

## การชุมนุมทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย Political rallies and democratic development in Thailand

น้ำผึ้ง ปุณณะสุคนธ์<sup>1</sup> เดช อุณหะจิรังรักษ์<sup>2</sup>

Namphueng Pooranasukhon and Dej Unhajirangrak

Corresponding author: poorana2500@yahoo.com

Received: 30/03/64 Revise: 13/04/64 Accepted: 13/04/64

### บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลักการพื้นฐานของนานาประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธินั้นในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ตลอดระยะเวลาเกือบ 9 ทศวรรษ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ประเทศไทยผ่านการชุมนุมทางการเมืองสำคัญที่มีผลต่อพัฒนาการประชาธิปไตยอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 แต่พัฒนาการประชาธิปไตยของไทยก็ไม่ได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพราะเหตุมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองนำไปสู่การรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 จะบัญญัติรับรองสิทธิการชุมนุมสาธารณะ ประกอบกับมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งในทางหลักการควรมีผลให้ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ที่พึงประสงค์ แต่จากผลการประเมินของ The Economist Intelligence Units (EIU) หรือ Democracy Index ซึ่งสำรวจสถานการณ์มากกว่า 160 ประเทศทั่วโลก พบว่า ประเทศไทยมีผลการประเมินด้าน

---

<sup>1</sup> นักวิชาการอิสระ

<sup>2</sup> นักวิชาการอิสระ

เสรีภาพของพลเรือนในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับคะแนน 5.29 จากเต็ม 10 ในปี 2563 บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาคำตอบว่าอะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้ค่าคะแนนเสรีภาพของพลเมืองมีค่าผันผวนแกว่งตัว ทำไมค่าคะแนนในองค์ประกอบ “เสรีภาพของพลเรือน” ในปี 2563 มีค่าต่ำสุด นับแต่ปีพ.ศ. 2560 เป็นต้นมา คำตอบที่พบคือ สถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น และวิธีการจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการประเมินระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย การพัฒนาประชาธิปไตยไทยจึงขึ้นอยู่กับการณ์ที่ทุกฝ่ายจะต้องอดทน อดกลั้นต่อความเห็น ความเชื่อที่แตกต่าง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยสันติวิธี สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ฝ่ายรัฐ จะต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการลิดรอน แทรกแซงหรือจำกัดเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น

**คำสำคัญ:** ชุมนุมทางการเมือง; การชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ; พัฒนาประชาธิปไตย

## Abstract

Freedom of assembly is a fundamental principle of all democratic countries including Thailand which has certified that right in many constitutions. Over the course of nearly nine decades after political change in 1932, Thailand has gone through at least two major political rallies affecting democratic development: the 14 October 1973 turmoil and the May 1992 turmoil. However, the development of democracy in Thailand has not been continued because of political

crises, leading to several coups and constitutional abolition. Although at present, the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017, Article 44, recognizes the right to public assembly. In addition, the Public Assembly Act 2015 was promulgated, which in principle should result in the democratic level of Thailand at the desirable criteria. But, according to an assessment by The Economist Intelligence Units (EIU) or Democracy Index, which surveyed more than 160 countries around the world, it was found that Thailand has consistently relatively low assessments of civil liberties, with a score of 5.29 out of 10 in 2020. This article aims to find out what drives the volatility of the Civil Liberties Score in Thailand. Why is the score value in an element of Civil liberties in 2020 are the lowest, since 2017. The answer is the situation of political protests which is ongoing and is likely to increase. And also, how to deal with the situation of assembly is an important factor affecting the democratic assessment of Thailand. The development of Thai democracy therefore depends on the patience of all parties. Restraining opinions and different beliefs should be resolved with peaceful means. It is also important that the government must avoid any behavior of deprivation, intervention or restriction of the freedom of public opinion beyond what is necessary.

**Keywords:** political rallies; international public assembly; democratic development

## ความนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานที่ถือเป็นเสาหลักที่ผู้ใช้อำนาจอรัฐต้องยึดถืออย่างน้อย 2 ประการ คือ หลักนิติรัฐ และหลักประชาธิปไตย โดยหลักนิติรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของบุคคล และหลักประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออกนับเป็นสิทธิทางการเมืองประเภทหนึ่ง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐในสังคมประชาธิปไตยต้องส่งเสริม คุ้มครอง และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐจะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกเช่นว่านั้น อันเนื่องมาจากความเชื่อว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด ดังคำกล่าวของ John Locke ที่ว่า “. . .มนุษย์ทุกรูปทุกนาม มีสิทธิตามธรรมชาติอยู่ในตัวนับแต่เกิดมา คนที่เกิดมาแล้วย่อมมีเสรีภาพที่สมบูรณ์ มีความสุขอย่างไม่จำกัดต่อสิทธิทั้งหลายทั้งปวงตามกฎหมายแห่งธรรมชาติ เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น เขามีอำนาจไม่เพียงแต่ดูแลทรัพย์สิน เขายังมีสิทธิในชีวิตของตน มีเสรีภาพแห่งตน. . .” (Dunn, 2000, p. 109) แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติถือว่า “. . .มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาโดยให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ ซึ่งสิทธิเหล่านี้ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจมีใครล่วงละเมิดได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข รัฐทั้งหลายจึงต้องกระจายอำนาจเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามวิธีเช่นนี้ก็จะทำให้มนุษย์อยู่กันในสังคมอย่างสันติและมีความสุข (Fichte, 2000, pp. 8-11) รัฐจึงจำต้องรับฟังและยอมรับถึงการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน ดังที่ John Stuart Mill ได้กล่าวไว้ว่า “. . .ถ้ามนุษย์ชาติทั้งหมด ยกเว้นคนเพียงคนเดียว มีความเห็นเป็นอย่างเดียวกัน และคนคนเดียวเท่านั้นเองมี

ความเห็นขัดแย้งไปทางตรงกันข้าม มวลมนุษยชาติก็ไม่มีสิทธิที่จะปิดปากคนคนเดียว นั้น และเมื่อคนคนเดียวนั้นมีอำนาจขึ้นมา เขาก็ไม่มีสิทธิที่จะปิดปากมวลมนุษยชาตินั้นเช่นกัน. . . กฎหมายและอำนาจบังคับไม่มีหน้าที่ที่จะตัดสินตามสิ่งแวดล้อมของแต่ละกรณี ในขณะที่ความคิดเห็นควรทำเช่นนั้นในทุกกรณี หรือ (กฎหมายและอำนาจบังคับ) ไม่มีหน้าที่ที่จะประณามทุกคน ไม่ว่าเขาจะวางตัวอยู่ในการถกเถียงข้างใด และไม่ว่าจะมีวิธีการสนับสนุนความต้องการตรงไปตรงมา การใส่ร้าย การดันทูริง หรือ ความไร้ขันติธรรมต่อความรู้สึกที่ (เขาเหล่านั้น) ได้เปิดเผยตัวออกมาก็ตาม. . .” (Mill, 2001, pp. 18, 51) อย่างไรก็ตาม Mill มีความเห็นว่า เสรีภาพจะต้องไม่ถูกใช้ไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยมนุษย์จะต้องคำนึงถึงประโยชน์หรือความสุขส่วนรวมมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว เนื่องจากมนุษย์ต้องมีความเกี่ยวพันกันเป็นสังคมตามธรรมชาติ (Cowling, 1963, p. 101) ดังนั้น การจะชี้วัดว่ารัฐใดมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด อาจวัดได้จากสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออกเรื่องต่างๆ ที่รัฐเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนของตน รัฐใดให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระและปลอดพ้นจากการแทรกแซง ปิดกั้นจากรัฐจนเกินขอบเขต ก็นับได้ว่ารัฐนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยมาก

ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีการตั้งประเด็นคำถามว่า “ทำไมการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงไม่พัฒนาไปข้างหน้า แต่กลับมีภาวะที่ถดถอยลง” คำตอบของคำถามนี้ไม่เพียงการรับรู้ได้ของประชาชนจากเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศที่มีมาต่อเนื่องยาวนาน แต่ยังสามารถได้จากตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่ได้สร้างตัวชี้วัดขึ้นเป็นหลักเกณฑ์ และได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อตัวชี้วัดประชาธิปไตยในหลากหลายมิติและจากหลายองค์การ เช่น International Institute for Democracy and Electoral Assistant (IDEA) ที่จัดทำ Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide อีกทั้ง

ยังมีหน่วยงานที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ Asian Barometer Survey (ABS), The Comparative Study of Electoral Systems (CSES) และ World Value Survey (WVS) หรือการประเมินคุณภาพประชาธิปไตย: คู่มือปฏิบัติของ The Economist Intelligence Units (EIU) หรือ Democracy Index โดยสำรวจสถานการณ์มากกว่า 160 ประเทศทั่วโลก เป็นต้น EIU เป็นสถาบันวิจัยด้านเศรษฐกิจและการเมืองและเป็นบริษัทผลิตรวสารดิอีโคโนมิสต์ของสหราชอาณาจักรซึ่งจัดทำดัชนีความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ ตั้งแต่ปี 2549 โดยพิจารณาจากตัวชี้วัด 60 ตัว มาประกอบผลการประเมินซึ่งมีหลักเกณฑ์ 5 ข้อ คือ 1) กระบวนการเลือกตั้งและความเป็นพหุสังคม 2) การบริหารกลไกรัฐบาล 3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง 4) วัฒนธรรมด้านการเมืองแบบประชาธิปไตย และ 5) เสรีภาพของพลเรือน จากนั้นนำมาแบ่งกลุ่มเป็น 4 กลุ่มตามลำดับคะแนน (0-10 คะแนน) ได้แก่ กลุ่มประเทศประชาธิปไตยสมบูรณ์ หรือ Full Democracy (8.01-10.0) กลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่ยังมีข้อบกพร่อง หรือ Flawed Democracy (6.01-8.00) ประเทศระบอบการเมืองแบบผสม (กึ่งอำนาจนิยม) หรือ Hybrid Regime (4.01-6.00) และประเทศระบอบอำนาจนิยม หรือ Authoritarian Regime (0-4) (มติชนออนไลน์, 2563) กรณีประเทศไทยนั้น เมื่อดูเปรียบเทียบกับรายปีย้อนหลังไปถึงปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นปีที่มีการรัฐประหาร พบว่า ไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มระดับกึ่งอำนาจนิยมมาโดยตลอดและได้รับคะแนนความเป็นประชาธิปไตยลดลงเป็นลำดับ คือ 5.39 ในปีพ.ศ. 2557 5.09 ในปีพ.ศ. 2558 4.92 ในปีพ.ศ. 2559 และ 4.63 ในปีพ.ศ. 2560 (voiceonline, 2562) และเมื่อศึกษาถึงรายละเอียดผลการประเมินหลักเกณฑ์ 5 ข้อ ระหว่างปีพ.ศ. 2560 ถึง 2563 ดังรายละเอียดตาราง 1

ตาราง 1 ผลการประเมินดัชนีความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย โดย EIU ระหว่างปีพ.ศ. 2560 -2563

ปีพ.ศ.	กระบวนการ เลือกตั้งและ ความเป็นพหุ สังคม	การบริหาร กลไก ภาครัฐบาล	การมี ส่วนร่วม ทางการ เมือง	วัฒนธรรม ด้านการเมือง แบบ ประชาธิปไตย	เสรีภาพ ของพล เรือน	ผลการ ประเมิน (คะแนน)
2560 <sup>1</sup>	3.00	4.29	5.00	5.00	5.88	4.63
2561 <sup>2</sup>	3.00	4.29	5.00	5.00	5.85	4.63
2562 <sup>3</sup>	7.42	5.36	6.11	6.25	6.47	6.32
2563 <sup>4</sup>	7.00	5.00	6.67	6.25	5.29	6.04

ที่มา. จาก 1 สำนักข่าวอิศรา. (2561). *ดัชนีประชาธิปไตยโลก เผยไทยอยู่กลุ่มประเทศไม่มีเสรีภาพสื่อ ปกครองแบบกึ่งเผด็จการ*. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.isranews.org/isranews/6320-index.html>

2 Wikipedia. (2562). *ดัชนีประชาธิปไตย 2018*. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.wikipedia.org/wiki/ดัชนีประชาธิปไตย>

3 *Workpoint today*. (2563). *The Economist* ชี้ไทยประชาธิปไตยที่สุดในรอบ 6 ปี สวนทางกระแสโลก. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.workpointtoday.com/thai-democracy-index2019/>

4 Sanook.com. (2564). *ประชาธิปไตยไทยร่วง 5 อันดับ ! ดีอีโคโนมิสต์ให้คะแนนด้านการงานของรัฐบาลต่ำสุด*. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.sanook.com/news/8346654/>

จากข้อมูลข้างต้น มีประเด็นที่น่าสนใจคือ 1) เหตุใดผลการประเมินดัชนีความเป็นประชาธิปไตยของไทย ในปี พ.ศ. 2562 จึงเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในหุ้กองค์ประกอบ และ 2) อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้ค่าคะแนนเสรีภาพของพลเมืองมีค่าผันผวนแกว่งตัว สำหรับคำตอบประเด็นที่หนึ่ง การจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม 2562 ได้สำเร็จ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยมีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยดีขึ้นอย่างมากในการจัดอันดับของ EIU โดย EIU ระบุชัดเจนในรายงานว่า การจัดการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้ไทยได้คะแนนเพิ่มขึ้นทั้ง 5 องค์ประกอบ (มติชนออนไลน์, 2563) ประเด็นที่ต้องค้นคว้าหาคำตอบต่อไปคือ อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้ค่าคะแนนเสรีภาพของพลเรือนมีค่าผันผวนแกว่งตัว และที่สำคัญคือ ทำไมค่าคะแนนในองค์ประกอบ “เสรีภาพของพลเรือน” ในปี 2563 มีค่าต่ำสุดนับแต่ปีพ.ศ. 2560 เป็นต้นมา เพื่อแสวงหาคำตอบ จำเป็นจะต้องศึกษาถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศล้วนมีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากการปกครองในรูปแบบเดิมที่อำนาจการปกครองจะรวมอยู่ที่ผู้ปกครอง หรือคณะผู้ปกครองในฐานะองค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญว่าการปกครองที่ดีจะต้องเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการให้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดซึ่งหลักคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพนี้ได้เริ่มปรากฏมาตั้งแต่ในสมัยยุคกรีกจากนักปรัชญาคนสำคัญ คือ อริสโตเติล (Aristotle) ที่มีแนวความคิดว่ามนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพตามกฎธรรมชาติ โดยกล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผลย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและตัดสินใจด้วยเหตุผลที่ถูกต้อง ย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” (อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, 2544, หน้า 86)

จากแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ประชาชนในประเทศต่างๆ ที่รับรูปแบบการปกครองนี้มาใช้ได้



ตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของตนต่อการปกครองของประเทศ และได้ใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวในการปกป้องสิทธิของตน จึงปรากฏเหตุการณ์ชุมนุมและการประท้วงทางการเมืองเพื่อแสดงความเห็น หากเมื่อใดที่ประชาชนเห็นว่ารัฐไม่อยู่ในกรอบกติกาหรือรัฐไม่ได้ทำตามบทบาทหน้าที่ การแสดงออกเพื่อเรียกร้องให้รัฐรับรู้ปัญหาโดยการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองจึงเป็นวิธีที่ประชาชนในประเทศประชาธิปไตยใช้สื่อสารถึงรัฐ เป็นกิจกรรมที่ประชาชนสามารถกระทำได้เนื่องจากเสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้หลักการสำคัญในเรื่องการเคารพต่อสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มุ่งสร้างความสงบสุขและความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ Lucien Pye (Pye อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539, หน้า 33-34) ได้สรุปนิยามความหมายของการพัฒนาทางการเมืองที่มีอยู่ในวงวิชาการอเมริกัน โดยหนึ่งในนิยามสำคัญนั้น Pye อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางการเมือง ด้วยหัวใจสำคัญของแนวคิดนี้คือ อำนาจทางการเมืองเป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนจะต้องแสดงบทบาทในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบระบบการเมืองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่วิกฤตการณ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้สภาพการณ์ที่รัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐเห็นว่าข้อเรียกร้องในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องไม่ถูกต้องเพราะใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย เช่น ใช้กำลังรุนแรง หรือการเดินขบวน เป็นต้น (Pye อ้างถึงใน สิทธิพันธ์ พุทธทนะ, 2561, หน้า 32) ประเด็นที่น่าสนใจคือรัฐควรมีมาตรการอย่างไรที่จะทำให้การชุมนุมทางการเมืองเป็นประโยชน์ต่อรัฐเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตย มิใช่การพยายามสกัดกั้นการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการกระทำดังกล่าวนำมาสู่ความไม่พอใจรัฐบาลและการขยายตัวของกลุ่มผู้ชุมนุม และผลที่ตามมาคือความสูญเสียต่างๆ การแสดงออกทางการเมืองของประชาชนรวมถึงการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นรูปธรรม

ประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออก ในเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการที่ปรากฏในหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักการสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย

### หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่สัมพันธ์กับสิทธิในการชุมนุม

การทำความเข้าใจเรื่องสิทธิในการชุมนุมทั้งบทบาทของฝ่ายรัฐและฝ่ายที่ต้องการใช้สิทธิในการชุมนุม มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 เรื่องด้วยกัน คือ กฎบัตรสหประชาชาติ Charter of the United Nations (1945) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights (1948) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights (1966)

**กฎบัตรสหประชาชาติ 1945 Article 55c และ Article 56** (United Nations, nd.)

Article 55 With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

## Article 56

All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.

จากข้อความในกฎบัตรสหประชาชาติ Article 55 c และ 56 ข้างต้น กำหนดให้ รัฐสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติทั้งปวงต้องดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในความร่วมมือกับสหประชาชาติเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมาย ซึ่งดำเนินการด้วยเคารพหลักสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและหลักอิสรภาพ สำหรับทุกคน โดยไม่แบ่งแยกในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

**ปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 Article 20 Article 28 และ Article 29** (Australian Human Rights Commission, nd.)

## Article 20

- (1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.
- (2) No one may be compelled to belong to an association.

## Article 28

Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.

## Article 29

(1) Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.

(2) In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.

(3) These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the purposes and principles of the United Nations.

ข้อความของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Article 20 (1) 28 และ 29 (2) ข้างต้น ให้ความสำคัญคุ้มครองว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการร่วมชุมนุมและการสมาคมได้โดยสันติ (สงบ) ได้อย่างเสรี ซึ่งระเบียบระดับสังคมและระดับระหว่างประเทศจะต้องอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุกำหนดไว้ในปฏิญญานี้สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม Article 29(2) ได้กำหนดให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลใดๆ นั้นจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายที่มุ่งหมายให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ตามครรลองทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิภาพทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองค.ศ. 1966 article 19 และ Article 21 (EQUAL RIGHTS TRUST, nd.)

Article 19

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and

ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

Article 21 The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions 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 of national 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.

จากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 article 19 และ Article 21 แสดงให้เห็นว่า กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศให้การรับรองและคุ้มครองให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและมีเสรีภาพในการแสดงออกโดยปราศจากการแทรกแซง รวมถึงการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการคุ้มครอง แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษ ซึ่งอาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

## หลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะ ถือเป็นวิธีการสำคัญในการแสดงความคิดเห็น หรือใช้เป็นพื้นที่ของประชาชนในการสะท้อนความต้องการและหรือความทุกข์ร้อนต่อ รัฐบาลของตน หลายประเทศจึงมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก ในขณะที่เดียวกันก็มีการกำหนด มาตรการหรือข้อจำกัดบางประการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่อาจ ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ

### ประเทศสหราชอาณาจักร

การชุมนุมในที่สาธารณะของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) อยู่ภายใต้ บทบัญญัติของ Public Order Act 1986 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า การจัดชุมนุมใน พื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐ จะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่ รับผิดชอบพื้นที่นั้นก่อน หากมีการชุมนุมในพื้นที่เช่นว่านั้นโดยไม่ได้รับความยินยอม เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะนั้นได้ และเพื่อ ประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย หากเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความ ไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินและวิถี ชีวิตของชุมชน ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (senior police officer) มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการ จัดการชุมนุมเพื่อป้องกันเหตุได้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะ จัดการชุมนุม ระยะเวลาและจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม เมื่อมีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว แล้ว ผู้ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไข หรือยุ่งผู้อื่นไม่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ถือว่าผู้นั้นมี ความผิดจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีการชุมนุมสาธารณะได้มีลักษณะ เป็นการเดินขบวน ผู้จัดการเดินขบวนจะต้องขออนุญาตเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วัน โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ วันเวลา เส้นทางเดินขบวน และชื่อผู้จัดการเดินขบวน และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายให้อำนาจตำรวจชั้นผู้ใหญ่

