

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองกับหลักการการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 49 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

The Exercise of Freedom of Political Assembly and the Principle of Constitutional Protection under Section 49 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

พัชรภรณ์ อินทรปรุ่ง* และ ดลนภา นันทวรไพโร

Patcharaporn Intaraprun* and Dolnapa Nantawaroprai

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต จังหวัดกรุงเทพมหานคร 10210

Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Bangkok 10210

*To whom correspondence should be addressed. e-mail: patcharaporn14.in@gmail.com

Received: 30 December 2025, Revised: 5 March 2026, Accepted: 10 April 2026

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองกับหลักการคุ้มครองรัฐธรรมนูญตามมาตรา 49 ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บรรดารัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทยมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี โดยผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองของกลุ่มผู้ชุมนุมที่ผ่านมาหลายเหตุการณ์ในประเทศไทยมีการเสนอข้อเรียกร้องและกระทำการอันมีลักษณะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยสาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่และอำนาจต่างจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร คือ มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายและกรณีอื่นที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนด หรือเรียกว่า “คดีรัฐธรรมนูญ” ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญต่อการทำคำวินิจฉัยในคดีการชุมนุมสาธารณะทางการเมือง ในการทำคำวินิจฉัยนอกจากจะต้องคำนึงถึงสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองแล้วยังต้องคำนึงถึงมาตรการในการป้องกันการกระทำที่อาจเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 19/2564

คำสำคัญ : การชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

Abstract

This article examines issues concerning the protection of freedom of political assembly in relation to constitutional protection principles. Freedom of assembly is a fundamental freedom recognized by constitutions of

democratic states, as it is regarded as an expression of the people's sovereignty and participation in the political process under civil rights in a democratic system. In Thailand, the Constitution provides for the freedom of peaceful and unarmed assembly under Section 44 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). It stipulates that individuals have the freedom to assemble peacefully and without arms, and such freedom may only be restricted by virtue of provisions of the law enacted to maintain national security, public safety, public order or good morals, or to protect the rights or freedoms of others. Therefore, the exercise of the freedom of political assembly is not an unlimited right but one that may be subject to restrictions under the provisions of law. This is in line with the International Covenant on Civil and Political Rights, to which Thailand is a State Party.

Keywords : Political Assembly, Freedom of Assembly, Limits on Freedom, Upholding the Constitution

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่เป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน เป็นหลักการดำเนินชีวิตของประชาชนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ มีความเท่าเทียมกันและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมาย และมีโอกาสได้รับการบริการต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ซึ่งหลักเรื่องสิทธิและเสรีภาพถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

สิทธิหรือเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิหรือเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ถึงแม้ว่าจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนก็ต้องเคารพต่อความคิดเห็นที่ต่างต่างนั้นอย่างให้เกียรติซึ่งกันและกัน เมื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การชุมนุมโดยสงบเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็น การเสนอข้อเรียกร้องหรือเสนอความต้องการเพื่อแสดงให้สาธารณชนและผู้มีอำนาจได้ทราบถึงความเดือดร้อนต่าง ๆ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนคนไทยไว้ใน มาตรา 44 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพจะสามารถกระทำได้อันต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หากการใช้สิทธิหรือเสรีภาพภายใต้ขอบเขตที่รัฐกำหนดโดยที่ไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือต่อประโยชน์ส่วนร่วม หรือความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐแล้วย่อมถือว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่สามารถกระทำได้เพราะบุคคลย่อมอ้างหรือใช้สิทธิหรือเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนตามที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 25 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การชุมนุม คือ การรวมตัวกันโดยมีเจตนาเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ส่วนตัวหรือพื้นที่สาธารณะ เพื่อจุดประสงค์บางประการ เช่น การรวมตัวกันเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย รวมถึงการปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน อาจเป็นประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรืออาจหมายถึง การเฉลิมฉลอง การร่วมรำลึกถึงเหตุการณ์หรือบุคคลสำคัญ การนัดหยุดงานเพื่อการประท้วง ไม่ว่าจะเป็นการประท้วงต่อต้านทางการเมือง การเดินขบวน ด้านวัฒนธรรม การรวมตัวทางอินเทอร์เน็ต เพื่อเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน การชุมนุมจึงเป็นองค์ประกอบของสังคม ทำให้มีการพัฒนาและเจริญเติบโตไปในทางที่ดีขึ้น

กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 19/2564 (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2567) ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะทางการเมือง มีประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ

1. ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมือง ขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่ถึงขนาดเป็นการล้มล้างการปกครองควรมีลักษณะอย่างไร จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 19/2564 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและสั่งการให้เลิกกระทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 49 วรรคสอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในทางหลักการ การชุมนุมสาธารณะทางการเมืองแม้จะใช้สิทธิและเสรีภาพไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอยู่บ้างแต่การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมสาธารณะทางการเมืองอยู่ในขอบเขตการใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองหรือไม่อย่างไร

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามกติกาสากลระหว่างประเทศ การทำข้อเรียกร้องของประชาชน การทำรัฐประหารของทหาร หรือแม้แต่การใช้กำลังสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักกติกาสากลหรือข้อบังคับตามหลักนานาชาติประเทศ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้นหลักการหรือกฎเกณฑ์สากลของการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมควรเป็นอย่างไร และรัฐมีอำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมได้มากน้อยเพียงใด รัฐมีอำนาจในการกำหนดข้อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมโดยการออกกฎหมายได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น หากการชุมนุมมีความรุนแรงจนถึงขนาดกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐจะต้องใช้กฎหมายที่เรียกว่า การควบคุมฝูงชนหรือการสลายฝูงชน ซึ่งเป็นหลักการสากลในการยุติหรือยับยั้งความรุนแรงที่เกิดขึ้น รัฐจะต้องปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนและไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้โดยเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ เพื่อให้ทราบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยเป็นไปตามหลักสากลด้วยสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมหรือไม่

3. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการวินิจฉัยคดีในลักษณะดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพหรือไม่อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน เป็นองค์กรในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และทำหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิดจากองค์กรต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ (วุฒิชัย จิตตานุ, 2556) และผลของคำวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ อันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติให้ผลของคำวินิจฉัยมีผลผูกพันต่อบุคคลธรรมดาแต่ในบางกรณีก็มีบุคคลธรรมดาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น คำวินิจฉัยที่ 19/2564 เมื่อผู้ถูกร้องเป็นบุคคลธรรมดาแต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันผู้ถูกร้องให้ต้องปฏิบัติตามผลคำวินิจฉัยนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการทั่วไปในการทำคำวินิจฉัยให้มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความแต่จะไม่ผูกพันบุคคลภายนอก นอกจากนี้ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอาจผูกพันกับประชาชนที่เป็นปัจเจกชนอื่นหรือองค์กรอื่นที่ไม่ใช่คู่กรณีให้ต้องได้รับผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งอาจถือได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันโดยอ้อมโดยผลของมาตรา 211 วรรคสี่

หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะกระทำภายใต้กรอบกติกาและกฎหมายโดยไม่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ ย่อมเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่สามารถทำได้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 ใช้บังคับเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับกติการะหว่างประเทศด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี การชุมนุมสาธารณะทางการเมืองของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนานในประเทศไทยเป็นเพียงความมุ่งหวังว่านำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง การแก้ไขเยียวยา หรือการได้รับความช่วยเหลือแต่ประชาชนกลับต้องเผชิญหน้ากับการปราบปรามและการสกัดกั้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถูกจับกุมดำเนินคดีและใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการสากลและหลักกฎหมายภายในประเทศ รัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ดังนั้นสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนยังมิได้รับการรับรอง

อย่างแท้จริงและจากกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 19/2564 ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญตาม มาตรา 49 ที่มุ่งคุ้มครองป้องกันการกระทำที่เป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญโดยมีอำนาจสั่งให้หยุดการกระทำหรือเลิกการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองรวมถึงการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย เมื่อคำวินิจฉัยออกมาในลักษณะเช่นโดยอ้อมมีผลให้องค์กรที่ใช้อำนาจอินติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการต้องผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแม้มาตรา 211 วรรคสี่ จะไม่ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันบุคคลธรรมดาก็ตาม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี เรื่องสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและไทยเรื่องสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะวิเคราะห์หลักการและแนวคิด ทฤษฎี ตัวบทกฎหมายเรื่องสิทธิหรือเสรีภาพและการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศและในคดีชุมนุมสาธารณะทางการเมือง เป็นการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) การตีความรัฐธรรมนูญ (Constitutional Interpretation) การวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ บทสรุปทั้งงานวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตำราทางวิชาการอื่นๆ ผู้ศึกษาได้ศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองภายใต้กติกาสากลระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อเสนอแนวทางในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผลการวิจัย

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพมีความสำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เห็นได้จากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแทบทุกประเทศจะต้องมีบทบัญญัติให้การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย และ “สิทธิ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในการจะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ดังนั้น สิทธิ

ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐและผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครอง เพื่อให้มีผลได้จริงในทางปฏิบัติ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562) อาจกล่าวได้ว่าสิทธิจะเกิดขึ้นได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยอิสระเสรี ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิที่มีต่อรัฐต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ เท่านั้น

ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) ความอิสระที่มนุษย์หรือบุคคลจักพึงมีในการที่จะกระทำการใดหรืองดเว้น กระทำการใด เป็นสภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นหรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใด บุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำหรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง ไม่ให้กระทำในสิ่งประสงค์ที่จะกระทำ (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2544)

การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับการรับรอง ไว้ในมาตรา 44 มีหลักการว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพสามารถกระทำ ได้ก็ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้ ยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ตามข้อ 21 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 เป็นต้นมา สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กฎหมาย รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นในการรวมกลุ่มเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องต่อรัฐ หรือแสดงออกทางความคิดและเหตุผลต่าง ๆ และการชุมนุมนั้นจะต้องมี วัตถุประสงค์ในทางสุจริต ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายภายในสังคมบ้านเมือง หรือขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงจะเป็น การชุมนุมโดยสงบและยังเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน

หลักเกณฑ์และข้อจำกัดสากลเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) บัญญัติขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา ตามข้อ 18 และข้อ 19 ที่บัญญัติรับรองว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก และข้อ 20 ที่ยอมรับว่าบุคคลมีสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบและรวมตัวเป็นสมาคม (Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association) (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2551)

2. หลักสากลเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมจากเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นเอกสารพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 21 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่บัญญัติว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำ มิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น” (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ตามข้อ 21 ของ ICCPR คือ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง เพื่อความ ปลอดภัยของสาธารณชน เพื่อปกป้องสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) ตามข้อ 13 รับรองให้เด็กมีสิทธิ และเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด และข้อ 15 รัฐจะต้องรับรองให้เด็กมีเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบมิใช่มีข้อจำกัด ในเรื่องอายุและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ตามอนุสัญญานี้การรับรองสิทธิการชุมนุมนั้นไม่ใช่เป็นการอาศัยประโยชน์ในการใช้เด็ก เป็นเครื่องมือ หากแต่เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของเด็กที่จะใช้สิทธิของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิดจาก การร่วมชุมนุมโดยสงบ (สิริโฉม พรหมโฉม, 2557)

4. อนุสัญญาสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (American convention on Human Rights) มาตรา 15 รับรองให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธย่อมได้รับการคุ้มครอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ (American Convention on Human Rights, 1969)

5. European convention on Human Rights (ECHR) มาตรา 11 ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม รวมไปถึงการเข้าร่วมในเขตการค้าจะถูกจำกัดมิได้ ทั้งนี้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติไว้และเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย (European Convention on Human Rights, 1950)

6. แนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติความเห็นของผู้ตรวจการพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (UN Special Rapporteur on freedom of assembly and association) (พัชร์ นิยมศิลปะ, 2564)

หลักสากลเกี่ยวกับการควบคุมหรือการสลายฝูงชน (กฤษณะ บวรรัตนรักษ์, 2564)

ภายใต้ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) ของสหประชาชาติวางหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมาย ต้องกระทำด้วยความเคารพและมุ่งคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนพิทักษ์รักษาสิทธิมนุษยชนของทุกคนรวมทั้งฝูงชนที่ชุมนุมโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย การใช้กำลังบังคับจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อป้องกันอาชญากรรมหรือในการจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการชุมนุม บางครั้งอาจจะเกิดความรุนแรงเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นต้องใช้กำลังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่า การควบคุมฝูงชนหรือการสลายฝูงชน เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนตามหลักการสากลไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้ กรณีที่จะทำการสลายการชุมนุมที่เป็นการชุมนุมมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ถึงขั้นเป็นการก่อเหตุร้ายแรง เจ้าหน้าที่จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังบังคับ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ให้เจ้าหน้าที่ใช้กำลังบังคับในระดับที่น้อยที่สุดและกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สำหรับกรณีที่สลายการชุมนุมที่มีการก่อเหตุร้ายแรงเจ้าหน้าที่จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อวิธีการอื่นที่มีอันตรายน้อยกว่าไม่สามารถใช้ได้ ในการใช้อาวุธจะต้องใช้ในระดับที่น้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็น และไม่ว่าในกรณีใดจะต้องไม่ใช้อาวุธปืนกับบุคคลอื่น เว้นแต่ในกรณีเพื่อป้องกันตัวหรือป้องกันผู้อื่นให้พ้นจากอันตรายร้ายแรงที่ใกล้จะมาถึงและอันตรายร้ายแรงนั้นมีความรุนแรงที่อาจทำให้ถึงแก่ชีวิตหรืออันตรายสาหัสได้

แนวปฏิบัติของสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่เป็นอันตรายที่ไม่ถึงแก่ชีวิตเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย (United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement) แบ่งได้ ดังนี้ 1) หลักทั่วไปว่าด้วยการใช้กำลัง เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกใช้วิธีที่ไม่ใช้ความรุนแรงก่อน หากไม่สามารถยุติการชุมนุมหรือไม่สามารถทำให้บรรลุปาหมายได้ เจ้าหน้าที่จึงจะใช้กำลังหรืออาวุธปืนเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ 2) หลักการใช้ความระมัดระวัง เจ้าหน้าที่จะต้องมีการวางแผนและดำเนินการด้วยความระมัดระวังเพื่อป้องกันหรือลดโอกาสในการปะทะกับประชาชน 3) หลักความจำเป็น หากต้องใช้กำลังในการปะทะกับประชาชนจะต้องปรากฏว่าในขณะนั้นไม่มีวิธีการอื่นที่สามารถทำให้สถานการณ์สงบได้ เจ้าหน้าที่จะต้องประเมินประนีประนอมสถานการณ์ที่เท่าที่สามารถจะทำได้ หากเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นจะต้องใช้กำลังในสถานการณ์นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องใช้กำลังให้น้อยที่สุดเพียงพอบรรลุวัตถุประสงค์และจะต้องหยุดใช้กำลังทันทีที่หมดความจำเป็น 4) หลักการสัดส่วนที่เหมาะสม ระดับการใช้กำลังและระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องได้สัดส่วนกับอันตรายที่เกิดขึ้น และเมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้กำลัง เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องบรรเทาผลข้างเคียงให้กับผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์หรือผู้ที่สูญหายไปด้วย

หลักเกณฑ์และข้อจำกัดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรัฐจะต้องเคารพและให้การคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นมิให้ถูกล่วงละเมิดได้ การที่รัฐจะเข้ามาล่วงล้ำต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จะต้องมีกฎหมาย

บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจแยกเป็น 3 ประเภทดังนี้ (สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2527)

1. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ในเคสถาน ในการติดต่อสื่อสารในการเดินทาง ในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยและในครอบครัว
2. สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ในการมีและครอบครองทรัพย์สิน และในการทำสัญญา
3. สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมกับรัฐ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการชุมนุมในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม ชมรม หรือพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งความเห็นทางการเมือง

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎรในด้านต่าง ๆ แล้ว องค์กรใด ๆ จะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้ แต่ถ้าต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) องค์กรต่าง ๆ ของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้เสมอโดยการออกกฎหมายเพื่อบังคับให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างได้

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

การชุมนุมสาธารณะ (public assembly) เป็นการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือแสดงข้อเรียกร้องอย่างหนึ่งอย่างใดต่อรัฐ การชุมนุมมีสองรูปแบบ คือ การชุมนุมอยู่กับที่ (Assembly) เป็นการชุมนุมอยู่กับที่ ไม่มีการเคลื่อนย้ายหรือเดินทางไปตามที่ต่าง ๆ จะต้องมิว่าวัตถุประสงค์ที่สุจริต ไม่ขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อีกวิธีหนึ่ง คือ การเดินขบวน (Demonstration) มีการเคลื่อนย้าย เดินขบวนตามท้องถนนหรือไปยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ใน มาตรา 44 กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เห็นได้ว่าหลักในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองมีสองเงื่อนไข คือ การชุมนุมโดยสงบและการชุมนุมนั้นต้องปราศจากอาวุธ

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ คือ การเข้ามารวมตัวกันชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงในเรื่องใดๆ การรวมกันเช่นนี้จะไม่มีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ที่ผิดกฎหมาย (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2549) เป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่สามารถรวมตัวกันเพื่อแสดงออกทางความคิดเห็น เพื่อเข้ากลุ่มร่วมชุมนุมกัน เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันต้องกระทำด้วยความสงบและไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญ ส่วนการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ คือ ต้องปราศจากอาวุธไปโดยสภาพ และรวมถึงสิ่งที่ไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ไม้ที่มีธงผ้าที่เป็นสัญลักษณ์ของผู้ชุมนุมหรือแผ่นไม้ที่เขียนข้อความแสดงความคิดเห็นที่อาจใช้เป็นอาวุธได้ ซึ่งต้องดูถึงเจตนาของผู้ที่ใช้สิ่งนั้นด้วย หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ฉะนั้นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ หมายถึง การรวมตัวชุมนุมกันของบุคคลโดยไม่ใช้อาวุธ ทั้งที่เป็นอาวุธโดยสภาพและโดยสภาพแล้วไม่เป็นอาวุธแต่ผู้ชุมนุมได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายผู้อื่นจนถึงอันตรายสาหัสอย่างเช่นอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

การใช้สิทธิและเสรีภาพย่อมต้องมีขอบเขตและอาจถูกจำกัดสิทธิได้เพราะการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยปราศจากขอบเขตอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างอื่น ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ (วิชญ์ เครืองาม, 2530) โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้ 1) หลักความมั่นคงของชาติ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง 2) หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย 3) หลักการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ 4) หลักสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้ร่วมชุมนุมสาธารณะด้วย ถึงแม้ว่าสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนจะได้รับการยอมรับ และรับรองแต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วยเช่นกัน ดังนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพย่อมต้องมีขอบเขตและข้อจำกัด โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิ

และเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการชุมนุม โดยสงบที่ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของบ้านเมือง และยังต้องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย เพราะฉะนั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน จะต้องคำนึงถึงหลักความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจำเป็นต้องมีขอบเขตและมีแผนงานที่ชัดเจนถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงปลอดภัยต่อสาธารณะ ในระบบกฎหมายไทยนอกจากจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็ยังมีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 แต่หลักการในพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมยังไม่สอดคล้องกับหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเป็นไปอย่างจำกัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องยึดปฏิบัติตามหลักการสากลและปฏิบัติตามลำดับขั้นขั้นตอนอย่างเคร่งครัดภายใต้กรอบกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเพื่อธำรงไว้ซึ่งความถูกต้องและความชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลและรับผิดชอบ

อภิปรายผล

การศึกษาเปรียบเทียบการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กติการะหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ

หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของสหประชาชาติ ได้แก่ (ญานวัฒน์ พลอยเทศ, 2553) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right) บทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของเด็กโดยสงบ ไม่มีข้อจำกัดอายุและต้องไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยึดถือหลักการประชาธิปไตยเป็นหัวใจสำคัญในการปกครอง โดยการันตีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามกฎหมายพื้นฐานเยอรมัน (Grundgesetz-GG) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 5 (1)) (Federal Republic of Germany, 1949) มุ่งคุ้มครองสิทธิในการแสดงออกความคิดเห็น สิทธิในการรับข่าวสาร และเสรีภาพของสื่อโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ถือว่าการต่อสู้ทางความคิด คือ “ชีวิตของความเป็นประชาธิปไตย” ที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสาธารณชนเป็นสำคัญและเสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 8) (Federal Republic of Germany, 1949) เป็นการรับรองสิทธิของคนเยอรมันทุกคนในการชุมนุมอย่างสงบและปราศจากอาวุธโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาต สิทธินี้สะท้อนให้เห็นถึงอิสรภาพและความสามารถของพลเมืองชาวเยอรมันอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวนี้อาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายโดยเฉพาะในการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งซึ่งหลักเกณฑ์ของการชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 8 แห่งกฎหมายพื้นฐานเยอรมันมีองค์ประกอบ คือ เป็นการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ยกเว้นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในบริเวณที่เกิดอุบัติเหตุหรือการเข้ารับชมการแสดงดนตรีจะไม่ถือเป็นการชุมนุมตามมาตรา 8 และการชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธเท่านั้น ไม่อย่างนั้นจะไม่อาจถือได้ว่าเป็นการชุมนุมที่ถูกต้องตามกฎหมายและผู้เข้าร่วมชุมนุมก็ไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิได้

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในประเทศฝรั่งเศสมีรากฐานมาจากหลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐที่ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสสามารถที่จะทำการใด ๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น” (ตามประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส 1789) และมีระบบกฎหมายที่ยึดหลักว่า “ประชาชนสามารถทำได้ทุกอย่างที่กฎหมายไม่ห้าม”

จึงรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบทั้งการชุมนุมอยู่กับที่และการเดินขบวนโดยไม่ต้องขอ “อนุญาต” ล่วงหน้า แต่ต้อง “แจ้งล่วงหน้า” ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะได้ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของฝรั่งเศสมีพัฒนาการที่สำคัญเริ่มจากรัฐบัญญัติปี 1881 และ 1907 ที่รับรองการชุมนุมสาธารณะโดยเสรีและไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า ต่อมาในปี 1935 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญโดยได้กำหนดมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ชัดเจนยิ่งขึ้นบัญญัติให้การเดินขบวนบนท้องถนนต้องมีการแจ้งล่วงหน้าต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาและเตรียมการดูแลความสงบเรียบร้อยและในปี 1960 เพิ่มอำนาจให้รัฐสามารถขอศาลสั่งระงับการชุมนุมได้เมื่อมีความเสี่ยงกระทบต่อสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมถูกจัดอยู่ใน “ระบบแจ้งล่วงหน้า” (Système de Déclaration Préalable) ภายใต้มาตรา L211-1 (France, n.d., art. L211-1) และ L211-2 (France, n.d., art. L211-2) ประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในที่กำหนดให้การชุมนุมจะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในท้องที่ล่วงหน้าอย่างน้อย 3 – 15 วัน ต้องระบุรายละเอียดของผู้จัดชุมนุม และจุดประสงค์จำนวนผู้เข้าร่วม เวลา สถานที่ ตลอดจนเส้นทางการเดินขบวน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้ง เจ้าหน้าที่จะออก “ใบรับแจ้ง” ซึ่งเป็นเพียงเอกสารยืนยันการแจ้งการจัดชุมนุมแต่ไม่ใช่การอนุญาต หากรัฐเห็นว่าชุมนุมอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความไม่สงบ สามารถมีคำสั่ง “ห้าม” ได้ เห็นได้ว่า ระบบของฝรั่งเศสเน้นการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมควบคู่กับการดูแลความสงบเรียบร้อยผ่านระบบการแจ้งล่วงหน้าและการใช้อำนาจรัฐตามความจำเป็นและมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ประเทศอังกฤษ เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ในสหราชอาณาจักรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายแม้ว่าประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองและจำกัดภายใต้กรอบกฎหมาย The Public Order Act 1986 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ชุมนุมและความสงบเรียบร้อยของสังคม การชุมนุมในที่สาธารณะกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีบทบาทในการดูแลความสงบเรียบร้อยแต่ไม่มีอำนาจสั่งห้าม เว้นแต่การชุมนุมจัดขึ้นในพื้นที่สาธารณะที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ก่อน เช่น การจัดกิจกรรมในไฮด์ปาร์กต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หากไม่ได้รับการอนุญาต ตำรวจมีสิทธิสั่งห้ามได้ ส่วนการเดินขบวนในที่สาธารณะ เป็นการชุมนุมแบบเคลื่อนที่และอาจจะกระทบต่อการสัญจรของประชาชนคนอื่น ๆ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้จัดต้องยื่นหนังสือขออนุญาตล่วงหน้าอย่างน้อย 6 วันทำการต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำพื้นที่โดยหนังสือต้องระบุวัตถุประสงค์ วันที่ เวลา เส้นทาง และชื่อผู้จัด เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถยื่นล่วงหน้าได้ ยกเว้นการเดินขบวนตามประเพณีหรือขบวนแห่ศพไม่อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าว (ปรณ นิลประพันธ์, 2553) แม้ประเทศอังกฤษจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Common Law และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องการชุมนุมโดยเฉพาะแต่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการชุมนุม ผู้เข้าร่วมชุมนุมจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดซึ่งหลักสำคัญของการชุมนุมในประเทศอังกฤษ คือ การใช้เสรีภาพโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น เป็นค่านิยมที่ชาวอังกฤษยึดถือร่วมกันส่งผลให้แม้ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะสงครามเสรีภาพในการชุมนุมยังคงได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย

แม้ว่าจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตามแต่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของทั้งผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่ที่ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 อีกด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างสงบ เรียบร้อย และไม่กระทบต่อความมั่นคงและสิทธิของบุคคลอื่น ทั้งยังสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) โดยกำหนดว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเกิดขึ้นในที่สาธารณะและเป็นการแสดงออกที่ประชาชนทั่วไปสามารถรับรู้หรือเข้าร่วมได้ แต่ยกเว้นกิจกรรมบางประเภท เช่น งานรัฐพิธี งานประเพณี การประกอบพิธีกรรมทางศาสนา งานมหรสพ การชุมนุมหรือประชุมตามกฎหมาย และกิจกรรมภายในสถานศึกษา รวมถึงการชุมนุมในช่วงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฏอัยการศึกที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ ในการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแจ้งการชุมนุมกับหัวหน้าสถานีตำรวจในพื้นที่อย่างน้อย 24 ชั่วโมง โดยระบุวัตถุประสงค์ วัน เวลา และสถานที่ หากแจ้งไม่ทันผู้จัดการชุมนุมสามารถขอผ่อนผันจากผู้บังคับการ

ตำรวจในพื้นที่ได้และมีสิทธิอุทธรณ์เมื่อได้รับคำสั่งไม่อนุญาต เว้นแต่การชุมนุมที่หน่วยงานของรัฐจัดสถานที่รองรับไว้ล่วงหน้า ไม่ต้องแจ้งการชุมนุมแต่อย่างใดแต่ยังคงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่นของกฎหมายและผู้จัดการชุมนุมยังต้องดูแลกิจกรรมให้เป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธและไม่กีดขวางการใช้ทางสาธารณะ ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ต้องรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะทั้งส่วนกลางและภูมิภาค เมื่อมีการชุมนุมผิดกฎหมาย เช่น ไม่แจ้งการชุมนุม ชุมนุมในพื้นที่ต้องห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่มีอำนาจประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกหรือปรับเปลี่ยนการชุมนุมภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งเลิกการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมสามารถยื่นคัดค้านได้

แม้ทั้งสี่ประเทศจะมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันแต่ทุกประเทศต่างให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายของตนพร้อมกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และสิทธิของบุคคลอื่น โดยมีกระบวนการแจ้งล่วงหน้า การกำหนดเงื่อนไข และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพกลายเป็นภัยต่อสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักของ ICCPR ที่ยอมให้รัฐจำกัดเสรีภาพการชุมนุมได้เพื่อประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิผู้อื่น

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

การพิทักษ์รัฐธรรมนูญหรือสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้รับอิทธิพลมาจากหลักประชาธิปไตยที่ป้องกันตัวเองได้ เป็นมาตรการในการป้องกันล่วงหน้าเพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำอันจะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครอง และการล้มล้างรัฐธรรมนูญ (กล้า สมทวนิช, 2558) โดยมีหลักการในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ คือ ห้ามการกระทำที่มีลักษณะเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ที่สร้างหรือกำหนดกลไกการจำกัดเสรีภาพขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่มุ่งหวังล้มล้างประชาธิปไตยทำลายระบอบประชาธิปไตย ห้ามเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 และมีมาตรการคุ้มครองรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 และที่สำคัญประชาชนต้องมีหน้าที่ในการปกป้องและพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ, 2561) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) อีกด้วย เป็นการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีรูปแบบพิเศษเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้หยุดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองหรือสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ รวมถึงการกระทำที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วย ดังนั้นความมุ่งหมายตามมาตรา 49 คือ เกราะคุ้มครองการปกครองป้องกันระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีการกำหนดกลไกการดำเนินการหากมีกรณีฝ่าฝืน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562) กล่าวคือ ผู้ที่พบเห็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองมีสิทธิยื่นเรื่องร้องต่ออัยการสูงสุด และหากอัยการสูงสุดไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวัน ผู้ที่พบเห็นการกระทำนั้น สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำดังกล่าวว่าเข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองหรือไม่ และมีอำนาจสั่งการให้หยุดการกระทำหรือเลิกการกระทำนั้นได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนเกราะคุ้มกันไม่ให้ผู้ใดหรือองค์กรใดกระทำการที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 49 คุ้มครองเพียงการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น แต่ไม่ได้คุ้มครองการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากมาตรา 68 รัฐธรรมนูญ 2550 ที่คุ้มครองทั้งการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณามาตรา 49 ในประเด็นที่ว่า หากมีการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการใดๆ แต่มิได้เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองและยังคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข จะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 49 หรือไม่อย่างไร เช่น การทำรัฐประหารล้มล้างอำนาจรัฐบาลเดิมแต่ผู้นำรัฐประหารยังคงให้มีการเลือกตั้งใหม่ในทันทีและยังคงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดิม ในกรณีเช่นนี้ ผู้กระทำการดังกล่าวจะมีความผิดตามมาตรา 49 ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ยกเลิกการกระทำได้หรือไม่อย่างไร หรือในกรณีของนักวิชาการที่ให้ความเห็นถึงแนวความคิดที่จะแบ่งแยกดินแดนเพื่อตั้งตนเป็นรัฐอิสระ ขัดต่อหลักความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวที่จะแบ่งแยกมิได้ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ที่พบเห็นหรือทราบการกระทำดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ยกเลิกการกระทำดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 19/2564 ว่าการปราศรัยของผู้ถูกร้องในที่สาธารณะหลายครั้งและหลายสถานที่ (วันที่ 10 สิงหาคม 2563) โดยเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมืองและให้มีการยกเลิกกฎหมายห้ามผู้ใดล่าวละเมิด หมิ่นประมาท หรือหมิ่นพระบรมเดชานุภาพสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และให้ผู้ถูกร้องทั้งสามรวมทั้งกลุ่มองค์กรเครือข่ายเลิกกระทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง และคำวินิจฉัยที่ 3/2567 (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2567) ที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองมีพฤติการณ์ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อเรียกร้องให้มีการทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยซ่อนเร้นผ่านการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 และใช้เป็นนโยบายพรรค แม้เหตุการณ์จะผ่านพ้นไปแล้วแต่การรณรงค์ให้มีการยกเลิกหรือการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ของผู้ถูกร้องทั้งสองดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง การรณรงค์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรและการใช้เป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้ง หากปล่อยให้ผู้ถูกร้องทั้งสองกระทำการดังกล่าวต่อไปย่อมไม่ไกลเกินเหตุที่จะนำไปสู่การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองจึงเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง โดยมาตรา 49 วรรคสองให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งการให้ยกเลิกการกระทำดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้ ดังนั้น คำวินิจฉัยทั้งสองนี้จึงมีลักษณะเป็นการอธิบายถึงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการสั่งให้ยกเลิกการกระทำดังกล่าวได้ รวมถึงการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง

เมื่อพิจารณาทั้งสองคำวินิจฉัย พบว่า คำวินิจฉัยมีแต่เพียงคำสั่งให้ยกเลิกการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองเท่านั้นแต่ไม่ได้กำหนดวิธีการหรือการป้องกันอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำดังกล่าวขึ้นอีก ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามมาตรา 49 ที่มีความมุ่งหมายให้เป็นเกราะคุ้มครองป้องกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็นหรือสมควรเพื่อบังคับให้คำวินิจฉัยเป็นผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่จะใช้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

สรุปผลการวิจัย

เห็นได้ว่าสิทธิกับเสรีภาพนั้นมีความคล้ายคลึงกันเพราะต่างก็เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่ “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง ในขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมียุ่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซงหรือการครอบงำจากบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 44 และการจำกัดเสรีภาพจะสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงได้บัญญัติพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พุทธศักราช 2558 มาบังคับใช้ โดย

ที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะไม่ได้บัญญัติคำว่า “เสรีภาพ” ไว้หน้าคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นการกระทำที่ไปกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อการใช้เสรีภาพถูกจำกัด การชุมนุมสาธารณะจึงไม่ใช่การใช้เสรีภาพอย่างสมบูรณ์ ลักษณะของการชุมนุมสาธารณะทางการเมืองเป็นการใช้เสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะโดยปราศจากการแทรกแซงหรือการครอบงำจากบุคคลอื่น ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะทางการเมืองจึงเป็น “สิทธิในเสรีภาพ” เพราะบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ไม่สามารถละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นได้เช่นกัน นอกจากนี้ หลักการสำคัญและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ คือ การชุมนุมสาธารณะต้องดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย มีความปลอดภัยและไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นตลอดจนเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และเพื่อให้ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ชัดเจนยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจใช้กำลังและใช้อาวุธในการสลายการชุมนุมสาธารณะทั้งชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีความสอดคล้องกับหลักการสากลและหลักกฎหมายภายในประเทศ แม้ในบางครั้งจะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่า การควบคุมฝูงชนหรือการสลายฝูงชนแต่บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่เกินสมควรแก่เหตุ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการสลายการชุมนุม เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพและได้รับความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งควรจะเป็นผู้รักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน

ข้อเสนอแนะ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2564 การปราศรัยบนเวทีชุมนุมเป็นเสรีภาพที่กลุ่มบุคคลพึงจะกระทำได้ และรัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะทางการเมือง ถ้าเป็นการกระทำที่มีความรุนแรงจนอาจไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นก็จะถูกจำกัดไม่ว่าโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ในส่วนของข้อเรียกร้องที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือการกระทำที่เป็นการยั่วยุ ทำให้เกิดความไม่สงบขึ้น การกระทำในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการมุ่งให้เกิดความรุนแรงในสังคม ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อสาธารณะ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อีกทั้งยังเป็นการรบกวนและละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมซึ่งขัดต่อหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ซึ่งมุ่งคุ้มครองป้องกันการกระทำที่เป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจสั่งให้หยุดการกระทำหรือเลิกการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองรวมถึงการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยที่มีผลต่อผู้ถูกร้องทั้งสามคนแม้เป็นบุคคลธรรมดาจะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 211 แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นคู่ความในคดีตามหลักทั่วไปในการทำคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลจะผูกพันเฉพาะแต่คู่ความในคดีเท่านั้นจะไม่ผูกพันบุคคลภายนอกคดี ในกรณีนี้ เห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้องซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นคู่ความในคดีตามหลักทั่วไป ดังนั้น ในกรณีตามคำวินิจฉัยนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการทำคำพิพากษามาบังคับโดยให้ผลของคำวินิจฉัยผูกพันต่อผู้ถูกร้องทั้งสามด้วย นอกจากนี้ ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญยังมีลักษณะเป็นการห้ามการกระทำที่จะมีขึ้นในอนาคต อันอาจส่งผลให้ผูกพันกับประชาชนที่เป็นปัจเจกชนคนอื่นหรือองค์กรอื่นที่ไม่ใช่คู่กรณีให้ต้องได้รับผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยเหตุนี้อาจถือได้ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันโดยอ้อมโดยผลของมาตรา 211 วรคดี

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีลักษณะเป็นกฎหมายควบคุมมากกว่าคุ้มครองทำให้การใช้เสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดอย่างเข้มงวด ขณะเดียวกันการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการยังไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมดุลยพินิจตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ส่งผลให้คำวินิจฉัยและมาตรการรัฐไม่มีทิศทางที่แน่นอน อาจมีปัญหาเรื่องความไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายและกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นควรได้รับ

การทบทวนให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลมากยิ่งขึ้น สำหรับประเด็นการใช้กำลังในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่ามีหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยเฉพาะเมื่อผู้ชุมนุมไม่ได้ใช้อาวุธหรือก่อความรุนแรง แนวทางปรับปรุงการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมฝูงชน คือ ต้องจำแนกชัดเจนว่าการชุมนุมใดเป็นการใช้เสรีภาพโดยสงบ การแจ้งชุมนุมไม่ควรถูกใช้เป็นเครื่องมือจำกัดสิทธิ อำนาจในการสั่งห้ามต้องอยู่ภายใต้ดุลพินิจที่ตรวจสอบได้และมีเหตุผลรองรับ รัฐต้องไม่ใช้ความรุนแรงในการสลายการชุมนุมโดยสงบ และใช้แนวทางสันติวิธีตามหลัก ICCPR ใช้กระบวนการรัฐสภาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง และรับฟังข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมอย่างเสมอภาค มีมาตรการเยียวยาผู้ได้รับบาดเจ็บหรือถูกละเมิดสิทธิจากการสลายการชุมนุม และรัฐต้องจัดระบบชดเชยความเสียหายทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สินแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุชุมนุมโดยไม่ผลักภาระให้ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว ส่วนกรณีศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตาม มาตรา 49 อันเป็นการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ควรกำหนดวิธีการ เงื่อนไข หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต อันเป็นมาตรการจำเป็นในการป้องกันล่วงหน้าไม่ให้เกิดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ เพื่อให้เจตนารมณ์ของมาตรา 49 ที่มีความมุ่งหมายให้เป็นเกราะคุ้มครองป้องกันสำเร็จผลเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)*. กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

กล้า สมุทวนิช. (2558). *ขอบเขตอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน*. สถาบันพระปกเกล้า.

ฤกษ์ บวรรัตนรักษ์. (2564). *หลักสากลเกี่ยวกับการควบคุมหรือสลายฝูงชน*.

https://www.matichon.co.th/article/news_2896857

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2567 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49. (2567). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 141 ตอนที่ 9 ก., 18–49.

ญาณวัฒน์ พลอยเทศ. (2553). *ปัญหาการใช้เสรีภาพเกี่ยวกับการชุมนุมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาการชุมนุมตามบทบัญญัติมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ปรกรณ์ นิลประพันธ์. (2553). กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของต่างประเทศ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 27, 3–68.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561. (2561, 2 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 14 ก.

พัชร นิยมศิลปะ. (2564). การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย (Restrictions on freedom of peaceful assembly in Thailand). *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 39(1), 35–58.

ไพโรจน์ ชัยนาม. (2549). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). อักษรนิติ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

วิชญ์ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). แสงสุทธิการพิมพ์.

วุฒิชัย จิตตาน. (2556). *กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก*. พี.เพรส.

สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. (2527). แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 3, 42–60.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สิริโฉม พรหมโฉม. (2557). กรณีศึกษาหมายนำรู้: เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม. *จุลนิติ*, 1, 165–178.

อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ, และบรรเจิด สิงคะเนติ (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28*. ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสังพิมพ์.

Council of Europe. (1950). *European Convention on Human Rights*. <http://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

France. (n.d.). *Code de la sécurité intérieure*.

<http://justice.pappers.fr/loi/LEGITEXT000025503132/article/LEGIARTI000025505133>

Germany. (1949). *Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz)*. http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

Organization of American States. (1969). *American Convention on Human Rights*.

<http://www.refworld.org/legal/agreements/oas/1969/en/20081>

United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*.

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>