



การตรากฎหมาย



ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

The legislation on Public Assemblage

ปกรณ์ นิลประพันธ์^{*}

Pakorn Nilprapunt^{**}

บทคัดย่อ

การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่มีข้อสังเกตว่ากติการะหว่างประเทศดังกล่าวรับรองเสรีภาพดังกล่าวแบบมีข้อจำกัด กล่าวคือ รัฐสามารถตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองเสรีภาพดังกล่าวแบบมีข้อจำกัดสืบเนื่องจากเหตุผลที่ว่า การชุมนุม โดยเฉพาะการชุมนุมในที่สาธารณะ นอกจากจะเป็นการรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะแล้ว ยังมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้ตลอดระยะเวลาการชุมนุม ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะอื่นได้แก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงมีหน้าที่ที่จะต้อง “ร่วมกัน” บริหารจัดการความเสี่ยงดังกล่าว และดำเนินการเพื่อมิให้การชุมนุมในที่สาธารณะนั้นมีผลเป็นการรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นเกิดสมควรแก่เหตุ การตรากฎหมายชุมนุมสาธารณะจึงควรกำหนดแนวทางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะให้ชัดเจน กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม และหน่วยงานของรัฐที่มีรักษาความ

^{*} กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{**} Full-time Councilor, Office of the Council of State

สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในการร่วมกันบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นด้วย

ในกรณีที่มีการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐคงทำได้เพียงการดูแลความเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะโดยสะดวกเท่านั้น จะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมดังกล่าวมิได้ แต่ถ้ายการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ผู้กระทำได้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และกฎหมายชุมนุมสาธารณะควรให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมดังกล่าวได้ทันทีตามควรแก่กรณีภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity) และหลักสัดส่วน (Proportionality) และการใช้กำลังดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบโดยศาล ซึ่งหลักการดังกล่าวก็มีได้แตกต่างจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อื่นเป็นหลักสากล

ABSTRACT

The right to peaceful assembly is generally accepted and guaranteed internationally by the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). It should however be noted that under ICCPR the right to peaceful assembly is not absolute right, but relative. It may be restricted by the provisions of law for the protection of national security, public safety or public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others.

The restrictions recognised by ICCPR base upon the grounds that the assembly of people, especially in the public place or public assembly, may not only affect right of the others to use that public place but cause national security, public safety and order and public health or moral at risk as well. All direct stakeholders of public assembly, viz. the organisers, the participants and the law enforcement authorities, shall have joint duty in management of the aforesaid risk and working altogether to protect the right of other person who desire to use that public place while public assembly is running. The law on public assembly in the author's view should therefore not only contain the provisions that guarantee the right to peaceful assembly but also the provisions about the duties and responsibilities of the organisers, the participants and the law enforcement authorities, separately and jointly, in risks management. In this regard, the provisions on such duties and responsibilities should be at appropriate degree which does not obstruct the people to enjoy the freedom of assembly.

In supervising peaceful assembly, the law enforcement authorities should not do much than taking care of safety of the participants and facilitating other people to use the public place. The use of force to disperse of public assembly should be allowed merely when that assembly cause any public disorder or becomes riot and that situation may be detrimental to national security, public safety, public order or public health or morals or to the rights and freedoms of others. In this case, the one who causes or participates in such disorder or riot should be liable to his act personally. In order to maintain national security, public safety, public order or public health or morals or the rights and freedoms of others, the law on public assembly should equip the law enforcement authorities with the power to disperse any unlawful assembly at once. Even so, dispersing of such unlawful assembly shall be subjected to the principle of necessity and proportionality and shall be examined by the court.

ความนำ

หากพิจารณาถึงการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในช่วงสิบปีที่ผ่านมา การชุมนุมในที่สาธารณะนับเป็นการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐาน¹ ที่โดดเด่นกว่าการใช้เสรีภาพหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ เนื่องจากมีการชุมนุมในที่สาธารณะเกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยตรง หรือการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ไม่มีความประสงค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยตรง

แท้จริงแล้วการชุมนุม (Assembly) รวมทั้งการเดินขบวน (Procession) ในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมตะวันตก ในฐานะที่เป็นการแสดงออกซึ่งความเชื่อถือหรือศรัทธาในศาสนา โดยในสมัยจักรพรรดิคอนสแตนตินแห่งจักรวรรดิโรมันนั้น เมื่อทรงเข้าถือศาสนาคริสต์ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 4 พลิกนิกายโรมันได้เข้าถือศาสนาคริสต์ตามพระองค์ และได้มีการชุมนุมและเดินขบวนไปตามท้องถนนในกรุงโรมอันเป็นที่สาธารณะเพื่อเฉลิมฉลองการเข้ารีต ครั้งนั้นอย่างยิ่งใหญ่ จากนั้นเป็นต้นมา การชุมนุมและเดินขบวนในที่สาธารณะเพื่อแสดงออก ซึ่งความเชื่อถือหรือศรัทธา ในศาสนาหรือเพื่อปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาได้

¹ มีข้อสังเกตว่ามาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้คำว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” มิใช่ “สิทธิในการชุมนุม” อย่างไรก็ตามในทางวิชาการยังมีข้อโต้แย้งอยู่ว่าการชุมนุมเป็นสิทธิหรือเป็นเสรีภาพ โดยอังกฤษถือว่าการชุมนุมเป็นเสรีภาพ ส่วนอเมริกาถือเป็นสิทธิ

กลายเป็นส่วนหนึ่งของ “วัฒนธรรม” ของประเทศที่นับถือศาสนาคริสต์² และต่อมา วัฒนธรรมนี้ได้คลี่คลายโดยรอบไปถึงการชุมนุม ในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงออกในเรื่องอื่นๆ ด้วย

ในทางกฎหมาย การชุมนุมในที่สาธารณะได้กลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยพัฒนาสืบเนื่องมาจาก “สิทธิร้องทุกข์” (Right to Petition) โดยเมื่อพระเจ้าจอห์น³ ทรงยอมรับกฎหมายมหาบัตร (Magna Carta 1215) ข้อ 61⁴ ของกฎหมายบัตรได้ยอมรับว่าผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้แก้ไขทุกข์ให้แก่ตน การใช้สิทธิร้องทุกข์ในระยะแรกจะเป็นการที่ผู้แทนราษฎรยื่นข้อร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ต่อมาเมื่อระบอบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้นและมีผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในนามพระมหากษัตริย์ สิทธิร้องทุกข์นี้ได้พัฒนามาเป็นสิทธิของประชาชน (Commoner) ที่จะร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขทุกข์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ตน และรูปแบบของการร้องทุกข์มีความหลากหลายมากขึ้น จากเดิมที่เป็น

²Procession, Encyclopædia Britannica Ultimate Reference Suite (Electronic version), 2008.

³24 ธันวาคม ค.ศ. 1167-19 ตุลาคม ค.ศ. 1216

⁴(61) SINCE WE HAVE GRANTED ALL THESE THINGS for God, for the better ordering of our kingdom, and to allay the discord that has arisen between us and our barons, and since we desire that they shall be enjoyed in their entirety, with lasting strength, for ever, we give and grant to the barons the following security:

The barons shall elect twenty-five of their number to keep, and cause to be observed with all their might, the peace and liberties granted and confirmed to them by this charter.

If we, our chief justice, our officials, or any of our servants offend in any respect against any man, or transgress any of the articles of the peace or of this security, and the offence is made known to four of the said twenty-five barons, they shall come to us - or in our absence from the kingdom to the chief justice - to declare it and claim immediate redress. If we, or in our absence abroad the chief justice, make no redress within forty days, reckoning from the day on which the offence was declared to us or to him, the four barons shall refer the matter to the rest of the twenty-five barons, who may distrain upon and assail us in every way possible, with the support of the whole community of the land, by seizing our castles, lands, possessions, or anything else saving only our own person and those of the queen and our children, until they have secured such redress as they have determined upon. Having secured the redress, they may then resume their normal obedience to us. *[Emphasis added]* Etc.

การยื่นหนังสือร้องเรียนก็พัฒนาเป็นการรวมตัวกันเรียกร้อง ณ ที่ทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการเดินขบวนจากสถานที่ชุมนุมไปยังสถานที่ทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ การชุมนุมยังมีความเกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Free speech) อีกด้วย กรณีจึงกล่าวได้ว่า ในทางกฎหมายเสรีภาพในการชุมนุมพัฒนามาจากสิทธิในการร้องทุกข์และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น⁵

แต่การชุมนุมในที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือไม่ล้วนมีลักษณะเฉพาะร่วมกัน 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การชุมนุมในที่สาธารณะย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนไม่สามารถใช้ที่สาธารณะที่มีการชุมนุมได้ตามปกติ เช่น การที่ไม่สามารถใช้ถนนเพื่อการสัญจรไป-กลับตามปกติ (Right to Pass and Re-pass) รวมทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการชุมนุม เช่น เสียงดัง ขยะ เป็นต้น ซึ่งศาลอังกฤษในคดี *McAra v Magistrates of Edinburgh*⁶ ได้วางหลักไว้ตั้งแต่ปี 1913 ว่าเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นนั้นแยกออกได้โดยเด็ดขาดจากคำถามที่ว่ามีการใช้เสรีภาพนั้นที่ใด ดังนั้น ผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะจึงมี “หน้าที่โดยปริยาย” (Implied duty) ที่จะต้องชุมนุมในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นน้อยที่สุด

ประการที่สอง การชุมนุมสาธารณะ “มีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย” ขึ้นได้เสมอ⁷ เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นการเข้ามารวมตัวกันของคนหมู่มาก ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่งและในช่วงระยะเวลาอันพอสมควร ซึ่งแม้ผู้ชุมนุมจะมีเป้าประสงค์หลักในการมาชุมนุมเป็นอย่างเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนต่างมีความต้องการในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน มีอารมณ์ต่างกัน มีความสามารถในการอดทนต่อความกดดันต่างกัน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ล้วนแต่มีผลต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือนำไปสู่การกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นขึ้นได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความเสี่ยงดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ปัจจัยภายนอก” ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดีที่มักฉวยโอกาสดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองหรือกรณีผู้ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะที่อาจออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้าม

⁵ Carl Stephenson and Frederick G. Marcham, Sources of English Constitutional History (2nd ed.), Harper and Row, 1972, p.125.

⁶ [1913] S.C. 1059 at 1073

⁷ E.C.S Wade and G. Godfrey Phillips, **Constitutional Law**, 5th ed., Longmans, 1950, pp.396-397.

ก็อาจทำให้การปะทะกันในทางความคิดกลายเป็นการปะทะกันในทางกายภาพ จนทำให้การชุมนุม
สาธารณะกลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าการชุมนุมสาธารณะต้อง “มีขอบเขต” ดังจะเห็น
ได้จากการที่มาตรา 21⁸ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) รับรองไว้ชัดเจนว่าสิทธิในการชุมนุม
มิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) ที่ผู้ชุมนุมจะทำอะไรก็ได้ดังที่ผู้ชุมนุมในหลายกรณีมักยกขึ้นกล่าว
อ้าง แต่สิทธิในการชุมนุมเป็น “สิทธิสัมพัทธ์” (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความ
ปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order)
การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือ
การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others)

โดยที่การชุมนุมในที่สาธารณะย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีได้เข้าร่วม
การชุมนุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นตลอด
ระยะเวลาที่มีการชุมนุม หลายประเทศจึงตรากฎหมายเพื่อ “จัดระเบียบ” การชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้
บังคับเพื่อป้องกันหรือจัดการกับเหตุไม่พึงประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า
บรรดาประเทศทั้งหลายเหล่านั้นได้กำหนดมาตรการในการป้องกันหรือจัดการกับเหตุไม่พึงประสงค์ทั้ง
สองประการดังกล่าวไว้เหมือนกัน เนื่องจากแต่ละประเทศต่างมี “บริบท” (Context) แตกต่างกัน
บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชน
ในการชุมนุมในที่สาธารณะ และการกำกับดูแลการชุมนุมสาธารณะ และโดยที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก
ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว⁹ ผู้เขียนแยกการศึกษา

⁸ 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.

⁹ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29
ตุลาคม 2539 และผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 ทั้งนี้ ประเทศไทย
ได้ทำถ้อยแถลงตีความกติการะหว่างประเทศนี้ไว้ 4 ประการ แต่ไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการ
ชุมนุม

กฎหมายต่างประเทศออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยประเทศที่ยกเป็นกรณีศึกษาจำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา (เฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย) กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้จะแยกศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับในแผ่นดินใหญ่ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งมีความแตกต่างกัน ส่วนกลุ่มที่สามเป็นประเทศที่มีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ สิงคโปร์

สำหรับโครงสร้างของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ ภาค 1 ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายของต่างประเทศ ภาค 2 ว่าด้วยหลักการควบคุมดูแลหรือยุติการชุมนุมสาธารณะ และภาค 3 ว่าด้วยบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในทางนโยบายเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะและการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

อนึ่ง การศึกษาในภาค 1 เป็นการวิเคราะห์เฉพาะตัวบทกฎหมายเท่านั้น มิได้ศึกษาถึงปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษา วัฒนธรรม และทัศนคติของประชาชนในแต่ละประเทศต่อการชุมนุมและการเดินขบวน และต่อกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ทางการเมือง และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่อาจทำให้การชุมนุมมิใช่การรวมกันเพื่อแสดงเจตจำนงหรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกันอย่างแท้จริง¹⁰

¹⁰ในบางกรณีผู้เข้าร่วมการชุมนุมบางส่วนอาจไม่มีเจตนารมณ์ที่จะเข้าร่วมแสดงเจตจำนงหรือเรียกร้องอย่างแท้จริง โดยเป็นการเข้าร่วมเพื่อรับผลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น รายได้ บุญคุณ การท่องเที่ยว เป็นต้น

ภาค 1

เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายของต่างประเทศ

ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าผู้เขียนยึดถือการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งเป็นกติกาสากลเป็นหลัก การศึกษากฎหมายต่างประเทศในภาคนี้จึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน และส่วนที่ 3 ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายของประเทศที่มีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ส่วนที่ 1

กฎหมายของกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว

ในบรรดาประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วที่ยกขึ้นเป็นกรณีศึกษา แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มย่อย ดังนี้

- ประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย (เฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์) และฝรั่งเศส
 - ประเทศที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา
- ทั้งนี้ กฎหมายของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมในที่สาธารณะสรุปได้ดังนี้

ประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

ก. อังกฤษ

การชุมนุม (Assembly) ตามกฎหมายอังกฤษเป็นเสรีภาพที่มีพื้นฐานมาจากสิทธิของผู้แทนราษฎรที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ตามข้อ 61 ของกฎหมายบัตรดังกล่าวมาแล้ว

ข้างต้น (Magna Carta 1215) โดยประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ทั้งในที่ส่วนบุคคล และในที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่ส่วนบุคคล (Private premise) หมายถึง การชุมนุมในสถานที่ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้น การชุมนุมในลักษณะนี้ผู้จัดการชุมนุมอาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปสังเกตการณ์ การชุมนุมได้ ในคดี *Davis v Lisle*¹¹ ศาลวางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ว่า ในกรณีที่มิได้รับอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมให้เข้าร่วมการชุมนุมในที่ส่วนบุคคล หากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าไปสังเกตการณ์หรือดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีหมาย เว้นแต่การชุมนุมนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย (breach of the peace)

ส่วนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ (Public place) นั้น อยู่ภายใต้บังคับของ Public Order Act 1986 โดย Part II ของกฎหมายดังกล่าวแบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 แบบ คือ การชุมนุมในที่สาธารณะ อันเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ (Sit still) กับการเดินขบวนในที่สาธารณะ อันเป็นการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ (Meeting on the move)

“การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public Assembly) ตามมาตรา 16 แห่ง Public Order Act 1986 หมายถึงการชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่สองคนขึ้นไป¹² ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง (opened to the air) ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่า “ที่สาธารณะ” นั้น หมายถึงทางหลวงหรือถนนสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่นซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้ว ประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้ แต่ทั้งนี้ การชุมนุมดังกล่าวไม่รวมถึงการชุมนุมโดยสงบของสมาชิกสหภาพแรงงาน (Picketing) ในบริเวณสถานประกอบการ เพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือ

¹¹[1936] 2 K.B. 434 (D.C)

¹²เดิมกฎหมายกำหนดว่าต้องมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป แต่ต่อมาได้มีการตรา Anti-social Behaviour Act 2003 ขึ้น โดยมาตรา 57 ของกฎหมายดังกล่าวให้แก่อำนาจผู้เข้าร่วม การชุมนุมจาก 20 คนขึ้นไป เป็น 2 คนขึ้นไป

เพื่อการนัดหยุดงาน แม้ว่าสถานประกอบการนั้นจะเข้าลักษณะเป็นที่สาธารณะ เนื่องจากการชุมนุมดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตาม Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992¹³

ส่วน “การเดินขบวนในที่สาธารณะ” (Public procession) หมายถึง การเดินขบวน (procession) ในที่สาธารณะ ดังนั้น การเดินขบวนในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมไม่ถึง 2 คน จึงไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่เมื่อใดก็ตามที่การเดินขบวนในที่สาธารณะมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป การเดินขบวนนั้นถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายนี้ทันที

ทั้งนี้ Public Order Act 1986 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะกับการเดินขบวนในที่สาธารณะไว้แตกต่างกันดังนี้

ก.1 หลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะ

ก.1.1 หลักทั่วไป

ตาม Public Order Act 1986 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐ¹⁴ หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย¹⁵ และไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น¹⁶ ทั้งนี้ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน เช่น การจัดการชุมนุมที่สวนสาธารณะ Hyde Park ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อน¹⁷ เป็นต้น หากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐโดยปราศจากความ

¹³ Explanatory Notes to Anti-social Behaviour Act 2003, The UK Parliament, 2003

¹⁴ O.H. Phillips and Paul Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law, 7th ed., ELBS, 1993, p. 564.

¹⁵ *Moss and others v. McLachlan* [1985] I.R.L.R. 77 (D.C.)

¹⁶ *O'Kelly v. Harvey* [1883] 14 L.R.Ir. 105, 109.

¹⁷ O.H. Phillips and Paul Jackson, op.cit., p. 563.

ยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

ก.1.2 การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 14 (1) ของ Public Order Act 1986 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (senior police officer) ที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น

สำหรับเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือที่จะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้น หรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้นต้องทำเป็นหนังสือ

ในการนี้ มาตรา 14 (2) นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ไว้ 2 กรณี โดยในกรณีการชุมนุมที่จัดขึ้นแล้ว (being held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจยศสูงที่สุดที่ปรากฏตัวอยู่ ณ สถานที่ชุมนุม (present at the scene) ส่วนกรณีการชุมนุมที่จะจัดขึ้น (intend to be held) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หมายถึงผู้บัญชาการตำรวจ (Chief officer of police) ของพื้นที่ที่มีการชุมนุม

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14 (7)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

■ ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (Standard scale)¹⁸ (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (4) และ (8))

¹⁸ มาตรา 37 (2) แห่ง Criminal Justice Act 1982 กำหนดอัตราค่าปรับมาตรฐานไว้ดังนี้

ระดับการปรับ	อัตราค่าปรับสูงสุด
1	ไม่เกิน £ 200

■ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 14 (5) และ (9))

■ ผู้ใดยุยงส่งเสริม (Incite) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14 (6) และ (10))

ก.1.3 การห้ามการชุมนุมที่เป็นการบุกรุก (Trespassory assemblies)

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนนั้น จะจัดขึ้น ณ สถานที่หรือในที่ดินที่เปิดโล่งที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปได้หรือประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ที่ดินหรือสถานที่นั้นได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หรือโดยข้อจำกัดอื่น เช่น การใช้ถนนเพื่อการเดินทางไป-กลับ เป็นต้น¹⁹ และ

■ การชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้นอาจไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรืออาจดำเนินการเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่ และ

■ การชุมนุมนั้นอาจส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณนั้น หรือที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือวิทยาศาสตร์ และการชุมนุมในสถานที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้น

ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมอาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาล (Council of the district) ที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมนั้นเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดกาชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในเขตเทศบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 14A (1))

เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภาเทศบาลอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามที่ได้รับการร้องขอหรือจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งนี้ ในอังกฤษและเวลส์การ

2	ไม่เกิน £ 500
3	ไม่เกิน £ 1,000
4	ไม่เกิน £ 2,500
5	ไม่เกิน £ 5,000

¹⁹ มาตรา 14A (9)

ออกคำสั่งห้ามรวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of State) ก่อน ส่วนในกรณีสกอตแลนด์ หากสภาเทศบาลเห็นควรออกคำสั่งห้ามดังกล่าว จะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดตามที่รับคำร้องขอมิได้ (มาตรา 14A (2))

ในเขตลอนดอน (Greater London)²⁰ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินของประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกมีรายละเอียดที่แตกต่างไป โดยในเขตลอนดอนชั้นใน (City of London) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความรับผิดชอบของ Commissioner of Police for the City of London และพื้นที่อื่นที่อยู่ในความดูแลของ Commissioner of Police for Metropolis นั้น หาก Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis เห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนมีลักษณะข้างต้น Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้เอง (มาตรา 14A (4))

การห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกนี้จะห้ามเกิน 4 วันมิได้ และจะห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่อื่นภายในรัศมี 5 ไมล์ จากบริเวณที่กำหนดไว้ในคำสั่งไม่ได้ (มาตรา 14 A (6)) สำหรับการกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 4 วันนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจากการออกคำสั่งห้ามนี้อยู่บนพื้นฐานว่ากรณี “มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมนี้มีลักษณะเป็นการบุกรุก” ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้บัญชาการตำรวจสามารถสืบทราบข้อเท็จจริงได้แล้วว่าการชุมนุมนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินหรือไม่ และผู้จัดการชุมนุมสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการจัดการชุมนุมของตนไม่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากจากผู้นครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระทำตามมาตรานี้

คำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกสามารถกระทำได้โดยทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี

²⁰ Greater London Authority ประกอบด้วย City of London, City of Westminster และตำบล (Borough) อื่นอีก 31 แห่งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยเขต City of London จะอยู่ใน ความรับผิดชอบของ City of London Police ซึ่งมี Commissioner of Police for City of London เป็น ผู้บัญชาการ ส่วน City of Westminster และตำบลอื่นอีก 31 แห่งนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของ Metropolitan Police ซึ่งมี Commissioner of Police of the Metropolis เป็นผู้บัญชาการ

ผู้ใดจัดการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A หรือเข้าร่วมการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามดังกล่าว หรือยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว (เฉพาะในอังกฤษและเวลส์) ถือเป็นการกระทำความผิด (มาตรา 14B (1) (2) และ (3)) และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กระทำความผิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14B (5)) โดยโทษที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละความผิดมีดังนี้

