



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการชุมนุมถือเป็นการแสดงออกถึงข้อเรียกร้องของประชาชนในสังคมการเมืองประการหนึ่ง การรับรองสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการชุมนุมจึงเป็นสิ่งจำเป็นและขาดไม่ได้ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้

ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นองค์ประกอบและหลักการสำคัญในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะ โดยมีกรอบแนวคิด (framework) ที่สำคัญ 3 แนวคิดด้วยกัน คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม
3. ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2.1.1 คำว่า สิทธิ (Rights) และ เสรีภาพ (Liberty) ในทางปรัชญาการเมือง

แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ มีที่มาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (natural right) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศตะวันตก แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติคือการมองว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน และมนุษย์ก็มีสิทธิบางอย่างติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย สิทธิดังกล่าว คือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพ ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถให้แก่ใครได้และใครจะล่วงละเมิดก็ไม่ได้¹

แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติของ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ฮอบส์ เชื่อว่า คนทุกคนเมื่ออยู่นอกสังคมการเมืองสามารถอ้างได้ว่าตนเองเป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ ในธรรมชาติได้เท่าเทียมกัน ฮอบส์เรียกการที่เราสามารถอ้างได้เช่นนั้นว่า สิทธิตามธรรมชาติ แต่เมื่อมนุษย์ตกลงร่วมกันว่าจะสร้างสังคมการเมืองขึ้น มนุษย์จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของ

¹ วีระ โฉมฉาย, สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 465.

สิทธิตามธรรมชาตินั้น กล่าวคือ เมื่อมารวมตัวกันอยู่เป็นรัฐหรือประเทศแล้ว เราจะอ้างสิทธิที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบเหมือนเมื่อครั้งที่อยู่นอกสังคมการเมืองไม่ได้ การเข้ามาอยู่ในสังคมการเมืองในทัศนะของฮอบส์ คือการที่ทุกคนพร้อมใจกันที่จะจำกัดสิทธิตามธรรมชาติ ที่ตนมีอยู่นั้นภายในขอบเขตที่เท่าเทียมกัน²

แนวความคิดเรื่องสิทธิโดยธรรมชาติของฮอบส์นี้มีนักปรัชญาบางคนวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อนตรงที่ฮอบส์เชื่อว่าคนเรามีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่เกิด ผู้ที่วิจารณ์ฮอบส์เช่นนี้มักมีความเชื่อพื้นฐานว่า สิทธิเป็นเรื่องที่คนเราสมมติขึ้นเท่านั้น สิทธิจะมีได้ก็ต่อเมื่อคนเรามารวมกัน และตั้งกฎระเบียบขึ้นว่า ในการอยู่ร่วมกันนี้ ทุกคนจะเคารพในสิทธิของกันและกัน สิทธิจะเป็นสิทธิก็ต่อเมื่อมีผู้รับรอง สิทธิที่ปราศจากคนรับรองย่อมไม่เป็นสิทธิ ดังนั้น เมื่อคนเราอยู่นอกสังคมการเมือง ย่อมไม่มีสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น แต่เมื่อมาอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองแล้ว เราสามารถอ้างสิทธิในสิ่งที่เราเป็นเจ้าของได้ เพราะสิทธิได้รับการรับรองโดยกฎกติกาที่ทุกคนร่วมกันสร้างขึ้น³

ความเชื่อที่ว่าคนเรามีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่เกิดนี้สืบเนื่องมาจากความเชื่อในศาสนาที่ว่า เมื่อพระเจ้าทรงสร้างโลกและมนุษย์นั้น พระองค์ได้มอบสิ่งต่าง ๆ ในธรรมชาติให้เป็นสมบัติร่วมกันสำหรับให้มนุษย์ทุกคนได้กินได้ใช้เสมอหน้ากัน⁴ ความเชื่อดังกล่าวนี้ออบส์และล๊อคได้นำมาขยายความต่อโดยกล่าวว่า มนุษย์มีสิ่งหนึ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดเหมือนกัน สิ่งนั้นก็คือสิทธิโดยธรรมชาติ สิทธิโดยธรรมชาติในทัศนะของนักปรัชญาสองคนนี้ก็คือนิติธรรมที่จะอ้างความเป็นเจ้าของในสิ่งที่พระเจ้าประทานมาให้กินให้ใช้ร่วมกันนั่นเอง โดยคนทุกคนมีสิทธิโดยธรรมชาติเท่าเทียมกัน และสิทธิดังกล่าวนี้ใครจะอ้างว่าตนมีมากกว่าคนอื่นไม่ได้

ล๊อค กล่าวว่า พระเจ้าประทานสิทธิให้มนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกัน บางคนพอใจที่จะสงวนสิทธิของตนเอาไว้ ไม่ใช่อย่างเต็มความสามารถ คนประเภทนี้จะทำมาหากินแค่เพียงพอใช้ไปวัน ๆ เท่านั้น แต่บางคนจะใช้สิทธิของตนอย่างเต็มที่ คนประเภทนี้จะทำงานหนัก ขยัน อดทน ผลแห่งแรงงานนั้นย่อมทำให้เขาสะสมทรัพย์สินส่วนตัวได้มาก และล๊อคยังเชื่ออีกว่า มนุษย์ทุกคนเป็นเจ้าของแรงงานของตน ดังนั้นอะไรก็ตามที่เป็นผลผลิตแห่งแรงงาน เขาย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะอ้างความเป็นเจ้าของในสิ่งนั้น และสิทธิดังกล่าวนี้ใครจะละเมิดมิได้

² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2536), หน้า 37 - 40.

³ Wallance Matson, Justice : A Funeral Oration. Social Philosophy & Policy, vol.1, p. 101. อ้างถึงใน สมภาร พรหมทา, ปรัชญาสังคมและการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 44 - 45.

⁴ Genesis 1, p. 26-31. อ้างถึงใน, สมภาร พรหมทา, ปรัชญาสังคมและการเมือง. หน้า 45 - 46.

โดยทั้งฮอบส์และล๊อคได้ตั้งต้นความคิดของตนเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์จากสภาวะธรรมชาติในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เชื่อว่ามีภาวะตามธรรมชาติที่มนุษย์ต่างคนต่างอยู่ โดยต่างก็มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์คือโดยไม่มีจำกัด และในภาวะเช่นนี้มนุษย์ไม่รู้จักว่าผิดถูกชั่วดีนั้นแตกต่างไปจากความพอใจและความเจ็บปวด หรือสิ่งที่นำมาซึ่งความพอใจหรือความเจ็บปวด แต่ประการใด มนุษย์สามารถทำการทั้งปวงที่ตนเห็นว่าจะนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของตน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างทางความคิดที่สำคัญระหว่างฮอบส์กับล๊อคก็คือ ขณะที่ฮอบส์ถือว่ามนุษย์ในสภาวะตามธรรมชาตินั้นต้องแก่งแย่งต่อสู้เหมือนอยู่ในสภาพสงครามระหว่างกัน อยู่ตลอดเวลา และในสภาวะตามธรรมชาตินี้ไม่มีหลักความผิดถูกชั่วดี ไม่มีศีลธรรม ไม่มีกฎหมาย ทุกคนมีสิทธิเหนือทุกสิ่งนั้น ล๊อคได้อธิบายว่าสภาวะตามธรรมชาตินั้นเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาค และในสภาวะตามธรรมชาตินี้ เมื่อเกิดข้อขัดแย้งพิพาทกันขึ้น มนุษย์แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตนหรือให้ผู้มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดแทนตน

ในทัศนะของฮอบส์และล๊อคยังเห็นว่า การมีชีวิตอยู่ในสภาวะตามธรรมชาติย่อมมีอันตราย การใช้สิทธิในร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินที่แต่ละคนมีตามธรรมชาตินั้นขาดความแน่นอนชัดเจน และมักจะมีการล่วงล้ำขอบเขตและกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นได้อยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อยุติความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสภาวะตามธรรมชาติ มนุษย์จึงเข้าทำสัญญากันอยู่ร่วมกันเป็นสังคมในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract)

สัญญาประชาคมของฮอบส์เป็นสัญญาที่ราษฎรตกลงกันทำสัญญาโอนสิทธิและอำนาจทั้งปวงของตนที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้แก่รัฐอธิปัตย์ ย่อมมีผลทำให้รัฐอธิปัตย์มีอำนาจสมบูรณ์ เด็ดขาด และไม่ถูกจำกัดด้วยสิ่งใด ๆ สัญญานี้จึงเรียกว่า "สัญญาสวามิภักดิ์" (Pactum Subjectionis) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาประชาคมของล๊อค ล๊อคอธิบายว่า ราษฎรทั้งหลายยอมสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ราษฎรเพียงแต่โอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้ตั้งขึ้นตามสัญญานี้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบและอำนวยความยุติธรรม มีอำนาจจำกัด ไม่ใช่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีอำนาจเด็ดขาด สัญญาประชาคมตามความคิดของล๊อคจึงเรียกว่าเป็น "สัญญาสหภาพ" (Pactum Unionis) ⁵

นอกจากฮอบส์และล๊อคที่เห็นว่าสังคมการเมืองก่อตั้งขึ้นโดยพันธสัญญาแล้ว รุสโซยังเป็นนักคิดทางการเมืองอีกคนหนึ่งที่มีการกล่าวถึงเรื่องสัญญาประชาคม รุสโซกล่าวว่

⁵ ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. (พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2543), หน้า 196 – 197.

