



## รายงานวิจัย

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของ  
ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย

ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564

ทุนสนับสนุนโครงการวิจัยคณะนิติศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

อ.ดร.พัชร์ นิยมศิลป์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กันยายน 2565

## บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ปัจจุบันประเทศไทยมี พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็ยังคงใช้กฎหมายอื่น ๆ มาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเหมือนเช่นเคย เมื่อมีการระบาดของโรคโควิด-19 ขึ้นในปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อจัดการกับการระบาดของโรคส่งผลให้มีข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งจำนวนมากที่มีลักษณะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม งานวิจัยนี้มุ่งศึกษารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของขบวนการนิสิตนักศึกษาที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตย ระหว่างปี 2563-2564 และวิเคราะห์ฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพตลอดจนอุปสรรคในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามอำเภอใจและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะเนื่องจากผู้มีอำนาจรัฐสามารถกำหนดฐานทางกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรก็ได้ ในขณะที่กระบวนการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพก็ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ยึดโยงกับหลักสากลอย่างเพียงพอ สภาวะเช่นนี้ส่งผลให้ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาในปี 2563-2564 ต้องเผชิญกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่สอดคล้องกับหลักสากลทำให้ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกทางการเมืองได้ในระดับเดียวกับที่พลเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ สามารถทำได้

# สารบัญ

คำนำ.....	6
บทที่ 1 บทนำ.....	8
1.    ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	8
1.1    พัฒนาการของการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย.....	8
1.2    ความแตกต่างของการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยใน ปี 2563 เมื่อเปรียบเทียบกับ การชุมนุม ในทศวรรษก่อนหน้า.....	20
2.    สมมติฐานของการวิจัย.....	27
3.    วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	27
4.    ขอบเขตของการวิจัย.....	27
5.    วิธีดำเนินการวิจัย.....	28
6.    ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	28
7.    ทบทวนวรรณกรรม.....	28
บทที่ 2 หลักสากลในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม.....	32
1.    ที่มาของหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม.....	32
2.    สถานะของหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายไทย.....	35
3.    ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตาม ICCPR ข้อ 21.....	39
4.    หลักสากลในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม.....	43
5.    การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเนื้อหา เวลา สถานที่ และรูปแบบ.....	47
6.    หลักการพื้นฐานในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ.....	56
7.    หลักการสากลในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างภาวะระบาดของโรคโควิด - 19.....	61
บทที่ 3 ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย.....	64

1.	การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย .....	64
2.	ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่าง ปี 2563-2564.....	66
2.1.	การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.....	67
2.2.	การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.....	93
บทที่ 4	รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย .....	124
1.	การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก่อนเวลานัดหมายชุมนุม .....	126
1.1.	การเฝ้าสังเกตการณ์และการขึ้นบัญชีบุคคลต้องเฝ้าระวัง .....	126
1.2.	การจับกุม ควบคุมตัวแกนนำเพื่อไม่ให้เข้าร่วมชุมนุม .....	130
1.3.	การยึดอุปกรณ์ที่จะใช้ในการชุมนุม .....	134
1.4.	การข่มขู่ผู้ให้บริการ เเวที เครื่องเสียง รถสุขา.....	136
1.5.	การปิดกั้นถนน การปิดกั้นระบบขนส่งมวลชน ตั้งด่านความมั่นคง.....	141
2.	การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างการชุมนุม .....	150
2.1.	ตรวจบัตรประชาชน ด้านตรวจ .....	151
2.2.	จับกุมแกนนำขณะทำการชุมนุม.....	153
2.3.	ตัดระบบสื่อสาร สร้างอุปสรรคต่อการบันทึกการชุมนุม .....	156
2.4.	การคุกคามสื่อและหน่วยพยาบาล.....	162
2.5.	สลายการชุมนุม .....	165
3.	การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายหลังการชุมนุม .....	173
3.1.	การดำเนินคดีโดยมีเจตนาสร้างภาระแก่ผู้ประสงค์ใช้เสรีภาพ (SLAPPs).....	174
3.2.	การไม่ให้ประกันตัวแกนนำระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาคดี .....	178
บทที่ 5	การตรวจสอบการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 .....	185

1. อุปสรรคที่เกิดจากฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 .....	185
1.1 กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้วิธีใดในการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม.....	186
1.2 นิยามของการชุมนุมสาธารณะและระบบการแจ้ง-การขออนุญาตไม่ชัดเจน .....	189
1.3 ฐานทางกฎหมายเปิดช่องให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหา.....	193
1.4 กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจอย่างกว้างในการวางข้อจำกัดด้าน สถานที่ เวลา และรูปแบบแต่กำหนดการตรวจสอบน้อย.....	196
1.5 กฎหมายที่ใช้เป็นฐานจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีความสลับซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ ..	200
1.6 ช่องทางในการฟ้องคดีต่อศาลจำกัด .....	209
2. อุปสรรคในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดจากพฤติกรรมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	212
2.1 อุปสรรคการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจปิดกั้นหรือสร้างอุปสรรคในการใช้เสรีภาพและการใช้กำลังโดยมิชอบ .....	212
2.2 อุปสรรคการตรวจสอบการจับกุมและการไม่ให้ประกันตัว.....	229
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	237
1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม .....	237
2. สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับฐานทางกฎหมาย .....	239
3. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม .....	241
4. ข้อเสนอแนะ .....	242
4.1 ข้อเสนอแนะระยะสั้น .....	242
4.2 ข้อเสนอแนะระยะยาว .....	243

4.3 ข้อเสนอเพื่อการศึกษาต่อไป .....	243
บรรณานุกรม.....	245
List of Cases.....	249

## คำนำ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนอกจากจะเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นเสรีภาพที่ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องรับรองและคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอีกด้วย แม้ว่าการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความลำบากหรือความไม่สะดวกในการใช้ชีวิตอย่างปรกติ แต่เสรีภาพในการชุมนุมก็เป็นเรื่องมือของทุกคนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะมิเพศใด ฐานะใด นับถือศาสนา หรือมียศถาบรรดาศักดิ์อย่างไร ไม่ว่าจะเข้าไปเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เป็นการเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่กระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถผลักดันได้ หรือเป็นการสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางสังคมหนึ่ง ๆ ให้มีพัฒนาการไปข้างหน้า

ภายหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 มีการเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สู่รัฐบาลพลเรือนตามกลไกรัฐธรรมนูญ 2560 ด้วยระบบการเลือกตั้งที่พิถีพิถัน ตลอดจนเครื่องมือการสืบทอดอำนาจที่ รัฐบาล คสช. ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้การตรวจสอบรัฐบาลตลอดจนการแก้ไขกติกาที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ เป็นไปอย่างยากลำบาก การยุบพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่เป็นที่นิยมของเยาวชนคนรุ่นใหม่ได้จุดประกายให้เกิดการชุมนุมประท้วงการยุบพรรคและพัฒนากลายเป็นขบวนการนิสิต นักศึกษาเรียกร้องประชาธิปไตยที่เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก แก้ไขรัฐธรรมนูญ และปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อมีการระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาด มีการประกาศกฎและข้อกำหนดจำนวนมากมาลิดรอนเสรีภาพในการชุมนุมโดยอาศัยเหตุผลทางด้านสาธารณสุข กระนั้น ระหว่างปี 2563 – 2564 ขบวนการนิสิต นักศึกษาได้จัดการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนมากเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการปัญหาที่เกี่ยวกับการระบาดของโรคโควิดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การชุมนุมของเยาวชนเหล่านี้กลับถูกรัฐบาลปิดกั้นการแสดงออก รัฐบาลใช้ทั้งมาตรการเชิงกฎหมายและมาตรการทางกายภาพในการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งหลาย ๆ ครั้งทำให้สาธารณชนเกิดข้อสงสัยว่ามาตรการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมเหล่านี้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากน้อยเพียงใด

งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของขบวนการนิสิต นักศึกษา และประชาชนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยระหว่าง ปี พ.ศ. 2563-2564 ที่ต้องเผชิญกับมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของรัฐหลากหลายรูปแบบ โดยหลาย ๆ มาตรการมีได้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ แต่เนื่องจากกฎหมายไทยและกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่กำหนดให้ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องพิจารณาตรานั้น ๆ ภายใต้กรอบกติกาสากล ผลที่เกิดขึ้นคือ ผู้มีอำนาจรัฐสามารถกำหนดฐานทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรก็ได้ และเจ้าหน้าที่ก็สามารถบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามอำเภอใจ

เพื่อเป็นการเข้าใจถึงปัญหาในเชิงลึก งานวิจัยนี้จึงศึกษารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและศึกษาอุปสรรคในกระบวนการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับทั้งวิกฤติด้านการเมืองการปกครอง และวิกฤติด้านสาธารณสุขพร้อม ๆ กัน เพื่อนำมาเป็นบทเรียนในการพัฒนากระบวนการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมในอนาคต และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า องค์ความรู้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐานสากลและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่สนับสนุนเงินทุนสำหรับการวิจัย และขอขอบคุณ น.ส.สุธีรา แซ่ตั้ง ผู้ช่วยวิจัยที่ได้ช่วยเหลือค้นคว้าเอกสารและพิสูจน์อักษรงานวิจัยเล่มนี้ด้วยความมานะอุตสาหะ



# บทที่ 1 บทนำ

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 มีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยที่มีขบวนการนิสิตนักศึกษาเป็นแกนนำ ข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมนั้นไม่ได้พุ่งเป้าเพียงแต่การล้มรัฐบาลเพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น แต่เป็นการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปประเทศในหลาย ๆ ด้านหลักจากที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการมาเป็นเวลานาน กระแสการชุมนุมสาธารณะเริ่มก่อตัวขึ้นในพื้นที่มหาวิทยาลัยภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่นิสิตนักศึกษาและคนรุ่นใหม่เรียกร้องประชาธิปไตย มีการจัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นในมหาวิทยาลัยหลัก ๆ ของประเทศ คุุณานกันไปทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าฯ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เป็นต้น การเคลื่อนไหวในคราวนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่นิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเท่านั้น การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยยังได้ขยายวงไปในระดับนักเรียนโดยเฉพาะในโรงเรียนระดับมัธยมปลายอีกด้วย ระหว่าง กุมภาพันธ์ 2563 - มีนาคม 2563 มีการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยที่จัดโดยนักศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากกว่า 47 วิทยาเขต ใน 27 จังหวัดทุกภูมิภาค การออกมาเรียกร้องสิทธิเสรีภาพผ่านการชุมนุมสาธารณะของเยาวชนในรอบนี้ จึงเป็นการกลับมาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองบนท้องถนนในระดับประเทศหลังจากที่ถูกกดทับภายใต้ระบอบ คสช. มานานกว่าครึ่งทศวรรษ

### 1.1 พัฒนาการของการชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย

การยุบพรรคอนาคตใหม่ถือได้ว่าเป็นปางเส้นสุดท้ายที่ทำให้ นิสิต นักศึกษา ออกมาเคลื่อนไหวจัดการชุมนุมประท้วงกลไกการเมืองที่บิดเบี้ยวและไม่เป็นประชาธิปไตย โดยจะสังเกตได้ว่าการแสดงออกทางการเมืองของผู้ชุมนุมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการยุบพรรคอนาคตใหม่ไม่ว่าจะผ่านป้ายผ้า ป้ายกระดาษ โปสเตอร์ หรือ

แม้กระทั่งการใช้แฮชแท็กบนสื่อสังคมออนไลน์โดยเฉพาะบนทวิตเตอร์<sup>1</sup> บ่งชี้ว่าความไม่พอใจของผู้ชุมนุมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่พรรคที่ตนเองสนับสนุนถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยุบพรรค แต่เป็นความไม่พอใจต่อโครงสร้างทางการเมืองและระบบสังคมที่เอนเอียงไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คนรุ่นใหม่เห็นว่ากลุ่มอำนาจที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารได้แก้ไขรัฐธรรมนูญปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งและการทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อให้ฝ่ายสืบทอดอำนาจได้เปรียบมากที่สุด มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงคะแนนเสียงในการเลือกนายกรัฐมนตรี องค์กรอิสระรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกแทรกแซงและขยายวาระของผู้ดำรงตำแหน่งโดยคณะรัฐประหาร กลไกที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้ทำให้เยาวชนคนรุ่นใหม่รู้สึกว่าคุณคนไม่มีอนาคต

แม้ว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองในสถานศึกษาได้ถูกจุดติดแล้ว แต่การชุมนุมประท้วงก็ต้องสะดุดลงเนื่องจากมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โรคโควิด-19) ในประเทศไทย ต่อมารัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรในวันที่ 25 มีนาคม 2563<sup>2</sup> โดยมีข้อกำหนด “ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย”<sup>3</sup> ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>4</sup> นอกจากนี้ผู้ฝ่าฝืนยังอาจมีความผิดตาม มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 อีกด้วย<sup>5</sup> อย่างไรก็ตามมีข้อสงสัยว่าข้อกำหนดตามมาตรา 9 (ฉบับที่ 1) นี้ กลับมีคำแนะนำในการจัดกิจกรรมหรือพิธีกรรมทางสังคมตามประเพณีนิยม เช่น พิธีมงคลสมรส พิธีเซ่นไหว้บรรพบุรุษ พิธีศพ พิธีสงกรานต์หรือกิจกรรมภายใน

---

<sup>1</sup> รัฐตินันท์ เสมอพิพัฒน์, 'จุดติด-ไม่ติด : แฮชแท็กและการชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาบอกระเบิดอะไรเราบ้าง' (*The Momentum*, 26 กุมภาพันธ์ 2563) <<https://themomentum.co/students-protest-after-after-future-forward-party-disbanded/>> สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา 25 มีนาคม 2563 เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง

<sup>3</sup> ข้อ 5 ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563.

<sup>4</sup> พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 18.

<sup>5</sup> ข้อ 15 ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563.

ครอบครัว ตลอดจนกิจกรรมหรืองานพิธีที่ทางราชการจัดขึ้นหรือเป็นไปตามหมายกำหนดการของทางราชการ ยังคงจัดได้ตามความเหมาะสมแต่ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการกำหนด<sup>6</sup>

แม้ว่าจะได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและมีการออกข้อกำหนดต่าง ๆ มาจำกัดการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่การชุมนุมประท้วงรัฐบาลก็ยังคงมีการจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่จะอยู่ในรูปแบบกิจกรรมการชุมนุมเชิงสัญลักษณ์ซึ่งมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่มากนัก ยกตัวอย่างเช่น นิสิต นักศึกษาได้จัดกิจกรรม “รำลึก 24 มิถุนาฯ” เพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย มีการนัดรวมกลุ่มกันอ่านประกาศคณะราษฎรอย่างน้อย 12 แห่ง ทั่วประเทศ เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ อุบลราชธานี นครราชสีมา ขอนแก่น สงขลา ชัยภูมิ มหาสารคาม ระยอง แม้ว่าตำรวจได้แสดงความกังวลต่อการจัดกิจกรรมและเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการแสดงออกแต่กิจกรรมส่วนใหญ่สามารถจัดได้โดยไม่มีการข่มขู่คุกคามอย่างรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม การจัดกิจกรรมรำลึก 88 ปี การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ทั่วประเทศครั้งนี้ นับว่าเป็นการกลับมาของการเคลื่อนไหวใหญ่ที่สะดุดลงหลังจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมโควิด-19<sup>7</sup>

กระแสการชุมนุมระลอกใหม่เกิดขึ้นในวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 หลังจากกลุ่มเยาวชนปลดแอก (Free Youth) จัดการชุมนุมบนถนนราชดำเนินบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยซึ่งมีข้อเรียกร้อง 3 ประการ คือ (1) ยุติคุกคาม (2) ยุบสภา และ (3) แก้ไขรัฐธรรมนูญ การชุมนุมในครั้งนี้ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี มีเยาวชนและประชาชนเข้าร่วมมากกว่า 2,500 คน<sup>8</sup> ต่อมาในวันที่ 10 สิงหาคม 2563 กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุมได้จัดการชุมนุมขึ้นที่ ลานพญานาค มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาเขตรังสิต โดยแกนนำการชุมนุมได้เสนอข้อเรียกร้องให้ปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ 10 ประการ นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่ขบวนการนิสิตนักศึกษา ออกมาชุมนุมเสนอเรียกร้องต่อสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตรง<sup>9</sup> ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นคือ การปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ได้กลายมาเป็นหนึ่งข้อเรียกร้องหลัก 3 ประการ ที่แนวร่วมขบวนการนิสิต นักศึกษา

---

<sup>6</sup> ข้อ 14 ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563.

<sup>7</sup> ilaw, 'ประมวลกิจกรรม "รำลึก 24 มิถุนาฯ" และการพยายามสกัดกั้นของรัฐ' (ilaw, 30 มิถุนายน 2563) <<https://freedom.ilaw.or.th/en/node/823>> สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564.

<sup>8</sup> Kanokrat Lertchoosakul, 'The white ribbon movement: high school students in the 2020 Thai youth protests' (2021) 53 Critical Asian Studies 1, 208.

<sup>9</sup> Ibid.

เกือบทุกกลุ่มยึดถือร่วมกัน ต่อมากระแสการชุมนุมได้ขยายตัวจนกลายเป็นการชุมนุมรายวันซึ่งมีผู้ชุมนุมเข้าร่วม ตั้งแต่หลักร้อยจนถึงหลักหมื่นคน

ความเข้มข้นของการชุมนุมขึ้นสู่จุดสูงสุดระหว่างวันที่ 19-20 กันยายน ซึ่งกลุ่ม “คณะราษฎร 2563” เป็นผู้จัดกิจกรรม “19 กันยายน ทวงอำนาจคืนราษฎร” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และสนามหลวง โดยได้ทวงคืนพื้นที่สนามหลวงเป็น “สนามราษฎร” รวมทั้ง “ปักหมุดคณะราษฎร 2563” ลงกลางสนามหลวง ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความหมายในเชิงพื้นที่และเชิงสัญลักษณ์อย่างมาก และนับเป็นการยกระดับการชุมนุมในทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่หลังการรัฐประหารปี 2557 เป็นต้นมา

จากนั้นปรากฏว่าตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีการยึดหนังสือ “ปรากฏการณ์สะพานฟ้า 10 สิงหาคม ขอเรียกร้องว่าด้วยสถาบันกษัตริย์” ซึ่งเป็นหนังสือบันทึกคำปราศรัยวิจารณ์พระราชอำนาจจากเวทีธรรมศาสตร์จะไม่ทน จำนวน 49,990 เล่ม ที่นักศึกษาเตรียมนำมาแจกผู้ชุมนุมวันนี้ อีกทั้งมีการพยายามสกัดรถสุชา รถเครื่องเสียง และรถขนอุปกรณ์สำหรับการชุมนุม<sup>10</sup>

ภายในงานยังมีการปราศรัยในหลายหัวข้อเช่น การปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือการเมืองและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ความเท่าเทียมทางเพศ ปฏิรูปกองทัพ นอกจากนี้ iLaw จัดกิจกรรมล่ารายชื่อประชาชนให้ได้ 50,000 รายชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และยังมีกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์อื่น ๆ อีกมากมาย ก่อนจะเดินขบวนไปยังทำเนียบองคมนตรีเพื่อยื่น 10 ข้อเสนอปฏิรูปสถาบันให้อยู่คู่กับสังคมไทย พร้อมยืนยันจุดยืนว่า คนทุกคนต้องเท่าเทียมกันและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยยื่นต่อ พล.ต.ท.ภักดิ์ พงษ์เกตุรา ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลซึ่งได้เป็นตัวแทนรับหนังสือและจะยื่นให้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานองคมนตรีต่อไป

จากนั้นก็มีการชุมนุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ในวันที่ 14 ตุลาคม 2563 เป็นการนัดหมายชุมนุมที่ตรงกับวันสำคัญในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยเมื่อ 47 ปีก่อน อันเป็นจุดสิ้นสุดการครองอำนาจที่ยาวนานกว่าทศวรรษของ “ระบอบสฤษดิ์-ถนอม”<sup>11</sup> โดยในครั้งนี้นักนำจัดการชุมนุมต้องการเรียกร้องให้พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์

---

<sup>10</sup>TLHR, ‘ประมวล #19กันยาทวงอำนาจคืนราษฎร การชุมนุมที่ปักหมุดใหม่ให้ประวัติศาสตร์’ (TLHR, 22 กันยายน 2563) < <https://tlhr2014.com/archives/21614> > สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2564.

<sup>11</sup>หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, ‘14 ตุลา : ประจักษ์ ก้องกีรติ มองการเกิดใหม่ของ “คณะราษฎร” กับภารกิจคืนศักดิ์ศรีให้เสื้อแดง คืนความจริงให้ 6 ตุลา’ (BBC news, 10 ตุลาคม 2563)< <https://www.bbc.com/thai/thailand-54491617> > สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2564.

โอชา ออกไปจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เปิดประชุมวิสามัญทันทีเพื่อเร่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากประชาชน และปฏิรูปสถาบันฯ การนัดหมายชุมนุมในวันดังกล่าวนี้ยังเป็นครั้งแรกที่นักศึกษา เยาวชน และประชาชนจากหลากหลายกลุ่มรวมกันเป็นแนวร่วมจัดชุมนุม อาทิ แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม, เยาวชนปลดแอก, กลุ่มดาวดิน, กลุ่มฟื้นฟูประชาธิปไตย นายอานนท์ นำภา ฯลฯ ซึ่งนับเป็นการผสมผสานเครือข่ายครั้งสำคัญที่ราษฎรนับแสนชีวิตที่ร่วมกันเคลื่อนไหวจากอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยไปยังทำเนียบรัฐบาลและล้อมทำเนียบรัฐบาล การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบ ปราศจากอาวุธ ทว่ามีการใช้กำลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเข้าจับกุมและสลายการชุมนุม และยิ่งยกระดับความรุนแรงด้วยกฎหมาย จากการดำเนินคดีฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน, ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 และมาตรา 116 เป็นจำนวนมาก ทำให้หลายคนถูกคุมขังและไม่ได้รับสิทธิประกันตัว

หลังจากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เช้ามีวันที่ 15 ตุลาคม 2563 ส่งผลทำให้สถานการณ์ของทั้ง 2 ฝ่ายเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มวลชนที่สนับสนุนกลุ่มคณะราษฎร 2563 ก็ได้ใช้ยุทธการนัดรวมตัวแบบดาวกระจาย กระจายจุดพื้นที่ชุมนุมเพิ่มมากขึ้น ทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และต่างจังหวัดอย่างต่อเนื่องทุกวัน ทำให้เกิดการชุมนุมที่ไร้แกนนำหลักและผู้ปราศรัยหลักขึ้น ถือว่าทุกคนเป็นแกนนำ ทุกคนสามารถขึ้นปราศรัยได้ จึงทำให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมากล่าวปราศรัย เนื้อหาการปราศรัยมีตั้งแต่เรื่องความไม่เท่าเทียมทางเพศ ระบบการเกณฑ์ทหาร ไปจนถึงประเด็นการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ รัฐบาลก็จำกัดการชุมนุมอย่างต่อเนื่องนี้ ด้วยการมีคำสั่งปิดการให้บริการของรถไฟฟ้า BTS และ MRT โดยมีคำสั่งที่ 9/2563 เรื่อง “ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม อาคารหรือสถานที่” โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และ 4 ของข้อกำหนดที่ออกตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หวังหยุดการรวมตัวของมวลชน และมีคำสั่งให้ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่ขัดต่อ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อย อันได้แก่ Voice TV, ประชาไท, The Reporters, The Standard และเยาวชนปลดแอก – Free YOUTH<sup>12</sup> จนกระทั่งวันที่

---

<sup>12</sup>กองบรรณาธิการ, ‘ปิด Voice TV ในวันที่เสียงอยู่ในลำคอประชาชน’ (way magazine, 20 ตุลาคม 2563) <<https://waymagazine.org/voice-tv-voice-people/>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2564.

22 ตุลาคม 2563 พลเอกประยุทธ์ ได้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในท้องที่ กรุงเทพมหานคร

ในวันที่ 26 ตุลาคม 2563 มีการเคลื่อนไหวของขบวนการกลุ่มคณะราษฎร 2563 จากแยกสามย่านไปยังสถานทูตเยอรมนี ถนนสาทร มีขึ้นหลังจาก พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ยอมลาออกภายในเส้นตายที่กำหนดไว้<sup>13</sup> รวมทั้งไม่ยอมปล่อยแกนนำผู้ชุมนุมที่ยังถูกคุมขัง จึงนำไปสู่การเคลื่อนไหวที่ยกระดับการต่อสู้โดยใช้กลยุทธ์สื่อสารกับต่างชาติ ไฮไลท์สำคัญของการชุมนุมครั้งนี้คือการส่งตัวแทน 3 คน เข้าไปในสถานทูตฯ เพื่อยื่นจดหมายเปิดผนึกให้กับนายเกออร์ก ชมิดท์ เอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประจำประเทศไทย เรียกร้องให้รัฐบาลเยอรมนีตรวจสอบข้อเท็จจริง ในประเด็นเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยในแผ่นดินเยอรมนี การเสียชีวิตมรดกตามกฎหมายเยอรมัน ข้อกล่าวหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของข้าราชการบริหาร และอื่น ๆ จากนั้นจึงได้มีการอ่านแถลงการณ์ทั้งหมด 3 ภาษา คือ ภาษาไทย อังกฤษ และเยอรมัน โดยเป้าหมายในการเรียกร้องในครั้งนี้ไม่ใช่เพียง พล.อ.ประยุทธ์ และรัฐบาล แต่คือสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตรง

ตลอด 2 เดือนที่ผ่านมาเกิดการชุมนุมของกลุ่มต่าง ๆ มากมาย โดยข้อเรียกร้องและสิ่งที่ปราศรัยในการชุมนุมก็เน้นไปยังเรื่องการปฏิรูปสถาบันชัดเจน การรวมตัวชุมนุมยังเริ่มไปแตะพื้นที่เชิงสัญลักษณ์มากขึ้น หลังตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมในเดือนตุลาคม 2563 แต่ไม่สามารถปราบปรามหรือหยุดยั้งการชุมนุมได้ ทั้งแนวโน้มการชุมนุมยังขยายตัวต่อเนื่อง ทำให้รัฐเปลี่ยนรูปแบบการปราบปรามด้วยกำลังเป็นการปล่อยให้จัดการชุมนุมจนสำเร็จและตั้งข้อหาดำเนินคดีตามหลัง โดยในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2563 มีการรวมตัวที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยเพื่อร่วมกันเขียนจดหมายถึงพระมหากษัตริย์ จากนั้นแกนนำประกาศเคลื่อนขบวนไปยังจดหมายหรือ "ราษฎรสาส์น" ณ สำนักพระราชวัง<sup>14</sup> เพื่อแสดงว่าประชาชนมีตัวตนและส่งเสียงเรียกร้องไปให้ถึงอีกฝ่าย แต่ต่อมาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ฉีดน้ำแรงดันสูงใส่กลุ่มผู้ชุมนุมขณะที่เคลื่อนขบวนมาถึงหน้าศาลฎีกา เพื่อสกัดไม่ให้เข้าเขต 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง ทำให้เกิดเหตุชุลมุน หลังจากนั้นไม่นานตำรวจได้ประกาศขอโทษประชาชน

---

<sup>13</sup> ตรีนุช อิงคุทานนท์, 'เสียงของหญิงสาวผู้อ่านแถลงการณ์ภาษาเยอรมันจนถูกฟ้องคดี 112' (The momentum, 10 ธันวาคม 2563) < <https://themomentum.co/interview-dear-and-fah-112-116/> > สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2564..

<sup>14</sup>BBC, 'เกาะติดการชุมนุม 8 พ.ย. กลุ่มราษฎร ส่ง "ราษฎรสาส์น" ถึงรัชกาลที่ 10' (BBC news, 8 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.bbc.com/thai/live/thailand-54861567> > สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2564.

ทว่าจุดเปลี่ยนในเกิดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2563 กลุ่มคณะราษฎรและเครือข่ายนัดชุมนุมใหญ่คณะราษฎร เดินทางไปยังรัฐสภา เกียกกายทั้งทางบกและทางเรือ เพื่อแสดงจุดยืนสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับ iLaw ซึ่งรัฐสภากำลังประชุมพิจารณารับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่อยู่ แต่ตลอดทั้งวันมีการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ให้เข้าพื้นที่ มีการฉีดน้ำผสมแก๊สน้ำตา ปิดเส้นทาง รวมทั้งมีการปะทะกับมวลชนปกป้องสถาบันฯ และมีการใช้กระสุนจริง<sup>15</sup> เรียกได้ว่าการชุมนุมครั้งนี้เป็นการชุมนุมที่รัฐใช้มาตรการสลายการชุมนุมที่รุนแรงที่สุดในปี 2563 โดยในการชุมนุมนี้มีการใช้ระเบิดเพลิงปาตามเพื่อเป็นโล่ป้องกันการฉีดน้ำจากเจ้าหน้าที่ มีการตีริบปืนที่ข้อมือของบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เพื่อให้มวลชนช่วยกันดูแล และทำกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ด้วยการสาธิตน้ำเงินที่แสดงถึงศักดิ์ศรีของราษฎรใส่พื้นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งป้ายและรั้ว แล้วนำหมุดคณะราษฎรปักไว้แทนที่ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของไอลอร์ก็ถูกรัฐสภาตีตกไป แสดงให้เห็นว่าเสียงข้างมากในรัฐสภาไม่คำนึงถึงเสียงเรียกร้องของประชาชน ทำให้กระบวนการรัฐสภาหมดความหมายที่จะนำไปสู่การปฏิรูปที่แท้จริงอย่างที่ประชาชนคาดหวัง และทำให้ประเทศไทยเหลือทางเลือกทางเดียวคือ บนท้องถนนเท่านั้น ซึ่งจะต้องเจอกับความรุนแรงโดยรัฐ

นำมาสู่การออกแถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรีนครี่ที่ส่งสัญญาณว่าจะมีการใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 อีกครั้ง จากนั้น พล.อ.ประยุทธ์ยังให้สัมภาษณ์ว่า เตรียมบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับ โดยบอกว่าต้องมีการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายและความรุนแรงไปมากกว่านี้<sup>16</sup>

จากนั้น 25 พฤศจิกายน 2563 ยกระดับการชุมนุมโดยการนำมวลชนไปยังสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ท่ามกลางสถานการณ์การเมืองไทยที่เปราะบางในขณะนี้ แต่ต่อมามีการเปลี่ยนสถานที่ไปเป็นสำนักงานใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB) ถ.รัชดาภิเษกแทน เพราะพื้นที่โดยรอบสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีการติดตั้งตู้คอนเทนเนอร์และรั้วลวดหนาม รวมทั้งมีการใช้ทหารนอกเครื่องแบบดูแลพื้นที่ พร้อมปักป้าย “เขต

---

<sup>15</sup>BBC, ‘ประชุมสภา: กลุ่ม "ราษฎร" ยุติการชุมนุม หลังยึดพื้นที่หน้ารัฐสภาสำเร็จ แม้ถูกฉีดน้ำ-ยิงแก๊สน้ำตา-ปะทะเสื้อเหลือง’ (BBC news, 17 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.bbc.com/thai/thailand-54969594> > สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2564.

<sup>16</sup>ไทยรัฐ, ‘“บึกตู่” ประกาศกร้าว จัดทุกกฎหมายเล่นงานมือเบาสุดทนสถานการณ์ไม่เบา’ (ไทยรัฐ, 20 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.thairath.co.th/news/politic/1979875> > สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2564.

พระราชฐาน” แขนงนำมือบราษฏรสลักกันขึ้นปราศรัยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทางกลุ่มราษฎรยังคงยืนยัน 3 ข้อเรียกร้อง เดิม โดยเน้นไปที่เรื่องงบประมาณไม่ให้นำเงินของประชาชนไปใช้เพื่อธุรกิจที่เอื้อกับสถาบัน<sup>17</sup>

29 พฤศจิกายน 2563 ผู้ชุมนุมได้นัดรวมตัวกันหน้า ร.1 ทม.รอ. ก่อนจะเปลี่ยนที่เป็น ร.11 ทม.รอ. แทน หลังมีการใช้ตุ๊กตาทอง-ลวดหนาม ปิดกั้นพื้นที่หน้า ร.1 ทม.รอ. เพราะเป็นพื้นที่ “เขตพระราชฐาน” มีการอ่านประกาศหน้ากรมทหารราบที่ 11 ให้ยกเลิก พ.ร.ก. โอนอัตรากำลังพลฯ ของกรมทหารราบที่ 1 และ 11 ซึ่งถูกโอนไปเป็นส่วนราชการในพระองค์เมื่อปี 2562 คืบสู่ต้นสังกัดเดิมของกองทัพ เพื่อให้สถาบันกษัตริย์ “ไม่มีส่วนก้าว ภายแทรกแซงการทำงานของรัฐบาล”<sup>18</sup> โดยหนึ่งในสาเหตุที่ผู้ชุมนุม “ราษฎร” เลือกรวมที่กรมทหารราบที่ 11 เพราะหน่วยนี้คือหน่วยกำลังหลักที่ได้รับการมอบหมายให้ปราบปรามประชาชนในปี 2553 และยังเป็นหน่วยหลัก ที่มีประวัติการมีส่วนร่วมกับการรัฐประหารในอดีต มีผู้ปราศรัยผลัดกันขึ้นเวทีหลายคน ผู้ชุมนุมได้ทำกิจกรรมเชิง สัญลักษณ์โดยเทสีแดงลงที่พื้นและลวดหนามหน้าแนวกันของตำรวจ ก่อนที่จะยุติการชุมนุมโดยสงบ

วันที่ 2 ธันวาคม 2563 ศาลรัฐธรรมนูญจะทำการตัดสินคดีของประยุทธ์ จันทร์โอชา เรื่อง “บ้านพักหลวง” ซึ่งหากมีความผิดจริงแล้วนั้น จะทำให้ประยุทธ์ต้องออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อประยุทธ์ยืนยันไม่ลาออก จากตำแหน่งนายก แขนงนำกลุ่มราษฎรจึงได้มีการจัดรูปแบบเวทีปราศรัย ‘ห้าแยกลาดพร้าว’ จำนวน 4 เวที ประกอบด้วย เวทีใหญ่, เวทีเยาวชนปลดแอก, เวทีแดงปทุมธานี และ เวทีนายชินวัตร จันทร์กระจ่าง มีการจำลอง บัลลังก์ของศาลรัฐธรรมนูญตั้งบนเวทีใหญ่โดยเขียนว่าศาลประชาชน หลังศาลมีคำตัดสิน แขนงนำมีการปราศรัย แสดงความเห็นต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ด้วยการทุบศาลพระภูมิบนเวที จำลองเวทีที่ห้าแยกลาดพร้าว นอกจากนี้ยังนำชอล์กหลากหลายสีส้นเปิดให้ประชาชนร่วมขีดเขียนบนพื้นถนน

---

<sup>17</sup>thansettakit, ‘ชุมนุม 29 พ.ย. : “ราษฎร” เรียกร้องยกเลิก พ.ร.ก. โอนอัตรากำลังพลฯ สถาบันกษัตริย์ไม่ต้องมี “กองกำลังส่วนตัว” ’ (thansettakit ,25 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.thansettakij.com/politics/457994> > สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2564.

<sup>18</sup>BBC, ‘ชุมนุม 29 พ.ย. : “ราษฎร” เรียกร้องยกเลิก พ.ร.ก. โอนอัตรากำลังพลฯ สถาบันกษัตริย์ไม่ต้องมี “กองกำลังส่วนตัว” ’ (BBC news, 29 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.bbc.com/thai/thailand-55121236> > สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2564.



พหุโยธินกลางห้าแยกลาดพร้าว สะท้อนความเห็นต่อมติศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมกับวิพากษ์วิจารณ์การวินิจฉัยการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>19</sup>

10 ธ.ค. 2563 ซึ่งตรงกับวันรัฐธรรมนูญ มีการจัดกิจกรรม “ยกเลิก 112 สิ แล้วเราจะเล่าให้ฟัง” ซึ่งเป็น การนัดชุมนุมใหญ่เป็นครั้งสุดท้ายของปี 2563 เพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อองค์การสหประชาชาติและนานาชาติให้ กัดดันรัฐบาลไทยในการยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 พร้อมทั้งยุติการดำเนินคดีกับคณะราษฎรทุก คน โดยนัดชุมนุม 3 จุด คือ 1.หน้าสำนักงานองค์การสหประชาชาติ (UN) ทำกิจกรรมและชูป้ายข้อความจากนั้น ส่งตัวแทนยื่นหนังสือให้ยูเอ็น 2.หน้ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เพื่อเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพของคนพิการ และ 3.การชุมนุมที่อนุสรณ์สถาน 14 ตุลาคม แยกคอกวัว ซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมมีจำนวนลด น้อยลงอย่างเห็นได้ชัด<sup>20</sup> โดยหลังจากนั้น แกนนำมีข้อสงสัยหลายข้อต้องเดินสายรับทราบข้อกล่าวหาในอีกหลายคดี โดยเฉพาะข้อหาผิดกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งเหล่าแกนนำโดนแจ้งข้อหา รวมกว่า 170 คดี และยังมีเพิ่มมา ขึ้นเรื่อย ๆ

หากพิจารณาจากมติการดูแลการชุมนุมสาธารณะและการดำเนินคดีตั้งแต่เดือนธันวาคม 2563 เป็นต้นมา จะพบว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐได้เปลี่ยนกลยุทธ์ในการรับมือกับผู้ชุมนุมโดยใช้มาตรการตอบโต้กลับทั้งทางนิติบัญญัติและ พหุติบัญญัติ มีการจับแกนนำหลายคนและมีการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม นอกจากนี้ยังมีการนำความผิดฐาน “หมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 กลับมาใช้อีกครั้งหลังจากที่มีการเว้น วรรคไม่มีการจับกุมและตั้งข้อหาตามมาตรานี้มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง การหย่อนการบังคับใช้ มาตรา 112 ส่งผลให้ผู้ ชุมนุมกล่าววิพากษ์วิจารณ์และเรียกร้องมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถสังเกตการณ์ และรวบรวมหลักฐานเพื่อตั้งข้อหาต่อมาในภายหลังได้

ในช่วงปลายเดือนธันวาคม 2563 ถึงต้นเดือนมกราคม 2564 คณะราษฎรได้เว้นการชุมนุมใหญ่เนื่องจากการ แพร่ระบาดของโควิด19 ระลอก 2 โดยผู้ชุมนุมได้เปลี่ยนวิธีการแสดงออกเป็นการแขวนป้ายผ้าตามที่สาธารณะ แต่ยังมี การนัดหมายชุมนุมขนาดเล็กอยู่จากเครือข่ายนักกิจกรรมอื่น ๆ เพราะแกนนำกลุ่มราษฎรและนักกิจกรรม

---

<sup>19</sup>BBC, ‘ชุมนุม 2 ธันวาคม : “ราษฎร” ปราศรัยโจมตีศาลรัฐธรรมนูญหลังให้นายกฯรอดคดีพักบ้านหลวง’ (BBC news, 2 ธันวาคม 2563) < <https://www.bbc.com/thai/thailand-55155337> > สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2564.

<sup>20</sup>Thai PBs News, ‘ไทม์ไลน์ มวลชนชุมนุม 3 จุดวันที่ 10 ธ.ค. เรียกร้องยกเลิก ม.112 ’ (Thai PBs, 10 ธันวาคม 2563) < <https://news.thaipbs.or.th/content/299092> > สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564.

หลายคนติดภาระที่จะต้องไปรายงานตัวเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาในคดีทางการเมือง ทั้งที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมและเหตุอื่น ๆ กระนั้นเมื่อสถานการณ์การรับมือวิกฤตโควิดแย่ง การชุมนุมที่ประกาศโดยราษฎรจึงเริ่มขึ้นอีกครั้งในวันที่ 22 มกราคม 2564 ที่กระทรวงการคลัง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเยียวยาประชาชนแบบถ้วนหน้า การชุมนุมครั้งนี้ราษฎรนำโดย ภาณุพงศ์ จาดนอก หรือไมค์ และเครือข่ายแรงงาน

ต่อมาเมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 อย่างจริงจัง ส่งผลให้กลุ่มราษฎรจัดการชุมนุมขึ้น ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564 ณ แยกปทุมวัน กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องการยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 และเรียกร้องให้ปล่อยตัวกลุ่มผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ใน สน.ปทุมวัน การชุมนุมในครั้งนี้มีผู้ถูกติดตามจับกุมจากการเข้าร่วมการชุมนุม และถูกดำเนินคดีในข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ พ.ร.บ.โรคติดต่อ และร่วมกันโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต

ต่อมาเมื่อศาลอาญามีคำสั่งไม่ให้ประกันตัวแกนนำที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 และมาตรา 116 จำนวน 4 ราย ได้แก่ พิษณุ ชิวารักษ์ อานนท์ นำภา ปติวัฒน์ สาหร่ายแย้ม และ สมยศ พุกษาเกษมสุข จึงมีการจัดกิจกรรมชุมนุมในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564 ทางผ้าแดงขนาด 30x30 เมตร ให้ประชาชนร่วมระบายความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น หรือเรื่องที่ยากให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับประเทศไทย บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ถนนราชดำเนิน ในกิจกรรม “นับ 1 ถึงล้าน คืนอำนาจให้ประชาชน” โดยสีแดงเป็นสีแห่งการต่อสู้ เป็นสีของชาติ และยังสามารถแทนเลือดเนื้อของผู้ที่ออกมาต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย จากนั้นนำขึ้นหม่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ซึ่งภายหลังยุติการชุมนุมได้เกิดเหตุปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ชุมนุม ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บหลายราย การชุมนุมในครั้งนี้มีรายงานว่า มีอาสาสมัครหน่วยแพทย์ซึ่งสวมปลอกแขนและเสื้อแสดงตัวชัดเจนถูกรุมทำร้ายโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>21</sup>

ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2564 ณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ราษฎรจัดกิจกรรมชุมนุมที่ใช้ชื่อว่า “มือบ ตำรวจล้มล้าง ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์จะฟาดตัวข้าง” โดยก่อนทำกิจกรรมแนวร่วมราษฎรได้ปราศรัยบนรถเครื่องขยายเสียง วิचारณ์การโยกย้ายตำแหน่งของข้าราชการตำรวจที่มีหลายตำแหน่งโยกย้ายไม่เป็นธรรม และมีการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง วัตถุประสงค์คือเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปข้าราชการตำรวจ รวมถึงยืนยัน 3 ข้อเรียกร้อง

---

<sup>21</sup>Way Magazine, ‘เมื่อความรักลูกใหม่เป็นความโกรธ ปฏิกริยาจาก #มือบ13กุมภาพันธ์ เมื่อตำรวจทำร้ายประชาชน’ (Way Magazine, 14 กุมภาพันธ์ 2564) < <https://waymagazine.org/13-feb/> > สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2564.

(ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐบาลประยุทธ์ต้องลาออกจากตำแหน่ง และ ปฏิรูปสถาบันกษัตริย์)<sup>22</sup> การชุมนุมนี้มีผู้ถูกติดตามจับกุมในพื้นที่และดำเนินคดีภายหลังการชุมนุมในข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112

การปะทะกันระหว่างตำรวจและผู้ชุมนุมในช่วงนี้จะสังเกตได้ชัดว่าตำรวจมีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อสกัดกั้นและยับยั้งการใช้เสรีภาพในการชุมนุมมากขึ้นกว่าการชุมนุมในช่วงกลางปี 2563 นอกจากนี้อาวุธที่นำมาใช้ในการสลายการชุมนุม สะท้อนถึงแนวโน้มความรุนแรงที่มีมากขึ้น เช่น เริ่มมีการใช้กระสุนยางและแก๊สน้ำตาไปยังผู้ชุมนุมบ่อยครั้งขึ้น

ในเดือนมีนาคม กิจกรรมเดินทะเลฟู้จัดโดยกลุ่มราษฎร นำโดยไผ่ จตุภัทร์ กลุ่ม People GO Network และภาคีเครือข่าย เดินเท้า จาก จังหวัดนครราชสีมา ถึงอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย กรุงเทพฯ โดยเริ่มเดินขบวนตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ จนมาถึงอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยในวันที่ 7 มีนาคม 2564 ใช้เวลาทั้งสิ้น 17 วัน เป็นระยะทาง 247.5 กม. ซึ่งมีความหมายถึงปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเรียกร้องการเดินขบวน ให้ปล่อยตัวนักกิจกรรมที่ถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี แก้อรัฐธรรมนูญ และยกเลิกประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 โดยทั้ง 3 ข้อ อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องลาออก<sup>23</sup> ตลอดการเดินขบวนเดินทะเลฟู้จัดไม่ได้มีการสกัดกั้นจากเจ้าหน้าที่มากนัก เมื่อขบวนเดินผ่านท้องที่ใด ตำรวจในแต่ละท้องที่จะติดต่อนมาติดตามและอำนวยความสะดวกการจราจร ขณะเดียวกันยังมีเจ้าหน้าที่จากสันติบาลมาสืบสวนการข่าวด้วย

ตลอดระยะเวลาการชุมนุมของกลุ่มเดินทะเลฟู้จัด จนมาถึงหมู่บ้านทะเลฟู้จัด กลุ่มแกนนำและเครือข่ายได้ยึดหลักการการชุมนุมอย่างสงบและมีแนวทางการเรียกร้องอย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีจุดคัดกรองและลงทะเบียนผู้ที่จะเข้าร่วม แต่จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐสกัดกั้นสิทธิเสรีภาพแสดงออก โดยเฉพาะการใช้ข้อกฎหมายและสถานการณ์โควิด-19 เช่นการอ้าง พ.ร.บ.ความสะอาดฯ จากการติดป้ายผ้าที่บริเวณสะพานลอย หรือการอ้างว่ากระทำ ความผิดต่อ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จนท้ายที่สุดนำมาสู่การสลายการชุมนุม 2 ครั้ง ซึ่งนับเป็นการจับกุมผู้ชุมนุมสูงสุดใน

---

<sup>22</sup>Mob data, ‘#มีอบ23กุมภาพันธ์ : #มีอบตำรวจล้มข้าง’ (Mob data Thailand, 23 กุมภาพันธ์ 2564) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1614140608059> > สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2564.

<sup>23</sup>สยามรัฐออนไลน์, ‘ส่งกลุ่มมีอบ “เดินทะเลฟู้จัด” ยุติชุมนุม หากเพิกเฉยมีโทษคุก 2 ปี’ (สยามรัฐ, 7 มีนาคม 2564) < <https://siamrath.co.th/n/225531> > สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2564.

รอบปี 2564 ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์การจับกุมโดยที่ไม่มีหมาย และสิทธิของผู้ต้องหาที่มีแนวโน้มจะถูกจำกัดมากขึ้นตามไปด้วย

ในช่วงเดือนมิถุนายน 2564 สถานการณ์โควิด-19 ยังคงระบาดหนักต่อเนื่องจากการระบาดระลอกที่ 3 เดือนเมษายน 2564 ทำให้ไม่มีการจัดการชุมนุมใหญ่ จนกระทั่งเดือนมิถุนายน มีการจัดกิจกรรมชุมนุม "ราษฎร ยืนยันดันเพดาน" ในวันที่ 24 มิถุนายน 2564 เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เนื่องในวันครบรอบ 24 มิถุนายน 2475 เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย หรือครบ 89 ปี อภิวัฒน์สยาม กลุ่มผู้ชุมนุมได้เคลื่อนขบวนจากอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยมุ่งสู่รัฐสภาเพื่อยื่นหนังสือแสดงจุดยืนต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในวันนั้นมีการปราศรัยสนับสนุนให้แก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง รวมไปถึงการร่างรัฐธรรมนูญที่ยุติการสืบทอดอำนาจของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาและคณะ และสามารถแก้ไขได้โดยไม่มีข้อยกเว้นในหมวดใด รวมถึงยื่นข้อเรียกร้องเรื่องการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ กิจกรรมยังมีการจำลองหมุดคณะราษฎร, กิจกรรมจุดเทียนรำลึกถึงการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และการอ่านแถลงการณ์ของคณะราษฎรร่วมกัน โดยกิจกรรมนี้ได้จัดขึ้นทั่วประเทศทั้งกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ พิษณุโลก อุบลราชธานี ขอนแก่น กาฬสินธุ์ สกลนคร มหาสารคาม อุดรธานี นครราชสีมา ภูเก็ต ตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช ชุมพร<sup>24</sup> แม้พื้นที่กรุงเทพฯ ยังอยู่ระหว่างการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ตาม ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม แต่การชุมนุมก็ยุติด้วยความสงบไม่พบความรุนแรงหรือการปะทะใด ๆ เกิดขึ้นในวันนี้

1 สิงหาคม 2564 ก็ได้เกิดกิจกรรมใหม่ คือการจัดคาร์ม็อบ (Car Mob) ในกรุงเทพมหานคร<sup>25</sup> และในอีกหลายพื้นที่ต่างจังหวัด เช่นพระนครศรีอยุธยา ยะลา อุดรธานี ขอนแก่น เชียงใหม่ เป็นต้น เพื่อปิดแตรเรียกร้องเชิงสัญลักษณ์ให้ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ลาออก หลังบริหารผิดพลาดในสถานการณ์โควิด โดยประชาชนหลายคนได้นำรถของตนเองออกมาร่วมในขบวนไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ มีการประสานงานโดยใช้การติดต่อผ่านคลับเฮ้าส์ (Club House) ซึ่งเป็นยุทธวิธีการบริหารจัดการในสถานการณ์โควิดระบาด เมื่อการเลือกใช้นโยบายส่วนตัวมาจัดกิจกรรม ปิดช่องลดความเสี่ยงต่อการระบาดมากกว่าม็อบบนถนน

---

<sup>24</sup>กรุงเทพธุรกิจ, 'ม็อบ 'ราษฎร' นัดชุมนุม 15 จังหวัด 24 มิ.ย.นี้ ประกาศด้านรัฐธรรมนูญฉบับเผด็จการ' (กรุงเทพธุรกิจ, 23 มิถุนายน 2564) < <https://www.bangkokbiznews.com/news/944887> > สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2564.

<sup>25</sup>มติชนออนไลน์, 'ถอดรหัส 'คาร์ม็อบ' สะสม 'กำลัง' สู่การ 'เปลี่ยนแปลง' (มติชนออนไลน์, 4 สิงหาคม 2564) < [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2866293](https://www.matichon.co.th/politics/news_2866293) > สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2564.