- ผู้จัดการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14B (5))
- ผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 14B (6))
- ผู้ใดยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดสองประการข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 14B (7))

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดกำลังเดินทางไปเข้าร่วมการชุมนุมในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจหยุดบุคคลนั้นและแนะนำมิให้เดินทางเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว (มาตรา 14C (1)) แต่ในการใช้อำนาจนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้ได้เฉพาะภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เท่านั้น หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำถือเป็นการกระทำความผิด (มาตรา 14C (3)) ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 14C (5)) และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 14C (4))

ก.2 หลักเกณฑ์และวิธีการเดินขบวนในที่สาธารณะ

ในทางกฎหมาย การเดินขบวนถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างหนึ่ง โดยเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ผู้ชุมนุมเคลื่อนที่ (Meeting on the move) ไปตามถนนหนทางต่าง ๆ อันเป็นที่สาธารณะ และโดยที่ถนนสาธารณะนั้นเป็นสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้ในการสัญจรไปมา (Right to Pass and Re-pass) อย่างเท่าเทียมกัน²¹ การเดินขบวนของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจึงมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะใช้ถนนสาธารณะในการเดินทางโดยสะดวกโดยตรง Public Order Act 1986 จึงกำหนดกรอบการใช้เสรีภาพในการเดินขบวนในที่สาธารณะไว้ต่างจากการชุมนุมในที่สาธารณะดังต่อไปนี้

²¹ *Hurst v. Chief Constable of Yorkshire* [1987] 151 J.P. 304

ก.2.1 ต้องขออนุญาตก่อนเดินขบวน

ก่อนที่จะเดินขบวนในที่สาธารณะ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการเดินขบวนในที่สาธารณะต้องมีหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Senior police officer)²² ประจำสถานีตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ที่จะเริ่มการเดินขบวน (มาตรา 11 (4)) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจวางแผนการจราจรเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับผลกระทบจากการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นเกินสมควร ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่สามารถยื่นหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนล่วงหน้าได้ (มาตรา 11 (1)) แต่การเดินขบวนที่เป็นการดำเนินการตามประเพณีปฏิบัติในพื้นที่และการเดินขบวนแห่งศัพที่จัดโดยผู้ประกอบอาชีพรับจัดงานศพเพื่อประโยชน์ในทางการค้าตามปกติของผู้นั้นไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า (มาตรา 11 (2))²³

หนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้(มาตรา 11 (1) และ (3))

- วัตถุประสงค์ของการเดินขบวนในที่สาธารณะให้ชัดเจนว่าเพื่อแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านในเรื่องใดของผู้ใดหรือของบุคคลใด หรือเพื่อรณรงค์ในเรื่องใดหรือโครงการใด หรือเพื่อแสดงความระลึกถึงเหตุการณ์ใด
- วันที่จะมีการเดินขบวน
- กำหนดเวลาเดินขบวน
- เส้นทางเดินขบวน
- ชื่อนามสกุลของผู้ที่จะจัดการเดินขบวน หรือผู้แทนของคณะผู้จัดการเดินขบวน

หนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนต้องนำไปยื่น (By hand) ณ สถานีตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ที่จะเริ่มการเดินขบวน ก่อนวันที่จะจัดให้มีการเดินขบวนไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่สามารถยื่นได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จะยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า 6 วันทำการก็ได้ (มาตรา 11 (6)) การยื่นหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนทางไปรษณีย์สามารถกระทำได้ในกรณีที่วันที่จะจัดให้มีการเดินขบวนกับวันที่ส่งหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนห่างกันไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ และต้องส่งโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเท่านั้น (มาตรา 11 (5))

²²ในกรณีทั่วไป ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศสูงที่สุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่ ณ ที่นั้น หรือผู้บังคับการสถานีตำรวจนั้น แล้วแต่กรณี (มาตรา 12)

²³ขบวนแห่งศัพเป็นพิธีการหนึ่งของศาสนาคริสต์เช่นเดียวกับขบวนแห่ในพิธีกรรมทางศาสนาประการอื่น และขบวนแห่งศัพจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเสียชีวิตซึ่งไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ จึงเป็นที่ยอมรับว่าสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า

เมื่อมีการเดินขบวนในที่สาธารณะขึ้น หากผู้จัดการเดินขบวนไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นได้ หรือวันที่จะมีการเดินขบวน กำหนดเวลาการเดินขบวนหรือเส้นทางการเดินขบวนนั้นไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวน ผู้จัดการเดินขบวนนั้นมีความผิด (มาตรา 11 (7)) ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 11 (10)) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยถึงข้อบกพร่องดังกล่าว (มาตรา 11 (8)) หรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบหรือโดยข้อตกลงที่ทำไว้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (มาตรา 11 (9))

ก.2.2 การกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวน

เมื่อได้รับหนังสือขออนุญาตจัดการเดินขบวนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเดินขบวน เวลาการเดินขบวน และเส้นทางการเดินขบวนแล้วมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างร้ายแรง หรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน หรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นกลัวที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประจำสถานีตำรวจอาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนที่ผู้จัดการเดินขบวนและผู้เข้าร่วมการเดินขบวนต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวขึ้นได้ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเส้นทางการเดินขบวน ตลอดจนการห้ามมิให้เดินขบวนเข้าไปในสถานที่สาธารณะใด ๆ ก็ได้ (มาตรา 12 (1)) ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ (มาตรา 12 (3))

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่กำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว มาตรา 12 (4) (5) และ (6) ของ Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 12 (7)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

- ผู้จัดการเดินขบวนในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 12 (4) และ (8))

- ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับ

มาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 12 (5) และ (9))

■ ผู้ใดยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะ ซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 12 (6) และ (10))

ก.2.3 การห้ามเดินขบวน

เมื่อใช้ระบบอนุญาตสำหรับการเดินขบวนในที่สาธารณะ เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจที่จะห้ามการเดินขบวนได้ โดยในเวลาใด ๆ ก็ตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ไต ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้การเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่อาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาลที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใด ๆ ในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามเดือน (มาตรา 13 (1))

เมื่อได้รับคำขอข้างต้น สภาเทศบาลโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรียว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจออกคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ตามที่ได้รับการร้องขอ และจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน (มาตรา 13 (2))

ในเขตลอนดอน (Greater London) หากมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีพฤติการณ์พิเศษ (Particular circumstance) ไต ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนในที่สาธารณะไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้การเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรียว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะใด ๆ ในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามเดือน (มาตรา 13 (4))

คำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะนี้ต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้ว ต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าวต้องทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี (มาตรา 13 (6))

เมื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือมีการยุยงส่งเสริมไม่ให้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว มาตรา 13 (7) (8) และ (9) ของ Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 13 (10)) โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

- ผู้จัดการเดินขบวนโดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 13 (7) และ (11))

- ผู้เข้าร่วมการเดินขบวนโดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 1,000) (มาตรา 13 (8) และ (12))

- ผู้ยุยงส่งเสริมผู้อื่นให้เข้าร่วมการเดินขบวนในที่สาธารณะ โดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการเดินขบวนในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 2,500) หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 13 (9) และ (13))

ก.3 ข้อสังเกต

ความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นมีความคาบเกี่ยวกับความผิดฐานการก่อการจลาจล (Riot) ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (Violent disorder) ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (Affray) และความผิดฐานยุยงให้เกิดความรุนแรง (Fear or provocation of violence) ตาม Part I ของ Public Order Act 1986

- ความผิดฐานการก่อการจลาจล (Riot) เป็นกรณีที่คนตั้งแต่ 12 คนขึ้นไปที่อยู่รวมกันและใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (violence)²⁴ ใดๆ และการกระทำนั้นอาจทำให้บุคคลอื่นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย โดยไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำการดังกล่าวในเวลาเดียวกัน และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ความผิดฐานการก่อการจลาจลนี้ต้องถูกดำเนินคดีในลักษณะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ (conviction indictment)

²⁴ หมายถึงการกระทำความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน ไม่ว่าผู้กระทำมุ่งประสงค์ให้เกิดการบาดเจ็บหรือความเสียหายหรือไม่ รวมทั้งการกระทำที่ส่อไปในทางใช้ความรุนแรง เช่น การขว้างปาสิ่งของไปยังบุคคลอื่นในลักษณะที่อาจทำให้บุคคลนั้นได้รับบาดเจ็บ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะถูกสิ่งของนั้นหรือไม่ (มาตรา 8) ปรกรณ์ นิลประพันธ์

และผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับ²⁵ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1)

■ ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (Violent disorder) เป็นกรณีที่คนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปที่อยู่รวมกันใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด ๆ และการกระทำนั้นอาจทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย โดยไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำการดังกล่าวในเวลาเดียวกัน และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงนี้อาจถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ หรือความผิดไม่อุกฉกรรจ์ (summary conviction) ก็ได้ ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ ผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ²⁶ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดไม่อุกฉกรรจ์ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินอัตราค่าปรับสูงสุดตามกฎหมายหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 2)

■ ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (Affray) เป็นกรณีที่ผู้ใดใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด ๆ ต่อผู้อื่นและการกระทำนั้นอาจทำให้ผู้อื่นนั้นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ผู้กระทำความผิดฐานนี้อาจถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ หรือความผิดไม่อุกฉกรรจ์ก็ได้ ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดอุกฉกรรจ์ ผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับ²⁷ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าถูกดำเนินคดีในลักษณะความผิดไม่อุกฉกรรจ์ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินอัตราค่าปรับสูงสุดตามกฎหมายหรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ แต่การพุดจาข่มขู่อย่างเดียวไม่ถือเป็นการทะเลาะวิวาท (มาตรา 3)

■ ความผิดฐานยั่วยุให้เกิดความรุนแรง (Fear or provocation of violence) เป็นกรณีที่ผู้ใดใช้ถ้อยคำหรือแสดงพฤติกรรมคุกคาม ดูหมิ่น หรือเหยียดหยาม (threatening, abusive or insulting) ผู้อื่น หรือจำหน่ายจ่ายแจกหรือแสดงเอกสาร สัญลักษณ์ หรือสิ่งใดที่สามารถมองเห็นได้ (visible representation) ที่เป็นการคุกคาม ดูหมิ่น หรือเหยียดหยามผู้อื่น โดยมีเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นนั้นเชื่อว่าบุคคลใด ๆ จะใช้ความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้อื่นนั้นหรือต่อบุคคลที่สาม และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ ความผิดฐานนี้ต้องถูกดำเนินคดีในลักษณะเป็นความผิดไม่อุกฉกรรจ์ และผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับ

²⁵ กฎหมายมิได้ระบุอัตราโทษปรับไว้ด้วยโดยให้เป็นดุลพินิจของศาล

²⁶ กฎหมายมิได้ระบุอัตราโทษปรับไว้ด้วยโดยให้เป็นดุลพินิจของศาล

²⁷ กฎหมายมิได้ระบุอัตราโทษปรับไว้ด้วยโดยให้เป็นดุลพินิจของศาล

ระดับ 5 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (ไม่เกิน £ 5,000) หรือทั้งจำทั้งปรับ และเจ้าหน้าที่ตำรวจใน
รูปแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย(มาตรา 4)

ข. ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองแบบเครือรัฐ (Commonwealth)²⁸ ประกอบด้วย
รัฐ 6 รัฐ และ 2 เขตปกครองพิเศษบนเกาะออสเตรเลีย และมีดินแดนที่เป็นเกาะเล็กเกาะน้อยอีกจำนวน
หนึ่งสำหรับอำนาจในการตรากฎหมายนั้น รัฐสภาของเครือรัฐมีอำนาจตรากฎหมายอย่างจำกัด โดยมี
อำนาจตรากฎหมายเฉพาะในเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐเท่านั้น ส่วนเรื่อง
อื่นที่มีได้อยู่ภายใต้มาตรา 51 แต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นการภายในได้ สำหรับการ
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในนั้นมีได้อยู่ภายใต้มาตรา 51 แต่ละรัฐจึงสามารถตรากฎหมายภายในขึ้น
ใช้บังคับได้เอง ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษา
ความสงบเรียบร้อยภายในจึงอยู่ในอำนาจของแต่ละรัฐ

สำหรับกฎหมายที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐตราขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม
ในที่สาธารณะจะมีเพียงฉบับเดียว คือ Public Order (Protection of Persons and Property) Act 1971
(Cth) แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของ
รัฐบาลกลาง และที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของศาลแห่งเครือรัฐและของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท
(Tribunal) แห่งเครือรัฐที่ตั้งอยู่ในรัฐหรือเขตปกครองพิเศษต่าง ๆ รวมทั้งที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและ
เจ้าหน้าที่ทางการทูต กงสุล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทูตของรัฐอื่นหรือขององค์การระหว่าง
ประเทศที่ตั้งอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในออสเตรเลีย บทความนี้จึงมิได้นำศึกษารายละเอียดของกฎหมาย
ดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ยกกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์เป็นกรณีศึกษา โดย
รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นศูนย์กลางทางการค้า การเงิน การธนาคาร และการท่องเที่ยวของประเทศซึ่งสร้าง
รายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ส่วนรัฐควีนส์แลนด์เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของ
ประเทศ ซึ่งกิจกรรมหลักของทั้งสองรัฐนั้นอ่อนไหวต่อการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นอย่างมาก²⁹

²⁸ ทำนองเดียวกับสหพันธรัฐ

²⁹ สำหรับรัฐอื่นมีกฎหมายทำนองนี้เช่นกัน ได้แก่ กฎหมาย Public Meetings & Processions
Act 1984 (WA) ของรัฐออสเตรเลียตะวันตก กฎหมาย Unlawful Assemblies Ordinance ของเขต
ปกครองพิเศษ Australian National Territory กฎหมาย Unlawful Assemblies and Processions Act
1958 ของรัฐวิกตอเรีย

อนึ่ง หลักทั่วไปในการชุมนุม (Public meeting) ตามกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายอังกฤษ กล่าวคือ ทำได้ ทั้งในที่ส่วนบุคคลและในที่สาธารณะ โดยการชุมนุมในที่ส่วนบุคคล (Private premise) เป็นการชุมนุมในสถานที่ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้น³⁰ การชุมนุมในลักษณะนี้ ผู้จัดการชุมนุมอาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปสังเกตการณ์การชุมนุมได้ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าไปสังเกตการณ์หรือดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีหมาย เว้นแต่การชุมนุมนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย (breach of the peace)³¹

สำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะของรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์ที่เป็นกรณีศึกษา มีรายละเอียดแตกต่างกันไป ดังนี้

ข.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์³²

รัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์แบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ พื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับพื้นที่พัฒนาพิเศษ (ได้แก่พื้นที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวหลักของรัฐ เช่น Darling Harbour, The Rocks, Cook Cove) ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ Sydney Harbour Foreshore Authority (SHFA) ตามกฎหมาย Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998 (NSW)

โดยที่แต่ละพื้นที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานที่แตกต่างกัน การชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะในแต่ละพื้นที่จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่แตกต่างกันแล้วแต่ว่าการชุมนุมและการเดินขบวนนั้นจัดขึ้นอยู่ในพื้นที่ที่องค์กรใดรับผิดชอบ หากเป็นการชุมนุมและเดินขบวนในพื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องปฏิบัติตาม Summary

³⁰ หมายถึงสถานที่ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้น

³¹ *Davis v. Lisle* [1936] 2.K.B. 434 (D.C)

³² ก่อนปี 1988 การเดินขบวนในที่สาธารณะภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย 2 ฉบับ คือ Metropolitan Traffic Act และ Local Government Act โดยการเดินขบวนในชนิดนี้ที่สาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐก่อนตาม Metropolitan Traffic Act และการเดินขบวนต้องทำภายในระหว่างเวลาและเส้นทางที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจของรัฐถือเป็นที่สุด โดยในคดี *Ex parte Kaye* 10 S.R. (N.S.W.) 350 ศาลวางหลักว่าการใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกเท่านั้น ส่วนการเดินขบวนในพื้นที่อื่นต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นตาม Local Government Act และคำสั่งของสภาท้องถิ่นถือเป็นที่สุดเช่นกัน

Offences Act 1988 (NSW) แต่ถ้าเป็นการชุมนุมและเดินขบวนในพื้นที่พัฒนาพิเศษที่อยู่ในความดูแลของ SHFA ก็ต้องปฏิบัติตาม Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998 (NSW)

ข.1.1 การชุมนุมและเดินขบวนในพื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะในพื้นที่ปกติที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้บังคับของ Part 4 – Public Assemblies แห่ง Summary Offences Act 1988 (NSW) โดย “การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public assembly) ตามกฎหมายดังกล่าวหมายถึงการที่ประชาชนมารวมตัวกันในที่สาธารณะ รวมทั้งการเดินขบวนที่จัดขึ้นเนื่องจากการชุมนุมนั้นด้วย โดยไม่มีการระบุจำนวนขั้นต่ำซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอังกฤษที่กำหนดว่าตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ส่วน “ที่สาธารณะ” นั้น Summary Offences Act 1988 (NSW) นิยามว่าหมายถึงถนนสาธารณะ ที่ดินสาธารณะ (public reserve) หรือสถานที่อื่นใดซึ่งประชาชนทั่วไปมีสิทธิเข้าใช้สถานที่นั้นได้ (มาตรา 22)

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมในที่สาธารณะไว้ดังต่อไปนี้

(1) การชุมนุมในที่สาธารณะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อน (Authorised public assemblies)

ตามมาตรา 23 แห่ง Summary Offences Act 1988 (NSW) การชุมนุมในที่สาธารณะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อน โดยผู้จัดการชุมนุม (Organiser) ต้องมีหนังสือแจ้ง (written notice) การจัดชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ (Commissioner of Police) ตามแบบที่กำหนด โดยหนังสือแจ้งดังกล่าวต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- วันที่จะจัดการชุมนุม
- เวลาและสถานที่จัดการชุมนุมในกรณีที่มีการชุมนุมนั้นไม่มีการเดินขบวน แต่ถ้ามีการเดินขบวนด้วย ต้องระบุระยะเวลาเริ่มการเคลื่อนขบวนและเส้นทางการเดินขบวน หากการเดินขบวนนั้นจะหยุดเป็นการชั่วคราว ณ ที่ใดที่หนึ่งในระหว่างเส้นทางการเดินขบวนเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ระบุสถานที่ที่จะหยุดพักนั้นไว้ด้วย
- วัตถุประสงค์ในการจัดการชุมนุมที่จะจัดขึ้น
- จำนวนประชาชนที่คาดว่าจะเข้าร่วมการชุมนุม
- ลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมและดำเนินการชุมนุม

เมื่อได้รับหนังสือแจ้งการจัดชุมนุมแล้ว หากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐแจ้งผู้จัดการชุมนุมว่าตนไม่คัดค้าน (Oppose) การจัดชุมนุมนั้น ให้ถือว่าชุมนุมในที่สาธารณะผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐได้รับหนังสือแจ้งการจัดชุมนุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันจัดการชุมนุมตามที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งดังกล่าว หากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐมีหนังสือเชิญผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมมาปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมนั้น แต่ผู้จัดการชุมนุมไม่มาเข้าร่วมปรึกษาหารือ หรือได้มีหนังสือขอให้ผู้จัดการชุมนุมทำคำรับรองเป็นหนังสือ (Written representation) เกี่ยวกับการจัดการชุมนุมนั้นแล้ว แต่ผู้จัดการชุมนุมไม่ยอมทำคำรับรองให้ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐยื่นคำขอต่อศาล³³ เพื่อมีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมนั้น (มาตรา 25) ในการนี้ หากพิจารณาแล้วเห็นสมควร ศาลอาจมีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมนั้นได้³⁴

หากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐได้รับหนังสือแจ้งการจัดชุมนุมเป็นเวลาไม่ถึง 7 วัน ก่อนวันจัดการชุมนุมตามที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งดังกล่าว และมีได้แจ้งผู้จัดการชุมนุมว่าคัดค้านการจัดการชุมนุมนั้นหรือไม่ ผู้จัดการชุมนุมอาจยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้จัดการชุมนุมได้ (มาตรา 26)

การยื่นคำขอต่อศาลทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น ให้ยื่นได้ครั้งเดียวสำหรับการจัดการชุมนุมแต่ละครั้ง และศาลต้องพิจารณาโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของศาลในกรณีดังกล่าวเป็นที่สุด (มาตรา 27)

หากการจัดการชุมนุมเป็นไปตามที่แจ้งไว้หรือตามที่ผู้จัดการชุมนุมได้ตกลงกับผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ ผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่มีความผิดในการกีดขวางการสัญจรไปมาของประชาชนหรือยานพาหนะในที่สาธารณะ (มาตรา 24)

สำหรับแบบหนังสือแจ้งการจัดชุมนุมนั้น เป็นไปตาม Schedule 1 ของ Summary Offences Regulation 2005 ดังนี้

³³ Supreme Court หรือ District Court

³⁴ กฎหมายนี้มีได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคำขอของศาลในกรณีนี้ไว้ด้วย แต่โดยที่เป็นการผิด Summary offences การพิจารณาคดีตามคำขอในคดีนี้จึงเป็นไปตาม Chapter 4 - Summary procedure ตาม Criminal Procedure Act 1986 (NSW) แต่บทความนี้มีได้ศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าว

Notice of intention to hold a public assembly

(Summary Offences Act 1988, section 23)

To: The Commissioner of Police

1

I, [name] of [address] on behalf of [organisation] notify the Commissioner of Police that on the [day] of [month and year], it is intended to hold:

*(a) a public assembly, not being a procession, of approximately [number] persons, which will assemble at [place] at approximately [time], and disperse at approximately [time], or

*(b) a public assembly, being a procession of approximately [number] persons, which will assemble at [place] at approximately [time], and disperse at approximately [time], and at approximately [time] the procession will commence and proceed: [Specify route of proposed assembly, any stopping places, the approximate length of the stop and the approximate time of termination. A diagram may be attached if desired.]

2

The purpose of the proposed assembly is [state purpose]:

3

The following special characteristics associated with the assembly would be useful for the Commissioner of Police to be aware of in regulating the flow of traffic or in regulating the assembly:

(a) There will be [number] vehicles and/or floats involved and their type and dimensions are as follows [state type and dimensions]:

*(b) There will be [number] bands, musicians, entertainers etc, entertaining or addressing the assembly.

*(c) The following number and type of animals will be involved in the assembly

[state number and type]:

*(d) Other special characteristics of the proposed assembly are as follows [state characteristics]:

4

I take responsibility for organising and conducting the proposed public assembly.

5

Notices for the purposes of the *Summary Offences Act 1988* may be served on me at [address].

