสม และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาคຸ້ມครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบเพื่อคัดค้านการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐซึ่งปรากฏว่าหากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการต่อไปย่อมยากแก่การแก้ไขให้กลับสู่สภาพเดิมได้ จึงถือเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง การรวมกลุ่มคัดค้านด้วยความสงบโดยปราศจากอาวุธและมีได้ใช้กำลังประทุษร้ายใด ๆ แม้ว่าเป็น การมั่วสุมตั้งแต่สิบคนขึ้นไปให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เมื่อเจ้าพนักงานบอกให้เลิก ไม่ยอมเลิกตาม ป.อ. มาตรา 215, 216 และร่วมกันบุกรุกในเวลากลางคืนตาม ป.อ. มาตรา 362, 365 ก็เป็นการกระทำความจำเป็นจึงไม่ต้องรับโทษตาม ป.อ. มาตรา 67 จึงแสดงให้เห็นว่าศาล ได้คำนึงถึงเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญอย่างยิ่ง

1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

1.3.1 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะแต่เดิมนั้น ไม่มีกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้แก่การชุมนุม สาธารณะโดยตรง พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องอาศัยกฎหมายต่าง ๆ นำมาบังคับใช้กับการชุมนุม สาธารณะ เช่น ความผิดฐานกีดขวางทางจราจร⁷² ความผิดฐานเดินแถวเดินเป็นขบวนแห่หรือ เดินเป็นขบวนใดในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร⁷³ หรือความผิดฐานก่อความเดือดร้อน รำคาญ⁷⁴ เป็นต้น ตลอดจนกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งถูกนำมาบังคับใช้ กับการชุมนุมสาธารณะด้วย เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และรวมถึงกฎอัยการศึกด้วย จากการนำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะ ก่อให้เกิด ปัญหาในการบังคับใช้ตามมา เนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่ถูกบัญญัติรับรอง โดยรัฐธรรมนูญ การนำกฎหมายที่อยู่ในลำดับรอง มาใช้บังคับเพื่อจำกัดเสรีภาพที่ถูกบัญญัติไว้ ในกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มิได้ถูกบัญญัติไว้สำหรับการชุมนุมโดยเฉพาะ ทำให้ พนักงานเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ มิได้คำนึงถึงเสรีภาพ ในการชุมนุมของประชาชน ทำให้ไม่อาจใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายเฉพาะที่จะบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะคือ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558⁷⁵ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

⁷² พระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา 43 (3)

⁷³ พระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา 108

⁷⁴ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 297

⁷⁵ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132/ตอนที่ 63 ก/หน้า 19/14 กรกฎาคม 2558

1.3.2 บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

“ผู้จัดการชุมนุม” ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ให้นิยามไว้ว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และหมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น⁷⁶ จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นว่า ผู้จัดการชุมนุมนั้นมิได้มีความหมายเฉพาะผู้ที่ได้กระทำการจัดการชุมนุมเท่านั้น กฎหมายให้หมายความรวมถึงผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมและผู้ที่เชิญชวนให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม โดยมีการแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันนั้นมีการติดต่อสื่อสารที่หลากหลายวิธี โดยการติดต่อสื่อสารทางระบบอินเทอร์เน็ตเป็นวิธีสื่อสารที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างสูง ดังนั้น ผู้ที่ทำการเชิญชวนบุคคลให้ไปร่วมชุมนุมในลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุม แม้ว่าตนเองนั้นจะมิได้ไปร่วมชุมนุมเลยก็ตาม ก็ถือว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมตามนิยามของกฎหมายนี้ โดยได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมไว้ดังนี้

- 1) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- 2) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม
- 3) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
- 4) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม 1) และ 2)
- 5) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม
- 6) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุม โดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น
- 7) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงค่าระดับเสียงสูงสุดเกิน 115 เดซิเบลเอ หรือค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ

⁷⁶ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “ผู้จัดการชุมนุม”

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่ารวมถึง ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่⁷⁷ จึงเห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะนั้น บุคคลใดจะเข้าร่วมในการชุมนุมก็ได้ โดยกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุม⁷⁸ไว้ดังนี้

- 1) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่น ได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร
- 2) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตน โดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี
- 3) ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งทีอาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่
- 4) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น
- 5) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ
- 6) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุม หรือผู้อื่น
- 7) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น
- 8) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ
- 9) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ “ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่น⁷⁹ ซึ่งผู้รับแจ้งนี้คือบุคคลที่จะรับแจ้งความประสงค์ของบุคคลที่จะจัดการชุมนุมและพิจารณาคำขอจัดการชุมนุมนั้น

⁷⁷ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “ผู้ชุมนุม”

⁷⁸ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 16

⁷⁹ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “ผู้รับแจ้ง”

1.3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้วางหลักเกณฑ์ของการชุมนุมไว้ว่า บุคคลที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ จะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งคือต้องไปแจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้กำกับสถานีตำรวจในท้องที่ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุม หรือแจ้งทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ก็ได้⁸⁰ โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง⁸¹ ในกรณีที่ไมอาจแจ้งการชุมนุมภายในกำหนดดังกล่าว ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมจะต้องแจ้งการชุมนุมพร้อมด้วยคำขอผ่อนผัน หากมิได้แจ้งภายในกำหนด การชุมนุมนั้นย่อมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸²

เมื่อผู้รับแจ้งได้รับหนังสือแจ้งการชุมนุมแล้วจะต้องพิจารณาโดยเร็ว หากมีข้อสงสัยจะสอบถามไปยังผู้แจ้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง โดยจะต้องตรวจสอบความถูกต้องแล้วส่งสรุปสาระสำคัญให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้งและอาจมีคำแนะนำเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้ผู้แจ้งปฏิบัติหรือแก้ไขภายในเวลาที่กำหนดด้วยก็ได้⁸³

หากผู้รับแจ้งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการชุมนุมในสถานที่ต้องห้ามดังต่อไปนี้

1) ภายในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวังวังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชานิเวศน์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ

2) ภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น⁸⁴

จะต้องแจ้งไปยังผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมให้ทำการแก้ไขในเรื่องสถานที่ชุมนุม หากไม่ปฏิบัติตามให้มีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมในกรณีที่ไม่เห็นชอบกับคำสั่งดังกล่าว สามารถยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

⁸⁰ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ข้อ 2, 3

⁸¹ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10

⁸² พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 14

⁸³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ข้อ 8

⁸⁴ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 7

ผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น ซึ่งผู้รับอุทธรณ์จะต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง โดยระหว่างนั้นให้หยุดการชุมนุมไว้ก่อน

การชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายในบังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น จะต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ การชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยจึงไม่คำนึงถึงจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม โดยต้องเป็นการแสดงออกต่อบุคคลทั่วไป คือต้องการสื่อสารให้บุคคลทั่วไปได้ทราบถึงประเด็นที่ต้องการจะสื่อสาร และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้ คือไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มของตน ดังนั้น การชุมนุมที่เกิดกับบุคคลทั่วไปมิให้เข้าร่วมในการชุมนุมจึงไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะตามความหมายของกฎหมายนี้

องค์ประกอบประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ คือ ต้องจัดการชุมนุมในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ⁸⁵ จึงเห็นได้ว่าหากเป็นการชุมนุมในที่ส่วนบุคคล เช่น การชุมนุมของแรงงานในโรงงาน จึงไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะตามความหมายของกฎหมายนี้

หลักการสำคัญของการชุมนุมสาธารณะจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ⁸⁶ การชุมนุมโดยสงบคือการชุมนุมที่ไม่รุนแรง ส่วนการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธนั้นรวมถึงสิ่งเทียมอาวุธด้วย เช่น หากเริ่มการชุมนุมด้วยวัสดุที่ไม่ใช่อาวุธ แต่ต่อมาได้ใช้วัสดุนั้นในลักษณะของอาวุธแล้ว ก็ถือว่าเป็นการชุมนุมด้วยอาวุธ จึงเป็นการชุมนุมที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้

การชุมนุมสาธารณะนั้นจะต้องชุมนุมในสถานที่ที่ได้แจ้งไว้ โดยจะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

- 1) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- 2) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- 3) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน

⁸⁵ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “ที่สาธารณะ”

⁸⁶ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 6

4) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ⁸⁷

แต่หน่วยงานของรัฐอาจจัดหาสถานที่อื่นเพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้⁸⁸

หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์ที่จะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปยังสถานที่อื่น จะต้องแจ้งความประสงค์ล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น⁸⁹

ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะตามกำหนดเวลาที่ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมต่อไป จะต้องแจ้งขอขยายระยะเวลาชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนที่จะถึงระยะเวลาที่ได้แจ้งการชุมนุมไว้⁹⁰

1.3.4 การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะย่อมมีผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น เนื่องจากการชุมนุมนั้นจะต้องใช้พื้นที่สาธารณะ เป็นผลให้บุคคลอื่นไม่อาจใช้ที่สาธารณะนั้นได้ การแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ ย่อมต้องใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อดึงดูดความสนใจจากบุคคลรอบข้าง และอาจเกิดผลกระทบในด้านอื่นแก่บุคคลที่อยู่ในบริเวณนั้นด้วย พระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้บุคคลอื่นที่มีได้ร่วมชุมนุมสาธารณะสามารถชีวิตได้อย่างปกติหรือเกิดผลกระทบกับบุคคลอื่นให้น้อยที่สุด ตลอดจนทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ตามสมควร โดยหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมจะเป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ชุมนุมในท้องที่นั้น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁹¹

1) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้สถานที่สาธารณะนั้นเป็นสถานที่ชุมนุม

⁸⁷ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 8

⁸⁸ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 9

⁸⁹ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 17

⁹⁰ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 18

⁹¹ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 19

2) รักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวกหรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม

3) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม

4) อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

5) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม 1) 2) 3) หรือ 4)

6) มีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้

โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้น สามารถร้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นที่มีการชุมนุมดำเนินการภายในอำนาจหน้าที่ของผู้นั้นได้

เมื่อการชุมนุมได้กระทำลงในที่สาธารณะ ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ใช้ที่สาธารณะด้วย จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐจัดประชาสัมพันธ์หรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์⁹² เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม เพื่อเป็นข้อมูลแก่ประชาชนในการที่จะปรับเปลี่ยนกิจวัตรประจำวันเพื่อหลีกเลี่ยงจากสถานที่ที่ชุมนุม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยลง

1.4 การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

การชุมนุมที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 อาจแบ่งได้ดังนี้

1) การชุมนุมที่ไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามมาตรา 6

2) การชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุม ตามมาตรา 10

3) การชุมนุมที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม ตามมาตรา 11

4) การชุมนุมที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้อื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา ตามมาตรา 12

5) การชุมนุมในสถานที่ต้องห้าม ตามมาตรา 7

6) การชุมนุมที่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ตามมาตรา 8

⁹² พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 20

- 7) การชุมนุมที่ผู้จัดการชุมนุมละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 15
- 8) การชุมนุมที่ผู้ชุมนุมละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ตามมาตรา 16
- 9) การชุมนุมที่มีการเดินขบวนโดยไม่มีกรแจ้งล่วงหน้า ตามมาตรา 17
- 10) การชุมนุมที่ล่วงเลยระยะเวลาที่แจ้ง ตามมาตรา 18

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กฎหมายให้เจ้าพนักงานดำเนินการดังนี้⁹³

1) กรณีที่การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่แจ้งการชุมนุม ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือจัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา ให้เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมประกาศเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

2) กรณีที่การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากชุมนุมในสถานที่ต้องห้าม กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ผู้จัดการชุมนุมละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ชุมนุมละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือมีการเดินขบวนโดยไม่มีกรแจ้งล่วงหน้า ให้เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมประกาศให้ผู้ชุมนุมทำการแก้ไขเหตุที่ทำให้การชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดให้

เมื่อเจ้าพนักงานได้แจ้งให้เลิกการชุมนุมหรือทำการแก้ไขแล้ว หากผู้ชุมนุมมิได้ปฏิบัติตามที่แจ้ง เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมมีอำนาจร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่ชุมนุม เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ โดยระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลนั้น เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ โดยการกระทำการใดนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หากไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอที่จำเป็น

การพิจารณาคำร้องขอให้เลิกการชุมนุมของศาลนั้น มีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาว่ามีผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานหรือไม่ หากศาลพิจารณาได้ความจริงดังกล่าว ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁹⁴ หากไม่ได้ความจริงให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้อง โดยสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยัง

⁹³ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 21

⁹⁴ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 22

ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ และคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ปิดคำสั่งให้เลิกการประชุมในวัน ที่เห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมแล้ว หากปรากฏว่าผู้ชุมนุมยังไม่เลิกการประชุมภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดูแลการประชุมจะต้องรายงานให้ศาลทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล กับต้องประกาศให้บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะและพื้นที่ข้างเคียงเป็นพื้นที่ควบคุมด้วย และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตด้วย⁹⁵ ถ้าเป็นการชุมนุมในกรุงเทพมหานครจะเป็นหน้าที่ของ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้มีการเลิกชุมนุมตามคำสั่งศาล ส่วนในต่างจังหวัดจะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรียมอบหมาย เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์

เมื่อล่วงเลยเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วยังมีผู้ชุมนุมยังอยู่ในพื้นที่ควบคุม ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า ให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการประชุมสาธารณะตามคำสั่งของศาล โดยให้มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว ดังต่อไปนี้⁹⁶

- 1) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต จากเจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะ
- 2) คั่น ยึด อายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น
- 3) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการประชุมสาธารณะ
- 4) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิก การชุมนุม

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เจ้าพนักงานดูแล การชุมนุมมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้นได้ หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุม สถานการณ์มีอำนาจเช่นเดียวกับกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการประชุม ดำเนินการเพื่อยุติการกระทำนั้นได้⁹⁷

⁹⁵ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 23

⁹⁶ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 24

⁹⁷ พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25

หากผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว มีอำนาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง โดยคำสั่งของศาลสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจได้ คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด⁹⁸

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย จะเห็นได้ว่า การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายนั้น จะต้องเป็นการชุมนุมที่บุคคลทุกคนต้องสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมนั้นได้ หากจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยห้ามมิให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมชุมนุมแล้วย่อมมิใช่การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน ส่วนคำนิยามของ “ผู้จัดการชุมนุม” นั้น ให้ความหมายรวมถึงบุคคลที่กระทำการเชิญชวนบุคคลอื่นให้ไปร่วมชุมนุมในลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วยเป็นคำนิยามที่มีความหมายรวมถึงบุคคลที่มีได้เป็นผู้ที่จัดการชุมนุมโดยแท้จริง เนื่องจากผู้ที่กระทำการเชิญชวนให้บุคคลอื่นเข้าร่วมชุมนุมอาจมิได้ร่วม “จัด” ให้มีการชุมนุมขึ้นเลยก็ได้ แต่กฎหมายให้หมายความว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายและมีความรับผิดชอบหากมิได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วยสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะฉบับนี้คือได้บัญญัติหน้าที่ให้แก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมจะต้องดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบและผู้ชุมนุมจะต้องกระทำการชุมนุมโดยสงบด้วย มิเช่นนั้นแล้วย่อมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากหลักการชุมนุมดังกล่าวย่อมทำให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมต้องตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่จะต้องใช้เสรีภาพในการแสดงออกของตนอย่างระมัดระวัง หากก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้ว เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมซึ่งโดยหลักแล้วก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจ อาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุมนั้นและก่อให้เกิดอำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมในการที่จะดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมนั้นได้ ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อสลายการชุมนุมนั่นเอง กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย จึงเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและหลักการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อยุติการชุมนุมด้วย

⁹⁸ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25

2. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของสหราชอาณาจักร

2.1 เสรีภาพในการชุมนุมของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีเป็นหลัก จึงไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักการปกครองต่าง ๆ จึงมิได้บัญญัติไว้ร่วมกัน โดยเฉพาะ

การที่จะค้นหาหลักการสำคัญในการปกครองของสหราชอาณาจักรนั้น จะต้องค้นหาจากคำพิพากษาเป็นหลัก เนื่องสหราชอาณาจักรถือว่าคำพิพากษาถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย นอกจากค้นหาหลักกฎหมายในคำพิพากษาแล้ว หลักกฎหมายยังรวมถึงจารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ และเนื่องจากสหราชอาณาจักรมีการปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากประชาชน กฎหมายที่ตราขึ้นจึงเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

การชุมนุมในสหราชอาณาจักรถือเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่ง โดยมีพื้นฐานมาจากสิทธิที่ประชาชนจะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ พัฒนารื่อยมากระทั่งรัฐสภาของสหราชอาณาจักรได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะคือ Public Order Act 1986⁹⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ว่าด้วยการจลาจล การก่อความไม่สงบเรียบร้อยโดยใช้กำลังรุนแรง และการข่มขู่ประชาชน เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน อำนาจในการควบคุมการกระทำที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างบุคคลต่างเชื้อชาติหรือต่างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น การศึกษาถึงหลักเกณฑ์การชุมนุมในสหราชอาณาจักรจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าว

2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมตาม Public Order Act 1986

ตาม Public Order Act 1986 ในหมวดที่ 2 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเดินขบวนและการชุมนุมสาธารณะไว้ โดยสามารถแบ่งแยกหลักเกณฑ์ของการเดินขบวนและการชุมนุมได้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะ

หลักเกณฑ์ของการเดินขบวนในที่สาธารณะตามกฎหมายสหราชอาณาจักรนั้น ผู้ที่ประสงค์จะจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะจะต้องแจ้งการเดินขบวนในที่สาธารณะก่อนที่จะมีการเดินขบวนเป็นหนังสือ ตามมาตรา 11 (1) โดยมีจุดมุ่งหมายดังนี้

- 1) เพื่อต้องการสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด

⁹⁹ The National Archives "Public Order Act 1986". Retrieved June 23, 2018 from :

2) เพื่อเผยแพร่มูลเหตุหรือรณรงค์ในเรื่องใด

3) เพื่อแสดงสัญลักษณ์หรือรำลึกถึงเหตุการณ์

แต่หากมีเหตุจำเป็นก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าก็ได้ หรือหากเป็นกรณีที่มีการจัดเดินขบวนในที่สาธารณะเป็นประจำหรือจัดขึ้นในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดให้ไว้หรือเป็นขบวนพิธีศพที่จัดโดยผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวกับการนั้น ตามมาตรา 11 (2)

ในคำแจ้งความประสงค์จะจัดการเดินขบวนนั้น จะต้องระบุวัน เวลา เส้นทาง ชื่อและที่อยู่ของผู้ประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะด้วยตามมาตรา 11 (3) โดยแจ้งไปยังสถานีตำรวจในพื้นที่ที่จะเริ่มต้นเดินขบวน ตามมาตรา 11 (4) (a)

การส่งคำแจ้งความประสงค์นั้นต้องส่งก่อนวันที่จะเริ่มเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ โดยสามารถส่งทางไปรษณีย์ก็ได้แต่ต้องเป็นการส่งโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้นตามมาตรา 11 (5) หากกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจยื่นได้ก่อนเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันก็สามารถยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า 6 วันก็ได้ ตามมาตรา 11 (6)

ผู้จัดเดินขบวนจะต้องดำเนินการเดินขบวนให้เป็นไปตามที่ได้แจ้งไว้หากปรากฏพฤติการณ์ ตามมาตรา 11 (7) ดังต่อไปนี้

1) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้ไว้ หรือ

2) วัน เวลา หรือเส้นทางที่เดินขบวนแตกต่างจากที่แจ้งไว้

ผู้จัดเดินขบวนจะมีความรับผิดชอบตามมาตรา 11 (10) ระวังโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท เว้นแต่ผู้จัดเดินขบวนนั้นไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยถึงความแตกต่างในเรื่องของ วัน เวลา หรือเส้นทาง ตามมาตรา 11 (8) หรือการเปลี่ยนแปลง วัน เวลาหรือเส้นทางนั้น เกิดขึ้นจากเหตุที่บุคคลนั้นไม่ต้องรับผิดชอบหรือได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามมาตรา 11 (9)

2. หลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะ

“การชุมนุมสาธารณะ” ตามมาตรา 16 หมายถึง การชุมนุมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ในที่สาธารณะซึ่งเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งใช้กับการชุมนุมสาธารณะในมาตรา 14 แต่ความหมายของ “การชุมนุม” ตามมาตรา 14A, B และ C คือการชุมนุมของบุคคลตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโส ได้พิจารณาถึงเวลา สถานที่และสถานการณ์ในการชุมนุมสาธารณะ หรือที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะแล้วมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หรือถ้าจัดการชุมนุมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขู่ผู้อื่นเพื่อให้เขาไม่กระทำการที่พวกเขามีสิทธิที่จะทำหรือกระทำที่พวกเขามีสิทธิที่จะไม่ทำ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

อาวุโสกำหนดเงื่อนไขให้แก่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ร่วมชุมนุม เช่น สถานที่ที่จัดการชุมนุมหรือที่ที่จะจัดการชุมนุม ระยะเวลาสูงสุดที่จะจัดการชุมนุมหรือจำนวนสูงสุดของบุคคลที่จะเข้าร่วมชุมนุม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองได้ตามมาตรา 14 (1)

โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสตามมาตรา 14 (1) นั้น ให้หมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอาวุโสสูงที่สุดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานที่นั้น และให้หมายถึงหัวหน้าตำรวจในกรณีที่ยังไม่ได้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 14 (2) และการแจ้งเงื่อนไขโดยหัวหน้าตำรวจจะต้องแจ้งเป็นหนังสือตามมาตรา 14 (3)

หากผู้จัดการชุมนุมทราบถึงเงื่อนไขที่กำหนดแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข บุคคลนั้นมีความผิด ตามมาตรา 14 (4) เว้นแต่จะเกิดขึ้นจากพฤติการณ์ที่ตนเองไม่ต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้ร่วมชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น บุคคลนั้นจะมีความผิดตาม มาตรา 14 (5) เว้นแต่เกิดจากพฤติการณ์ที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ และหากมีบุคคลที่ยุงให้ผู้ร่วมชุมนุมไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข บุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา 14 (6)

โดยผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับ 2,500 £ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 14 (8) ผู้ร่วมชุมนุมที่ทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขต้องระวางโทษปรับ 1,000 £ ตามมาตรา 14 (9) ส่วนผู้ที่ยุงให้ผู้ร่วมชุมนุมกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับ 2,500 £ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 14 (10)

2.3 การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1. ข้อห้ามในการเดินขบวนสาธารณะ

ในระหว่างเดินขบวนนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสพิจารณาถึงเวลา สถานที่ เส้นทาง สถานการณ์หรือวัตถุประสงค์ที่จัดเดินขบวนสาธารณะขึ้นและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หรือถ้าจัดการเดินขบวน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขืนใจผู้อื่นเพื่อให้เขาไม่กระทำการที่พวกเขามีสิทธิที่จะทำหรือกระทำที่พวกเขามีสิทธิที่จะไม่ทำ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้ร่วมเดินขบวน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองและอาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนหรือห้ามไม่ให้เข้าไปในสถานที่ตามที่ระบุไว้ได้ ตามมาตรา 12 (1)

เจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสที่มีอำนาจตามมาตรา 12 (1) นั้น ตามมาตรา 12 (2) ให้หมายถึง ในกรณีที่อยู่ในระหว่างเดินขบวนให้หมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอาวุโสสูงที่สุดในที่เกิดเหตุ

หากยังไม่เริ่มเดินขบวนให้หมายถึงหัวหน้าตำรวจ และการแจ้งเงื่อนไขโดยหัวหน้าตำรวจจะต้องแจ้งเป็นหนังสือ ตามมาตรา 12 (3)

หากผู้ที่จัดการเดินขบวนทราบถึงเงื่อนไขที่กำหนดแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ถือว่าบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา 12 (4) เว้นแต่จะเกิดขึ้นจากพฤติการณ์ที่ตนเองไม่ต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้ร่วมเดินขบวนถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น ถือว่าบุคคลนั้นมีความผิด ตามมาตรา 12 (5) เว้นแต่เกิดจากพฤติการณ์ที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ และหากมีบุคคลที่ยุงให้ผู้ร่วมเดินขบวนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข บุคคลนั้นก็มีความผิดตามมาตรา 12 (6) ด้วย

โดยผู้จัดการเดินขบวนที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับ 2,500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 12 (8) ผู้ร่วมเดินขบวนที่ทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขต้องระวางโทษปรับ 1,000 บาท ตามมาตรา 12 (9) ส่วนผู้ที่ยุงให้ผู้ร่วมเดินขบวนกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับ 2,500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 12 (10)

เมื่อหัวหน้าตำรวจพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีสถานการณ์ที่ผิดปกติก่อเกิดขึ้นในพื้นที่ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ และข้อกำหนดเงื่อนไขที่ให้อำนาจตามมาตรา 12 ไม่เพียงพอที่จะยับยั้งมิให้การเดินขบวนสาธารณะในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่ที่รับผิดชอบเกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หัวหน้าตำรวจจะยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นในเขตนั้นเพื่อสั่งห้ามมิให้มีการเดินขบวนสาธารณะในพื้นที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือน ตามมาตรา 13 (1)

เมื่อได้รับคำร้องขอดังกล่าว สภาท้องถิ่นโดยความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวหรือจะแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 13 (2)

ข้อห้ามในการเดินขบวนตามมาตรา 13 (1) นั้น ไม่ใช่บังคับในเขตลอนดอนหรือเขตนครบาล โดยมีกฎหมายบัญญัติถึงข้อห้ามไว้โดยเฉพาะในมาตรา 13 (4) คือถ้าหัวหน้าตำรวจในเขตลอนดอนหรือหัวหน้าตำรวจในเขตนครบาลพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีสถานการณ์ที่ผิดปกติก่อเกิดขึ้นในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ และข้อกำหนดเงื่อนไขที่ให้อำนาจตามมาตรา 12 ไม่เพียงพอที่จะยับยั้งมิให้การเดินขบวนสาธารณะในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่ที่รับผิดชอบเกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หัวหน้าตำรวจในเขตลอนดอนหรือหัวหน้าตำรวจในเขตนครบาลโดยความยินยอมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจออกคำสั่งห้ามเดินขบวนในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่ที่รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือน

คำสั่งห้ามทำการเดินขบวนสาธารณะที่ออกตามมาตรา 13 (1) (2) หรือ (4) นั้นถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ มาตรา 13 (6) ให้บันทึกเป็นหนังสือโดยเร็วภายหลังที่ได้ออกคำสั่งดังกล่าวไปแล้ว และการยกเลิกแก้ไขคำสั่งดังกล่าวให้ทำโดยวิธีการเช่นเดียวกับการที่ได้ออกคำสั่งนั้น ตามมาตรา 13 (5)

เมื่อมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนสาธารณะแล้ว หากผู้จัดการชุมนุมฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวย่อมมีความรับผิดตามมาตรา 13 (7) หากผู้ร่วมเดินขบวนฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเดินขบวน มีความรับผิดตามมาตรา 13 (8) ส่วนผู้ที่ทำการยุยงให้ทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเดินขบวน จะมีความรับผิดตามมาตรา 13 (9)

โดยผู้จัดการเดินขบวนที่ทำการฝ่าฝืนคำสั่งเดินขบวนสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,500 £ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 13 (11) ผู้ร่วมเดินขบวนที่ทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเดินขบวนต้องระวางโทษปรับ 1,000 £ ตามมาตรา 13 (12) ส่วนผู้ที่ยุยงผู้อื่นให้ทำการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเดินขบวนนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,500 £ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 13 (13)

2. การชุมนุมอันมีลักษณะบุกรุก

ถ้ามีเหตุให้หัวหน้าตำรวจควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมประสงค์จะจัดขึ้นในที่สาธารณะที่ไม่สิทธิเข้าถึงหรือมีสิทธิเข้าถึงอย่างจำกัดและการชุมนุมนั้นไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ครอบครองหรือเกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาตหรือเกินกว่าสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ และการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น หรือที่ดิน อาคารหรืออนุสาวรีย์ ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดีหรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน อาคารหรืออนุสาวรีย์นั้น

ให้หัวหน้าตำรวจยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นในเขตนั้นเพื่อสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่นั้นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 14A (1)

เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้วสภาท้องถิ่น อาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้โดยความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือจะแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 14A (2)

แต่ถ้าเป็นการชุมนุมที่เกิดขึ้นในเขตลอนดอนหรือเขตนครบาล ต้องดำเนินการตามมาตรา 14A (4) คือ ถ้าหัวหน้าตำรวจในเขตลอนดอนหรือหัวหน้าตำรวจในเขตนครบาลพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมประสงค์จะจัดขึ้นในที่สาธารณะที่ไม่สิทธิเข้าถึงหรือมีสิทธิเข้าถึงอย่างจำกัดและการชุมนุมนั้นไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ครอบครองหรือเกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาตหรือเกินกว่าสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ และการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่วิถีชีวิต

ความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น หรือที่ดิน อาคารหรืออนุสาวรีย์ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดีหรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน อาคารหรืออนุสาวรีย์นั้น หัวหน้าตำรวจในเขตลอนดอนหรือหัวหน้าตำรวจในเขตนครบาลด้วยความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะออกคำสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่นั้นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพื้นที่นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ขอบเขตของคำสั่งห้ามเข้าไปชุมนุมในสถานที่ใดนั้น คือการห้ามเข้าไปในสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่นั้นมีอย่างจำกัด และไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตหรือเกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาตหรือเกินกว่าสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ตามมาตรา 14A (5) โดยจะสั่งห้ามเกิน 4 วันไม่ได้ และจะสั่งห้ามจัดการชุมนุมภายในรัศมี 5 ไมล์จากพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้เช่นกัน ตามมาตรา 14A (6) และจะต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ มาตรา 14A (8) ให้บันทึกเป็นหนังสือโดยเร็วภายหลังที่ได้ออกคำสั่งดังกล่าวไปแล้ว

ถ้าตำรวจในเครื่องแบบพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีบุคคลกำลังไปชุมนุมในสถานที่ที่มีคำสั่งห้ามทำการชุมนุมที่ออกตามมาตรา 14A ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีอำนาจตามมาตรา 14C (1) ที่จะยับยั้งบุคคลนั้นและสั่งห้ามมิให้เข้าไปชุมนุมในสถานที่นั้น โดยจะใช้อำนาจได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีคำสั่งห้ามการชุมนุมเท่านั้น ตามมาตรา 14C (2)

ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนคำสั่งที่ออกตามมาตรา 14C (1) จะมีความผิดตามมาตรา 14C (3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 £ ตามมาตรา 14C (5)

ความรับผิดชอบของการชุมนุมที่มีลักษณะบุกรุก

1) ผู้จัดการชุมนุมที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 14A เป็นความผิดตามมาตรา 14B (1) ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,500 £ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 14B (5)

2) ผู้ร่วมชุมนุมที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 14A เป็นความผิดตามมาตรา 14B (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 £ ตามมาตรา 14B (6)

3) บุคคลที่ยุ้งให้ทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 14A เป็นความผิดตามมาตรา 14B (3) ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,500 £ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 14B (7)

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของสหราชอาณาจักร จะเห็นได้ว่ากฎหมายนั้นได้เคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อจัดการชุมนุมเป็นอย่างมาก โดยผู้ที่จัดชุมนุมนั้นจะต้องแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจล่วงหน้าก่อนชุมนุมไม่น้อยกว่า 6 วัน และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะพบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ก็มีอำนาจเพิกถอนเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

ปฏิบัติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นได้เท่านั้น แต่ก็ไม่มียกเว้นห้ามมิให้จัดการชุมนุม ถ้าหากในระหว่างที่มีการชุมนุมนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย จะต้องยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีคำสั่งห้ามการชุมนุมในท้องที่นั้นเป็นการให้อำนาจแก่ตัวแทนของประชาชนที่จะพิจารณาตัดสินว่าควรที่จะห้ามไม่ให้มีการชุมนุมในท้องที่ของตนเองหรือไม่ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของสหราชอาณาจักรจึงเป็นกฎหมายที่วางหลักการในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้โดยเฉพาะในการยุติการชุมนุม

3. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี

3.1 การชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี

เสรีภาพการชุมนุมในสาธารณรัฐเกาหลีได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 มาตรา 21 (1)¹⁰⁰ และได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. 2007¹⁰¹ (ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT) โดยมีวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 1 คือ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมและสิทธิในการเดินขบวนกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ และเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างถูกต้องตามกฎหมายและปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการประท้วงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.2 หลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมตาม ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมดังกล่าว ได้ให้นิยามไว้ตามมาตรา 2 ดังนี้

“การชุมนุมในที่เปิด” หมายความว่า การชุมนุมในสถานที่ซึ่งไม่มีหลังคาหรือส่วนที่ครอบคลุม หรือในที่โล่งซึ่งเปิดกว้างทั้งสี่ด้าน

“การเดินขบวน” หมายความว่า การกระทำของกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการเดินขบวนหรือแสดงเจตจำนงหรือความมุ่งมั่นในที่สาธารณะประชาชนสามารถที่จะเข้าไปได้ เช่น ถนน ลาน สวนสาธารณะ ฯลฯ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะโน้มน้าวความคิดของบุคคลอื่นหรือบ่งชี้ความคิดของบุคคลอื่นนั้น

¹⁰⁰ The National Assembly of The Republic of Korea “Constitution of the Republic of Korea” Retrieved June 23, 2018 from : http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035

¹⁰¹ The Korea Legislation Research Institute “ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT” Retrieved June 23, 2018 from : http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=17771&type=part&key=11

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลหรือองค์กรที่ร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนหรือมีการแสดงว่าได้เดินขบวนในนามของตนหรือด้วยตัวเขาหรือได้รับการสนับสนุนจากตน โดยอาจให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนแทนตนได้ตามแต่ที่จะมอบหมายหน้าที่ให้

“ผู้ดูแลการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการชุมนุมเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

“เขตตำรวจ” หมายความว่า อาณาเขตที่กำหนดไว้ด้วยเชือก เครื่องกั้น ช่องจราจร เป็นต้น ซึ่งหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาตำรวจในพื้นที่ที่มีอำนาจ ได้กำหนดเขตรอบพื้นที่ที่มีการชุมนุมหรือการเดินขบวน เพื่อป้องกันการชุมนุมและการเดินขบวน และเพื่อการจราจรคล่องตัว

บทบัญญัติตามมาตรา 3 ได้บัญญัติว่าห้ามผู้ใดเข้าไปแทรกแซงการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้ความรุนแรงหรือการคุกคามหรือด้วยวิธีอื่นใด และห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวางผู้จัดการชุมนุมและผู้ดูแลการชุมนุมรวมทั้งผู้จัดการเดินขบวนและผู้ดูแลการเดินขบวน ในระหว่างที่เขากระทำการตามหน้าที่ตามกฎหมายนี้ โดยใช้ความรุนแรงหรือการคุกคามหรือด้วยวิธีอื่นใด อีกทั้งในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสันติอาจถูกรบกวน ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอให้คุ้มครองจากเหตุดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะปฏิเสธคำร้องโดยปราศจากเหตุอันควรไม่ได้

ผู้จัดและผู้ดูแลการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้น จะห้ามมิให้บุคคลหรือองค์กรใดเข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องรับประกันเสรีภาพในการรายงานข่าวของผู้สื่อข่าวไปยังสำนักข่าวเมื่อนักข่าวได้แสดงบัตรประจำตัวและทำการสวมปลอกแขนที่ระบุว่าเป็นผู้สื่อข่าว ตามมาตรา 4

การชุมนุมหรือเดินขบวนจะกระทำมิได้ถ้าปรากฏว่าจัดขึ้นโดยพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรคและก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยด้วยการปลุกระดมให้ใช้ความรุนแรง ช่มชู้ ทำลาย หรือวางเพลิง เป็นต้น ตามมาตรา 5(1) และห้ามมิให้ผู้ใดทำการรณรงค์ให้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนที่ต้องห้าม หรือยุยงให้จัดชุมนุมหรือเดินขบวนที่ต้องห้ามดังกล่าว ตามมาตรา 5 (2)

บุคคลที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมในที่เปิดหรือเดินขบวนนั้น จะต้องส่งรายงานไปยังหัวหน้าสถานีตำรวจก่อนการชุมนุม ไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 720 ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. วัตถุประสงค์

2. วันที่และเวลา (รวมเวลาที่เกี่ยวข้อง)
3. สถานที่
4. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัด (กรณี que จัดโดยองค์กรให้รวมถึงผู้แทนขององค์กรนั้น)