มนุษย์ตามสภาพธรรมชาติดั้งเดิมนั้นมีความดีความบริสุทธิ์ และในสภาวะตามธรรมชาติเป็นสภาวะที่ผาสุก แต่มนุษย์ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ ชาติหลักประกันที่แน่นอน การจะมีหลักประกันที่แน่นอนได้นั้นจำเป็นต้องมีการทำสัญญาประชาคมในลักษณะที่แต่ละคนต่างต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีโดยไม่จำกัดในสภาพธรรมชาติเสียแล้วยอมรับสภาพที่มีสิทธิเสรีภาพโดยจำกัดตามกฎหมาย รัฐซึ่งเกิดขึ้นตามสัญญาประชาคมจะทำหน้าที่รักษาความสงบและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของทุกคน

นักปรัชญากลุ่มนี้มีความเชื่อว่า รัฐหรือประเทศคือที่รวมของคู่สัญญา ดังนั้นผลประโยชน์ของปัจเจกชนย่อมมาก่อนเรื่องอื่นใดทั้งหมด ผลประโยชน์ของสมาชิกสังคมการเมืองแต่ละคนจะได้รับการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกัน และสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตนได้เท่า ๆ กับคนอื่น

เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคมการเมือง แม้ว่าการอยู่ร่วมกันนั้น ทุกคนจำเป็นต้องปฏิบัติตัวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และมีบางสิ่งที่ไม่อาจทำได้เหมือนกับเวลาที่อยู่นอกสังคมการเมือง แต่การเข้ามาอยู่ในสังคมการเมืองนี้คงไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องสละปัจเจกภาวะทั้งหมดของตน ทุกคนยังคงสามารถที่จะทำอะไรบางอย่างได้โดยไม่มีใครมาขัดขวาง กล่าวคือ ในสภาวะสังคมการเมือง มนุษย์ยังคงมีเสรีภาพในการที่จะทำ พูด และคิดได้โดยไม่มีใครมาขัดขวาง โดยฮอบส์ได้กล่าวว่า เมื่อกล่าวถึงคำว่าเสรีภาพ ความหมายสำคัญที่ทุกคนเข้าใจสำหรับคำ ๆ นี้คือ การปราศจากสิ่งขัดขวางหน่วงเหนี่ยวจากภายนอก กล่าวคือ เมื่อใครคนใดคนหนึ่งประสงค์จะทำการที่ต้องการ อาจมีสิ่งหน่วงเหนี่ยวขัดขวางการกระทำนั้น อุปสรรคเหล่านี้ อาจหน่วงเหนี่ยวขัดขวางเขาได้ แต่ไม่อาจห้ามเขาไม่ให้ใช้กำลังที่มีอยู่ได้ตอบตามที่เขาเห็นว่าเหมาะสมหลังจากไตร่ตรองแล้ว⁶

เสรีภาพในทัศนะของฮอบส์คือการที่คนทุกคนสามารถที่จะทำอะไรได้ทั้งนั้นตามที่เขาต้องการ ฮอบส์ถือว่าคนเรานั้นถ้าอยู่ในภาวะไร้กฎกติกา ย่อมมีเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้ตามที่ต้องการ จุดมุ่งหมายของการสร้างสังคมการเมืองในทัศนะของฮอบส์คือเพื่อระงับความวุ่นวายอันเกิดจากการที่คนแต่ละคนต่างก็พยายามที่จะใช้เสรีภาพที่ตนเองมีอยู่อย่างไม่มีขอบเขต ฮอบส์ถือว่าคนเราเมื่อเข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองแล้ว แต่ละคนจะต้องถูกจำกัดเสรีภาพจากที่เคยไม่มีขอบเขตให้มีขอบเขต

ฮอบส์ยังกล่าวอีกว่า เพราะธรรมชาติสร้างมนุษย์มาให้มีเสรีภาพ ดังนั้น สิ่งที่จะเป็นผลตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือการกระทบกระทั่งกันระหว่างมนุษย์ในเรื่องการใช้เสรีภาพ

⁶ Thomas Hobbes, *Leviathan*. part I chapter 14.

เมื่อมนุษย์เห็นพ้องกันว่าความวุ่นวายไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ใคร สังคมการเมืองก็ถูกสร้างขึ้น เมื่อสร้างสังคมการเมืองแล้ว เสรีภาพของแต่ละคนจะถูกจำกัดขอบเขต กล่าวคือ แต่ก่อนทุกคนสามารถใช้เสรีภาพได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด แต่เมื่อมาอยู่ในสังคมการเมืองแล้ว เสรีภาพดังกล่าวนั้นจะต้องมีขอบเขต

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า เสรีภาพของปัจเจกชนควรถูกจำกัดภายในขอบเขตเท่าใด และมีเสรีภาพแบบใดบ้างที่รัฐไม่สามารถจำกัดขอบเขตได้นั้น ในวงการปรัชญาการเมืองได้แบ่งแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของปัจเจกชนออกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่มีทัศนะว่าคนทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำ พูด และคิด ได้ทุกอย่างตราบเท่าที่เสรีภาพนั้นไม่เข้าไปล่วงละเมิดสิทธิของคนอื่น แนวความคิดนี้ได้ชื่อว่าเป็นแนวความคิดแบบเสรีนิยม กับกลุ่มที่มีทัศนะว่า คนทุกคนไม่มีเสรีภาพในตัวเอง รัฐจึงมีอำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพของคนในรัฐได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแนวความคิดแบบสังคมนิยม แต่ก็ได้โดยที่รัฐมีพันธะที่จะจัดให้เกิดสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้น

แนวความคิดแบบเสรีนิยมนั้นมีพื้นฐานความคิดมาจากแนวความคิดของ ฮอบบส์ ล็อก และรุสโซ ที่เห็นว่า จุดมุ่งหมายของการมาร่วมกันสร้างสังคมการเมือง คือเพื่อป้องกันความเดือดร้อนวุ่นวายอันเป็นผลมาจากการที่ปัจเจกชนแต่ละคนต่างก็ต้องการใช้เสรีภาพที่ตนมีอยู่ และเพื่อแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างกัน เพื่อให้จุดหมายดังกล่าวนี้บรรลุผล ทุกคนที่เข้ามาร่วมกันอยู่ในสังคมการเมืองจึงจำเป็นต้องเสียสละเสรีภาพบางส่วนที่มีอยู่ โดยที่แต่ละคนย่อมได้รับผลตอบแทนจากการเสียสละเสรีภาพบางส่วนก็คือการคุ้มครองสิทธิ กล่าวคือ เมื่ออยู่นอกสังคมการเมือง ทุกคนมีเสรีภาพเต็มที่ แต่ในขณะที่เดียวกันทุกคนก็ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ แต่เมื่อมาอยู่ในสังคมการเมืองแล้ว ทุกคนจำเป็นต้องถูกจำกัดเสรีภาพบางส่วนไป แต่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในเรื่องต่าง ๆ เป็นสิ่งตอบแทน นั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมีนักปรัชญาการเมืองอีกคนหนึ่งที่ได้ชื่อว่าเป็นต้นแบบแนวความคิดแบบเสรีนิยม ได้แก่ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill)⁷ มิลล์เขียนหนังสือสำคัญในทางปรัชญาการเมืองเอาไว้เล่มหนึ่งชื่อว่า ว่าด้วยเสรีภาพ (On Liberty) ทัศนะของมิลล์เกี่ยวกับเรื่องนี้ มิลล์เห็นว่า ตราบใดก็ตามที่เสรีภาพของปัจเจกชนเกี่ยวเนื่องเฉพาะผลประโยชน์ของเขาเอง ไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคนอื่น ตราบนั้นสังคมหรือรัฐบาลไม่มีสิทธิละเมิดเสรีภาพดังกล่าวนั้น ตรงกันข้าม หากว่าเสรีภาพของปัจเจกชนถูกใช้ไปในทางอันก่อให้เกิดผลเสียแก่คนอื่น สังคมหรือ

⁷ สมภาร พรหมทา, ปรัชญาสังคมและการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539), หน้า 64 - 66.