Telephone:

Signed:

Date:

Capacity/Title:

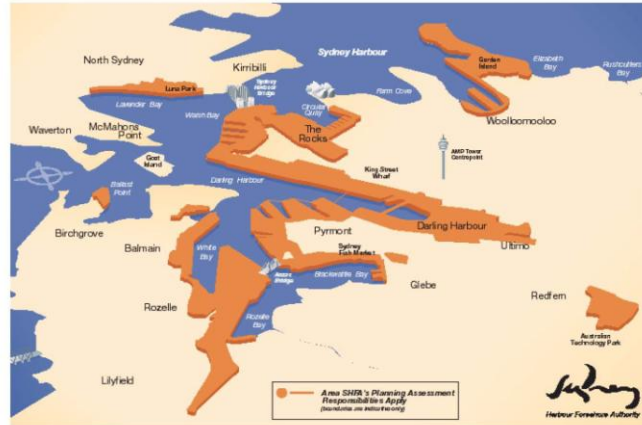
* Strike out whichever does not apply.

การชุมนุมในที่สาธารณะที่มีได้ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อน หรือศาลไม่อนุญาตให้ชุมนุม ถือเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful assembly) และเป็น ความผิดอาญา

ข.1.2 การชุมนุมและเดินขบวนในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของ SHFA

Sydney Harbour Foreshore Authority (SHFA) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998 (NSW) เพื่อพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนา พิเศษซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวหลักของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เช่น Darling Harbour, The Rocks, Cook Cove โดยเขตพัฒนาพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของ SHFA ปรากฏตามแผนที่ดังต่อไปนี้

Application of SHFA's planning assessment responsibilities within SHFA's legislative foreshore area.



ตามมาตรา 9 แห่ง Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998 (NSW) SHFA มีอำนาจบริหารจัดการที่สาธารณะ (public domain) ที่อยู่ในเขตพื้นที่พัฒนา โดย public domain ตามมาตรา 9 นี้มีความหมายเช่นเดียวกับ Public place ตามที่บัญญัติไว้ใน Local Government Act 1993 (NSW)³⁵ ซึ่งหมายรวมทั้งที่สาธารณะและถนนสาธารณะในเขตพื้นที่พัฒนาด้วย ดังนั้นการชุมนุมในที่สาธารณะในเขตพื้นที่พัฒนา จึงอยู่ในความดูแลของ SHFA

ในการนี้ SHFA ได้ออก Sydney Harbour Foreshore Authority Regulation 2006 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะไว้ โดยนิยาม “การชุมนุม” หมายความว่า การที่ประชาชนมารวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประชุม เดินขบวน หรือกระทำการอย่างใด ๆ หรือเพื่อ

³⁵ "public place" means:

- (a) a public reserve, public bathing reserve, public baths or public swimming pool, or
- (b) a public road, public bridge, public wharf or public road-ferry, or
- (c) a Crown reserve comprising land reserved for future public requirements, or
- (d) public land or Crown land that is not:

(i) a Crown reserve (other than a Crown reserve that is a public place because of paragraph (a), (b) or (c)), or

(ii) a common, or

(iii) land subject to the *Trustees of Schools of Arts Enabling Act 1902* , or

(iv) land that has been sold or leased or lawfully contracted to be sold or leased, or

(e) land that is declared by the regulations to be a public place for the purposes of this definition.

ร่วมกิจกรรมกีฬา (sporting event) และการจัดหรือเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก SHFA ก่อน ในการนี้ SHFA อาจกำหนดวัน เวลา และเงื่อนไขซึ่งผู้จัดหรือเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะต้องปฏิบัติตาม กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดการชุมนุม และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าไปในที่สาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุม³⁶ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 20 หน่วย (Penalty unit)³⁷ การชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก SHFA ถือเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นความผิดอาญา

ข.1.3 ความผิดอาญา

ตามมาตรา 545C แห่ง Crimes Act 1900 (NSW) ผู้ใดรู้ว่าการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ยังเข้าร่วมการชุมนุมนั้น ให้ถือว่าเป็นผู้ชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 5 หน่วย (ไม่เกิน 550 Aust \$) หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁸ ถ้าผู้เข้าร่วมการชุมนุมพกอาวุธเข้าร่วมการชุมนุมในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบสองเดือน หรือปรับไม่เกิน 10 หน่วย (ไม่เกิน 1,100 Aust \$) หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการชุมนุมตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปมีวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่หรือทำร้ายเพื่อบังคับให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดให้ถือว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย³⁹

³⁶ ข้อ 5

³⁷ 220 Aust \$ (หน่วยปรับตามกฎหมายนี้กำหนดไว้เป็นพิเศษ สำหรับหน่วยปรับทั่วไปเป็นไปตามมาตรา 17 แห่ง Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 (NSW) คือ หน่วยละ 110 Aust \$)

³⁸ ปกติผู้จัดการชุมนุมจะเข้าร่วมการชุมนุมด้วย จึงรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้เข้าร่วมการชุมนุม

³⁹ 545C Knowingly joining or continuing in etc an unlawful assembly

(1) Whosoever knowingly joins an unlawful assembly or continues in it shall be taken to be a member of that assembly, and shall, on conviction before a Local Court, be liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding 5 penalty units, or both.

(2) Whosoever being armed with any weapon or loaded arms, or with anything which used as a weapon of offence is likely to cause death or grievous bodily harm, is a member of an unlawful assembly, shall be liable, on conviction before a Local Court, to imprisonment for a term not exceeding twelve months or to a fine not exceeding 10 penalty units, or both.

ข.1.4 อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและดูแลการชุมนุมให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างมาก (Large scale public disorder) และไม่มีวิธีการอื่นที่จะยับยั้งมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยดังกล่าว ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐมีอำนาจตามมาตรา 87D แห่ง Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 (NSW) ที่จะกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมเป็นเวลาไม่เกิน 48 ชั่วโมงเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีคำขอต่อ Supreme Court เพื่อมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีก ซึ่งหากศาลเห็นสมควร จะมีคำสั่งขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้

เมื่อมีการกำหนดเขตควบคุมขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้อำนาจพิเศษ (Special powers) เพื่อป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยในเขตควบคุมได้ แต่การปฏิบัติต้องเป็นการปฏิบัติในบริเวณที่สาธารณะในเขตควบคุมเท่านั้น (มาตรา 87H) โดยอาจทำเครื่องหมาย (Cordon) หรือปิดกั้นถนนในเขตควบคุมเพื่อประโยชน์ในการหยุดและค้นตัวบุคคลหรือยานพาหนะในเขตควบคุม (มาตรา 87I-L) และมีอำนาจยึดยานพาหนะ โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรืออุปกรณ์ใด ๆ เพื่อป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยในเขตควบคุมได้เป็นเวลาไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีคำขอต่อ Local Court ที่มีเขตอำนาจเหนือเขตควบคุมเพื่อมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีก ซึ่งหากศาลเห็นว่า การขยายระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยในเขตควบคุม ศาลอาจมีคำสั่งขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกิน 14 วัน แต่ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า สิ่งใดเป็นพยานหลักฐานที่พิสูจน์การกระทำอันเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยในเขตควบคุมก็อาจยึดไว้ได้ (มาตรา 87M) นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ายานพาหนะใดที่จอดอยู่นอกเขตควบคุมเป็นยานพาหนะที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือจะเข้าร่วมการชุมนุมเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และการยึดยานพาหนะนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยในเขตควบคุม มาตรา 87MB ก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะยึดยานพาหนะนั้นไว้ได้เช่นกัน

อำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งคืออำนาจในการสลายการชุมนุม (Power to disperse group) โดยหากในเขตควบคุมมีการชุมนุมของบุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งตัววาจาให้ผู้ชุมนุมสลายการชุมนุมทันทีเพื่อป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อย ในการ

(3) Any assembly of five or more persons whose common object is by means of intimidation or injury to compel any person to do what the person is not legally bound to do or to abstain from doing what the person is legally entitled to do, shall be deemed to be an unlawful assembly.

นี้ ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยทันที โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ต้องเตือนซ้ำ ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีนี้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50 หน่วย (ไม่เกิน 5,500 Aust \$) (มาตรา 87MA) และเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา 99) ถ้าปรากฏว่ามีการขัดขืนการจับกุมหรือการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิด (มาตรา 230 และมาตรา 231)⁴⁰ ส่วนการพิจารณาว่าการใช้กำลังในกรณีใดเป็นการใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็นหรือไม่ ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

การใช้อำนาจพิเศษของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อป้องกันหรือควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยในเขตควบคุมตาม Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 (NSW) นี้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจขอให้ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐทำรายงานเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวได้ และหากผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำขอดังกล่าว ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐต้องส่งรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในสามเดือนนับแต่วันที่ยะเวลากำหนดเขตควบคุมสิ้นสุดลง (มาตรา 87)

ข.2 รัฐควีนส์แลนด์

ในรัฐควีนส์แลนด์ การชุมนุม (Public assembly) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ (Objects) เพื่อรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (Peaceful assembly) (มาตรา 2 (1)) โดยรับรองว่าบุคคลมีสิทธิชุมนุมโดยสงบ (assemble peacefully) ร่วมกับผู้อื่นในสถานที่สาธารณะ (มาตรา 5 (1)) แต่การใช้สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการที่จำเป็นและสมเหตุสมผลของสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อกู้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

⁴⁰ 230 Use of force generally by police officers

It is lawful for a police officer exercising a function under this Act or any other Act or law in relation to an individual or a thing, and anyone helping the police officer, to use such force as is reasonably necessary to exercise the function.

231 Use of force in making an arrest

A police officer or other person who exercises a power to arrest another person may use such force as is reasonably necessary to make the arrest or to prevent the escape of the person after arrest.

อื่น (มาตรา 5 (2)) ซึ่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้นหมายรวมถึงสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในการประกอบธุรกิจ (มาตรา 5 (3)) ทั้งนี้ การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือศาลก่อน

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวนิยาม “การชุมนุม” ว่าหมายถึง การชุมนุมในที่สาธารณะไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะอยู่กับที่หรือมีการเคลื่อนที่ ส่วนคำว่า “ที่สาธารณะ” หมายรวมถึง ถนน สถานที่ที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้เป็นการทั่วไป สถานที่ซึ่งเปิดให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้ในบางเวลาไม่ว่าจะโดยคำยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นหรือโดยการชำระเงินค่าเข้าหรือค่าใช้ประโยชน์ (มาตรา 4)

ข.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการขออนุญาตจัดการชุมนุม

การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องได้รับอนุญาตก่อน โดยกระบวนการขออนุญาตจัดการชุมนุมสรุปได้ดังนี้

(1) ผู้จัดการชุมนุมต้องมีหนังสือลงลายมือชื่อผู้จัดการชุมนุมแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุม (Assembly notice) ต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐก่อน และหากการชุมนุมนั้นจะจัดขึ้นหรือเดินผ่าน (กรณีการเดินขบวน) สวนสาธารณะ ที่สาธารณะ ถนนคนเดิน สีแยก หรือสถานที่สาธารณะอื่น ผู้จัดการชุมนุมต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสถานที่นั้นด้วย (มาตรา 8)

(2) หนังสือแจ้งการจัดการชุมนุมดังกล่าวต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 9)

- ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดหรือนำการชุมนุมนั้น
- ชื่อและที่อยู่ของผู้รับแจ้ง
- วันเดือนปี และสถานที่ที่จะจัดการชุมนุม
- เวลาที่คาดว่าจะประชาชนจะเข้าร่วมการชุมนุม และระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการชุมนุม
- เส้นทางที่จะเดินขบวน และสถานที่และช่วงเวลาที่คาดว่าจะพักการเดินขบวนเป็นระยะ ๆ (ถ้ามี) (ในกรณีที่มีการเดินขบวน)
- จำนวนผู้ที่คาดว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมโดยประมาณ
- วัตถุประสงค์ของการชุมนุม

- รายละเอียดเกี่ยวกับอุปกรณ์ขยายเสียงที่จะใช้ในระหว่างการชุมนุม⁴¹

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสถานที่สาธารณะพิจารณาแล้วเห็นควรให้จัดการชุมนุมได้ ให้มีหนังสือแจ้งผู้จัดการชุมนุมว่า **ไม่คัดค้านการชุมนุม**นั้น และหากการชุมนุมนั้นจัดในสถานที่ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเปิดให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้ประโยชน์ได้ในบางเวลา ผู้จัดการชุมนุมต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นด้วย (มาตรา 10)

ข.2.2 การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม

ในการจัดการชุมนุม ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี อาจกำหนด “เงื่อนไข” ในการชุมนุมที่ผู้จัดและผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ แต่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหารือร่วมกับผู้จัดการชุมนุม และผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือรับผิดชอบโดยตรงในสถานที่จัดการชุมนุมนั้นก่อน และผู้จัดการชุมนุมมีหนังสือยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือรับผิดชอบโดยตรงในสถานที่จัดการชุมนุมมีจำนวนมาก ขณะที่ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างจำกัด ให้ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี กำหนดวันเวลาและสถานที่จัดการหารือขึ้นและประกาศในหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายแพร่หลายในบริเวณที่จะจัดให้มีการชุมนุม และดำเนินการหารือในวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด (มาตรา 11)

ในการนี้ มาตรา 11 (3) ได้กำหนดกรอบในการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมไว้ว่า ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมได้เฉพาะเพื่อการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากการชุมนุม และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมหรือวัฒนธรรมในสถานที่ชุมนุม

ข.2.3 การสั่งไม่ให้จัดการชุมนุม

อำนาจในการสั่งไม่ให้จัดการชุมนุมเป็นอำนาจของ Magistrate Court⁴² (มาตรา 12) โดยหากผู้จัดการชุมนุมมีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐ

⁴¹ การใช้เสียงในที่สาธารณะถือเป็น public nuisance อีกประการหนึ่งของการชุมนุมในที่สาธารณะ นอกเหนือจากการกีดขวางทางจราจร

⁴² เป็นศาลล่างสุดในรัฐควีนส์แลนด์ พิจารณาคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50,000 Aust \$ และคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันจัดการชุมนุมไม่ถึง 5 วันทำการ ผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยื่นคำขอต่อ Magistrate Court ที่มีเขตอำนาจในบริเวณที่จัดการชุมนุมเพื่อมีคำสั่งไม่ให้จัดการชุมนุมได้ หากพิจารณาหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง หรืออาจเป็นการลิดรอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร และผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หารือกับผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือรับผิดชอบโดยตรงในสถานที่จัดการชุมนุมเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว⁴³ รวมทั้งได้มีการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวระหว่างผู้แทนของผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมตาม Dispute Resolution Centres Act 1990 (QLD) แล้ว และการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว (มาตรา 13)

ในการนี้ Magistrate Court จะมีคำสั่งไม่ให้จัดการชุมนุม หรือจะมีคำสั่งอนุญาตให้จัดการชุมนุมโดยมีเงื่อนไขก็ได้⁴⁴

ข.2.4 การขอให้ศาลมีคำสั่งให้จัดการชุมนุม

ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันจัดการชุมนุมได้ก่อน 5 วันทำการ แต่ประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมนั้นต่อไป ผู้จัดการชุมนุมยังคงต้องยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีเช่นนี้ หากกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการชุมนุมสิ้นสุดลงแล้ว และผู้จัดการชุมนุมยังไม่ได้รับหนังสือไม่คัดค้านจากผู้บัญชาการตำรวจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้จัดการชุมนุมอาจยื่นคำขอต่อศาล Magistrate Court เพื่อมีคำสั่งให้ตนจัดการชุมนุมได้ ในการนี้ ศาลอาจยกคำร้องหรือมีคำสั่งให้จัดการชุมนุมโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้ (มาตรา 14)⁴⁵

ข.2.5 การพิจารณาของศาลเพื่อมีคำสั่งห้ามหรือให้จัดการชุมนุม

มีข้อสังเกตว่ามาตรา 16 ของกฎหมาย Peaceful Assembly Act 1992 (QLD) กำหนดให้การมีคำสั่งห้ามหรือให้จัดการชุมนุมเป็นอำนาจของศาล Magistrate Court ซึ่งเป็นศาลล่าง

⁴³ หากเห็นว่ามีความจำเป็นและมีความเสี่ยงสูงจำนวนมาก จะแยกการจัดการหารือก็ได้ (มาตรา 13 (3))

⁴⁴ การกำหนดเงื่อนไขต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (1)

⁴⁵ การกำหนดเงื่อนไขต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (1)

ที่สุดของรัฐควีนส์แลนด์ และใช้ Justice of the peace 2 นายหรือ Stipendiary Magistrate นายเดียวในการพิจารณา และได้กำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาไว้เป็นพิเศษ โดยให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งเป็นการด่วน ไม่ต้องดำเนินการตามหลักการสืบพยานหลักฐาน (is not bound by the rules of evidence) และต้องดำเนินคดีอย่างเป็นทางการให้น้อยที่สุด และเพื่อมิให้มีการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อขัดขวางมิให้มีการชุมนุม กฎหมายห้ามมิให้ยื่นคำขอต่อศาลมากกว่า 1 ครั้งในการชุมนุมครั้งเดียวกัน

ข.2.6 ความผิดอาญา

ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มกันตามกฎหมาย (Legal immunity) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกีดขวางการใช้สถานที่สาธารณะ (มาตรา 6) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันดังกล่าว และหากเป็นการชุมนุมตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปในลักษณะที่อาจทำให้อุบัติเหตุในบริเวณที่ชุมนุมกลัวว่าจะมีการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุมโดยชอบหรือไม่ ให้ถือว่าผู้ร่วมชุมนุมในลักษณะดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดฐานชุมนุมโดยไม่ชอบ (Unlawful assembly) ตามมาตรา 10A ของ Summary Offences Act 2005 (QLD) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมอาจต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนที่เป็นกระทำความผิดตาม Criminal Code 1899 (QLD) ด้วย โดยเฉพาะการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้น ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องระวังการแสดงออกในระหว่างการร่วมชุมนุม เพราะอาจเป็นความผิดฐานปลุกปั่นให้ขัดขึ้นอำนาจปกครอง (Sedition) ความผิดต่อการใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติ (Offences against the executive and legislative power) ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย (breach of the peace)⁴⁶ และความผิดฐานคุกคามเสรีภาพทางการเมือง (Offence against political liberty) แล้วแต่กรณี

ข.2.7 อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

โดยที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการชุมนุมโดยสงบและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มกันตามกฎหมาย ดังนั้น หากผู้ใดเข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและบุคคลซึ่งเข้าออกสถานที่ใดเกิดความตื่นตระหนก หรือเกะกะกีดขวางทางเข้าออกสถานประกอบกิจการหรือสถานที่อื่นใด หรือรบกวนการจัดงานใด ๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตามมาตรา 48 แห่ง Police Powers and Responsibilities Act 2000 (QLD) สั่งให้ผู้ร่วมการ

⁴⁶ได้แก่ความผิดฐานกบฏ ช่มชู้โดยการใช้อาวุธ บุกรุก กักขังหน่วงเหนี่ยว ทะเลาะวิวาท และการใช้ความรุนแรง

ชุมนุมงดเว้นการกระทำนั้นได้ และถ้าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (Breach of the peace) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้นหรือเพื่อให้ความไม่สงบเรียบร้อยนั้นยุติลง และมีอำนาจกักขังผู้กระทำความผิดได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 50) และถ้าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดการจลาจล (Riot) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจกระทำการที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อปราบปรามการจลาจลนั้น และการกระทำที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำลงนั้นถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 51)⁴⁷ อันเป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างกว้างขวาง

ค. ฝรั่งเศส⁴⁸

ภายหลังการปฏิวัติในปี 1789 จนกระทั่งสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ฝรั่งเศสรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 11 ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 3 กันยายน 1791 อันเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในสมัยที่ปกครองด้วยระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นอกจากนี้ คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 ก็ได้รับรองเสรีภาพของประชาชนที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธโดยเคารพกฎหมายไว้ด้วย และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในปฏิญญา สิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และรัฐธรรมนูญปี 1791 นี้ก็ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ แม้จะมีได้แยกเขียนรับรองเสรีภาพนี้ออกมาเป็นมาตราเฉพาะ แต่ศาลรัฐธรรมนูญในคำพิพากษาหมายเลข 94-352 DC ลงวันที่ 18 มกราคม 1995 ได้ใช้มาตรา 11 ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 เป็นหลักในการตีความความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบัญญัติแนะแนวทางเรื่องความมั่นคงเกี่ยวกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นหมู่คณะ ว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นหมู่คณะนี้เป็นสิทธิที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่การแสดงความคิดเห็นอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น การชุมนุมเพื่อตอรองสภาพการจ้าง การชุมนุมเพื่อขอให้รัฐบาลแก้ไขความทุกข์ยากหรือความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุม หรือการชุมนุมประท้วงหรือขับไล่รัฐบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังเป็นรัฐภาคีอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The European Convention on the Human Rights) ซึ่งมาตรา 11⁴⁹ ของอนุสัญญานี้ รับรองสิทธิในการ

⁴⁷ 51 Prevention of riot

(1) It is lawful for a police officer to take the steps the police officer reasonably believes are necessary to suppress a riot.

(2) It is lawful for a police officer, acting under reasonable orders given by a justice for suppressing a riot, to suppress a riot.