ผู้ติดต่อประสานงานและผู้ดูแล

- (ก) ที่อยู่
- (ข) ชื่อ
- (ค) อาชีพ และ
- (ง) ข้อมูลการติดต่อ

5. องค์กรที่คาดว่าจะเข้าร่วมและจำนวนผู้เข้าร่วม โดยประมาณ และ
6. วิธีการเดินขบวน (รวมถึงแผนที่เส้นทาง)

หากการประชุมหรือเดินขบวนอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างสถานีตำรวจสองสถานีขึ้นไป ให้ยื่นรายงานต่อผู้บัญชาการตำรวจที่มีอำนาจเหนือสถานีตำรวจเหล่านั้น ตามมาตรา 6 (1)

เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 6 (1) แล้ว ให้หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจที่รับผิดชอบออกไปรับรายงานที่ระบุวันที่และเวลาที่ได้รับให้แก่ผู้ยื่นรายงานตามมาตรา 6 (2) ถ้าเห็นว่าการชุมนุมในที่เปิดหรือการเดินขบวนตามที่ได้รายงานตามมาตรา 6 (1) นั้น ไม่อาจจัดได้ให้ผู้จัดแจ้งไปยังหัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจก่อนวันที่จะจัดชุมนุมหรือเดินขบวนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 6 (3) ถ้าหัวหน้าสถานีตำรวจเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้รับแจ้งดังกล่าวนี้ ต้องห้ามตามมาตรา 8 (2) ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแจ้งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ทราบถึงข้อห้ามดังกล่าวตามมาตรา 6 (4)

โดยผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้รับแจ้งถึงการห้ามจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ไม่อาจจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้เมื่อได้รับแจ้งถึงคำสั่งห้ามแล้ว โดยในกรณีที่ ไม่อาจจัดการชุมนุมภายในกำหนดเวลาที่ได้รับแจ้งนั้น อาจมีการจัดชุมนุมหรือเดินขบวนขึ้นอีกก็ได้ โดยแจ้งวัน เวลา วัตถุประสงค์ในการชุมนุมหรือเดินขบวนไปยังหัวหน้าสถานีตำรวจที่มีเขตอำนาจก่อน 24 ชั่วโมง ที่จะไปยังสถานที่แห่งนั้น ตามมาตรา 6 (5)

ในกรณีที่หัวหน้าสถานีตำรวจเห็นว่ารายงานการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้ยื่นตามมาตรา 6 (1) นั้น มีรายละเอียดไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ให้ออกหนังสือรับรองให้ภายใน 12 ชั่วโมง ให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนทำการแก้ไขรายละเอียดให้ครบถ้วนภายใน 24 ชั่วโมง ตามมาตรา 7 (1) โดยในการแจ้งให้แก้ไขรายละเอียดที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนนั้นจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้จัดเดินขบวนหรือผู้ที่รับผิดชอบในการติดต่อประสานงาน ระบุถึงรายละเอียดที่ไม่ครบถ้วนด้วย ตามมาตรา 7 (2)

หัวหน้าสถานีตำรวจที่ได้รับราชการการขอจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจสั่งห้ามไม่ให้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ เมื่อเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมโดยมีการปลุกระดมให้เกิดความรุนแรง ก่อให้เกิดการข่มขู่ คุกคาม การก่อวินาศกรรม การลอบวางเพลิง เป็นต้น โดยแจ้งไปยังผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่ที่ได้รับรายงานการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ตามมาตรา 8 (1)

หากมิได้มีคำสั่งห้ามการชุมนุมภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับรายงานนั้น ก็อาจสั่งห้ามไม่ให้จัดการชุมนุมได้ ในกรณีดังนี้

1) เมื่อเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 5 (1) มาตรา 10 หรือมาตรา 11

2) เมื่อยังมีได้แก้ไขรายละเอียดที่ได้รับแจ้งตามมาตรา 7 (1) และ

3) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นต้องห้ามตามมาตรา 12 กรณีรายงานการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตั้งแต่ 2 ฉบับ หรือมากกว่านั้น จะจัดขึ้นในสถานที่เดียวกันและมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมซึ่งขัดแย้งหรืออาจรบกวนกัน อาจมีการแจ้งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนเมื่อได้รับรายงานตามวิธีการข้างต้นได้ ตามมาตรา 8 (2)

หากผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ระบุไว้หรือผู้ดูแลสถานที่ที่ติดอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ต่อไปนี้ อาจขอให้พื้นที่หรือสถานที่ดังกล่าว ได้รับความคุ้มครองโดยห้ามหรือจำกัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในพื้นที่หรือสถานที่แห่งนั้นเมื่อได้แจ้งการห้ามให้ทราบแล้ว ตามมาตรา 8 (3)

1) เมื่อสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานเป็นที่อยู่อาศัยหรือในบริเวณใกล้เคียงนั้น และการชุมนุมหรือการเดินขบวนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกหรือกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้อาศัย

2) เมื่อสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานเป็นพื้นที่บริเวณ โรงเรียนและการชุมนุมหรือการเดินขบวนมีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิในการศึกษา และ

3) เมื่อสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานเป็นพื้นที่บริเวณที่ตั้งของค่ายทหารและการชุมนุมหรือการเดินขบวนมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อที่ตั้งของค่ายทหารหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อปฏิบัติการทางทหาร

การแจ้งให้ทราบถึงการห้ามหรือจำกัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้น จะต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุเหตุผลในการห้ามหรือการจำกัดนั้น ส่งไปยังผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน หรือผู้มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงาน ตามมาตรา 8 (4)

ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งห้ามหรือจำกัดการชุมนุมหรือเดินขบวน อาจยื่นเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอำนาจในการออกคำสั่ง

ห้ามภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการห้ามหรือจำกัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน โดยเมื่อได้รับเรื่องคัดค้านแล้วให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นออกไปรับระบุนวันและเวลาที่ได้รับคำคัดค้านไว้และต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำคัดค้าน หากมิได้วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำคัดค้าน ให้คำสั่งห้ามดังกล่าว เป็นโมฆะตามมาตรา 9 (2)

ถ้าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจวินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามดังกล่าวไม่ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่มีเหตุผลหรือเป็นกรณีที่คำสั่งห้ามตกเป็นโมฆะตามมาตรา 9 (2) ผู้คัดค้านอาจ จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตามลักษณะที่ได้แจ้งไว้ได้ หากไม่อาจจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ เนื่องจากล่วงเลยระยะเวลาตามที่ได้แจ้งไว้ ให้กำหนดวัน เวลาที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนขึ้น ใหม่แล้วรายงานไปยังหัวหน้าสถานีตำรวจ ภายใน 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ตามมาตรา 9 (3)

การจัดการชุมนุมในที่เปิดหรือเดินขบวนนั้นจะกระทำได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น หรือระหว่างเวลาอาทิตย์ตกเท่านั้น แต่หัวหน้าสถานีตำรวจอาจอนุญาตให้มีการชุมนุมในที่เปิดหรือ เดินขบวนในระหว่างเวลาหลังพระอาทิตย์ตกหรือก่อนพระอาทิตย์ขึ้นได้ ถ้าผู้จัดการชุมนุม ได้แจ้งต่อผู้ดูแลการชุมนุมก่อนหน้านั้นว่าการชุมนุมในที่เปิดหรือเดินขบวนดังกล่าวไม่อาจ หลีกเลี่ยงช่วงเวลานั้นได้ ตามมาตรา 10

การชุมนุมในที่เปิดหรือเดินขบวนจะกระทำมิได้ภายในรัศมี 100 เมตร จากอาคาร สำนักงานหรือที่อยู่อาศัย ต่อไปนี้ ตามมาตรา 11

- 1) อาคารรัฐสภา ศาลทุกชั้นศาลและศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) บ้านพักของประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกาและประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) บ้านพักของนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ห้ามกับขบวนพาเหรดหรือขบวนแห่
- 4) สำนักงานการทูตหรือบ้านพักของหัวหน้าฝ่ายการทูต แต่ไม่ห้ามในกรณีที่มี ข้อสันนิษฐานว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนดังต่อไปนี้ไม่เป็นการขัดขวางการทำงานหรือ กระทบต่อปลอดภัยของสำนักงานการทูตหรือบ้านพักของหัวหน้าฝ่ายการทูต

(1) ในกรณีที่การชุมนุมหรือเดินขบวนมิได้มุ่งโดยตรงไปที่สำนักงานการทูตหรือ บ้านพักของหัวหน้าฝ่ายการทูต

(2) ในกรณีที่การชุมนุมหรือเดินขบวนจะไม่ขยายพื้นที่การชุมนุมหรือ การเดินขบวนเพิ่มมากขึ้น และ

(3) ในกรณี ที่ การชุมนุม หรือเดินขบวน ได้จัดขึ้น ในวันหยุดทำการ ของสำนักงานการทูต

หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจห้ามมิให้ชุมนุมหรือเดินขบวนบนถนนสายหลักใน เมืองใหญ่ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติตามกฎจราจร ได้เพื่อให้การจราจรสัญจรโดยสะดวก ตามมาตรา 12 (1) และถ้าหากก่อให้เกิดการจราจรในถนนอื่นหรือบริเวณใกล้เคียงเกิดความสะดวกใน การเดินทางอย่างมาก อาจมีคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามมาตรา 12 (2)

ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจที่ได้รับรายงานตามมาตรา 6 (1) หากเห็นว่าเป็น การจำเป็นเพื่อป้องกันการชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย อาจจัดตั้ง ศูนย์บัญชาการขึ้น โดยประกอบด้วยตำรวจสายตรวจเป็นอย่างน้อย ตามมาตรา 13 (1) และแจ้งให้ ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนหรือผู้ติดต่อประสานงานให้ทราบด้วย ตามมาตรา 13 (2)

ห้ามมิให้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยก่อให้เกิดเสียงดังอันมีลักษณะที่เป็น อันตรายต่อบุคคลอื่น โดยใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือที่เป็นเครื่องขยายเสียงขนาดใหญ่ ฆ้องขนาดเล็ก หรือใหญ่เกินกว่าระดับเสียงที่กำหนด ตามมาตรา 14 (1) แต่ถ้าผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนกระทำ ก่อให้เกิดเสียงดังอันมีลักษณะที่เป็นอันตรายหรือเกินกว่าระดับเสียงที่กำหนด หัวหน้าสถานีตำรวจ ที่มีอำนาจอาจสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนลดระดับเสียงหรือระงับการใช้เครื่องขยายเสียง หรือ หากจำเป็นจะยึดเครื่องขยายเสียงดังกล่าวก็ได้ ตามมาตรา 14 (2)

มาตรา 6 ถึงมาตรา 12 ไม่ใช้กับการชุมนุมที่เกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะ การกีฬา ศาสนา พิธีเฉลิมฉลอง การส่งเสริมความสัมพันธ์ งานรื่นเริง งานแต่งงาน งานศพหรืองานรำลึกและ วันหยุดประจำชาติ ตามมาตรา 15

ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน จะต้องจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนให้เป็นระเบียบ เรียบร้อย โดยจะแต่งตั้งบุคคลที่อายุกว่าสิบแปดปีเป็นผู้ช่วยในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนก็ได้ ถ้าผู้จัดไม่จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ให้แจ้งให้ทำการหยุดการชุมนุม หรือเดินขบวน ตามมาตรา 16 (1) (2) และ (3)

โดยผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนจะต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ตามมาตรา 16 (4)

- 1) ครอบครองหรือใช้ หรือให้บุคคลอื่นครอบครองหรือใช้อาวุธ วัตถุระเบิด ดาบ แห้งเหล็ก กระบอง ก้อนหิน หรือวัตถุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของบุคคลใด ๆ
- 2) ห้ามก่อความวุ่นวายโดยใช้ความรุนแรง ก่อการคุกคาม ทำลายสิ่งของ วางเพลิง
- 3) กระทำการชุมนุมหรือเดินขบวนไม่เป็นไปตามรายงานไว้ เช่น วัตถุประสงค์ วัน เวลา สถานที่ วิธีการ

ผู้จัดการชุมนุมในร่มต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการรบกวนการมีส่วนร่วมของการชุมนุมกลางแจ้งที่จัดขึ้น โดยรอบ รวมทั้งการติดตั้งเครื่องขยายเสียงด้วย ตามมาตรา 16 (5)

ผู้ดูแลการชุมนุมหรือการเดินทางจะต้องพยายามให้การชุมนุมหรือเดินทางดำเนินไปภายใต้ทิศทางของผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินทาง และจะต้องไม่กระทำการใดที่ขัดต่อมาตรา 16 (4) โดยจะต้องสวมใส่ปลอกแขน หมวก สายพาด หรือเสื้อโค้ท เพื่อให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินทางสังเกตเห็นง่าย ตามมาตรา 17 (1) (2) และ (3)

หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปรับจำนวนผู้ดูแลการชุมนุมให้เหมาะสมกับจำนวนที่ปรึกษาของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินทาง โดยเมื่อทำการปรับจำนวนผู้ดูแลการชุมนุมแล้ว จะต้องส่งรายชื่อที่ทำการแก้ไข ไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนที่จะทำการชุมนุมหรือเดินทาง ตามมาตรา 17 (4) และ (5)

ผู้ที่เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินทางจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินทาง และจะต้องไม่กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 16 (4) ข้อ 1) และ 2)

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่สวมชุดเครื่องแบบสามารถเข้าไปในสถานที่ชุมนุมหรือเดินทางได้หลังจากที่ได้แจ้งไปยังผู้จัดการชุมนุมหรือเดินทางแล้ว โดยการเข้าไปสถานที่ชุมนุมในร่มจะกระทำได้อต่อเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ส่วนผู้จัดการชุมนุมหรือเดินทาง ผู้ดูแลการชุมนุมหรือผู้ดูแลสถานที่ดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย ตามมาตรา 19

3.3 การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้บังคับบัญชาตำรวจที่มีอำนาจอาจร้องขอให้สลายการชุมนุมด้วยความสมัครใจภายในเวลาอันสมควร และถ้าไม่ได้รับความยินยอม เขาอาจสั่งให้สลายการชุมนุมในกรณีดังนี้ได้ตามมาตรา 20 (1)

1) ถ้าการชุมนุมหรือเดินทางได้ละเมิดต่อมาตรา 5 (1), หลักการตามมาตรา 10 หรือ มาตรา 11

2) การชุมนุมหรือเดินทางที่ยังไม่ได้รับรายงานตามมาตรา 6 (1) หรือซึ่งเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 8 หรือ มาตรา 12

3) การชุมนุมหรือเดินทางที่เป็นอุปสรรคอย่างชัดเจนต่อการจราจร หรือเป็นการละเมิดข้อจำกัดตามมาตรา 8 (3) และเงื่อนไขตามมาตรา 10 หรือมาตรา 12

4) การชุมนุมหรือเดินทางที่ได้รับแจ้งว่าไม่จัดให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 16 (3)

5) การชุมนุมหรือเดินทางที่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 16 (4)

เมื่อมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้ว ให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนออกจากสถานที่ดังกล่าวโดยทันที ตามมาตรา 20 (2)

เพื่อเป็นการถ่วงดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนกับความจำเป็นในการรักษาความสงบสุขและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ อาจจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ เพื่อให้คำแนะนำแก่หัวหน้าสถานีตำรวจตามที่ร้องขอเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ ตามมาตรา 21 (1)

- 1) คำบอกกล่าวห้ามจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตามมาตรา 8
- 2) การวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 9 (2)
- 3) การตรวจสอบการชุมนุมหรือการเดินขบวน
- 4) เรื่องจำเป็นอื่นในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน

โดยให้มีประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน โดยรวมประธานกรรมการด้วย โดยได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าตำรวจโดยมีคุณสมบัติและความเป็นธรรม ดังนี้ ตามมาตรา 21 (2) และ (3)

- 1) นักกฎหมาย
- 2) ศาสตราจารย์
- 3) บุคคลที่ได้รับการแนะนำจากองค์กรภาครัฐ
- 4) ตัวแทนของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่หรือบริเวณภายใต้เขตอำนาจศาลนั้น

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 3 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามล้านบาท ถ้าผู้นั้นเป็นบุคคลในกองทัพ อัยการ หรือตำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ตามมาตรา 22 (1)

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 (1) หรือ มาตรา 6 (1) หรือผู้ที่ได้ชุมนุมหรือเดินขบวนฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองล้านบาท ตามมาตรา 22 (2)

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 (2) หรือ มาตรา 16 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท ตามมาตรา 22 (3)

ผู้ใดเข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 5 (1) โดยรู้ถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท กักขังหรือปรับเล็กน้อย ตามมาตรา 22 (4)

ผู้ใดฝ่าฝืนหลักการตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษตามประเภทของผู้กระทำผิด ตามมาตรา 23 ดังต่อไปนี้

- 1) ถ้าเป็นผู้จัดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนอน
- 2) ถ้าเป็นผู้ดูแลการประชุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าแสนอน กักขังหรือปรับเล็กน้อย
- 3) ผู้ที่เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน โดยรู้ข้อเท็จจริงนั้นแล้ว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนอน กักขังหรือปรับเล็กน้อย

ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าแสนอน กักขังหรือปรับเล็กน้อย ตามมาตรา 24

- 1) ผู้ที่เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ได้ทราบแล้ว ตามมาตรา 4 ซึ่งผู้จัดหรือผู้ดูแลมิได้ยกเว้นให้
- 2) ผู้ที่ได้ชุมนุมหรือเดินขบวน โดยทำรายงานตามมาตรา 6 (1) ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ
- 3) ผู้ที่ไม่คำนึงถึงคำเตือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าไปในเขตที่ระบุไว้ตามมาตรา 13 โดยไม่มีเหตุอันควรภายในเวลาอันสมควรหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ปกปิด เคลื่อนย้ายหรือทำลายสิ่งทีแสดงเขตนั้น หรือทำให้ไร้ประโยชน์แก่สิ่งทีแสดงเขตด้วยวิธีอื่นใด
- 4) ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 14 (2) หรือไม่ปฏิบัติตามหรือขัดขวางมาตรการที่จำเป็นดังกล่าว
- 5) ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 16 (5), 17 (2), 18 (2) หรือ 20 (2)