รัฐบาลย่อมมีสิทธิยับยั้งการใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้น กล่าวคือ เมื่อใครคนใดคนหนึ่งในสังคมใช้เสรีภาพของตนกระทำการบางอย่าง หากว่าการกระทำนั้นไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่คนอื่น สังคมหรือรัฐบาลย่อมไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคมหรือคนอื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เสรีภาพที่ควรจะถูกจำกัดขอบเขตนั้น ย่อมเป็นเสรีภาพที่จะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่นเท่านั้น แต่ไม่อาจจำกัดเสรีภาพที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่คนอื่นได้

เมื่อชาวเสรีนิยมถือว่าเสรีภาพเป็นอุดมคติหรือจุดหมายปลายทางที่ระบอบการปกครองพึงดำเนินไปให้ถึง ระบอบการปกครองที่ดีคือระบอบการปกครองที่ปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคลเอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เสรีภาพในทัศนะของชาวเสรีนิยมจึงเป็นเรื่องสำคัญ ทัศนะแบบเสรีนิยมจึงถือเป็นต้นกำเนิดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากที่สุด โดยมีหลักการว่าจะไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นและของส่วนรวมไม่ได้ เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ถึงแม้ได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนผ่านผู้แทนราษฎรไปใช้ในการปกครองประเทศ แต่มิได้หมายความว่าจะสูญเสียอำนาจอธิปไตยของตนไปทั้งหมด เนื่องจากผู้ที่ได้รับมอบอำนาจไปจากเรานั้นจะต้องไปใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมการใช้อำนาจ

หลักประกันที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนอกจากจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ๆ แล้ว ต้องถือว่าเป็นกรอบหรือโครงสร้างของการปกครองประเทศอีกด้วย ดังนั้น ถ้ามีการออกกฎหมายมาใช้บังคับแก่ราษฎรเพื่อการอย่างอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้เรื่องนั้นจะเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม ถือว่าได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเป็นผลให้กฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้

ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 ที่ยอมให้ออกกฎหมายซึ่งมีลักษณะให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ก็เฉพาะแต่ในการชุมนุมสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

หากพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของไทยกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่า First Amendment ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ความเชื่อทางศาสนา และการชุมนุมโดยสงบ โดยที่รัฐสภาจะออกกฎหมายมาลิดรอนเสรีภาพในส่วนนี้ไม่ได้⁸ หรือเอกสารแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ปี ค.ศ. 1215 ของอังกฤษ ที่ได้ให้อำนาจการเมืองแก่ขุนนาง จำกัดการขยายอำนาจของพระมหากษัตริย์ และให้สิทธิแก่ปัจเจกชนที่จะมีกรรมสิทธิ์ในร่างกายและทรัพย์สิน และในปี ค.ศ. 1689 สภาสมาชิกของอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติ Bill of Rights ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้หลักประกันสิทธิแก่อำนาจรัฐสภา แต่ได้มีบทบัญญัติมุ่งสู่การปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการที่จะได้รับการฟ้องร้องตามกระบวนการทางศาลโดยไม่ชักช้า และโดยผู้พิพากษาที่ไม่ลำเอียง จะเห็นว่า ที่ผ่านมอังกฤษไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่เป็นทางการมากนัก สิทธิเสรีภาพของพลเมืองอังกฤษจึงมีที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณี (common law) และคำพิพากษาศาลตัดสินของศาล จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 2000 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act) ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาที่อังกฤษถูกตำหนิมานานว่า มีมาตรฐานทางกฎหมายด้านนี้ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Convention on Human Rights) ซึ่งอังกฤษเองได้ให้สัตยาบันไว้ครั้งศตวรรษมาแล้ว⁹ เป็นต้น

เสรีภาพจึงเป็นเรื่องของเสรีภาพภายใต้กฎหมาย (freedom under the law) เป็นเสรีภาพที่ถูกจำกัดได้โดยกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างไรก็ได้ สาระสำคัญของเสรีภาพจะต้องไม่ถูกลิดรอนโดยกฎหมาย

2.1.2 ปริญญาสากลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะยึดถือหลักปฏิบัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพโดยมีกรอบความคิดหรือหลักเกณฑ์ไปในทางเดียวกันโดยจะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ อันได้แก่ การศึกษา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม

⁸ สุจิต บุญบงการ, "บนเส้นทางการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน, "ในความชัดเจนในสิทธิและเสรีภาพ : คำนึงมกับการพัฒนาประชาธิปไตย, มณฑลเชียร ทองนิตย, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมศิษย์เก่ารัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 212 - 213.

⁹ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, "คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วม," สมัย สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 21 - 22.

ประเพณี ทัศนคติของประชาชน เป็นต้น ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายเหล่านี้จะยึดถือรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งสูงสุด ส่วนสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั้นบรรดาประเทศที่เป็นประชาธิปไตยต่างได้ยึดถือและ ปฏิบัติตามข้อตกลงของสหประชาชาติที่เรียกว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, 1948) ซึ่งประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ลงมติยอมรับในปฏิญญาสากลนี้แล้ว และปฏิญญาสากลฉบับนี้มีอิทธิพล ต่อการจัดทำหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา

ปฏิญญาสากลฉบับนี้ในทางปฏิบัติไม่มีสภาพบังคับและไม่ก่อให้เกิดพันธะทาง กฎหมายผูกพันรัฐสมาชิกสหประชาชาติ เพราะในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากลฯ ไม่ใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และจุดมุ่งหมายของสหประชาชาติก็เพียง ต้องการให้ปฏิญญาฯ เป็นเพียงเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิกเพื่อวางมาตรฐานแนวความคิดในเรื่อง สิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน¹⁰ เพื่อให้ บัณฑิตบุคคล องค์กรของสังคมทุกหน่วย และประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักและให้ความสำคัญ ในการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งข้อความคำปรารภที่ปรากฏในปฏิญญาก็คือ

ปฏิญญาสากลว่าสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับ ประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคลทุกผู้ทุกนาม และองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการระลึกเสมอ ๆ ถึงปฏิญญานี้ พยายามส่งเสริมและ ให้การศึกษา เพื่อส่งเสริมต่อการให้สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และด้วยมาตรการที่เจริญก้าวหน้า ข้างหน้า ทั้งในและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านั้น อย่างสากลและได้ผล ทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และในหมู่ประชาชนแห่งดินแดน ที่อยู่ภายใต้ดูแลอาณัติของรัฐสมาชิกดังกล่าว¹¹

ปฏิญญาสากลว่าสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 29(2) กำหนดว่า “ในการใช้สิทธิ และเสรีภาพ บุคคลต้องอยู่ภายใต้ที่จำกัดโดยกำหนดแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมุ่งประสงค์ ให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการเคารพโดยชอบในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับ

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อิทธิพลของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และ คำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยมนุษยชน ค.ศ. 1948. Public Law Net : เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 29 กรกฎาคม 2545.

¹¹ สหประชาชาติ, คำประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. แปลโดย คณะอนุกรรมการ สิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ พรินติ้ง กัฟ), 2531.

ข้อกำหนดอันยุติธรรมของศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชาติและสวัสดิการโดยทั่ว ๆ ไป ในสังคมประชาธิปไตย" ซึ่งอธิบายได้ว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคมได้นั้น ต้องมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของคนอื่นหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น

ทั้งนี้ ข้อความในปฏิญญาสากลฯ มิได้มุ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น หากแต่เป็นการรับรองและมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของมวลมนุษยชนทุกคน เพื่อให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข ปฏิญญาสากลฯ ไม่ได้กล่าวถึง แต่เพียงสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีเท่านั้น แต่ยังบัญญัติถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ ของบุคคลที่มีต่อผู้อื่นและประชาคมอีกด้วย

ปฏิญญาสากลฯ ด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับรัฐหรือประเทศต่าง ๆ ในการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน ไว้ดังนี้¹²

(1) การจำกัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำภายใต้กฎหมาย (Restrictions must be 'prescribed by law') กฎหมายดังกล่าว ก็คือ กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับปฏิญญาสากลฯ ด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว

(2) ในสังคมประชาธิปไตย (In a Democratic Society) หากมีความจำเป็น รัฐอาจจะออกข้อบังคับที่แน่นอนมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม การออก ข้อบังคับนั้นต้องไม่เป็นการทำลายตัวระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ความจำเป็น ในสังคมประชาธิปไตย มิได้หมายความว่าความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในสังคมจะถูกต้องเสมอไป โดยต้องให้ความสำคัญกับเสียงของคนส่วนน้อยในสังคมด้วย

(3) พื้นฐานที่สำคัญในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องเป็นไป เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ (National Security) อย่างไรก็ตาม การอ้างความมั่นคงของชาติ เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น จะต้องไม่พืงนำมาใช้เมื่อเกิดความสงบเฉพาะที่ ซึ่งไม่ได้ส่งผลต่อความ สงบเรียบร้อยโดยทั่วไป

(4) การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อป้องกันความสงบเรียบร้อยสาธารณะ (Public Order) หมายถึง การปกป้องรากฐานแห่งการดำเนินงานของสังคมทั้งระบบ มิใช่การป้องกันมิให้ มีการกระทำความผิดธรรมดา ๆ ต่อสันติสุข

¹² D.J. Ravindran, A Resource Book for Human Rights Study Sessions (Bangkok : Asian Forum for Human Rights and Development, n.d.), 67 - 68.