⁴⁸ สรุปรจากเอกสารแนบบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., หน้า 29-35
ปกรณ์ นิลประพันธ์

ชุมนุมอย่างสงบและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ การจำกัดสิทธินี้จะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันประเทศ การป้องกันอาชญากรรม การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน และการป้องกันสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

ค.1 หลักเกณฑ์การชุมนุม

ก่อนมีการทำอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (4 พฤศจิกายน 1950) ฝรั่งเศสมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน 1881 และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 มีนาคม 1907 ซึ่งตามรัฐบัญญัติทั้งสองฉบับนั้น รับรองว่าประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ต้องแจ้ง (Déclaration) ให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าก่อนการชุมนุม และห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะ หลังจากเวลา 23.00 นาฬิกา เว้นแต่สถานที่สาธารณะนั้นจะปิดให้บริการหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้สามารถชุมนุมต่อไปได้จนถึงเวลาปิดให้บริการที่กำหนดไว้

ในการแจ้ง ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมเป็นหนังสือต่อนายกเทศมนตรี ณ ที่ว่าการเทศบาลแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งต่อนักงานตำรวจเมืองปารีส สำหรับระยะเวลาในการแจ้งนั้น หากการชุมนุมนั้นไม่มีการเดินขบวน ให้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม แต่ถ้ามีการเดินขบวนด้วยต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน และต้องแจ้งนายกเทศมนตรีทุกเทศบาลที่ขบวนชุมนุมจะเคลื่อนผ่าน ทั้งนี้ ผู้แจ้งต้องระบุชื่อ-นามสกุลของผู้จัดให้มีการชุมนุม จำนวน 3 คน และต้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และต้องระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม สถานที่ และเวลาในการชุมนุม ตลอดจนเส้นทางที่ขบวนชุมนุม

⁴⁹ Article 11

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. this article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

จะเคลื่อนที่ผ่าน (ถ้ามีการเดินขบวนด้วย) เมื่อได้รับแจ้งครบถ้วนตามที่กำหนด เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกเอกสารรับรองการแจ้งให้โดยพลัน

ค. 2 การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะ

การควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมโดยผู้จัดการชุมนุม กับ การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่

ในการควบคุมโดยผู้จัดการชุมนุมนั้น ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ตามมาตรา 8 ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน 1881 ในการดูแลความเรียบร้อยของผู้ชุมนุมโดยภาพรวมไม่ให้มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือก่ออาชญากรรม และควบคุมให้การชุมนุมนั้นดำเนินไปตามจุดประสงค์ที่แจ้งไว้กับทางการ รวมทั้งต้องไม่ปราศรัยในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการจลาจลหรือผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หากการชุมนุมไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้จัดการชุมนุมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อเหตุการณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการชุมนุมนั้น

ส่วนการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและมีให้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้น นับแต่วันที่ได้มีการแจ้งว่าจะมีการชุมนุมบนถนนสาธารณะ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแจ้งการชุมนุมมีหน้าที่ดูแลการชุมนุมนั้น และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นตามปกติ และในระหว่าง 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมจนกระทั่งการชุมนุมยุติลง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นตามปกติ ซึ่งการพิจารณาว่ามาตรการใดสมเหตุสมผลหรือจำเป็นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ในการนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามมาตรา 132-75 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในการห้ามผู้ใดพาอาวุธหรือสิ่งที่สามารถใช้เป็นอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุมได้ด้วย

ในกรณีที่การชุมนุมใดจัดขึ้นโดยไม่มีการแจ้งการชุมนุม หรือเจ้าหน้าที่ (นายกเทศมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ แล้วแต่กรณี) เห็นว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามหรือให้เลิกการชุมนุมนั้นได้ แต่เมื่อมีคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเห็นด้วยตามที่นายกเทศมนตรีเสนอ หรืออาจจะยกเลิกคำสั่งห้ามชุมนุมนั้นเสียก็ได้

ค. 3 ความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ

โดยที่เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มาตรา 431-1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงบัญญัติให้ผู้กระทำการในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดง
ปกรณ์ นิลประพันธ์

ความคิดเห็น การทำงาน การรวมตัวกันเป็นสมาคม การชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบ ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำคุก 3 ปีและโทษปรับ 45,000 ยูโร

แต่ในกรณีที่การชุมนุมไม่เป็นไปโดยสงบหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการชุมนุมนั้นได้ หากมีคำสั่งแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงชุมนุมต่อไป ผู้ชุมนุมต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโรในกรณีไม่มีอาวุธ หรือต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ในกรณีที่มีอาวุธ (มาตรา 431-3 ถึงมาตรา 431-5 แห่งประมวลกฎหมายอาญา)

สำหรับผู้ปลุกกระดมให้มีผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบโดยการพูด การเขียน หรือการพิมพ์โฆษณา ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกกระดมนั้นเป็นผลโทษจะเพิ่มเป็นจำคุก 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร (มาตรา 431-6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา)

บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษตามมาตรา 431-5 และ 431-6 อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และทางแพ่ง ถูกห้ามมิให้พกอาวุธไม่น้อยกว่าห้าปี ชาวต่างชาติซึ่งกระทำความผิดอาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือไม่น้อยกว่าสิบปี (มาตรา 431-7 และมาตรา 431-8 แห่งประมวลกฎหมายอาญา)

ส่วนการไม่แจ้งการชุมนุม หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมนั้น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และโทษปรับ 7,500 ยูโร (มาตรา 431-9 ถึงมาตรา 431-12)

ประเทศที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

สหรัฐอเมริกา

1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

สหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการชุมนุมและการร้องทุกข์จากอังกฤษเช่นเดียวกับออสเตรเลีย โดยรัฐธรรมนูญอเมริกันแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 (First amendment) เมื่อปี 1791⁵⁰ รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยห้ามมิให้รัฐสภาตรากฎหมายที่มีผลเป็นการลิดรอนการสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และต่อมา รัฐธรรมนูญอเมริกันแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 (Fourteenth

⁵⁰ *US Constitution 1st Amendment*

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.

amendment) เมื่อปี 1868⁵¹ ห้ามมิให้แต่ละรัฐตรากฎหมายหรือกระทำการใดที่มีผลเป็นการลดทอนการสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกัน

สำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐในคดีต่าง ๆ ดังนี้

- คดี *United States v. Cruikshank*⁵² ศาลวางหลักว่า สิทธิในการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อแก้ไขทุกขให้แก่มันนั้นเป็นสิทธิของชาวอเมริกันที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

- คดี *DeJonge v. Oregon*⁵³ ศาลวางหลักเพิ่มเติมว่ารัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ แต่ถ้าผู้เข้าร่วมการชุมนุมกระทำความผิดอาญาใด ๆ ขึ้นหรือคบคิดกันเพื่อกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Conspiracy) ผู้กระทำต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อการกระทำความผิดนั้น ดังนั้น トラบเท่าที่การชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากความรุนแรงใด ๆ รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมิได้

- คดี *Hague v. CIO*⁵⁴ ศาลวางหลักว่าการชุมนุมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การเดินขบวน (Marches) การชุมนุมสาธารณะ (Demonstrations) หรือการประท้วง (Picketing) ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมรูปแบบใด หากมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

- คดี *Thomas v. Collins*⁵⁵ ศาลวางหลักว่าสิทธิในการชุมนุมไม่จำกัดเฉพาะเรื่องทางศาสนาหรือการเมืองเท่านั้น แต่สามารถชุมนุมได้ทุกเรื่องรวมทั้งเรื่องทางธุรกิจและเรื่องทางเศรษฐกิจ

⁵¹ US Constitution 14th Amendment

Section 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

⁵² 92 U.S. 542 (1875)

⁵³ 299 U.S. 353 (1937)

⁵⁴ 307 U.S. 496 (1939)

⁵⁵ 323 U.S. 516 (1945)

ส่วนการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียน (registration) กับเจ้าหน้าที่ก่อนมิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญานั้น ศาลสูงวางหลักต่อยอดจากคำพิพากษาในคดี *DeJonge v. Oregon* ว่า เมื่อรัฐไม่สามารถตรากฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นการกระทำความผิดได้ การที่รัฐตรากฎหมายให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิในการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ก่อนมิฉะนั้นถือเป็นความผิดอาญา ก็เป็นสิ่งที่กระทำมิได้เช่นกัน

- คดี *NAACP v. Claiborne Hardware Co.*⁵⁶ ศาลสูงวางหลักในกรณีที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมกระทำการอันก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายใด ๆ ขึ้นต่อผู้อื่น ว่าการดำเนินคดีไว้ว่าจะดำเนินคดีได้เฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำการอันก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายเท่านั้น

จากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่ศาลสูงวางไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการชุมนุมก่อนที่การชุมนุมจะเกิดขึ้นหรือการกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมโดยให้ผู้จัดหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ดังนั้น การตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจึงทำได้เฉพาะเพื่อจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful assembly) เท่านั้น⁵⁷

2. กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย

การยกร่างรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเป็นรัฐที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม และในช่วงปี 2006-2009 มีการเดินขบวนใหญ่ที่กลายเป็นการจลาจลใน รัฐแคลิฟอร์เนียหลายครั้ง เช่น การจลาจลที่ซานเบอร์นาดีโนเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2006 (San Bernardino Punk Riot) การจลาจลวันแรงงานที่ลอสแอนเจลิสเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2007 (Los Angeles May Day Mélé) และการชุมนุมประท้วงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่โอ๊คแลนด์เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2009 (Protests against BART Police Shooting of Oscar Grant) และยังมีการชุมนุมเนื่องจากเหตุการณ์ต่าง ๆ จำนวนมาก

⁵⁶ 458 U.S. 886 (1982)

⁵⁷ แม้มาตรการดังกล่าวนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นมาตรการเชิงรับ (defensive measure) แต่ในขณะเดียวกัน มาตรการนี้ก็เป็มาตรการเชิงรุก (offensive measure) ในตัว เพราะเป็นการแจ้งให้สมาชิกของสังคมทราบล่วงหน้าว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นความผิด ผู้จัดและผู้เข้าร่วมการชุมนุมจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการเข้าร่วมการชุมนุมอย่างมาก เนื่องจากในสหรัฐอเมริกา นอกจากผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ยังอาจต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damage) ซึ่งศาลมักกำหนดในอัตราที่สูงมากอีกด้วย

สำหรับรัฐแคลิฟอร์เนียที่เป็นกรณีศึกษานั้น ได้รับรองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมเพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Common good) ไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญของรัฐ⁵⁸ และมีบทบัญญัติคุ้มครองการใช้เสรีภาพดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code) โดยมาตรา 403 ห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเข้าไปรบกวนการชุมนุมใด ๆ หากการชุมนุมนั้นมิใช่การชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการควบคุมการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน โดยมาตรา 407 ให้คำจำกัดความของ “การชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ว่าหมายถึงการที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่รุนแรง (violent) หรือก่อให้เกิดความวุ่นวาย (boisterous) หรือความไม่สงบเรียบร้อย (tumultuous)⁵⁹ และผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่สงบเรียบร้อย (rout) หรือการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง (misdemeanour)⁶⁰ และถ้าผู้ชุมนุมจงใจใช้ถ้อยคำปลุกเร้าให้ผู้ฟังใช้ความรุนแรง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 90 วันหรือปรับไม่เกิน 400 US\$ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 415.5)

สำหรับมาตรการจัดการกับผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มาตรา 409.5 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจปิดการเข้าออกพื้นที่จัดการชุมนุมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นได้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเลิกการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว แต่ยังมีผู้ที่ยังคงอยู่ในสถานที่ชุมนุม มาตรา 409 บัญญัติให้ผู้ที่ยังคงอยู่ในสถานที่ชุมนุมนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง และถ้าการชุมนุมนั้นมีการใช้กำลังหรือความรุนแรงอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ถือเป็นการจลาจลตามมาตรา 404 โดยผู้ที่มีเจตนาก่อจลาจลหรือเข้าร่วมในการกระทำที่ก่อให้เกิดการจลาจล หรือก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือความรุนแรง หรือเผาหรือทำลายทรัพย์สิน มีความผิดฐานยุยงส่งเสริมให้ก่อการจลาจล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 US\$ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 404.6) ส่วนผู้เข้าร่วมในการจลาจลต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้ยุยงส่งเสริมให้ก่อการจลาจล (มาตรา 405)

⁵⁸ ARTICLE 1 DECLARATION OF RIGHTS

Section 3. (a) The people have the right to instruct their representatives, petition government for redress of grievances, and **assemble** freely to consult for the common good.

⁵⁹ 407. Whenever two or more persons assemble together to do an **unlawful** act, or do a lawful act in a violent, boisterous, or tumultuous manner, such **assembly** is an **unlawful assembly**.

⁶⁰ มาตรา 408

ส่วนที่ 2

กฎหมายของกลุ่มประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วแต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นหนึ่งในบรรดาประเทศที่ลงนามในกติการะหว่างประเทศฯ แล้ว แต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน และกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ กฎหมายที่ใช้บังคับบนแผ่นดินใหญ่ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงซึ่งตราขึ้นตั้งแต่ในสมัยที่ฮ่องกงยังอยู่ในความปกครองของอังกฤษแต่ยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับบนแผ่นดินใหญ่ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีรายละเอียดแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.1 แผ่นดินใหญ่

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนที่ใช้บนแผ่นดินใหญ่ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 1989 และประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนลงนามในประกาศใช้เป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับในวันเดียวกันนั่นเอง

อย่างไรก็ดี บทความนี้มีได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนจากตัวบทภาษาจีนโดยตรง แต่ศึกษาจากคำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายดังกล่าว (Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations) ซึ่งค้นได้จากฐานข้อมูลกฎหมายเอเชีย (AsianLII)⁶¹

2.1.1 โครงสร้างของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 36 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป หมวด 2 ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาต หมวด 3 ว่าด้วยการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ หมวด 4 ว่าด้วยความรับผิดชอบตามกฎหมาย และหมวด 5 เบ็ดเตล็ด

⁶¹ <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/apad423/>

2.1.2 บททั่วไป

บททั่วไป (มาตรา 1-6) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการทั่วไปของการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมาตรา 1 บัญญัติว่ากฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนและเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อย โดยมาตรา 2 ของกฎหมายนี้แยกการชุมนุมในที่สาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

“การชุมนุม” (Assembly) หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามารวมตัวกันในที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงความเห็นหรือเจตจำนงของตน

“การเดินขบวน” (Procession) หมายถึง การที่ประชาชนร่วมกันเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะหรือผ่านที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันของกลุ่มผู้เดินขบวน

“การชุมนุมเรียกร้อง” (Demonstration) หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกัน เรียกร้อง คัดค้าน หรือสนับสนุน ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำในรูปการชุมนุม การเดินขบวน การเข้าพัง (sit-in) หรือรูปแบบอื่นในที่สาธารณะที่เปิดโล่งหรือถนนสาธารณะ

ทั้งนี้ กฎหมายนี้ไม่ใช้กับการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อร่วมกิจกรรมสันติชนาการหรือกีฬา กิจกรรมทางศาสนา หรือกิจกรรมที่เป็นประเพณีพื้นบ้าน

ส่วนคำจำกัดความของคำว่า “ที่สาธารณะ” และ “ถนนสาธารณะ” นั้น เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ (Regulations Implementation of the Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations) โดย “ที่สาธารณะ” หมายถึงที่สาธารณะที่เปิดโล่งที่ประชาชนสามารถเข้าไปได้อย่างเสรีหรือโดยใช้บัตรผ่าน แต่ไม่รวมถึงที่เปิดโล่งในสถานที่ใดๆ ที่บริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ส่วน “ถนนสาธารณะ” หมายถึงเส้นทางสัญจรสาธารณะทั้งทางบกทางน้ำ แต่ไม่รวมถึงเส้นทางสัญจรเพื่อการใช้งานของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ

มาตรา 3 ถึงมาตรา 5 วางหลักการชุมนุมในที่สาธารณะว่าสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน และการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐบาลประชาชนในทุกๆ ระดับ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย ประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองโดยกฎหมายของผู้อื่น และต้องกระทำโดยสงบ ไม่มีการพกพาอาวุธใด ๆ และต้องไม่มีการใช้ความรุนแรง สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น มาตรา 6 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นจัดขึ้น ในกรณีที่เส้นทางเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวอยู่จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น

2.1.3 การขออนุญาตและการอนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดการชุมนุมเป็นไปตามความในหมวด 2 ของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอต่อ “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ” ซึ่งได้แก่ หน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่น หรือหน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับที่สูงกว่า หน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว (กรณีเส้นทางการเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป) และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เว้นแต่การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 7) หรือการชุมนุมที่ผู้จัดได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้จัดขึ้น (มาตรา 17)

คำขออนุญาตนั้นต้องระบุวัตถุประสงค์ของการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง วิธีดำเนินการ แผนป้ายปิดประกาศและคำขวัญ (Slogan) ที่จะใช้ จำนวนผู้เข้าร่วม จำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วม รายละเอียดและจำนวนเครื่องเสียงที่จะใช้ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด สถานที่จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องและสถานที่สิ้นสุดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง เส้นทางเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้อง และชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น (มาตรา 8)

สำหรับผู้รับผิดชอบการชุมนุมนั้น ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่มีความสามารถตามกฎหมายหรือบุคคลที่กฎหมายจำกัดความสามารถ
- (2) ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด
- (3) อยู่ระหว่างการพัฒนาพฤติกรรมโดยใช้แรงงาน
- (4) อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางอาญาหรือมาตรการจำกัดเสรีภาพของบุคคลประการอื่น

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่น้อยกว่า 5 วัน (มาตรา 8) ในการนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตด้วยตนเอง พร้อมแสดงบัตรประจำตัวประชาชนตามข้อ 9 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ

เมื่อได้รับคำขอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 วันก่อนวันที่ระบุไว้ในคำขออนุญาตว่าเป็นวันเริ่มการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุม

เรียกร้อง ถ้าไม่อนุญาต ต้องระบุเหตุผลในการไม่อนุญาตไว้ด้วย แต่ถ้าไม่แจ้งผลภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตแล้ว (มาตรา 9)

ในกรณีที่คำขออนุญาตจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการกับปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ภายในสองวันเมื่อได้รับคำขออนุญาตดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหานั้นประชุมปรึกษาหารือกับผู้รับผิดชอบการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นก่อน และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจสั่งให้เลื่อนการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นออกไปได้ 5 วัน ในการนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องประชุมปรึกษาหารือกับผู้รับผิดชอบการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นภายในสองวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (มาตรา 10) ถ้าตกลงแก้ไขปัญหาก็ได้ในสองวัน ให้ทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือถ้าตกลงกันไม่ได้และผู้ยื่นคำขอยืนยันที่จะจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าสมควรอนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นหรือไม่ (ข้อ 11 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ)

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจว่าสมควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องหรือไม่นั้น มาตรา 11 และมาตรา 12 กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจไว้ดังนี้

กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด (มาตรา 12)	กรณีอนุญาตให้จัดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดได้ (มาตรา 11)
• การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่ขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ • การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่เป็นอันตรายต่อความเป็นเอกภาพ อำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศ • การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่ก่อให้เกิดความ	-การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่มีใช้กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเห็นว่าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นอาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจราจรและความสงบเรียบร้อย ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจเปลี่ยนแปลงเวลา สถานที่ หรือเส้นทางการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นได้ แล้วแจ้งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมทราบภายในระยะเวลาอันสมควร -ในกรณีดังต่อไปนี้ ข้อ 13 ของกฎหมายลำดับ

กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด (มาตรา 12)	กรณีอนุญาตให้จัดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ได้ (มาตรา 11)
แตกแยกของประชาชนในชาติ ● การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง	รองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะให้ถือว่าเป็นการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นอาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจราจรและความสงบเรียบร้อย ● ระยะเวลาจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตรงกับช่วงเวลาเร่งด่วนและอาจทำให้การจราจรติดขัดอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน ● สถานที่หรือเส้นทางในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องอยู่ในระหว่างการก่อสร้างและไม่สามารถใช้สัญจรไปมาได้ ● สถานที่จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องเป็นท่าเรือข้ามฟาก ช่วงที่ทางรถไฟติดกับถนน หรือใกล้กับชายแดน ● ยานยนต์ที่ใช้ในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องมีสภาพที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการบำรุงรักษาถนน ● เวลาและสถานที่จัดชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตรงกับการจัดกิจกรรมระดับชาติ ● มีผู้ได้รับอนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องในเวลาและสถานที่นั้นก่อนแล้ว

ผู้รับผิดชอบการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ไม่อนุญาตให้จัดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้อง อาจขอให้รัฐบาลประชาชนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นใหม่ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในการนี้ รัฐบาลประชาชนต้องพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำขอ (มาตรา 13)

ในกรณีได้รับอนุญาตให้จัดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้อง ผู้รับผิดชอบการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้อง อาจขอถอนการอนุญาตก่อนการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องก็ได้ แต่ถ้าเริ่มการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องไปแล้ว ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบและสลายการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องนั้นเสีย (มาตรา 14)

2.1.4 การเข้าร่วมการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้อง

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน จำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องของประชาชนชาวจีนแผ่นดินใหญ่ไว้ เฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องเท่านั้น ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องจะเข้าร่วมการประชุมข้ามเขตมิได้ (มาตรา 15) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจจับผู้เข้าร่วมการประชุมข้ามเขตเพื่อส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาได้ (มาตรา 33) ส่วนคนต่างชาติดีจะเข้าร่วมการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องใด ๆ มิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (มาตรา 34)

2.1.5 การจัดการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้อง

การควบคุมการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้อง และการจราจรให้เป็นไป โดยสงบเรียบร้อยนั้นเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (มาตรา 18) และการชุมนุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องต้องไม่เป็นการรบกวนบุคคลอื่นโดยการใช้ความรุนแรง การใช้กำลังบังคับ หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น (มาตรา 19) ในส่วนที่เกี่ยวกับการจราจรนั้น หากไม่สามารถเดินทางตามเส้นทางที่ได้รับอนุญาตได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนเส้นทางเดินทางได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 20) ถ้าการประชุม การเดินทาง หรือการประชุมเรียกร้องนั้นจัดในหรือต้องผ่านหน่วยงานของรัฐ หน่วยทหาร สถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ หรือสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจกำหนด “เขตปลอดภัยชั่วคราว” เพื่อมิให้ผู้เข้าร่วมการประชุม การเดินทาง

หรือการชุมนุมเรียกร้องผ่านเข้าไปใกล้สถานที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ (มาตรา 22)

นอกจากนี้ มาตรา 23 ห้ามมิให้จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องในรัศมี 10-300 เมตรโดยรอบสถานที่ดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาประชาชนหรือรัฐบาลประชาชนประจำจังหวัด

- (1) ทรัพย์สินของกรมการสามัญแห่งสภาประชาชน กรมการแห่งรัฐกรมการทหาร ศาลประชาชนสูงสุด และผู้แทนประชาชนสูงสุด
- (2) สถานที่ซึ่งแขกของรัฐพักอยู่
- (3) ที่ทำการทางทหารที่สำคัญ
- (4) ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟและท่าเรือ

ส่วนเวลาชุมนุม เดินขบวน หรือชุมนุมเรียกร้องนั้น จำกัดระหว่างเวลา 6 นาฬิกา ถึง 22 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น จะชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องข้ามวันมิได้ (มาตรา 24)

ถ้าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการกระทำความผิดอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงหรืออาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นได้ หากสั่งแล้วแต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องไม่ยอมยุติ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ ที่นั้น มีอำนาจสั่งให้ใช้มาตรการใด ๆ เพื่อให้การชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นยุติลงได้ และถ้าผู้เข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องละเมิดเขตปลอดภัยชั่วคราวก็ดี รุกเข้าไปในรัศมีที่กำหนดไว้ก็ดี หรือกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับและคุมขังผู้เข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องได้ทันที (มาตรา 27)

2.1.6 ความรับผิดชอบ

เป็นไปตามหมวด 4 ของกฎหมายนี้ โดยผู้ใดกระทำการอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย (Regulations on Administrative Penalties for Public Security) ต้องระวางโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ดังกล่าว⁶² แต่สำหรับผู้รับผิดชอบการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องนั้น การชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้รับผิดชอบอาจถูกเตือนหรือขัง 15 วัน (มาตรา 28) และต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา 158 แห่งกฎหมายอาญาด้วย (มาตรา 29) ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาในระหว่างการชุมนุมก็ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา ถ้าพกอาวุธหรือวัตถุระเบิดเข้าไปในที่ชุมนุมก็ต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 163 แห่งกฎหมายอาญา ถ้าการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องลุกลามนำไปสู่การยึดสถานที่สาธารณะ ขัดขวางการสัญจรไปมาบนทางเท้า หรือปิดกั้นถนน ผู้รับผิดชอบการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องนั้น ต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา 159 แห่งกฎหมายอาญาด้วย (มาตรา 29)