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมที่ถูกต้องตามกฎหมายกับการปกป้องคุ้มครองประชาชนอื่นมิให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะเห็นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมได้จากการที่ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปแทรกแซง ขัดขวางการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมายและให้สิทธิแก่ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่จะร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อทำการคุ้มครองมิให้ถูกรบกวนได้อีกด้วย หากมีการฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับโทษในทางอาญา จึงเป็นบทบัญญัติทีแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างยิ่ง แต่หากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีอำนาจในการสลายการชุมนุมได้เช่นกัน และจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือการที่ให้หัวหน้าสถานีตำรวจสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการแก่การชุมนุมและเดินขบวนได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทีมีความรู้ความสามารถและผู้ทีอาศัยในบริเวณทีมีการชุมนุมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดูแลการชุมนุมให้ดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อยด้วย

4. กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

4.1 การชุมนุมของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ฮ่องกง มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน” (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China) เป็นเกาะที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศจีน เดิมทีนั้นฮ่องกงตกเป็นของสหราชอาณาจักรตามสนธิสัญญานานกิงและอนุสัญญากรุงปักกิ่ง โดยสหราชอาณาจักรได้ทำสัญญาเช่ากับจีนเป็นเวลา 99 ปี นับแต่ปี พ.ศ.2441 และสหราชอาณาจักรได้ส่งมอบฮ่องกงให้แก่จีนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2540 โดยปัจจุบันฮ่องกงเป็นเขตบริหารพิเศษที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง โดยมีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระในด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การเงินตามระบบเสรีนิยมเป็นเวลา 50 ปี (จนถึง พ.ศ.2590)

ในปี พ.ศ.2540 สภานิติบัญญัติฮ่องกงได้ออกกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยสาธารณะ (Public Order Ordinance)¹⁰² เพื่อควบคุมองค์กร การประชุม การเดินขบวน สถานที่ทำเรือและท่าอากาศยานและการชุมนุมและการจลาจลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นกฎหมายที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากเนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

4.2 หลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมตาม Public Order Ordinance

โดยในกฎหมายดังกล่าวได้นิยามความหมายของคำบางคำไว้ ตามมาตรา 2 ดังนี้
 “พื้นที่สาธารณะที่กำหนด” หมายความว่า พื้นที่ที่ถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่บริหาร
 ตามมาตรา 10

“การชุมนุม” หมายความว่า การรวมตัวหรือชุมนุมที่จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการอภิปรายประเด็นหรือเรื่องที่น่าสนใจหรือเกี่ยวเนื่องกับสาธารณะหรือมีวัตถุประสงค์ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว และหมายความรวมถึงการชุมนุมหรือการรวมตัวของบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกหรือไม่ใช่คนในองค์กรสามารถเข้าประชุมได้เพื่อร่วมกันควบคุมหรือเป็นผู้นำในกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ของการอภิปรายประเด็นสาธารณะ แต่ไม่รวมถึงการชุมนุมหรือการชุมนุมของบุคคลที่มีการชุมนุมหรือจัดขึ้น โดยเฉพาะ ดังนี้

1) เพื่อวัตถุประสงค์ด้านสังคม การพักผ่อนหย่อนใจ วัฒนธรรม เชิงวิชาการ การศึกษา ศาสนาหรือการกุศลหรือเป็นการประชุมหรือสัมมนาโดยสุจริตเพื่อการอภิปรายหัวข้อ

¹⁰² Hong Kong e-Legislation “Public Order Ordinance” Retrieved June 23, 2018 from :

เกี่ยวกับสังคมศึกษา สันทนาการ วัฒนธรรม เชิงวิชาการศาสนา การกุศล การประกอบธุรกิจหรือเชิงพาณิชย์

2) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดงานศพ

3) มีวัตถุประสงค์เพื่อองค์กรอิสระ

“อาวุธที่ใช้กระทำความผิด” หมายถึง วัตถุที่สร้างขึ้นหรือดัดแปลงเพื่อใช้หรือให้เหมาะสมในการทำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บ หรือโดยเจตนามิไว้ในครอบครองหรือควบคุมของเขาเพื่อการใช้งานดังกล่าวโดยเขาหรือบุคคลอื่น

“ขบวน” หมายความว่า ขบวนที่จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันและรวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นร่วมกับการเดินขบวนดังกล่าว

“การรวมตัวสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวนสาธารณะและการชุมนุมหรือรวมตัวหรือเดินขบวนของบุคคลตั้งแต่ 10 หรือมากกว่านั้นในที่สาธารณะ

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมที่จัดขึ้นหรือจะจัดขึ้นในที่สาธารณะ

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า สถานที่บุคคลทั่วไปหรือประชาชนมีสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้เข้าถึงไม่ว่าจะเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่ และในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมให้รวมถึงสถานที่ใด ๆ ที่เป็นหรือจะเป็นที่ในการประชุม

“ขบวนสาธารณะ” หมายความว่า ขบวนใด ๆ ที่เข้าไปหรือออกจากที่สาธารณะ

“สมาคม” หมายความว่า สโมสร บริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคมหรือองค์กรของบุคคล

4.2.1 การชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะในฮ่องกงนั้น ตามมาตรา 7 จะกระทำต่อเมื่อได้แจ้งการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจ ตามมาตรา 8 และผู้บัญชาการตำรวจเห็นว่าการชุมนุมนั้นไม่มีเหตุให้คัดค้าน ตามมาตรา 9 โดยการชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว มีดังนี้

1) กรณีที่การชุมนุมมีผู้เข้าร่วมไม่เกิน 50 คน

2) เป็นการชุมนุมในสถานที่เอกชน (โดยบางส่วนอยู่ในสถานที่สาธารณะ)

โดยที่มีผู้เข้าร่วมไม่เกิน 500 คน อันมีลักษณะ ดังนี้

3) การชุมนุมในโรงเรียนหรือในวิทยาลัยหรือสถานศึกษาใด ๆ ดังนี้

(1) การชุมนุมที่ถูกจัดขึ้นหรือได้รับการอนุมัติจากสมาคม หรือที่มีลักษณะ

เกี่ยวกับสถานศึกษา

(2) การชุมนุมที่จัดขึ้นโดยได้รับความยินยอมจากผู้บริหารโรงเรียน

วิทยาลัยหรือสถานศึกษา

โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 8 นั้น จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ ผู้บัญชาการตำรวจ ก่อนเวลา 11.00 น. ก่อนการชุมนุมหนึ่งสัปดาห์ หรือไม่เกิน 11.00 น. ของวันทำการแรกในกรณีในวันสุดท้ายก่อนการชุมนุมหนึ่งสัปดาห์นั้นตรงกับวันหยุด ตามมาตรา 8

(1) โดยการแจ้งต้องประกอบด้วยรายละเอียดตามมาตรา 8 (4) ดังนี้

1) ชื่อ ที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ ของบุคคลที่จัดการชุมนุมหรือสมาคมหรือองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือบุคคลที่สามารถดำเนินการแทนผู้จัดการชุมนุม

2) วัตถุประสงค์และหัวข้อที่จัดการชุมนุม

3) วันที่ สถานที่ เวลาเริ่มต้นและระยะเวลาที่จะจัดการชุมนุม

4) ประมาณการบุคคลที่จะเข้าร่วมชุมนุม

แต่ถ้าผู้บัญชาการตำรวจเห็นสมควรว่าไม่สามารถแจ้งให้ทราบตามเวลาดังกล่าวนั้นได้ จะขอรับการแจ้งที่ส่งมาก่อนการชุมนุมในระยะเวลาที่สั้นกว่าที่กำหนดก็ได้ ตามมาตรา 8 (2)

เมื่อได้รับการแจ้งแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจจะออกหนังสือแจ้งถึงการรับหนังสือแจ้งให้ ผู้ส่งหนังสือนั้น ตามมาตรา 8 (5) ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจไม่รับการแจ้งเนื่องจากส่งมาภายใน ระยะเวลาก่อนการชุมนุมน้อยกว่าที่กำหนด ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ผู้แจ้งทราบโดยเร็ว ที่สุด พร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่รับแจ้งด้วย

เมื่อผู้บัญชาการตำรวจเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติหรือ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอาจ ห้ามมิให้ทำการชุมนุมสาธารณะตามที่ได้รับแจ้งได้ ตามมาตรา 9 (1) โดยแจ้งคำสั่งเป็นลายลักษณ์ อักษรแก่บุคคลที่แจ้งการชุมนุมหรือบุคคลอื่นซึ่งระบุไว้ในหนังสือแจ้งการชุมนุม หรือตีประกาศ แจ้งไว้ในสถานดังกล่าวเมื่อเห็นเป็นการสมควร โดยต้องระบุถึงอาณาเขตหรือบริเวณที่ต้องห้ามและ เหตุผลความจำเป็น ตามมาตรา 9 (2) แต่การห้ามการชุมนุมตามมาตรา 9 (1) นั้น จะกระทำมิได้ เมื่อได้แจ้งตามมาตรา 8 (1) เกินกว่า 48 ชั่วโมง หรือเมื่อผู้บัญชาการตำรวจได้ขอรับการแจ้งที่น้อยกว่า 72 ตามมาตรา 8 (2) ในเวลา 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม ตามมาตรา 9 (3)

ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงอาจกำหนดพื้นที่ใด ๆ ให้เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อการ ชุมนุมได้ ตามมาตรา 10

โดยการชุมนุมนั้นจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไข ตามมาตรา 11 (1) คือ

1) ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ที่กระทำการแทนจะต้องปรากฏตัวตลอดการชุมนุม

2) จะต้องจัดระเบียบการชุมนุมให้ดีและดูแลความปลอดภัยของประชาชนตลอด การชุมนุม

3) ต้องควบคุมอุปกรณ์ขยายเสียงไม่ให้ก่อให้เกิดเสียงที่ดังเกินสมควร ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการให้ส่งมอบก็ให้มอบแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจพิจารณาเห็นว่าเพื่อความจำเป็นต่อความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะก็ได้ ตามมาตรา 11 (2) และต้องแจ้งเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นเป็นหนังสือให้บุคคลที่แจ้งการชุมนุม หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบด้วย โดยระบุเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว ตามมาตรา 11 (3) โดยหากเงื่อนไขเปลี่ยนไปผู้บัญชาการตำรวจอาจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่จะได้ออกหมายเป็นอื่นตามข้อกำหนดนั้น ตามมาตรา 11 (4)

การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นในสถานที่ที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือครอบครอง เป็นหน้าที่ของเจ้าของสถานที่และบุคคลที่จัดหรือให้ความช่วยเหลือในการจัดชุมนุม จัดการชุมนุมให้เป็นไปตามข้อจำกัดหรือข้อกำหนดว่าด้วยความปลอดภัยหรือป้องกันอัคคีภัยด้วย ตามมาตรา 12

4.2.2 การเดินขบวนสาธารณะ

การเดินขบวนสาธารณะนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อ ได้แจ้งความประสงค์ต่อผู้บัญชาการตำรวจ ตามมาตรา 13A และไม่มีบุคคลใดคัดค้านการเดินขบวนนั้น ตามมาตรา 14 (4) และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของมาตรา 15 โดยไม่ใช้บังคับกับกรเดินขบวนสาธารณะ ตามมาตรา 13 (2) ดังต่อไปนี้

1) การเดินขบวนสาธารณะที่มีได้จัดบนทางสาธารณะ ทางหลวงหรือในสวนสาธารณะ

2) ขบวนสาธารณะที่มีบุคคลเข้าร่วมไม่เกิน 30 คน

การแจ้งความประสงค์ที่จะจัดเดินขบวนสาธารณะนั้น ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บัญชาการตำรวจ ตามมาตรา 13A (1) โดยมีรายละเอียดตามมาตรา 13A (4) ดังนี้

1) ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ ของบุคคลที่จัดเดินขบวน สมาคมหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเดินขบวน บุคคลที่ดำเนินการแทนผู้จัด

2) วัตถุประสงค์และหัวข้อที่จะเดินขบวน

3) วันที่ เส้นทาง เวลาที่เริ่มเดินขบวนและระยะเวลาที่ทำการจะเดินขบวน

4) การชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับการเดินขบวน สถานที่ เวลาเริ่มตั้งและระยะเวลา

จัดการชุมนุม

5) ประมาณการบุคคลที่จะเข้าร่วมเดินขบวน

โดยถ้าเป็นขบวนที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดพิธีศพให้แจ้งก่อนก่อน
เดินขบวน 24 ชั่วโมง ตามมาตรา 13A (1) (a) ส่วนในกรณีอื่นนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา 13A (1) (b) คือ

- 1) ภายในเวลา 11.00 น. ก่อนวันเดินขบวน 1 สัปดาห์
- 2) ภายใน 11.00 น. ของวันทำการแรกในกรณีทีวันสุดท้ายก่อนการประชุม 1 สัปดาห์นั้นตรงกับวันหยุด

ผู้บัญชาการตำรวจอาจขอรับการแจ้งที่ได้ยื่นล่าช้ากว่าที่กำหนดได้ ถ้าได้แสดง
เหตุที่ล่าช้านั้น ตามมาตรา 13A (2) แต่ถ้ามิได้ขอรับการแจ้งที่ยื่นเกินกำหนดนั้น ต้องแจ้งเป็น
ลายลักษณ์อักษรแก่ผู้แจ้งพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่ยอมรับด้วย ตามมาตรา 13A (3)

เมื่อได้รับแจ้งการเดินขบวนแล้ว ถ้าผู้บัญชาการตำรวจเห็นว่ามี ความจำเป็น
เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ
หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อาจออกคำสั่งห้ามการเดินขบวนสาธารณะนั้น ได้
ตามมาตรา 14 (1) โดยเมื่อมีคำสั่งห้ามแล้ว ต้องดำเนินการตามมาตรา 14 (2) ดังนี้

- 1) แจ้งคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้แจ้งการเดินขบวนสาธารณะ หรือบุคคล
ตามที่ระบุไว้ ถึงคำสั่งห้ามและเหตุผลของคำสั่งห้าม
- 2) เผยแพร่คำสั่งห้ามการเดินขบวนสาธารณะและเหตุผลตามที่เห็นสมควร
- 3) ปิดประกาศคำสั่งห้ามการเดินขบวนสาธารณะเป็นลายลักษณ์อักษรและเหตุผล
ในสถานที่ที่เหมาะสม

แต่ผู้บัญชาการตำรวจไม่จำเป็นต้องแจ้งคำสั่งห้ามการเดินขบวนในกรณีตามมาตรา
14 (3) ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่มีการแจ้งการเดินขบวนน้อยกว่า 48 ชั่วโมงก่อนการเดินขบวน
- 2) ถ้า 24 ชั่วโมงก่อนการประชุม ได้รับแจ้งน้อยกว่า 72 ชั่วโมงนับแต่นั้น
- 3) ถ้าแจ้งการเดินขบวนน้อยกว่าเวลาที่กำหนดมาตรา 13A (2) แต่ผู้บัญชาการตำรวจ
ได้รับไว้

ถ้าไม่มีเหตุที่จะคัดค้านการเดินขบวน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแจ้งให้ผู้จัดหรือบุคคล
ที่ระบุชื่อไว้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่มีการคัดค้านการเดินขบวน ขอบเขตและข้อจำกัดตาม
กฎหมาย ตามมาตรา 14 (4)

การเดินขบวนสาธารณะนั้นจะต้องกระทำตามข้อกำหนดและเงื่อนไขตามมาตรา 15 (1)
ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ประสานงานหรือตัวแทนจะต้องปรากฏตัวอยู่ตลอดการเดินขบวน

2) จะต้องจัดระเบียบการเดินขบวนให้ดีและดูแลความปลอดภัยของประชาชนตลอดการเดินขบวน

3) ต้องควบคุมอุปกรณ์ขยายเสียงไม่ให้ก่อให้เกิดเสียงที่ดังเกินสมควร ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการให้ส่งมอบก็ให้มอบแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต่อประโยชน์ของวามมั่นคงแห่งชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนและแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้บุคคลที่แจ้งการเดินขบวนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเดินขบวนทราบพร้อมทั้งระบุเหตุผลและความจำเป็นด้วย ตามมาตรา 15 (2) โดยหากเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงไปผู้บัญชาการตำรวจอาจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่จะได้อำนาจไว้เป็นอย่างอื่นตามข้อกำหนดนั้น ตามมาตรา 15 (3)

อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการชุมนุม, เดินขบวนหรือรวมตัวกัน ตามมาตรา 17 มีดังนี้

1) อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไปในการห้าม, หยุดหรือยุติการชุมนุม, เดินขบวนหรือรวมตัวกัน เมื่อ

(1) เมื่อการชุมนุมสาธารณะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 11

(2) เมื่อการเดินขบวนสาธารณะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 13 หรือข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 15

2) อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงกว่าสารวัตร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจก่อให้เกิดหรือนำไปสู่การละเมิดต่อความสงบ ตามมาตรา 17 (2)

(1) สั่งให้หยุด, แยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่หรือเส้นทางการรวมตัวสาธารณะ ไม่ว่าจะการรวมตัวนั้นจะต้องห้ามตามมาตรา 7 หรือมาตรา 13 หรือไม่ เว้นแต่เป็นการรวมตัวเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา

2) สั่งให้หยุดหรือแยกย้ายซึ่งการรวมตัวเพื่อวัตถุประสงค์ในทางศาสนา หรือการชุมนุมที่จัดขึ้นในสถานที่ที่ไม่ใช่สาธารณะ หรือการรวมตัวหรือเดินขบวนใด ๆ ก็ตาม

โดยการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ อาจใช้กำลังเท่าที่จำเป็นเพื่อหยุดหรือแยกย้ายการชุมนุมสาธารณะ, การเดินขบวนสาธารณะหรือการรวมตัวสาธารณะและอาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ที่มีการชุมนุมหรือรวมตัวกัน ตามมาตรา 17 (3)

บุคคล สมาคมหรือองค์กรที่มีชื่อเป็นผู้แจ้งการชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะ ผู้ที่ได้รับแจ้งการห้ามการชุมนุมหรือคัดค้านการเดินขบวนสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากการ

ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ห้ามการชุมนุม, คัดค้านการเดินขบวนหรือเป็นผลที่เกิดจากการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสาธารณะ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 16

โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วยประธานคนหนึ่งซึ่งหัวหน้าผู้บริหารเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้วหรือจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรือจากผู้พิพากษาเขตซึ่งเกษียณอายุราชการหรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นเวลามากกว่า 10 ปี แต่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาแล้ว ตามมาตรา 43 (2) และแต่งตั้งบุคคลอื่นอีก 15 คน ซึ่งมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยแต่งตั้งให้ประกอบด้วยรองประธานคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จำนวน 2 คน ตามมาตรา 43 (3) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ตามมาตรา 43 (4) และประกาศการแต่งตั้งในราชกิจจานุเบกษาด้วย ตามมาตรา 43 (5)

การพิจารณาอุทธรณ์นั้นจะต้องประกอบด้วยประธานหรือรองประธานคนหนึ่งเป็นประธานในการพิจารณาและกรรมการอื่นอีก 3 คน ซึ่งเลือกตามลำดับตัวอักษร เป็นกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 (1) และผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 44A (7)

4.3 การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือที่มีระดับสูงกว่าตำรวจห้ามมิให้แสดงออกในที่ชุมนุมด้วยธงหรือสิ่งที่เป็นสัญลักษณ์อื่น หรือห้ามเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้รับผิดชอบสถานที่และที่ใด ๆ รวมถึงเจ้าของหรือผู้รับผิดชอบยานพาหนะ รถราง รถไฟ หรือเรือใด ๆ ที่อนุญาตให้แสดงธงหรือสัญลักษณ์อื่น ๆ บนสิ่งนั้นหรือที่สถานที่ รถ รถราง รถไฟหรือเรือ ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเชื่อว่าการแสดงธงหรือสัญลักษณ์ใด ๆ น่าจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ความไม่สงบสุข โดยถ้ามีการฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจยึดและเก็บไว้ และถ้ามีเหตุจำเป็นอาจกระทำการดังต่อไปนี้

- 1) เข้าไปในสิ่งปลูกสร้างหรือสถานที่ใด ๆ
 - 2) หยุดและเข้าไปในรถ รถราง รถไฟหรือเรือ โดยใช้กำลังเท่าที่จำเป็นเพื่อการนั้น
- บุคคลที่ใช้หรืออนุญาตให้มีการใช้ธงหรือสัญลักษณ์อื่น ๆ ที่ขัดต่อข้อห้ามดังกล่าว

มีความผิดต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 2 ปี ตามมาตรา 3 (3)

ถ้าสมาชิกหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มใดในสมาคม ได้จัดตั้งหรือมีการฝึกฝนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไว้แข่งชิงอำนาจ อาจจะมีแข่งชิงอำนาจ มีแนวโน้มที่จะแข่งชิงอำนาจหรือเหมือนว่าจะทำการชิงอำนาจจากตำรวจหรือกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อไว้ใช้ทำงานหรือแสดงอำนาจเพื่อส่งเสริมจุดมุ่งหมายทางการเมือง หรือลักษณะกระตุ้นให้เกิดความ

เข้าใจว่าพวกเขาเข้าได้ถูกจัดตั้งหรือฝึกฝนขึ้นเพื่อจุดประสงค์นั้น โดยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาคมดังกล่าวมีความผิดต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 3 ปี ส่วนบุคคลที่มีส่วนร่วมในการควบคุมหรือจัดการในสมาคมดังกล่าว หรือมีส่วนในการประสานงานหรือฝึกอบรมหรือจัดหาสมาชิกหรือผู้สนับสนุนสมาคมดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 5 ปี ตามมาตรา 5

ถ้าผู้บัญชาการตำรวจมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความจำเป็นต่อความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อาจเข้าควบคุม กำกับการประชุมสาธารณะทั้งหมดและกำหนดเส้นทางและเวลาที่สามารถเดินขบวนผ่านได้ และถ้าเห็นมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสมควรที่จะป้องกันไม่ให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เขาอาจเข้าควบคุมและกำหนดของเขตที่จะเล่นเพลงหรือแสดงดนตรีหรือการปราศรัยหรือเสียงอื่นใดที่อาจออกอากาศหรือทำซ้ำ ในสถานที่สาธารณะหรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ที่สาธารณะ แต่ดนตรี การปราศรัยหรือคำกล่าวนั้นสามารถออกสู่สาธารณะได้ ตามมาตรา 6

ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นจะขัดต่อมาตรา 7 หรือมาตรา 13 เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสารวัตรอาจห้ามมิให้เข้าไปในที่สาธารณะนั้นหรือสถานที่ใกล้เคียงรวมทั้งบุคคลอื่นด้วย เพื่อป้องกันมิให้มีการจัดประชุมชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสาธารณะ ตามมาตรา 17 (4) โดยต้องแสดงให้เห็นถึงการห้ามนั้น โดยอาจทำสิ่งกีดขวางไว้หรือติดประกาศในที่ที่เหมาะสม ตามมาตรา 17 (5) และอาจให้กำลังตามความเหมาะสมได้เพื่อมิให้มีการเข้าถึงสถานที่ดังกล่าว ตามมาตรา 17 (6)

ผู้ใดปฏิเสธหรือละเว้นที่จะปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ที่ออกตามมาตรา 6 หรือมาตรา 17 (3) หรือเจตนาฝ่าฝืนหรือยอมหรือยินยอมให้บุคคลใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา 11 (1) หรือมาตรา 15 (1) หรือเข้าไปในสถานที่ที่ห้ามเข้าถึงตามมาตรา 17 (4) โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือประกาศหรือเผยแพร่หรือโฆษณาหรือกระการใด ๆ ที่เป็นการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ยังไม่ได้มีการแจ้งตามมาตรา 8 หรือมาตรา 13A หรือที่ได้แจ้งแก่ผู้บัญชาการตำรวจน้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนหน้านั้น หรือการชุมนุมซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 9 หรือการเดินขบวนที่มีการคัดค้านตามมาตรา 14 ต้องระวางโทษปรับ 10,000 HKD และจำคุก 12 เดือน ตามมาตรา 17A (1)

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 11 (5) หรือมาตรา 15 (4) โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 12 เดือน ตามมาตรา 17A (1A)

การประชุมสมาคมหรือการเดินขบวนสาธารณะที่จัดขึ้นโดยฝ่าฝืน มาตรา 7 หรือ มาตรา 13 หรือที่มีบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปปฏิบัติหรือละเว้นที่จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตาม มาตรา 6 หรือที่มีบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไป ปฏิเสธหรือละเว้นที่จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตาม มาตรา 17 (3) การชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวนสาธารณะหรือการรวมตัวสาธารณะหรือการประชุม การเดินขบวนหรือการรวมตัวอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือว่าเป็นการประชุมโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 17A (2) ซึ่ง

ผู้ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปราศจากข้ออ้างอันสมควร ซึ่งประสงค์หรือ ยังคงมีส่วนร่วมในการชุมนุมที่ไม่ได้รับอนุญาต และผู้ที่ทำให้ความช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องในการ จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ดำเนินการต่อ หรือพยายามที่จะดำเนินการต่อหรือกระทำการอื่นใดเพื่อที่จะฝ่าฝืนคำสั่งที่ออกตามมาตรา 6 หรือ มาตรา 17 (3) เป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 3 ปี

ผู้ใดที่เข้าร่วมรวมตัวสาธารณะ กระทำการอันมีลักษณะขัดขวางการดำเนินธุรกิจหรือ ชักชวนผู้อื่นกระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 12 เดือน ตามมาตรา 17 (1)

ผู้ใดที่อยู่ในที่สาธารณะ กระทำการอันมีลักษณะส่งเสียงดังหรือกระทำการอันไม่เป็น ระเบียบหรือก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือทำให้แพร่หลายหรือแสดงข้อความใด ๆ ที่มีคำพาดพิงหรือ คุกคามโดยเจตนาก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 12 เดือน

ผู้ใดเข้าร่วมชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสาธารณะโดยมีอาวุธและไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายหรือเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 2 ปี ตามมาตรา 17C (1)

ถ้าผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษสังเกตเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความจำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายแก่สาธารณะอย่างร้ายแรง อาจห้ามมิให้มีการรวมตัวสาธารณะ ในช่วงเวลาไม่เกิน 3 เดือน ได้ ตามมาตรา 17E (1) โดยถ้าผู้ใดมีส่วนร่วมในการฝ่าฝืนข้อห้าม ดังกล่าวหรือเข้าร่วมหรือปลุกระดมให้บุคคลอื่นเข้าร่วมการรวมตัวสาธารณะดังกล่าว ต้องระวาง โทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 3 ปี

การประชุมของบุคคลตั้งแต่สามคนที่ดำเนินไปอย่างไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ข่มขู่ คุกคาม หรือขู่หรือมีลักษณะที่จะทำให้ผู้อื่นเกิดความกลัวว่าผู้ที่ชุมนุมจะก่อความไม่สงบหรือจะให้บุคคล อื่นกระทำการเช่นนั้น เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่เข้าร่วมชุมนุม ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 3 ปี ตามมาตรา 18

ถ้าบุคคลที่เข้าร่วมการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 18 ได้กระทำการ ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขขึ้นให้ถือเป็นการก่อการจลาจล ผู้ที่มีส่วนร่วมต้องระวางโทษปรับ

5,000 HKD และจำคุก 5 ปี ตามมาตรา 19 ถ้าได้รื้อถอนหรือทำลายหรือเริ่มรื้อถอนหรือทำลาย ยานพาหนะใด ๆ รถราง อากาศยาน เรือ อาคาร รถไฟ เครื่องจักรหรือสิ่งปลูกสร้าง ต้องระวางโทษ จำคุก 5 ปี ตามมาตรา 20 ถ้าผู้ชุมนุมผู้ใดกระทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง ต้องระวางโทษ จำคุก 5 ปี ตามมาตรา 21

ผู้ใดเข้าร่วมการจลาจลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและใช้กำลังป้องกัน ชัดขวางหรือกีดขวาง การขนส่ง หรือขนถ่ายหรือการเคลื่อนที่ของยานพาหนะใด ๆ รถราง อากาศยาน รถไฟหรือเรือ หรือ โดยเจตนากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้กำลังเพื่อขึ้นยานพาหนะ รถราง อากาศยาน รถไฟ หรือเรือ ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 3 ปี ตามมาตรา 22

ผู้ใดเข้าไปในสถานที่ใดโดยใช้ความรุนแรง ไม่ว่าผู้นั้นจะมีสิทธิเข้าไปในสถานที่นั้น หรือไม่ และไม่ว่าจะได้บังคับให้บุคคลอื่นเข้าไปด้วยหรือไม่ หรือไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามหรือ เป็นการทำลายอาคารหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 2 ปี เว้นแต่จะเข้าไป ในสถานที่ของตนเองหรือที่อยู่ในความครอบครองของตัวแทนของผู้นั้น ตามมาตรา 23

ผู้ใดเข้าร่วมต่อสู้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และจำคุก 12 เดือน ตามมาตรา 25

ผู้ใดกล่าวหรือแสดงพฤติกรรมใด ๆ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการชุมนุม สาธารณะ ซึ่งเขาตั้งใจหรือรู้หรือควรจะรู้ว่าเป็นการปลุกกระดมหรือชักจูงบุคคลใด ให้มาหรือทำร้าย บุคคลใด ๆ หรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินใด ๆ หรือกีดกันบุคคลใดโดยใช้ กำลังหรือทำให้กลัวที่จะครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินใด ๆ ต้องระวางโทษปรับ 5,000 HKD และ จำคุก 2 ปี ตามมาตรา 26

ถ้าหัวหน้าผู้บริหารเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความจำเป็น เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันความสงบเรียบร้อยหรือ สาธารณสุข อาจประกาศให้พื้นที่หรือสถานที่ใด ๆ เป็นพื้นที่ควบคุมได้ ตามมาตรา 36 (1) โดยผู้บัญชาการตำรวจหละบุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตจะทำการปิดพื้นที่ด้วยเครื่องกั้นหรือสิ่งอื่นใด ก็ได้ ตามมาตรา 36 (3)

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของฮ่องกง จะเห็นได้ว่า การชุมนุม สาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้นั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายประเด็นหรือ เรื่องที่น่าสนใจหรือเกี่ยวเนื่องกับสาธารณะเท่านั้น และต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะด้วย โดยจะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจก่อน หากผู้บัญชาการตำรวจเห็นว่าเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือ การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลก็มีอำนาจห้ามมิให้ทำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

สาธารณะได้ จึงเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้บัญชาการตำรวจใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางมาก การใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงขึ้นอยู่กับการพิจารณาของผู้บัญชาการตำรวจเป็นสำคัญ อีกทั้งยังให้อำนาจผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงกำหนดพื้นที่ใด ๆ เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อการชุมนุมก็ได้ เป็นผลให้ความต้องการของผู้ชุมนุมที่จะสื่อสารแก่ประชาชนทั่วไปต้องถูกจำกัดการแสดงออก อยู่ในพื้นที่ที่จำกัด แต่ยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้พิพากษา ที่เกษียณอายุราชการแล้วกับบุคคลที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงซึ่งก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับผู้บัญชาการตำรวจ การตรวจสอบถ่วงดุลการห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะดังกล่าวจึงมีอาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ และถ้าผู้บัญชาการตำรวจมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความจำเป็นต่อความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็มีอำนาจเข้าควบคุม กำกับการชุมนุมสาธารณะนั้นได้ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของฮ่องกงจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐกำกับ ควบคุมการชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองมากกว่าที่จะส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศ ไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบคำนิยามว่าด้วยการชุมนุมตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม สาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

1.1 คำนิยามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทย

ความหมายของ “การชุมนุมสาธารณะ” ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้ให้คำนิยามไว้ตามมาตรา 4 ว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ด้วยหรือไม่

ตามคำนิยามดังกล่าว ได้แบ่งแยกองค์ประกอบของการชุมนุมสาธารณะไว้ 3 ประการคือ 1) ต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ 2) ต้องเป็นการแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และ 3) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้

1) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ ตามกฎหมายดังกล่าว ได้ให้นิยามความหมายของ “ที่สาธารณะ” ไว้ในมาตรา 4 ว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ จึงเห็นได้ว่า การชุมนุมสาธารณะนั้นมิได้จำเป็นที่จะต้อง ดำเนินการชุมนุมในที่ของแผ่นดินเท่านั้น หากที่แห่งนั้นเป็นที่ที่รัฐเป็นเพียงผู้ครอบครองและ ประชาชนทั่วสามารถเข้าไปในที่แห่งนั้นได้ การชุมนุมนั้นย่อมเป็นการชุมนุมสาธารณะด้วยเช่นกัน

2) เป็นการแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะนั้น ย่อมมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อชักจูงใจให้บุคคลอื่น มีความเห็นคล้อยตามหรือสนับสนุน แนวความคิดของตนหรือเพื่อให้บุคคลอื่นได้รับทราบความคิดเห็นของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากเป็นการแสดงออกโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดแล้ว ย่อมมิใช่

การประชุมสาธารณะตามกฎหมายนี้ ดังนั้น จึงต้องเป็นการแสดงออกที่มุ่งหวังให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบแนวความคิดของตน

3) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมชุมนุมได้ แม้การประชุมนั้นจะจัดขึ้นในที่สาธารณะ และมุ่งหวังที่จะสื่อสารกับบุคคลทั่วไปแล้ว แต่หากมิได้มีการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมชุมนุมได้แล้ว การชุมนุมนั้นย่อมมิใช่การประชุมสาธารณะตามกฎหมายนี้ โดยหากเป็นการจัดขึ้นเฉพาะเพื่อให้บุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเข้าร่วมหรือมีการห้ามมิให้กลุ่มบุคคลใดเข้าร่วมแล้ว การชุมนุมนั้นย่อมมิใช่การประชุมสาธารณะเพราะย่อมเป็นไปเฉพาะเพื่อสื่อสารกันเองของกลุ่มบุคคลที่จัดการชุมนุมขึ้นเท่านั้น

ดังนั้น หากการประชุมใด ๆ ที่เกิดขึ้นขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้ว ย่อมมิใช่การประชุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวด้วย

1.2 คำนิยามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายสหราชอาณาจักร

กฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย Public Order Act 1986 ของสหราชอาณาจักร ได้ให้ความหมายของ “การประชุมสาธารณะ” ไว้ตามมาตรา 16 ว่า การชุมนุมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ในที่สาธารณะซึ่งเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

จากคำนิยามดังกล่าว อาจแบ่งองค์ประกอบของการชุมนุมสาธารณะได้ 2 ประการคือ

1) มีผู้ชุมนุมตั้งแต่สองคนขึ้นไป และ 2) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ

1) มีผู้ชุมนุมตั้งแต่สองคนขึ้นไป จุดมุ่งหมายสำคัญของการชุมนุมนั้นคือต้องเป็นไปเพื่อแสดงความคิดเห็นของตน ไปสู่บุคคลอื่น เพื่อโน้มน้าวให้บุคคลอื่นนั้นสนับสนุนตามแนวความคิดของตนสาระสำคัญของการชุมนุมจึงอยู่ที่การมีส่วนร่วมของบุคคลในสังคม เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นตามแนวคิดของตน ดังนั้นการที่บุคคลเพียงคนเดียวได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนจึงมิใช่การประชุมและไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายดังกล่าว

2) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้ให้ความหมายของ “ที่สาธารณะ” ไว้ตามมาตรา 16 ว่า ทางหลวง สถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา หรือเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ โดยมีค่าใช้จ่ายหรืออาศัยสิทธิอื่น ๆ หรือตามความยินยอมโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายดังกล่าวนี้ มิได้กำหนดโดยเฉพาะว่าที่สาธารณะนั้นจะต้องเป็นที่ของบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือของเอกชน ถ้าประชาชนมีสิทธิโดยชอบที่จะเข้าถึงสถานที่นั้นแล้ว การชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวย่อมเป็นการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

1.3 คำนิยามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายเกาหลี

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวน ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT ของสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้นิยามไว้ตามมาตรา 2 ว่า “การชุมนุมในที่เปิด” หมายความว่า การชุมนุมในสถานที่ซึ่งไม่มีหลังคาหรือส่วนที่ครอบคลุม หรือในที่โล่งซึ่งเปิดกว้างทั้งสิ้นด้าน

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ให้คำนิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ แต่ได้นิยามลักษณะของการชุมนุมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ไว้โดยจะใช้บังคับกับการชุมนุมในที่เปิดโล่ง เนื่องจากการชุมนุมดังกล่าวย่อมกระทบต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลคนอื่น จึงต้องมีวิธีการดำเนินการชุมนุมเพื่อมิให้เกิดผลกระทบแก่การดำเนินชีวิตตามปกติของบุคคลอื่นมากนัก