(5) ความปลอดภัยของสาธารณะ (Public Safety) หมายถึง การป้องกันอันตรายเพื่อความปลอดภัยของบุคคลทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นชีวิต หรือร่างกาย หรือเป็นการสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลทั้งหลายอย่างร้ายแรง

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมย่อมมีข้อจำกัดภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขเช่นเดียวกันกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาดังกล่าว

สำหรับสิทธิเสรีภาพในเรื่องการชุมนุมนั้น หากพิจารณาข้อความในคำปรารภและกติกาในข้อต่าง ๆ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 แล้ว จะเห็นว่าปฏิญญาสากลได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ใน ข้อ 20 (1) ว่า บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม และการสมาคมโดยสงบ นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลยังได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมด้วย อาทิ บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และในถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตดินแดนของแต่ละรัฐ (ข้อ 13 (1)) บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก (ข้อ 19) โดยปฏิญญาฯ ได้เน้นการมีสิทธิในเสรีภาพไว้ และได้ย้ำว่า ไม่ให้สิทธิใด ๆ แก่รัฐหมุ่คน หรือบุคคลใด ๆ มุ่งทำลายสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ (ข้อ 2, 28 และ 30) ดังนั้น สิทธิในเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่จำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐไม่ควรสอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเหล่านี้ กล่าวคือ หากการกระทำนั้นไม่ได้เป็นการกระทบสิทธิของบุคคลอื่น รัฐย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของบุคคลนั้นได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1966 ได้มีการทำความตกลงเรียกว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) และประเทศไทยได้ยื่นเข้าเป็นภาคีกติกาฯ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539¹³ ซึ่งในข้อ 21 กำหนดว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรองการจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของไทยกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่า แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในกฎหมายไทยเท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

¹³ พรชัย ด่านวิวัฒน์, "ประเทศไทยกับการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509," ใน สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย, วิชัย ศรีรัตน์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), หน้า 38.

ฉบับปัจจุบัน (มาตรา 44) ได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมไว้อย่างชัดเจน โดยมีเจตนารมณ์สอดคล้องต้องกันกับแนวคิดและหลักการของปฏิญญาสากลฯ และกติกาฯ ในทำนองเดียวกัน

2.1.3 ความหมายและความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ

“รัฐธรรมนูญ” เป็นคำที่มีผู้ให้ทัศนะไว้หลากหลาย¹⁴ ได้แก่

(1) ในทัศนะของอริสโตเติล นักปรัชญาการเมือง ให้ความหมายว่า รัฐธรรมนูญ คือการจัดองค์กรบริหารของรัฐ และกำหนดไว้เฉพาะเจาะจงว่า องค์กรใดเป็นองค์กรทางการปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยเรื่องของ อำนาจ สถาบัน และความสัมพันธ์ทางอำนาจ โดยนัยนี้จะถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบร่วม ของระบบการเมืองการปกครอง อันเป็นเป้าหมายที่ใช้อธิบายเหตุผลของการจัดระเบียบในสังคม การเมืองของมนุษย์

(2) ในทัศนะของลัทธกรัฐธรรมนูญ กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญ คือระบบที่จำกัดหรือ เหนี่ยวรั้งอำนาจการปกครองและพิทักษ์สิทธิของผู้ได้ปกครอง โดยการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง ออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าอำนาจ การปกครองจะถูกจำกัดขอบเขต และสิทธิของราษฎรจะคุ้มครองด้วยหลักกฎหมาย โดยนัยนี้ จะถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในประชาคมการเมือง ให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขภายใต้กฎเกณฑ์กติกา

(3) ในทัศนะของกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ประเทศ โดยนัยนี้ต้องการให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เป็น แม่บทของกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ในทางการเมืองการปกครอง โดยผ่านตัวบุคคล สถาบัน และองค์กร การเมืองต่าง ๆ

จากทัศนะต่าง ๆ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกรอบหรือกติกาของรัฐ ในการกำหนด องค์กรผู้ใช้อำนาจปกครอง และขอบเขตการใช้อำนาจปกครอง

ทั้งนี้ คำว่า รัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งแต่เดิมหมายถึงเฉพาะ กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารประเทศ ในลักษณะที่เป็นกฎหมาย ต่อมาในตอนปลายศตวรรษที่ 18 ได้มีขบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจเกิดขึ้นในยุโรป โดยสหรัฐอเมริกา ประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ และการปฏิวัติของฝรั่งเศส ที่ต้องการกำหนดขอบเขตอำนาจของ

¹⁴ “รัฐธรรมนูญกับความมั่นคงของชาติ,” *จุลสารสถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์* : 6 – 7.

ผู้ปกครองประเทศ ให้ชัดเจนและมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงครอบคลุมไปถึงการจัดระเบียบแห่งอำนาจภายในรัฐในลักษณะที่เป็นเสรี ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ชนโดยทั่วไปด้วย ในยุคนี้ รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁵

ในศตวรรษที่ 19 คำว่ารัฐธรรมนูญก็ยังคงมีความหมายเช่นเดียวกับศตวรรษที่ 18 เนื่องจากมีการยอมรับกันว่าการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญเป็นระบอบที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ และในปัจจุบันพบว่า ประเทศทั้งหลายในโลกส่วนมากต่างก็มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ¹⁶

ชาวอังกฤษ นับเป็นผู้ที่ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีกฎเกณฑ์ที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรติดต่อกันเป็นลำดับ อาทิ Habeas Corpus Act (1679) เป็นหลักกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า บุคคลจะถูกจับกุมคุมขังโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และโดยวิธีการที่ผิดต่อกฎหมายไม่ได้ Bill of Rights (1689) และ Act of Settlement (1701) เป็นการให้หลักประกันสิทธิแก่รัฐสภา โดยจำกัดอำนาจกษัตริย์ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การปกครองจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่มีขอบเขตจำกัด มีการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง¹⁷ รวมไปถึงการแพร่หลายของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอันเนื่องมาจากการอภิวัฒน์ในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยอาศัยแนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคม ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน และหลักการให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในรัฐธรรมนูญ เป็นหลัก

สำหรับในประเทศไทยได้มีผู้ให้คำนิยามคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ไว้หลายความหมาย ดังนี้

¹⁵ สุภาพ ปรินญูเสวี. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป และวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย. (กรุงเทพมหานคร : เทพเนรมิตร), หน้า 1 – 2.

¹⁶ รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข, “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 26 – 27.

¹⁷ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 14 – 15.

ไพโรจน์ ชัยนาม¹⁸ ได้ให้ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กล่าวกำหนดหรือวางระเบียบ "สถาบันการเมือง" (Institutions politiques) ของรัฐ"

ประยูร กาญจนดุล¹⁹ ได้อธิบายไว้ว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมืองโดยกำหนดโครงสร้างของรัฐระบอบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตยและการดำเนินงานสูงสุดของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตย"

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ²⁰ ได้อธิบายไว้ว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดการจัดอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐ"

โดยสรุป กฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐกับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้ไว้ด้วย แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งผู้ปกครองจะละเมิดมิได้เท่านั้น แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอีกด้วย ทั้งนี้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรจึงถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุด ซึ่งองค์กรของรัฐต่าง ๆ ทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กร ผู้ใช้อำนาจตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นหลักในการตรากฎหมายอื่นซึ่งกฎหมายใดจะมีบทบัญญัติขัดต่อหลักการในรัฐธรรมนูญมิได้ หากขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมถือว่าเป็นโมฆะ²¹ กฎหมายที่ว่านั้นก็ใช้บังคับไม่ได้

¹⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 : ความนำทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 66.

¹⁹ ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 6 - 7.

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 13 - 15.

²¹ สุภาพ ปริบุญเสวี. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป และวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย. หน้า 2 - 3.

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ รับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ (absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ หรืออย่างสัมพัทธ์ (relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ ในภายหลังได้ มีเฉพาะแต่สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมสำนึกหรือในทางความคิดเท่านั้น ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่ราษฎรอย่างสัมบูรณ์ อาทิ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น แต่สำหรับสิทธิและเสรีภาพในการกระทำแล้ว รัฐธรรมนูญหาได้บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ไม่ เนื่องจากการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีระเบียบวินัย แต่แต่ละคนจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นหรือของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวม (general interest) หรือประโยชน์มหาชน (public interest) ไม่ได้ เช่น แต่ละคนจะใช้เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ฯลฯ กล่าวถ้อยคำ เขียน พิมพ์หรือโฆษณาข้อความใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการลบลู่เกียรติยศหรือชื่อเสียงของผู้อื่น หรือทำลายความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่ได้ ความจริงข้อนี้ทำให้ต้องยอมรับว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง มีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรแต่ละคน โดยการบังคับให้แต่ละคนกระทำการบางอย่าง หรือห้ามมิให้แต่ละคนกระทำการบางอย่างได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

2.1.4 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยที่บุคคลทุกคนและชนทุกชั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองและกฎหมายที่กำหนดขึ้นไว้ก็ต้องชอบด้วยทำนองคลองธรรม จึงจะถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือหลักนิติรัฐเป็นหลักการแห่งกฎหมายที่ยอมรับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ รัฐต้องให้การดูแลและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปวงชน ปลอดภัยจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ทั้งนี้ ภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำใดอันเป็นการรุกรานสิทธิของประชาชน จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐและหน่วยงานกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยไม่สมัครใจได้ การที่กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์ได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐ

หรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย²²

อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิติรัฐนั้น ไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้ต้องอยู่ภายใต้ระบบนิติรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐ เช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย²³ กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่เป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมาย และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมาประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการก็มีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ถูกกระทบได้รับการเยียวยา องค์กรตุลาการจึงต้องไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรม แต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ย่อมต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะนิติรัฐจะไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง²⁴

หลักนิติรัฐแสดงให้เห็นถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงระบอบ

²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 10 - 11.