ส่วนโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้เข้าไปรบกวนการประชุม การเดินขบวน หรือการประชุมเรียกร้องที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนี้ อาจถูกเตือนหรือขัง 15 วัน และถ้าการกระทำนั้นมีความร้ายแรงและเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ผู้กระทำต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาด้วย (มาตรา 30)

อนึ่ง ผู้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือเสียชีวิตยังต้องรับผิดทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย (มาตรา 32)

2.2 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ตาม Sino-British Joint Declaration on the Question of Hong Kong (中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明 / 中英联合声明) ระหว่างอังกฤษกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ลงวันที่ 19 ธันวาคม 1984⁶³ อังกฤษประกาศว่าจะคืนฮ่องกงให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในวันที่ 1 กรกฎาคม 1997 และสาธารณรัฐประชาชนจีนประกาศว่าจะใช้อำนาจอธิปไตยเหนือฮ่องกงในวันเดียวกัน และจะกำหนดให้ฮ่องกงเป็นเขตปกครองพิเศษ (Hong Kong Special Administrative Region: HKSAR) แต่จะใช้อำนาจ

⁶² ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 5 กันยายน 1986 และแก้ไขเพิ่มเติมตามมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 1994 (รายละเอียดของกฎหมายนี้โปรดดู <http://www.china.org.cn/english/government/207301.htm>)

⁶³ จัดทะเบียนไว้ต่อสหประชาชาติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1985

อธิปไตยเหนือฮ่องกงตามหลักหนึ่งประเทศสองระบบ (One country, two system: 一国两制) โดย
สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงใช้ระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมต่อไปได้อีก 50
ปี แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนจะเป็นผู้ใช้อำนาจด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศเหนือฮ่องกง
ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (Basic Law) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง⁶⁴ มีบทเฉพาะกาล
รองรับว่าบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับในฮ่องกงก่อนที่สาธารณรัฐประชาชนจีนจะใช้อำนาจอธิปไตยเหนือ
ฮ่องกงนั้น ให้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป เว้นแต่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ หรือถูก
แก้ไขตามกระบวนการนิติบัญญัติ

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะของฮ่องกงนั้น Hong Kong Bill of
Rights Ordinance (Chapter 383) ซึ่งตราขึ้นในปี 1991 เพื่ออนุวัติการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วย
สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฯ ได้รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบของชาวฮ่องกงไว้ในมาตรา 17⁶⁵
โดยใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศฯ ส่วนการกำกับดูแลการ
ชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยนั้นเป็นไปตาม Hong Kong Public Order Ordinance (Chapter 245)
ซึ่งตราขึ้นตั้งแต่ปี 1967 และโดยที่กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นตราขึ้นในระหว่างที่ฮ่องกงยังอยู่ในความ
ปกครองของอังกฤษ ดังนั้น โดยผลของ Sino-British Joint Declaration on the Question of Hong
Kong ประกอบกับมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึง
ยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

⁶⁴ **Article 8**

The laws previously in force in Hong Kong, that is, the common law, rules of equity, ordinances, subordinate legislation and customary law shall be maintained, except for any that contravene this Law, and subject to any amendment by the legislature of the Hong Kong Special Administrative Region.

⁶⁵ **Article 17 Right of peaceful assembly**

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.

อนึ่ง โดยที่ Hong Kong Bill of Rights Ordinance เป็นบทบัญญัติเพื่อบังคับการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฯ โดยใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศฯ เท่านั้น ดังนั้น บทความนี้จึงจะศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยตาม Hong Kong Public Order Ordinance เท่านั้น

2.2.1 ความทั่วไป

Hong Kong Public Order Ordinance เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย กำกับดูแลการจัดการชุมนุม (Organisation) และการชุมนุมทั้งในที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคล การเดินขบวน และการจัดการกับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การก่อการจลาจล และการอื่นที่เกี่ยวข้องกัน⁶⁶ โดย “การชุมนุม” (Meeting: 集會) ตามมาตรา 2 ของกฎหมายนี้ หมายถึง การที่บุคคลมารวมตัวกัน (gathering or assembly) โดยมีการเรียกประชุมหรือภายใต้การจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปราย (Discussion) ในประเด็นหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจหรือกังวลของประชาชนทั่วไปหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของสังคม หรือเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นหรือเรื่องนั้น รวมตลอดทั้งการที่บุคคลมารวมตัวกันไม่ว่าจะมีการเรียกประชุมหรือภายใต้การจัดการล่วงหน้าหรือไม่ โดยผู้ซึ่งแสดงหรือพยายามแสดงออกว่าตนเป็นผู้ควบคุมหรือจัดการรวมนั้นต้องการให้เป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เช่นนั้น แต่ไม่รวมถึงการที่บุคคลมารวมตัวกันโดยมีการเรียกประชุมหรือภายใต้การจัดการ โดยเฉพาะสำหรับกรณีดังต่อไปนี้

- การรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคม การสันติภาพ การวัฒนธรรม วิชาการ การศึกษา การศาสนา หรือการกุศล หรือเพื่อการประชุมหรือสัมมนาเพื่ออภิปรายโดยสุจริต (*bona fide*) ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับสังคม การสันติภาพ การวัฒนธรรม วิชาการ การศึกษา การศาสนา การกุศล การประกอบวิชาชีพ ธุรกิจ หรือการค้าพาณิชย์
- การรวมตัวกันเพื่อร่วมพิธีศพ
- การรวมตัวกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรสาธารณะใด ๆ
- การรวมตัวกันเพื่อทำหน้าที่หรือใช้อำนาจตามกฎหมายใด ๆ

⁶⁶To consolidate and amend the law relating to the maintenance of public order, the control of organizations, meetings, processions, places, vessels and aircraft, unlawful assemblies and riots and matters incidental thereto or connected therewith.

จากคำจำกัดความของการชุมนุมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการชุมนุมสามารถทำได้ทั้งในที่ส่วนบุคคล (Private premise) และที่สาธารณะ (Public place: 公眾地方) ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายอังกฤษ แม้กฎหมายจะมีได้นิยาม “ที่ส่วนบุคคล” ไว้ชัด แต่เนื่องจากในขณะที่ยกกฎหมายนี้ ออกมาอยู่ในความปกครองของอังกฤษ ที่ส่วนบุคคลจึงเป็นไปตามหลัก Common law ที่ศาลวางไว้ในคดี *Davis v. Lisle*⁶⁷ อันหมายถึงสถานที่ที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเท่านั้น ส่วน “ที่สาธารณะ” มาตรา 2 นิยามว่าหมายถึง สถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของสังคมมีสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้เข้าไป ไม่ว่าจะต้องจ่ายเงินค่าเข้าหรือไม่ และสถานที่ซึ่งใช้หรือมักจะใช้เพื่อการชุมนุม ดังนั้น “การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public meeting: 公眾集會) จึงหมายถึงการชุมนุมที่จัดขึ้นในที่สาธารณะ

นอกจากนี้ มาตรา 2 แห่ง Hong Kong Public Order Ordinance ยังได้นิยามคำว่า “การรวมตัวกันของประชาชน” (Public gathering: 公眾聚集) เพื่อใช้เป็นคำกว้าง ๆ เพื่อแสดงถึงการชุมนุมในที่สาธารณะ การเดินขบวน รวมตลอดทั้งการชุมนุมหรือรวมตัวกันของประชาชนในรูปแบบอื่น ๆ ในที่สาธารณะ โดยมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปด้วย

2.2.2 การจัดการชุมนุม

การจัดการชุมนุมตาม Hong Kong Public Order Ordinance นั้น มาตรา 7 วางหลักไว้ว่าการชุมนุมในที่สาธารณะจะจัดได้ต่อเมื่อผู้บัญชาการตำรวจ (Commissioner of Police) ได้รับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุม และผู้บัญชาการตำรวจมิได้มีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมนั้น (มาตรา 7 (1)) เว้นแต่การชุมนุมดังต่อไปนี้ (มาตรา 7 (2))

- การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมน้อยกว่า 50 คน
- การชุมนุมในที่ส่วนบุคคลที่มีผู้เข้าร่วมน้อยกว่า 500 คน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าร่วมการชุมนุมได้หรือไม่
- การชุมนุมที่จัดขึ้นในโรงเรียนที่ขึ้นทะเบียนหรือได้รับยกเว้นการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายการศึกษา (Education Ordinance)⁶⁸ หรือในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายอุดมศึกษา (Post Secondary Colleges Ordinance)⁶⁹ หรือในสถานศึกษาที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ถ้าการชุมนุมนั้นจัดหรือได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการของสถาบันการศึกษานั้น และคณะกรรมการบริหาร

⁶⁷ [1936] 2 K.B. 434 (D.C.)

⁶⁸ Chapter 279

⁶⁹ Chapter 320

สถาบันการศึกษานั้นยินยอมให้จัดการชุมนุมนั้นได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าร่วมการชุมนุมได้หรือไม่

ในการแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมนั้น ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจ (Commissioner of Police) ด้วยตนเอง (in person) ก่อน หรือจะมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นแทนตนก็ได้ โดยต้องยื่นภายใน 11 นาฬิกา ของวันก่อนวันที่จะจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าวันสุดท้ายที่จะยื่นหนังสือดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการจะต้องยื่นภายใน 11 นาฬิกา ของวันทำการวันถัดไป (มาตรา 8 (1)) แต่ถ้ามีเหตุผลอันเชื่อได้ว่า ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมไม่สามารถยื่นหนังสือดังกล่าวได้ทัน ผู้บัญชาการตำรวจอาจรับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมที่ยื่นช้ากว่าที่กำหนดก็ได้ (มาตรา 8 (2)) แต่ถ้าผู้บัญชาการตำรวจไม่ยอมรับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมที่ยื่นช้ากว่าที่กำหนด ผู้บัญชาการตำรวจต้องมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับพร้อมเหตุผลไปยังผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมโดยเร็ว (มาตรา 8 (3))

สำหรับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมนั้นต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 8 (4))

- ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้จัดการชุมนุม หรือสมาคม (Society)⁷⁰ หรือองค์กรสนับสนุนหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมนั้น และของบุคคลที่เป็นผู้แทนของผู้จัดการชุมนุมซึ่งต้องอยู่ร่วมการชุมนุมตลอดระยะเวลาการชุมนุม

- วัตถุประสงค์และหัวข้อเรื่อง (Subject-matter) ของการชุมนุม
- วันที่ สถานที่ เวลาเริ่มต้น และระยะเวลาในการชุมนุม และ
- จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยประมาณ

สำหรับสถานที่ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมนั้น ให้ยื่นผ่านเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่รับผิดชอบสถานที่จัดการชุมนุม (มาตรา 8 (4)) และต้องจัดให้มีการออกไปรับให้แก่ผู้แจ้งด้วย (มาตรา 8 (5))

เมื่อผู้บัญชาการตำรวจพิจารณาหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมแล้วอาจมีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมนั้นได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าการห้ามจัดการชุมนุมนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น (มาตรา 9 (1)) ทั้งนี้ คำสั่งห้ามจัดการชุมนุม (Notice of Prohibition) ต้องทำเป็นหนังสือพร้อมระบุเหตุผลที่ชัดเจน แล้วส่งไปยังผู้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมหรือผู้ที่ถูกระบุชื่อในหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้แทนผู้จัดการชุมนุม หรือจะประกาศคำสั่งห้ามดังกล่าวไว้ ณ สถานที่ที่ผู้บัญชาการตำรวจเห็นสมควร (มาตรา 9 (2)) แต่ถ้ามีการยื่น

⁷⁰ หมายรวมถึงคลับ (Club) บริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม หรือคณะบุคคลด้วย (มาตรา 2)

หนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมก่อนการชุมนุมแต่ช้ากว่าที่กำหนดตามมาตรา 8 และผู้บัญชาการตำรวจยอมรับหนังสือแจ้งนั้นไว้ ผู้บัญชาการตำรวจจะสั่งห้ามจัดการชุมนุมนั้นมิได้ (มาตรา 9 (3))

อย่างไรก็ดี ก่อนมีคำสั่งห้ามจัดการชุมนุม ผู้บัญชาการตำรวจต้องพิจารณาก่อนว่าการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมจะทำให้การชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นหรือไม่ หากเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บัญชาการตำรวจจะสั่งห้ามจัดการชุมนุมนั้นมิได้ (มาตรา 9 (4)) แต่ให้กำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมแทน (มาตรา 11 (2)) โดยมีหนังสือแจ้งเงื่อนไขดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลในการกำหนดเงื่อนไขนั้นไปยังผู้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมหรือผู้ที่ถูกระบุชื่อในหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวว่าเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้แทนผู้จัดการชุมนุม (มาตรา 11 (3)) และผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกเงื่อนไขในการชุมนุมโดยดำเนินการเช่นเดียวกัน (มาตรา 11 (4))

อนึ่ง มาตรา 10 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive) ที่จะประกาศกำหนด “พื้นที่สาธารณะเพื่อการชุมนุม” (Designated public area) เพื่อเป็นสถานที่ในการจัดการชุมนุมทั่วไปก็ได้ และถ้ามีการแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมในพื้นที่ดังกล่าว และผู้บัญชาการตำรวจเห็นว่าควรกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม จะกำหนดได้เฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับช่วงเวลาในการชุมนุมเท่านั้น (มาตรา 11 (2))

2.2.3 การดำเนินการชุมนุม

ในการชุมนุมนั้น ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมตลอดระยะเวลาการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องไม่กระทำการอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ ส่วนการใช้เครื่องขยายเสียงนั้น ผู้จัดการชุมนุมต้องควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงให้อยู่ในระดับที่สมควร หากมีการใช้เครื่องขยายเสียงในระดับที่ดังเกินกว่าวิญญูชน (Reasonable person) จะทนรับได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งระงับการใช้เครื่องขยายเสียงตลอดระยะเวลาการชุมนุมได้ (มาตรา 11 (1))

นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการชุมนุม รวมทั้งต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปตามเงื่อนไขโดยเคร่งครัด (มาตรา 11 (5))

หากเป็นการชุมนุมในที่ส่วนบุคคล เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ชุมนุม และผู้จัดหรือช่วยจัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและการป้องกันอัคคีภัยอย่างเคร่งครัดด้วย (มาตรา 12)

2.2.4 การจัดการเดินขบวน

“การเดินขบวน” (Public procession: 公眾遊行) เป็นการรวมตัวกันของประชาชนแบบหนึ่ง หมายถึง การเดินเข้าไปใน ไปยัง หรือไปจากที่สาธารณะ (มาตรา 2) โดยมาตรา 13 วางหลักในการเดินขบวนไว้ว่า

- ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการเดินขบวนต้องแจ้งความประสงค์ที่จะเดินขบวนต่อผู้บัญชาการตำรวจ
- ผู้บัญชาการตำรวจต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบว่าไม่ปฏิเสธการเดินขบวนนั้น
- การเดินขบวนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

อย่างไรก็ดี การเดินขบวนที่มีได้เดินบนถนนสาธารณะ (Public highway or thoroughfare) หรือในสวนสาธารณะ หรือการเดินขบวนที่มีผู้เข้าร่วมน้อยกว่า 30 คน และการเดินขบวนที่มีลักษณะตามที่ผู้บัญชาการตำรวจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักข้างต้น (มาตรา 13 (2))

ในการแจ้งความประสงค์ที่จะเดินขบวนนั้น ผู้ประสงค์จะเดินขบวนต้องยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมต่อผู้บัญชาการตำรวจด้วยตนเอง (in person) ก่อน หรือจะมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นแทนตนก็ได้ (มาตรา 13A (4)) โดยถ้าเป็นการเดินขบวนแห่งในพิธีศพโดยมีศพอยู่ในขบวนจริง ต้องยื่นก่อนการเดินขบวนไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง แต่ถ้าเป็นการเดินขบวนอื่น ต้องยื่นภายใน 11 นาฬิกา ของวันก่อนวันที่จะเดินขบวนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยหากวันสุดท้ายที่จะยื่นหนังสือดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการ จะต้องยื่นภายใน 11 นาฬิกา ของวันทำการวันถัดไป (มาตรา 13A (1)) แต่ถ้ามีเหตุผลอันเชื่อได้ว่าผู้ประสงค์จะจัดการเดินขบวนไม่สามารถยื่นหนังสือดังกล่าวได้ทัน ผู้บัญชาการตำรวจอาจรับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนที่ยื่นช้ากว่าที่กำหนดก็ได้ (มาตรา 13A (2)) แต่ถ้าผู้บัญชาการตำรวจไม่ยอมรับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนที่ยื่นช้ากว่าที่กำหนด ผู้บัญชาการตำรวจต้องมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับพร้อมเหตุผลไปยังผู้ประสงค์จะจัดการเดินขบวนโดยเร็ว (มาตรา 13A (3))

สำหรับหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมนั้นต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 13A (4))

- ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้จัดการเดินขบวน หรือสมาคม (Society) หรือองค์กรสนับสนุนหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเดินขบวนนั้น และของบุคคลที่เป็นผู้แทนของผู้จัดการเดินขบวน ซึ่งต้องอยู่ร่วมการเดินขบวนตลอดระยะเวลาการเดินขบวน
- วัตถุประสงค์และหัวเรื่อง (Subject-matter) ของการเดินขบวน
- วันที่ เส้นทางเดินขบวน เวลาเริ่มต้น และระยะเวลาในการเดินขบวน

- วันที่ สถานที่ เวลาเริ่มต้น และระยะเวลาในการชุมนุมที่เกี่ยวกับการเดินขบวนนั้น และ
- จำนวนผู้เข้าร่วมการเดินขบวนโดยประมาณ

สำหรับสถานที่ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนนั้น ให้ยื่นผ่านเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่รับผิดชอบสถานที่จัดการเดินขบวน (มาตรา 13A (4)) และต้องจัดให้มีการออกไปรับให้แก่ผู้แจ้งด้วย (มาตรา 13A (5))

เมื่อผู้บัญชาการตำรวจพิจารณาหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนแล้วอาจปฏิเสธการเดินขบวนนั้นได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าการปฏิเสธการเดินขบวนนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น (มาตรา 14 (1)) ทั้งนี้ คำปฏิเสธการเดินขบวน (Notice of Objection) ต้องทำเป็นหนังสือพร้อมระบุเหตุผลที่ชัดเจน แล้วส่งไปยังผู้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนหรือผู้ที่ถูกระบุชื่อในหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวว่าเป็นผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้แทนผู้จัดการเดินขบวน หรือจะประกาศ คำปฏิเสธดังกล่าวไว้ ณ สถานที่ที่ผู้บัญชาการตำรวจเห็นสมควร (มาตรา 14 (2)) แต่ถ้ามียกยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนก่อนการเดินขบวนแต่ช้ากว่าที่กำหนด และผู้บัญชาการตำรวจยอมรับหนังสือแจ้งนั้นไว้ ผู้บัญชาการตำรวจจะปฏิเสธการเดินขบวนนั้นมิได้ (มาตรา 14 (3))

ในกรณีผู้บัญชาการตำรวจไม่ปฏิเสธการเดินขบวนนั้น ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนหรือผู้ที่ถูกระบุชื่อในหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวว่าเป็นผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้แทนผู้จัดการเดินขบวนเพื่อทราบ (มาตรา 14 (4))

หากผู้บัญชาการตำรวจไม่มีหนังสือแจ้งว่าปฏิเสธหรือไม่ปฏิเสธ รวมทั้งไม่มีการประกาศว่าไม่ปฏิเสธการเดินขบวน ให้ถือว่าผู้บัญชาการตำรวจไม่ปฏิเสธการเดินขบวนนั้น (มาตรา 14 (4))

อย่างไรก็ดี ก่อนมีคำปฏิเสธการเดินขบวน ผู้บัญชาการตำรวจต้องพิจารณาก่อนว่าการกำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนจะทำให้การเดินขบวนที่จะจัดขึ้นนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นหรือไม่ หากเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขการเดินขบวนจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บัญชาการตำรวจจะปฏิเสธการเดินขบวนนั้นมิได้ (มาตรา 14 (5)) แต่ให้กำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนแทน โดยมีหนังสือแจ้งเงื่อนไขดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลในการกำหนดเงื่อนไขนั้นไปยังผู้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการเดินขบวนหรือผู้ที่ถูกระบุชื่อในหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวว่าเป็นผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้แทนผู้จัดการเดินขบวน (มาตรา 15 (2)) และผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกเงื่อนไขในการเดินขบวนโดยดำเนินการเช่นเดียวกัน (มาตรา 15 (3))

อนึ่ง มาตรา 10 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive) ที่จะประกาศกำหนด “พื้นที่สาธารณะเพื่อการชุมนุม” (Designated public area) เพื่อเป็นสถานที่ในการ

จัดการชุมนุมทั่วไปก็ได้ และถ้ามีการแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมในพื้นที่ดังกล่าว และผู้บัญชาการตำรวจเห็นว่าควรกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุม จะกำหนดได้เฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับช่วงเวลาในการชุมนุมเท่านั้น (มาตรา 11 (2))

2.2.5 การเดินขบวน

ในการเดินขบวนนั้น ผู้จัดการเดินขบวนหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการเดินขบวน ต้องอยู่ร่วมการเดินขบวนตลอดระยะเวลาการเดินขบวน และผู้เข้าร่วมการเดินขบวนต้องไม่กระทำการอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ ส่วนการใช้เครื่องขยายเสียงนั้น ผู้จัดการเดินขบวนต้องควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงให้อยู่ในระดับที่สมควร หากมีการใช้เครื่องขยายเสียงในระดับที่ดังเกินกว่าวิญญูชนจะทนรับได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งระงับการใช้เครื่องขยายเสียงตลอดระยะเวลาการเดินขบวน (มาตรา 15 (1))

นอกจากนี้ ผู้จัดการเดินขบวนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเดินขบวน รวมทั้งต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้การเดินขบวนเป็นไปตามเงื่อนไขโดยเคร่งครัด (มาตรา 15 (4))

2.2.6 การอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมหรือปฏิเสธการเดินขบวน หรือการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม หรือการเดินขบวน

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจมีคำสั่งห้ามชุมนุมหรือปฏิเสธการเดินขบวน หรือการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมหรือการเดินขบวน ผู้ซึ่งมีชื่อในหนังสือแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนหรือผู้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธการเดินขบวนหรือเงื่อนไขการชุมนุมหรือการเดินขบวน อาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อ “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” (Appeal Board: 上訴委員會) (มาตรา 16)