1.4 คำนิยามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายฮ่องกง

ตามกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย Public Order Ordinance ของฮ่องกง ได้ให้นิยามความหมายไว้ตามมาตรา 2 ว่า “การชุมนุม” หมายความว่า การรวมตัวหรือชุมนุมที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการอภิปรายประเด็นหรือเรื่องที่น่าสนใจหรือเกี่ยวเนื่องกับสาธารณะ หรือมีวัตถุประสงค์ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว และหมายความรวมถึงการชุมนุมหรือการรวมตัวของบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกหรือไม่ใช่คนในองค์กรสามารถเข้าชุมนุมได้เพื่อร่วมกันควบคุมหรือเป็นผู้นำในกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ของการอภิปรายประเด็นสาธารณะ แต่ไม่รวมถึงการชุมนุมหรือการชุมนุมของบุคคลที่มีการชุมนุมหรือจัดขึ้น โดยเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสังคม การพักผ่อนหย่อนใจ วัฒนธรรม เชิงวิชาการ การศึกษา ศาสนา หรือการกุศลหรือเป็นการประชุมหรือสัมมนาโดยสุจริตเพื่อการอภิปรายหัวข้อเกี่ยวกับสังคมศึกษา สันทนาการ วัฒนธรรม เชิงวิชาการ ศาสนา การกุศล การประกอบธุรกิจหรือเชิงพาณิชย์ เพื่อจัดงานศพ หรือเพื่อองค์กรอิสระ

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจแยกการชุมนุมได้ 2 ประการ คือ 1) การรวมตัวที่จัดขึ้นเพื่ออภิปรายประเด็นที่น่าสนใจหรือเกี่ยวเนื่องกับสาธารณะ หรือ 2) บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมชุมนุมได้

1) การรวมตัวที่จัดขึ้นเพื่ออภิปรายประเด็นที่น่าสนใจหรือเกี่ยวเนื่องกับสาธารณะ เป็นการพิจารณาในเนื้อหาของเรื่องที่จะอภิปราย การพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสาธารณะนั้น ย่อมพิจารณาได้จากเรื่องนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่กระทบต่อบุคคลทั่วไป หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม แต่ในการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่น่าสนใจหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละบุคคล การที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนย่อมเปิดโอกาสให้มีการตีความในข้อดังกล่าว

จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เนื่องจากเป็นผู้ที่จะพิจารณาว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่น่าสนใจหรือไม่

2) บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมชุมนุมได้ เป็นการพิจารณาจากลักษณะสำคัญของการชุมนุม คือ จะต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะชนและเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย หากเป็นการรวมตัวกัน โดยปิดกั้นมิให้สาธารณชนหรือบุคคลทั่วไปเข้าร่วมแล้ว การรวมตัวนั้นย่อมมิใช่การชุมนุมตามกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการชุมนุมหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น หากเนื้อหาในการอภิปรายเป็นเรื่องที่น่าสนใจหรือเกี่ยวข้องกับสาธารณะ หรือเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมรวมตัวได้แล้ว ย่อมเป็นการชุมนุมตามกฎหมายนี้

ในกฎหมายดังกล่าวยังมีคำนิยามอีกคำหนึ่งคือ “การรวมตัวสาธารณะ” ซึ่งหมายความว่า การชุมนุมสาธารณะ การเดินขบวนสาธารณะและการชุมนุมหรือรวมตัวหรือเดินขบวนของบุคคล ตั้งแต่ 10 หรือมากกว่านั้นในที่สาธารณะ จะเห็นได้ว่าเป็นคำนิยามที่มีความหมายกว้างกว่าการชุมนุมสาธารณะเพราะรวมถึงการดำเนินการอื่นในที่สาธารณะด้วย

การชุมนุมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ ต้องเป็นการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น คือเป็นการชุมนุมที่จัดขึ้นหรือจะจัดขึ้นในที่สาธารณะ โดยที่สาธารณะนั้น หมายถึง สถานที่บุคคลทั่วไปหรือประชาชนมีสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้เข้าถึงไม่ว่าจะเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่ และในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมให้รวมถึงสถานที่ใด ๆ ที่เป็นหรือจะเป็นที่ในการประชุม

การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายฮ่องกง จึงต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำนั้นเป็นการชุมนุมหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาจากสถานที่ของการชุมนุมว่าจัดขึ้นในสถานที่สาธารณะหรือไม่ หากขาดองค์ประกอบใดแล้วย่อมไม่ถือเป็นการชุมนุมสาธารณะ

1.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบคำนิยามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาคำนิยามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทยนั้น จะพิจารณาจากสถานที่และพฤติการณ์ของการชุมนุมเหมือนกับกฎหมายฮ่องกง คือจะต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะและบุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมชุมนุมได้ แต่มีข้อแตกต่างกันที่กฎหมายไทยนั้นต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นการแสดงออกต่อบุคคลทั่วไปด้วย ส่วนกฎหมายฮ่องกงนั้นจะต้องเป็นการอภิปรายประเด็นที่น่าสนใจหรือเกี่ยวข้องกับสาธารณะ หากมิใช่ประเด็นดังกล่าวย่อมไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

การเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายสหราชอาณาจักรนั้นจะแตกต่างกันที่กฎหมายสหราชอาณาจักรระบุว่าจะต้องมีผู้ชุมนุมตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งกฎหมายไทยมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของผู้เข้าร่วมชุมนุมไว้ แต่กฎหมายของทั้งสองประเทศได้มีความเหมือนกันที่จะต้องเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ ซึ่งความหมายของที่สาธารณะของทั้งสองประเทศนั้นมีความคล้ายคลึงกันคือต้องเป็นสถานที่ที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้

เมื่อพิจารณาบทนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เห็นว่าคำนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว อีกทั้งองค์ประกอบของคำนิยามก็มีความชัดเจน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความซึ่งจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นกฎหมายของฮ่องกง

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบคำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

2.1 คำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทย

การชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้ให้คำนิยามของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไว้ตามมาตรา 4 ดังนี้ “ผู้จัดการชุมนุม” “ผู้ชุมนุม” และ “ผู้รับแจ้ง”

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และหมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น จึงอาจแบ่งประเภทของผู้จัดการชุมนุมได้ ดังนี้

1) ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ย่อมมีความหมายโดยตรงคือผู้ที่ได้จัดให้มีการชุมนุมขึ้น โดยจะเป็นผู้ที่แสดงตัวโดยชัดแจ้งในการชุมนุมเช่น แกนนำในการชุมนุม

2) ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ การชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายของไต้หวันจะต้องมีการแจ้งการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับแจ้งก่อนเริ่มชุมนุม ดังนั้นบุคคลที่แจ้งการชุมนุมดังกล่าวจึงถือเป็นผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ แต่หากได้จัดการชุมนุมขึ้นแล้วจึงได้แจ้งการชุมนุมในภายหลังบุคคลดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมแต่จะเป็นผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีสถานะเป็นเป็นผู้จัดการชุมนุมเช่นเดียวกัน

3) ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น จึงเห็นได้ว่านอกจากผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่กฎหมายถือว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมแล้ว กฎหมายยังให้หมายความรวมถึงผู้ที่มิได้กระทำการจัดการชุมนุมด้วย แต่มีพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุม

เมื่อพิจารณาบทนิยามของ “ผู้จัดการชุมนุม” เห็นว่าควรที่จะหมายถึงเฉพาะผู้ที่ได้ดำเนินการจัดการชุมนุมโดยข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่กฎหมายได้ให้ความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่มิได้จัดการชุมนุมโดยข้อเท็จจริง เพียงแต่เป็นผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมหรือเชิญชวนให้ผู้อื่นร่วมชุมนุมโดยมีพฤติการณ์อันทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมก็ถือว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติให้หมายถึงบุคคลดังกล่าวด้วย ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลนั้นอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อบุคคลดังกล่าวมิได้มีส่วนจัดการชุมนุมขึ้นแล้ว แต่ต้องตกเป็นผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลนั้น หากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมหรือกระทำการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวก็จะเกิดความรับผิดในทางอาญาแก่บุคคลนั้นด้วย ก่อให้เกิดความกังวลในการที่จะเชิญชวนผู้อื่นให้เข้าร่วมชุมนุมเนื่องจากอาจถูกเจ้าหน้าที่กล่าวหาได้ว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย ส่วนการที่ถือว่าผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วยนั้น ก็เป็นบทบัญญัติที่อาจขัดแย้งกับข้อเท็จจริงได้ เนื่องจากแม้ว่าบุคคลใดจะได้แสดงเจตนาที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นแล้ว แต่ถ้ามิได้ดำเนินการจัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการชุมนุมเลย ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ตามกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าวเช่นกัน จึงควรที่จะมีการแก้ไข ปรับปรุงคำนิยามดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรม

“ผู้ชุมนุม” หมายความรวมถึง ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการประชุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่ จึงอาจแบ่งประเภทของผู้ชุมนุมได้ ดังนี้

- 1) ผู้จัดการชุมนุม ต้องเป็นผู้ที่จัดการชุมนุมตามนิยามข้างต้น
- 2) ผู้เข้าร่วมชุมนุม หมายถึงบุคคลทั่วไปที่เข้าร่วมการประชุมสาธารณะที่จัดขึ้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายได้ให้ความหมายของผู้ชุมนุมให้ครอบคลุมถึงผู้จัดการชุมนุมด้วย ซึ่งเป็นผลให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องมีหน้าที่ในฐานะของผู้จัดการชุมนุมและมีหน้าที่ในฐานะของผู้ชุมนุมอีกด้วย ก่อให้เกิดความถกเถียงตามกฎหมาย เนื่องจากหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมคือจะต้องดูแลและรับผิดชอบให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชุมนุมด้วย จึงเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ได้ จึงควรที่จะมีการแก้ไข ปรับปรุงคำนิยามดังกล่าวให้หมายความเฉพาะผู้เข้าร่วมชุมนุมเท่านั้น

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ หรือบุคคลอื่น เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งการชุมนุมก่อนที่จะดำเนินการชุมนุม กฎหมายจึงระบุให้หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นผู้รับแจ้งความประสงค์ดังกล่าว และหัวหน้าสถานีตำรวจ ก็มีหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและดูแลการชุมนุมนั้นด้วย จึงเห็นว่ามี ความเหมาะสมแล้วที่ให้หัวหน้าสถานีตำรวจในพื้นที่ที่จะจัดการชุมนุมเป็นผู้รับแจ้งเพราะจะได้ เกิดความสะดวกในการดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในท้องที่นั้น

2.2 คำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายสหราชอาณาจักร

ตามกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสหราชอาณาจักร Public Order Act 1986 มิได้ให้นิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อได้ศึกษากฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า จะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะ กับ เจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโส ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอาวุโสสูงสุดในท้องที่ที่จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน อีกทั้งมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและสภาท้องถิ่นด้วยในการพิจารณาห้ามมิให้ชุมนุมสาธารณะ

2.3 คำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี

ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT ได้บัญญัติความหมายเฉพาะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือการเดินขบวนประกอบด้วย “ผู้จัดการชุมนุม” “ผู้ดูแลการชุมนุม”

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลหรือองค์กรที่ควบคุมหรือแสดงการเดินขบวนในนามของตนหรือองค์กรว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น จึงแยกองค์ประกอบของผู้จัดการชุมนุมได้ 2 ประการคือ

1) เป็นบุคคลหรือองค์กร กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาเป็นผู้จัดการชุมนุม และยังให้สิทธิแก่องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้จัดการชุมนุมได้อีกด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลมีเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้เสรีภาพในการชุมนุม เนื่องจากในองค์กรต่าง ๆ นั้น ย่อมมีผู้ที่มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน การที่เปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลนั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมย่อมก่อให้เกิดพลังทางสังคมมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้ความคิดหรือข้อเรียกร้องที่แสดงออกไปเกิดการรับรู้ในวงกว้างขึ้น

2) ควบคุมหรือแสดงการเดินขบวนในนามของตนหรือองค์กรว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือไม่ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 ส่วนคือ เป็นผู้ควบคุมการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีว่าบุคคลหรือองค์กรใดเป็นผู้ที่ได้ดำเนินการควบคุมการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น หรืออีกส่วนหนึ่งพิจารณาจากการที่บุคคลหรือองค์กรได้แสดงว่าตนมีส่วนรับผิดชอบในการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นสำคัญว่าผู้ใดได้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือไม่ เนื่องจากผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย หากฝ่าฝืนก็จะต้องรับโทษทางอาญาอีกด้วย

“ผู้ดูแลการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการชุมนุมเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เนื่องจากตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย กฎหมายจึงให้อำนาจของผู้จัดการชุมนุมที่จะแต่งตั้งบุคคลมาเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการดังกล่าวได้ โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่อายุกว่าสิบแปดปี หากผู้ดูแลการชุมนุมฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวก็จะต้องรับโทษทางอาญาด้วยเช่นกัน

จากคำนิยามตามกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนสามารถแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างผู้จัดการชุมนุมและผู้ดูแลการชุมนุมออกจากผู้ชุมนุมทั่วไปได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายชุมนุมนี้ จะต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการชุมนุมและผู้ดูแลการชุมนุมเป็นสำคัญ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวอาจได้รับโทษทางอาญาได้ การให้ความหมายของผู้จัดการชุมนุมที่มีความหมายชัดเจนโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของบุคคลดังกล่าวเป็นสำคัญว่าเกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมอย่างไร ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุดุผลประสงค์ในการนิยามคำจำกัดความของบุคคลดังกล่าวขึ้น คือเพื่อให้บุคคลนั้นได้รู้และตระหนักในหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ส่วนผู้ดูแลการชุมนุมนั้น กฎหมายบัญญัติถึงโทษทางอาญาที่เบากว่าผู้จัดการชุมนุมเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นเพียงผู้ถูกใช้ให้ร่วมจัดการชุมนุมเท่านั้น ไม่ควรได้รับโทษทางอาญาเท่ากับผู้จัดการชุมนุมซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดการชุมนุมขึ้น

2.4 คำนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายฮ่องกง

ตามกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของฮ่องกง Public Order Ordinance มิได้ให้นิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อได้ศึกษากฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่าจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้แจ้งการชุมนุม ผู้บัญชาการตำรวจเป็นผู้รับแจ้งและพิจารณา ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีอำนาจกำหนดให้พื้นที่ใด ๆ เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อการชุมนุม และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับเหตุต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมสาธารณะ

2.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบค่านิยมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาค่านิยมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทยยังมีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้เนื่องจากทำให้ความหมายเกินกว่าข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็นคือความหมายของ “ผู้จัดการชุมนุม” ที่นอกจากจะหมายถึงผู้จัดการชุมนุมแล้ว ยังให้หมายรวมถึงผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาจัดการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้นด้วย จึงเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดที่ทำให้บุคคลที่มีได้กระทำการจัดการชุมนุมตามข้อเท็จจริงแต่ต้องเป็นผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลดังกล่าวอย่างยิ่งเนื่องจากมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความหมายของ “ผู้ชุมนุม” ที่ให้หมายรวมถึงผู้จัดการชุมนุมด้วย ซึ่งการบัญญัติไว้ดังกล่าวย่อมขัดแย้งกับเจตนาที่แท้จริงของผู้จัดการชุมนุม เนื่องจากบุคคลที่จัดการชุมนุมนั้นย่อมมีความประสงค์ที่แตกต่างกับผู้ชุมนุมทั่วไป คือต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุม ดูแล จัดการการชุมนุมด้วย แตกต่างจากผู้ชุมนุมทั่วไปที่ต้องการเข้าร่วมชุมนุมเพื่อรวมตัวกับผู้ที่มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบบทนิยามดังกล่าวกับกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่ากฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ค่านิยมของผู้จัดการชุมนุมไว้ชัดเจนยิ่งกว่า คือหมายถึงเฉพาะบุคคลที่ควบคุมหรือแสดงตนว่าเป็นผู้รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องตามเจตนาของบุคคลที่จะเป็นผู้จัดการชุมนุม โดยกำหนดว่าผู้จัดการชุมนุมจะต้องจัดการชุมนุมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย แต่มิได้กำหนดบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนไว้ และกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลียังแบ่งแยกบุคคลที่ร่วมจัดการชุมนุมแต่มิได้มีอำนาจในการจัดการชุมนุม โดยแท้จริง คือผู้ดูแลการชุมนุมซึ่งเป็นเพียงผู้แทนของผู้ที่จัดการชุมนุมเท่านั้น ซึ่งการแบ่งแยกดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลนั้นเป็นอย่างยิ่งเพราะว่าแม้จะได้ดำเนินการร่วมจัดการชุมนุมด้วย แต่ตนเองมิได้มีอำนาจสั่งการใดๆ เกี่ยวกับการชุมนุมเลย ตนต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของบุคคลอื่น แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นมิได้มีเจตนาที่จะควบคุม สั่งการในการชุมนุมนั้นแต่อย่างใด เพียงแต่ช่วยเหลือให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยเท่านั้น กฎหมายจึงให้มีความรับผิดชอบที่น้อยกว่าผู้จัดการชุมนุม

ดังนั้น จึงเห็นว่าควรให้ค่านิยมในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น ควรจะต้องบัญญัติความหมายของผู้จัดการชุมนุมตามมาตรา 4 ให้มีความหมายแคบลง โดยควรตัดหลักเกณฑ์ที่ให้หมายรวมถึงผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งเชิญชวนหรือ

นักให้ผู้อื่นมาร่วมการประชุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้นออกไป เพื่อให้การพิจารณาสถานะของบุคคลในการชุมนุมเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ได้สัดส่วนระหว่างการกระทำและผลของการกระทำนั้น มิให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เห็นควรแก้ไขความหมายของ “ผู้ชุมนุม” ให้มีความหมายเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะเท่านั้น มิให้หมายรวมถึงผู้จัดการชุมนุมด้วย เพื่อแบ่งแยกหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลนั้นให้เกิดความชัดเจนและไม่เป็นภาระให้เกิดขึ้นกับบุคคลคนหนึ่งเกินควร และควรเพิ่มเติมนิยามของผู้ดูแลการประชุม เพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อแยกบุคคลเหล่านี้ออกจากผู้จัดการชุมนุม เนื่องจากมิได้มีอำนาจสั่งการใด ๆ หากมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นจึงควรที่จะมีโทษสำหรับบุคคลเหล่านี้แตกต่างจากผู้จัดการชุมนุม โดยควรได้รับโทษสองในสามส่วนสำหรับความผิดที่กำหนดไว้แก่ผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น เท่ากับโทษของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดในทางอาญา

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

3.1 สถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น จะต้องจัดขึ้นในที่สาธารณะ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้ที่สาธารณะบางพื้นที่นั้นไม่สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะได้ คือ

1) ภายในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้น ไป พระราชนิเวศน์ พระดาหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้น ไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพานัก หรือสถานที่พานักของพระราชอาคันตุกะ

2) ภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ถ้ามีการชุมนุมในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น หัวหน้าสถานีตำรวจที่รับแจ้งจะต้องให้ผู้แจ้งการชุมนุมทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ชุมนุม หากไม่ทำการแก้ไขจะเป็นผลให้เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่าสถานที่ตาม 1) นั้น เป็นสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ เนื่องจากสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยมาช้านาน การที่จะให้บุคคลใดกระทำการชุมนุมในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานที่ประทับ

ยอมก่อให้เกิดความไม่สบายใจแก่บุคคลทั่วไปได้ การห้ามชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมกับสังคมไทยแล้ว ส่วนการห้ามชุมนุมตาม 2) นั้น เนื่องจากการวัตถุประสงค์ของการชุมนุมนั้น เพื่อต้องการที่จะเรียกร้องต่อผู้ที่มีอำนาจในด้านต่าง ๆ ให้กระทำการแก้ไขในสิ่งที่ผู้ชุมนุมต้องการ การชุมนุมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดขึ้นในสถานที่ที่ผู้ที่มีอำนาจปฏิบัติงานอยู่ เพื่อแสดงให้บุคคลนั้นได้เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหา หรือความต้องการต่าง ๆ การที่กฎหมายห้ามมิให้ชุมนุมในที่ดังกล่าวย่อมกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทำให้การแสดงความคิดเห็นในประเด็นนั้น ไม่ได้สื่อสารไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการแก้ไขข้อเดือดร้อน อีกทั้งยังทำให้การแสดงออกนั้นไม่อาจทำให้สังคมเกิดการรับรู้ในประเด็นนั้นได้ เนื่องจากตามกฎหมายดังกล่าว หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจกำหนดสถานที่ให้ผู้ชุมนุมไปชุมนุมในพื้นที่นั้นแทนพื้นที่ตาม 2) ได้ ซึ่งการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจอย่างไม่มีขอบเขต เปิดโอกาสแก่รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้กระทำการขัดขวางมิให้เกิดการชุมนุมได้ ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมถูกจำกัดลง

แต่การห้ามชุมนุมในพื้นที่หรือบริเวณศาลนั้น เป็นบทกฎหมายที่เหมาะสมแล้ว เนื่องจากศาลต่าง ๆ เป็นผู้แทนในการใช้อำนาจตุลาการ ในการพิจารณาตัดสินคดีใด ๆ จึงควรกระทำไปโดยปราศจากการชี้นำหรือกดดันจากบุคคลใด เพราะผู้ชุมนุมย่อมชี้ให้เห็นว่าการตัดสินคดีควรที่จะเป็นไปในทางที่ตนต้องการ หากปล่อยให้มีการชุมนุมในพื้นที่ ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดข้อครหาต่อคำตัดสินคดีได้ ทำให้มีปัญหาคำพิพากษาดังกล่าวเกิดจากการชี้นำหรือกดดันจากผู้ชุมนุมหรือไม่ และการแสดงออกต่อคดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณานั้น เป็นการที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากการพิจารณาคดีใด ๆ นั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าวิธีพิจารณาคดีนั้น การที่จะวิพากษ์วิจารณ์คดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณาย่อมเป็นการไม่เหมาะสมแก่เวลา เนื่องจากหากต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดนั้น ควรที่จะนำเสนอความเห็นดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยวิธีสบัญญัติ ซึ่งเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่า

3.2 สถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายสหราชอาณาจักร

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสหราชอาณาจักร Public Order Act 1986 พบว่า กฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะชุมนุมได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อย่างร้ายแรง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หรือถ้าจัดการชุมนุมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขู่ผู้อื่นเพื่อให้เขาไม่กระทำการที่พวกเขามีสิทธิที่จะทำหรือกระทำการในสิ่งที่พวกเขามีสิทธิที่จะไม่ทำ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับสถานที่ที่ห้ามทำการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ แต่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจ

พิจารณากำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ชุมนุมได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมนั้นจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นการลดทอนการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมแต่ประการใด เนื่องจากผู้ชุมนุมย่อมตระหนักในหน้าที่ของตนที่จะต้องดำเนินการชุมนุมมิให้เกิดมูลเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ในการชุมนุมได้ ผู้ชุมนุมจึงมีสิทธิที่จะชุมนุมในที่สาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างเสรีและมีหน้าที่รับผิดชอบให้การชุมนุมดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อย

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีบทบัญญัติในกรณีที่ทำกีดขวางหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมประสงค์จะจัดขึ้นในที่สาธารณะที่ผู้ชุมนุมไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือมีสิทธิเข้าถึงอย่างจำกัดและการชุมนุมนั้นไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ครอบครองหรือเกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาตหรือเกินกว่าสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ และการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น หรือที่ดิน อาคาร หรืออนุสาวรีย์ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดีหรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน อาคารหรืออนุสาวรีย์นั้น ย่อมมีอำนาจยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่นเพื่อสั่งห้ามมิให้ทำการชุมนุม แต่ถ้าเป็นการชุมนุมในเขตลอนดอนจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนที่จะออกคำสั่งห้ามการชุมนุม จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจออกคำสั่งห้ามทำการชุมนุมในสถานที่ใดเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นก่อนเท่านั้น มิได้บัญญัติว่าห้ามทำการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ใดไว้โดยเฉพาะ จึงเป็นกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างยิ่ง

3.3 สถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยการเดินขบวนและการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT พบว่า ตามมาตรา 11 ของกฎหมายดังกล่าวนี้ ห้ามมิให้ทำการชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะภายในรัศมี 100 เมตร จากอาคารรัฐสภา ศาล บ้านพักของประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี สำนักการทูตหรือหัวหน้าฝ่ายการทูต จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การห้ามทำการชุมนุมหรือเดินขบวนสาธารณะใกล้กับบ้านพักของบุคคลสำคัญเนื่องจากต้องการที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคลดังกล่าว และมีการห้ามทำการชุมนุมใกล้กับอาคารรัฐสภาและศาลเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทย

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้อำนาจหัวหน้าสถานีตำรวจมีอำนาจแจ้งมิให้ทำการชุมนุมเมื่อเห็นว่า มีการแจ้งว่าจะทำการชุมนุมตั้งแต่ 2 ฉบับ

โดยจะจัดขึ้นในสถานที่เดียวกันและมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมซึ่งขัดแย้งหรืออาจรบกวนกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทบกระทั่ง หรือมีการขู่ซึ่งกันและกัน เนื่องจากเมื่อวัตถุประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมมีความขัดแย้งกันแล้ว การชุมนุมย่อมเป็นไปได้เพื่อโน้มน้าวบุคคลภายนอกให้เห็นชอบกับแนวทางของตน หากปล่อยให้ดำเนินการชุมนุมในสถานที่เดียวกันอาจเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นได้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจห้ามกระทำการชุมนุมในพื้นที่ดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้ว

3.4 สถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายฮ่องกง

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของฮ่องกง Public Order Ordinance พบว่า ตามมาตรา 9 ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจห้ามมิให้ทำการชุมนุมสาธารณะตามที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งการชุมนุมหากเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เห็นว่ากฎเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการสั่งห้ามทำการชุมนุมในพื้นที่ใด นั้น บัญญัติไว้ในลักษณะที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บัญชาการตำรวจเป็นสำคัญ เนื่องจากการตีความเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยนั้น ก่อให้เกิดช่องว่างแก่ผู้บัญชาการตำรวจในการตีความเพื่อมิให้ทำการชุมนุมสาธารณะได้ง่าย แม้การชุมนุมจะก่อให้เกิดผลกระทบแก่ส่วนรวมอยู่บ้าง หากผู้บัญชาการตำรวจไม่ประสงค์ที่จะให้มีการชุมนุมสาธารณะย่อมสามารถตีความว่าเหตุเหล่านั้นเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงก็ได้ ทำให้ไม่อาจชุมนุมในพื้นที่ดังกล่าวได้

กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงไว้ตามมาตรา 10 ให้อำนาจกำหนดให้พื้นที่ใด ๆ เป็นพื้นที่สำหรับกระทำการชุมนุมสาธารณะได้ เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติต่อเนื่องจากมาตรา 9 ที่เมื่อผู้บัญชาการตำรวจได้ห้ามทำการชุมนุมในที่ใดแล้ว ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงสามารถกำหนดพื้นที่อื่นให้ทำการชุมนุมสาธารณะแทนได้ ทำให้ผู้ชุมนุมนั้นถูกจำกัดเสรีภาพในการเลือกสถานที่ชุมนุมเอง เนื่องจากการชุมนุมนั้นย่อมเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ดังนั้นจึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้ผู้ว่าการพิเศษฮ่องกงจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้โดยกำหนดพื้นที่ที่การชุมนุมให้ไม่สามารถสื่อสารกับสังคมได้โดยง่าย เป็นผลให้การชุมนุมสาธารณะไม่บรรลุผลในการที่จะแสดงออกให้สังคมส่วนใหญ่ได้รับรู้ถึงเรื่องที่ต้องการจะสื่อสาร ดังนั้นบทบัญญัติในการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใดและอำนาจในการกำหนดสถานที่ชุมนุมตามกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของฮ่องกงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

3.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาสถานที่ต้องห้ามทำการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายชุมนุมสาธารณะของไทยยังมีบทบัญญัติที่กระทบต่อการใช้เสรีภาพชุมนุมสาธารณะคือการห้ามชุมนุมในบริเวณรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาลเนื่องจากสถานที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหากมีการชุมนุมฝ่าฝืนจะต้องมีความผิดระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การที่กฎหมายห้ามทำการชุมนุมในบริเวณนั้นย่อมทำให้ประชาชนไม่อาจสื่อสารกับผู้แทนของตนได้โดยตรงอีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจในการกำหนดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะได้ ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดพื้นที่ที่ทำให้การชุมนุมไม่สามารถแสดงออกให้สังคมรับรู้ถึงข้อมูลที่จะสื่อสารออกไปได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสหราชอาณาจักรแล้วพบว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดพื้นที่ใดที่ห้ามทำการชุมนุมไว้โดยเฉพาะเช่นกฎหมายไทย แต่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจออกคำสั่งห้ามทำการชุมนุมในพื้นที่ใดได้ต่อเมื่อต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หรือถ้าจัดการชุมนุมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขืนใจผู้อื่นเพื่อให้เขาไม่กระทำการที่พวกเขามีสิทธิที่จะทำหรือกระทำการในสิ่งที่พวกเขามีสิทธิที่จะไม่ทำ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่เคารพต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างยิ่ง และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีแล้วพบว่ากฎหมายดังกล่าวได้ห้ามทำการชุมนุมในบริเวณ 100 เมตร จากรัฐสภา ศาลและบ้านพักของบุคคลสำคัญ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านวอน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของไทย แตกต่างกันที่กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลีไม่ห้ามทำการชุมนุมใกล้ทำเนียบรัฐบาล แต่กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจพิจารณาออกคำสั่งห้ามทำการชุมนุมในพื้นที่ใดอีกได้เมื่อเห็นว่าจะมีการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในสถานที่เดียวกันและมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมซึ่งขัดแย้งหรืออาจรบกวนกัน ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทบกระทั่งจากการที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของฮ่องกงแล้ว เห็นว่ากฎหมายของฮ่องกงมิได้กำหนดพื้นที่ที่ห้ามทำการชุมนุมไว้โดยเฉพาะ แต่ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจากพฤติการณ์ว่ามีเหตุที่จะห้ามทำการชุมนุมหรือไม่ แต่เงื่อนไขตามกฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายบัญญัติพฤติการณ์

ต้องห้ามไว้อย่างกว้าง คือเมื่อเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจดังกล่าวในการสั่งห้ามมิให้ทำการชุมนุมในพื้นที่ใดได้โดยง่าย จึงกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน

ดังนั้น จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ห้ามทำการชุมนุมในพื้นที่ของรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจพิจารณามิให้ทำการชุมนุมในกรณีที่จะมีการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในสถานที่เดียวกันและมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมซึ่งขัดแย้งหรืออาจรบกวนกัน เพื่อมิให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและเป็นการคุ้มครองความปลอดภัย

4. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไทยกับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

4.1 หลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายไทย

ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเดินขบวนคือตามมาตรา 17 จะทำการเดินขบวนได้ต่อเมื่อผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งแก่หัวหน้าสถานีตำรวจล่วงหน้าแล้ว โดยสามารถทำการเดินขบวนได้ตั้งแต่เวลา 6 – 18 นาฬิกา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ในการแจ้งการชุมนุมนั้นหากผู้จัดการชุมนุมจะต้องแจ้งด้วยว่าประสงค์จะจัดมีการเดินขบวนด้วย หรือในกรณีที่มีได้แจ้งในคราวแรกก็ต้องแจ้งให้หัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่นั้นได้ทราบก่อน ซึ่งมีได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะการที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าด้วยการเดินขบวนนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากตามบทบัญญัติดังกล่าว หากผู้ที่ประสงค์จะเดินขบวนในที่สาธารณะมิได้มีความประสงค์ที่จัดการชุมนุมด้วยแล้ว กรณีดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวด้วยหรือไม่ อีกทั้งการเดินขบวนสาธารณะย่อมเกิดผลกระทบอย่างมากต่อบุคคลต่าง ๆ ในสังคม เนื่องจากต้องมีการเคลื่อนที่ของผู้ชุมนุมไปยังสถานที่ต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจราจร จึงควรที่จะมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมให้ชัดเจน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุมและเพื่อเป็นการจัดระเบียบการเดินขบวนมิให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตตามปกติของผู้คนมากเกินไป

4.2 หลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายสหราชอาณาจักร

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสหราชอาณาจักร Public Order Act 1986 พบว่าได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเดินขบวนไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากการชุมนุม คือจะต้องทำการแจ้งล่วงหน้าก่อนที่จะมีการเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วัน ระบุวัน เวลา เส้นทาง ชื่อ และที่อยู่ของผู้ประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวน โดยจะต้องเป็นการเดินขบวนเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด เพื่อเผยแพร่มูลเหตุหรืออรรถรงค์ในเรื่องใด หรือเพื่อแสดงสัญลักษณ์หรือรำลึกถึงเหตุการณ์เท่านั้น แต่หากมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นการเดินขบวนที่จัดขึ้นเป็นประจำหรือเพื่อประกอบพิธีศพก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าก็ได้ เห็นได้ว่าการเดินขบวนสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้จะพิจารณาที่วัตถุประสงค์ในการเดินขบวนเป็นสำคัญ เนื่องจากต้องการแยกการเดินขบวนเดินขบวนสาธารณะออกจากการเดินขบวนทั่วไป เพราะการเดินขบวนเดินขบวนสาธารณะย่อมมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางที่ตนเองสนับสนุน ย่อมมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยตามแนวทางของผู้เดินขบวน จึงต้องมีการจัดระเบียบเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นเกินสมควร จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเดินขบวนสาธารณะ

กรณีที่ถูกกฎหมายให้แจ้งการเดินขบวนสาธารณะล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วัน ก่อนที่จะเดินขบวนสาธารณะนั้น เห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว เพราะการเดินขบวนสาธารณะนั้นย่อมเกิดผลกระทบต่อการจราจรจึงควรมีระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่จราจรได้เตรียมความพร้อมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เดินขบวน ให้เจ้าหน้าที่จราจรได้วางแผนเกี่ยวกับการจราจรในบริเวณที่เกี่ยวข้องและแจ้งให้ผู้ที่สัญจรในเส้นทางดังกล่าวได้ทราบถึงแนวทางในการจัดการจราจรในเวลาที่จะจัดเดินขบวนสาธารณะเพื่อวางแผนการเดินทางในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อลดผลกระทบจากการเดินขบวนสาธารณะนั้น

4.3 หลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT พบว่าได้ให้คำนิยามของการเดินขบวนไว้ตามมาตรา 2 หมายถึงการกระทำของกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการเดินขบวนหรือแสดงเจตจำนงหรือความมุ่งมั่นในที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปได้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะโน้มน้าวความคิดของบุคคลอื่นครอบงำความคิดของบุคคลอื่นนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายต้องการแยกการเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายนี้ออกจากการเดินขบวนทั่วไป ซึ่งการที่จะเป็นการเดินขบวนสาธารณะได้นั้นจะต้องพิจารณาที่วัตถุประสงค์ของการเดินขบวนเป็นสำคัญ คือจะต้องเป็นการเดินขบวนที่มีเจตนาแสดงออกเพื่อโน้มน้าวหรือครอบงำให้บุคคลอื่นคิดเห็น

ไปตามแนวทางเดียวกัน จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเห็นว่ามีความเหมาะสมกับนิยามของการเดินขบวนสาธารณะแล้ว

หลักเกณฑ์ ข้อย้ำห้ามเกี่ยวกับการเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยจะต้องแจ้งการเดินขบวนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง และจะต้องเดินขบวนด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยเช่นเดียวกับการชุมนุม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่ากรณีที่ให้แจ้งการเดินขบวนก่อนไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง นั้น เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว เนื่องจากหากต้องแจ้งล่วงหน้ามากกว่านั้นอาจทำให้ประเด็นที่จะสื่อสารกับสาธารณะไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณะชนแล้ว และหากสามารถแจ้งล่วงหน้าได้ในระยะเวลาที่สั้นกว่านี้ เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการที่เจ้าหน้าที่จะจัดเตรียมการจราจรและประชาสัมพันธ์แผนการจราจรให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบเพื่อหลีกเลี่ยงเส้นทางในการเดินขบวน