ไม่ใช่ยุทธวิธีใหม่ในการชุมนุมที่เพิ่งเคยเกิดขึ้นแต่อย่างใด แต่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในต่างประเทศทั่วโลก เช่น สเปน อเมริกา

ในวันที่ 31 ตุลาคม 2564 มีการนัดชุมนุมใหญ่ เพื่อแสดงจุดยืนและเรียกร้องยกเลิกกฎหมายมาตรา 112 โดยกิจกรรมดังกล่าวจะมีเวทีปราศรัยใหญ่ พร้อมการขึ้นเวทีปราศรัยของกลุ่มแกนนำเคลื่อนไหวเรียกร้อง ประชาธิปไตยทุกกลุ่ม ขณะเดียวกันจะตั้งโต๊ะล่ารายชื่อจากประชาชนเพื่อให้ยกเลิกกฎหมาย มาตรา 112 ตั้งเป้า ไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ และเลิกกฎหมายหมิ่นสถาบันทุกฉบับที่เป็นเงื่อนไขให้คนที่เคลื่อนไหวเรียกร้อง ประชาธิปไตยต้องถูกคุมขังในเรือนจำ

การเคลื่อนไหวของคณะราษฎรเป็นแรงกระเพื่อมที่ก่อให้เกิดการแผ่ขยายของการประกาศจุดยืนใน อุดมการณ์ทางการเมือง และประเด็นการเรียกร้องทางสังคมของกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม กลุ่มนักเรียนเลว กลุ่มเยาวชนปลดแอก กลุ่มทะลุฟ้า ที่แม้จะมีจุดยืนแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ของกลุ่มการชุมนุม แต่ก็มีเป้าหมายร่วมเพื่อเรียกร้องให้ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลาออก แก้ไขรัฐธรรมนูญ และปฏิรูป สถาบันกษัตริย์ แม้ว่าจะระยะหลังฝ่ายรัฐจะเน้นให้การชุมนุมดำเนินต่อไปได้แล้วจึงมาจับกุมดำเนินคดีกับแกนนำผู้ ชุมนุมก็ตาม ก็ไม่ได้ทำให้การชุมนุมลดน้อยลง การดำเนินคดีกลับจุดประกายความโกรธแค้น สร้างความอัดอั้นตัน ใจให้ผู้ชุมนุม ทำให้มีการจัดการชุมนุมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม มีการใช้เทคนิคหรือยุทธวิธีในการชุมนุมที่เปลี่ยนแปลงและ พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ตามสถานการณ์ ส่งผลให้ตำรวจต้องปรับแผนการรับมือกับผู้ชุมนุมอยู่เรื่อย ๆ และในหลาย ๆ กรณีก็เป็นการใช้มาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกินกว่าความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับหลักความได้ สัดส่วน

## 1.2 ความแตกต่างของการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยใน ปี 2563 เมื่อเปรียบเทียบกับการชุมนุม ในทศวรรษก่อนหน้า

การชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยใน ปี 2563-2564 อาจจัดได้ว่าเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของ พลเมืองเพื่อกดดันให้รัฐตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของตนเองเหมือนกับการชุมนุมทางการเมืองในอดีตเมื่อปี 2553 ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือในปี 2556-2557 ของคณะกรรมการ ประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข (กปปส.) โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องความแตกต่างของการ

เรียกร้องทางการเมืองในปี 2563-2564 กับการชุมนุมในอดีตไว้ว่า<sup>26</sup> การชุมนุมในปี 2563-2564 เป็นการชุมนุมในรูปแบบของการรวมตัวของประชาชนหลากหลายกลุ่มเพื่อนำเสนอข้อเรียกร้องร่วมกันต่อรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกัน แต่ละกลุ่มก็เสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มตนไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ แนวร่วมทั้งหมดเรียกร้องให้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เรียกร้องให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เรียกร้องให้หยุดคุกคามประชาชนและเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในขณะเดียวกันกลุ่มย่อย ๆ ก็จะแสดงข้อเรียกร้องที่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ของกลุ่มตน เช่น การเรียกร้องปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ การเรียกร้องต่อการลักพาตัวนายวันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์ การเรียกร้องให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อความเท่าเทียมทางเพศ การเรียกร้องให้ยกเลิกโทษทางอาญาเกี่ยวกับการทำแท้ง การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในสถานศึกษา ขจัดความเหลื่อมล้ำและคุณภาพของระบบการศึกษา กฎระเบียบของสถานศึกษาที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การเรียกร้องด้านสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มย่อยมีความแตกต่างกันอย่างมากและครอบคลุมหลายมิติ ส่วนในเชิงรูปแบบนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่าการชุมนุมของเสื้อเหลืองและเสื้อแดงในอดีตจะเป็นการชุมนุมแบบปักหลักค้างคืนมีการสร้างที่พักแรมชั่วคราว การชุมนุมระหว่างปี 2563-2564 เกือบทั้งหมดจะมีลักษณะที่เป็นการชุมนุมโดยไม่ปักค้างคืน<sup>27</sup> เป็นการชุมนุมในรูปแบบแฟลชม็อบ (flash mob) บางกลุ่มไม่มีแกนนำชัดเจนแต่ใช้วิธีการขับเคลื่อนและนัดหมายผ่านสื่อสังคมออนไลน์<sup>28</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า มี 5 ปัจจัยที่ทำให้การชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิต นักศึกษา เยาวชน ในช่วง ปี 2563-2564 มีความแตกต่างกับการชุมนุมของขบวนการเสื้อเหลืองและขบวนการเสื้อแดง ได้แก่ (1) วิธีการติดต่อสื่อสาร (2) วิธีการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันระหว่างแนวร่วม (3) รูปแบบการชุมนุมที่มีความหลากหลาย ไม่เน้นการยึดพื้นที่ (4) ข้อเรียกร้องที่มีความหลากหลาย - เรียกร้องให้แก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง และ (5) โครงสร้างอายุของผู้ชุมนุม

---

<sup>26</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบที่ 49-97/2564, 12 พฤษภาคม 2564, หน้า 4.

<sup>27</sup> การชุมนุมข้ามวันจะเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เช่น “การชุมนุม 19 กันยา ทวงอำนาจคืนราษฎร” บริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์และบริเวณสนามหลวง เมื่อ 19-20 กันยายน และ การชุมนุมในวันที่ 14-15 ตุลาคม 2563 บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและทำเนียบรัฐบาล

<sup>28</sup> Ibid.

ปัจจัยที่ 1 วิธีการติดต่อสื่อสาร การสื่อสารของการชุมนุมขบวนการเสื้อเหลืองและขบวนการเสื้อแดงในอดีตจะเน้นไปที่การใช้โทรศัพท์ดาวเทียมจะแต่ละฝ่ายจะมีสถานีที่เผยแพร่ข้อมูลเป็นของตนเอง แม้ว่าจะมีการใช้สื่อสังคมออนไลน์บ้างแต่ก็ยังไม่ใช่เครื่องมือหลักในการติดต่อสื่อสารเพื่อนำไปสู่การชุมนุมสาธารณะ ในขณะที่การชุมนุมของเยาวชนในปี 2563-2564 สื่อสังคมออนไลน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทวิตเตอร์และเฟซบุ๊ก กลายเป็นเครื่องมือหลักในการนัดหมายชุมนุมและการเคลื่อนไหวทางการเมือง โทรศัพท์นี้ไม่ว่าจะเป็นระบบดาวเทียมหรือระบบดิจิทัลกลายเป็นอุปกรณ์ที่ทันสมัยสำหรับผู้ชุมนุมที่เป็นเยาวชน เกิดการเคลื่อนไหวผ่านการติดแฮชแท็ก เพื่อแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพสามารถทำได้อย่างรวดเร็วบนสื่อสังคมออนไลน์ ทำให้การเคลื่อนไหวสังคมทำได้ง่ายมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีความหลากหลายในการชุมนุมมากขึ้นเพราะแกนนำไม่จำเป็นต้องมาจากการจัดตั้งด้วยการใช้ทุนที่สูงเหมือนขบวนการเสื้อเหลืองหรือเสื้อแดงในอดีต การสื่อสารออนไลน์ทำให้การนัดหมายและการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการชุมนุมทำได้ง่ายขึ้นและมีความรวดเร็วมากขึ้น

ปัจจัยที่สอง วิธีการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันระหว่างแนวร่วม หากย้อนกลับไปในสมัยการชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ผู้ชุมนุมสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันโดยใช้เสื้อเหลือง ซึ่งหาได้ง่ายและเป็นที่ยอมรับในช่วงกลางปี 2549 จากการที่รัฐบาลได้ทรงคีให้หน่วยงานราชการและพสกนิกรร่วมกันสวมเสื้อเหลืองเพื่อแสดงความจงรักภักดีและเพื่อเป็นการเฉลิมฉลองงานพระราชพิธีฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี รัชการที่ 9 ส่วนการชุมนุมของ นปช. ก็ใช้เสื้อสีแดงเป็นสัญลักษณ์ ในระหว่างการชุมนุมของกลุ่ม กปปส. ในปี 2556 ก็มีการนำนกหวีดและการแต่งกายด้วยสีธงชาติมาใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง สะท้อนให้เห็นถึงการสร้างสัญลักษณ์ผ่านเครื่องแต่งกายและอุปกรณ์ประกอบการชุมนุม อย่างไรก็ตามก็มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเด็กและเยาวชนในปี 2563-2564 มีการแสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ที่เป็นนามธรรมมากขึ้น ใช้การชูสามนิ้วเพื่อเป็นย้าให้เห็นถึงข้อเรียกร้อง 3 ประการที่ทุกกลุ่มมีส่วนร่วม อีกทั้งเป็นการสืบต่อสัญลักษณ์ของขบวนการต่อต้านเผด็จการที่เกิดขึ้นตั้งแต่การรัฐประหารโดย คสช. ปี 2557 เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและแสดงความไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ดังนั้นการระบุดตัวผู้ชุมนุมจะไม่สามารถทำได้ง่ายเหมือนกลุ่มขบวนการเสื้อเหลือง-แดงในอดีต เพราะเครื่องแต่งกายอาจไม่ได้บ่งบอกถึงทัศนคติทางการเมืองเหมือนการชุมนุมในอดีต นอกจากนั้น การแสดงสัญลักษณ์ที่ทุกคนไม่ว่าจะแต่งกายอย่างไรก็สามารถแสดงร่วมกันได้ยังทำให้บุคคลที่อยู่ในบริเวณโดยรอบพื้นที่การชุมนุมสามารถมีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมการชุมนุมได้โดยง่าย

ปัจจัยที่สามรูปแบบการชุมนุมที่มีความหลากหลายและไม่เน้นการยึดพื้นที่ การชุมนุมของกปปส.จะมีคณะบุคคลหรือแกนนำที่ชัดเจน มีองค์กรภายในเป็นระบบ จัดชุมนุมในสถานที่ของตน และเคลื่อนไปทำที่ต่างๆ ไม่ได้หยุดนิ่ง มีการจัดการชุมนุมที่กรุงเทพฯ ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่กรุงเทพฯก็จะมาเข้าร่วมการชุมนุมในช่วงหลังเลิกงานหรือในวันหยุด ส่วนผู้ชุมนุมที่อยู่ต่างจังหวัดก็ต้องมาปักหลักค้างคืนตามเต็นท์ที่จัดไว้ให้ตามพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ยึดติดกับคนให้ความสนใจกับการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่ตั้งขึ้นมามากกว่า แม้แกนนำถูกจับ มือก็ยังไปต่อได้

แต่การจัดชุมนุมในปี 2563 นี้ ไม่มีแกนนำ(leaderless movement)<sup>29</sup>และองค์กรในการนำขบวนชัดเจน มีลักษณะเป็น “ดาวกระจาย” หรือการไม่รวมกลุ่มชุมนุมเป็นกลุ่มใหญ่เพียงกลุ่มเดียว แต่กระจายแยกย้ายไปตามจุดต่าง ๆ ทั้งยังไม่มีแกนนำหลักในการขึ้นนำปราศรัย เป็นการเคลื่อนไหวแบบแนวระนาบ อาศัยเครือข่ายที่มีอยู่เดิมเพื่อกระจายกลุ่มการประท้วงต่อ ๆ ไปในระดับประเทศ ในสายตาคณรัฐมนตรีแล้ว พวกเขา มองว่าแกนนำเป็นเพียงคนริเริ่มกลุ่มแรกในพื้นที่สาธารณะและเป็นเพียงคนปราศรัยหลัก แต่แกนนำไม่ใช่ผู้นำของเขา ไม่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าของร่วมกันหรือเป็นหุ้นส่วนกับขบวนการนั้น ไม่จำเป็นต้องมีใครปราศรัย หรือพูดบนเวที คนไปไม่ได้มาฟังอะไร ทุกคนเพียงมาแสดงพลัง แสดงจุดยืนเพียงเท่านั้น

นปช. และ กปปส. เคลื่อนไหวการชุมนุมโดยเน้นไปที่การปราศรัย เดินขบวน มีการประสานงาน และเชิญชวนผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยใช้สื่อเป็นของตนเอง ทั้งจากสื่อที่ได้รับอนุญาตจากรัฐและสื่อเอกชน เช่น โทททัศน์ผ่านดาวเทียม รวมทั้งสื่อใหม่ (New Media) ในขณะนั้นเป็นช่องทางหลักในการสื่อสาร คือ เฟซบุ๊ก ที่ง่ายต่อการเข้าถึง ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด นัดหมายพบปะและรวมกลุ่มทางการเมืองโดยเน้นการกดดันผ่านการไปเข้าร่วมชุมนุมเป็นหลัก ปักหลักค้างคืน ปราศรัย แต่หลังจากจบการชุมนุมแล้วก็ไม่ได้มีแรงกดดันอื่นเพิ่มเติม

ส่วนการชุมนุมในปัจจุบันเป็นม็อบ Disruptive World โลกมีการเปลี่ยนแปลง มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ มีสื่อออนไลน์ สามารถสื่อสารได้เร็ว เป็นแพลตฟอร์มที่ติดต่อและเปลี่ยนสถานที่ชุมนุมได้ใน 1 ชั่วโมง ทำให้การรวมตัวสั้นไหล มีความยืดหยุ่น ยากต่อการติดตามโดยฝ่ายรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ มีการเคลื่อนไหวผ่านสื่อโซเชียล ใช้การติดต่อผ่านแอปพลิเคชันต่างๆ ทั้งเฟซบุ๊ก อินสตาแกรม ทวิตเตอร์ โลกออนไลน์ มีการไลฟ์สดผ่านเฟซบุ๊ก เพื่อให้คน

---

<sup>29</sup>พิชญ พงษ์สวัสดิ์, 'ปัญหาแกนนำและการนำในการเคลื่อนไหวทางการเมืองร่วมสมัย' (มติชน, 2 มีนาคม 2564) < [https://www.matichon.co.th/article/news\\_2601982](https://www.matichon.co.th/article/news_2601982) > สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2564.



จำนวนมากรับรู้ว่ามีรัฐกำลังคุกคามพวกเขาและทำให้รัฐต้องปฏิบัติการโดยระมัดระวังมากยิ่งขึ้น หรือเมื่อเสร็จสิ้นการชุมนุมก็ยังมีกระแสข่าวก่เกี่ยวกับชุมนุมในวันนั้นเพื่อกระจายคลิปหรือเอกสารสำคัญให้คนอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาเข้าร่วมในการชุมนุมได้รับรู้ มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลผ่านช่องทางต่าง ๆ ในรูปแบบพลังหรือแรงกดดันบนสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เมื่อแรงกดดันไม่ได้มาจากการชุมนุมอย่างเดียวแล้ว ยุทธวิธีของผู้ชุมนุมจึงไม่ต้องมีการปักหลักค้างคืนหรือไปปะทะเพื่อให้ได้พื้นที่สื่อ

กบปส.อาศัยการแย่งยึดพื้นที่สำคัญทางราชการเพื่อให้เกิดความชะงักในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เข้ายึดสถานที่ราชการ เพื่อหวังให้หน่วยงานภาครัฐและข้าราชการไม่อาจปฏิบัติงานได้ และปิดล้อมสถานที่รับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและปิดล้อมคูหาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายแห่งทั่วประเทศ การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มกบปส.ได้ก่อให้เกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่รัฐและความรุนแรงจากผู้ไม่หวังดีทางการเมืองตลอดระยะเวลาการชุมนุมหลายครั้ง มียอดรวมผู้บาดเจ็บ 782 ราย และผู้เสียชีวิต 27 ราย<sup>30</sup> ซึ่งไม่เพียงสร้างความเสียหายแก่ชีวิตของผู้ชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนผู้ไม่เกี่ยวข้อง ทรัพย์สินของรัฐและเอกชนตลอดจนผลกระทบทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยอย่างสำคัญ ส่วนการชุมนุมในระหว่าง 2563-2564 การชุมนุมส่วนใหญ่เป็นไปด้วยความสงบและปราศจากอาวุธ ไม่มีการเข้ายึดพื้นที่สำคัญทางราชการ หากมีความรุนแรงเกิดขึ้นก็เป็นการใช้ความรุนแรงอย่างจำกัดพื้นที่ เช่น กรณีปะทะกันระหว่างผู้สนับสนุน-คัดค้านหน้ารัฐสภา ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2563 หน้ารัฐสภา หรือ การประท้วงที่บริเวณแยกดินแดงที่มีการพกพาอาวุธและมีกรณีเสียชีวิตเนื่องจากการชุมนุม 1 รายซึ่งเป็นเยาวชนชายอายุ 15 ปีโดยถูกยิงที่บริเวณหน้าสถานีตำรวจนครบาลดินแดง<sup>31</sup>

ปัจจัยที่สี่ ข้อเรียกร้องการชุมนุมที่หลากหลาย-เรียกร้องให้แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

---

<sup>30</sup> พงทิพย์ บุญสนอง, '27 ชีวิตที่สูญหาย จากเสียงนกหวีดถึงวันรัฐประหาร' (waymagazine, 22 พฤษภาคม 2561) < [https://waymagazine.org/death\\_toll\\_pdrc\\_27/](https://waymagazine.org/death_toll_pdrc_27/) > สืบค้นเมื่อ 29 ตุลาคม 2564.

<sup>31</sup> ไทยรัฐ, 'คอลัมน์ ข่าวสั้นทันโลก: เทื่อกระสุนดับแล้ว' (ไทยรัฐ, 30 ตุลาคม 2564) < <http://edu.iqnewsclip.com.chula.idm.oclc.org/viewstory.aspx?pg=0&nid=00C1E6A341061D554B7386C891FAA40D> > สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2564.

ในขณะที่มีข้อบ่งชี้ปัจจุบันมีข้อเรียกร้อง 3 ประการ กล่าวคือ 1.รัฐบาลต้อง “หยุดคุกคามประชาชน” ที่ออกมาใช้สิทธิและเสรีภาพตามหลักประชาธิปไตย 2.รัฐบาลต้อง “ร่างรัฐธรรมนูญใหม่” ที่มาจากเจตจำนงของประชาชน เพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนอย่างแท้จริง 3.รัฐบาลต้อง “ยุบสภา” เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงในการเลือกผู้แทนของตนได้อีกครั้ง โดยตั้งอยู่บน 2 หลักการที่ว่า จะต้องไม่มีการรัฐประหารและการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติ ภายใต้ 1 ความฝันคือ การมี “ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ” อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การชุมนุมของม็อบในปัจจุบันนี้ไม่ได้เพียงแค่นำเสนอแต่เพียงประเด็นทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีประเด็นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาให้เกิดขึ้นด้วยมีตั้งแต่เรื่องในรั้วโรงเรียนไปจนถึงเรื่องการเมืองระดับประเทศ แตกต่างจากการชุมนุมของนปช.หรือของ กปปส.ที่เป็นการประชุมเพื่อขับไล่รัฐบาลในช่วงนั้น ๆ เพียงอย่างเดียว

ทว่าการชุมนุมขับไล่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นแค่ประเด็นเล็ก ๆ แต่ประเด็นที่เป็นจุดหมายหลักของการชุมนุมคือการปฏิรูปสถาบัน รวมถึงการแก้รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องของนักการเมือง แต่เกี่ยวกับเรื่องสถาบัน มุ่งเป้าไปในแง่ของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางการเมือง จัดระเบียบสังคมการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย และมีการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน กลุ่มย่อยอื่น ๆ ที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยต่างก็มีข้อเรียกร้องและวิธีการเรียกร้องที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง เช่น กลุ่มเฟมินิสต์ปลดแอกและกลุ่มเสรีไทยพลัส มุ่งเรียกร้องประชาธิปไตยและความเสมอภาคทางเพศโดยใช้วิธีการเดินขบวนและการแสดง กลุ่มคณะราษฎรแดงใช้วิธีการแสดงออกทางการเมืองผ่านการเต้นโคฟเวอร์เพลงป๊อปที่เป็นที่นิยมในวัยรุ่น กลุ่มศิลปะปลดแอก (Free Art) เรียกร้องเสรีภาพด้านศิลปะโดยใช้งานศิลป์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาพวาด กราฟฟิตี้ ไลน์ การแสดงละครและคอนเสิร์ตโดยศิลปินแนวร่วม กลุ่มประชาชนเบียร์ เรียกร้องประชาธิปไตยไปพร้อมกับกับการหาแนวร่วมแก้ไข พ.ร.บ. เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ดังนั้น เมื่อกลุ่มที่ออกมาทำการเรียกร้องมีความหลากหลายและไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อล้มรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ เพียงประการเดียว

ปัจจัยที่ห้า โครงสร้างของอายุแกนนำ-ผู้ชุมนุม ในอดีต กลุ่มกปปส. พบว่าร้อยละ 32 เป็นกลุ่มคน Gen X ช่วงอายุ 46-55 ปีมากที่สุด กลุ่มที่มีอายุ 25 ปีหรือน้อยกว่านั้นเพียง 12% ไม่ปรากฏว่าเป็นตัวแทนของคนหนุ่ม

สาวหรือการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักศึกษา<sup>32</sup>ความเด่นชัดของการชุมนุมในปัจจุบัน คือแกนนำที่ค่อนข้างอายุน้อย หลากหลาย กระจุกกระจาย ผู้เข้าร่วมเด็กกลางมาก มีทั้งนิสิตนักศึกษา จนกระทั่งเด็กมัธยม โดยพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นคนใน Gen Y ช่วงอายุ 23-31 ปีมากที่สุด<sup>33</sup>

อายุกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อก่อนเมื่ออายุเพิ่มมากขึ้นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะมากขึ้น คนอายุมากส่วนใหญ่จะมีการเปิดรับข่าวสารประเภทหนัก ๆ มากกว่าคนที่มียุคก่อนหน้าน้อยที่จะรับสื่อเพื่อความบันเทิงเท่านั้น แต่ปัจจุบันนี้แนวโน้มด้านอายุมีการเปลี่ยนแปลง เยาวชนคนรุ่นใหม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นกว่าการชุมนุมในอดีต ทั้งยังให้ความสนใจการเมืองและประเด็นทางสังคมอื่น ๆ รอบตัวมากขึ้น

หากเปรียบเทียบการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตศึกษาระหว่างปี 2563-2564 กับการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยในทศวรรษก่อนหน้า ทั้งของ นปช. และของ กปปส. จะพบว่ามีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้พฤติกรรมของผู้ชุมนุมตลอดจนข้อเรียกร้องแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังไม่เปลี่ยนไปมากนักคือ พฤติกรรมในการใช้อำนาจรัฐของผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน แม้ว่าในปัจจุบันจะมี พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดูแลการชุมนุม แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีการนำกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายฉุกเฉิน มาเป็นฐานทางกฎหมายสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

เมื่อการระบาดของโรคโควิด-19 กลายเป็นปัญหาระดับโลก หลาย ๆ ประเทศได้มีการใช้กฎหมายฉุกเฉินเพื่อควบคุมการระบาดของโรค รัฐประชาธิปไตยหลายแห่งก็ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระยะแรกของการระบาดเพื่อเป็นมาตรการเร่งด่วนในการรักษาสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ทั่วโลกการตรวจสอบการใช้อำนาจฉุกเฉิน

---

<sup>32</sup> ทีมข่าวศูนย์ข่าว TCJ, คำตอบ ‘นปช.-กปปส.มาชุมนุมทำไม ประชาธิปไตยในฝันหน้าตาเป็นอย่างไร’ (TCJThai, 24 ธันวาคม 2556)

< <https://www.tcijthai.com/news/2013/24/scoop/3643> > สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2564.

<sup>33</sup> เพ็ญพรรณ อินทป็นตี, ‘แม้ต้องเจอรัฐประหาร 3 ครั้ง แต่นั่นก็ยังไม่(อยาก)คุ้นเคย คุยกับ Gen Y ในมือ’ (the active, 14 พฤศจิกายน 2563) <https://theactive.net/read/generation-y-2020-thai-protests/> > สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2564.

ของรัฐเหล่านี้ก็จะทำงานควบคู่ไปด้วยเพื่อประกันสิทธิขั้นต่ำของประชาชน รัฐสภาและศาลจะคานและดุลอำนาจกับฝ่ายรัฐบาล ทำให้ฝ่ายรัฐบาลต้องยกเลิกการใช้กฎหมายฉุกเฉินแล้วไปใช้กลไกถาวรประเภทอื่นในการจัดการปัญหาโควิด-19 ในทางตรงกันข้าม กลไกการถ่วงดุลอำนาจในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นั้นไม่แข็งแรงพอที่จะคานอำนาจของฝ่ายบริหารได้ รัฐบาลจึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อจัดการปัญหาโควิดได้ติดต่อกันอย่างยาวนาน ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ขยายกว้างขึ้น ในขณะที่กลไกการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีขนาดเล็กกลาง เมื่อการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนเป็นเรื่องปกติในขณะที่ยังคงกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำหน้าตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพไม่สามารถหยุดการละเมิดนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและทันทั่วถึง เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยจึงไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน รัฐบาลจึงอ้างเหตุผลในการป้องกันโรคเพื่อลดทอนเสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในลักษณะขัดต่อหลักสากลเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

## 2. สมมติฐานของการวิจัย

การชุมนุมของขบวนการนิสิต นักศึกษาและประชาชน เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยระหว่าง ปี พ.ศ. 2563-2564 ต้องเผชิญกับมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักสากลหลากหลายรูปแบบเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ตามระบบกฎหมายไทยไม่มีเกณฑ์ที่บังคับให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องพิจารณามาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กรอบกติกาสากล ส่งผลให้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นไปตามอำเภอใจของผู้บังคับใช้กฎหมาย

## 3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม
2. ศึกษารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย
3. วิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดผู้ที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่สามารถใช้เสรีภาพประเภทนี้เรียกร้องประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 4. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ของเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักสากลโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกรอบ ICCPR ที่ประเทศไทยเป็นภาคีกับพื้นที่ของเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ สำหรับ

ขอบเขตด้านเวลาและด้านเนื้อหา งานวิจัยนี้จะเลือกทำการศึกษาคำใช้และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของ ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยที่นำโดยนิสิตนักศึกษาระหว่าง ปี พ.ศ. 2563-2564

## 5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้จะเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะเน้นไปที่การศึกษาวិเคราะห์ จากเอกสาร (Document Analysis) ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏบนสื่อสาธารณะ เพื่อระบุว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่มีอยู่ในประเทศไทยมีขอบเขตเพียงใด โดยกำหนดอาณาเขตจากการเปรียบเทียบกับขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับการรับรองภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี จากนั้น ศึกษาฐานทางกฎหมายและรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาแล้วจึงวิเคราะห์ว่าฐานทางกฎหมายและรูปแบบในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยว่า สอดคล้องกับหลักการสากลเพียงใด งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาคำจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้าน เนื้อหา เวลา สถานที่และวิธีการในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 ว่าสอดคล้องกับหลักสากลหรือไม่และผู้ที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องเผชิญกับอุปสรรคใดบ้างในระหว่างที่ได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุม

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบพรมแดนของเสรีภาพในการชุมนุมที่มีอยู่ในประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564
2. สามารถระบุสาเหตุที่ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยไม่เป็นไปตามหลักสากล
3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบที่รัฐใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม
4. ทำให้ทราบถึงอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

## 7. ทบทวนวรรณกรรม

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ระบุ ปัญหาของการดูแลการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยว่าเกิดขึ้นเพราะระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะไว้โดยตรง<sup>34</sup> ยกตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ

---

<sup>34</sup> ชูธิดา รตนัดจตุมาณี. ปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ เรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย : รายงานการศึกษาวิจัย”<sup>35</sup> ซึ่งว่าองค์กรตุลาการในประเทศไทยมีแนวคำพิพากษาคติเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่ชัดเจนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเนื่องจากขาดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หน่วยงานรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และบทลงโทษอย่างชัดเจน รายงานการวิจัยของ สราวุธ ทับทอง เรื่อง “สถานการณ์ฉุกเฉินและความรุนแรง: ศึกษาความเหมาะสมสำหรับการควบคุมและจัดการการชุมนุมประท้วงของภาครัฐในช่วง พ.ศ. 2552-2553 ผ่านหลักนิติรัฐ”<sup>36</sup> ได้ทำการศึกษากิจการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ตัดสินใจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งนำไปสู่การใช้กองกำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมในปี 2553 สราวุธชี้ว่าสาเหตุประการหนึ่งที่เกิดการสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรงขึ้นก็เนื่องมาจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและใช้กฎหมายความมั่นคงเข้าควบคุมสถานการณ์สังคมไทย ณ ขณะนั้นขาดแบบแผน กติกา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น สราวุธจึงได้เสนอว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสำหรับบังคับใช้กับการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะเพื่อสร้างแบบแผนสำหรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ชุมนุม<sup>37</sup> ทั้งนี้ สราวุธได้เสนอว่ากฎหมาย

---

ธรรมศาสตร์, 2556 ; ญัฐพงศ์ มหานันท์โพธิ์, บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553 ; ปรีดีมนัส มุสิกอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ...., วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554 ; วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551 ; สราวุธ ทับทอง.สถานการณ์ฉุกเฉินและความรุนแรง : ศึกษาความเหมาะสมสำหรับการควบคุมและจัดการการชุมนุมประท้วงของภาครัฐในช่วง พ.ศ. 2552-2553 ผ่านหลักนิติรัฐ. รายงานการวิจัย กองทุนอุดหนุนการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557; กนกวรรณ พุ่มอยู่, เสรีภาพในการชุมนุม: กรณีศึกษาการชุมนุมของประชาชนตามพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560.

<sup>35</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย : รายงานการศึกษาวิจัย (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2015) 529-530.

<sup>36</sup> สราวุธ ทับทอง, สถานการณ์ฉุกเฉินและความรุนแรง : ศึกษาความเหมาะสมสำหรับการควบคุมและจัดการการชุมนุมประท้วงของภาครัฐในช่วง พ.ศ. 2552-2553 ผ่านหลักนิติรัฐ (รายงานการวิจัย กองทุนอุดหนุนการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, 117.

เฉพาะฉบับนี้ควรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการสลายการชุมนุมที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน โดยอาจประยุกต์แนวทางจาก Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials.<sup>38</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลยังมีได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติและมีได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการใช้กฎหมายฉุกเฉินเข้าควบคุมการชุมนุมสาธารณะที่มีเนื้อหาทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ สมชาย ปรีชาศิลปกุล นัทมน คงเจริญ และ พรรณ บุญช่วย เรื่อง “บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” ระบุว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีความชัดเจนเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการใช้อำนาจและตีความจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามอำเภอใจ หากกฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการจำกัดการชุมนุมสาธารณะได้ก็ต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย<sup>39</sup> นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังเสนออีกว่า ควรมีการปรับปรุงกระบวนการโต้แย้งการใช้อำนาจในการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ กระบวนการจะต้องสามารถโต้แย้งได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานของการชุมนุมสาธารณะที่ต้องการคำชี้ขาดโดยไวก่อนเวลานัดหมายชุมนุมหรือก่อนที่การชุมนุมจะถูกสลาย<sup>40</sup>

ต่อมา รายงานวิจัยของ สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ เรื่อง “บทเรียนและสภาพปัญหาจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ และอำนาจของศาลในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ”<sup>41</sup> ระบุว่า พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (พ.ร.บ.ชุมนุมฯ) มีปัญหาอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ (1) นิยามการชุมนุมไม่ชัดเจนทำให้กิจกรรมสาธารณะทุกประเภทสามารถกลายเป็นการชุมนุมภายใต้กฎหมายนี้ได้ทั้งหมด (2) แนวทางปฏิบัติของ

---

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>39</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล นัทมน คงเจริญ และ พรรณ บุญช่วย, บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (สถาบันพระปกเกล้า 2563) 285.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, 288.

<sup>41</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล, นัทมน คงเจริญ, อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์, ปารณ บุญช่วย คณะนิติศาสตร์, สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ และนิติณี ทองแท้, บทเรียนและสภาพปัญหาจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ และอำนาจของศาลในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ, 25 มีนาคม 2564 <<https://prachatai.com/journal/2021/03/92270>> สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2565.

เจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันแม้ว่าจะมีคู่มืออย่างชัดเจน (3) การใช้อำนาจของตำรวจไม่ชัดเจนว่าเป็นคำสั่งห้ามหรือเป็นเพียงคำแนะนำ (4) กฎหมายนี้มีได้เป็น One Stop Service กล่าวคือ มีกฎหมายอื่นๆ บังคับใช้ไปพร้อม ๆ กันทำให้ผู้ชุมนุมเกิดภาระ (5) ผู้บังคับใช้กฎหมายเน้นการควบคุมมากกว่าการอำนวยความสะดวก มีการเลือกปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายกับคนบางกลุ่มเท่านั้น และ (6) การสลายการชุมนุมที่เปิดช่องให้งดเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายชุมนุมฯหากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในภาพรวม แม้ว่าจะได้มีรายงานการศึกษาที่วิเคราะห์ปัญหาและข้อบกพร่องของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และมีการศึกษาส่วนที่สัมพันธ์กับการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บ้างแล้ว แต่ยังไม่มีการศึกษาใดที่ศึกษารูปแบบการชุมนุมสาธารณะและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในบริบทที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมโรคโควิด-19 (เหตุผลทางสาธารณสุข) นอกจากนั้น ยังไม่เคยมีการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะใดที่เปรียบเทียบกับหลักสากลที่อธิบายโดย General Comment 37<sup>42</sup> ซึ่งได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Human Rights Committee) ในช่วงกลางปี 2563 หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไม่นาน

---

<sup>42</sup> Human Rights Committee, General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21): adopted by the Committee at its 129<sup>th</sup> Session (29 June-24 July 2020).



## บทที่ 2 หลักสากลในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ขอบเขตและการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่แต่ละประเทศกำหนดอาจมีความแตกต่างกันมาก ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม หรือระบอบการปกครอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปรียบเทียบกฎหมายชุมนุมสาธารณะภายในประเทศกับหลักสากลเพื่อที่จะทำให้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นได้รับความคุ้มครองไปในแนวทางเดียวกัน ในบทนี้จะพิจารณาถึงที่มาของหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จากนั้นจะได้วิเคราะห์ถึงสถานะของหลักสากลนี้ในบริบทประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) จากนั้นก็จะพิจารณาฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและนิติวิธีของศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต่อด้วยการระบุหลักสากลเกี่ยวกับลักษณะการจำกัดเสรีภาพผ่านข้อจำกัดด้านเนื้อหาและข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และรูปแบบการชุมนุม และปิดท้ายด้วยข้อสังเกตเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างที่มีการระบาดของโรคโควิด 19

### 1. ที่มาของหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

หลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีลักษณะทั้งที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรและมีลักษณะที่มาจากบ่อเกิดที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติในลักษณะที่เป็นประโยคทางกฎหมายและเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ในเบื้องต้น ส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรในระดับกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะมีที่มาจาก “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ข้อ 20 โดยระบุว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบและรวมตัวเป็นสมาคม” (Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association) ต่อมาเมื่อประชาคมนานาชาติได้ให้การยอมรับว่าสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตาม UDHR มีลักษณะเป็นสิทธิมนุษยชนสากลและถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วยประเทศต่าง ๆ จึงนำสิทธิเหล่านี้ไปรับรองอีกชั้นในระบบกฎหมายภายในของรัฐตน เช่น การมีกฎหมายภายใน

อนุวัติการณ์หรือการให้รับรองสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏตาม UDHR ผ่านรัฐธรรมนูญของตน<sup>43</sup> นอกจากนั้นบ่อเกิดของหลักสากลเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมยังมีที่มาจาก กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)<sup>44</sup> โดยข้อที่ 21 ระบุว่า

“สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ในส่วนบ่อเกิดที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมีที่มาจากกรณีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรขององค์กรที่ทำหน้าที่ตีความ ยกตัวอย่างเช่น แนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติตลอดจนความเห็นของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (UN Special Rapporteur on freedom of assembly and association) ต่างก็ได้สร้างแนวคำวินิจฉัยและความเห็นในคดีต่าง ๆ จำนวนมากเพียงพอที่จะเรียกได้ว่าเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ อีกทั้งกระบวนการวินิจฉัยคดีของทั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติก็มีลักษณะการดำเนินการและการให้เหตุผลทางนิติศาสตร์ (rule-based procedure) มีการอ้างอิงบรรทัดฐานของอีกองค์กรภายใต้ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีรากฐานมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงเป็นบ่อเกิดของหลักสากลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่ชัดเจนและมีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบัน นอกจากนั้น ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่สามารถถือได้ว่ามีส่วนสร้างหลักสากล ยกตัวอย่างเช่น แนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนอเมริกา (Inter-American Court of Human Rights) และศาลสิทธิ

---

<sup>43</sup> ยกตัวอย่าง เช่น การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยปรากฏตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในการประชุมอย่างกว้าง ๆ ในปัจจุบันเสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองตามมาตรา 44 (รัฐธรรมนูญ 2560) โดยมีการใช้ถ้อยคำในการรับรองในลักษณะเดียวกันกับที่ปรากฏใน ICCPR ข้อ 21.

<sup>44</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ 29 ตุลาคม 2539 มีผลใช้บังคับ 30 มกราคม 2540.

มนุษย์ชนแห่งแอฟริกา (African Court on Human and Peoples' Rights) แต่แนวคำพิพากษาลดลงจนจำนวนของคำพิพากษาที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดจากสององค์กรนี้ยังมีจำนวนน้อยและเป็นการอ้างอิงถึงบรรทัดฐานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางไว้

นอกจากหลักสากลจะมีบ่อเกิดจากการตีความผ่านคำพิพากษาขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เช่น ศาลสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังมีคำอธิบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติตาม ICCPR ที่เรียกว่า ความเห็นทั่วไป (General Comment) ที่อธิบายหลักการ เจตนารมณ์และแนวปฏิบัติที่ควรจะเป็นโดยอ้างอิงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศภายใต้พันธกรณีที่ปรากฏใน ICCPR ข้อ 21 ยกตัวอย่างเช่น ผ่านข้อสังเกตเชิงสรุป (concluding observations) มติ (resolutions) แนวทางการตีความ (interpretive guidelines)<sup>45</sup> และคำตัดสินของศาล (judicial decisions) ต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 2020 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เผยแพร่ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37<sup>46</sup> ซึ่งวางแนวปฏิบัติโดยละเอียดในการตีความ ICCPR ข้อที่ 21 และระบุขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุม พันธกรณีของรัฐ การจำกัดเสรีภาพ การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่<sup>47</sup> ในปัจจุบันอาจถือได้ว่า ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 เป็นการรวบรวมหลักสากลเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมที่ครอบคลุมทุกมิติและสมบูรณ์ที่สุด ณ ปัจจุบัน เนื่องจากการอ้างอิงบรรทัดฐานจากทั้งศาลสิทธิมนุษยชน

---

<sup>45</sup> ยกตัวอย่างเช่น (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights & European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly 3<sup>rd</sup> edition (2019); the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa (2017); ACHPR, Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (2017); Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights: Standards on the rights involved in social protest and the obligations to guide the response of the State (2019).

<sup>46</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21) CCPR/C/GC/37*, 2020).

<sup>47</sup> Christof Heyns and Marko Milanovic, 'The UN Human Rights Committee's General Comment 37 on the Right of Peaceful Assembly: A Conversation, A webinar hosted by Bonavero Institute of Human Rights 23 February 2021' (Faculty of Law, University of Oxford, <<https://www.law.ox.ac.uk/events/un-human-rights-committees-general-comment-37-right-peaceful-assembly-conversation>> accessed 13 January 2022).

ในภูมิภาคต่าง ๆ และแนวปฏิบัติที่องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 แม้ว่าจะไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ก็มีสถานะเป็นที่มาของหลักสากลที่องค์กรที่มีหน้าที่ตีความ ICCPR สามารถอ้างอิงเพื่อวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมได้

## 2. สถานะของหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายไทย

ประเทศไทยซึ่งยึดระบบระบบทวินิยม (Dualism) จะถือว่าสัญญาระหว่างประเทศก็ดี กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็ดี หรือหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศก็ดี ไม่มีผลในการก่อตั้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย นั้นหมายความว่าพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้ไปตกลงกับนานาประเทศจะผูกพันองค์กรภายในรัฐต่อเมื่อได้มีกฎหมายภายในอนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญาระหว่างประเทศนั้น ๆ ดังนั้น โดยหลักแล้วจะถือไม่ได้ว่าสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายประเพณีระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศผูกพันองค์กรภายในประเทศไทย เว้นแต่เข้ากรณียกเว้น ได้แก่<sup>48</sup>

(1) ได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติอนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไปตกลงเอาไว้ หรือ

(2) เนื้อหาของกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศหรือหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในระบบกฎหมายภายในหรือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีหรือหลักกฎหมายทั่วไปตามกฎหมายภายใน

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นประการที่ (1) จะพบว่าสถานะเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ ICCPR ในประเทศไทย จะพบว่าได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอนุวัติการตามที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี ICCPR เมื่อ 29 ตุลาคม 2539 แต่การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้กฎหมายภายในนั้นได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475<sup>49</sup> ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในหมวด 2 สิทธิหน้าที่ของชนชาวสยาม มาตรา 14 ว่าชาวสยามมีเสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผย ซึ่งคำว่า “ประชุมโดยเปิดเผย” หากแปลตามตัวอักษรเป็นภาษาอังกฤษก็จะตรงกับคำว่า “public assembly”

<sup>48</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (นิติราษฎร์ 2554) 37-38.

<sup>49</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49/-/หน้า529/10 ธันวาคม 2475.

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้เปลี่ยนเป็นเสรีภาพใน “การชุมนุมสาธารณะ”<sup>50</sup> ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมโดยเปิดเผยหรือการชุมนุมสาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมนี้ก็คือเนื้อหาเดียวกันกับที่นานาชาติได้ให้การรับรองตาม UDHR ในปี พ.ศ. 2491 และตาม ICCPR ในปี พ.ศ. 2509 ต่อมาได้มีการบัญญัติ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติมีเจตนารมณ์กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี<sup>51</sup>

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นประการที่ (2) จะพบว่า ข้อความที่ได้บัญญัติไว้ใน ICCPR ข้อ 21 นั้นคล้ายคลึงกับที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 44 เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่จะต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อ “รักษาความมั่นคงของรัฐ ความความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” การรับรองในลักษณะนี้แตกต่างจากบทบัญญัติการรับรองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550<sup>52</sup> อย่างชัดเจน ดังนั้น จะเห็นได้ชัดว่าเนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ เนื้อหาเดียวกับที่ปรากฏใน ICCPR ข้อที่ 21 ซึ่งมีลักษณะของความเป็นสากลมากขึ้น ดังนั้น เมื่อ

---

<sup>50</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63/ตอนที่ 30/หน้า 318/20 พฤษภาคม 2489.

<sup>51</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 63 ก หน้า 29 14 กรกฎาคม 2558: หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน และโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 จนถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 รับรองเสรีภาพในการชุมนุมคล้ายกัน โดยมีข้อความ ดังนี้  
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

การรับรองเสรีภาพเป็นไปในลักษณะเดียวกัน เนื้อหาของเสรีภาพในการชุมนุมตาม ICCPR ข้อที่ 21 จึงควรเป็นการรับรองไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศ การตีความกฎหมายภายในจึงจำเป็นต้องตีความให้สอดคล้องกับการตีความกฎหมายระหว่างประเทศ และอาจกล่าวได้ว่าหลักสากลเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมที่มีบ่อเกิดมาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายในที่ผูกพันองค์กรภายในรัฐให้ต้องปฏิบัติตามนั่นเอง

คำอธิบายข้างต้นปรากฏให้เห็นในคำชี้แจงของผู้แทนประเทศไทยต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Committee) โดยคณะกรรมการฯ<sup>53</sup> ได้ขอให้ประเทศไทยชี้แจงว่า ICCPR ได้รับการอนุวัติการโดยกฎหมายภายในของประเทศอย่างไร มีการบังคับใช้โดยตรงหรือไม่ และมีกรณีที่ต้องคัดค้านการได้หยาบยก ICCPR เพื่อตีความกฎหมายภายในหรือไม่<sup>54</sup> ผู้แทนประเทศไทยได้ชี้แจงว่าประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มทวินิยม กฎหมายระหว่างประเทศจะไม่มีผลโดยตรงเป็นกฎหมายภายใน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและรัฐสภาไทยได้พิจารณาก่อนที่จะได้เข้าเป็นภาคี ICCPR แล้วว่ามีกฎหมายภายในเพียงพอกับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดโดย ICCPR หากมีกฎหมายภายในไม่เพียงพอจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในให้เพียงพอก่อนการให้สัตยาบัน ส่วนในฝ่ายตุลาการ ผู้แทนรัฐบาลไทยได้ชี้แจงว่า เป็นธรรมเนียมปฏิบัติศาลไทยจะไม่อ้างถึง ICCPR โดยตรง กระนั้นผู้แทนไทยอธิบายว่าหลักการที่ได้รับการรับรองตาม ICCPR จะได้รับการเคารพและพิจารณาโดยผู้พิพากษาและตุลาการ<sup>55</sup>

ในทางปฏิบัติการหยาบยกเอาหลักการในพันธกรณีระหว่างประเทศมาประกอบการวินิจฉัยคดีภายใต้ระบบกฎหมายไทยจะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาคดีนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2555 ได้มีการนำเอาหลักสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏตาม UDHR และ ICCPR มาประกอบคำอธิบาย หลักนิติธรรม (the rule of law) และ หลักข้อสันนิษฐานว่าจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์

---

<sup>53</sup> Human Rights Committee, List of issues in relation to the second periodic report of Thailand, CCPR/C/THA/Q/2, 12 August 2016, para 1.

<sup>54</sup> See UN Doc CCPR/C/THA/2, 30 September 2015, para 7 อ้างว่า หลักการใน ICCPR ได้รับการอนุวัติการ มีบัญญัติภายใต้กฎหมายภายในต่าง ๆ อาทิ รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ฯลฯ

<sup>55</sup> Replies of Thailand to the LOI, CCPR/C/THA/Q/2/Add.1, 15 November 2016, para 1-3.

(presumption of innocent) ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>56</sup> เมื่อระบบกฎหมายไทยยึดหลักทวินิยมที่ถือว่า สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศจะไม่มีผลบังคับภายในประเทศจนกว่าจะมีกฎหมายภายใน อนุวัติการ การนำเอาหลักสากลที่มีบ่อเกิดจากกฎหมายระหว่างประเทศมาวินิจฉัยคดีโดยตรงจึงไม่ได้ถือว่าเป็น หน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะต้องกระทำในทุกกรณี ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายภายในสร้างเกณฑ์การพิจารณาตามหลัก สากลไว้เป็นการเฉพาะ ผู้บังคับใช้กฎหมายก็อาจมองข้ามหลักสากลเหล่านี้

การที่ผู้พิพากษามองข้ามหลักสากลที่มีบ่อเกิดจากกฎหมายระหว่างประเทศจะส่งผลเสียต่อการคุ้มครอง เสรีภาพในการชุมนุมสองประการ คือ ประการแรก การคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยจะไม่ สอดคล้องกับหลักสากลที่นานาประเทศยึดถือ เนื่องจากธรรมชาติของแนวคิดสิทธิมนุษยชนจะยืนอยู่บนความเป็น สากลไร้พรมแดนแต่การคุ้มครองและพัฒนาหลักการสิทธิมนุษยชนจะเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐที่จะต้องไปคุ้มครอง และส่งเสริมกันเอง ดังนั้น ถ้ารัฐไทยไม่ยึดถือหลักการสากลและสร้างแนวปฏิบัติของตนเอง มาตรฐานของ กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยจะเริ่มแตกต่างจากหลักสากลและมีความแตกต่างที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้ การยอมรับจากประชาคมนานาชาติต่อระบบกฎหมายไทยก็จะลดลงเรื่อย ๆ เช่นกัน ประการที่สอง การไม่ยึดโยง กับหลักสากลจะทำให้ระบบกฎหมายไทยตกขบวนการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ปรับเปลี่ยนไม่ทันอารยประเทศ เสรีภาพในการชุมนุมในฐานะส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้ง จากศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ มีการ สร้างบรรทัดฐานใหม่ ๆ ซึ่งมีผลเป็นการขยายขอบเขตการคุ้มครองหรือลบล้างหลักการเดิมอยู่เสมอ หากรัฐไทยไม่ ยึดโยงกับหลักสากลก็จะส่งผลให้ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนไทยมีระดับการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนที่ช้ากว่า ประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ เพราะต้องรอให้ศาลภายในประเทศสร้างบรรทัดฐานเองในทุกกรณี เมื่อคำนึงถึง จำนวนคดีในประเทศที่นำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจะพบว่า มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคหรือจำนวนคดีที่ขึ้นสู่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติ โอกาสที่ศาลภายในประเทศจะวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมผ่านคำพิพากษาจึงน้อยกว่ามาก

---

<sup>56</sup> พิมลพัชร อริยะฉานกุล, 'คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12/2555 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2555 เรื่องพระราชบัญญัติ ขยายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 มาตรา 54 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40(5) ประกอบมาตรา 30 หรือไม่' (2555) จุลนิติ 113, 113-117.

### 3. ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตาม ICCPR ข้อ 21

ICCPR ข้อ 21 สร้างเงื่อนไขสำหรับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ รัฐสามารถใช้จำกัดเสรีภาพนี้ได้โดยจะต้องมีฐานทางกฎหมายและสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค โดยระบุฐานในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ 5 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ (national security) ICCPR มิได้มีการให้นิยามคำว่าความมั่นคงของชาติไว้เป็นการเฉพาะ แต่เนื่องจากคำนี้สามารถตีความหมายได้กว้างขวางซึ่งจะทำให้รัฐสามารถใช้ฐานนี้จำกัดสิทธิพลเมืองได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้ หลักการสิราคูซา (the Siracusa Principles on Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Political Rights 1985) ข้อที่ 29 วางหลักว่า ความมั่นคงของชาติจะถูกใช้เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อการปกป้องการดำรงอยู่ของชาติหรือบูรณภาพแห่งดินแดนหรืออิสรภาพทางการเมืองของรัฐจากกองกำลังหรือการคุกคามด้วยกำลัง
- (2) เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง (public order) ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 อธิบายว่าหมายถึงกฎทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นประกันว่าสังคมจะสามารถดำเนินไปอย่าง เป็นปกติ (the proper functioning of society) และหลักการพื้นฐานที่สังคมนั้น ๆ ตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์สิทธิมนุษยชนซึ่งหมายรวมถึงเสรีภาพในการชุมนุมด้วย “ความสงบเรียบร้อย”<sup>57</sup> จัดว่าเป็นคำที่มีความคลุมเครืออย่างมาก ดังนั้น รัฐภาคี ICCPR ไม่ควรจะกล่าวอ้าง “ความสงบเรียบร้อย” เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างขวาง ในบางกรณีการชุมนุมโดยสงบอาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายตามธรรมชาติของการชุมนุม เจ้าหน้าที่ต้องใช้ความอดทนอดกลั้น เพราะ คำว่า “ความสงบเรียบร้อย” นั้นแตกต่างจากคำว่า “การเคารพกฎหมาย” (law and order) ดังนั้น จึงไม่ควรใช้การห้ามก่อความไม่สงบ (public disorder) ภายใต้กฎหมายภายในเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบโดยมิชอบ<sup>58</sup> ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อธิบายว่าการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้องเป็นไปตามหลักการ

---

<sup>57</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 44.

<sup>58</sup> Ibid.



“ทฤษฎีอันตรายที่เป็นประจักษ์และปรากฏอยู่” (clear and present danger)<sup>59</sup> จะต้องเป็นกรณีที่มีผู้ยุยงให้เกิดความรุนแรง ความรุนแรงนั้นต้องปรากฏแก่สังคมและมีความสัมพันธ์ระหว่างความรุนแรงกับการแสดงออกที่ถือว่าการยุยงเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลในทางอาญา<sup>60</sup>

- (3) เพื่อความปลอดภัยของของสาธารณชน (public safety) รัฐมีหน้าที่หลักในการรักษาความปลอดภัยของประชาชนทุกคนซึ่งหน้าที่นี้ไม่สามารถมอบให้ผู้อื่นกระทำแทนได้ ดังนั้นหากมีภัยอันตรายเกิดขึ้นแก่ประเทศหรือแก่บุคคลทั่วไป รัฐย่อมสามารถเข้าไปควบคุมการชุมนุมนั้นได้ตามหลักการป้องกันภัยอันตรายทั่วไป อย่างไรก็ตาม การอ้าง “ความปลอดภัยสาธารณะ” เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องเป็นกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญต่อชีวิตหรือทรัพย์สิน<sup>61</sup>
- (4) เพื่อปกป้องสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน (protection of health and morals) ฐานคิดในข้อนี้มาจากการที่รัฐมีหน้าที่จัดทำและบริหารการสาธารณสุข การปกป้องสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีจึงเป็นการปกป้องสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปโดยปริยาย การอ้างเหตุด้านสาธารณสุขนี้จัดว่าเป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่งในกรณีที่มีการระบาดของโรคติดต่อซึ่งการรวมตัวกันของบุคคลจะก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นกรณีที่การชุมนุมจะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสุขภาพต่อคน

---

<sup>59</sup> ผู้พิพากษาโอลิเวอร์ เวินเดลล์ โฮล์มส์ จูเนียร์ (Oliver Wendell Holmes Jr.) อรรถาธิบายหลัก “ภัยอันตรายอย่างแน่ชัดและเฉียบพลัน (clear and present danger) ในคดี *Schenk v United States* 249 US 47 (1919) ว่ารัฐบาลสามารถเข้าจำกัดเสรีภาพในการพูดได้เมื่อประเทศกำลังอยู่ในสภาวะสงคราม ในคดีนี้ Schenk ถูกจับฐานฝ่าฝืนรัฐบัญญัติจารกรรม (the Espionage Act) จากการที่เขาแจกใบปลิวต่อต้านการรับสมัครทหารไปรบในสงคราม (สงครามโลกครั้งที่ 1) จำเลยอ้างว่า รัฐบัญญัติจารกรรมนี้ขัดต่อ First Amendment ที่รับรองเสรีภาพในการพูดและการพิมพ์ การแจกใบปลิวได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่ารัฐสภามีหน้าที่ในการยับยั้งการขัดขวางการรับสมัครทหารในสงครามซึ่งมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างแน่ชัดและเฉียบพลัน

<sup>60</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ: ลักษณะทั่วไปและข้อจำกัด (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 19 อ้างใน ปรีดีมโนส มุสิกนุเคราะห์, 'กฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: ศักขาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....', วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554, 25.

<sup>61</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 1)* CCPR/C/GC/37, para 43.

ทั่วไปหรือต่อผู้ชุมนุมนั่นเอง<sup>62</sup> ส่วนการจำกัดสิทธิชุมนุมด้วยเหตุผลในการคุ้มครองศีลธรรมอันดีนั้น จะต้องไม่เป็นการใช้เพื่อปกป้องศีลธรรมที่อ้างอิงจากขนบธรรมเนียมทางสังคม ประชญาหรือศาสนาใดศาสนาหนึ่งเพียงชนบเดียว การจำกัดด้วยฐานนี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชน หลักพหุนิยมและหลักการไม่เลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงไม่สามารถอ้างศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วยเหตุความแตกต่างทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศได้<sup>63</sup>

- (5) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (protection of fundamental rights and freedoms) ฐานคิดนี้คือการเปิดโอกาสให้รัฐสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับรองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ<sup>64</sup> เช่น สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิที่จะไม่ถูกด้อยค่าความเป็นมนุษย์ เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในครอบครัว รวมไปถึงเสรีภาพในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อมีการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่ใดที่หนึ่ง สิทธิเสรีภาพของผู้อื่นย่อมจะถูกกระทบเป็นธรรมดา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องการสร้างสมดุลระหว่างการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมกับการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หากมุ่งคุ้มครองเสรีภาพของผู้ชุมนุมหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นมากเกินไป เสรีภาพในการชุมนุมในสังคมนั้นก็อาจไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เช่นนี้แล้วขอบเขตของการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงขึ้นอยู่กับ การประกันสิทธิอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กัน เช่น สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Ibid para 45.

<sup>63</sup> Ibid para 46.

<sup>64</sup> Michael Hamilton, 'Freedom of Assembly, Consequential Harms and the Rule of Law: Liberty-limiting Principles in the Context of Transition' (2007) 27 Oxford Journal of Legal Studies 75, 82.

<sup>65</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, paras 9 and 47.

รัฐมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องยอมให้มีการชุมนุมสาธารณะได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบและจะต้องอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน<sup>66</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเน้นย้ำว่า รัฐภาคีจำต้องคำนึงว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิและสร้างสมดุลในการใช้เสรีภาพมากกว่าที่จะเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วน<sup>67</sup> แม้ว่าประโยคที่สองของ ICCPR ข้อ 21 จะกำหนดเหตุแห่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม แต่การอาศัยเหตุ 5 ประการข้างต้นในการจำกัดสิทธิไม่ว่าในกรณีใด ๆ จำเป็นต้องกระทำอย่างจำกัดเนื่องจากการจำกัดเสรีภาพย่อมมีขีดจำกัด<sup>68</sup>

ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมจึงครอบคลุมถึงความสามารถในการชุมนุมโดยสงบเพื่อที่จะแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านประเด็นหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณะหรือที่เอกชน ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะก็มีสิทธิที่จะเชิญใครก็ได้มาเข้าร่วมการชุมนุมนั้นและสามารถเลือกรูปแบบการชุมนุมและสถานที่ชุมนุมที่อยู่ในระยะมองเห็นและได้ยินจากผู้เป็นเป้าหมายของการชุมนุม (within sight and sound of the target audience)<sup>69</sup> ดังนั้นหากรัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมรัฐจะต้องสามารถอธิบายให้ได้ว่า การแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมนั้นอาศัยฐานทางกฎหมายใดใน 5 ประการข้างต้น อีกทั้งเมื่อมีการแทรกแซงเกิดขึ้นรัฐมีหน้าที่ต้องอธิบายอีกว่าการแทรกแซงนั้น (1) ชอบด้วยกฎหมาย (2) มีจุดประสงค์ชอบด้วยกฎหมาย และ (3) สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนหรือไม่อย่างไร วิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพในลักษณะนี้เป็นวิธีที่เรียกว่า “การทดสอบสามขั้น”

---

<sup>66</sup> *ibid*, para 24.

<sup>67</sup> *Turchenyak et al v Belarus* (24 July 2013) Communication No. 1948/2010 CCPR/C/108/D/1948/2010 para 7.4; *M T v Uzbekistan* (23 July 2015) Communication No. 2234/2013 CCPR/C/114/D/2234/2013, para 7.7; *Bakur v Belarus* (15 July 2015) Communication No.1902/2009 CCPR/C/114/D/1902/2009, para 7.8

<sup>68</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 8.

<sup>69</sup> *Evelio Ramón Giménez v Paraguay* (25 July 2018) Communication No.2372/2014 CCPR/C/123/D/2372/2014, para 8.3.

#### 4. หลักสากลในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม<sup>70</sup>

ภายใต้หลักสากลการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องผ่านการทดสอบสามชั้น (the three-prong test)<sup>71</sup> สนธิสัญญาที่เป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับต่างก็รับรองหลักการนี้ไปในแนวทางเดียวกัน<sup>72</sup> กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องผ่านเงื่อนไขสามประการ ได้แก่ (1) การจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำมิได้นอกจากจะมีกฎหมายให้อำนาจ (2) จุดประสงค์ของการจำกัดเสรีภาพนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และ (3) สามารถจำกัดเสรีภาพได้เพียงเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนสำหรับสังคมประชาธิปไตย<sup>73</sup>

อนึ่ง การตีความคำว่า “แทรกแซง” จะต้องตีความให้ครอบคลุมถึงหลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *Gafqaz Mammadov v Azerbaijan* ได้วางหลักไว้ว่า คำว่า “การแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” (an interference with the exercise of freedom of peaceful assembly) ไม่ได้มีความหมายเพียงแต่การห้ามการชุมนุมโดยทางนิตินัยหรือพฤตินัยแต่เพียงเท่านั้น<sup>74</sup> การแทรกแซงเสรีภาพนี้หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหรือกำหนดมาตรการเชิงลงโทษ (punitive measures) ไม่ว่าจะก่อนการชุมนุม หรือระหว่างการชุมนุม หรือการลงโทษหลังการชุมนุมด้วย<sup>75</sup> ยกตัวอย่าง เช่น การวางข้อจำกัดล่วงหน้าก่อนการชุมนุมจะเป็นการสร้าง ความหวั่นเกรงว่าจะถูกดำเนินคดี ต่อผู้ที่ต้องการเข้าร่วมการชุมนุม (creating a chilling effect)<sup>76</sup> การปฏิเสธไม่ให้ผู้ประสงค์เข้าร่วมการชุมนุมเดินทางไปร่วมการ

---

<sup>70</sup> รายละเอียดโปรดดู พัชร นิยมศิลป์, 'การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย' (2564) วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 39 ฉบับที่ 1: มีนาคม 35.

<sup>71</sup> Maina Kiai, 'FOAA Online: The Right to Freedom of Peaceful Assembly' 2017 <<http://freeassembly.net/foaa-online>> accessed , 18.

<sup>72</sup> ICCPR Article 21, African Charter on Human and Peoples' Rights Article 11, American Convention on Human Rights Article 15, European Convention on Human Rights Article 11(2).

<sup>73</sup> พัชร นิยมศิลป์, 'การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย' 35, 44.

<sup>74</sup> *Gafqaz Mammadov v Azerbaijan* App no 60259/11 (ECtHR, 15 October 2015) para 50.

<sup>75</sup> *Ezelin v France* App no 11800/85 (ECtHR, 26 April 1991) para 39.

<sup>76</sup> *Bączkowski and Others v Poland* App no 1543/06 (ECtHR, 3 May 2007) paras 66-68.

ชุมนุม<sup>77</sup> การจับกุมและสลายการชุมนุม<sup>78</sup> และการตั้งข้อหาจากการเข้าร่วมการชุมนุมในภายหลัง<sup>79</sup> และเมื่อมีการแทรกแซงเกิดขึ้น ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องอธิบายว่าการแทรกแซงนั้นผ่านการทดสอบสามขั้น (the three-prong test) อย่างไร หากมีการตรวจสอบพบว่าการแทรกแซงนั้นไม่ผ่านการทดสอบสามขั้น รัฐก็มีหน้าที่ต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และหาทางป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ละเมิดซ้ำอีก

การตรวจสอบขั้นแรก มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ (prescribed in conformity with the Law)

หมายถึง เมื่อจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจำกัดเสรีภาพ กฎหมายที่ว่าจะต้องมีคุณลักษณะที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการบัญญัติขึ้นถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย มีที่มาที่ชอบธรรม มีการประกาศ เผยแพร่ให้รับทราบกันทั่วไป มีเนื้อหาชัดเจนไม่เคลือบคลุม ผู้บังคับใช้และผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสามารถคาดหมายได้โดยใช้สามัญสำนึกว่าต้องกระทำหรือไม่กระทำอย่างไร เมื่อใด ความคาดหมายได้และการเข้าถึงได้ (foreseeability and accessibility) กฎหมายจะต้องชัดเจนเพียงพอและไม่มีข้อความให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยไร้ขีดจำกัดหรืออย่างกว้างขวาง<sup>80</sup>

การตรวจสอบขั้นที่สอง เป็นการตรวจว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีจุดประสงค์โดยชอบด้วยกฎหมาย (pursue a legitimate aim) หรือไม่ กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพนั้นจะต้องมีจุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้กรอบของ ICCPR ข้อ 21 จุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายต้องอยู่ภายใต้ฐานทางกฎหมาย 5 ประการอันได้อธิบายแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา<sup>81</sup> ได้แก่ รักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย (ordre public) การคุ้มครองด้านสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและ

---

<sup>77</sup> *Djavit An v Turkey* App no 20652/92 (ECtHR, 20 February 2003) paras 59-62.

<sup>78</sup> *Oya Ataman v Turkey* App no 74552/01 (ECtHR, 5 December 2006) paras 7 and 30.

<sup>79</sup> *Ezelin v France* App no 11800/85 (ECtHR, 26 April 1991) para 41, *Galstyan v Armenia* App no 26986/03 (ECtHR, 15 November 2007) para 100-102.

<sup>80</sup> IACtHR, The Word "Laws" in Article 30 of the American Convention on Human Rights, Advisory Opinion OC-6/86, May 9, 1986, para. 38; *Shmushkovych v Ukraine* App no 3276/10 (ECtHR, 14 November 2013) para. 37; *Nepomnyashchiy v Russian Federation* (3 August 2018) Communication No. 2318/2013 CCPR/C/123/D/2318/2013 para 7.7; General Comment 34, para 25; General Comment 37, paras 37-39.

<sup>81</sup> Human Right Committee, General Comment 37, para 41.

เสรีภาพของบุคคลอื่น ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีการการอ้างเหตุผล “เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ” (the interests of national security) เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ก็จะมีการตรวจว่าการอ้างฐานเพื่อรักษาความมั่นคงนั้น สอดคล้องกับหลักการสิทธาภูเขาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและการเลียงพันธกรณีของบทบัญญัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights) หรือไม่ การกล่าวอ้างจัดว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเพื่อที่จะคงไว้ซึ่งความสามารถของรัฐในการรักษาความดำรงอยู่ของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรืออำนาจอธิปไตยทางการเมืองจากภัยอันตรายที่น่าเชื่อว่าอาจเกิดขึ้นจริงจากการใช้กำลังหรือไม่<sup>82</sup> อย่างไรก็ตามหากพบสาเหตุของการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติคือการที่รัฐละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง รัฐก็ไม่อาจอ้างฐานเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เนื่องจากมีจุดประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>83</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีความเห็นอีกด้วยว่าการที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะนิยามคำว่า “ความสงบเรียบร้อย”(public order) หรือ “การชุมนุมที่ผิดกฎหมาย” (unlawful assembly) ที่กว้างเกินไปจะเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมบางกลุ่มเพื่อหวังผลทางการเมืองเช่น จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของพรรคฝ่ายค้าน หรือผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาล เช่นในกรณีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศ บุรุนดี ฮังการี และ เบลารุส<sup>84</sup>

การตรวจสอบขั้นที่สามเป็นการตรวจสอบว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย (necessity in a democratic society) และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน หรือไม่ ขั้นที่สามนี้จะเป็นขั้นที่มีความสำคัญและมีความละเอียดอ่อนมากที่สุด เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าอะไรมีความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยหรือไม่แล้วมาตรการจำกัดเสรีภาพนั้นได้สัดส่วนหรือไม่มีนั้นตัวแปรมากมาย อย่างไรก็ตาม

---

<sup>82</sup> Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, para 29.

<sup>83</sup> Human Right Committee, General Comment 37, para 42.

<sup>84</sup> see Human Rights Committee, *Concluding observations on the second periodic report of Burundi* (21 November 2014) CCPR/C/BDI/CO/2 para 20; Human Rights Committee, *Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China*, adopted by the Committee at its 107th session (11 – 28 March 2013) CCPR/C/CHN-HKG/CO/3 para 10; Human Rights Committee, *Concluding observations on the fifth periodic report of Belarus*, CCPR/C/BLR/CO/5, 22 November 2018, para 52.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลระหว่างประเทศและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่างก็ได้มีการวางแนวปฏิบัติและแนวคำพิพากษาที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการการวินิจฉัยความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยได้

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Court of Human Rights) วางหลักว่า นิยามคำว่า “จำเป็น” ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ไม่ได้ตีความหมายเพียงเพื่อสร้างความสะดวก (convenient) แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ความจำเป็นนี้จะต้องมีความเชื่อมโยงกับความต้องการส่วนรวมและการชั่งน้ำหนักความจำเป็นนั้น จะต้องมื่อน้ำหนักของความจำเป็นมากกว่าน้ำหนักของความต้องการของสังคมในการคุ้มครองการใช้เสรีภาพการชุมนุมในกรณีนั้นๆ<sup>85</sup> ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปก็มีแนวทางในการตีความ “ความจำเป็น” ไปในแนวทางเดียวกัน คือ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (pressing social need) มีความได้สัดส่วนกับเป้าประสงค์โดยชอบด้วยกฎหมาย (proportionate to the legitimate aim pursued) และการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องสอดคล้องกับเหตุแห่งการจำกัดเสรีภาพและมีน้ำหนักอย่างมีนัยสำคัญ (relevant and sufficient)<sup>86</sup>

ส่วนคำว่า “ได้สัดส่วน” (proportionality) หมายความว่า รัฐจะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดในบรรดามาตรการของรัฐที่สามารถทำให้ภารกิจเกิดผลสำเร็จ<sup>87</sup> ในการชั่งน้ำหนักความได้สัดส่วนเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลเสียที่เกิดจากการแทรกแซงกับผลดีที่สังคมได้รับจากการเข้าแทรกแซงนั้น หากผลเสียมีน้ำหนักมากกว่าผลดี การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นย่อมไม่ได้สัดส่วนและไม่สามารถกระทำได้<sup>88</sup> แนวคิดนี้

---

<sup>85</sup> Maina Kiai, 'FOAA Online!:The Right to Freedom of Peaceful Assembly' 21; *Praded v Belarus* (25 November 2014) Communication No.2029/2011 CCPR/C/112/D/2029/2011, para 7.5.

<sup>86</sup> *Kasparov and Others v Russia* App No.21613/07 (ECtHR, 3 October 2013), para. 86 --An interference will be considered “necessary in a democratic society” for a legitimate aim if it answers a “pressing social need” and, in particular, if it is proportionate to the legitimate aim pursued and if the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”.

<sup>87</sup> *Toregozhina v Kazakhstan* (20 November 2014) Communication No.2137/2012 CCPR/C/112/D/2137/2012, para 7.4.

<sup>88</sup> Human Rights Committee, General Comment 37, para 40.

สะท้อนให้เห็นแนวคิดทฤษฎีสหสิทธิขั้นพื้นฐานในกรณีที่มีการรับรองสิทธิพื้นฐานแบบไม่เด็ดขาด<sup>89</sup> ภายใต้กฎหมายการชั่งน้ำหนัก (Abwägungsgesetz; rule of weighing) เมื่อเสรีภาพในการชุมนุมนั้นเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองแบบไม่สมบูรณ์ ดังนั้นเสรีภาพนี้จะมีผลใช้บังคับเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าเมื่อนำมาชั่งน้ำหนักกับคุณค่าอื่น ๆ แล้วเสรีภาพในการชุมนุมมีน้ำหนักมากกว่าหรือไม่ หากมีน้ำหนักน้อยกว่า ก็จำเป็นที่จะต้องถูกจำกัดลงมาเพื่ออำนาจการให้สิทธิขั้นพื้นฐานหรือคุณค่าอื่น ๆ ที่เป็นตัวเปรียบเทียบมีผลใช้บังคับได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>90</sup> แต่สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นจะถูกทำลายสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือถูกทำให้สิ้นผลลงโดยสิ้นเชิงไม่ได้แม้ว่าจะเป็นการอ้างเหตุในการรักษาความมั่นคงของรัฐก็ตาม<sup>91</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การชั่งน้ำหนักตามหลักความได้สัดส่วนจะนำไปสู่การสร้างสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพที่ขัดแย้งหรืออ่อนทับกัน

## 5. การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเนื้อหา เวลา สถานที่ และรูปแบบ

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ระบุถึงการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า รัฐจะต้องปล่อยให้ผู้ชุมนุมสามารถเลือกวัตถุประสงค์การชุมนุมตลอดจนเนื้อหาของการแสดงออกโดยเสรี เจ้าหน้าที่จะต้องยึดหลักว่ามาตรการจำกัดการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องไม่ใช่การพิจารณาจากเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) อีกทั้งต้องไม่ใช่การพิจารณาจากตัวบุคคลหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>92</sup> หลักการในข้อนี้หมายรวมถึงการวางมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้องบนโลกออนไลน์ด้วย ยกตัวอย่างเช่น รัฐจะต้องไม่ปิดกั้นการสื่อสารหรือจำกัดการเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม<sup>93</sup> อาทิ การปิดกั้นการมองเห็นข้อความประชาสัมพันธ์หรือเชิญชวนให้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะบนสื่อออนไลน์ การระงับบัญชีสื่อออนไลน์ที่ใช้แจ้งข่าวหรือประสานงานการชุมนุมสาธารณะ ปิดกั้นการถ่ายทอดภาพและเสียงของการชุมนุมผ่านสื่อออนไลน์ เป็นต้น

---

<sup>89</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสหสิทธิขั้นพื้นฐาน (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561), 237-240.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, 240.

<sup>91</sup> *Gauthier v Canada* (5 May 1999) Communication No. 633/1995 CCPR/C/65/D/633/1995, paras 13.4-13.6.

<sup>92</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 22.

<sup>93</sup> *Ibid* para 34.



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ย้ำเสมอว่ารัฐควรหลีกเลี่ยงการจำกัดเสรีภาพชุมนุม โดยพิจารณาจากเนื้อหาการชุมนุม (content-based restrictions) เนื่องจากการจำกัดในลักษณะนี้จะเป็นการแทรกแซงอย่างรุนแรงต่อสาระสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุม<sup>94</sup> ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิฯ มีความเห็นว่าการจำกัดเสรีภาพจากเนื้อหาจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถห้ามพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อชี้แจงความเห็นสาธารณะซึ่งเป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตย<sup>95</sup> การปล่อยให้เจ้าหน้าที่สามารถนำเนื้อหามาเป็นข้อพิจารณาการห้ามการชุมนุมสาธารณะจะส่งผลเสียต่อการดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐจะสามารถพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้พลเมืองชุมนุมจากการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับข้อความที่ผู้ชุมนุมจะสื่อสารหรือไม่ หากเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางตามอำเภอใจได้เช่นนี้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็จะไม่สามารถเป็นเครื่องมือทางการเมืองของพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของผู้ชุมนุมขัดแย้งกับความเห็นของคนส่วนใหญ่หรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ก็อาจนำเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการสื่อสารมาเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของพวกเขาป้องกัน หรือจำกัดความสามารถในการสร้างแนวร่วมหรือผลักดันแนวคิดเพื่อการเปลี่ยนแปลงตามครรลองสังคมประชาธิปไตยได้<sup>96</sup>

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ของ OSCE/ODIHR อธิบายไปในทางเดียวกันว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องไม่ใช่การจำกัดด้วยเหตุแห่งเนื้อหาของการชุมนุมหากเนื้อหาเหล่านั้นได้รับการคุ้มครอง

---

<sup>94</sup> Ibid para 48 citing *Alekseev v Russian Federation* Communication No. 1873/2009 Views adopted 25 October 2013, para 9.6; *Kirsanov v Belarus* Communication No. 1864/2009, Views adopted 20 March 2014, CCPR/C/110/D/1864/2009, para 9.7.