ที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการเดินขบวนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรืออาจเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินและวิถีชีวิตชุมชน แต่ถ้าเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะไม่เพียงพอที่จะป้องกันเหตุร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นนั้นได้ ก็อาจขอให้สภาเทศบาลของพื้นที่นั้นโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกคำสั่งห้ามมิให้จัดการเดินขบวนในพื้นที่นั้นๆ ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่เกิน 3 เดือน (Legislation.gov.uk, 1986)

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1791 ได้รับรองสิทธิในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ โดยห้ามมิให้รัฐสภาตรากฎหมายที่เป็นการลิดรอนสิทธิการชุมนุมโดยสงบ (National Constitutional Center, nd.) และรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 1868 ห้ามมิให้แต่ละรัฐตรากฎหมายหรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกัน (National Constitutional Center, nd.) ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลสูง เช่น คดี United States V. Cruikshank (Cornell Law School, nd.) และคดี DeJonge V. Oregon (mtsu.edu, nd.) ได้วางหลักกฎหมายให้ความคุ้มครองการชุมนุมโดยสงบ ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของพลเมืองสหรัฐอเมริกา รัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติให้การเข้าร่วมชุมนุมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตราบเท่าที่การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากความรุนแรงใดๆ ซึ่งรัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเริ่มขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมโดยให้ผู้จัด/ผู้เข้าร่วมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีกฎหมายควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นการเฉพาะเจาะจง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่การชุมนุม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่มีได้เข้าร่วมในการชุมนุมมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุม แต่หากผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือ

มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อการจลาจลหรือก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองมีอำนาจตามกฎหมายอาญาในการปฏิบัติต่อการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นออกเป็น 1) เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และ 2) เสรีภาพในการประท้วง เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับเสรีภาพแต่ละประเภท โดยการชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งทางการก่อน แต่ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพของตนเอง โดยต้องเคารพเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ (1) ไม่เป็นการจัดการชุมนุมบนทางสาธารณะ (2) ห้ามจัดการชุมนุมเกินเวลา 23.00 น. เว้นแต่สถานที่จัดการชุมนุมปิดทำการหลังเวลาดังกล่าว (3) ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย หากการชุมนุมมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ หรือมีการกระทำที่ผิดกฎหมาย คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นจะต้องรับผิดชอบ สำหรับเสรีภาพในการประท้วง กฎหมายความมั่นคงภายใน มาตรา L211-1 บัญญัติให้การประท้วงสามารถทำได้โดยเสรี และผู้จัดการประท้วงต้องแจ้งทางการให้ทราบล่วงหน้า แต่เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงไม่ได้เป็นเสรีภาพสมบูรณ์ หมายความว่า รัฐอาจจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนั้น กล่าวคือในสถานการณ์พิเศษคือภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งปิดสถานที่ชุมนุมสาธารณะรวมทั้งสั่งห้ามการชุมนุมเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ ในระหว่างที่มีการประกาศกฎอัยการศึกผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกให้อำนาจทหารสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์หรือการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย แต่หากเป็นการใช้เสรีภาพที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความ



ปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจสั่งห้ามหรือสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วงนั้นได้แม้อยู่ในสถานการณ์ปกติ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งห้ามหรือสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะหรือการประท้วงข้างต้น อยู่ภายใต้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพของศาลปกครองฝรั่งเศส (อูษณีย์ เอมศิรินันท์, 2557, หน้า 17-19, 24-26)

### สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมนี มาตรา 8 ให้การรับรองสิทธิแก่พลเมืองเยอรมันในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การชุมนุมในที่โล่งแจ้ง (ที่สาธารณะ) ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งการชุมนุมให้ฝ่ายปกครองทราบล่วงหน้า หากการชุมนุมใดเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบเรียบร้อยจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และอาจถูกสลายการชุมนุม Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Article 8 (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. (dejure.org, nd) ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมของเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมสาธารณะว่าต้องมีผู้จัดการชุมนุมที่ชัดเจน และต้องมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าก่อนการชุมนุม หากมีการปฏิเสธไม่ให้ชุมนุม ผู้ประสงค์จัดให้มีการชุมนุมสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้เนื่องจากคำสั่งปฏิเสธไม่ให้มีการชุมนุมดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง การจัดการชุมนุมที่ไม่มีการแจ้งล่วงหน้าถือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการชุมนุมใดมีแนวโน้มที่นำไปสู่ความวุ่นวาย เช่น มีการทำลายทรัพย์สินของทางราชการ มีการกีดขวางทางจราจร เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้สลายการชุมนุม เมื่อมีคำสั่งสลายการชุมนุมแล้ว แต่ไม่มีการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่จะตักเตือน ถ้ายังมีการเพิกเฉยต่อคำเตือนนั้นอีก เจ้าหน้าที่ก็จะใช้กำลังเข้าสลายการ

ชุมนุม ในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้มาตรการ  
ทั้งหลายที่ได้สัดส่วน โดยต้องเริ่มต้นจากการใช้มาตรการซึ่งเบาที่สุด หากยังไม่สามารถ  
จัดการได้ก็จะเพิ่มระดับความเข้มข้นของมาตรการขึ้นไป หากผู้ชุมนุมเห็นว่าการสลาย  
การชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่เกินสมควรกว่าเหตุหรือกระทำการโดยมิชอบ อาจ  
ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องความเสียหาย หรือฟ้องเพื่อให้ศาลยืนยันว่าการสลายการ  
ชุมนุมนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2547)

### แนวคิดการพัฒนาประชาธิปไตย

จากการแพร่หลายของระบอบประชาธิปไตยในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกได้ใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย หากแต่พัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม ค่านิยม และวัฒนธรรม เป็นต้น รวมทั้งระยะเวลาของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนผ่านจากการปกครองในรูปแบบเดิมมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” ที่นักวิชาการได้ให้ไว้อย่างหลากหลายนั้น ความหมายที่กระชับสอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตยและเข้าใจได้ง่าย ได้แก่ Campbell (2008, pp. 4-5) นักวิชาการมหาวิทยาลัยเวียนนาที่อธิบายความหมายจากรากศัพท์ของคำว่า “Democracy” ว่าประชาธิปไตยหมายถึง อำนาจของประชาชน (rule by the people) สำหรับนักวิชาการไทย เช่น อมร รักชาติยศย์และคนอื่น ๆ (2539, หน้า 29) อธิบายขยายความว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ในทางปฏิบัติ คือ การมีอำนาจตัดสินใจในประเด็นปัญหาสำคัญของนโยบายสาธารณะที่จะต้องขึ้นอยู่กับคนจำนวนมากในสังคม และในการตัดสินใจนั้นๆ ทุกคนต้องออกเสียงเดียว ไม่มีใครออกเสียงเกินหนึ่งเสียงได้ ประชาชนสามารถใช้อำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อม อำนาจ