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive: 香港行政長官) เป็นผู้แต่งตั้งจากอดีตผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อดีตผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อดีตผู้พิพากษาศาลแขวง หรืออดีต Magistrate ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่มาไม่น้อยกว่าสิบปี และกรรมการอื่นอีกจำนวน 15 คน ซึ่งผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นผู้แต่งตั้งตามที่เห็นสมควร โดยกรรมการอื่นนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการ และให้ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแต่งตั้งกรรมการสองคนในจำนวน 15 คนนี้เป็นรองประธานกรรมการ (มาตรา 43 (1)-(3)) และต้องประกาศการแต่งตั้งในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 43 (5)) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสองปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ (มาตรา 43 (4)) และพ้นจากตำแหน่งเมื่อตายหรือลาออก (มาตรา 43 (6))

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะปฏิบัติหน้าที่โดยหมุนเวียนกันไปคราวละ 5 คน โดยในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ละเรื่องคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะประกอบด้วยประธานในที่ประชุมคนหนึ่ง (ซึ่งได้แก่ประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการคนหนึ่ง) และกรรมการอื่นอีก 3 คน ซึ่งประธานกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยหมุนเวียนกันไป (Selected in rotation) โดยเรียงตามลำดับของชื่อสกุลของกรรมการแต่ละคน (มาตรา 44 (1)) การพิจารณาให้รับฟังพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควรไม่ว่าพยานหลักฐานนั้นจะเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังในศาลได้หรือไม่ (มาตรา 44 (3)) ในการลงมติให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงชี้ขาด (มาตรา 44 (2)) ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจยก ยืน กลับ หรือแก้ไขคำสั่งห้าม คำสั่งปฏิเสธ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 44 (4))

2.2.7 อำนาจของเจ้าหน้าที่

นอกจากการห้ามชุมนุมหรือปฏิเสธการเดินขบวน หรือการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมหรือการเดินขบวนแล้ว Public Order Ordinance ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมดูแลการชุมนุม การเดินขบวน และการรวมตัวกันของประชาชนไว้ดังนี้

(1) ผู้บัญชาการตำรวจ มีอำนาจควบคุมดูแลการรวมตัวกันของประชาชนทุกเรื่อง และมีอำนาจกำหนดเส้นทางและเวลาในการเดินขบวนตามที่เห็นว่าสมควรและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีอำนาจควบคุมดูแลการใช้เครื่องขยายเสียง การถ่ายทอด (Broadcast) การเล่นซ้ำ (Relay) หรือการทำซ้ำ (Reproduce) โดยประการอื่นใดเกี่ยวกับการแสดงดนตรี การอภิปราย หรือการใช้เสียงอื่นในที่สาธารณะหรือในที่อื่นที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในที่สาธารณะได้ยินเสียงดนตรี เสียงการอภิปราย หรือเสียงอื่นนั้น (มาตรา 6)

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป มีอำนาจป้องกันการจัด ระเบียบ หรือสลาย (Disperse)

- การชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งจัดขึ้นโดยไม่ได้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจ หรือผู้บัญชาการตำรวจมีคำสั่งห้าม หรือที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้บัญชาการตำรวจกำหนดตามกฎหมายนี้

- การเดินขบวนที่จัดขึ้นโดยไม่ได้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจ หรือผู้บัญชาการตำรวจมีคำสั่งปฏิเสธการเดินขบวน หรือที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้บัญชาการตำรวจกำหนด (มาตรา 17 (1))

(3) เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสารวัตร (Inspector) ขึ้นไป มีอำนาจป้องกันการจัด ระเบียบ สลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ เส้นทางที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันของประชาชน นอกเหนือจากการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา ไม่ว่าเป็นการรวมตัวกันของประชาชนที่ต้องปฏิบัติ

ตามกฎหมายนี้หรือไม่ ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการรวมตัวกันของประชาชนนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (Breach of the peace) (มาตรา 17 (2))

ในการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเหมาะสมหรือจำเป็น อาจใช้กำลังได้เท่าที่จำเป็น (Reasonably necessary) เพื่อป้องกันการจู่โจม ระวัง หรือสลายการชุมนุม การเดินขบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนนั้น รวมทั้งมีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ซึ่งเป็นสถานที่ชุมนุม การเดินขบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนนั้น (มาตรา 17 (3) และ (6))⁷¹

ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้อาจจัดขึ้น ณ ที่สาธารณะแห่งใด เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสารวัตรขึ้นไปมีอำนาจห้ามมิให้ประชาชนเข้าไปในที่สาธารณะนั้น รวมทั้งที่สาธารณะอื่นที่อยู่ติดกัน เพื่อมิให้มีการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น (มาตรา 17 (4)) โดยการปิดประกาศ ทำเครื่องหมาย กั้นรั้วให้ทราบด้วยวาจา หรือโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร (มาตรา 17 (5))

2.2.8 อำนาจของผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษ

นอกจากจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว Public Order Ordinance ยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารในการควบคุมดูแลการรวมตัวกันของประชาชนหลายประการ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจห้ามการรวมตัวกันของประชาชน

มาตรา 17E (1)⁷² แห่งกฎหมาย Public Order Ordinance ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงในฐานะนายกรัฐมนตรี (Chief Executive in Council) ในการห้ามการรวมตัวกันของประชาชนในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือน หากเห็นว่ามีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นภายในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงและอาจก่อให้เกิด

⁷¹ บทบัญญัตินี้มีเพื่อรองรับการควบคุมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนทั้งในที่ส่วนบุคคลและที่สาธารณะ

⁷² Section 17E

(1) The Chief Executive in Council may, if he is satisfied that, by reason of particular circumstances existing in Hong Kong or in any part thereof, it is necessary for the prevention of serious public disorder to prohibit the holding of public gatherings in Hong Kong or any part thereof, prohibit the holding in Hong Kong or any part thereof of all public gatherings, or of any class of public gatherings, for such period not exceeding 3 months as may be specified.

ความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงขึ้นในฮ่องกง และการห้ามการรวมตัวกันของประชาชนสามารถป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นได้⁷³

มีข้อสังเกตว่าการห้ามการรวมตัวกันของประชาชนมาตรา 17E (1) นี้มีขอบเขตกว้างขวางมากโดยรวมทั้งการห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะ การเดินขบวน ฯลฯ ด้วย และมีการเพิ่มมาตรานี้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 1997 อันเป็นวันที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าใช้อำนาจอธิปไตยเหนือฮ่องกง แต่หากพิจารณามาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่อนุญาตให้จำกัด "สิทธิในการชุมนุม" เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) ได้ จะเห็นได้ว่ากรอบการใช้อำนาจตามมาตรา 17E (1) สอดคล้องกับมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสอดคล้องกับมาตรา 17 ของ Hong Kong Bill of Rights Ordinance ที่ล้าความมาจากมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย และจากการตรวจสอบยังไม่พบคำพิพากษาศาลฮ่องกงเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมาตรานี้

(2) อำนาจกำหนดพื้นที่ควบคุม (Closed areas)

หากผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่ควบคุม และอาจมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการตำรวจหรือบุคคลอื่นดำเนินการปิดกั้นพื้นที่ควบคุมได้ (มาตรา 36) ถ้าพื้นที่ควบคุมนั้นรวมถึงพื้นที่ในเขตทหารหรือสถานที่ราชการ ให้ผู้บัญชาการหน่วยทหารหรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้อนุญาตการผ่านเข้าออกพื้นที่นั้น แต่ถ้าเป็นพื้นที่อื่น ให้ผู้บัญชาการตำรวจหรือผู้ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจมอบหมายเป็นผู้อนุญาตการผ่านเข้าออกพื้นที่นั้น ทั้งนี้ การอนุญาตให้ผ่านเข้าออกพื้นที่ควบคุมนั้นจะกำหนดโดยมีเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ (มาตรา 37)

ในพื้นที่ควบคุมนี้ ทหาร ตำรวจหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลพื้นที่ควบคุมมีอำนาจจับผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดหรือผู้กระทำความผิดในพื้นที่ควบคุม รวมทั้งผู้ต้องสงสัยว่าพยายามเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาต และสามารถใช้กำลังได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจับนั้น (มาตรา 39 (1)) และเมื่อจับได้แล้ว ให้ส่งผู้ถูกจับไปอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเร็วที่สุด (มาตรา 39 (2)) ในการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่ชั้นสารวัตรขึ้นไปจะพาผู้นั้นออกไปจากเขต

⁷³ การใช้อำนาจนี้ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงต้องหารือคณะรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงในฐานะนายกรัฐมนตรี (Chief Executive in Council) มิได้ให้อำนาจในฐานะผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษคนเดียว (Chief Executive)

ควบคุมทันที หรืออาจควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรเพื่อพาออกไปจากเขตควบคุม (มาตรา 39 (3)) ก็ได้

2.2.9 กรอบในการใช้อำนาจ

โดยที่การใช้อำนาจควบคุมการรวมตัวกันของประชาชนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจที่ชัดเจนได้ Public Order Ordinance จึงได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ แต่ได้กำหนดกรอบการใช้อำนาจไว้กว้าง ๆ ว่าต้องใช้กำลังเพื่อยุติการกระทำที่จำเป็น (Necessary use of force) เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดหรือเพื่อยุติการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ เพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ หรือเพื่อจัดการกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้เท่านั้น (มาตรา 45 และมาตรา 46)

2.2.10 อุปกรณ์ที่ใช้ในการชุมนุม

ในการชุมนุมนั้นปกติจะมีการใช้ธง ป้าย (Banner) สัญลักษณ์ และยานพาหนะ เป็นอุปกรณ์ประกอบเสมอ ซึ่งมาตรา 3 แห่ง Hong Kong Public Order Ordinance ให้อำนาจแก่ตำรวจชั้นสารวัตร (Inspector) ขึ้นไปมีอำนาจห้ามมิให้แสดงธง ป้าย หรือสัญลักษณ์ในการรวมตัวกันของประชาชนได้ รวมทั้งมีอำนาจห้ามเจ้าของ ผู้เช่า ผู้ครอบครอง หรือผู้มีอำนาจดูแลรักษาเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ตลอดจนเจ้าของหรือผู้มีอำนาจดูแลรักษายานพาหนะ รถราง รถไฟ หรือเรือ มิให้แสดงธง ป้าย หรือสัญลักษณ์บนหรือในเคหสถาน สถานที่ ยานพาหนะ รถราง รถไฟ หรือเรือนั้นได้ ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการแสดงธง ป้าย หรือสัญลักษณ์นั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และถ้าได้มีคำสั่งห้ามเช่นนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจยึดหรือกักธง ป้าย หรือสัญลักษณ์นั้นได้ และมีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ และหยุดและขึ้นหรือลงยานพาหนะ รถราง รถไฟ หรือเรือเพื่อประโยชน์ในการยึดหรือกักดังกล่าวได้

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับ 5,000 HK\$

2.2.11 ความผิดและโทษ

(1) ผู้ใดจงใจฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมที่จัดขึ้นตามกฎหมายนี้ตามที่กล่าวถึงใน 2.2.7 หรือเป็นผู้มีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวนแต่ไม่อยู่ร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนตลอดระยะเวลาดังกล่าวหรือประกาศหรือเชิญชวนไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ เพื่อชักชวนประชาชนให้เข้าร่วมการชุมนุมหรือ

เงินชบวนที่จัดขึ้นโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุก 12 เดือน และปรับ 10,000 HK\$ (มาตรา 17A (1))

(2) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระหว่างการชุมนุมหรือเงินชบวน ต้องระวางโทษจำคุก 12 เดือน และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 17A (1A))

(3) ในกรณีที่การชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนจัดขึ้นโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ และมีบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปเข้าร่วมการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนดังกล่าว และผู้เข้าร่วมการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนนั้นจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดระเบียบการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนตามกฎหมายนี้ ให้ถือว่าการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนนั้น เป็นการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนที่ไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ (Unauthorised assembly) (มาตรา 17A (2))

(4) ถ้ามีการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนที่ไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้น ผู้ซึ่งรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแต่เข้าร่วมการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนนั้น และผู้จัดการชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชน ตลอดจนผู้สนับสนุนให้มีการจัดชุมนุม การเงินชบวน หรือการรวมตัวกันของประชาชนดังกล่าว อาจถูกดำเนินคดีอาญาความผิดร้ายแรงและต้องระวางโทษจำคุกห้าปี หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาไม่ร้ายแรงต้องระวางโทษจำคุกสามปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 17A (3))

(5) ผู้ใดก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อขัดขวางการประกอบธุรกิจ หรือยุยงให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุก 12 เดือน และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 17B)

(6) ผู้ใดพกพาอาวุธในระหว่างเข้าร่วมการชุมนุมหรือเงินชบวนโดยไม่มีอำนาจหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกสองปี และปรับ 5,000 HK\$ และให้ศาลพิพากษาริบอาวุธนั้นเสีย (มาตรา 17C)

(7) ผู้ใดสนับสนุน แนะนำ หรือจัดการรวมตัวกันของประชาชนโดยฝ่าฝืนคำสั่งห้ามของผู้ว่าราชการพิเศษฮ่องกง หรือผู้เข้าร่วมหรือยุยงให้ผู้อื่นเข้าร่วมจัดการรวมตัวกันของประชาชนดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกสามปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 17E (2))

(8) ถ้าบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปมารวมกันและกระทำการในลักษณะที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือที่เป็นการคุกคาม ดูหมิ่น หรือก่อวินาศกรรมผู้อื่นให้เกิดความกลัว⁷⁴ ว่าบุคคลเหล่านั้นร่วมกันกระทำการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย (Breach of the peace) ไม่ว่าการรวมเข้ากันนั้นจะเกิดขึ้นจาก

⁷⁴ ยังไม่ได้กระทำการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย แต่ลักษณะการกระทำก่อให้เกิดความน่าสงสัยว่าอาจทำปกรณ นิลประพันธ์

การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถือเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful assembly) ผู้กระทำอาจถูกดำเนินคดีอาญาความผิดร้ายแรงและต้องระวางโทษจำคุกห้าปี หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาไม่ร้ายแรงต้องระวางโทษจำคุกสามปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 18) แต่ถ้าผู้เข้าร่วมในการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้**ลงมือ**กระทำการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย ให้ถือว่าชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นการก่อการจลาจล (riot) และผู้ร่วมการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นผู้ร่วมก่อการจลาจล อาจถูกดำเนินคดีอาญาความผิดร้ายแรงและต้องระวางโทษจำคุกสิบปี หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาไม่ร้ายแรงต้องระวางโทษจำคุกห้าปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 19) ถ้าการจลาจลนั้นทำให้ยานยนต์ รถราง เครื่องบิน เรือ อาคาร รางรถไฟ เครื่องจักร หรือโครงสร้างใด ๆ โคนล้มหรือถูกทำลาย (pull down or destroyed) ผู้ร่วมการจลาจลอาจถูกดำเนินคดีอาญาความผิดร้ายแรงและต้องระวางโทษจำคุกสิบปี หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาไม่ร้ายแรงต้องระวางโทษจำคุกห้าปี (มาตรา 20) แต่ถ้าทำให้สิ่งของที่กล่าวข้างต้นเสียหาย (damaged) ผู้ร่วมการจลาจลอาจถูกดำเนินคดีอาญาความผิดร้ายแรงและต้องระวางโทษจำคุกสิบปี หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาไม่ร้ายแรงต้องระวางโทษจำคุกห้าปี (มาตรา 21) ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ใดจะถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบในความผิดฐานอื่นด้วยหรือไม่

(9) ถ้าผู้ร่วมการจลาจลใช้กำลังโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อขัดขวางหรือพยายามขัดขวางการบรรทุกหรือการเคลื่อนที่ของยานยนต์ รถราง เครื่องบิน รถไฟ หรือเรือใด ๆ หรือใช้กำลังโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อขึ้นหรือลง (Board) ยานยนต์ รถราง เครื่องบิน รถไฟ หรือเรือใด ๆ ต้องระวางโทษจำคุกสามปี และปรับ 5,000 HK\$ ไม่ว่าผู้ใดจะถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบในความผิดฐานอื่นด้วยหรือไม่ (มาตรา 22)

(10) ผู้ใดใช้กำลังบุกเข้าไปในเคหสถานใด ๆ ไม่ว่าจะมีสิทธิตามปกติที่จะเข้าไปหรือไม่⁷⁵ และไม่ว่าจะมีการใช้กำลังบังคับผู้อื่นหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกสองปี และปรับ 5,000 HK\$ เว้นแต่ผู้ใดใช้กำลังบุกเข้าไปในเคหสถานของตนหรือที่ตนหนีบวาระของตนเป็นผู้ครอบครอง (มาตรา 23)

(11) ผู้ใดเข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเคหสถานที่มีผู้อื่นมีสิทธิครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย ต้องระวางโทษจำคุกสองปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 24)

(12) ผู้ใดเข้าร่วมการต่อสู้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful fight) ในสถานที่สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุก 12 เดือน และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 25)

(13) ผู้ใดกล่าวหรือแสดงพฤติกรรมที่ตนรู้หรือควรรู้ว่าอาจเป็นการยุยงหรือชักจูงให้บุคคลอื่นฆ่าหรือทำร้ายบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด หรือทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งทรัพย์สิน

⁷⁵ เช่น สิทธิที่จะเข้าไปในสถานที่สาธารณะของประชาชนทุกคน หรือเป็นผู้มีสิทธิใช้เคหสถานนั้นในฐานะต่าง ๆ เช่น ผู้เช่า ลูกจ้าง เป็นต้น

ใด หรือใช้กำลังแย่งชิงการครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจากบุคคลอื่นเป็นการชั่วคราวหรือถาวร อาจถูกดำเนินคดีอาญาความผิดร้ายแรงและต้องระวางโทษจำคุกห้าปี หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาไม่ร้ายแรงต้องระวางโทษจำคุกสองปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 26)

(14) ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกสองปี และปรับ 5,000 HK\$ (มาตรา 38)

ส่วนที่ 3

กฎหมายของประเทศที่มีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีได้เป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่ได้มีการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้บังคับ จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสิงคโปร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁷⁶ ปรากฏว่ามาตรา 14 (1) (b) ของรัฐธรรมนูญ รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of speech) และมาตรา 14 (2) (b) ให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายจำกัดสิทธิในการชุมนุมของบุคคลได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อย

เดิมรัฐสภาได้ตรากฎหมาย Public Order (Preservation) Act 1958 ขึ้นเพื่อควบคุมการชุมนุมตามแนวทางของอังกฤษ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบด้านความมั่นคงออกประกาศ (Proclamation) ว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่อยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งเมื่อได้มีการออกประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจ (Commissioner of Police) หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามประกาศดังกล่าวก็จะมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว กฎหมายนี้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยตลอด โดยการแก้ไขปรับปรุงแต่ละครั้งนั้นได้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ตามประกาศภาวะที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้อาวุธร้ายแรง (lethal weapons) ในการจัดการ และมีการกำหนดโทษผู้กระทำความผิดภายในเขตดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

⁷⁶ สรุปรจากเอกสารแนบบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ., หน้า 60-69
ปกรณ์ นิลประพันธ์

แม้กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ที่ประกาศว่าอยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยไว้อย่างกว้างขวางแล้ว แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีการชุมนุมสาธารณะหลายครั้งเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลสิงคโปร์แก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลสิงคโปร์จึงเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการชุมนุมและการเดินขบวนฉบับใหม่ต่อรัฐสภา และปัจจุบัน Public Order Act 2009 มีผลใช้บังคับแล้ว

ทั้งนี้ Public Order Act 2009 มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อควบคุมการชุมนุม (assembly) และการเดินขบวน (processions) ในที่สาธารณะ
- (2) เพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมสำคัญ (special event) ในประเทศสิงคโปร์ เช่น การประชุมนานาชาติ การจัดงานทั่วไป หรือการจัดการแสดง โดยการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณพื้นที่จัดงานสำคัญและคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลที่เข้าร่วมงานสำคัญนั้น
- (3) เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนกฎหมายอื่น ๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่สาธารณะทั่วไป

ในการนี้ Public Order Act 2009 วางหลักในการควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบโดยแตกต่างจากหลักการของ Public Order (Preservation) Act 1958 โดยกำหนดให้การชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายทุกกรณี ในกรณีที่มีการชุมนุมหรือเดินขบวนในสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้บัญชาการตำรวจตาม Police Force Act หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจจะมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้ทันที

นอกจากนี้มาตรา 2 ของ Public Order Act ได้ปรับปรุงนิยามคำว่าชุมนุม การเดินขบวน และพื้นที่สาธารณะใหม่ ไว้อย่างกว้างขวางโดย “การชุมนุม” (Assembly)⁷⁷ หมายถึง การรวมกลุ่ม (gathering) หรือการพบปะ (meeting) ของบุคคล ไม่ว่าจะกี่จำนวนเท่าใด และไม่ต้องคำนึงว่าจะมี

⁷⁷ 2 – (1) In this Act, Unless the context otherwise requires 3 Etc.

“assembly” means a gathering or meeting (whether or not comprising any lecture, talk, address, debate or discussion) of persons the purpose (or one of the purposes) of which is –

- (a) to demonstrate support for or opposition to the views or actions of any person, group of persons or any government;
- (b) to publicise a cause or campaign; or
- (c) to mark or commemorate any event,

and includes a demonstration by a person alone for any such purpose referred to in paragraph (a), (b) or (c); Etc.