<sup>95</sup> Human Rights Committee, *Concluding observations on the fifth periodic report of Belarus* (22 November 2018) CCPR/C/BLR/CO/5, para 52 – ‘The Committee regrets that the restrictions imposed on assemblies and gatherings are being used to deny the political opposition the ability to meaningfully participate in public life and to influence public opinion.’

<sup>96</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 48.

ภายใต้เสรีภาพในการแสดงออก<sup>97</sup> ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพจะไม่ใช้กรณีเพียงแค่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับข้อความที่ผู้ชุมนุมจะแสดงออก การวิพากษ์วิจารณ์ หรือการเสนอความเห็นที่เป็นปฏิกิริยาต่อสิ่งที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน หากเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการจะสื่อจะเป็นการทำให้บุคคลอื่นมีการตอบสนองที่รุนแรง トラบใดที่ผู้ชุมนุมเองยังมีได้ มีพฤติกรรมรุนแรงใด ๆ หรือได้ยุยงให้ผู้อื่นใช้ความรุนแรง รัฐก็ไม่อาจถือเอาเฉพาะเนื้อหาของชุมนุมนั้น ๆ ทำให้การชุมนุมกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบโดยอัตโนมัติ<sup>98</sup>

นอกจากนั้น ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองเสรีภาพประชาชนจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านทางเนื้อหาอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีมีการชุมนุมเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่ออนไลน์ที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (internet service provider) สามารถแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ รัฐก็ต้องมีกฎหมายที่รับรองว่าผู้ชุมนุมสามารถใช้อินเทอร์เน็ตและแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ ในการเตรียมการและบริหารการชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นได้<sup>99</sup> นอกจากนี้ รัฐยังต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและคุ้มครองผู้ใช้เสรีภาพโดยรับประกันว่าการอนุญาตให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตตรวจสอบเนื้อหาด้วยตนเองจะไม่นำไปสู่การปิดกั้นข้อมูลที่โดยปกติจะสื่อสารกันได้ในสังคมประชาธิปไตย ในทางกลับกัน ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจะต้องไม่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐสั่งให้ปิดกั้นข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้งานเว้นแต่จะได้กระทำการตามคำสั่งของศาล<sup>100</sup>

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรปได้วางหลักไว้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถทำได้กว้างขวางกว่าการวิพากษ์วิจารณ์บุคคลทั่วไป เช่น ในคดี *Primov and Others v Russia* ศาลฯ ได้วางหลักว่าเสรีภาพชุมนุมที่ได้รับการรับรองตาม ECHR ข้อ 11 คุ้มครองการชุมนุมทางการเมือง รัฐพึงเลี่ยงการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการจะสื่อเพราะเห็นว่าข้อความเหล่านั้นไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์วิจารณ์และเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ ศาลสิทธิ

---

<sup>97</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition* (2019), para 30.

<sup>98</sup> Ibid, para 51.

<sup>99</sup> Ibid, para 68.

<sup>100</sup> Ibid, para 69.

มนุษยชนยุโรปเห็นว่าการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมจากเนื้อหา (content-based restrictions) ควรตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากองค์กรตุลาการ<sup>101</sup> ในคดี *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria* ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นการที่ผู้ชุมนุมเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศนั้น เนื้อหาเช่นนี้ไม่สามารถเป็นฐานในการห้ามการชุมนุมได้โดยอัตโนมัติ<sup>102</sup>

ในสังคมประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักนิติรัฐพลเมืองจะต้องสามารถสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองที่ทำทลายต่อกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ผ่านการชุมนุมสาธารณะโดยสงบหรือโดยวิธีอื่น ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย トラบเท่าที่การสื่อสารนั้นเป็นกระทำภายใต้สันติวิธี ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายการชุมนุมสาธารณะของประเทศเนเธอร์แลนด์<sup>103</sup>จะมีบทบัญญัติที่ห้ามการใช้ข้อจำกัดทางเนื้อหา (content-based restrictions) เว้นแต่เนื้อหาของการชุมนุมนั้นจะส่งผลให้เกิดความรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ กฎหมายการชุมนุมสาธารณะดิสทริกออฟโคลัมเบียในประเทศสหรัฐอเมริกา (District of Columbia) มีบทบัญญัติที่ห้ามการใช้ข้อจำกัดเสรีภาพด้านเวลาสถานที่ หรือรูปแบบที่พิจารณาจากเนื้อหาหรือความเชื่อที่ต้องการแสดงออกระหว่างการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น การแต่งกาย รูปลักษณ์ภายนอกของผู้เข้าร่วมการชุมนุมด้วย<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> *Primov and Others v Russia* App no 17391/06 (ECtHR, 12 June 2014) paras 135137.

<sup>102</sup> *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria*, App nos. 29221/95 and 29225/95, (ECtHR, 2 October 2001) para 97.

<sup>103</sup> Section 5, Public Assemblies Act, the Netherlands (1988): ...a condition, restriction or prohibition may not relate to [...] the thoughts or feelings to be expressed. [However, if the effect of the content is such that uncontrollable violence will ensue than restriction and prohibition is allowed].

<sup>104</sup> Code of the District of Columbia, Chapter 3A. First Amendment Rights and Police Standards, Subchapter I. First Amendment Assemblies § 5-331.04. Reasonable time, place, and manner restrictions on First Amendment assemblies;

...(c) No time, place, or manner restriction regarding a First Amendment assembly shall be based on the content of the beliefs expressed or anticipated to be expressed during the assembly, or on factors such as the attire or appearance of persons participating or expected to participate in an assembly, nor may such restrictions favor non-First Amendment activities over First Amendment activities.

อย่างไรก็ดีการใช้ข้อจำกัดทางเนื้อหา (content-based restrictions) ก็มีข้อยกเว้นให้สามารถนำมาพิจารณาใช้ได้ ข้อยกเว้นนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท<sup>105</sup> ประเภทแรก คือ กรณีที่ผู้ชุมนุมมีการใช้ประทุษวาจา (hate speech) หากเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมแสดงออกมีลักษณะเป็นประทุษวาจาในระดับที่รุนแรงหรือมีลักษณะเป็นการปลุกปั่นยุยงให้ผู้อื่นใช้ความรุนแรงหรือสร้างความเกลียดชังอันมีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา<sup>106</sup> ประเภทที่สอง คือ กรณีที่เนื้อหาการแสดงออกของผู้ชุมนุมเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพหรือสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ OSCE/ODIHR วางแนวปฏิบัติว่าแม้ว่าจะมีกรณีที่เข้าข่ายที่สามารถจำกัดเสรีภาพทางเนื้อหาได้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรอาศัยเหตุนี้เพียงอย่างเดียวเพื่อสร้างความชอบธรรมในการสลายการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐควรพิจารณาดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแสดงเนื้อหาดังกล่าวเป็นคน ๆ ไป<sup>107</sup>

รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเงื่อนไขทางด้านเวลา สถานที่และรูปแบบโดยจะต้องคำนึงถึงพันธกรณีภายใต้ ICCPR ข้อที่ 21 และธรรมชาติของการชุมนุมที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้ชุมนุมที่จะสามารถชุมนุมได้ในระยะการมองเห็นและได้ยินจากเป้าหมาย (sight and sound) ที่ผู้ชุมนุมต้องการจะสื่อสารไปถึง<sup>108</sup> ตามปกติ ข้อจำกัดในลักษณะนี้จะต้องไม่พิจารณาเนื้อหาการชุมนุม (Content Neutral)<sup>109</sup> และจะต้องพิจารณาปรับ

---

<sup>105</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, para 230.

<sup>106</sup> ยกตัวอย่างเช่น คดี *Rufi Osmani and Others v the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (2001), Application no. 50841/99, 11 October 2001.

<sup>107</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, para 230 citing *Incal v Turkey*, App No 22678/93 (ECtHR, 9 June 1998).

<sup>108</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21) CCPR/C/GC/37*, para 22 citing *Strizhak v Belarus* CCPR/C/124/D/2260/2013 para 6.5.

<sup>109</sup> ข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่ และรูปแบบมีพัฒนาการมาจากแนวคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการพูด (speech) ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกัน (The First Amendment) เช่นใน คดี *Cox v State of New Hampshire*, 312 US 569 573-575 (1941) ศาลวางหลักว่าใบอนุญาตให้เดินขบวนจะต้องเป็นข้อจำกัดที่พิจารณาด้านเวลา สถานที่และรูปแบบเท่านั้น จะพิจารณาจากเนื้อหาของการชุมนุมไม่ได้.

ใช้เป็นรายกรณี ๆ ไป เพื่อให้ผู้ชุมนุมยังสามารถอยู่ในระยะการได้ยินและมองเห็นและสามารถเลือกสถานที่ชุมนุมได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น การใช้ข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และรูปแบบเป็นการทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความได้สัดส่วนจะเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุม<sup>110</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เนื้อหาของการชุมนุมมีความสัมพันธ์กับสถานที่ชุมนุมอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น การจัดการชุมนุมรำลึกถึงผู้เสียชีวิตหรือเหตุการณ์สำคัญในอดีตในบริเวณอนุสาวรีย์หรือสถานที่เกิดเหตุ การจัดการชุมนุมประท้วงการรื้อถอนสวนสาธารณะกลางเมืองเพื่อสร้างห้างสรรพสินค้า เป็นต้น

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ของ OSCE/ODIHR แนะนำว่า กฎหมายภายในควรมีบทบัญญัติกำหนดกรอบเวลาในการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกำหนดข้อจำกัดทางด้านเวลา สถานที่ และรูปแบบว่าจะสามารถกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงได้หลังจากที่มีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้วก็ตาม ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อจำกัดนั้น กระบวนการอุทธรณ์นี้ควรจะต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก่อนเวลาที่ผู้ประสงค์จะชุมนุมได้แจ้งไว้<sup>111</sup>

ในการกำหนดข้อจำกัดด้านเวลา แนวปฏิบัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของ OSCE/ODIHR มิได้จำกัดระยะเวลาขั้นต่ำหรือขั้นสูงไว้เป็นการเฉพาะเนื่องจากพิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป แต่อย่างน้อยแนวปฏิบัติฯ นี้แนะนำว่าเจ้าหน้าที่ต้องให้ระยะเวลาที่เพียงพอให้ผู้ชุมนุมสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพได้ ยกตัวอย่างเช่นในคดี *Balçık and Others v Turkey*<sup>112</sup> ผู้ชุมนุม 46 ราย ชุมนุมบนถนน İstiklal Street ในกรุงอิสตันบูล เวลา 12.00 น. เพื่ออ่านแถลงการณ์ต่อสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยแทรกแซงเร่งด่วน (Rapid Intervention Force: *çevik kuvvet*) ที่เข้าดูแลสถานการณ์ได้ประกาศต่อผู้ชุมนุมว่าการชุมนุมนี้เป็นการชุมนุมที่ขัดต่อกฎหมายเพราะไม่ได้แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าและมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุม อย่างไรก็ตามผู้ชุมนุมยังคงชุมนุมต่อไปด้วยความสงบ มีการเดินขบวนไปตามถนน ส่งเสียงประท้วงและอ่านคำปราศรัย ต่อมาในเวลา 12.30 น. ตำรวจจึงเริ่มสลายการชุมนุมโดยใช้กระบองและแก๊สน้ำตา<sup>113</sup> ศาลสิทธิ

---

<sup>110</sup> *Turchenyak et al v Belarus* Communication No 1948/2010, 10 September 2013, 7.5.

<sup>111</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, para 122 citing *Bączkowski and Others v Poland*, App no. 1543/06 (ECtHR, 3 May 2007) para 83.

<sup>112</sup> *Balçık and Others v Turkey*, App no. 25/02 (ECtHR, 29 November 2007).

<sup>113</sup> *Ibid*, paras 4-5.

มนุษย์ชนยุโรปพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าการชุมนุมดำเนินไปโดยสงบและจบลงด้วยการล้อมจับกุมภายในครึ่ง ชั่วโมง ผู้ชุมนุมมิได้มีการกระทำที่ใช้ความรุนแรง ไม่มีข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อ สาธารณะมากไปกว่าการที่ผู้ชุมนุมอาจกีดขวางทางรถรางบนถนน ดังนั้นตำรวจจึงมีหน้าที่ต้องใช้ความอดทนอด กลั้น ในกรณีนี้ศาลชี้ว่า แม้ผู้ชุมนุมจะไม่มี การแจ้งล่วงหน้าตามกฎหมาย แต่ตำรวจก็ได้ทราบถึงการนัดหมาย ล่วงหน้าซึ่งเพียงพอที่จะเตรียมการรับมือกับการชุมนุมที่จะเกิดขึ้น เช่นนี้ การสลายการชุมนุมหลังจากที่ได้เริ่มไป เพียง 30 นาที จึงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ไม่ใช้ความอดทนและหาทางที่จะยุติการชุมนุมโดยไม่คำนึงถึงเสรีภาพในการ ชุมนุมที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>114</sup>

อย่างไรก็ดี การชุมนุมโดยสงบก็อาจถูกจำกัดด้านระยะเวลาได้ แต่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีเนื่องจาก การชุมนุมบางกรณีอาจจำเป็นที่จะต้องชุมนุมอย่างยาวนานเพื่อให้การสื่อสารของผู้ชุมนุมเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ ปัจจัยที่ศาลสิทธิมนุษยชนใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาข้อจำกัดเสรีภาพด้านระยะเวลา คือ ผู้ชุมนุม จะต้องมีโอกาสเพียงพอที่จะแสดงความคิดเห็นของตนได้<sup>115</sup> หากเจ้าหน้าที่ให้โอกาสผู้ชุมนุมแสดงออกอย่าง เพียงพอแล้ว ผู้ชุมนุมก็อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น คดี *Éva Molnár v Hungary* ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่าการที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมหลังจากที่ผู้ชุมนุมได้ รวมตัวและแสดงออกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นเวลาหลายชั่วโมงติดต่อกันก่อนที่จะเข้าสลายการชุมนุม นั้นไม่ขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุม<sup>116</sup> คดีนี้มีผู้ชุมนุมได้นำรถยนต์ส่วนบุคคลเข้าปิดสะพานกลางกรุงบูดาเปสต์ และมีการเดินขบวน แม้ว่าจะไม่มีการแจ้งล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนดและพฤติการณ์การชุมนุมปิดสะพานจะเป็นการ ชุมนุมที่ผิดกฎหมาย แต่ตำรวจได้แสดงความอดทนอดกลั้นให้ผู้ชุมนุมดำเนินการชุมนุมและอำนวยความสะดวก ด้านการจราจรในพื้นที่โดยรอบ ดังนั้นศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงมีความเห็นว่าการที่ตำรวจไม่ได้เข้าสลายการ ชุมนุมทันทีและปล่อยให้ผู้ชุมนุมได้แสดงข้อเรียกร้องเป็นเวลาหลายชั่วโมงเป็นเหตุให้ตำรวจมีความชอบธรรมใน การสลายการชุมนุมเนื่องจากสามารถอ้างความจำเป็นเพื่อรักษาสังคมประชาธิปไตยได้ (necessary in a

---

<sup>114</sup> Ibid, paras51-52.

<sup>115</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, para 146.

<sup>116</sup> *Éva Molnár v Hungary* App no 10346/05 (ECtHR, 7 October 2008) para 43.

democratic society)<sup>117</sup> หรือในคดี *Cisse v France* กลุ่มบุคคลต่างด้าวเข้ายึดโบสถ์แห่งหนึ่งในกรุงปารีส (St Bernard's Church) เพื่อประท้วงพิธีการตรวจคนเข้าเมืองของฝรั่งเศส การปิดหลักชุมนุมนี้มีผู้เข้าร่วมกว่าสามร้อย คนกินนอนในบริเวณโบสถ์เป็นเวลาเกือบสองเดือน เมื่อตำรวจเห็นว่าการปิดหลักประท้วงนี้ก่อให้เกิดมลพิษและเป็นภัยต่อสาธารณสุขและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตำรวจจึงได้มีคำสั่งให้สลายการชุมนุม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่าแม้เสรีภาพในการชุมนุมของคนต่างด้าวเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองเพราะเป็นการชุมนุมโดยสงบแต่ การที่ผู้ชุมนุมจำนวนมากอาศัยอยู่ในพื้นที่เล็ก ๆ และยังมีการอดอาหารประท้วงด้วยทำให้สุขภาพในภาพรวมของผู้ชุมนุมเสื่อมโทรมและอาจเป็นอันตรายหากปล่อยได้การชุมนุมดำเนินต่อไป นอกจากนั้นผู้ชุมนุมก็ได้มีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์อย่างเพียงพอเป็นระยะเวลาที่พอสมควรแล้ว<sup>118</sup> ดังนั้นการเข้าสลายการชุมนุมนี้จึงไม่เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับรองในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในการกำหนดข้อจำกัดด้านสถานที่ เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงว่าสถานที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการชุมนุมสาธารณะ การห้ามชุมนุมหรือเปลี่ยนสถานที่ที่ผู้ชุมนุมอ้างว่าประสงค์จะจัดการชุมนุมอาจส่งผลให้ข้อความหรือเนื้อหาของชุมนุมนั้นเปลี่ยนไปได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นกรณีที่สิ่งซึ่งผู้ชุมนุมต้องการเสนอสามารถใช้สถานที่อื่นในการชุมนุมได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนไป เจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรกำหนดให้ไปใช้สถานที่อื่นหากไม่มีความจำเป็น<sup>119</sup> ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดสถานที่ใหม่ สถานที่ใหม่นั้นจะต้องสามารถทำให้การสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่แตกต่างจากที่ผู้ชุมนุมแจ้งความประสงค์ แนวทางของ OSCE/ODIHR ซึ่งว่ารัฐควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติห้ามชุมนุมอย่างถาวรที่ห้ามชุมนุมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งทั้งหมด เช่น รัฐสภา ทำเนียบประธานาธิบดี โรงพยาบาล โรงเรียน สถาบันการศึกษา เป็นต้น<sup>120</sup> เนื่องจากการห้ามชุมนุมทั้งหมดจะเป็นการสร้างข้อจำกัดด้านสถานที่โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมอันเป็นการขัดต่อหลักความได้สัดส่วนโดยสภาพ ยกตัวอย่างเช่น คดี *Yilmaz Yildiz and Others v Turkey* ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่าผู้ชุมนุมรวมตัวกันในสถานที่ห้ามชุมนุม (พื้นที่โรงพยาบาล) แต่

---

<sup>117</sup> Ibid para 46.

<sup>118</sup> *Cisse v France* App no 51346/99 (ECtHR, 9 April 2002) para 52.

<sup>119</sup> *Turchenyak et al v Belarus*, Communication No. 1948/2010, CCPR/C/108/D/1948/2010, 10 September 2013, para 7.8.

<sup>120</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, para 147.

เจตนาของผู้ชุมนุมคือเพื่อวิพากษ์วิจารณ์และมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ (ประท้วงการโอนโรงพยาบาลไปสังกัดกระทรวงสาธารณสุข) ศาลเห็นว่าพฤติกรรมของผู้ชุมนุมเป็นการชุมนุมโดยสงบและไม่ได้ขัดขวางการเข้าออกโรงพยาบาล มีการอำนวยความสะดวกให้ผู้ป่วยและเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าออกโรงพยาบาลได้ ศาลเห็นว่าไม่มีหลักฐานอื่นบ่งชี้ว่าการชุมนุมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสาธารณะหรือมีความรุนแรงที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมจึงยังเป็นการชุมนุมโดยสงบที่ได้รับความคุ้มครอง<sup>121</sup> นอกจากนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางหลักเรื่องการกำหนดข้อจำกัดด้านสถานที่บนฐานของการรักษาความปลอดภัยสาธารณะว่าสามารถทำได้แต่การวางข้อจำกัดนี้จะถือว่าเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมที่จะต้องผ่านการทดสอบตามหลักความได้สัดส่วน (the proportionality test)<sup>122</sup> ทั้งนี้รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่กำหนดเงื่อนไขให้เปลี่ยนสถานที่ชุมนุมหรือใช้ระยะเวลาที่สั้นลงจากที่ผู้ชุมนุมแจ้งด้วย<sup>123</sup>

สำหรับข้อจำกัดด้านรูปแบบ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 อธิบายว่า ผู้ชุมนุมสามารถเลือกรูปแบบการชุมนุมและการใช้อุปกรณ์ประกอบการชุมนุมได้ ยกตัวอย่างเช่น การใช้แผ่นโปสเตอร์ เครื่องขยายเสียง เครื่องดนตรีและอุปกรณ์เทคนิคอื่น ๆ เพื่อที่จะสื่อสารกับผู้อื่น อุปกรณ์เหล่านี้รวมไปถึงการตั้งโครงสร้างเป็นการชั่วคราว เช่น เต็นท์ เวที อุปกรณ์ขยายเสียงและเครื่องบันทึกภาพและเสียง<sup>124</sup> ดังนั้น การกำหนดข้อจำกัดด้านรูปแบบจะต้องสัมพันธ์กับความจำเป็นทางด้านเวลาและสถานที่ที่ผู้ชุมนุมวางแผนจะชุมนุม ข้อกำหนดด้านรูปแบบจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการสื่อสารหรือทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถแสดงออกได้เลย ยกตัวอย่างเช่น คู่มือของ OSCE/ODIHR เสนอให้ประเทศยูเครนแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้การชุมนุมที่ต้องใช้เต็นท์ เวที หรือเครื่องกระจายเสียง จะต้องได้รับการอนุญาตจากทางเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยก่อน OSCE/ODIHR เห็นว่ากฎในลักษณะนี้เป็นการจำกัดศักยภาพของผู้จัดการชุมนุมโดยไม่ได้สัดส่วนเนื่องจาก การจัดการชุมนุมสาธารณะผู้จัดการชุมนุมย่อมจะต้องใช้เครื่องขยายเสียงและเวทีประกอบการชุมนุมเป็นปรกติอยู่แล้ว การวางข้อห้ามเป็นการทั่วไปแล้วบังคับให้ต้องมาขอ

---

<sup>121</sup> *Yilmaz Yildiz and others v Turkey*, App No 4524/06 (ECtHR, 14 October 2014), para. 43.

<sup>122</sup> *Malofeyeva v Russia*, App no. 36673/04 (ECtHR, 30 May 2013) para 136; *Disk and Kesk v Turkey*, no. 38676/08 (ECtHR, 27 November 2012) para 29.

<sup>123</sup> *Berladir and Others v Russia*, App no. 34202/06 (ECtHR, 10 July 2012), paras 47-51.

<sup>124</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 58.



อนุญาตก่อนทุกครั้งจึงเป็นการบีบให้การชุมนุมที่มีขนาดใหญ่หรือที่มีคนเข้าร่วมจำนวนมากต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ทุกครั้งไป<sup>125</sup>

## 6. หลักการพื้นฐานในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 อธิบายว่าเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานและรักษาความปลอดภัยของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม อาทิ ผู้จัดการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุม ตลอดจนผู้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชุมนุม เจ้าหน้าที่สื่อสารมวลชน ผู้สังเกตการณ์ บุคลากรทางการแพทย์ ประชาชนทั่วไป หลักการพื้นฐานในการดูแลการชุมนุมสาธารณะคือเจ้าหน้าที่จะต้องอำนวยความสะดวกการชุมนุมสาธารณะ<sup>126</sup>

ในปี 2016 ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ไมนา คิโอ และผู้รายงานพิเศษด้านการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การสังหารอย่างรวบรัดหรือโดยพลการ คริสตอฟ เฮนส์ ได้จัดทำรายงานร่วมว่าด้วยข้อเสนอในการจัดการการชุมนุมสาธารณะเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่ง

---

<sup>125</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, note 293: OSCE/ODIHR 10 February 2014, Opinion on Amendments to Certain Laws of Ukraine Passed on 16 January 2014, Opinion-Nr.: GEN -UKR/244/2014 [RJU], <<http://www.legislationline.org/documents/id/18720>>, para. 50: “[t]he amendments introduce a permission system for a number of means of organizing assemblies, meaning that any kind of structure or sound equipment used for assemblies, be it a more short-term structure such as a stage, or amplifiers, or a potentially longer-term structure such as tents, would require prior authorization by the interior authorities. Such regulation significantly affects the ability to organize large-scale assemblies, which rely on stages, and sound amplifiers to convey their message”; and para. 52: “[t]he blanket limitation of such devices, which practically renders every large-scale public assembly dependent on the authorization of the police, is a disproportionate...”

<sup>126</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 74.