ในทางตรง เช่น การลงมติยืนยัน เป็นต้น ส่วนอำนาจในทางอ้อม เช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจในสภา ซึ่งเป็นการมอบอำนาจ โดยตั้งอยู่บนฐานความเสมอภาคทางสังคมและการเมือง โดยทุกคนต้องได้รับการบริการของรัฐและสังคมอย่างเท่าเทียม ซึ่งสอดคล้องกับ Huntington (1996, pp. 28-29) แสดงทัศนะว่า ธรรมชาติของประชาธิปไตย คือ อำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจประชาชนทำการเลือกตั้งผู้ปกครอง จนกลายเป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนสามารถออกเสียงเลือกตั้งเลือกตั้งรัฐบาล การเลือกตั้งจึงกลายเป็นสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้อำนาจการเมืองอย่างอิสระ ยุติธรรม นอกจากนี้ ยังสัมพันธ์กับการให้ประชาชนมีอิสระในการพูด การเสนอข่าว และการคัดค้านหรือต่อสู้

โดยสรุป ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชน โดยการให้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคทางการเมือง อย่างไรก็ตาม คำว่าประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังจะเห็นได้จากตัวชี้วัดหรือองค์ประกอบของประชาธิปไตยที่อาจมีแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

จากการนำแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศต่างๆ และได้มีการจำแนกลักษณะความเป็นประชาธิปไตยโดยใช้ตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยดังที่กล่าวมา ในปัจจุบันนี้กว่าร้อยละ 60 ของจำนวนประเทศทั้งหมดต่างมีรูปแบบบางประการของสถาบันพื้นฐานหรือกระบวนการพื้นฐานที่เป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามจากการประชุมระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยประชาธิปไตยใหม่หรือการฟื้นฟูประชาธิปไตย (ICNRD) ซึ่งได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปีค.ศ. 1988 ในฐานะที่เป็นที่ประชุมสำหรับการพัฒนาทางประชาธิปไตยในระดับสากล การประชุมนี้ได้ขยายแนวคิดของการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้างอย่างมีนัยสำคัญ โดยองค์กรของรัฐบาล ระหว่างรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน

ได้นัยย้าว่า ประชาธิปไตยเป็นทั้งเป้าหมายในตัวของมันเอง และเป็นวิธีการที่สำคัญอันจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายอื่น เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การลดความยากจนและการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในระดับนานาชาติที่ดียิ่งขึ้น (ถวิลวดี บุรีกุล และคนอื่นๆ, 2562) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ลิซิตี ซีรเวคิน (2546, หน้า 1-16) ที่ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าจะต้องอาศัยตัวแปรใหญ่ๆ 3 ตัวแปร คือ (1) สภาพสังคมและเศรษฐกิจ (socio-economic condition) (2) โครงสร้างและกระบวนการ (structure and process) และ (3) วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic culture) โดยตัวแปรสำคัญ คือ สภาพสังคมและเศรษฐกิจ (socio-economic condition) ที่จะต้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วม มีการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน มีการถ่วงดุลอำนาจของสถาบันการเมืองและองค์กรต่างๆ ตัวแปรที่สอง โครงสร้างและกระบวนการ (structure and process) ที่จะนำไปสู่การสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยโครงสร้างและกระบวนการที่เกิดจากกฎกติกาที่สังคมช่วยกันสร้างขึ้น เช่น กรณีของอังกฤษซึ่งไม่มีการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนกรณีของสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบลายลักษณ์อักษร กำหนดโครงสร้างของระบบการเมืองไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้โครงสร้างและกระบวนการจึงขึ้นอยู่กับข้อกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โครงสร้างและกระบวนการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญต้องเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน มีหลักนิติธรรม ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ มีส่วนร่วม ฯลฯ และตัวแปรที่สาม คือ วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic culture) กล่าวคือ การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจะมีแนวโน้มที่จะเคารพสิทธิของผู้อื่น มองเห็นผู้อื่นเสมอภาคกับตน มีความศรัทธาในมนุษย์ และใช้เหตุใช้ผลในการเจรจาและการต่อรอง ในทางกลับกันถ้าวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมใดมีความโน้มเอียงเป็นอำนาจนิยม ใช้การปกครองแบบเผด็จการ

ลูกแก่อำนาจ ไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม ฯลฯ สังคมนั้นก็จะเป็นสังคมที่ปราศจากวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย ในสังคมเช่นนี้ถึงแม้โครงสร้างและกระบวนการจะวางไว้อย่างสวยงามโดยการร่างรัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็ไม่สามารถจะดำเนินต่อไปได้ เพราะกฎกติกาที่ร่างเอาไว้ขาดความศักดิ์สิทธิ์อันเนื่องมาจากการล่วงละเมิดของคนในสังคม

จากความเห็นของ ลิขิต อีร์เวคิน สรุปได้ว่า ประเทศที่จะพัฒนาทางการเมืองและส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้นั้นจะต้องมีสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่ดี มีชนชั้นกลางที่มีการศึกษามากพอ ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง มีการเปิดเผยข่าวสารข้อมูล ในแง่โครงสร้างและกระบวนการจะต้องประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา และรัฐบาล ส่วนการพัฒนาวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมและการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันเกิดจากการกล่อมเกลารุ่นผู้ใหญ่ในครอบครัว ในโรงเรียน และในสังคม ก็จะส่งผลต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยในที่สุด

### การชุมนุมทางการเมือง

แม้ว่าการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองจะสามารถกระทำได้ตามสิทธิเสรีภาพและภายใต้กฎหมายของประเทศ และการแสดงออกนี้จะเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าหากประเทศใดมีการชุมนุมทางการเมืองบ่อยครั้งย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่และเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ การชุมนุมที่เกิดขึ้นเพื่อสื่อสารถึงภาครัฐมีหลากหลายรูปแบบ และมีการนิยามความหมายของการชุมนุมไว้ต่างกัน ดังนี้

ไมนา คีไอ (Maina Kiai) ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม (UN Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association–SR FPAA) ให้นิยามความหมายของ “การชุมนุม” ไว้ว่า เป็นการรวมตัวชั่วคราวในพื้นที่ส่วนตัวหรือพื้นที่สาธารณะ เพื่อเป้าประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง ได้แก่ การประท้วง การชุมนุมภายใน การนัดหยุดงาน การเดินขบวน การเดินรณรงค์ หรือการนั่งประท้วง (ชานาญ จันทรเรือง, 2564) ซึ่งการชุมนุมโดยสงบ จะหมายถึง การชุมนุมไม่ว่าจะอยู่กับที่ หรือชุมนุมโดยเคลื่อนที่ หรือเดินขบวน ซึ่งเป็นไปโดยไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้การชุมนุมนั้นอาจจะกระทบต่อการจราจรได้ชั่วคราว หรือเกิดเสียงอึกทักหรือเกิดความไม่สะดวกแก่สาธารณชนเป็นการชั่วคราวได้ตามสมควรแก่เหตุ (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2552, หน้า 48)

ส่วนคำว่า การชุมนุมสาธารณะ (public assembly or reunion) หมายถึง การที่บุคคลใดๆ ก็ตามมารวมตัวกันชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง (temporary) โดยมีเจตจำนง (intentional) เพื่อแสดงออกถึงความมุ่งหมายร่วมกัน (a common expressive purpose) โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุม (อรรถพล ใหญ่สว่าง, 2556)