การพูด การบรรยาย การอภิปรายในการรวมกลุ่มหรือการพบปะนั้นหรือไม่ หากว่าการรวมกลุ่มหรือการพบปะนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงการสนับสนุนหรือต่อต้านทัศนะหรือการกระทำของบุคคลกลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลใด ๆ ซึ่งรวมถึงรัฐบาลต่างประเทศ หรือเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์เรื่องใด ๆ หรือเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์ใด ๆ ดังนั้น การรวมกลุ่มหรือพบปะไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ๆ ถือเป็นการชุมนุมตาม Public Order Act 2009 ทั้งสิ้น และที่น่าสนใจคือ กฎหมายกำหนดว่าการชุมนุมหมายความว่ารวมถึงการอภิปรายโดยคน ๆ เดียวด้วย ขณะที่กฎหมายเก๋ากำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมขั้นต่ำไว้ว่าต้องมีผู้ชุมนุมอย่างน้อย 5 คน ส่วน “การชุมนุมในที่สาธารณะ” (Public assembly) มาตรา 2 ก็มีได้จำกัดเฉพาะการใช้ในที่สาธารณะ เป็นที่ชุมนุม แต่ให้หมายความว่ารวมถึงสถานที่ใด ๆ ที่ปกติเปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ด้วย จึงหมายความว่ารวมถึงการชุมนุมในที่เอกชนบางแห่งด้วย เช่น โรงแรม โรงภาพยนตร์ ศูนย์การค้า สนามกีฬา เป็นต้น สำหรับ “การเดินขบวน” (Procession) ก็หมายความว่ารวมถึงการเดินหรือการเดินแถวของบุคคลจากที่ชุมนุมเพื่อแสดงการสนับสนุนหรือต่อการทัศนะหรือการกระทำของบุคคลกลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล หรือเพื่อเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์เรื่อง หรือเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์ และการเดินขบวนของคน ๆ เดียว (a march by a person alone) ด้วย⁷⁸

1. เงื่อนไขและขั้นตอนในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ

ตามมาตรา 5 แห่ง Public Order Act 2009 วางหลักทั่วไปในการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะว่าต้องไม่จัดขึ้นในบริเวณที่เป็นเขตต้องห้ามตามคำสั่งของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งต้องแจ้งการชุมนุมหรือการเดินขบวนในที่สาธารณะต่อผู้บัญชาการตำรวจก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน และต้องได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องแจ้งความประสงค์ล่วงหน้าตามแบบและระยะเวลาที่ผู้บัญชาการตำรวจกำหนด แต่ผู้บัญชาการตำรวจอาจรับหนังสือแจ้งที่ยื่นภายหลังจากระยะเวลาที่กำหนดได้หากเห็นว่ามีเหตุผลจำเป็นที่ทำให้ผู้จัดไม่อาจแจ้งความประสงค์ล่วงหน้าตามระยะเวลาที่กำหนดได้ (มาตรา 6) โดยหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- สถานที่ วัน และเวลาที่จะจัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนพร้อมทั้งประมาณเวลาที่จะเลิกการชุมนุมหรือเดินขบวน

⁷⁸การที่ Public Order Act 2009 ขยายขอบเขตการใช้บังคับโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้เข้าร่วมนั้น ทำให้กฎหมายฉบับนี้ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางจากกลุ่มสิทธิมนุษยชนและกลุ่มการเมืองของสิงคโปร์ และของต่างประเทศ ว่าหลักการของกฎหมายฉบับนี้เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเกินสมควรและมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อปิดกั้นการแสดงออกทางการเมืองมากกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของประเทศ

- ในกรณีที่เป็นการเดินทาง จะต้องแจ้งถึงเส้นทางที่จะใช้เดินทางพร้อมทั้งจุดหยุดพักและประมาณเวลาหยุดอยู่ที่จุดดังกล่าว
- จำนวนคนที่คาดว่าจะเข้าร่วมการประชุมหรือการเดินทาง
- วัตถุประสงค์ของการประชุมหรือการเดินทาง
- ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้จัดการประชุมหรือการเดินทางหรือผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมการประชุมหรือเดินทาง
- ข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการประชุมหรือการเดินทางตามที่ผู้บัญชาการตำรวจกำหนด เมื่อได้รับการแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีการประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้ แต่การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะในกรณีตามมาตรา 7 (2) ดังต่อไปนี้ ผู้บัญชาการตำรวจจะอนุญาตมิได้
 - การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรืออาจทำให้ทรัพย์สินสาธารณะหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลเสียหาย
 - การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะอาจเป็นการรบกวน (nuisance) บุคคลอื่นใด
 - การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะอาจกีดขวางการจราจร
 - การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะอาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยแก่บุคคลใด (safety of person in jeopardy)
 - การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะอาจเป็นการกระทบกระเทือนความรู้สึกหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังหรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคม
 - การประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะอาจเป็นการยกย่องการกระทำหรือการเตรียมการก่อการร้ายหรือกระทำความผิดอาญาหรืออาจเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนกระทำการหรือเตรียมการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายหรือกระทำความผิดอาญา
- ในกรณีที่เห็นสมควรอนุญาตให้มีการประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะ ผู้บัญชาการตำรวจจะออกไปอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต โดยในการออกไปอนุญาตนั้น ผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจตามมาตรา 8 (3) ที่จะกำหนดเงื่อนไขการประชุมหรือการเดินทางในที่สาธารณะดังต่อไปนี้
 - จำนวนคนที่เข้าร่วมการประชุมหรือการเดินทาง
 - จำนวนและขนาดของป้ายต่าง ๆ ที่ใช้ในการประชุมหรือการเดินทาง
 - จำนวนของผู้รักษาความปลอดภัย (marshals and security officers) ที่ต้องจัดให้มีเพื่อการรักษาความสงบหรือความปลอดภัยตลอดเวลาที่ประชุมหรือเดินทาง
 - สถานที่ที่จะให้จัดการประชุมหรือการเดินทางหรือสถานที่ต้องห้าม

ในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวน มาตรา 8 แห่ง Public Order Act 2009 กำหนดหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตไว้ด้วยว่า ผู้ได้รับอนุญาตต้องอยู่ร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น หากตนไม่สามารถอยู่ได้ตลอดเวลาแล้ว ต้องมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้หนึ่งผู้ใดอยู่ร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นแทน อีกทั้งการชุมนุมนั้นต้องรักษาความสงบและความปลอดภัยต่อสาธารณะไว้ตลอดการชุมนุมหรือการเดินขบวนด้วย

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจไม่ออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือกำหนดเงื่อนไขพิเศษสำหรับการชุมนุมหรือเดินขบวน ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจ ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ รัฐมนตรีอาจยก ยืน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือขอให้ผู้บัญชาการตำรวจทบทวนคำสั่งได้ (มาตรา 11)

สำหรับการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตนั้น มาตรา 16 แห่ง Public Order Act 2009 กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน (organiser)⁷⁹ มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 SG\$ ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวน⁸⁰ มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 3,000 SG\$ นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษหนักขึ้นด้วย โดยผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งกระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นปรับไม่เกิน 10,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งกระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นเป็นปรับไม่เกิน 5,000 SG\$

2. พื้นที่การชุมนุมหรือการเดินขบวน

Public Order Act 2009 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง (order) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้เขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดภายในประเทศสิงคโปร์เป็นเขตต้องห้ามมิให้ชุมนุมหรือเดินขบวน (prohibited areas) และเขตเสรี (unrestricted areas)

⁷⁹ ตามมาตรา 3 แห่ง Public Order Act 2009 ผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือการเดินขบวน (organiser) หมายถึงผู้ซึ่งรับผิดชอบในการจัด เริ่ม หรือรวบรวมคนเพื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนและรวมถึงผู้ซึ่งให้ความช่วยเหลือหรือประชาสัมพันธ์เพื่อจัด เริ่ม หรือรวบรวมคนเพื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนและผู้ซึ่งได้รับรายได้จากการขายบัตรเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวน แต่ไม่รวมถึงกรณีบุคคลที่ประท้วง (demonstrate) ตามลำพังหรือเดินขบวนเพียงคนเดียว

⁸⁰ ตามมาตรา 3 แห่ง Public Order Act 2009 ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนหมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งได้ประท้วงหรือเดินขบวนเพียงคนเดียวด้วย

2.1 เขตต้องห้าม (Prohibited areas)

มาตรา 12 แห่ง Public Order Act 2009 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นเขตต้องห้ามมิให้ชุมนุมหรือเดินขบวนได้ หากเห็นว่าการห้ามนั้นจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามนี้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและรัฐมนตรีจะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวต่อรัฐสภาทันทีที่ประกาศด้วย คำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามนี้อาจห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนเฉพาะบางลักษณะก็ได้

เมื่อประกาศแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะมีผลเป็นการยกเลิกใบอนุญาตให้ชุมนุมหรือเดินขบวนภายในพื้นที่เขตต้องห้ามที่ได้ออกไปแล้วด้วย

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งกำหนดเขตต้องห้าม ถ้าเป็นผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และในกรณีที่ เป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนแล้วจะต้องรับโทษปรับไม่เกิน 5,000 SG\$ (มาตรา 15)

อนึ่ง Public Order Act 2009 มิได้กำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องกำหนดระยะเวลาใช้บังคับไว้ในคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามแต่อย่างใด แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ห้ามมิให้รัฐมนตรีกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับไว้ในคำสั่งด้วย คำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามจึงมีผลจนกว่าจะมีการยกเลิกตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งหรือจนกว่ารัฐมนตรีจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามนั้น

2.2 เขตเสรี (Unrestricted areas)

มาตรา 14 แห่ง Public Order Act 2009 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกคำสั่ง (Order) กำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตเสรี (unrestricted areas) สำหรับการชุมนุมหรือการเดินขบวนด้วยเช่นเดียวกัน โดยเมื่อคำสั่งได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลให้ประชาชนสามารถที่จะจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนภายในเขตเสรีได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าและได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจก่อน

คำสั่งกำหนดเขตเสรีจะแตกต่างกับคำสั่งกำหนดเขตต้องห้ามที่จะมีการกำหนดระยะเวลาที่มีผลของคำสั่งไว้อย่างชัดเจนด้วย (มาตรา 14 (2) (b)) นอกจากนั้น คำสั่งกำหนดเขตเสรีจะประกอบด้วยแผนที่และเงื่อนไขในการชุมนุมหรือการเดินขบวน ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 14 (3)) อันเป็นอัตราโทษเทียบเท่ากับกรณีผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนในเขตต้องห้ามตามมาตรา 15

3. การกำกับดูแลงานสำคัญ (Special event)

โดยที่วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของ Public Order Act 2009 ได้แก่ การกำหนดมาตรการรองรับกรณีที่มีการจัดงานสำคัญ (special event) ภายในสิงคโปร์ เนื่องจากสิงคโปร์ตั้งเป้าหมายให้เป็นศูนย์การประชุมนานาชาติ (Conference Hub) แห่งเอเชีย จึงต้องมีมาตรการรักษา

ความสงบเรียบร้อยเพื่อรองรับวิสัยทัศน์ดังกล่าวด้วย เนื่องจากการประชุม อาจมีทั้งผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านการประชุมมาชุมนุมหรือเดินขบวนอยู่เสมอ

สำหรับการกำหนดว่างานใดจะเป็นงานสำคัญตาม Public Order Act 2009 มาตรา 21 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายโดยพิจารณาจากลักษณะของงาน จำนวนและประเภทของผู้ร่วมงาน และข้อผูกพันของสิ่งโปรีในการจัดงาน

หากรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องประกาศให้งานดังกล่าวเป็นงานสำคัญเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบและคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมงานหรือบุคคลใด ๆ หรือเพื่อป้องกันมิให้งานสำคัญนั้นจะต้องล้มเลิกแล้ว รัฐมนตรีสามารถประกาศให้งานดังกล่าวเป็นงานสำคัญตาม Public Order Act 2009 ได้ ทั้งนี้ ประกาศกำหนดงานสำคัญของรัฐมนตรีนั้นต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดของงาน ระยะเวลาและสถานที่จัดงาน โดยรัฐมนตรีจะกำหนดระยะเวลาที่มีผลใช้บังคับของประกาศดังกล่าวได้ไม่เกิน 3 ปี นับจากวันที่มีประกาศ และภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มิมีประกาศ รัฐมนตรีจะต้องโฆษณาประกาศดังกล่าวให้ประชาชนทราบพร้อมทั้งลงประกาศราชกิจจานุเบกษา

เมื่อประกาศกำหนดงานสำคัญมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีนี้อำนาจตามมาตรา 22 ที่จะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดงานสำคัญ ดังต่อไปนี้

- กำหนดให้บุคคลที่จะเข้าไปภายในพื้นที่จัดงานสำคัญจะต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายตรวจค้นสิ่งของส่วนบุคคลเมื่อได้รับการร้องขอ
- กำหนดสิ่งของต้องห้ามที่มีให้นำเข้าไปภายในพื้นที่จัดงานสำคัญ
- กำหนดให้บุคคลที่เข้าไปในพื้นที่จัดงานสำคัญจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายที่เกี่ยวกับการเข้าไปและอยู่ภายในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว
- กำหนดเงื่อนไขอื่นใดเกี่ยวกับการเข้าไปในพื้นที่จัดงานพิเศษ
- พื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิเศษตาม มาตรา 24- 29 แห่ง Public Order Act 2009 อันได้แก่ อำนาจในการตรวจค้นสิ่งของส่วนบุคคล (มาตรา 24) อำนาจในการตรวจค้นตัวบุคคล (มาตรา 25) อำนาจในการยึดสิ่งของต้องห้าม (มาตรา 26) อำนาจในการจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยก่อนเข้าไปภายในงานสำคัญ (มาตรา 27) อำนาจในการสอบถามชื่อและเหตุผลของผู้ที่จะเข้าไปในงานสำคัญ (มาตรา 28) อำนาจในการปฏิเสธมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปภายในงาน (มาตรา 29)

นอกจากนี้ Public Order Act 2009 ยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้จำหน่ายบัตรเข้างานสำคัญมีหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะแจ้งให้ผู้เข้าร่วมงานสำคัญถึงประกาศกำหนดให้งานดังกล่าวเป็นงาน

สำคัญ และเงื่อนไขตามประกาศของผู้บัญชาการตำรวจ (มาตรา 23) อีกทั้งยังให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจในการสั่งผู้จัดงานสำคัญดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย (มาตรา 30)

- ให้เปลี่ยนแปลง ทำลาย หรือย้ายประตู รั้ว เวที หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จัดงานสำคัญ
 - ให้เปิดทาง บันได สะพาน ทางเข้า ทางออก หรือทางผ่านภายในพื้นที่จัดงานสำคัญ
 - ให้ขนย้ายยานพาหนะออกจากพื้นที่จัดงานสำคัญหรือกำหนดการเคลื่อนย้ายยานพาหนะภายในเขตพื้นที่จัดงานสำคัญ
 - ให้อนุญาต ยินยอม เปิดให้บริการ หรือกำหนดลำดับการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใด ๆ แก่ประชาชนภายในเขตพื้นที่จัดงานสำคัญ
 - ให้หยุดกิจกรรมใด ๆ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนภายในเขตพื้นที่จัดงานสำคัญ
- ในกรณีที่ผู้จัดงานสำคัญไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจดังกล่าวข้างต้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน และต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันในอัตราวันละ 1,000 SG\$ ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งนั้นด้วย

4. อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย

อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะเป็นไปตาม Part IV ของ Public Order Act 2009 ซึ่งมาตรา 34 บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้อำนาจตามส่วนนี้ภายในสถานที่สาธารณะทั้งหมดและสถานที่อื่นใดตามที่มีประกาศกำหนด ซึ่งรวมถึงเขตพื้นที่ต้องห้าม และพื้นที่จัดงานสำคัญ แต่ไม่ครอบคลุมการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ขอบด้วยกฎหมายในที่สาธารณะ อันได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจ หรือการชุมนุมหรือเดินขบวนภายในเขตเสรีตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ อำนาจทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยประกอบด้วย

4.1 อำนาจควบคุมดูแลพฤติกรรมของผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าบุคคลใดขัดขวางการประกอบธุรกิจหรือการค้าโดยกีดขวางทางเข้าออกสถานที่ หรือแสดงอาการข่มขู่หรือหยาดคายต่อผู้ที่เข้าออกสถานที่ หรือแสดงพฤติกรรมอันเป็นการก่อกวน หรือกระทำความผิดทางอาญาหรือมีพฤติกรรมที่สื่อว่าอาจมีการกระทำความผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ Sergeant ขึ้นไปสามารถสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ ได้ตามที่เหมาะสม (มาตรา 36 (1)) แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่ออกคำสั่งใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่จะชุมนุมโดยสงบเว้นแต่ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งรวมถึงสิทธิในการเข้าออกสถานที่และประกอบธุรกิจ

คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจข้างต้น หมายรวมถึงคำสั่งให้ออกจากสถานที่นั้นและ
ไม่ให้กลับมาภายในเวลาที่เหมาะสมซึ่งต้องไม่เกิน 24 ชั่วโมง และคำสั่งให้ย้ายจากสถานที่นั้นไปยัง
สถานที่อื่นใดที่อยู่ภายในระยะที่เหมาะสมภายใต้เส้นทางที่กำหนดและมีให้กลับมาภายในระยะเวลาที่
เหมาะสมซึ่งต้องไม่เกิน 24 ชั่วโมง

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000
SG\$ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับข้างต้นแล้ว มาตรา 37

4.2 อำนาจเกี่ยวกับภาพยนตร์ (film) และรูปภาพ (picture) การบังคับการตามกฎหมาย
(law enforcement)

ตามมาตรา 38 เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ Sergeant, CPIB officers⁸¹,
narcotics officers, intelligence officers หรือ immigration officers มีอำนาจเกี่ยวกับภาพยนตร์และ
รูปภาพของการบังคับการตามกฎหมายดังต่อไปนี้

- สั่ง (direct) ให้บุคคลซึ่งเชื่อว่าทำ (making) แสดง (exhibiting) หรือสื่อสาร
(communicating)⁸² ด้วยภาพยนตร์ (film) หรือถ่ายภาพ (photograph) เกี่ยวกับการบังคับการตาม
กฎหมายหยุดการทำ แสดง หรือสื่อสารทันที และสั่งให้ลบหรือทำลายฟิล์มหรือภาพหรือให้มอบให้แก่
เจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี
- ค้นบุคคลซึ่งเชื่อว่าครอบครองฟิล์มหรือภาพถ่ายเกี่ยวกับการบังคับการ
ตามกฎหมายโดยไม่ต้องมีหมาย
- เข้าไปและค้นสถานที่ใด ๆ ที่เชื่อว่าเป็นสถานที่เก็บฟิล์มหรือภาพถ่าย
เกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมายโดยใช้กำลังเท่าที่จำเป็นไม่ว่าจะเป็นเวลากลางวันหรือกลางคืน
- ยึดฟิล์มหรือภาพถ่าย สำเนา อุปกรณ์ (รวมถึงหูฟัง) ที่ใช้หรือกำลังจะใช้
ถ่ายภาพยนตร์หรือภาพถ่ายเกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมาย

⁸¹38.- “CPIB officer” has the same meaning as in the Prevention of Corruption Act (Cap. 241);

⁸²38.- “communicate” means to transmit by electronic means (whether over a path, or a
combination of paths, provided by a material substance or by wireless means or otherwise) a
film or picture, whether or not it is sent in response to a request, and includes –

(a) the broadcasting of the film or picture;

(b) the inclusion of the film or picture in a cable programme; and

(c) the making available of a film or picture on a network or otherwise in such a
way that the film or picture may be accessed by any person from a place and at a time chosen
by him, and “communicating” and “communication” shall be construed accordingly;

■ ควบคุมตัวบุคคลที่เชื่อว่าครอบครองฟิล์มหรือภาพถ่ายเกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมาย

การกำหนดอำนาจเกี่ยวกับภาพยนตร์ข้างต้นนั้นจำกัดเฉพาะกรณีการจัดทำ แสดง หรือสื่อสารภาพยนตร์หรือรูปภาพที่เกี่ยวกับกิจกรรมอันเป็นการบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 38 ได้หากเห็นว่าภาพยนตร์หรือรูปภาพนั้นอาจเป็นการขัดขวางการบังคับการตามกฎหมาย การสอบสวน หรือการสืบสวน หรืออาจเป็นอันตรายหรือส่งผลให้เกิดอันตรายต่อเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับการตามกฎหมาย การสอบสวน หรือการสืบสวน

4.3 อำนาจในการจับกุม

มาตรา 40 ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุมบุคคลที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ แล้วนำตัวไปยัง Magistrate's Court เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีหมาย

ภาค 2

หลักการควบคุมและยุติการชุมนุมสาธารณะ

ดังกล่าวก่อนหน้านี้แล้วว่าการชุมนุมสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เสมอ เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นการเข้ามารวมตัวกันของคนหมู่มาก ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง และในช่วงระยะเวลาอันพอสมควร ซึ่งแม้ผู้ชุมนุมจะมีเป้าประสงค์หลักในการมาชุมนุมเป็นอย่างเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนต่างมีความต้องการในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน มีอารมณ์ต่างกัน มีความสามารถในการอดทนต่อความกดดันต่างกัน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ล้วนแต่มีผลต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือพัฒนาไปสู่การกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นขึ้นได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความเสี่ยงดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ปัจจัยภายนอก” ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดีที่มักฉวยโอกาสดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองขึ้น หรือกรณีผู้ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะที่อาจออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้าม ก็อาจทำให้การปะทะกันในทางความคิดกลายเป็นการปะทะกันในทางกายภาพ จนทำให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของหลายประเทศจึงกำหนด “มาตรการบริหารความเสี่ยงร่วมกัน” ของผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งวัตถุประสงค์ ตลอดจนวัน เวลา และสถานที่ที่จะชุมนุมหรือเดินขบวนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบล่วงหน้า และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมก็ต้องไม่กระทำการที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดูแลการชุมนุมอย่างใกล้ชิด ไม่ปล่อยให้มีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น กรณีจึงกล่าวได้ว่าตามหลักสากลนั้นการบริหารความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการชุมนุมสาธารณะมิได้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่ผู้จัดให้มีการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้อง “ร่วมกัน” บริหารความเสี่ยงดังกล่าว

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในภาค 1 มาตรการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมตนเอง (Self control) ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม โดยการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และการกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องรับผิดชอบดูแลให้ผู้ร่วมชุมนุมปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวโดยเคร่งครัด อีกประการหนึ่งเป็นกับ การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (Government control) โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ดูแลความสงบเรียบร้อยของการชุมนุม และมีอำนาจออกคำสั่งบางประการให้ผู้จัดการชุมนุมปฏิบัติตามเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้อื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity) และหลักสัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ กฎหมายของบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ยังได้กำหนดเพิ่มเติมด้วยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจและอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุม ต้องแต่งเครื่องแบบแสดงตน และใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนเท่านั้น

อย่างไรก็ดี มีหลายกรณีที่การบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยจากการชุมนุมสาธารณะเกิดความล้มเหลวอันสืบเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การไม่ให้ความร่วมมือของผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุม การละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการชุมนุม หรือการกระทำของผู้ไม่ประสงค์ดี ทำให้การชุมนุมสาธารณะพัฒนาเป็นความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงมีความจำเป็นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้องดำเนินการเพื่อ “ยุติ” การชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น ซึ่งหลักการที่ถือความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของสังคมต้องมาก่อนนั้นเป็นหลักสากลเช่นกัน

ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายของนานาอารยประเทศล้วนแล้วแต่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมสาธารณะที่กลายเป็นการชุมนุมที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นทั้งสิ้น

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ากฎหมายของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาในภาค 1 นั้นเพียงแต่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมสาธารณะที่กลายเป็นการชุมนุมที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือขั้นตอนการใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุมดังกล่าวไว้โดยปล่อยให้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามสถานการณ์ที่มีข้อเท็จจริง บังคับแวดล้อม และเงื่อนไขแตกต่างกันไป แต่กรณีก็มีใช้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตามอำเภอใจ เนื่องจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักการปกครองโดยกฎหมายนั้นต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน และต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งตามหลักความจำเป็นและต้องได้สัดส่วนตามหลักสัดส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย ผู้เขียนพบว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวนั้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล และบางกรณี เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ของออสเตรเลีย การใช้กำลังในกรณีดังกล่าวต้องรายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบและตรวจสอบด้วย

กรณีประเทศไทย ศาลปกครองกลางได้วางหลักในการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไว้ในคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวในคดีหมายเลขดำที่ 1605/2551 ว่า

“...การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน...”