4.4 หลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายฮ่องกง

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของฮ่องกง Public Order Ordinance พบว่าการเดินขบวนสาธารณะนั้นหมายความว่าขบวนที่จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันและรวมถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นร่วมกับการเดินขบวนดังกล่าวที่จัดขึ้นในที่สาธารณะ จึงเห็นว่าองค์ประกอบที่สำคัญที่จะเป็นการเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายนี้ จะต้องพิจารณาเพียงว่ามีวัตถุประสงค์ในการเดินขบวนร่วมกันหรือไม่เท่านั้น เว้นแต่การเดินขบวนที่มีได้จัดขึ้นบนทางสาธารณะ ทางหลวงหรือสวนสาธารณะ หรือมีผู้ร่วมเดินขบวนไม่เกิน 30 คน ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เห็นว่ากฎหมายมุ่งที่จะบังคับใช้กับการเดินขบวนที่จัดขึ้นบนทางสาธารณะเนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลทั่วไป จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองความสะดวกของประชาชนทั่วไป มิได้มุ่งเน้นไปที่การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเดินขบวน

การจัดเดินขบวนสาธารณะในฮ่องกงนั้นจะต้องแจ้งความประสงค์ต่อผู้บัญชาการตำรวจก่อนเริ่มเดินขบวน 1 สัปดาห์ แต่ผู้บัญชาการตำรวจอาจยอมรับการแจ้งความประสงค์ที่มีระยะเวลาสั้นกว่านั้นก็ได้ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการเดินขบวนตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วน โดยผู้จัดการเดินขบวนจะต้องจัดการเดินขบวนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะ หากการเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีอำนาจห้าม หยุดหรือยุติการเดินขบวนนั้นได้ เมื่อพิจารณาการแจ้งการเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายฮ่องกงแล้ว ระยะเวลาที่กำหนดให้แจ้งก่อน 1 สัปดาห์ เห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว เป็นระยะเวลาพอสมควรที่เจ้าหน้าที่จราจรสามารถเตรียมการจัดระเบียบการจราจรในเส้นทางที่จะ

เดินขบวน และมีเวลาที่ประชาชนทั่วไปสามารถวางแผนการเดินทางไปในเส้นทางที่จัดการเดินขบวนได้พอสมควรเช่นกัน เป็นผลให้ลดผลกระทบในช่วงเวลาดังกล่าวได้

4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะดังกล่าว พบว่าตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มิได้มีให้คำนิยามเกี่ยวกับการเดินขบวนสาธารณะไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้ว่า การเดินขบวนอย่างไรที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติตามมาตรา 17 ที่ให้ผู้จัดการชุมนุมแจ้งความประสงค์ว่าจะมีการเดินขบวนด้วยหรือไม่นั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ได้ เนื่องจากอาจตีความได้ว่า จะต้องมีการจัดการชุมนุมสาธารณะก่อนหรือไม่ถึงจะสามารถเดินขบวนสาธารณะได้ หากผู้จัดประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนสาธารณะเพียงอย่างเดียวจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้หรือไม่

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบความหมายของการเดินขบวนสาธารณะของไทยกับกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสหราชอาณาจักรแล้วพบว่า การเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายสหราชอาณาจักรนั้นจะต้องเป็นการเดินขบวนเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด เพื่อเผยแพร่มูลเหตุหรือรณรงค์ในเรื่องใด หรือเพื่อแสดงสัญลักษณ์หรือรำลึกถึงเหตุการณ์ใด ส่วนกฎหมายของเกาหลีพบว่า การเดินขบวนสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการเดินขบวนหรือแสดงเจตจำนงหรือความมุ่งมั่นในที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปได้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะโน้มน้าวความคิดของบุคคลอื่นครอบงำความคิดของบุคคลอื่นนั้น และตามกฎหมายของฮ่องกงพบว่า การเดินขบวนสาธารณะต้องเป็นการเดินขบวนของผู้ที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในที่สาธารณะ แต่กฎหมายนั้นไม่ใช่บังคับกับการเดินขบวนที่มีได้จัดขึ้นบนทางสาธารณะ ทางหลวงหรือสวนสาธารณะ หรือมีผู้ร่วมเดินขบวนไม่เกิน 30 คน เมื่อพิจารณากฎหมายของไทยกับกฎหมายต่างประเทศแล้วเห็นว่า การเดินขบวนสาธารณะนั้นควรที่จะเป็นการเดินขบวนในที่สาธารณะเพื่อแสดงเจตจำนงสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด ซึ่งมีความชัดเจนเพียงพอที่จะแยกการเดินขบวนสาธารณะออกจากการเดินขบวนทั่วไปได้ เนื่องจากการเดินขบวนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญคือต้องการแสดงออกเพื่อโน้มน้าวความคิดของบุคคลอื่น จึงควรที่จะดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย

ส่วนการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ในการเดินขบวนสาธารณะตามกฎหมายไทยกับกฎหมายสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและฮ่องกงนั้น เห็นว่ามีความคล้ายคลึงกันคือจะต้องดำเนินการเดินขบวนไปด้วยความสงบเรียบร้อย มิเช่นนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีอำนาจห้ามการเดินขบวนนั้นได้ แต่มีความแตกต่างกันที่ระยะเวลาในการแจ้งการเดินขบวนตามกฎหมายไทย

ให้แจ้งพร้อมกับการแจ้งการชุมนุมคือแจ้งก่อน 24 ชั่วโมง กฎหมายสหราชอาณาจักรให้แจ้งก่อนการเดินทางไม่น้อยกว่า 6 วัน กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลีให้แจ้งก่อนการเดินทางไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนกฎหมายฮ่องกงให้แจ้งก่อนการเดินทางไม่น้อยกว่า 1 สัปดาห์ เห็นว่าการเดินทางสาธารณะนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างเนื่องจากก่อให้เกิดปัญหาการจราจร หากมิได้มีการวางแผนการจราจรที่ดีย่อมทำให้การเดินทางสาธารณะเคลื่อนขบวนได้ช้า ทำให้การจราจรติดขัดอย่างมากได้ ถ้ามีการวางแผนเกี่ยวกับการจราจรที่ดีย่อมทำให้การจราจรติดขัดไม่มากนัก ช่วยลดผลกระทบที่เกิดแก่บุคคลอื่นได้มาก ดังนั้นการที่ให้แจ้งการชุมนุมล่วงหน้า 48 ชั่วโมง จึงเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เวลาเจ้าหน้าที่จราจรได้วางแผนเกี่ยวกับการจราจรในบริเวณนั้น และมีเวลาประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่将会เดินทางไปในพื้นที่ดังกล่าวได้ทราบล่วงหน้าถึงการเดินทาง เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการเดินทาง เป็นการบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเดินทางสาธารณะได้อย่างดี

ดังนั้น เห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพิ่มนิยาม “การเดินทางสาธารณะ” หมายความว่า การเดินทางในที่สาธารณะเพื่อแสดงเจตจำนงสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด และบัญญัติหลักเกณฑ์การแจ้งการเดินทางสาธารณะ โดยให้แจ้งล่วงหน้า 48 ชั่วโมง ก่อนการเดินทาง เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุมและเพื่อเป็นการจัดระเบียบการเดินทางมิให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตตามปกติของผู้อื่นมากเกินไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อวางหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีต่อคนละอองนํ้าของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น แต่พบว่ายังมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและยังมีได้มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในการเดินขบวนอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

การศึกษา วิจัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการการชุมนุมสาธารณะจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ 3 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศเกาหลีใต้และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้และเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนไป ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 ประเด็นเรื่องบทนิยามของคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” มีความหมายที่ครอบคลุมถึงผู้ที่มิได้กระทำการจัดการชุมนุมโดยข้อเท็จจริงด้วย กล่าวคือนอกจากที่หมายรวมถึงผู้ที่กระทำการจัดการชุมนุมแล้ว ยังหมายรวมถึงผู้ที่มิได้กระทำการจัดการชุมนุมแต่มีพฤติการณ์เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้นด้วย เป็นผลให้ผู้นั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องจัดการชุมนุมให้ดำเนินการโดยสงบปราศจากอาวุธ และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นเกินสมควร

1.2 ประเด็นเรื่องการห้ามชุมนุมบริเวณอาคารรัฐสภาและทำเนียบรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 7 วรรค 2 ห้ามมิให้กระทำการชุมนุมในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล แม้ว่ากฎหมายจะมีข้อยกเว้นให้จัดสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะในบริเวณนั้นได้ แต่ก็มิได้เป็นการรับรองว่าประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมในบริเวณดังกล่าวได้ ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของการชุมนุมสาธารณะย่อมเป็นไปเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงต้องการแสดงออกต่อผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามที่ตนมีความคิดเห็นในเรื่องนั้น การที่กฎหมายห้ามมิให้ชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเดินขบวนตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากตามมาตรา 17 ให้ผู้จัดการชุมนุมแจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจก่อนที่จะเดินขบวนเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องแจ้งเมื่อไร อย่างไรบ้าง หากต้องการเดินขบวนสาธารณะเพียงอย่างเดียวจะทำได้หรือไม่อย่างไร การที่ต้องแจ้งก่อนการเดินขบวน 24 ชั่วโมง เช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะแล้ว ย่อมเป็นเวลาที่เหมาะสมมากเกินไป เนื่องจากการเดินขบวนสาธารณะจะเกิดผลกระทบกับการจราจรในเส้นทางต่าง ๆ จึงต้องมีการจัดการวางแผนการจราจรในเส้นทางที่จะเดินขบวนผ่าน มิให้การจราจรติดขัดมากเกินไป และต้องมีการประชาสัมพันธ์แผนการจราจรให้ประชาชนที่จะสัญจรผ่านในเส้นทางนั้นได้ทราบถึงแผนการจราจรในเวลาดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการเดินทาง เป็นการบรรเทาผลกระทบ จึงควรวางหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่กระทบต่อความสะดวกของบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะนั้น

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ จึงเสนอแนะให้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

2.1 เสนอให้แก้ไขความหมายบทนิยามคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” และ “ผู้ชุมนุม” ของมาตรา 4 ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยบัญญัติว่า “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสาธารณะ

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะหรือผู้เข้าร่วมเดินขบวนสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

2.2 เสนอให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ผู้ดูแลการชุมนุม” ของมาตรา 4 เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบของผู้ดูแลการชุมนุมให้แตกต่างจากผู้จัดการชุมนุม เนื่องจากทั้งสองบุคคลมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินการชุมนุมที่แตกต่างกันจึงควรที่จะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันด้วย โดยบัญญัติว่า “ผู้ดูแลการชุมนุม” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการชุมนุม เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

2.3 เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ดูแลการชุมนุม โดยให้รับโทษสองในสามส่วนสำหรับความผิดที่กำหนดไว้แก่ผู้จัดการชุมนุม โดยเพิ่มความต่อไปนี้ เป็นมาตรา 31/1 “ผู้ดูแลการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 ต้องระวางโทษสองในสามส่วน ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

2.4 เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับพื้นที่ที่ห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 7 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น” และเพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา 7 “การจัดการชุมนุมสาธารณะที่จะจัดขึ้นในสถานที่เดียวกันและมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมซึ่งขัดแย้งหรืออาจรบกวนกัน จะกระทำมิได้”

2.5 เสนอให้เพิ่มเติมความหมายของการเดินขบวนสาธารณะให้มีความชัดเจน โดยเพิ่มข้อความต่อไปนี้ระหว่างคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” กับ “ที่สาธารณะ” ของมาตรา 4 “การเดินขบวนสาธารณะ” หมายความว่า การเดินขบวนในที่สาธารณะเพื่อแสดงเจตจำนงสนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นหรือการกระทำของบุคคลใด

2.6 เสนอให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแจ้งการเดินขบวนสาธารณะ โดยเพิ่มความต่อไปนี้ เป็นมาตรา 10/1 “ผู้ใดประสงค์จะจัดการเดินขบวนสาธารณะ ให้แจ้งการเดินขบวนต่อผู้รับแจ้ง ก่อนเริ่มการเดินขบวนไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมเดินขบวนในวัน เวลา และเส้นทางที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการเดินขบวนเป็นผู้ประสงค์จะจัดการเดินขบวนสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการเดินขบวนสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และเส้นทางเดินขบวนสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย”

2.7 เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การเดินขบวนสาธารณะ โดยยกเลิกความหมายบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ของมาตรา 4 โดยบัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ และหมายความรวมถึงการเดินขบวนสาธารณะด้วย

ให้ยกเลิกความของมาตรา 14 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 6 หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 หรือไม่แจ้งการเดินขบวนสาธารณะตามมาตรา 10/1 หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา 11 หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา 12 ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

ให้ยกเลิกความของมาตรา 28 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 มาตรา 10/1 มาตรา 12 มาตรา 17 หรือมาตรา 17 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่วางไว้เพื่อเป็นแนวทางในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น การใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมเกิดกระทบต่อบุคคลอื่นอย่างเป็นแน่แท้ ดังนั้น ผู้ที่จะใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องคำนึงอยู่เสมอมิให้การใช้เสรีภาพเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นจนไม่อาจใช้ชีวิตตามปกติได้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2541) *คู่มือสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ* กรุงเทพฯ:
คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน
- จิร โขก (บรรบต) วีระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2542). *รัฐศาสตร์
ทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชุมพร สังขปริษา. (2531). *ปรัชญาและทฤษฎีการเมืองว่าด้วยธรรมชาติมนุษย์*. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรรمانันท์ (2542) “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ” *วารสารกฎหมาย
จุฬาลงกรณ์* 19, 1.
- นพนธิ สุริยะ. (2537). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- บรรเจิด สิงคนดี. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคนดี. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่
ที่ 5) กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคนดี. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.
- ประมวลกฎหมายอาญา.
- ปรีดา หงส์ไกรเลิศ. (2523). *แนวทางประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- พนัส ทัศนียานนท์. (2543). *ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธ์พาณิชย์.
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
อักษรนิติ.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคหนึ่ง*. กรุงเทพฯ: สาร
ศึกษาการพิมพ์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2543). *สารานุกรมประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่: ยุโรป เล่ม 3 อักษร e-g*.
กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

- วุฒิชัย จิตदानุ. (2549). การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการ
 คຸ້ມครองสิทธิปัจเจกบุคคล *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 8 (22)
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2542). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สถิต เล็งไธสง. (2537) การแก้กฎหมายวิธีสบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อคຸ້ມครองสิทธิมนุษยชน.
วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาชิราช. 6, 20
- สมบัติ จันทรวงศ์. (2521). *ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). *ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2527). แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ
 ประชาธิปไตย. *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์* 14, 3
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. (2542). *จุลสารเฉพาะกรณี”
 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*. กองการพิมพ์ 3.
- เสน่ห์ จามริก. (2542). *สิทธิมนุษยชน: เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด*. กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2530). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2512). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511*. กรุงเทพฯ: นำเชีย
 การพิมพ์.
- อุดม รัฐอมฤต, นพนิติสุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ (2544) *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้
 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2540* กรุงเทพฯ: นานาส์สิ่งพิมพ์.
- International covenant on civil and political rights. (2544). *GENERAL COMMENT NO. 29*.
 Retrieved from <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>
- The National Archives. *Public Order Act 1986*. Retrieved from
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>
- The National Assembly of The Republic of Korea. *Constitution of the Republic of Korea*.
 Retrieved from
http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035
- The Korea Legislation Research Institute. *ASSEMBLY AND DEMONSTRATION ACT*. Retrieved
 from http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=17771&type=part&key=11

Hong Kong e-Legislation. *Public Order Ordinance*. Retrieved from

<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap245>





ภาคผนวก

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- (1) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี
- (2) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น
- (3) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น
- (4) การชุมนุมภายในสถานศึกษา
- (5) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ
- (6) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือชักนำให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการชักนำของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 6 การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา 7 การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระรัชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวสสันดร พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบลเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

มาตรา 8 การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

- (1) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- (2) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (3) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (4) สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ
- (5) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 9 หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 9 นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด 2 การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด 2

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 10 ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

มาตรา 11 เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งรูปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา 7 หรือ มาตรา 8 ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด

หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม โดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้แจ้ง

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้อื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือ ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัย อุทธรณ์ภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุม สาธารณะ

มาตรา 12 ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้ บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดใน จังหวัดอื่นแล้วแต่กรณีก่อนเริ่มการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา 10 วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

ให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอ ทราบภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

มาตรา 13 ให้ผู้รับแจ้งตามมาตรา 11 และผู้รับคำขอผ่อนผันตามมาตรา 12 เป็นเจ้า พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 14 การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 6 หรือไม่แจ้งการชุมนุมตาม มาตรา 10 หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตาม มาตรา 11 หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผัน กำหนดเวลาตามมาตรา 12 ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หมวด 3

หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตรา 15 ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา 16

(3) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(4) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (1) และ (2)

(5) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16

(6) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น

(7) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

มาตรา 16 ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร

(2) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี

(3) ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งที่อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่

(4) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น

(5) ไม่ทำให้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ

(6) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(7) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(8) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(9) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

มาตรา 18 ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง

หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง

หมวด 4

การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา 19 ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ

การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (2) รักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม
- (3) รักษาความปลอดภัยหรืออำนาจความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม
- (4) อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
- (5) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 19 นี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 20 ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางการจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

มาตรา 21 ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 หรือไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา 18 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ

แผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงเท่าที่จำเป็น

การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามวรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา ๒๑ ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะรายงานให้ศาลทราบกับประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและบริเวณของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

มาตรา ๒๔ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(2) คั่น ยึด อาัยัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น

(3) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 21

(4) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา 19 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 25 ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 23 และมาตรา 24

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา 25 ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวด 5

บทกำหนดโทษ

มาตรา 27 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 28 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา 11 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 30 ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (1) (2) หรือ (3) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 31 ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 (4) (5) (6) หรือ (7) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคม ระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 32 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 (5) หรือมาตรา 23 ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา 33 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา 34 ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 35 บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากกรชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ประวัติผู้ศึกษา

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ | นายกิตติพล บุตโคต |
| วัน เดือน ปีเกิด | 5 กันยายน 2531 |
| สถานที่เกิด | อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี |
| ประวัติการศึกษา | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2553 |
| สถานที่ทำงาน | สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครนายก |
| ตำแหน่ง | เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ |