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1). Public Law Net : เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 29 กรกฎาคม 2545.

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. Public Law Net : เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 29 ตุลาคม 2544.

การปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อค้ำประกัน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นประการสำคัญ

นอกจากนี้ ประเทศที่จะเป็นนิติรัฐโดยสมบูรณ์ได้นั้น นอกจากจะต้องมี หลักประกันที่ดีในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพด้วย เพราะมีเช่นนั้น แล้วหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะเป็นเพียงนามธรรมหรือเป็นเพียงตัวหนังสือ ในกฎหมายเท่านั้น²⁵

ประเทศไทยซึ่งเป็นที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่รัฐตราขึ้นหรือ เรียกว่านิติรัฐ กรอบหรือกติกาของรัฐจึงได้ถูกกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สิทธิและ เสรีภาพหลักของประชาชน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ก็ได้รับการรับรองไว้ ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์หนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการออกคำสั่งจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

2.1.5 สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ เริ่มมีขึ้นและมีการรับรองอย่างเป็นทางการ เมื่อปลายศตวรรษที่ 18 โดยรัฐธรรมนูญถือเป็นหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²⁶

ในประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็น ประมวลกฎหมาย แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่อิงจารีตประเพณี ซึ่งหมายถึงหลักการปกครองต่าง ๆ มิได้ อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยกระจายอยู่ตามกฎหมายและคำพิพากษาต่าง ๆ รวมทั้ง ธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี แต่เดิมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชาวอังกฤษจึงมิได้มีการรับรองและคุ้มครองไว้ในตัวบทกฎหมายใด ๆ เป็นที่แน่นอน สิทธิต่าง ๆ

²⁵ โภคิน พลกุล. นิติรัฐกับประชาธิปไตย. Public Law Net : เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 17 พฤศจิกายน 2546.

²⁶ สุภาพ ปริบุญเสวี. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป และวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญ ของไทย. หน้า 1 – 2.

ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในร่างกาย สิทธิในการพูดและพิมพ์โฆษณา สิทธิที่จะเข้าไปเป็นสมาชิก ชุมชนหรือสมาคมต่าง ๆ เป็นสิทธิอันเกิดจากประวัติศาสตร์ที่ประชาชนชาวอังกฤษต่อสู้เพื่อให้ได้มาและประชาชนก็รักษาสีสิทธิเหล่านั้นเอาไว้²⁷ แต่ในระยะหลังได้เกิดมีความเห็นเพิ่มมากขึ้นว่า รัฐบาลโดยอาศัยหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลได้ออกกฎหมายหรือกระทำการอันถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น การเรียกร้องให้มีกฎหมายสิทธิมนุษยชนจึงมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่ง ในปลายปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลอังกฤษ (รัฐบาลเบลอร์) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act) ซึ่งรัฐสภาอังกฤษได้ให้ความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2000 พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนนี้อาจได้มาซึ่งฐานะพิเศษเชิงรัฐธรรมนูญ แต่รัฐสภาอังกฤษสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติม (หรือแม้แต่ยกเลิก) พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนนี้เมื่อใดก็ได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไป²⁸

สำหรับเสรีภาพเกี่ยวกับการชุมนุมในประเทศอังกฤษนั้น พลเมืองอังกฤษไม่ได้มีเสรีภาพในการประชุมหรือชุมนุมอย่างไม่มีขอบเขต การชุมนุมหรือเดินขบวนมีกฎหมายห้ามกระทำในการที่เป็นการขัดขวางทางเดินรถหรือรบกวนความสงบสาธารณะ หรือละเมิดพื้นที่ส่วนบุคคล มีการห้ามเดินขบวนในระยะหนึ่งไมล์จากรัฐสภาขณะที่กำลังประชุมอยู่ ตำรวจมีอำนาจที่จะเปลี่ยนเส้นทางเดินขบวน หากเห็นว่าอาจทำให้เกิดความไม่สงบ ซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติ Public Order Act, 1936 ซึ่งตราขึ้นเมื่อครั้งมีความไม่สงบอันเกิดจากการเดินขบวนและการชุมนุมของสหภาพฟาสซิสต์หรือขบวนการ²⁹

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์ที่เก่าแก่ที่สุดในโลก และเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งประเทศไทยด้วย การที่รัฐธรรมนูญมีอายุยืนยาวกว่า 200 ปีนั้น เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีความชัดเจน ไม่สลับซับซ้อน สามารถปรับใช้ได้ทุกยุคทุกสมัย โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) ได้ แทนการร่างใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์

²⁷ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ (พระนคร : เจริญผลการพิมพ์, 2503), หน้า 137.

²⁸ Brazier, R., Constitutional Reform : Reshaping the British Political System (Oxford : Oxford University Press, 1998X, p.151, อ้างถึงใน ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยในแบบรัฐสภาในอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 66.

²⁹ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยในแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 143.

และทันสมัยอยู่เสมอ³⁰ อีกทั้ง รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างมาก

จาก "คำประกาศอิสรภาพของอเมริกัน" (American Declaration of independence) ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ได้นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา การจัดทำรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นมิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เลย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1791 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (Amendment) เกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่เรียกกันว่า Bill of Rights จำนวน 10 บท โดยมีการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1791

โดยบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 1 บัญญัติว่า รัฐสภาจะตรากฎหมายสถาปนาศาสนาไม่ได้ หรือจะตรากฎหมายห้ามปฏิบัติศาสนกิจก็ได้ หรือจะตัดทอนเสรีภาพในการพูด การตีพิมพ์ หรือการที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบและการร้องทุกข์ต่อรัฐบาลเพื่อขจัดความทุกข์ร้อนของประชาชนไม่ได้

สำหรับบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 1 นี้เป็นการประกันเสรีภาพ 4 ประการ คือ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการพูดและการพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และเสรีภาพในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์

เสรีภาพในการพูดและการพิมพ์นั้นต้องมีขอบเขตไม่ไปก้าวก่ายผู้อื่น นอกจากเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม หากเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมถึงแม้ว่าจะเป็นความจริง ก็มิได้รับการคุ้มครอง

นอกจากนี้ การแสดงออกทางสัญลักษณ์ เช่น การเผาธงชาติสหรัฐ ก็ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 1 นี้ด้วย ตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐ ในคดี Texas v. Johnson (1989) ให้สามารถกระทำได้³¹

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ การรับรองสิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบ เป็นการรับรองถึงสิทธิในการแสดงออกในทางการเมืองร่วมกันของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเห็นความสำคัญของความความคิดเห็น

³⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2539), หน้า 31 – 32.

³¹ โกวิท วงศ์สุวรรณ, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา (จังหวัดนครปฐม : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544), หน้า 75 - 77.

ที่หลากหลาย และการแสดงออกได้โดยสงบนั้นเป็นการลดความกดดันที่ถูกเก็บกดไม่ทำให้เกิดการจลาจล เป็นต้น

รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้ความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุมโดยสงบของประชาชนด้วย เพราะว่ามีประชาชนกลุ่มอื่นเกลียดชังการแสดงออกของกลุ่มแรก เช่น กรณีที่คนอเมริกันผิวดำเดินขบวนคัดค้านการแบ่งแยกผิวโดยสงบ แต่ถูกพวกอเมริกันผิวขาวเข้าไปทำร้ายร่างกาย เป็นต้น และหลักการที่สำคัญของการชุมนุมโดยสงบนั้นต้องไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนคนอื่น

ประเทศไทย รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์ มาเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็นระเบียบกฎหมายในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย (ฉบับชั่วคราว) ได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 16 ฉบับ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับพุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการของประชาชนทั้งประเทศมากที่สุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับที่ผ่านมาส่วนใหญ่ร่างโดยคณะปฏิวัติที่เป็นผู้ยึดอำนาจ รัฐธรรมนูญที่ออกมาจึงมีลักษณะที่ทำให้ดูเหมือนเป็นประชาธิปไตย แต่ที่จริงไม่เป็น เป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพที่แท้จริง และเปิดโอกาสให้กลุ่มของคณะปฏิวัติยังคงสืบเนื่องอำนาจต่อมาได้อีก³² ทำให้บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ นอกจากจะไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนแล้ว ยังไม่ได้เกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอีกด้วย สิ่งนี้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของไทยจำนวนมากไม่ได้บัญญัติรับรองหรือให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเลย แต่กลับมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไทยในอดีตได้ระบุสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยมาก และยังเปิดช่องให้รัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดขอบเขตของเสรีภาพได้ตามความพอใจ และให้โอกาสฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับมาจำกัดการใช้สิทธิได้อีกโดยอำนาจของกฎหมายที่ออกไว้อย่างหลวม ๆ เช่น สิทธิในการพูด การชุมนุม การโฆษณา การพิมพ์เผยแพร่ จนประชาชนไม่อาจใช้สิทธิเหล่านั้น ได้จริง³³

³² อมร รัชชาติย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 1 - 3.

³³ อมร รัชชาติย์, ประชาธิปไตยยุคคนลึกลับ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 62 - 64.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเกิดจากการเรียกร้องของประชาชน ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไว้ อย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเป็นการนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ และสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ อันทำให้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับความคุ้มครองในกรณีที่สิทธิเสรีภาพถูกละเมิดโดยการเยียวยาจากองค์กรรัฐได้ จึงถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมากที่สุด นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับในอดีตมักจะมีข้อความทำนองว่า สิทธิเสรีภาพจะถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ารัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไรก็ได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีข้อจำกัดเป็นเงื่อนไขให้ออกกฎหมายอื่นได้น้อยลงเพื่อให้รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้อย่างแท้จริง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไว้ในหลายมาตราด้วยกัน ดังเช่น

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 4 ประกอบมาตรา 26 และมาตรา 27 แล้ว จะเห็นว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ โดยการออกกฎหมายมาจำกัดนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิเสรีภาพเป็นสำคัญ

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีหรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บทบัญญัติในมาตรา 28 เป็นการยืนยันว่า สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ผู้ทรงสิทธิสามารถหยิบยกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญขึ้นอ้างได้โดยตรง

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 29 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะมีอยู่โดยสภาพ เว้นแต่ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจำกัดไว้จึงจะไม่มี และกฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรวมทั้งอำนาจของตำรวจต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย หากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำใดที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะต้องดูว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือไม่ หากให้อำนาจไว้ก็สามารถทำได้ แต่หากไม่ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถทำได้ โดยเฉพาะในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกมาก่อนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกาศใช้นั้น จะต้องพิจารณาว่าขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจนำมาใช้ปฏิบัติได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักเป็นต้นตั้ง ส่วนการใช้อำนาจของรัฐที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นเพียงข้อยกเว้น

อนึ่ง การจำกัดสิทธิพื้นฐานตามเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้ นั้น จะทำเป็นคำสั่งเฉพาะกรณีเฉพาะบุคคลไม่ได้ ต้องตราเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่มีอำนาจเป็นกฎหมาย รัฐจึงจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้นจำกัดสิทธิพื้นฐานของประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม การที่แต่ละคนมีสิทธิเสรีภาพ การใช้สิทธิเสรีภาพของแต่ละคน ย่อมไม่อาจไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และสังคมซึ่งเป็นศูนย์รวมของทุกคนได้ หากคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นหรือไปละเมิดสังคม อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจคุ้มครองบุคคลอื่นและคุ้มครองสังคมจะต้องมีบทบาทเข้ามาทำให้การละเมิดนั้นหยุดลงและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”³⁴ ซึ่งคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ(Freedom of peaceful assembly) หมายความว่า สิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการจัดชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยสงบ หรือเรียกร้องแสดงความคิดเห็น เพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของตน โดยการชุมนุมจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง แต่เสรีภาพในการชุมนุมอาจถูกจำกัดได้ โดยบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในสภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก³⁵

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบและการเดินขบวนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการชุมนุม คือ ห้ามเดินขบวนกีดขวางการจราจร ห้ามกระทำการใด ๆ บนทางเท้าหรือท้องถนน ที่เป็นการขัดขวางผู้อื่นในการสัญจรไปมาโดยไม่มีเหตุอันควร และเมื่อมีการเดินขบวนจะต้องขออนุญาตใช้เส้นทางต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจพนักงานจราจรเสียก่อน จึงจะเป็นการเดินขบวนโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบทบัญญัติในมาตรา 114 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

³⁴ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

³⁵ วินิจ เจริญชัยยง, “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบจะต้องเป็นการชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวน โดยไม่กีดขวางการจราจรและมีการขออนุญาตใช้เส้นทางต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรแล้ว จึงเป็นการชุมนุมโดยถูกกฎหมาย

2. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ในการชุมนุมหรือการเดินขบวน ส่วนใหญ่มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียง เพื่อแสดงเจตจำนง และจุดมุ่งหมายของการชุมนุมหรือการเดินขบวน ซึ่งการใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะทำการใช้เครื่องขยายเสียงได้ โดยใบอนุญาต จะกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะใช้เครื่องขยายเสียง และหากใช้เสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญ มากเกินไปก็อาจสั่งให้ลดความดังของการใช้เครื่องขยายเสียงลงได้ ซึ่งหากไม่มีการขออนุญาตก็จะ มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

3. พระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน สามารถเข้ามาจัดการหรือระงับเหตุการณ์ชุมนุมสาธารณะ หรือการเดินขบวนที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือความปั่นป่วนในบ้านเมือง แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยมี การนำกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้³⁶

4. ประมวลกฎหมายอาญา การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน อาจจะทำให้เกิดความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ถ้ามีพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด เช่น

4.1 ความผิดฐานบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ กล่าวคือ การก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยในบ้านเมือง (มาตรา 116) ซึ่งเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ

คำว่า “กระด้างกระเดื่อง” ตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ไม่อ่อนน้อม ไม่ภักดี ในที่นี้ การก่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่อง จึงหมายความว่ากระทำการที่มีลักษณะไม่อ่อนน้อมต่อรัฐหรือกฎหมาย ของรัฐ

4.2 ความผิดฐานยุยงให้ร่วมกันหยุดงาน ในกรณีประท้วงเรื่องข้อพิพาทแรงงาน อาจมีการยุยงให้เกิดการหยุดงานไม่ทำงานของกลุ่มแรงงาน จนทำให้กระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ (มาตรา 117)

³⁶ พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, “เสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบ,” จดหมายเหตุวารสารรัฐธรรมนูญ 2, (กันยายน – ตุลาคม 2542) : 2 – 3.

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานในกรณีต่าง ๆ อาทิ เมื่อยังไม่มีกรแจ้งข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่าย หรือกรณีที่ฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงได้ปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว ดังนั้น หากมีการแจ้งข้อเรียกร้องแก่อีกฝ่าย เช่น ฝ่ายลูกจ้างได้แจ้งข้อเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างหรือสวัสดิการต่าง ๆ จากนายจ้างแล้ว ฝ่ายนายจ้างไม่รับฟังหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ฝ่ายลูกจ้างก็มีสิทธินัดหยุดงานได้

4.3 ความผิดฐานต่อสู้อหรือขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามหน้าที่ เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนประท้วงจะมีเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามาควบคุมการดำเนินการของกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งหากผู้ชุมนุมเกิดความไม่พอใจ อาจต่อสู้อหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้ (มาตรา 138)

4.4 ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน ซึ่งได้กระทำตามหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนประท้วงจะมีเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามาดูแลความสงบเรียบร้อย จึงอาจมีการพุดจาดูหมิ่นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ (มาตรา 136) โดยกฎหมายได้กำหนดโทษไว้หนักกว่าดูหมิ่นบุคคลธรรมดา (มาตรา 393) อันเป็นความผิดลหุโทษ (ความผิดที่ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ) เพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่

4.5 ความผิดฐานมั่วสุม กล่าวคือ การรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเหตุว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง และถ้าเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแล้วไม่เลิก ย่อมถือว่ามีผิดตามกฎหมายนี้ (มาตรา 215 และมาตรา 216)

4.6 ความผิดฐานก่ออันตรายแก่สัญญาณจรรยาจรทางบก การเดินเรือ หรือการเดินอากาศ ในการชุมนุมที่ก่อการจลาจลและมีการทำลายสัญญาณจรรยาจรก็จะถือว่า มีความผิดตามกฎหมายนี้ (มาตรา 231)

4.7 ความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยใส่ความต่อบุคคลอื่น หรือโดยการทำเอกสาร โปสเตอร์ และสิ่งอื่น ๆ ที่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น (มาตรา 326 และมาตรา 328)

4.8 กรณีความผิดฐานกีดขวางทางสาธารณะอันเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยและความสะดวกของประชาชนในการจราจร (มาตรา 385) ซึ่งจากนิยามคำว่า "ทางสาธารณะ" หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำ สำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดิน สำหรับประชาชนโดยสารด้วย

4.9 กรณีความผิดฐานบุกรุก กล่าวคือ การเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการครองครองของสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข ซึ่งเขาไม่ยินยอมให้เข้าไป เช่น การบุกรุกเข้าทำเนียบรัฐบาล เป็นต้น (มาตรา 362)

5. กฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

จากตัวบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าประเทศไทยได้ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องกระทำโดยอำนาจของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัดเท่านั้น

หากพิจารณาเปรียบเทียบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ ประชาชนสามารถเดินขบวนได้ทุกเมื่อ ทุกวัน เวลา ทุกสถานที่ แต่การชุมนุมนั้นต้องไม่เกิดความวุ่นวายหรือความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง สำหรับประเทศอังกฤษ มีข้อจำกัดบางประการที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยคือ ห้ามชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเข้าใกล้สถานที่สำคัญ เช่น พระราชวัง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ห้ามการเดินขบวนหรือชุมนุมสาธารณะกีดขวางการจราจร และห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนพกพาอาวุธ หรือสิ่งของที่将会ใช้เป็นอาวุธในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน³⁷ เป็นต้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม

2.2.1 ความหมายของคำว่า "สิทธิ" "เสรีภาพ" และ "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ"

2.2.1.1 ความหมายของคำว่า "สิทธิ" (Rights)

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิ" (rights) คือ อำนาจในการกระทำใดๆ ภายใต้กฎหมาย³⁸

สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิ" (rights) คือ ความชอบธรรม ที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น³⁹

³⁷ วินิจ เจริญชัยยง, "กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ, หน้า 199.

³⁸ Black's Law Dictionary. Sixth Edition (West Publishing Co., 1990), p.1324.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิ" คือ อำนาจที่กฎหมาย รับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น⁴⁰

หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิ" คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้⁴¹

วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายว่า "สิทธิ" หมายถึง อำนาจหรือโอกาสที่มีการคุ้มครองว่าถ้าทำไปแล้วไม่ผิด และมีทางเลือกว่าจะทำหรือไม่ทำก็ได้⁴²

โดยสรุป ความหมายของคำว่า "สิทธิ" หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองรับรองแก่บุคคล

2.2.1.2 ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom or liberty)

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom) คือ ความอิสระที่จะกระทำการใด ๆ ได้⁴³

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า "เสรีภาพ" คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำการและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ⁴⁴

หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" คือ อำนาจของบุคคลในการที่จะกำหนดตัวเอง (self-determination) ในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ⁴⁵

³⁹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร, 2546), หน้า 119.

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 16.

⁴¹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2540), หน้า 193.

⁴² วิษณุ เครืองาม, สุสิทธิมนุษยชน : สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. วิมลศิริ ชำนาญเวช และ วิจิต มั่นตาภรณ์ บรรณาธิการ, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 38.

⁴³ Black's Law Dictionary, Sixth Edition (West Publishing Co., 1990).

⁴⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 17.

⁴⁵ หยุด แสงอุทัย, หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.

วิชญ์ เครื่องงาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ความอิสระที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ⁴⁶

อมร รักษาสัตย์ ได้อธิบายว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ความเป็นอิสระที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตราบที่ไม่ไปละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น⁴⁷

โดยสรุป ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถที่บุคคลจะกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ได้โดยอิสระ

2.2.1.3 ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” (freedom of peaceful assembly)

Black’s Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบ” (right of assembly) คือ สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบ และยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล⁴⁸

ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” คือ การเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใด ๆ การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ที่ผิดกฎหมาย⁴⁹

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” (meeting) คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง⁵⁰

⁴⁶ วิชาญ เครื่องงาม, สู่สิทธิมนุษยชน : สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 39.

⁴⁷ อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยยุคคนเล็กกัย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2537).

⁴⁸ Black’s Law Dictionary, Sixth Edition (West Publishing Co., 1990).

⁴⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 461.

⁵⁰ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ, หน้า 54.

วิชฌู เครื่องงาม ได้อธิบายว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” (freedom of assembly) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ⁵¹

โดยสรุป ความหมายของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” (freedom of peaceful assembly) หมายถึง ความเป็นอิสระในการชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ

หากเทียบเคียงกับแนวคำพิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม โดยศาลสูงสุดได้อธิบายไว้ในคดีหนึ่งว่า “สิทธิในการชุมนุมและการร้องทุกข์เป็นรากฐานของระบบการปกครองของสหรัฐ ความคิดในการปกครองโดยมีรูปเป็นสาธารณรัฐนั้น หมายถึงสิทธิของพลเมืองที่จะพบกันอย่างสงบเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจการสาธารณะและที่จะร้องทุกข์เพื่อให้มีการแก้ไขความทุกข์ร้อน” (United States v. Cruikshank, 92, US, 542, (1876))⁵² สำหรับประเทศไทยยังไม่มีคำพิพากษาฎีกาและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ แต่จะเห็นว่า นักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของเสรีภาพในการชุมนุมเป็นไปในทางเดียวกันกับคำพิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา แม้จะมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันก็ตาม

ข้อสังเกต คำว่า “ม็อบ” (mob) หมายถึง การชุมนุมโดยผิดกฎหมาย การก่อจลาจล การก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง การทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁵³ ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ในปัจจุบันสื่อมวลชนได้เรียกเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ว่าเป็น “ม็อบ” จึงก่อให้เกิดความสับสน เพราะม็อบต้องเป็นการชุมนุมที่ไม่สุจริต ก่อให้เกิดการจลาจล ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงควรใช้ความระมัดระวังในการใช้คำสองคำนี้ เพราะการใช้คำผิดก่อให้เกิดความหมายที่แตกต่างกันอย่างยิ่ง

คำว่า “ไม่สุจริต” ในที่นี้ อาจเทียบได้กับคำว่า “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า เป็นการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

⁵¹ วิชาญ เครื่องงาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น,” *วารสารนิติธรรมศาสตร์*, 2524.

⁵² กุลพล พลวัน, “ใช้เสรีภาพในการชุมนุมให้ถูกทาง,” *มติชน* (18 กุมภาพันธ์ 2546) : 6.

⁵³ “Mob and Riot” *American Jurisprudence*, Second Edition. (New York : The Lawyers Co-operative publishing Co., 1984) 54 : 499. อ้างใน. วิวินิจฉัย เจริญชัยยง, หน้า 10.

สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการตีความว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการสุจริตหรือไม่ เป็นการจลาจล หรือก่อความวุ่นวายหรือยัง สิ่งนี้ย่อมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของตำรวจเป็นอย่างมาก

ดังเช่น เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่มีกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ได้ออกมา เคลื่อนไหวคัดค้านการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมี พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นแกนนำอดอาหารประท้วง เพื่อให้พลเอกสุจินดา ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ประชาชนได้มารวมตัวกันบริเวณถนนราชดำเนินเกือบ 2000 คน จนเกิดการปะทะกัน ระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนหนึ่งและบาดเจ็บนับสิบราย และในวันถัดมา กองทหารติดอาวุธได้บุกเข้าสลายม็อบและจับ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งต่อมาได้ถูกปล่อยตัว พร้อมทั้งรัฐบาลได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ชุมนุม⁵⁴

จากภาวะทางการเมืองของประเทศไทยในเหตุการณ์การชุมนุมเมื่อวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม 2535 ที่ผ่านมา กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงได้เสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ เช่น การเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก การเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเรียกร้อง สิทธิที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมาย เหตุการณ์ดังกล่าว จึงเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงการละเมิด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแสดงให้เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตำรวจประสบปัญหาอย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” จะต้องอาศัยเสรีภาพอื่น ๆ ประกอบกันเป็นพื้นฐานด้วย ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการพิมพ์ จึงจะก่อให้เกิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้⁵⁵

(1) เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมโดยสงบจึงเป็นการแสดงออกของกลุ่มบุคคลที่มาชุมนุมร่วมกัน

(2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจเห็นด้วย สนับสนุน หรือคัดค้าน ในการชุมนุมสาธารณะ

⁵⁴ “รวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย: รวม 3 เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย,” วันชัย ดันดิวิทยา พิทักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สารคดี, 2546), หน้า 189 - 200.

⁵⁵ พิมล ธรรมพิทักษ์, “เสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบ,” จดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญ: 3 - 4.

(3) เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) การพูดของบุคคลในที่ต่าง ๆ หรือในที่ชุมนุม เพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูดในเรื่องที่เกี่ยวกับการชุมนุมหรือข้อเรียกร้อง

(4) เสรีภาพในการเดินทาง (freedom of movement) การชุมนุมโดยมีการเคลื่อนย้ายเดินทาง ซึ่งรูปแบบหนึ่งของการชุมนุมสาธารณะ ก็คือ การเดินขบวน

(5) เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of the press) ได้แก่ การพิมพ์ การเขียน ป้ายโฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อเรียกร้องเรื่องต่าง ๆ หรือให้สาธารณชนได้รับทราบข้อเรียกร้องต่าง ๆ ในการชุมนุม อาจรวมถึงเหตุผลที่มาชุมนุมหรือเดินขบวน

(6) สิทธิในการเลือกตั้ง (right to vote) ได้แก่ การชุมนุมโดยสงบเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

2.2.2 ประเภทของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

การชุมนุมสาธารณะ (public meeting) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นเรียกร้องบางสิ่งบางอย่างต่อรัฐบาลของกลุ่มผู้ชุมนุมโดยสงบ ซึ่งการชุมนุมสาธารณะมี 2 รูปแบบ⁵⁶ คือ

(1) การชุมนุมอยู่กับที่ (assembly) คือ การที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐ โดยมาชุมนุมกันในที่สาธารณะ ในสวนสาธารณะ โดยเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม

(2) การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชนที่เดินไปตามทางสาธารณะเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ต่อรัฐ โดยมีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมเดินขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ

การชุมนุมหรือการเดินขบวนถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเป็นการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย หรือกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ตามความต้องการของประชาชนผู้ชุมนุม ซึ่งการชุมนุมหรือการเดินขบวนนี้ไม่จำเป็นต้องทำไปเพื่อต่อต้านคัดค้านนโยบายการกระทำของรัฐเท่านั้น อาจเป็นการสนับสนุนนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลก็ได้

⁵⁶ วิจิตร เจริญชัยยง, “กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ, หน้า 11 - 12.