แม้เป็นการยากที่จะค้นหา “หลักสากล” ที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชนเนื่องจากแต่ละประเทศล้วนมีมาตรการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติและผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ผู้เขียนจึงเห็นว่าอาจนำพันธกรณีของสหประชาชาติมาพิจารณาประกอบการกำหนด “หลักการ” หรือ “กรอบ” ใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในฐานะที่เป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับ

หากพิจารณา Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ ที่ได้รับการรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2522 จะพบว่ามาตรา 2⁸³ ของ Code of Conduct ดังกล่าวได้กำหนด “กรอบการปฏิบัติหน้าที่” ของ Law Enforcement

⁸³ Article 2

Officials ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ที่มีโทษอาญา รวมทั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความรุนแรง ทำลาย หรือเป็นอันตราย (violent, predatory and harmful acts) ด้วย⁸⁴ โดย Law Enforcement Officials ใน ที่นี้หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายซึ่งใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (police powers) โดยเฉพาะอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัว ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และถ้าทหารเป็นผู้ มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจนั้น ให้หมายความรวมถึงทหารด้วย⁸⁵ ในการปฏิบัติหน้าที่ Law Enforcement Officials ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน ในการนี้ มาตรา 3⁸⁶ กำหนดกรอบการใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าให้กระทำได้ เพียงเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าการ

In the performance of their duty, law enforcement officials shall respect and protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons.

⁸⁴
Article 1

Law enforcement officials shall at all times fulfill the duty imposed upon them by law, by serving the community and by protecting all persons against illegal acts, consistent with the high degree of responsibility required by their profession. Commentary:

(a) The term "law enforcement officials", includes all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest or detention.

(b) In countries where police powers are exercised by military authorities, whether uniformed or not, or by State security forces, the definition of law enforcement officials shall be regarded as including officers of such services.

(c) Service to the community is intended to include particularly the rendition of services of assistance to those members of the community who by reason of personal, economic, social or other emergencies are in need of immediate aid.

(d) This provision is intended to cover not only all violent, predatory and harmful acts, but extends to the full range of prohibitions under penal statutes. It extends to conduct by persons not capable of incurring criminal liability.

⁸⁵
Ibid.

⁸⁶
Article 3

Law enforcement officials may use force only when strictly necessary and to the extent required for the performance of their duty.

ใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นกรณียกเว้นและมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วนด้วย

แม้ Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ ดังกล่าวข้างต้นจะได้กำหนดกรอบการใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว แต่ยังคงมีปัญหาในการนำไปใช้เนื่องจากเป็นกรอบที่กว้างมาก UN Congress ในการประชุมเรื่อง Prevention of Crime and the Treatment of Offenders ครั้งที่ 8 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน 2533 จึงได้มีการรับรอง Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ที่มีรายละเอียดมากขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้น ได้มีการกำหนด “หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (Policing Unlawful Assemblies) ไว้ด้วยในหลักข้อ 12-14⁸⁷

หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ (lawful and peaceful assemblies) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้นรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องตระหนักว่าการใช้กำลังและอาวุธ (force and firearms) ควรเป็นไปอย่างจำกัดโดยมีหลักว่า

⁸⁷ **Policing unlawful assemblies**

12. As everyone is allowed to participate in lawful and peaceful assemblies, in accordance with the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, Governments and law enforcement agencies and officials shall recognize that force and firearms may be used only in accordance with principles 13 and 14.

13. In the dispersal of assemblies that are unlawful but non-violent, law enforcement officials shall avoid the use of force or, where that is not practicable, shall restrict such force to the minimum extent necessary.

14. In the dispersal of violent assemblies, law enforcement officials may use firearms only when less dangerous means are not practicable and only the minimum extent necessary. Law enforcement officials shall use firearms in such cases, except under the conditions stipulated in principle 9.

(1) ถ้าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Unlawful but non-violent) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง (use of force) หรือหากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น

(2) ถ้าเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Violent assemblies) เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ (use firearms) หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

ทั้งนี้ ข้อ 9⁸⁸ ของ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักในการใช้อาวุธเพิ่มเติมไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช้อาวุธต่อบุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อบรรลุนิติวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

- เพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย
- เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต
- เพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตรายหรือต่อผู้เจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี

นอกจากนี้ ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่าการใช้มาตรการอื่นไม่สามารถบรรลุนิติประสงค์ดังกล่าวได้ ส่วนการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

ส่วนกฎการใช้อาวุธนั้น ข้อ 10⁸⁹ ของ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงตนก่อนการใช้อาวุธ

⁸⁸ **Special provisions**

9. Law enforcement officials shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.

⁸⁹ 10. In the circumstances provided for under principle 9, law enforcement officials shall identify themselves as such and give a clear warning of their intent to use firearms, with sufficient time for the warning to be observed, unless to do so would unduly place the law

และต้องแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการใช้อาวุธ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย หรือทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกาย หรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเหมาะสมหรือจำเป็นที่ต้องดำเนินการดังกล่าวในสถานการณ์เช่นนั้น

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ดังกล่าวข้างต้นสามารถถือเป็น “หลักสากล” สำหรับการสลายการชุมนุมของประชาชนตามคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ 1605/2551 ได้เพราะมีผลผูกพันสมาชิกสหประชาชาติให้ต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งหลักการที่กำหนดไว้ใน Code of Conduct และ Basic Principles ดังกล่าวก็สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเรียกร้องว่าการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน ไม่เกินกว่าเหตุ และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นแทนได้ และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักสากลดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวม 3 ประการ ดังนี้

(1) “หลักสากล” ในการยุติการชุมนุมสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ “การใช้กำลัง” (Use of force) กับ “การใช้อาวุธ” (Use of firearms) สำหรับการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่สร้างความรุนแรงนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมได้ แต่จะใช้อาวุธมิได้ ส่วนในกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือเพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตรายหรือต่อผู้เจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี และการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่ไม่มีอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น แต่ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลังหรือการใช้อาวุธ ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นที่จะใช้ในการยุติการชุมนุมนั้นได้แล้วเท่านั้น

(2) Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials กล่าวถึงเฉพาะ “หลักการ” ในการใช้กำลังและการใช้อาวุธเท่านั้น มิได้กล่าวถึง “กระบวนการ” หรือ “วิธีการ” ในการใช้กำลังและการใช้อาวุธ ดังนั้นสมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติ

enforcement officials at risk or would create a risk of death or serious harm to other persons, or would be clearly inappropriate or pointless in the circumstances of the incident.

การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิดความรุนแรงได้ตามความเหมาะสมภายใต้ “หลักการ” ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศมี กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิด ความรุนแรงแตกต่างกัน

(3) เจื่อนไขในการใช้กำลังและการใช้อาวุธตาม Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials นั้น อยู่ที่ว่าชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดความรุนแรง (violent) ขึ้นหรือไม่ แต่ทั้ง Code of Conduct และ Basic Principles ดังกล่าวข้างต้นมิได้นิยามว่าการชุมนุมสาธารณะที่ ก่อให้เกิดความรุนแรงนั้นมีลักษณะอย่างไร เนื่องจากสมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศมีทัศนคติใน เรื่องนี้แตกต่างกัน แต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิด ความรุนแรง

ภาค 3

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะทางนโยบาย

1. บทวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในภาค 1 และภาค 2 ผู้เขียนพบว่า ทุกประเทศที่เป็น กรณีศึกษาแล้วแต่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยมีข้อจำกัดทั้งสิ้น แม้ในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และ ฝรั่งเศสอันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นแม่แบบการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยก็ตาม ความแตกต่าง คงมีเพียงว่าประเทศเหล่านี้วางข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะโดยมีรายละเอียด แตกต่างกันไป และจากการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนพบข้อสังเกตที่น่าสนใจ 6 ประการ

ประการที่หนึ่ง

แม้ทุกประเทศจะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การรับรองของทุกประเทศ (รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง) **เป็นการรับรองแบบมีข้อจำกัด** ด้วยเหตุผลที่ว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของ ประชาชนกลุ่มหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอื่นโดยตรง เพราะประชาชนอื่นย่อมมีสิทธิที่จะ ใช้ที่สาธารณะนั้นได้โดยสะดวกเช่นกัน อีกทั้งการชุมนุมในที่สาธารณะมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่ สงบเรียบร้อยขึ้นได้ตลอดระยะเวลาการชุมนุม

ประการที่สอง

ประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเกือบทุกประเทศ (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) มีการตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ทั้งที่ประเทศเหล่านี้ล้วนมีกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับกับการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองทั้งสิ้น อีกทั้งเป็นที่ยอมรับว่าพลเมืองของหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส ต่างมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ประจักษ์

ข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรการตามกฎหมายอาญาที่มีอยู่ “ไม่เหมาะสม” ที่จะนำมาใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะ เนื่องจากการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองตามกฎหมายอาญาผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาร้าย แต่การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นเพียงการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง เพียงแต่มี “ความเสี่ยง” ที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองได้เท่านั้น ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เลวร้ายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังนั้น หากสามารถควบคุมปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวได้ การชุมนุมในที่สาธารณะก็จะไม่กลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อย เกือบทุกประเทศ จึงตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะโดยกำหนดกลไกในการควบคุมความเสี่ยงอย่างชัดเจน

ประการที่สาม

แม้วัตถุประสงค์ของการชุมนุมสาธารณะจะเป็นไปเพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อสาธารณะหรือเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขทุกข้อขัดข้องอย่างใดอย่างหนึ่งก็ตาม แต่ทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษาแสดงออกผ่านกลไกตามว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะว่ามีการแยกการรับข้อเรียกร้องหรือการดำเนินการตามข้อเรียกร้องที่มีการชุมนุม ออกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะอย่างชัดเจน โดยกฎหมายของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทุกประเทศมีวัตถุประสงค์หลักเพียง 2 ประการ เท่านั้น คือ การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะ กับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อให้ได้รับผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุด ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้เพียงสองประการดังกล่าวเนื่องจากการรับข้อเรียกร้องหรือการดำเนินการตามข้อเรียกร้องที่มีการชุมนุมนั้นเป็นเรื่องในทางบริหาร อีกทั้งการชุมนุมสาธารณะมิได้เป็นไปเพื่อยื่นข้อเรียกร้องในทุกกรณี

ประการที่สี่

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในกลุ่มใดมีลักษณะร่วมกันที่น่าสนใจ คือ การกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักในการชุมนุมในที่สาธารณะ อันได้แก่ผู้จัดให้มีการชุมนุม ผู้ร่วมการชุมนุม และรัฐร่วมกันบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดความไม่สงบ

เรียบร้อยขึ้นในสังคมจากการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น ตลอดจนป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่มีต่อสิทธิของบุคคลอื่นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นตามปกติ

ลักษณะร่วมกันดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของทุกประเทศที่กำหนดว่า การชุมนุมที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งหรือขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ก่อนเริ่มการชุมนุมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบและเข้าไปดูแลมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสถานที่ชุมนุม และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นในการใช้ที่สาธารณะที่มีการชุมนุมโดยไม่ได้รับผลกระทบเกินสมควรแก่เหตุจากการชุมนุมนั้น การกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมและผู้ร่วมการชุมนุมมีหน้าที่บางประการเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมตลอดทั้งการกำหนดมาตรการบริหารจัดการในกรณีที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นจากการชุมนุมนั้น แม้กระทั่งในสหรัฐอเมริกาที่มีได้ตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ กฎหมายอาญาของรัฐแคลิฟอร์เนียที่เป็นกรณีศึกษาก็ยังกำหนด “หน้าที่” ของผู้ชุมนุมไว้อย่างชัดเจน อันแสดงให้เห็นว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ผู้ชุมนุม “มีหน้าที่” บางประการพ่วงมาด้วยเพราะการใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุมนั้นมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หน้าที่ดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเกราะป้องกันมิให้ผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพเกินส่วนหรือใช้เสรีภาพซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นตามหลักทั่วไปในการใช้สิทธิและเสรีภาพ

ประการที่ห้า

โดยที่กลไกในการควบคุมความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากประเทศไทยจะตรากฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้บังคับ ผู้เขียนเห็นว่าในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สมควรใช้กฎหมายของประเทศในกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้วเป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยหลักการควบคุมดูแลการชุมนุมตามกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้ สรุปได้ดังนี้

- การจัดการชุมนุมทำได้ทั้งในส่วนบุคคลและสาธารณะ
- การจัดการชุมนุมในส่วนบุคคลนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบก่อน แต่การชุมนุมนั้นต้องไม่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย และต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เสียง และผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลรักษาความปลอดภัยของสถานที่ชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุมด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเข้าไปในสถานที่ชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมหรือเจ้าของที่ส่วนบุคคลนั้นต้องมีหมาย เว้นแต่จะมีการกระทำความผิดซึ่งหน้า

➤ การจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะ ผู้จัดต้องแจ้งความประสงค์และรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้น รวมทั้งผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5-7 วัน หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่คัดค้าน ผู้จัดก็สามารถจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะนั้นได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งไม่ให้จัดได้ โดยให้ศาลใช้กระบวนการวิธีพิจารณาบรรทัดเพื่อให้สามารถพิพากษาได้ก่อนวันกำหนดจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

➤ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

➤ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย อำนาจการจราจร และมีอำนาจสั่งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวกให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมหรือเดินขบวนน้อยที่สุด ในการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมหรือเดินขบวนในที่สาธารณะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นอย่างดี และต้องไม่พกอาวุธ

➤ ผู้รับผิดชอบการชุมนุมต้องควบคุมดูแลการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด (ถ้ามี) และต้องอยู่ร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนตลอดระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวน

➤ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใด ๆ ขึ้น

➤ หากผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนผู้ใดก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการชุมนุมหรือเดินขบวน เป็นความผิดฐานก่อการจลาจล นอกจากนี้ อาจต้องรับผิดชอบประการอื่นอีกหากเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมาย

➤ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเป็นพื้นที่ควบคุม และมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และสั่งให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมยุติการก่อความไม่สงบและออกมาจากพื้นที่ควบคุม ในการนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้น ควบคุมตัวบุคคล หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และมีอำนาจใช้กำลังได้เท่าที่จำเป็นและสมเหตุสมผลเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ควบคุม ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

ประการที่หก

การควบคุมและการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้น พบว่าถ้าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐคงทำได้เพียงการดูแลความเรียบร้อยให้แก่ผู้ชุมนุมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะโดยสะดวกเท่านั้น จะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมดังกล่าวมิได้ แต่ถ้ายกการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ผู้กระทำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และกฎหมายของทุกประเทศให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมดังกล่าวได้ทันทีตามควรแก่กรณีภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity) และหลักสัดส่วน (Proportionality) และการใช้กำลังดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบโดยศาล ซึ่งหลักการดังกล่าวก็มีได้แตกต่างจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่พบการกระทำความผิดซึ่งหน้าอันเป็นหลักสากล

2. ข้อสังเกตในการนำหลักกฎหมายต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

แม้มาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกซึ่งสอดคล้องกับหลักการของนานาอารยประเทศ และข้อสังเกตทั้งหกประการดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงหลักสากลเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ แต่หากจะนำหลักดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในบริบทของสังคมไทย ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญที่ต้องคำนึงถึง 2 ประการ

(1) แม้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เคยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพนี้เลย ทั้งยังไม่เคยมีการศึกษาและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้เสรีภาพนี้อย่างจริงจัง การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลา 64 ปีที่ผ่านมาจึงเป็นไปแบบไร้กฎเกณฑ์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีส่วนอย่างสำคัญในการผลักดันให้ทัศนคติ (Perception) ของสังคมที่มีต่อการชุมนุมสาธารณะเป็นไปในเชิงอัตวิสัย (Subjective) เป็นต้นว่า

- “ควรส่งเสริมการชุมนุมมากกว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม” ทั้งที่หลักสากลและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองยอมรับถึงการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว

- “การชุมนุมไม่จำเป็นต้องมีกติกา” ทั้งที่หลักสากลและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองยอมรับว่าต้องมีกติกาในเรื่องดังกล่าว
- “กฎหมายที่มีอยู่เพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะอีก” ทั้งที่บรรดาประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของตนเป็นอย่างดีเห็นว่ามีจำเป็นต้องตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การชุมนุมสาธารณะขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ
- “เจ้าหน้าที่รัฐไม่ควรเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเพราะเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” และ “การแจ้งการชุมนุมเป็นการระและขัดขวางการใช้เสรีภาพในการชุมนุม” ทั้งที่รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการชุมนุมเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองขึ้นได้เสมอแม้ว่าจะเริ่มต้นจากการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม หลักสากลจึงยอมรับว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนบริหารจัดการความเสี่ยงเช่นนี้ด้วย รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุม
- “การชุมนุมเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คนอื่นก็ต้องเข้าใจและยอมรับว่าตนต้องได้รับผลกระทบบ้าง” ทั้งที่หลักสากลยอมรับว่าผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมมีหน้าที่โดยปริยาย (Implied duty) ที่จะต้องชุมนุมโดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพผู้อื่นน้อยที่สุด และต้องไม่กระทำการใดที่เสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และมีการกำหนดหน้าที่บางประการให้แก่ผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุมเพื่อเป็นกรอบในการใช้เสรีภาพไม่ให้ล่วงล้ำก้ำเกินสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นมากเกินไปจนสมควร และไม่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง

ทั้งนี้ ผู้เขียนสังเกตพบการแสดงออกถึงทัศนะดังกล่าวข้างต้นจากการประชุมสัมมนาและจากรายงานข่าวของสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เมื่อมีการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ทัศนะเช่นนี้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากทัศนะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่นดังที่ได้ศึกษามาแล้วในภาค 1 และ 2 แม้ทัศนะของประชาชนในเชิงอัตวิสัยดังกล่าวข้างต้นอาจสั่นคลอนไปบ้างจากเหตุการณ์ชุมนุมสาธารณะหลายกรณีที่น่าไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองและนำมาซึ่งความเสียหายด้านต่าง ๆ แก่ประเทศชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อันทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจถึง “ความเสี่ยง” ต่าง ๆ ที่อาจเกิดจากการชุมนุมสาธารณะมากขึ้น และเริ่มเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์บางอย่าง แต่ทัศนะข้างต้นก็ยังคงปรากฏอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจหลักสากลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ และการตรา

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่จะกำหนดกติกาในการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะดำเนินไปอย่างที่จะเป็นเช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่น

(2) ความแตกต่างอย่างสำคัญอีกประการหนึ่งระหว่างการชุมนุมสาธารณะของไทยกับต่างประเทศได้แก่กรณีที่มีการกล่าวอ้างมาโดยตลอดว่าผู้ชุมนุมบางส่วนเข้าร่วมการชุมนุมบนพื้นฐานของการว่าจ้างในรูปแบบต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจากปัญหาในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการให้ข้อมูลที่บิดเบือนเพื่อหลอกลวงให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุม ผู้เขียนไม่มีหลักฐานยืนยันความมีอยู่จริงของข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเนื่องจากไม่มีข้อมูลทางวิชาการที่จะอ้างอิงได้ แต่หากข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นเรื่องจริง ผู้เขียนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ เพราะแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเพียงว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและเปิดเผยย่อมได้รับการคุ้มครอง แต่ผู้เขียนเห็นว่าการใช้เสรีภาพเช่นนั้นก็ต้องทำโดยมีเจตจำนงอิสระ (Free will) และโดยสุจริต (in good faith) ด้วยตามหลักกฎหมายทั่วไปที่บุคคลต้องกระทำการโดยสุจริต

ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมจ้างผู้อื่นให้มาร่วมการชุมนุมย่อมทำให้ผู้ชุมนุมอยู่ในลักษณะถูกจ้างที่ต้องทำตามคำสั่งของนายจ้าง การแสดงเจตนาของผู้ชุมนุมจึงเป็นไปตามความต้องการของผู้จัดการชุมนุมซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง จึงเห็นได้ชัดเจนว่าการเข้าร่วมการชุมนุมมิได้เป็นเจตจำนงอิสระ (Free will) ของผู้ชุมนุมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในทัศนะของผู้เขียน การจ้างผู้อื่นให้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและไม่สอดคล้องกับแนวคิดเสรีประชาธิปไตย การกระทำดังกล่าวจึงไม่สมควรได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแม้จะมีการจ้างผู้ชุมนุมมาเพียงบางส่วนก็ตาม เพราะข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นในตัวเองว่าผู้ว่าจ้างไม่เข้าใจและเลื่อมใสการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการจ้างผู้ชุมนุมแยกออกได้จากการจ้างบุคลากรเพื่อมาทำหน้าที่จัดการชุมนุมซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนการให้ข้อมูลที่บิดเบือนเพื่อหลอกลวงให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุม นั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความแตกต่างจากกรณีข้างต้น เพราะเจตจำนงอิสระของผู้ชุมนุมเกิดจากข้อมูลที่บิดเบือน ถ้าข้อมูลไม่บิดเบือน ผู้ชุมนุมอาจไม่มาร่วมการชุมนุมนั้น

3. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

(1) โดยที่มาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างที่มีการชุมนุมสาธารณะ ขณะที่กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มี

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว สมควรที่จะมีการตรากฎหมายเพื่อดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ

(2) โดยที่ประเทศไทยเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กฎหมายที่จะตราขึ้นตาม 1 จึงควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะ กับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อให้ได้รับผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุด โดยมีรายละเอียดตาม “หลักสากล” ดังกล่าวถึงในบทวิเคราะห์ประการที่ 1-6 ข้างต้น

(3) โดยที่สังคมไทยยังไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อให้ได้รับผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุดทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการชุมนุมสาธารณะ ทั้งยังมีทัศนคติในเชิงอัตวิสัยเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวข้างต้น สมควรที่รัฐจะส่งเสริมและให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนผลกระทบและความเสี่ยงจากการใช้สิทธิเสรีภาพต่างๆ โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน และ “พลังเงียบ” ของสังคม ก่อนที่จะผลักดันร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่ปฏิบัติกันมาโดยไม่มีหลักเกณฑ์มากกว่า 64 ปี มิฉะนั้นร่างกฎหมายอาจไม่เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายต่างๆ