จากความหมายของการชุมนุมที่กล่าวมานั้น ชานาญ จันทรเรือง (2564) ชี้ให้เห็นว่า “การชุมนุม” มีความหมายรวมถึงกิจกรรมในหลายๆ ประเภทด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในลักษณะเคลื่อนที่ เช่น การเดินขบวนพร้อมการปราศรัย/การขับรณรงค์ เป็นต้น หรือการชุมนุมที่มีการค้างคืนหรือตั้งเวทีปราศรัย หรือการชุมนุมระยะสั้นที่เน้นความรวดเร็วและระยะสั้น หรือที่เราเรียกว่า “flash mob” นอกจากนั้นแล้ว การชุมนุมยังหมายถึง การรวมตัวกันทางอินเทอร์เน็ต หรือการรวมตัวเพื่อประท้วงทางออนไลน์ ซึ่งการชุมนุมจะมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (1) สถานะชั่วคราว (temporality) (2) เป้าประสงค์ในการชุมนุม (intentionality) และ (3) เพื่อเป้าหมาย

ของการแสดงออกร่วมกันเพื่อสื่อสารบางอย่าง (purpose of a common expression of a message) ต่อบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือสังคมโดยทั่วไป

### สถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและกฎหมายที่ใช้ควบคุมการชุมนุมทางการเมืองของไทย

ในทางกฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะได้กลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยพัฒนาสืบเนื่องมาจาก “สิทธิร้องทุกข์” (Right to Petition) ในประเทศอังกฤษ สำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน เสรีภาพในการชุมนุมประท้วงและเดินขบวนเป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (Individual) มาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (Collective) (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2555, หน้า 3-5) ซึ่งแนวคิดเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนี้ วิชาญ เครืองาม (2524, หน้า 570-571) อธิบายว่า การชุมนุมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนที่มาชุมนุมรวมกลุ่มกันนั้นก็เพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ต่อรัฐบาลซึ่งบริหารประเทศ การชุมนุมทางการเมืองจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนเชื่อมั่นในหลักสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค และเชื่อว่าจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมาย ทั้งกิจกรรมนี้ยังเป็นบทบาทของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ดังความหมายของคำว่าประชาธิปไตยที่มาจาก “ประชา” และ “อธิปไตย” รวมกันแล้วหมายถึงอำนาจของประชาชน เป็นอำนาจของคนหมู่มาก เป็นการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน ย่อมได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับการ

บริการต่างๆ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, หน้า 23) ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย มีการชุมนุมสาธารณะที่ส่งผลต่อพัฒนาการประชาธิปไตย อย่างน้อย 2 เหตุการณ์ คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 และเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นการชุมนุมเพื่อต่อต้านการสืบทอดอำนาจของกลุ่มทหารที่ก่อการรัฐประหาร และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 นอกจากนี้ยังมีการชุมนุมสาธารณะในวาระต่างๆ ทั้งเป็นการชุมนุมโดยสงบ และการชุมนุมที่จบลงด้วยความรุนแรง เช่น เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เหตุการณ์สลายการชุมนุมในเดือนพฤษภาคม 2553 เป็นต้น ซึ่ง ไชยันต์ ไชยพร (2563) ให้ความเห็นว่า การชุมนุมที่เป็นเหตุการณ์ความรุนแรงของการประท้วงที่เริ่มจากการถือแฟ้มไม่เคารพกฎหมายต่างๆ สร้างสิ่งกีดขวางทางจราจร ทำลายกล้องจราจร จลาจล ไม่สนใจกฎระเบียบใดๆ ในลักษณะแบบรวมหมู่ หรือที่เรียกว่า “อนาธิปไตยแบบฝูงชน” การชุมนุมนี้มีการทำลายทรัพย์สิน ปล้นร้านค้า เผารถยนต์ ทบกระชก ทำร้ายเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก แม้ว่าประเทศไทยจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และยังคงให้ความสำคัญโดยมีการรับรองหลักการนี้สืบต่อเนื่องต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ภายหลังจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในทศวรรษ 2550 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่เข้ามาจัดการการชุมนุมสาธารณะแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการตรากฎหมายดังกล่าว กระทั่งภายหลังการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ในปีพ.ศ. 2557 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่าน พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา (นัทธมน คงเจริญ และวัชลาวลี คำบุญเรือง, 2562) พระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายหลักที่ให้ตำรวจมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการชุมนุม ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า การชุมนุมสาธารณะใน



ระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ได้รับการยกเว้นไม่ให้นำ พ.ร.บ.ชุมนุมมาใช้ ดังนั้น เงื่อนไขต่างๆ ที่พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะกำหนดไว้จะไม่สามารถนำมาใช้ในช่วงนี้ด้วย เช่น การต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า 24 ชั่วโมง ต่อตำรวจในท้องที่ การห้ามชุมนุมในรัศมี 150 เมตรจากพระราชวัง การห้ามชุมนุมในพื้นที่ที่ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา หรือศาล การห้ามชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ราชการ ฯลฯ (พระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, 2558, หน้า 19-29)

สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 ซึ่งระบุว่า (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, หน้า 12)

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมแต่ก็กำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพ จากความที่ว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ทำให้การชุมนุมทางการเมืองหลายครั้งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลสกัดกั้นโดยอาศัยกฎหมายต่างๆ เป็นเครื่องมือ ตัวอย่างกฎหมายอื่นที่นำมาใช้ในการควบคุมการชุมนุมเช่น

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2563 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แถลงประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือ พรก.ฉุกเฉิน เพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ Covid-19 ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป ในพ.ร.ก. ฉุกเฉิน มีข้อกำหนดการรวมตัวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ข้อกำหนดของพ.ร.ก. ฉุกเฉิน ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า ห้ามรวมตัวกันจำนวนกี่คนและไม่ได้มีข้อกำหนดที่ห้ามชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มาตรา 9 ของกฎหมายนี้ระบุว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดได้หลายประการ หนึ่งในนั้นคือ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และในการประกาศใช้พ.ร.ก. ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคโควิดก็มีการออกข้อกำหนด ฉบับที่ 1 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการชุมนุมอย่างกว้างๆ คือ ข้อ 5 ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ ภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงประกาศกำหนด (กระทรวงแรงงาน, 2563)

**พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558** มาตรา 34(6) ความว่า “ห้ามผู้ใดกระทำการหรือดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดสภาวะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้โรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาดแพร่ออกไป” (พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558, 2558)

**พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493** มาตรา 4 กำหนดว่า “การใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 200 บาท” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2493) ซึ่งรัฐบาลก็นำมาจัดการกับการชุมนุม เช่น ในกิจกรรมของเครือข่าย

People Go Network ที่เดินทางจากสถานีรถไฟใต้ดินลาดพร้าวไป สน. วังทองหลาง เพื่อให้กำลังใจผู้ถูกดำเนินคดีตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน และเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน โดยใช้เครื่องขยายเสียงติดบนรถยนต์กระบะ เป็นต้น

**พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522** กฎหมายนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ใช้ควบคุมการชุมนุม แต่โดยตัวบทแล้วถูกตีความนำมาใช้กับการชุมนุมอยู่บ่อยครั้ง ด้วยมีหลายมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา 108 ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร มาตรา 109 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร มาตรา 114 ห้ามมิให้ผู้ใดวางตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร แต่หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยทุกฐานความผิดที่กล่าวมานี้มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท (พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, 2522)

**พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535** เป็นกฎหมายที่มีฐานความผิดกว้างขวางและมีโทษปรับเล็กน้อย แต่รัฐบาลก็ยกขึ้นมาใช้เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการจัดกิจกรรมหรือการชุมนุมเกิดขึ้นได้โดยสะดวก โดย พ.ร.บ. ความสะอาด มาตรา 10 กำหนดว่า การโฆษณาด้วยการปิดทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, 2535)

นอกจากนี้ หากมีการแสดงออกในที่ชุมนุม เช่น การถือป้าย การปราศรัย หรือการแสดงออกรูปแบบใดก็ตามที่มีลักษณะต้องห้ามและมีบทบัญญัติให้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานดูหมิ่น หมิ่นประมาท แสดงความอาฆาต

มาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 112 และความผิดฐานสร้างความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ตามมาตรา 116 ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ ตามมาตรา 136 และมาตรา 215 ที่มีบทลงโทษกับผู้ที่มีวสันตสันดานตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื้ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการร่นววยขึ้นในบ้านเมือง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, หน้า 36, 43, 58) หน่วยงานของรัฐก็ยังสามารถนำกฎหมายอาญามาจัดการกับผู้ชุมนุมได้ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ รายงานว่า ตั้งแต่การรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ถึงวันที่ 1 กันยายน 2561 หน่วยงานของรัฐมีการกระทำที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นหรือแทรกแซงกิจกรรมการชุมนุมสาธารณะ ดังนี้ ปี 2557 จำนวน 40 กิจกรรม ปี 2558 จำนวน 67 กิจกรรมปี 2559 จำนวน 36 กิจกรรม ปี 2560 จำนวน 28 กิจกรรม และปี 2561 จำนวน 29 กิจกรรม (ประชาไท, 2560) ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม 2562 สถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มสูงมากขึ้น ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (2563) รวบรวมไว้ว่า ระหว่างเดือน พฤษภาคม 2563 ถึงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2563 มีการดำเนินคดีจากสถานการณ์ชุมนุมทางการเมือง จำนวน 75 คดี จำแนกเป็นความผิดฐานฝ่าฝืน พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ จำนวน 10 คดี ฝ่าฝืน พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะและพรก. ฉุกเฉิน จำนวน 8 คดี ฝ่าฝืน พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ จำนวน 45 คดี ความผิดตาม ป. อาญา มาตรา 116 จำนวน 14 คดี นอกจากนี้ ยังมีการออกหมายจับในคดีเกี่ยวกับการชุมนุม อย่างน้อย 81 หมายจับ ข้อกังวลใจก็คือ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2564 ยังคงมีการชุมนุมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง บางส่วนของฝ่ายผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมอารยะขัดขืน (Civil Disobedience) ซึ่งเป็นความขัดแย้งในระหว่างอำนาจรัฐกับความสำนึกในความถูกผิดของบุคคล กลุ่มบุคคลนั้นจะอ้างสิทธิในการที่จะละเมิดหรือไม่เชื่อฟังปฏิบัติตาม

กฎหมายของรัฐซึ่งเขาเชื่อว่าเป็นกฎหมายที่ไร้ศีลธรรมและพร้อมที่จะรับโทษทัณฑ์ (สิทธิพันธ์ พุทธิคุณ, 2563, หน้า191) นอกจากนี้ยังมีการชุมนุมหลายกรณีไม่อยู่ในขอบข่ายของการชุมนุมโดยสงบหรือเป็นการชุมนุมที่มีการละเมิดสิทธิของผู้อื่นเกินสมควร ในขณะที่ฝ่ายรัฐก็เห็นว่าข้อเรียกร้องบางอย่างของฝ่ายผู้ชุมนุมทางการเมืองเหล่านั้นไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม วิธีการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมหลายครั้งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าฝ่ายรัฐกระทำการเกินกว่าความจำเป็น การชุมนุมทางการเมืองในระยะหลังจึงเป็นการชุมนุมที่มีแนวโน้มตามมาด้วยเหตุการณ์ความรุนแรงทั้งจากฝ่ายผู้ชุมนุมและจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยและสภาพการณ์เช่นนี้เป็นคำตอบว่า เหตุใด The Economist Intelligence Units (EIU) หรือ Democracy Index จึงประเมินและให้ค่าคะแนนเสรีภาพของพลเรือนมีค่าผันผวนแกว่งตัว และที่สำคัญคือ ทำไมค่าคะแนนในองค์ประกอบ “เสรีภาพของพลเรือน” ของประเทศไทย ในปี 2563 มีค่าต่ำสุดนับแต่ปีพ.ศ. 2560 เป็นต้นมา

## บทสรุป

การชุมนุมทางการเมืองถือเป็นวิวัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงอย่างเสรีภายใต้เงื่อนไขว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ดังนั้น ทุกฝ่ายต้องมีความอดทนอดกลั้นต่อความเชื่อ ความคิดเห็นที่แตกต่าง แก้ไขปัญหาความเห็นที่ต่างต่างนั้นอย่างสันติวิธี การชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมทางการเมืองที่มีลักษณะเช่นว่านี้จึงจะมีส่วนในการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย หลักการนี้จึงเป็นสิ่งที่ฝ่ายผู้จัดชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุมจะต้องตระหนักและระมัดระวังมิให้การชุมนุม

นั้นก้าวล่วง ในขณะที่เดียวกันฝ่ายรัฐบาลพึงหลีกเลี่ยงพฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการลิดรอน แทรกแซง หรือจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกดังกล่าวเกินกว่าความจำเป็นดังที่ ประเทศที่ยึดหลักการประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์รัฐ เยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส และนานาประเทศที่ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมใน ที่สาธารณะที่เป็นไปโดยสงบ ตลอดจนละเว้นการสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่ รุนแรงไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณี วิธีการที่รัฐบาลควรใช้ คือ การเปิดกว้างรับฟัง ปัญหา ความเห็นที่แตกต่าง และหาทางประนีประนอมเพื่อยุติหรือคลี่คลายปัญหาที่จะ ทำให้สามารถรักษาความสงบเรียบร้อย บ้านเมืองมีความสงบสุข ประชาชนได้รับการ ดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดียอมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการเติบโตทางเศรษฐกิจของ ประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยดังที่กล่าวมา

### เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงาน. (2563).พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. 2548. ค้นเมื่อ 19 มกราคม 2564, จาก

<https://www.tosh.or.th/covid-19/index.php/announce>

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2552). ความเข้าใจที่ผิดเกี่ยวกับสิทธิการชุมนุม และอำนาจรักษา

ความสงบ. *จุลนิติ*, (พ.ศ.-มิ.ย.), 47-50.