สหประชาชาติ<sup>127</sup> โดยรายงานและข้อเสนอแนะนี้มีที่มาจากการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการ การชุมนุมสาธารณะมากกว่า 100 ท่าน ในประเทศสมาชิกสหประชาชาติมากกว่า 50 ประเทศ เอกสารฉบับนี้ เสนอ 10 หลักการเพื่อการจัดการชุมนุมที่ดี ดังนี้

ข้อที่ 1 รัฐต้องเคารพและรับรองสิทธิทุกประการของผู้ที่เข้าร่วมในการชุมนุม

ข้อที่ 2 ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบซึ่งถือเป็นสิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้

ข้อที่ 3 การจำกัดการชุมนุมโดยสงบจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน

ข้อที่ 4 รัฐพึงอำนวยความสะดวกให้เกิดการใช้สิทธิการชุมนุมโดยสงบ

ข้อที่ 5 ห้ามมิการใช้กำลังใด ๆ เว้นเสียแต่เป็นกรณีที่เกิดภัยคุกคามที่แท้จริง ๆ และหากมีการใช้ กำลังจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ข้อที่ 6 คนทุกคนมีสิทธิที่จะสังเกต เผ่าติดต่อและบันทึกการชุมนุม

ข้อที่ 7 การรวบรวมข้อมูลบุคคลจะต้องไม่เป็นการก้าวล่วงสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่น ๆ โดย ไม่ได้รับอนุญาต

ข้อที่ 8 ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

ข้อที่ 9 ภาครัฐจักมีความรับผิดชอบที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุม

ข้อที่ 10 รัฐและองค์กรของรัฐพึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

นอกจากนั้น ผู้จัดทำวางวัตถุประสงค์ให้รายงานฉบับนี้ให้คำแนะนำที่รัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงภายใต้ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล โดยได้มีการทำ แผนการตรวจสอบการบังคับใช้ (implementation checklist) ซึ่ง ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดรวม 100 ข้อ แบ่งตามหลักการชี้แนะที่ครอบคลุม 10 ประการข้างต้น เพื่อสะท้อนให้เห็น ทุกแง่มุมของการดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้มาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อน ระหว่างการชุมนุม

---

<sup>127</sup> UN Human Rights Council, *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* (4 February 2016) A/HRC/31/66.

หรือหลังการประชุม<sup>128</sup> เอกสารนี้ได้รับการออกแบบเพื่อ (1) บ่งชี้ว่าข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติที่ระบุไว้ในรายงานได้มีการปฏิบัติแล้วในระดับภายในประเทศแค่ไหน และ (2) ช่วยประเมินว่าหน่วยงานในประเทศและท้องถิ่นดูแลการประชุมได้ดีเพียงใด

อนึ่ง หลักการ 10 ประการนี้ได้รับการยอมรับในประเทศไทยโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ทำการแปลและได้ทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีสถานการณ์การประชุมและเรียกร้องทางการเมืองของนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชน ต่อคณะรัฐมนตรี<sup>129</sup> โดย กสม. ได้แสดงความเป็นห่วงว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2563 อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมอย่างกว้างขวางและสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง กสม. จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีอาจนำหลักการสำหรับการบริหารจัดการชุมนุมอย่างเหมาะสม 10 ประการ (ฉบับภาษาไทย) มาเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล<sup>130</sup> อีกทั้งเน้นย้ำว่า การใช้กำลังจัดการกับการชุมนุมทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ รวมถึงการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและอย่างจำกัด ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งข้อเสนอแนะดังกล่าวให้กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการประชุมสาธารณะตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำเสนอ<sup>131</sup>

นอกจาก หลักการ 10 ประการเพื่อการจัดการชุมนุมที่ดีที่ได้นำเสนอในข้างต้นแล้ว ยังมีแนวบรรทัดฐานขององค์กรที่วินิจฉัยคดีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่วางหลักการเกี่ยวกับรูปแบบในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในคดี *Ezelin v France*<sup>132</sup> รัฐบาลฝรั่งเศสอ้างว่าการดำเนินคดีเกิดขึ้นภายหลังจากที่การประชุมสาธารณะได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้นมาตรการในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลังจึงไม่เป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมของ Mr.Ezelin ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางหลักว่าการตีความการจำกัด

---

<sup>128</sup> Maina Kiai, '10 Principle for the Proper Management of Assembly: Implementation Checklist' (*freeassembly.net*, 2016) <<http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/09/UNSR-Implementation-Checklist-for-Managing-Assemblies.pdf>> accessed 15 February 2022, 2.

<sup>129</sup> หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สม 0002/94 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2563.

<sup>130</sup> *Ibid*, 2.

<sup>131</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว(ล)38312 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563.

<sup>132</sup> *Ezelin v France* App no. 11800/85 (ECtHR, 26 April 1991), paras 38-39.

เสรีภาพในการชุมนุมจะต้องตีความให้ครอบคลุมถึงทั้งก่อน ระหว่าง และหลังจากได้มีการชุมนุมแล้ว ดังนั้น แม้ว่า จะเป็นกรณีที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นในภายหลัง มาตรการนั้นก็จะต้องผ่านการ ตรวจสอบว่าสอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ ในคดี *Éva Molnár v Hungary*<sup>133</sup> ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางหลักว่า การบังคับใช้เงื่อนไขที่กฎหมายภายในกำหนดให้ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมต้อง แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าก่อนการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนดสามารถทำได้ตราบเท่าที่กฎเกณฑ์เหล่านี้ไม่ได้มี นัยที่จะขัดขวางการชุมนุมสาธารณะ<sup>134</sup> การยอมให้ผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมโดยพลัน (spontaneous demonstrations) ในบางกรณีอาจมีความสำคัญกว่าหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด<sup>135</sup> เกณฑ์ในการตัดสินใจที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปใช้ คือ การชุมนุมโดยพลันจะต้องเป็นกรณีที่การชุมนุมเกิดขึ้น เนื่องจากการตอบสนองต่อเหตุการณ์บางอย่างซึ่งหากบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การแจ้งล่วงหน้าแล้วจะ เป็นผลให้การชุมนุมนั้นไม่มีสาระสำคัญหรือหมดความจำเป็นที่จะต้องชุมนุม<sup>136</sup>

ในกรณีที่มีการบังคับใช้ระบบการแจ้งหรือการขออนุญาตล่วงหน้า หากมีผู้แจ้งความประสงค์ใช้พื้นที่ เดียวกันในเวลาเดียวกันมากกว่าหนึ่งกลุ่ม ก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้กลุ่มต่าง ๆ สามารถใช้พื้นที่ได้พร้อม ๆ กัน หากเป็นไปได้<sup>137</sup> การห้ามการชุมนุมด้วยเหตุผลว่ามีผู้มาแจ้งความจำนงไว้แล้วบน ฐานคิด “มาก่อนได้ก่อน” โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะดูแลให้กลุ่มต่าง ๆ ชุมนุมได้พร้อม ๆ กัน จะถือว่าเป็น มาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่ได้สัดส่วนและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แนวคิด “มาก่อนได้ ก่อน” ไม่ควรนำมาใช้เพราะจะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมหรือผู้ที่เสียประโยชน์ใช้ระบบการ แจ้งล่วงหน้า จอวัน-เวลา-สถานที่ เพื่อเป็นการกันไม่ให้ผู้อื่นชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชุมนุมที่จัดขึ้นเป็น

---

<sup>133</sup> *Éva Molnár v Hungary*, App no. 10346/05 (ECtHR, 7 October 2008).

<sup>134</sup> ยกตัวอย่างเช่น คดี *Uzunget and Others v Turkey* App no. 21831/03 (ECtHR, 13 October 2009) ศาลสิทธิ มนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่า กฎที่กำหนดให้ต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อน 72 ชั่วโมงไม่เป็นอุปสรรคที่มีนัยสำคัญในการขัดขวาง การใช้เสรีภาพในการชุมนุม.

<sup>135</sup> *Ibid*, para 37.

<sup>136</sup> *Ibid*, para 38.

<sup>137</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, 9.

ประจำ ๆ เช่น การชุมนุมรำลึกถึงเหตุการณ์สำคัญหรือรำลึกถึงผู้เสียชีวิต เป็นต้น หากเจ้าหน้าที่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ การจัดลำดับการใช้สถานที่ก็สามารถทำได้ครบเท่าที่ไม่ได้มีเจตนาซ่อนเร้นในการห้ามการใช้เสรีภาพในการชุมนุม<sup>138</sup> การพิจารณาเจตนาซ่อนเร้นนี้รวมถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการรับแจ้งหรือการอนุญาตล่วงหน้าแล้วเมื่อเวลาใกล้จะถึงเวลาชุมนุมก็ออกคำสั่งห้ามหรือคำสั่งเพิกถอนเพื่อไม่ให้เกิดการชุมนุมสามารถเกิดขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายด้วยในคดี *Makhmudov v Russia*<sup>139</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจเพิกถอนใบอนุญาตในช่วงเย็นก่อนการชุมนุมจะเริ่มต้นโดยอ้างว่าการชุมนุมจะนำไปสู่การก่อการร้าย การเพิกถอนการอนุญาตทำให้การชุมนุมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากนั้นจึงเข้าสลายการชุมนุมและดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปถือว่าหน้าที่ในการนำสืบว่าจะเกิดการก่อการร้ายนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลรัสเซีย เพราะผู้ร้องไม่อาจเข้าถึงข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ทั้งลับและไม่ลับที่อยู่ในการครอบครองของตำรวจได้<sup>140</sup> นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับการที่เทศบาลยังอนุญาตให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดงานรื่นเริงที่มีการรวมกลุ่มได้อยู่ในระหว่างมีคำเตือนเกี่ยวกับการก่อการร้ายเช่นเดียวกัน ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงเห็นว่า การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุม<sup>141</sup> เช่นเดียวกัน ในคดี *Hyde Park and Others v Moldova* ผู้ร้องขออนุญาตชุมนุมหน้าสถานทูตโรมาเนียในประเทศโมโดวาเพื่อประท้วงนโยบายที่ไม่เป็นธรรมต่อนักเรียนโมโดวาในโรมาเนีย เทศบาลปฏิเสธคำร้องโดยให้เหตุผลว่าจุดประสงค์ของการชุมนุมไม่เป็นที่น่ายินดีและไม่มีสาระ (the protest was unwelcome and unfounded) โดยเทศบาลทำคำปฏิเสธก่อนที่จะเริ่มชุมนุมไม่นานนัก ส่งผลให้ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถโต้แย้งหรือทำการอุทธรณ์ตามกฎหมายได้ทัน<sup>142</sup> เมื่อข้อพิพาทเข้าสู่ศาลทั้งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ผู้ร้องแพ้คดีโดยมิได้ให้เหตุผลอย่างเพียงพอว่าเพราะเหตุใดการชุมนุมของผู้ร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในคดีนี้ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้พิจารณาถึงความจำเป็นของมาตรการและวินิจฉัยว่ามาตรการไม่อนุญาตให้ชุมนุมไม่มีความจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตยและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ร้องถูกละเมิดเนื่องจากศาลภายในมิได้ให้เหตุผลอย่างเพียงพอ<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> *Csiszer And Csibi v Romania* App no 71314/13 (ECtHR, 5 May 2020).

<sup>139</sup> *Makhmudov v Russia* App no 35082/04 (ECtHR, 26 July 2007).

<sup>140</sup> *Ibid*, para 70.

<sup>141</sup> *Ibid*, paras 72-73.

<sup>142</sup> *Hyde Park and Others v Moldova* App no 33482/06 Z(ECtHR, 31 March 2009), para 30.

<sup>143</sup> *Ibid*, para 33.

## 7. หลักการสากลในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างการระบาดของโรคโควิด – 19

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้หลาย ๆ ประเทศประกาศมาตรการการควบคุมโรคโดยห้ามการชุมนุมสาธารณะ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council : UNHRC) ในวาระการประชุมสมัยที่ 44 30 มิถุนายน ถึง 17 กรกฎาคม 2563 ได้มีมติที่ 44/20 (รับรองเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2563) เรื่อง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุมโดยสงบ<sup>144</sup> มตินี้เน้นย้ำว่า รัฐไม่ควรอ้างการระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการสมาคม และเสรีภาพในการแสดงออก โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความได้สัดส่วน การจำกัดเสรีภาพใด ๆ ที่ได้รับการรับรองตามพิธีสารระหว่างประเทศจะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในพิธีสารนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด หากพิจารณาโดยรวมแล้วจะพบว่ามตินี้มีจุดที่น่าสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก มติที่ 44/20 ได้รับรองข้อสังเกตการบังคับใช้มาตรการป้องกันโควิด-19 จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของผู้รายงานพิเศษด้านเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม นายเคลมงต์ วอเล่ ที่ชี้ว่า มาตรการป้องกันโควิด-19 ไม่ควรใช้เพื่อการระงับยับยั้งเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม<sup>145</sup> นายเคลมมองอธิบายว่า ไม่มีประเทศใดหรือรัฐบาลใดที่สามารถจำกัดสิทธิการแพร่ระบาดนี้ได้เพียงลำพัง รัฐบาลควรมองว่าภาคประชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับโรคระบาด การจำกัดการรวมตัวหรือการชุมนุมด้วยเหตุผลทางสาธารณสุขสามารถทำได้แต่ต้องกระทำภายใต้หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่จะพบว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มาจำกัดสิทธิมีลักษณะที่ไม่ชัดเจนสามารถตีความได้กว้าง อีกทั้งมีการกำหนดโทษที่รุนแรงและไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น หลาย ๆ กรณี กฎเหล่านี้ถูกใช้อย่างเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เห็นต่าง ผู้ที่ถูกจับตา หรือตกเป็นเป้าหมายทางการเมืองของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือบังคับใช้กฎหมายฉุกเฉินที่เป็นการงดเว้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ<sup>146</sup> โดยไม่ได้คำนึงว่าจุดประสงค์ที่แท้จริงของการใช้มาตรการฉุกเฉินคือเพื่อป้องกันภัยสาธารณะอันมีมาจากโรคโควิด-

<sup>144</sup> UN Doc A/HRC/44/L.11 <[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/44/L.11](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/L.11)> accessed 15 February 2022.

<sup>145</sup> Clément Voule, “States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association”, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 14 April 2020.

<sup>146</sup> Ibid.

19 นาย เคลมด์ วอเล่ ได้เสนอหลัก 10 ประการ<sup>147</sup> ต่อรัฐภาคีในระหว่างที่โควิด-19 ยังเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ได้แก่

ข้อ 1. ต้องรับประกันว่ามาตรการทางกฎหมายเคารพสิทธิมนุษยชน

ข้อ 2. ต้องรับประกันว่าสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขจะไม่ถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลเบื้องต้นในการละเมิดสิทธิมนุษยชน (a pretext for rights infringements)

ข้อ 3. กระบวนการประชาธิปไตยจะต้องไม่ถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด

ข้อ 4. ต้องรับประกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากทุกฝ่าย

ข้อ 5. รับประกันเสรีภาพในการสมาคมและการชุมนุมออนไลน์

ข้อ 6. ปกป้องเสรีภาพในการสมาคมและการชุมนุมในสถานที่ทำงาน

ข้อ 7 รับประกันเสรีภาพในการแสดงออก

ข้อ 8 รับประกันการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม

ข้อ 9 ยกเลิกกฎหมายที่จำกัดการเข้าถึงการสนับสนุนด้านการเงินขององค์กรภาคประชาสังคม

ข้อ 10 ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูป

ประการที่สอง มติ 44/20 ยังได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักดูแลการชุมนุมสาธารณะ 10 ประการ ที่ปรากฏตามรายงาน UN Doc A/HRC/31/66 ด้วยเหตุนี้ แม้จะอยู่ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐก็ไม่อาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการแสดงออกในลักษณะทั่วไปและอย่างสิ้นเชิง จนถึงขนาดที่ประชาชนไม่สามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวได้ หากแต่ต้องกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการ

---

<sup>147</sup> Un Human Rights Office of the High Commissioner, "States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association" – UN expert on the rights to freedoms of peaceful assembly and of association, Mr. Clément Voule' 2020)  
<<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E>> accessed 15 February 2022.

แพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยที่ประชาชนยังคงใช้เสรีภาพในการชุมนุมและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้ การห้ามการชุมนุมจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างเพียงพอว่าการชุมนุมสามารถทำได้หรือไม่ ด้วยเหตุดังนี้ หากพิจารณาโดยรวมแล้วจะพบว่าในระหว่างที่มีการใช้มาตรการป้องกันโรคโควิด-19 หลักสากลเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะจึงไม่จำกัดอยู่แค่ หลักดูแลการชุมนุมสาธารณะ 10 ประการเท่านั้น เจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาข้อขอเสนอแนะ 10 ประการของผู้รายงานพิเศษด้านเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมอีกด้วย



## บทที่ 3 ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย

บทนี้มีจุดประสงค์เพื่อทบทวนฐานทางกฎหมายที่รัฐบาลไทยใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างปี พ.ศ. 2563 -2564 และการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างมาตรการในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยในบทที่ 2 ได้แสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้มีการใช้หลักการทดสอบสามขั้นเพื่อทดสอบว่ามาตรการที่ใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมีลักษณะเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับการรับรองไว้ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ แนวบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติและคำอธิบายความหมายต่าง ๆ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการค้นหาหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ ดังนั้น ในบทที่ 3 จะทบทวนฐานทางกฎหมายที่รัฐใช้เป็นฐานในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 เพื่อจะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานใช้วิเคราะห์ถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการตรวจสอบการใช้อำนาจเหล่านี้ในบทที่ 5 ต่อไป

### 1. การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย

ในระหว่างปี พ.ศ. 2563 – 2564 เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยได้รับการรับรองตาม รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

การมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นไปตามพันธกรณีตาม ICCPR ข้อ 21 ที่กำหนดให้รัฐต้องรับรองเสรีภาพในการชุมนุม ส่วนฐานทางกฎหมายที่สามารถใช้อ้างเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ปรากฏตามมาตรา 44 ก็คล้ายคลึงกับที่ปรากฏใน ICCPR ข้อที่ 21<sup>148</sup> อย่างไรก็ตาม การรับรองเสรีภาพใน

---

<sup>148</sup> ความเป็นมาของการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยได้อธิบายไว้แล้ว ดู บทที่ 2 หัวข้อ 2 “สถานะของหลักสากลเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ระบบกฎหมายไทย”.

การชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีข้อนำสังเกตุอยู่ 3 จุด กล่าวคือ จุดแรก ไม่ปรากฏเงื่อนไข “เพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย” (...and which are necessary in a democratic society...) ดังนั้น จะอ้างได้หรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายให้ใช้หลักความจำเป็นมาเป็นข้อพิจารณาในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จุดที่สอง เมื่อไม่ปรากฏฐานในการจำกัดสิทธิโดยเหตุผลเพื่อป้องกันสาธารณสุข (the protection of public health) ดังนั้น จะอ้างได้หรือไม่ว่าการจำกัดเสรีภาพด้วยเหตุผลในการป้องกันสาธารณสุขจึงไม่สามารถทำได้ และจุดที่สาม การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมในมาตรา 44 ใช้คำว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ...” อย่างไรก็ตาม มาตรา 44 นี้อยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ดังนั้น จะอ้างได้หรือไม่ว่า “บุคคล” ที่มีเสรีภาพในมาตรา 44 หมายความว่าเฉพาะ บุคคลที่เป็นปวงชนชาวไทยเท่านั้น

แม้ว่าจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไม่เหมือนกับที่ปรากฏใน ICCPR ข้อ 21 ทั้งหมด ผู้วิจัยได้วิพากษ์ในบทที่ 2 แล้วว่า การตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 จะต้องตีความให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ภายใต้ ICCPR เพราะโดยเนื้อหาของเสรีภาพที่ได้รับการรับรองคือสิ่งเดียวกัน หากตีความให้รัฐธรรมนูญไทยที่รับรองแตกต่างกันกับ ICCPR เพียงเล็กน้อย มีผลแตกต่างจากสิ่งที่ได้รับรองไว้ใน ICCPR ข้อ 21 แล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นคือ เสรีภาพในการชุมนุมจะมีขอบเขตไม่เท่ากันและมีมาตรฐานที่แตกต่างจากเสรีภาพในการชุมนุมที่นานาชาติเข้าใจโดยสิ้นเชิง เช่นนี้แล้ว แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 44 จะมีได้กำหนดเงื่อนไข “เพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย” องค์ประกอบของรัฐไทยก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาตามหลักความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยดังที่ปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 2 ประกอบกับ มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ<sup>149</sup> ประการถัดมา กรณีที่ไม่มีฐานในการจำกัดเสรีภาพบนเหตุผลของการป้องกันสาธารณสุขอย่างชัดเจนก็จะต้องตีความให้ฐานความปลอดภัยสาธารณะรวมไปถึงการป้องกันสาธารณสุขด้วย และต่อข้อสังเกตประการสุดท้าย การตีความคำว่า “บุคคล” ที่มีเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องตีความให้ครอบคลุมถึงมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเชื้อชาติหรือสัญชาติใด

---

<sup>149</sup> มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

เพราะหากตีความในทางตรงกันข้ามแล้วก็จะเกิดผลที่ประหลาดเป็นอย่างยิ่ง ประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศที่รัฐปฏิเสธความเป็นสากลและคุณค่าสากลของหลักสิทธิมนุษยชน

## 2. ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่าง ปี 2563-2564

เมื่อวิเคราะห์ถึงฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างปี 2563-2564 จะพบว่า มีฐานในการจำกัดเสรีภาพนี้อยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และ (2) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพผ่าน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในปี พ.ศ. 2563 จะเป็นไปอย่างจำกัดเพียงแค่ 84 วันเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรด้วยเหตุมีการระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19<sup>150</sup> โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 ฉะนั้นเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558<sup>151</sup>

หัวข้อนี้จะพิจารณาการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ในระหว่างที่มีการใช้เป็นกฎหมายหลักในการจำกัดสิทธิก่อน จากนั้นจะพิจารณาการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่าในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้มีข้อกำหนดบางฉบับที่วางเงื่อนไขให้กลับไปใช้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 การใช้บังคับในระหว่างนี้จะถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นหลัก เนื่องจากหากมีการฝ่าฝืน ไปปฏิบัติตามกฎหมายการชุมนุมในช่วงนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

---

<sup>150</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง วันที่ 25 มีนาคม 2563.

<sup>151</sup> พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

...

(6) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น.

## 2.1. การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีเจตนารมณ์เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดูแลการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม ICCPR ที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันแล้ว โดยหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ระบุว่า

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจน สุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนั้น คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จัดทำโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อธิบายหลักการและเหตุผล พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจน สุขอนามัยของประชาชน หรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น โดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน<sup>152</sup>

ในบทที่ 1 ของคู่มือดังกล่าว ได้สรุปสาระสำคัญของ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไว้ 10 ประการ<sup>153</sup> สามารถสรุปได้ ดังนี้

---

<sup>152</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) (โรงพิมพ์ตำรวจ 2563), 15.

<sup>153</sup> เรื่องเดิม, 53-56.

- (1) กำหนดลักษณะการประชุมสาธารณะที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายนี้ ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีหรือรัฐพิธี การชุมนุมตามประเพณีหรือเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ฯลฯ
- (2) ให้นิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ”
- (3) กำหนดหลักทั่วไปในการชุมนุมสาธารณะ ว่าต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และต้องเป็นการใช้สิทธิภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
- (4) กำหนดสถานที่ที่ต้องห้ามมิให้จัดการชุมนุม
- (5) กำหนดให้มีการส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม
- (6) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะทุกกรณี ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชม.
- (7) กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและกำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุม
- (8) กำหนดการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการประชุมสาธารณะ
- (9) กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่อการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (10) กำหนดโทษกรณีมีการฝ่าฝืน

หลักการ 10 ประการข้างต้นเป็นกรอบทางกฎหมายที่พัฒนามาจากพลวัตรของการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ตั้งแต่ทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา ประกอบกับกระแสการผลักดันและเรียกร้องให้มีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะในสังคมไทยเนื่องจาก ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมก่อน พ.ศ. 2558 มักจะเผชิญกับการจำกัดอำนาจด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรงหรือการแทรกแซงเสรีภาพผ่านกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง อาทิ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นฐานทางกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถอ้างความมั่นคงของชาติเพื่อแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมได้ อีกทั้งยังมีกลไกที่เปิดทางให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ บังคับใช้กฎหมาย จับกุม และดำเนินคดีได้<sup>154</sup> การใช้กฎหมายความมั่นคงเป็นเครื่องมือหลักในการดูแลการชุมนุม

<sup>154</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล นัทธมน คงเจริญ และ พรรณ บุญช่วย, บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (สถาบันพระปกเกล้า 2563) 56.

สาธารณชนย่อมนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง นอกจากนั้น ยังมีการใช้กฎหมายฉบับอื่น ๆ มาก่ออุปสรรคให้การชุมนุม เช่น การตั้งข้อหาผู้ชุมนุมด้วยฐานความผิดร้ายแรงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 ฐานกบฏ หรือ มาตรา 135/1 ฐานก่อการร้าย หรือมาตรา 116 ฐานกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน ในบางกรณีก็มีการนำกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษเพียงเล็กน้อยมาแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุม<sup>155</sup> เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาโดยเครื่องขยายเสียง กฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เป็นต้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงมีความพยายามจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นมาเป็นการเฉพาะนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 กระนั้นด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่แปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่มีรัฐบาลใดสามารถผลักดันร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะออกมาเป็นกฎหมายได้สำเร็จ จนมาถึงในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองทั้งหมด) ก็ได้ผ่านร่าง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.... ในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 158 เสียง ไม่เห็นด้วย 0 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง 1 เสียง จากองค์ประชุมจำนวน 163 คน<sup>156</sup> โดยหนึ่งในประเด็นหลักที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทำการอภิปราย คือ เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ที่ต้องการให้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือที่คุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ชอบธรรม เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมโดยไม่จำเป็นต้องนำกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงมาบังคับใช้<sup>157</sup>

### 2.1.1 นิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ” และ ระบบการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า

ตามหลักสากลแล้วหากกฎหมายภายในมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ<sup>158</sup> การชุมนุมสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลอย่างน้อยสองคนขึ้นไป ชุมนุมกันในสถานที่สาธารณะซึ่งอาจเป็นเป็นสถานที่ในร่มหรือ

<sup>155</sup> Ibid 57.

