

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนเป็นหลักสำคัญที่วิวัฒนาการมาจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล

ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพของประชาชนในภาวะเหตุการณ์บ้านเมืองปกติในประเทศไทยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 14 ว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมี... เสรีภาพในการชุมนุมโดยเปิดเผย" และจากนั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเอาไว้<sup>1</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนในภาวะปกติ มีข้อจำกัดอยู่บ้างในบางกรณี กล่าวคือ

ก. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2495, 2511, 2517, 2521, 2534.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490.

ข. ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมบางประการถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายเฉพาะโดยให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังเช่น ในกรณีชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความสงบของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>3</sup> ซึ่งมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เฉพาะเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในภาวะปกติ การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดเสรีภาพของประชาชนได้นั้น หากฝ่ายปกครองนำข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมาใช้อย่างไม่ถูกต้องต่อการชุมนุมเพื่อให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาของประชาชน ก็อาจก่อให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนขึ้น และอาจรุนแรงจนถึงขั้นใช้กำลังปราบปรามประชาชนดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว คือ เหตุการณ์ 14 ต.ค. 2516, 6 ต.ค. 2519 และ 17-20 พ.ค. 2535

ส่วนเสรีภาพของประชาชนในภาวะเหตุการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ คือเมื่อเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติ รัฐประหาร หรือกบฏขึ้นนั้น เมื่อทำการปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จ ผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารก็จะยกเลิกรัฐธรรมนูญและบัญญัติธรรมนูญการปกครองชั่วคราวขึ้น รวมทั้งออกกฎหมายในรูปของประกาศคณะปฏิวัติหรือธรรมนูญการปกครองชั่วคราวซึ่งไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชน จึงไม่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม และนอกจากนี้ในบางกรณีคณะปฏิวัติรัฐประหารยังมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะของประชาชน จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ถูกต้อง

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2511, 2517, 2521,

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงสมควรที่จะทำการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศไทยขึ้นมาบังคับใช้ทั้งในภาวะปกติและไม่ปกติ เพื่อกำหนดอำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะใช้มาตรการและมีขอบเขตของการใช้อำนาจเพียงใดในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ มีระยะเวลาเท่าใดในการชุมนุม มีองค์กรใดควบคุมฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นโดยคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) หรือโดยรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) หรือโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน อันเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายปกครองในการจำกัดเสรีภาพของประชาชน และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้น อีกทั้งยังเป็นการให้เสรีภาพแก่ประชาชนที่จะแสดงออกในภาวะไม่ปกติอีกด้วย

## 1.2 สมมติฐาน

การชุมนุมอย่างสงบเพื่อแสดงออกหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติมีกฎหมายออกมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ จึงสมควรที่จะทำการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อรองรับเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าว

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
2. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยในภาวะปกติและไม่ปกติ

4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

#### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงความเป็นมาและกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ รวมทั้งข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและตามรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน และนอกจากนี้จะได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เหตุที่ศึกษากฎหมายของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็เพราะเป็นประเทศที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนทั้งในภาวะปกติและไม่ปกติ จึงสมควรนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

#### 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยแบบค้นคว้าเอกสาร โดยมีการค้นคว้าจากตำรากฎหมายของประเทศไทยต่างประเทศ บทความวารสารเอกสารทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิดความเป็นมาของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด รูปแบบ หลักเกณฑ์ ลักษณะวิธีการและข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด สมควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติและไม่ปกติ โดยศึกษาเปรียบเทียบจากกฎหมายต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อกฎหมายในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบซึ่งรัฐควรมีมาตรการที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะที่มุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้
5. ทำให้ทราบถึงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมของประชาชนให้สอดคล้องกันไปในแนวทางเดียวกัน
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางข้อดีข้อเสียของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย