

## วิวัฒนาการเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

### 2.1 ความเบื้องต้น

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้มีวิวัฒนาการมาจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง "สิทธิมนุษยชน" (human right) และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitution) ในเรื่องสิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสรีภาพแก่ประชาชน

ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจกับความหมายของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่ามีอย่างไร มีพื้นฐานเสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร และมีการแบ่งแยกประเภทของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบออกเป็นอย่างไร

#### 2.1.1 ความหมายของคำว่า "สิทธิ" และ "เสรีภาพ" "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ"

##### ก. ความหมายของคำว่า "สิทธิ" (right)

Paton, G.W. นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้อธิบายความหมายของคำว่า "สิทธิ" (right) คือ ความสามารถของบุคคลที่จะทำอะไรได้ตามที่กฎหมายรับรอง<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Paton, Whitecross. A Textbook of Jurisprudence. Fourth Edition (Oxford : Oxford University Press, 1972), p.284

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิ" (right) คือ อำนาจในการกระทำใด ๆ ภายใต้กฎหมาย<sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย<sup>3</sup> และศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม<sup>4</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิ" ไว้ในลักษณะไปในทำนองเดียวกันคือ "สิทธิ" หมายถึง อำนาจที่มีการคุ้มครองโดยกฎหมายว่าถ้าทำไปแล้วไม่ผิด

โดยสรุป ความหมายของคำว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ ที่กฎหมายคุ้มครองรับรองแก่บุคคล

ข. ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom or liberty)

Horace M. Kallen นักปราชญ์ชาวอเมริกัน ได้อธิบายความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom) คือ ความเคลื่อนไหวหรือกระทำการต่าง ๆ ตามใจปรารถนาโดยปราศจากการยับยั้งหรือการจำกัดตัดทอน<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary. Sixth Edition (West Publishing Co., 1990), p.1324.

<sup>3</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 193.

<sup>4</sup> วิษณุ เครืองาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ" สู่สิทธิมนุษยชน : สิทธิหรือหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. โดย วิมลศิริ ชำนาญเวช และวิจิต มั่นตาภรณ์ บรรณาธิการ (คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ, 2535)

<sup>5</sup> Malinoski, Bronislaw. Freedom and Civilization. (Bloomington : Indiana University Press, 1960), p.65.

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom) คือ ความอิสระที่จะทำการใด ๆ ได้<sup>6</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย และศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม<sup>7</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" ไว้ในลักษณะไปในทำนองเดียวกัน คือ "เสรีภาพ" หมายถึง สิ่งที่บุคคลอาจกระทำการได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย บุคคลสามารถจะทำการใด ๆ ได้ตามใจชอบ

โดยสรุป ความหมายของคำว่า เสรีภาพ หมายถึง ความสามารถที่ บุคคลจะกระทำได้โดยอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย

ค. ความหมายของคำว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" (freedom of peaceful assembly)

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบ" (right of assembly) คือ สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบ และ ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล<sup>8</sup>

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบ" คือ การเข้ามารวมอยู่กันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือ ได้เถียงเรื่องใด ๆ การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย<sup>9</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายคำว่า "เสรีภาพในการ ชุมนุมโดยสงบ" (meeting) คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้อง

<sup>6</sup> Ibid, p.664.

<sup>7</sup> อ้างแล้ว.

<sup>8</sup> Ibid, p.115.

<sup>9</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2.

มานบปะ เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิทางการเมืองได้ถูกต้อง<sup>10</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายว่า "เสรีภาพในการชุมนุม" (freedom of assembly) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ<sup>11</sup>

โดยสรุป ความหมายของคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (freedom of peaceful assembly) หมายถึง สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าสิทธิตามกฎหมายธรรมดา เป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

---

<sup>10</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511. (กรุงเทพมหานคร : นำชัยการพิมพ์, 2512), หน้า 54

<sup>11</sup> วิษณุ เครืองาม, "เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น" วารสารนิติธรรมศาสตร์ 11, 4 (2524) : 570-571.

มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งเกี่ยวกับ คำว่า "mob" หรือ "riot" ซึ่งหมายถึง การชุมนุมโดยผิดกฎหมาย การก่อจลาจล การก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง การทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน <sup>12</sup> ซึ่งมีความหมายแตกต่างกับคำว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น ซึ่งปัจจุบันสื่อมวลชนได้เรียก เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่าเป็น "mob" จึงก่อให้เกิดการสับสนเพราะการก่อ "mob" ต้องเป็นการชุมนุมที่ไม่สุจริตก่อให้เกิดการจลาจล ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงควรใช้ความระมัดระวังในการใช้คำทั้งสองคำนี้ เพราะการใช้คำผิดก่อให้เกิดความหมายที่แตกต่างกันอย่างยิ่ง

#### 2.1.2 เสรีภาพอื่นที่เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่น ๆ ประกอบกันเป็นพื้นฐาน คือ

ก. เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมโดยสงบจึงเป็นการแสดงออกของกลุ่มชนที่มาชุมนุมรวมกลุ่มกัน

ข. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร อาจจะเห็นด้วย สนับสนุนหรือคัดค้านในการชุมนุมสาธารณะ

<sup>12</sup> "Mob and Riot" American Jurisprudnce. Second Edition. (New York : The Lawyers Co-operative publishing Co., 1984), 54 : 499.

ค. เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) การพูดของบุคคลในที่ต่าง ๆ หรือในที่ชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้พูด ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ที่จะต้องมีการพูดโฆษณาในที่ชุมนุมสาธารณะ

ง. เสรีภาพในการเดินทาง (freedom of movement) เป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งที่จะเห็นได้ว่า การชุมนุมโดยสงบถ้ามีการเคลื่อนย้ายเดินทางก็จะเป็นอีกแบบหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบคือ การเดินขบวน

จ. เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เป็นส่วนประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเพราะจะมีการพิมพ์การเขียนป้ายโฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อเรียกร้องเรื่องต่าง ๆ ในการชุมนุมโดยสงบ

ฉ. เสรีภาพในการเลือกตั้ง (right to vote) การชุมนุมโดยสงบเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" จะต้องมีส่วนประกอบของเสรีภาพต่าง ๆ รวมกันเป็นพื้นฐาน จึงจะก่อให้เกิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ มิใช่เป็นเสรีภาพเฉพาะแต่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพอื่น ๆ รวมกัน

### 2.1.3 ประเภทของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

การชุมนุมสาธารณะ (public meeting) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อแสดงออก หรือแสดงความคิดเห็น เรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐบาลของกลุ่มชนผู้ชุมนุมโดยสงบตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการชุมนุมสาธารณะได้แบ่งออกเป็นอีก 2 ประเภท คือ

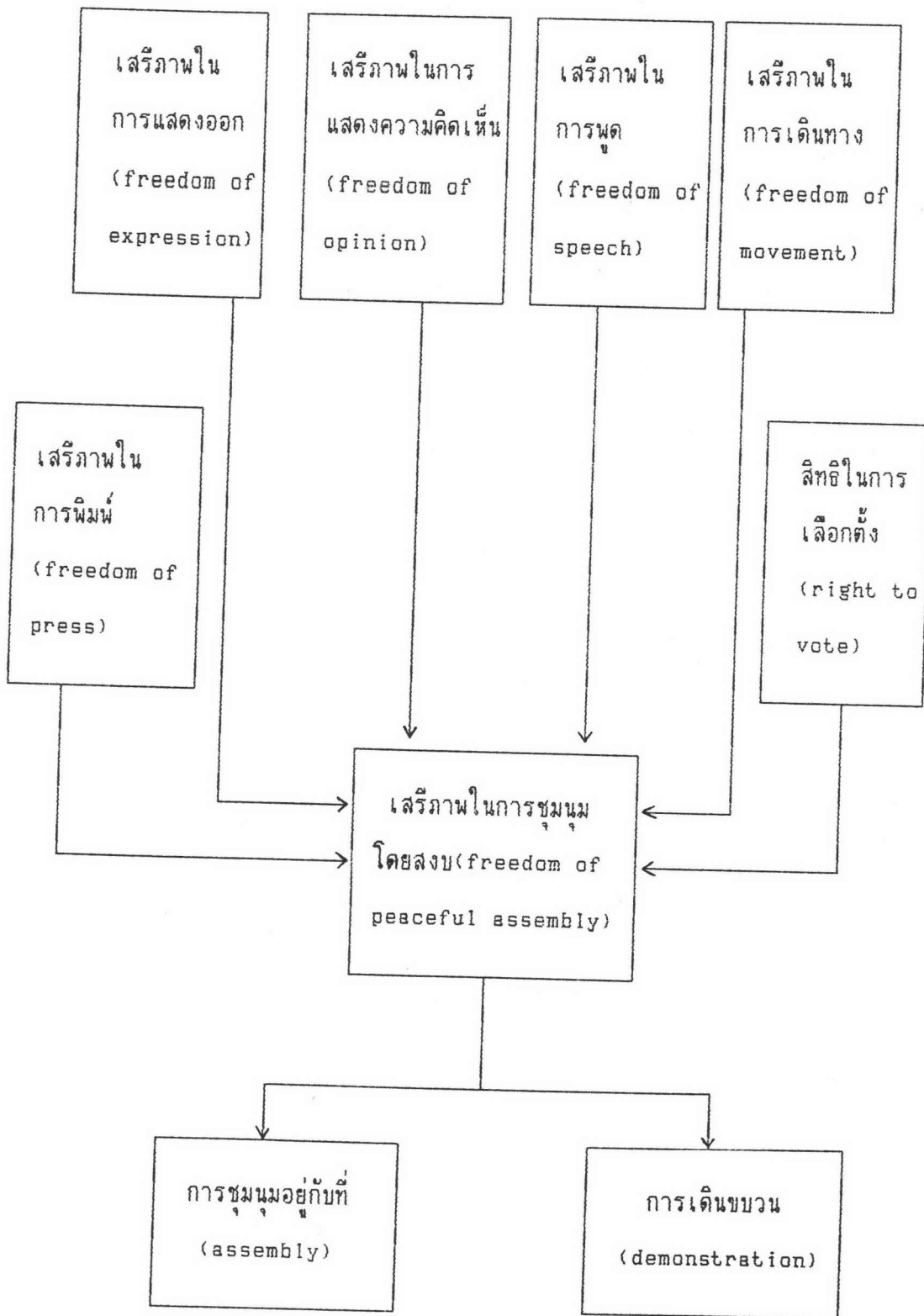
ก. การชุมนุมอยู่กับที่ (assembly) คือ การที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐโดยมาชุมนุมกันในที่สาธารณะ ในสวนสาธารณะ โดยเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม

ข. การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชนที่เดินไปตามท้องถนนเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ต่อรัฐ โดยมีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมเดินขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะ (public meeting) มีการแบ่งประเภทออกเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ กับการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์อันเดียวกัน คือ การชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมหรือเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาล แต่มีลักษณะวิธีการที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะต้องมีวิธีการขั้นตอนในการคุ้มครองดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่ไม่เหมือนกัน

แผนภาพ

องค์ประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ





## 2.2 แนวคิดตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

### 2.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

สิทธิมนุษยชน (human right) คือ สิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ เป็นสิทธิที่มีการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษ เกิดจากแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (natural law) ซึ่งมีมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ จึงกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิธรรมชาติ (natural right) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่อดีตกาลเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>๑๓</sup>

จากแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ ได้กระตุ้นถึงสิทธิของปัจเจกชนของแต่ละบุคคล จนก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนพลเมือง ก่อให้เกิดการต่อต้านอำนาจของฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจปกครองในอดีต คือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์ปกครอง จึงมีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการดำรงชีวิต เสรีภาพในการค้าขาย เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยจะถือว่าสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ล้วนมาจากสิทธิตามธรรมชาติที่พัฒนามาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชนในสมัยต่อมา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิธรรมชาติที่ยิ่งใหญ่ กว้างขวางและมีขอบเขตของสิทธิของปัจเจกชนแต่ละบุคคลในด้านต่าง ๆ เช่น ในด้านสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นสิทธิของ

<sup>๑๓</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารกรมอัยการ, 2527), หน้า 14.

พลเมืองและเป็นสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออก ในการแสดงความคิดเห็น ในการพูด และในการชุมนุมโดยสงบเพื่อแสดงต่อฝ่ายปกครองได้

## 2.2.2 การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักกฎหมายระหว่างประเทศจะมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบออกเป็น 2 ส่วน คือ

- ก. สหประชาชาติ (UNITED NATIONS)
- ข. หลักกฎหมายระหว่างประเทศของภูมิภาคต่าง ๆ

### ก. สหประชาชาติ (UNITED NATIONS)

หลังจากยุติสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (UNITED NATIONS) ขึ้นในปี ค.ศ. 1945 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนในคำปรารภและกฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการยึดมั่นในสิทธิมนุษยชน และมีข้อบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและเคารพหลักสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ

ต่อมาประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติเป็นอันดับที่ 55 ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1946 จึงต้องทำตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ คือ ต้องส่งเสริมและเคารพหลักสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้นตามหลักมาตรฐานสากลของโลก โดยสหประชาชาติมีมาตรการเพื่อส่งเสริม คือ

#### ก.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948

(Universal Declaration of Human Right 1948)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของนานาอารยประเทศ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีสภาพบังคับเพราะในหลักกฎหมายระหว่างประเทศปฏิญญาสากลไม่ใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและไม่ก่อให้เกิดพันธะใด ๆ ต่อประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ

ซึ่งในปฏิญญาสากลฯ ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก และบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสมาคม \*

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 โดยได้ส่งผู้แทนรัฐบาลไทยไปประชุมด้วยและมีมติให้ความเห็นชอบต่อร่างปฏิญญาสากล เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยก็ไม่ได้ใช้ปฏิญญาสากลฯ ดังกล่าวมาใช้บังคับอย่างจริงจัง เพียงแต่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้มีหลักเกณฑ์เดียวกันกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเท่านั้น

#### ก.2 กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on civil and political Right 1966)

การที่สหประชาชาติพยายามที่จัดทำและประกาศใช้ปฏิญญาสากลฯ ในฐานะ "กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน" แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ สหประชาชาติจึงได้เลือกใช้วิธีการอื่นต่อมา คือ จัดทำกติการระหว่างประเทศขึ้นมา 2 ฉบับ

- กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights.)

\* Article 19 "Everyone has the right to freedom of opinion and expression...."

Article 20 (1) "Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association"

ที่มา : คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า 21.

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Rights.)

- พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.I)

การแยกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนออกเป็นสองฉบับ คือ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฉบับหนึ่ง กับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอีกฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของความสะดวกในการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติในการรับรองและร่วมลงนามในกติการะหว่างประเทศฉบับใดฉบับหนึ่ง ที่ประเทศนั้น ๆ เห็นว่าประเทศของตนพร้อมจะปฏิบัติตาม

ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและทางการเมือง ค.ศ.1966 ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ

- "สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น" \*\*

---

\*\* Article 21 "The right of peaceful assembly shall be recognized no restriction may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others."

- "ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยนผันกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์..." \*\*\*

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและทางการเมืองมีการแบ่งแยกเป็น "ภาวะปกติ" กับ "ภาวะไม่ปกติ" เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ

- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติ หมายถึง สภาพเหตุการณ์บ้านเมืองของแต่ละประเทศอยู่ในสภาพเรียบร้อย ประชาชนทุกคนจึงได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามที่กติการะหว่างประเทศฯ ได้บัญญัติไว้

- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ หมายถึง ในภาวะฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละประเทศในกรณีที่มีความไม่สงบเรียบร้อย อยู่ในภาวะคับขันภาวะสงครามการปฏิวัติรัฐประหาร เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกลิดรอนเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ

---

\*\*\* Article 4(1) "In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, The State Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation,...."

ที่มา : กองแปล. กระทรวงการต่างประเทศ. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.

แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 เป็นต้นมาประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในเอกสารทั้งสามฉบับดังกล่าว แต่เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 นับเป็นอีกก้าวหนึ่งของประเทศไทยที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งขณะที่ดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้มีการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้อยู่และมีการพิจารณาให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้วเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2538 จากความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศ ฉบับนี้ของประเทศไทย

ซึ่งจะเห็นได้ว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมาแล้วนั้นของสหประชาชาติทำให้สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยไม่สามารถยกระดับทัดเทียมมาตรฐานสากลได้ เพราะหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอ และยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ อีกเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น ในด้านสังคม คือ การคุ้มครองสิทธิของสตรี เด็ก คนชรา คนพิการ ล้วนในด้านทางการเมือง คือ การคุ้มครองประชาชนที่ชุมนุมทางการเมืองโดยสงบได้แต่ในภาวะฉุกเฉินยังมีการละเมิดสิทธิของประชาชนอยู่ ซึ่งหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติไม่สามารถเข้ามาคุ้มครองสิทธิของพลเมืองและทางการเมืองของประเทศไทยได้ในขณะนี้

ข. หลักกฎหมายระหว่างประเทศของภูมิภาคต่าง ๆ

ปัจจุบันมีระบบการจัดทำอนุสัญญาในระดับภูมิภาคสำเร็จ 3 ระบบ และกำลังพยายามจัดตั้งอนุสัญญาอีก 1 ระบบ คือ

- ข. 1. ระบบของทวีปยุโรป
- ข. 2. ระบบของทวีปอเมริกา
- ข. 3. ระบบของทวีปแอฟริกา
- ข. 4. ระบบของทวีปเอเชีย

ข.1. ระบบของทวีปยุโรป

กลุ่มประเทศทวีปยุโรปได้ร่วมมือกันในระดับทวีปโดยเรียกตัวเองว่า "สภายุโรป" (Council of Europe) อันเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ได้นำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพในรัฐของตน โดยการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1953 <sup>14</sup>

โดยมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสภายุโรป ค.ศ.1953 คือ มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Commission) และมีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้

ซึ่งในอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสภายุโรป มีการบัญญัติรับรองถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบด้วย จึงเห็นได้ว่าประเทศภาคีของอนุสัญญาของสภายุโรปได้ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในทวีปยุโรป

ข.2. ระบบของทวีปอเมริกา

ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา ได้มีการรวมตัวกันเรียกว่า "องค์กรระหว่างประเทศของทวีปอเมริกา" (Organization of American States) ภายใต้กฎบัตรว่าด้วยองค์กรระหว่างประเทศของทวีปอเมริกา ค.ศ.1948 (The Charter of the Organization of American States 1948) ได้นำหลักการของ

---

<sup>14</sup> Vasak, Karel. The International dimensions of human rights. Volume 1-2 (Westport, Connecticut : Greenwood Press, 1982), p.458-459.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติมาพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา และเห็นสมควรจัดทำอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (Inter-American Convention of Human Rights) โดยได้รับมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1969 มีประเทศในทวีปอเมริกา 19 ประเทศ เข้าร่วมจากทั้งหมด 24 ประเทศในทวีปอเมริกา มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของกลุ่มทวีปอเมริกา (Inter-American Commission of Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มทวีปอเมริกา (Inter-American Court of Human Rights) โดยมีหน้าที่รับผิดชอบหลัก คือ ส่งเสริมการปฏิบัติตามและเคารพต่อสิทธิมนุษยชน <sup>15</sup>

สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของทวีปอเมริกา นี้ ได้นำหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ และอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของสภายุโรปมาเป็นแนวทาง ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ

- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก
- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ
- เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรถาวร

### ข.3. ระบบของทวีปแอฟริกา

องค์กรเอกภาพแอฟริกา (The Organization of African Unity) และรัฐบาลของประเทศในทวีปแอฟริกาได้มีการรับรอง "กฎบัตรแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน ค.ศ. 1986" (The African Charter on Human and Peoples's Rights 1986) ซึ่งกฎบัตรฉบับนี้มีการรับรองทั้งสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมด้วย โดยนำหลักการมาจากปฏิญญา

<sup>15</sup> Ibid, p.555-559.



สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คศ. 1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คศ. 1966 ของสหประชาชาติมาเป็นแนวทาง และมีบทบาทผู้รับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ<sup>15</sup>

และต่อมา เพื่อให้การดำเนินงานตามกฎบัตรฯ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีการจัดตั้งกลไกในทวีปแอฟริกาขึ้นในปี คศ. 1987 คือ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา (The African Commission on Human and Peoples' Rights) ทำหน้าที่ดูแลและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปแอฟริกา

#### ข.4. ระบบของทวีปเอเชีย

ได้มีความพยายามในการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในทวีปเอเชีย โดยจะมีการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปเอเชียและจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของทวีปเอเชียขึ้น แต่ความพยายามดังกล่าวมีโอกาสน้อยมาก เนื่องจากทวีปเอเชียมีความหลากหลายในเรื่องนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ปัจจุบัน จึงยังไม่มี การจัดตั้งกลไกระดับทวีปในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการในทวีปเอเชียแต่อย่างใด ซึ่งเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในทวีปเอเชียมีจำนวนมากและรุนแรงโดยสังเกตจากประเทศในทวีปเอเชีย เช่น ประเทศอินเดีย จีน เกาหลีใต้ ปากีสถาน กัมพูชา เวียดนาม และประเทศไทย ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก

ทางด้านองค์กรเอกชนของทวีปเอเชียได้พยายามผลักดันและสร้างจิตสำนึกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปเอเชีย คือ มีความพยายามจัดตั้ง

<sup>15</sup> รัชนิกร โชติชัยสถิตย์, กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาฯ, 2537), หน้า 59-60.

"สภาสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชีย" และจัดตั้ง "ปฏิญญาว่าด้วยหน้าที่พื้นฐานของประชาชนและรัฐบาลแห่งภูมิภาคเอเชีย" แต่ไม่สำเร็จเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย ซึ่งในปฏิญญาว่าด้วยหน้าที่ดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนและมีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐบาลในภาวะการฉุกเฉินไว้ด้วย

### 2.2.3 ลักษณะและวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลัก

#### กฎหมายระหว่างประเทศ

#### ลักษณะและวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลัก

กฎหมายระหว่างประเทศ คือ

สหประชาชาติ (UNITED NATIONS) จะมีวิธีการในการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทุกด้านรวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนในแต่ละประเทศสมาชิก เมื่อประเทศสมาชิกจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 จะต้องมีการทำรายงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของประเทศนั้น เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Right Committee) ของสหประชาชาติ เมื่อจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศฯ ฉบับนี้ ซึ่งจะต้องมีการรายงานเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน และจะมีการถามต่อประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกในประเด็นคำถามต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังมีข้อสงสัยคลุมเครือ

โดยจะเห็นได้จากตัวอย่างประเด็นคำถามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการพิจารณารายงานของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง ค.ศ. 1966 ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม มีดังนี้<sup>17</sup>

<sup>17</sup> กุลพล พลวัน, รายงานการเดินทางไปร่วมสังเกตการณ์การประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, สมัยประชุมที่ 17, (กรุงเจนีวา : สวิสเซอร์แลนด์, 2536), หน้า 9-19.

(1) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศอิหร่านของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง คือ ขอข้อมูลในทางปฏิบัติที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง ทางสังคมและการจัดตั้งสมาคม

(2) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศอียิปต์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิทางการเมือง คือ

- มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออกอย่างไร
- มีข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎหมายและการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการชุมนุม

ในที่สาธารณะอย่างไร

- ขอข้อมูลเกี่ยวกับสมาคมและสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในอียิปต์
- ขอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติต่อ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

(3) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศอังการีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการทางการเมือง คือ

- สถานะทั่วไปและสาระสำคัญของกฎหมายที่ใช้บังคับในช่วงที่

มีภาวะฉุกเฉินเป็นอย่างไร

- มีเงื่อนไขอะไรบ้างที่ศาลมีอำนาจสั่งห้ามบุคคลไม่ให้เข้าร่วม

ในกิจกรรมทางการเมือง

(4) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศชิลีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและเดินขบวนในประเทศชิลีมีอย่างไร <sup>12</sup>

<sup>12</sup> UNITED NATIONS, YEARBOOK OF THE HUMAN RIGHT COMMITTEE

(5) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศสเปน ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของประชาชน คือ ประเทศของท่านมีสิทธิทางการเมือง (Political Right) อย่างไรโปรดอธิบาย <sup>19</sup>

(6) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิทางการเมือง คือ ขอให้เล่าเรื่องราวความเป็นมาของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิทางการเมืองของอังกฤษว่ามีมาอย่างไร และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพเหล่านี้ได้อย่างไร <sup>20</sup>

(7) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศสวีเดน ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิทางการเมือง คือ ขอให้เล่าถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิทางการเมืองของรัฐธรรมนูญสวีเดนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ <sup>21</sup>

(8) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศมองโกเลีย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเรื่อง เสรีภาพในการนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม คือ ขอให้อธิบายถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจากรัฐธรรมนูญของมองโกเลียว่ามีอย่างไร <sup>22</sup>

(9) ประเด็นคำถามในการพิจารณารายงานของประเทศเชโกสโลวาเกีย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม คือ ขอให้อธิบายถึงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของเชโกสโลวาเกีย <sup>23</sup>

<sup>19</sup> Ibid., 589th. Meeting. p. 171.

<sup>20</sup> Ibid., 597th. Meeting. p. 207.

<sup>21</sup> Ibid., 638th. Meeting. p. 340.

<sup>22</sup> Ibid., 660th. Meeting. p.399-400.

<sup>23</sup> Ibid., 683rd. Meeting. p.471.

จากประเด็นคำถามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง ค.ศ. 1966 นั้น ประเด็นคำถามเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจะเป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จะต้องถามถึงความจำเป็นของเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศนั้น ๆ ว่ามีกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไร และมีประวัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศนั้นอย่างไร จึงเป็นประเด็นที่เราต้องเตรียมข้อมูลในการทำรายงาน และตอบคำถามเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะต้องถามถึง เหตุการณ์ชุมนุมในประเทศไทยที่ผ่านมา คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เหตุการณ์ชุมนุม 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เหตุการณ์ชุมนุมในกรณีอื่น ๆ และทบทวนยุติการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประเทศไทยอย่างแน่นอน

ส่วนลักษณะและวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศของทวีปต่าง ๆ คือ ยุโรป อเมริกา แอฟริกา จะมีองค์กรเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแต่ละทวีปทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของแต่ละทวีปโดยมีหลักเกณฑ์เดียวกันตามที่สหประชาชาติได้มีการตัดสินใจ และบัญญัติไว้แล้วเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรระหว่างประเทศจะมีการกำหนดวิธีการขั้นตอนในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยจะมีองค์กรตรวจตราและพิจารณาคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ที่ถือว่าเป็นหลักการสากลและหลักของทวีปต่าง ๆ คือ ยุโรป อเมริกา แอฟริกา ส่วนมีมาตรการระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่ในทวีปเอเชียยังไม่มี การบัญญัติรับรองมาตรการระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและยังไม่มีขั้นตอนวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในทวีปเอเชียซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

2.2.4 ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

มาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ จากอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ มีข้อจำกัดสรุปได้ ดังนี้

1. กรณีความจำเป็นตามกฎหมาย และความจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตย เพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีข้อจำกัดตามกฎหมายเพื่อความมั่นคงของชาติ จึงจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้

2. กรณีความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจะต้องมีข้ออ้างเพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือศีลธรรมของประชาชนจึงจะเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนได้

3. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ ถ้าการชุมนุมก่อให้เกิดการรบกวนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้นการชุมนุมโดยสงบจะต้องไม่ไปรบกวนถึงเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ในสังคม

4. กรณีภาวะฉุกเฉินซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติและได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินอย่างเป็นทางการแล้ว

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้โดยอ้างว่าเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะมีตามกรณีดังกล่าวข้างต้น และนอกจากกรณีเหล่านี้แล้วจะมาจำกัด

เสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบไม่ได้ ถ้ามีถือว่าเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายสากลซึ่งประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายสากลนี้มาบัญญัติไว้เป็นข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในรัฐธรรมนูญไทยด้วย

### 2.3 แนวคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ที่มีวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบตะวันตก ซึ่งจะพบว่าลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมได้รวบรวมปรัชญาการเมืองไว้ 3 ปรัชญา คือ ปรัชญาสัญญาประชาคม (social contract theory) ปรัชญาการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) และปรัชญาว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ (the rule of Law)<sup>24</sup> เป็นปรัชญาพื้นฐานของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง คือ "หลักนิติรัฐ" (the rule of Law) โดยรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>25</sup>

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและ

<sup>24</sup> บวรศักดิ์ อูรรณโณ, "รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก" รวมบทความ 80 ปี ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม. (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 98.

<sup>25</sup> สมยศ เชื้อไทย และวรวจน์ วิครตนิษฐ์, "แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย" วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์. 14, 3 (กย. 2527) : 56.

เลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือพรรคการเมือง เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน

### 2.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง "การปกครองแบบประชาธิปไตย" (democracy) จึงหมายถึง "การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน"

การปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองจึงต้องมีแนวคิดของสิทธิเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หลักการประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้งต้องมีการรับฟังเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองต้องให้หลักประกันในการแสดงสิทธิเสรีภาพ โดยให้สิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการโต้เถียง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กร โดยให้ประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตย สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "สิทธิและหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย" แนวทางประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523), หน้า 13-15.



ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นและต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย สาเหตุนี้จึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบอื่นที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะบุคคลต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง เพียงล่านั่งแต่อ่านใบปลิว อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุกระจายเสียง ดูโทรทัศน์ อาจไม่เข้าใจแจ่มแจ้งจำเป็นที่เจ้าของความคิดเห็นจะมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงเหตุผลด้วยตนเองและจะได้มีการอภิปรายโต้ตอบ หรือซักไซ้ไล่เรียงกันในรายละเอียดได้ ทั้งยังต้องชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

### 2.3.2 เสรีภาพอื่นที่เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

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

ดังนั้น "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" จึงเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่น ๆ ไม่ว่า เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมที่ประชาชนต้องมีการแสดงออกการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการพูดเป็นเสรีภาพของประชาชนในการพูดจาเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน เสรีภาพ

ในการเดินทาง เสรีภาพการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์เผยแพร่เอกสารในการชุมนุม สิทธิในการร้องทุกข์ร้องขอความเป็นธรรมจากบ้านเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ จะเห็นได้ว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" จะต้องมีเสรีภาพอื่น ๆ ประกอบเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ

### 2.3.3 ลักษณะและวิธีการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ลักษณะและวิธีการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การชุมนุมสาธารณะ (assembly) คือ การรวมกลุ่มรวมตัวกันของประชาชน เพื่อแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งหรือสนับสนุนต่อรัฐบาล หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งอยู่กับที่ไม่มีมีการเคลื่อนย้ายไปมา และจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ไม่ขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2. การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมสาธารณะที่มีการเดินขบวนไปตามท้องถนน และเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปในสถานที่ต่าง ๆ โดยมีการถือป้ายเรียกร้อง ป้ายประท้วง ซึ่งการเดินขบวนจะต้องไม่ขัดต่อหลักความสงบของประชาชนที่ใช้ทางสาธารณะและต้องไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

### 2.3.4 ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรมีข้อจำกัด ดังนี้<sup>27</sup>

<sup>27</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์. 2530), หน้า 652

ก. หลักความมั่นคงของชาติ (national security)

ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (national security) แต่เดิมหมายถึงความมั่นคงทางการทหารเท่านั้น แต่ปัจจุบันรวมถึงว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองด้วย เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าต้องไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งข้อจำกัดเสรีภาพที่อ้างหลักความมั่นคงของชาติควรทำในรูปแบบกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติจะออกมาโดยคำสั่งคำบัญชาของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้

ข. หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (public policy)

กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจำกัดเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อย ได้แก่ กฎหมายอาญา

ซึ่งมีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนโดยอ้างว่า ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

ค. หลักการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ คือ ต้องมิให้การชุมนุมกระทบกระเทือนความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ในระหว่างการชุมนุม

ง. หลักสิทธิของบุคคลอื่น

ข้อจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น คือ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

## 2.4 บทสรุปวิวัฒนาการเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (freedom of peaceful assembly)" เป็นเสรีภาพที่หลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ โดยจะเห็นได้จาก

ก) หลักกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966, อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสภายุโรป ค.ศ. 1953, สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของทวีปอเมริกา ค.ศ. 1969, กฎบัตรแห่งอัฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน ค.ศ. 1986 ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนที่จะชุมนุมโดยสงบได้ ถ้าการชุมนุมนั้นไม่เป็นการทำลายความมั่นคงความสงบเรียบร้อยของประเทศ ประชาชนทุกคนจึงมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ข) หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ จึงต้องให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ซึ่งมีข้อจำกัด คือ การชุมนุมโดยสงบจะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยความมั่นคงของบ้านเมืองเป็นหลักสำคัญ

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนจะต้องสอดคล้องกับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงของประเทศ ถ้าการชุมนุมโดยสงบโดยสุจริตไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนก็สามารถชุมนุมได้ ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายทั้งสองหลักนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนี้เท่าที่ควร