ชำนาญ จันทรเรือง. (2564). 'รัฐ' กับ 'การชุมนุม'. ค้นเมื่อ 27 มกราคม 2564, จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/651558>

ไชยันต์ ไชยพร. (2563). การชุมนุมประท้วงที่ 'รุนแรงที่สุด' ในรอบ 50 ปี. ค้นเมื่อ 27

มกราคม 2564, จาก<https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail>

/651325

- ถวิลวดี บุรีกุล, สติธร ธนานิธิโชติ และรัชวดี แสงมทะหมัด. (2562). รายงานการประเมินสถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- นัทมน คงเจริญ และวัชลาวัลลี คำบุญเรือง. (2562). กฎหมายการชุมนุมสาธารณะภายใต้อำนาจรัฐประหาร. *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 12(2), 40-63.
- ปกรณ นิลประพันธ์. (2555). การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ. *AULJ*, Vol.III, December, 3-5.
- ประชาไท. (2560). *ไอลอร์ เผย 3 ปี คสช. ปิดกั้น-แทรกแซงกิจกรรมสาธารณะไม่น้อยกว่า 157 ครั้ง*. ค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.prachatai.com/journal/2017/07/72379>
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา.
- พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522. (2522). *ราชกิจจานุเบกษา*. 96(8) ฉบับพิเศษ.
- พระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. (2558, กรกฎาคม 14). *ราชกิจจานุเบกษา*. 132(63 ก), 19-28.
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535. (2535, กุมภาพันธ์ 28). *ราชกิจจานุเบกษา*, 109(15), 28-41.
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558. (2558, กันยายน 8). *ราชกิจจานุเบกษา*. 132(86ก), 26-44.

- มติชนออนไลน์. (2563). “EIU” เผยดัชนีประชาธิปไตยไทย ปี2562 ดีขึ้นรอบ 5ปี  
อันดับ 68 จาก 106ปท. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก  
[http://www.matichon.co.th/politics/news\\_1990920](http://www.matichon.co.th/politics/news_1990920)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, เมษายน 6). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1-90.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2546). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 9).  
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547, มกราคม). แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตาม  
กฎหมายเยอรมัน. ค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.public-law.net/publiclaw/view.aspx?id=700>
- วิชญ์เครืองาม. (2524). เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. *วารสารนิติธรรมศาสตร์*,  
13(1), 570-571.
- ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2563). *เดือนเดียวคดีชุมนุมเพิ่ม 3 เท่า*. ค้นเมื่อ  
21 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://tlhr2014.com/archives/23163>
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2539). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 4).  
กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการเอกสารตำรา  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์.
- สิทธิพันธ์ พุทธหุน. (2561). กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและ  
การเมือง ในเอกสารประกอบการบรรยายวิชา เศรษฐกิจ การเมือง และการ  
บริหาร. กรุงเทพมหานคร: โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต,  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สิทธิพันธ์ พุทธหุน. (2563). การใช้ความรุนแรงทางการเมือง. *วารสารรามคำแหง ฉบับ  
รัฐประศาสนศาสตร์*, 3(1), 180-197.



- สำนักข่าวอิสรา. (2561). *ดัชนีประชาธิปไตยโลก เผยไทยอยู่กลุ่มประเทศไม่มีเสรีภาพ*  
สื่อ ปกครองแบบกึ่งเผด็จการ. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก  
<http://www.isranews.org/isranews/6320-index.html>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2493). พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้  
เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493. *ราชกิจจานุเบกษา*. 67(8), 178/7.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย  
อาญา พ.ศ. 2499*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- อมร รักษาสัตย์ และคนอื่นๆ. (2539). *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และ  
แบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2556). *การแสดงออกทางประชาธิปไตย โดยการชุมนุมสาธารณะ  
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*.  
กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็น  
มนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาล  
รัฐธรรมนูญ.
- อุษณีย์ เอมศิรินันท์. (2557). กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการ  
ประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*,  
7(2), 11-36.
- Australian Human Rights Commission. (nd.). *What is the Universal  
Declaration of Human Rights*. ค้นเมื่อ 7 มกราคม 2564, จาก  
[http://humanrights.gov.au/ourwork/what-universal-declaration  
human rights](http://humanrights.gov.au/ourwork/what-universal-declaration-human-rights)

- Campbell, D. J. (2008). *The basic concept for the democracy ranking of the quality of democracy*. Vienna: Democracy Ranking.
- Cornell Law School. (nd). *United States V. Cruikshank et al.* ค้นเมื่อ 16 มกราคม 2564, จาก <http://www.Law.cornell.edu/supreme-court/text/92/542>
- Cowling, M. (1963). *Mill and Liberalism*. London: Cambridge University Press.
- Dejure.org. (nd). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Article 8.* ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <https://dejure.org/gesetze/GG/8.html>
- Dunn, J. (2000). *The Political Thought of John Locke: An Historical account of the Argument of the Two Treatises of Government*. London: Cambridge University Press.
- EQUAL RIGHTS TRUST. (nd.). *International Covenant on Civil and Political Rights*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <https://www.equalrightstrust.org/content/international-covenant-civil-and-political-rights-1966>
- Fichte, J. G. (2000). *Foundations of Natural Rights* (M. Baur, Trans.). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1996). *Political order in changing societies*. London: Yale University Press.
- Legislation.gov.uk. (1986). *Public Order Act 1986*. ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2564, จาก [Legislation.gov.uk/ukpga/1986/64](http://Legislation.gov.uk/ukpga/1986/64)
- Mill, J. S. (2001). *On Liberty*. Ontario, Canada: Batoche Books.

- Mtsu.edu. (nd). *The First Amendment Encyclopedia*. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564, จาก <http://www.Mtsu.edu/first-amendment/article/55/de-jonge-V-oragon>
- National Constitution Center. (nd). US Constitutional 1<sup>st</sup> Amendment. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564, จาก <https://www.Constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendment/amendment-i>
- National Constitution Center. (nd). US Constitutional 14<sup>th</sup> Amendment. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564, จาก <https://www.Constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendment/amendment-xiv>
- Sanook.com. (2564). *ประชาธิปไตยไทยร่วง 5 อันดับ ! ดิจิทัลโคโนมิสต์ให้คะแนนด้านการทำงานของรัฐบาลต่ำสุด*. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.sanook.com/news/8346654/>
- United Nations. (nd.). *United Nations Charter (full Text)*. ค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.un.org/en/sections/unchater/unchaterfulltext>
- Voice online. (2562). *อันดับประชาธิปไตยไทยยังรั้งท้าย ผู้ก่อตั้งอาเซียน*. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.voiceonline.co.th/read/pBh7cHMG9>
- Wikipedia.(2562). *ดัชนีประชาธิปไตย 2018*. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.wikipedia.org/wiki/ดัชนีประชาธิปไตย>
- Workpoint today*.(2563). *The Economist* ชี้ ไทยประชาธิปไตยที่สูงสุดในรอบ 6 ปีสวนทางกระแสโลก. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.workpointtoday.com/thai-democracy-index2019/>