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะนี้ ในขั้นเริ่มต้นอาจยังเป็นการชุมนุมโดยสงบ และมีกฎหมายให้อำนาจ เช่น การนัดหยุดงาน แต่หากรัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขเหตุการณ์ได้ เหตุการณ์อาจยืดเยื้อลุกลามจนเกิดความไม่สงบในสังคม และมีการใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกาย และทรัพย์สินซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การชุมนุมดังกล่าวจึงไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะ อีกต่อไป

ในปัจจุบัน ได้ปรากฏขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้น รูปแบบของการเคลื่อนไหวที่สำคัญประการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้อย่างสม่ำเสมอ และกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่แพร่หลายในการเคลื่อนไหวก็คือ การดื้อแพ่งของประชาชน (civil disobedience) กล่าวโดยรวม การดื้อแพ่งของประชาชนเป็นรูปแบบในการแสดงความคิดเห็นคัดค้าน หรือประท้วง ต่อกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ⁵⁷

ในการกระทำดังกล่าวบุคคลหรือองค์กรผู้กระทำจะเลือกใช้วิธีการที่อาจเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การกีดขวางทางจราจร การปิดกั้นทางสาธารณะ รวมถึงเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิของปัจเจกชนอื่น ๆ อันทำให้การใช้สิทธิของบุคคลอื่นไม่อาจกระทำได้ในภาวะปกติ เช่น การใช้สิทธิในการสัญจร การใช้พื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

รูปแบบการเคลื่อนไหวที่เรียกว่าการดื้อแพ่งของประชาชน หากอาศัยบรรทัดฐานทางกฎหมายเป็นตัวชี้วัดการกระทำ การดื้อแพ่งของประชาชนย่อมจัดว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำที่ต้องไปละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการกระทำผิดต่อกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ

การใช้สิทธิในการดื้อแพ่งของประชาชนอาจมีการละเมิดกฎหมายบ้าง แต่ไม่ใช่การละเมิดเพื่อก่อให้เกิดผลเสียหาย หากเป็นไปเพื่อทำให้แนวนโยบายของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การคัดค้านโครงการก่อสร้างเขื่อนปากมูล เนื่องจากเห็นว่าโครงการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อทั้งทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของผู้คนจำนวนมาก การชุมนุมคัดค้านนโยบายดังกล่าวจึงเป็นการแสดงว่าผู้ชุมนุมเห็นว่าโครงการปราศจากความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ เป็นการชุมนุมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐ แตกต่างไปจากการละเมิดต่อกฎหมายในลักษณะอาชญากรรม

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างการดื้อแพ่งต่อกฎหมายกับการกระทำที่เป็นอาชญากรรมได้ ท่าทีที่จะมีต่อการดื้อแพ่งต่อกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงมิใช่การใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรง หรือการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด

⁵⁷ สมชาย วิชาศิลปกุล, "ดื้อแพ่งต่อกฎหมายมิใช่อาชญากรรม," ผู้จัดการรายวัน (26 กรกฎาคม 2543) : 9.

หากเป็นการจัดการอย่างละมุนละม่อมด้วยความเข้าใจว่า การกระทำเช่นนี้เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ประชาชนสามารถทำได้

2.3 ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะในลักษณะใกล้เคียงกันนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้บ้างแล้วพอสมควร ได้แก่

ปิยวัชร บุญยืน⁵⁸ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทและหน้าที่ของตำรวจสายตรวจกับความไม่สงบทางการเมือง เป็นงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่จริง รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทและปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจสายตรวจ ทั้งในสภาพปกติและในขณะเกิดความไม่สงบทางการเมือง

การศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ในกองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 450 คน โดยนำมาเปรียบเทียบกับปัจจัยพื้นฐาน อันได้แก่ ชั้นยศ อายุ และระดับการศึกษา มาเป็นตัววัดความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่จริงของตำรวจสายตรวจ ในปัญหาความไม่สงบทางการเมือง ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านอายุ มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่มีอายุสูงขึ้น ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการพบเห็นเหตุการณ์ต่าง ๆ ก็มีสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะในขณะปฏิบัติหน้าที่ในปัญหาความไม่สงบทางการเมือง หรือการควบคุมฝูงชน เนื่องจากมีความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี มีความสุขุมรอบคอบมากขึ้น และสามารถควบคุมตนเองในขณะปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี ตรงกันข้ามกับปัจจัยด้านระดับการศึกษาและชั้นยศ ซึ่งจากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่าน ถือว่าการศึกษามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ผลในทางการปฏิบัติจริงแล้วกลับปรากฏว่าไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความแตกต่างไปจากการเรียนรู้อันในชั้นเรียน รวมถึงกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนระดับปฏิบัติการ ซึ่งยังคงเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่ต้องคอยรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่อยู่อีกระดับหนึ่ง

⁵⁸ ปิยวัชร บุญยืน, "บทบาทและหน้าที่ของตำรวจสายตรวจกับความไม่สงบทางการเมือง," วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

ทั้งนี้ ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่จริงของตำรวจสายตรวจ ทั้งในสภาพปกติและในขณะเกิดความไม่สงบทางการเมืองนั้น พบว่า มีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมกับระเบียบแบบแผนที่วางไว้ และผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจสายตรวจ ในปัญหาความไม่สงบทางการเมืองในระดับค่อนข้างสูง

จึงมีประเด็นที่น่าสนใจนำมาศึกษาประกอบงานวิจัย ตรงที่เป็นการนำปัจจัยพื้นฐาน อันได้แก่ ชัยยศ อายุ และระดับการศึกษา มาเป็นตัววัดความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ ทำให้ทราบว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงใด เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิจัยถึงลักษณะความสัมพันธ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

พีรพร บุญลอย⁵⁹ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ตำรวจกับการใช้ความรุนแรงทางการเมือง ซึ่งเป็นงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีต่อการใช้กำลังหรือความรุนแรงทางการเมือง

การศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ใช้ ภูมิหลังของประชากร ซึ่งประกอบด้วย ระดับตำแหน่ง อายุราชการ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในหน่วย อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ และภูมิลำเนาเป็นตัวแปรในการวัดทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ภูมิหลังของประชากรมีอิทธิพลต่อทัศนคติทางการเมือง ทัศนคติต่อการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง และทัศนคติต่อการใช้กำลังบังคับของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

บทบาทหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้ความรุนแรงทางการเมือง จะแตกต่างกันออกไปแล้วแต่ปัจจัยและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งผลการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีต่อการใช้ความรุนแรงทางการเมือง ในทัศนคติส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จากแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นพวกไม่นิยมใช้กำลังหรือความรุนแรง โดยผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อาจเป็นเพราะผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับชั้นประทวน ซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจในการใช้กำลังหรือความรุนแรง

ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจศึกษาประเด็นหนึ่ง ตรงที่เป็นการศึกษาที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อนำมาศึกษาประกอบ

⁵⁹ พีรพร บุญลอย, "ตำรวจกับการใช้ความรุนแรงทางการเมือง," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

งานวิจัยในเชิงเปรียบเทียบให้เห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ เพียงใด

สุทธิสุนทร ช้ายขวัญ⁶⁰ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ผลต่อความสำเร็จในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงของข้าราชการตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล

การศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของข้าราชการตำรวจกองกำกับการและปราบปรามจลาจล จำนวน 407 คน โดยนำมาเปรียบเทียบกับ อายุ การศึกษา อายุราชการ ประสบการณ์ การฝึกอบรม นโยบายของรัฐ ข้าราชการ สื่อมวลชน อุปกรณ์และสวัสดิการ ความมีวินัย การใช้ความรุนแรงในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุม การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาของกลุ่มผู้ชุมนุม พฤติกรรมของกลุ่มผู้ชุมนุม ลักษณะของกลุ่มผู้ชุมนุม และลักษณะของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง รวมไปถึงความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง มาเป็นตัวแปรในการวัดทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจลที่มีผลต่อความสำเร็จในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงทั้งสิ้น

ประเด็นที่น่าสนใจนำมาอ้างอิงประกอบการวิจัย ในส่วนที่เป็นการศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจกองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง และผู้ศึกษาได้นำปัจจัยเชิงสถาบันมาเป็นตัวแปรในการศึกษา โดยไม่ได้จำแนกว่าตัวแปรใดสำคัญกว่ากัน จึงได้นำมาศึกษาในเชิงเปรียบเทียบว่า ปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงใด

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และรัฐธรรมนูญ พบว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ เพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตและไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน

⁶⁰ สุทธิสุนทร ช้ายขวัญ, "ปัจจัยที่ผลต่อความสำเร็จในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงของข้าราชการตำรวจ กองกำกับการป้องกันและปราบปรามจลาจล," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).