<sup>156</sup> Ibid 65 อ้างถึง รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23 วันศุกร์ที่ 1 พฤษภาคม 2558, 208.

<sup>157</sup> Ibid 67.

<sup>158</sup> ยกตัวอย่างเช่น รัฐบัญญัติการชุมนุมสาธารณะของประเทศโมโตวา 2008 มาตรา 3 แบ่งแยกระหว่างการชุมนุมขนาดใหญ่และการชุมนุมขนาดเล็ก ซึ่งการชุมนุมขนาดเล็กหมายถึง การชุมนุมที่ประกอบด้วยผู้ชุมนุมน้อยกว่า 50 คน

กลางแจ้งก็ได้<sup>159</sup> เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อประชาชนทั่วไปซึ่งบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมหรือถอนตัวจากการชุมนุมนั้นได้โดยใจสมัคร ส่วนวิธีการชุมนุมนั้นจะขึ้นอยู่กับความสร้างสรรค์ของผู้จัดการชุมนุม เช่น การชุมนุมอยู่กับที่ (sit and still) การชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ (public procession)<sup>160</sup> การชุมนุมอยู่กับที่จะเป็นกรณีที่ผู้ชุมนุมรวมตัวกันในพื้นที่เป้าหมายแล้วดำเนินการชุมนุมในพื้นที่นั้นโดยไม่มีการเคลื่อนย้าย เช่น การจัดการปราศรัยโจมตีรัฐบาล การจัดโต๊ะที่งานเสวนาที่ผู้พูดและผู้ฟังอยู่กับที่ การชูป้ายประท้วง (picketing) ในพื้นที่จำกัด เช่น ริมนนหรือหน้าสถานที่ราชการก็จัดได้ว่าเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ แต่ถ้าเป็นการเดินชูป้ายประท้วงรวมกับการเดินขบวนจะเป็นการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้แยกรูปแบบการชุมนุมตามสองลักษณะนี้โดยมีข้อจำกัดสำหรับการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมเพิ่มเติม คือ การจัดการชุมนุมแบบมีการเคลื่อนที่นั้นผู้จัดการชุมนุมจะต้องแจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจก่อนเพื่อให้ตำรวจสามารถเตรียมความพร้อมในการอำนวยความสะดวกและจัดการจราจรได้ ผู้ชุมนุมจะต้องไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 น. ถึงเวลา 06.00 น. ของวันรุ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็ดี ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ได้ระบุว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสามารถเกิดขึ้นได้หลากหลายรูปแบบตามแต่ที่ผู้จัดการชุมนุมจะสร้างสรรค์ ไม่ได้จำกัดเฉพาะการชุมนุมอยู่กับที่หรือการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ขบวนเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การรวมตัวเพื่อจุดเทียนรำลึก (candlelit vigils) และการชุมนุมแบบฉับพลัน (flash mobs)<sup>161</sup> แนวปฏิบัติของ ODIHR ให้นิยาม “การชุมนุม” ว่า หมายถึง การจูงใจรวมตัวกันของปัจเจกชนเพื่อที่จะแสดงออก ร่วมกันในสถานที่ที่คนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ให้หมายรวมถึง การชุมนุมที่มีการวางแผนล่วงหน้า การชุมนุมที่ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า การชุมนุมโดยพลัน การชุมนุมฉับพลัน (static assemblies) และการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่<sup>162</sup> เมื่อพิจารณารูปแบบการชุมนุมที่ปรากฏตามเงื่อนไขของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว

---

<sup>159</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, 2020), para 6.

<sup>160</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย : รายงานการศึกษาวิจัย (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2015) 541.

<sup>161</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 6.

<sup>162</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition* (2019), para 18.

จะพบว่า กฎหมายดังกล่าวรับรองเพียงแค่การชุมนุมที่มีการวางแผนล่วงหน้าเท่านั้น ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าในทุกกรณี

เช่นนี้แล้วก็สามารถสรุปได้ว่า มีรูปแบบการชุมนุมตามหลักสากลที่มีความสำคัญแต่ไม่ปรากฏตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 อยู่อย่างน้อย 3 รูปแบบ ได้แก่ ชุมนุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) การชุมนุมพร้อมกัน (simultaneous assemblies) และ การชุมนุมตอบโต้ (counter-demonstrations)

ชุมนุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) หมายถึง การชุมนุมที่เกิดขึ้นแทบจะทันทีทันใดเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์หนึ่งๆ ซึ่งเป็นชนวนทำให้เกิดการชุมนุมขึ้น ในกรณีที่มีผู้นำการชุมนุมชัดเจน ผู้จัดการชุมนุมนั้นจะไม่สามารถดำเนินการแจ้งล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนดได้เพราะถ้าประวิงเวลาจัดการชุมนุมตามที่กฎหมายกำหนดจะทำให้เนื้อหาของการชุมนุมด้อยค่าลงไป ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมประท้วงผลการเลือกตั้ง ประท้วงคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐหรือแม้กระทั่งประท้วงผลคำพิพากษา<sup>163</sup> ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *Bukta and Others v Hungary* วางหลักว่าการที่ผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถแจ้งการชุมนุมตามกฎหมายได้เนื่องจากเป็นการชุมนุมโดยพลัน แม้จะเป็นการขัดต่อกฎหมายแต่หากการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่สงบไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายไปมากกว่าปกติวิสัยของการชุมนุมและผู้ชุมนุมไม่มีส่วนในการใช้ความรุนแรง การชุมนุมนั้นก็ยังสามารถคุ้มครองอยู่<sup>164</sup> ในคดี *Oya Ataman v Turkey* ผู้ชุมนุมราว 50 คน เดินขบวนประท้วงบริเวณจัตุรัสกลางกรุงอิสตันบูลเพื่อประท้วงการสร้างเรือนจำ การชุมนุมนี้ไม่ได้มีการแจ้งล่วงหน้าต่อเจ้าหน้าที่เป็นผลให้เกิดปัญหาจรรยาบรรณขัดแย้งยิ่งเนื่องจากเป็นการเดินขบวนในเวลาเร่งด่วน หลังจากที่มีการเดินขบวนเริ่มไปราว 30 นาที เจ้าหน้าที่จึงสั่งให้เลิกชุมนุมแล้วเข้าสู่สลายการชุมนุม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่า แม้ว่าการแจ้งล่วงหน้าจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมได้ แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถอาศัยเหตุผลว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมาเป็นเหตุผลในการใช้กำลังเข้าสู่สลายการชุมนุมได้ หากผู้ชุมนุมไม่มีพฤติการณ์ที่จะใช้ความรุนแรงหรือสร้างความไม่สงบนอกเหนือไปจากการจรรยาบรรณที่อาจขัดแย้งกว่าปกติ<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> *Navalnyy v Russia* App nos 29580/12 and 4 others (ECtHR GC, 15 November 2018).

<sup>164</sup> *Bukta and Others v Hungary* App no 25691/04 (ECtHR, 17 July 2007) para 37.

<sup>165</sup> *Oya Ataman v Turkey* App no 74552/01 (ECtHR, 5 December 2006), para 41.



การประชุมพร้อมกัน (simultaneous assemblies) และ การชุมนุมตอบโต้ (counter-demonstrations) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครองอนุญาตให้มีการชุมนุมมากกว่าหนึ่งกลุ่มในสถานที่และเวลาเดียวกัน เจ้าหน้าที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน การมีคำสั่งห้ามชุมนุมด้วยเหตุเพราะมีการชุมนุมได้แจ้งการประชุมในสถานที่และเวลาเดียวกันนั้นจะขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหากการชุมนุมเหล่านั้นไม่เกิดวิสัยที่จะเกิดขึ้นได้พร้อม ๆ กัน<sup>166</sup> ในกรณีที่ไม่อาจทำได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านสถานที่ เจ้าหน้าที่ควรจัดให้มีการเจรจกันระหว่างผู้ชุมนุมเพื่อหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายรับได้ หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ เจ้าหน้าที่อาจสุ่มเลือกกลุ่มผู้ชุมนุมไปจัด ณ สถานที่อื่น<sup>167</sup> หรือใช้ระบบ “แจ้งก่อนมีสิทธิก่อน” ในกรณีหลังนี้เจ้าหน้าที่พึงต่อระวังมิให้มีการใช้การจ้องสถานที่ล่วงหน้าเพื่อยับยั้งไม่ให้อีกฝ่ายได้ชุมนุม<sup>168</sup>

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *Öllinger v Austria* วางหลักในการวินิจฉัยความได้สัดส่วนในการวางข้อจำกัดสิทธิการประชุมตอบโต้ว่าจะต้องคำนึงว่าเวลาและสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมตอบโต้ นั้นเป็นสาระสำคัญของการชุมนุมหรือไม่ มีจำนวนผู้เข้าร่วมตอบโต้เท่าไร ผู้ชุมนุมมีการสื่อสารข้อความอย่างไรและผู้ชุมนุมมีเจตนาจะก่อให้เกิดความรุนแรงหรือไม่<sup>169</sup> ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *Ärzte für das Leben v Austria* วางหลักว่าสิทธิในการชุมนุมตอบโต้ไม่ครอบคลุมถึงการใช้สิทธินี้เพื่อพรากสิทธิชุมนุมของผู้อื่น<sup>170</sup> ผู้ชุมนุมตอบโต้มีสิทธิที่จะแสดงความไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมหลัก แต่เมื่อผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่มมีสิทธิในการชุมนุมเสมอกัน การแสดงความไม่เห็นด้วยนั้นจะต้องไม่เป็นการรบกวนการใช้สิทธิชุมนุมหลักจนไม่สามารถดำเนินการชุมนุมโดยปกติได้

พ.ร.บ.การประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มิได้ระบุถึงการชุมนุมโดยพลัน การชุมนุมในเวลาเดียวกันหรือการประชุมตอบโต้ไว้อย่างชัดเจน มาตรา 12 บัญญัติว่า “ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการ

---

<sup>166</sup> Organisation for Security and Co-operation in Europe, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Second edn, ODIHR 2010), 18.

<sup>167</sup> ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายการประชุมสาธารณะประเทศมอลต้า (Malta’s Public Meetings Ordinance 1931 Article 5(3)) วางหลักว่า เมื่อมีการแจ้งการประชุมสาธารณะในสถานที่และเวลาเดียวกันมากกว่าหนึ่งกลุ่มให้ผู้บัญชาการตำรวจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจับฉลากผู้ที่ได้รับสิทธิชุมนุมก่อน.

<sup>168</sup> Organisation for Security and Co-operation in Europe, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* 66.

<sup>169</sup> *Öllinger v Austria* App no 76900/01 (ECtHR, 29 June 2006), para 43-51.

<sup>170</sup> *Plattform Ärzte für das Leben v Austria* App no 10126/82 (ECtHR, 21 June 1988), para 32.

ชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการ ตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณีก่อนเริ่ม การชุมนุม” ดังนั้นถ้าเป็นกรณีที่จัดการชุมนุมเร่งด่วนไม่สามารถแจ้งได้ล่วงหน้า 24 ชั่วโมง นับแต่การแจ้ง ผู้จัดการชุมนุมก็ต้องยื่นขอผ่อนผันกำหนดระยะเวลาดังกล่าวโดยแจ้งแก่ตำรวจและการพิจารณาตอบคำขอผ่อน ผันก็สามารถตอบได้ภายใน 24 ชั่วโมง นั้นเท่ากับว่าในทางปฏิบัติกฎหมายได้กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะในทุก กรณีต้องแจ้งการชุมนุม

สำหรับในกรณีที่มีการขอผ่อนผันการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มีข้อน่าสังเกตว่า คู่มือการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จัดทำโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มิได้วางเกณฑ์การพิจารณา คำขอผ่อนผัน หรือวางหลักในการพิจารณาอนุญาตการชุมนุมในเวลาเดียวกันหรือการชุมนุมตอบโต้แต่อย่างไร เป็น ที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า ผู้บังคับการตำรวจจะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาอนุญาตเนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกรอบ การใช้ดุลยพินิจในกรณีนี้ไว้ ผู้วิจัยเห็นว่า อย่างน้อยที่สุดคู่มือตำรวจควรกำหนดแนวทางการพิจารณาไว้ไม่ให้ใช้อำนาจวินิจฉัยตามอำเภอใจ ยกตัวอย่างเช่น การใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตให้มีการชุมนุมในเวลาเดียวกันและการ ชุมนุมตอบโต้ขึ้น เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะการอนุญาตจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ ตำรวจทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น การที่ “กลุ่มสามัคคีก่อนเลือกตั้ง” และ “กลุ่มคนฝั่งธนรักสันติ” ของอนุญาตชุมนุม ในเวลาเดียวกันกับที่ “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” แจ้งการชุมนุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยไว้ก่อนหน้า ตำรวจได้ อนุญาตให้กลุ่มคัดค้านสามารถจัดการชุมนุมตอบโต้ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อถึงกำหนดกลุ่มคนอยากเลือกตั้งกลับถูก กัดดันให้ต้องเปลี่ยนสถานที่จัดกิจกรรมไปยังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แทนเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความรุนแรงขึ้น ต่อมาภายหลังแกนนำฝั่งกลุ่มคนฝั่งธนรักสันติได้ออกมาให้สัมภาษณ์กับสื่อว่ากลุ่มตนประสบความสำเร็จในการนัด รวมตัวกันเพราะสามารถยับยั้งให้กลุ่มคนอยากเลือกตั้งต้องยกเลิกการจัดกิจกรรมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย<sup>171</sup> กรณีนี้จะเห็นได้ว่าการชุมนุมทั้งสองฝั่งควรที่จะเกิดขึ้นได้และก็เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะรักษาความปลอดภัยของ

---

<sup>171</sup> Workpoint News, '2 กลุ่มคัดค้านกลุ่ม “คนอยากเลือกตั้ง” แสดงจุดยืนขอให้หยุดเคลื่อนไหว' (Workpoint News, 19 มกราคม 2562)

<<https://workpointnews.com/2019/01/19/2-%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1-%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B9%80/>> สืบค้น เมื่อ 25 พฤศจิกายน 2564.

ผู้ชุมนุมทั้งสองฝั่ง ตำรวจต้องไม่ปล่อยให้ฝั่งหนึ่งเกิดความหวาดกลัวว่าจะถูกทำร้ายจนต้องยกเลิกการชุมนุมไป  
ดังนั้น เมื่อกฎหมายไม่กำหนดกรอบการใช้ดุลยพินิจ ผลที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการตรวจสอบที่โปร่งใสก็คือตำรวจจะ  
สามารถอนุญาตให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชุมนุมประท้วงตอบโต้ได้แต่ฝ่ายเดียว

อนึ่งนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่  
สามารถตีความนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ”<sup>172</sup> ได้กว้างขวาง โดยไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในด้านจำนวนผู้เข้าร่วมหรือ  
ความจำเป็นในการที่จะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าก่อนเพื่อให้ตระเตรียมอำนวยความสะดวกหรือวางมาตรการ  
รักษาความปลอดภัยล่วงหน้า กิจกรรมการรวมตัวของคนจำนวนน้อยหรือการรวมกลุ่มกันแสดงความคิดเห็น  
ทางการเมืองต่อสาธารณะโดยสงบที่ไม่มีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องตระเตรียมมาตรการใด ๆ เป็นพิเศษ ก็ถูก  
ตีความได้ว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งล่วงหน้าและมีหน้าที่และความรับผิดชอบ  
ตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เป็นชุมนุมสาธารณะที่ได้รับยกเว้นตาม  
พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 อาทิ เป็นการชุมนุมตามประเพณี การชุมนุมที่เป็นกิจกรรมทาง  
การค้า การชุมนุมภายในสถานศึกษา เป็นต้น ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่สามารถตีความหมายของการชุมนุมสาธารณะ  
ได้กว้าง แต่กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่สร้างภาระต่อผู้ประสงค์จัดชุมนุม โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ในการ  
กำหนดให้มีระบบการแจ้งล่วงหน้า เจ้าหน้าที่ก็จะสามารถใช้ข้อกฎหมายนี้ในการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมได้  
โดยมิชอบ ยกตัวอย่างเช่น การตั้งโต๊ะล่ารายชื่อและการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ  
ในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนไม่มากหรือมีการจัดคิวจัดลำดับ หรือมีการประสานงานกับหน่วยงานไว้ก่อนแล้วว่าจะมี  
กิจกรรมเกิดขึ้น กรณีดังนี้ก็ไม่มี ความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องไปแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ กระนั้น  
การตั้งโต๊ะล่ารายชื่อหรือการไปยื่นหนังสือต่อหน่วยงานราชการก็อาจถูกตีความว่าเป็นการจัดการชุมนุมสาธารณะ  
ที่ต้องทำการแจ้งล่วงหน้า เมื่อฝ่าฝืนการชุมนุมที่เกิดขึ้นก็จะเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เจ้าหน้าที่  
สามารถสั่งให้เลิกการชุมนุมได้

เจ้าหน้าที่มองว่าการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อเพื่อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการจัดการชุมนุมสาธารณะรูปแบบ  
หนึ่ง การกำหนดรูปแบบการชุมนุมในลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับหลักสากลที่เห็นว่าการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อเป็นการใช้

---

<sup>172</sup> พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่  
สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคล  
อื่นสามารถรวมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ใช่เสรีภาพในการชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้วางแนววินิจฉัยใน *Kandzhov v Bulgaria* ว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Art. 10) ไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะ ในคดีนี้ *Kandzhov* ตั้งโต๊ะล่ารายชื่อเรียกร้องให้รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมลาออกจากตำแหน่ง เมื่อตำรวจสั่งให้หยุดเนื่องจากเขาไม่ได้รับอนุญาตให้จัดกิจกรรมนี้ *Kandzhov* อ้างว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อจะต้องได้รับการอนุญาตก่อนจึงจะทำได้ กระนั้นตำรวจก็ได้จับกุมและดำเนินคดีในฐานะหมิ่นประมาทรัฐมนตรีในที่สาธารณะและยุยงให้เกิดความไม่สงบ (aggravated hooliganism) ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยคดีนี้ในขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยพิจารณาว่าการตั้งโต๊ะล่าชื่อนั้นเป็นกิจกรรมที่สงบและไม่ได้กีดขวางผู้สัญจรหรือยุยงให้เกิดความรุนแรง กรณีนี้จึงเป็นการที่รัฐละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น<sup>173</sup>

การตั้งโต๊ะล่ารายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายหรือเพื่อหาแนวร่วมในการเรียกร้องให้ถอดถอนหรือตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แม้ว่าตามหลักสากลแล้วจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ได้รับการคุ้มครองถ้าดำเนินไปด้วยความสงบ ไม่ยุยงให้เกิดความรุนแรงและไม่กีดขวางผู้สัญจร (เช่น มีการปิดถนน) เจ้าหน้าที่รัฐไทยกลับไม่ได้มองว่าการตั้งโต๊ะเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่เห็นว่าเป็นกิจกรรมอาจใช้ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ เข้าจัดการได้ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 16 พ.ค. 2562 นายสิริวิชญ์ เสรีธิวัฒน์ (จ่านิว) และนายธนวัฒน์ วงศ์ไชย (บอล) จัดกิจกรรม “ปิดสวิตช์ ส.ว. โหมโหวตนายกฯ” ที่ลานอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งราย โดยได้ตั้งโต๊ะล่ารายชื่อและเชิญชวนให้คนที่สัญจรไปมาเขียนข้อความลงในจดหมายเพื่อส่งถึงสมาชิกวุฒิสภา 250 คน ที่ถูกเลือกโดย คสช. เรียกร้องให้ ส.ว. เหล่านี้ไม่ลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ 11 มิ.ย. 2562 พนักงานสอบสวนสภ.เมืองเชียงรายได้ออกหมายเรียกทั้งสองคน และผู้ที่เข้าร่วมลงชื่อในกิจกรรมอีก 5 ราย ให้ไปรับทราบข้อกล่าวหาพร้อมกันจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้ง ตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558<sup>174</sup> การจัดกิจกรรมล่ารายชื่อที่อนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายนี้เป็นการล่ารายชื่อเป็นครั้งที่ 3 หลังจากที่มีการจัดกิจกรรมในลักษณะเดียวกันที่ ลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และที่หน้าคณะนิติศาสตร์

<sup>173</sup> *Kandzhov v Bulgaria* App No 68294/01 (ECtHR, 6 November 2008), para 70-73.

<sup>174</sup> Thai Lawyers For Human Rights, 'ตร.ออกหมายเรียก "จ่านิว-บอล- 5 ปชช. เชียงราย" ไม่แจ้งชุมนุม หลังตั้งโต๊ะล่าชื่อปิดสวิตช์ ส.ว.' (TLHR, 14 June 2019) <[https://www.tlhr2014.com/?p=12813&fbclid=IwAR11\\_NbSIXS2vU7hNB4yFPgl-D8H2MLthkQxg6pqc9jRqBlQauNfY3DTi4](https://www.tlhr2014.com/?p=12813&fbclid=IwAR11_NbSIXS2vU7hNB4yFPgl-D8H2MLthkQxg6pqc9jRqBlQauNfY3DTi4)> accessed 21 June 2021.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ต่อมาในวันที่ 4 กรกฎาคม 2564 ศาลแขวงเชียงใหม่ได้พิพากษายกฟ้องจำเลยในคดีนี้โดยศาลได้ให้เหตุผลว่า กิจกรรมของจำเลยเป็นการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 4 พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากมีประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม มีการแสดงความคิดเห็น การถ่ายภาพสามนิ้วร่วมกันอันเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ทางการเมือง แม้ผู้ร่วมชุมนุมจะไม่มากนักและไม่มีเหตุรุนแรงถือว่าเข้าข่ายเป็นการชุมนุมสาธารณะ แต่ศาลเห็นว่าเจตนารมณ์ของระบบแจ้งการชุมนุมเป็นไปเพื่อให้ตำรวจสามารถดูแลความสงบเรียบร้อย อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ไม่ใช่การขออนุญาต และผู้กำกับสถานีตำรวจนครบาลเมืองเชียงใหม่ก็ได้ทราบล่วงหน้าจากผู้บังคับบัญชาว่าจะมีการชุมนุมก่อนไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง กิจกรรมที่เกิดขึ้นก็เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ไม่เกิดความวุ่นวาย ดังนั้นศาลจึงเห็นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะแล้ว จึงพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้ง 7 ราย<sup>175</sup>

เมื่อการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อในที่สาธารณะอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ฉะนั้น การตั้งโต๊ะล่ารายชื่อในมหาวิทยาลัยนั้นเป็นการชุมนุมภายในสถานศึกษาซึ่งเป็นข้อยกเว้นตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ มาตรา 3 (4) กระนั้น การล่ารายชื่อในมหาวิทยาลัยก็อาจถูกเจ้าหน้าที่รัฐเข้ากีดกันเพื่อสร้างความเกรงกลัวว่าจะถูกลงโทษ (Chilling effect) ได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีกลุ่มคนรุ่นใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม มอศ. ได้จัดกิจกรรมล่ารายชื่อเพื่อถอดถอนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ 28 มี.ค. 2562 โดยตั้งโต๊ะลงนามใน 4 จุดได้แก่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิตและศูนย์ลำปาง และมหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี การแทรกแซงเกิดขึ้น ณ จุดลงชื่อมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยได้มีเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาห้ามไม่ให้ทำกิจกรรมเนื่องจากไม่มีการขออนุญาตใช้พื้นที่กับมหาวิทยาลัยก่อน และได้มีการปิดประกาศห้ามมิให้นิสิตทำกิจกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางผู้บริหารมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยก็ให้เหตุผลด้วยว่า มหาวิทยาลัยไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง<sup>176</sup> ผู้จัดกิจกรรมจึงย้ายสถานที่ลงนามไปยังบาทวิถีบริเวณทางเข้าออกมหาวิทยาลัยประตูพหลโยธิน

---

<sup>175</sup> TLHR, ‘สู้คดีกว่า 3 ปี ศาลพิพากษายกฟ้อง 7 จำเลย คดี “ตั้งโต๊ะปิดสวิตช์ ส.ว.” ชี้ ผกก. ทราบเรื่องจัดชุมนุมก่อนแล้ว แม้ไม่มีผู้แจ้ง ก็ครบองค์ประกอบ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ’ (TLHR, 4 กรกฎาคม 2565) <<https://tlhr2014.com/archives/45656>> สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2565.

<sup>176</sup> ประชาไท, ‘ม.เกษตรฯ เบรกล่าชื่อถอด กกต. อ้างมหาลัยไม่ยุ่งการเมือง นิสิตต้องย้ายไปข้างถนน’ (ประชาไท, 28 มีนาคม 2562) <<https://prachatai.com/journal/2019/03/81757>> สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2564.

แม้กระทั่งการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อบนบาทวิถีก็ยังสามารถถูกเจ้าหน้าที่รัฐเข้ารบกวนการใช้เสรีภาพได้ ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 31 มีนาคม 2562 กลุ่มแนวร่วมประชาชนเพื่อการเลือกตั้งที่เป็นธรรม นำโดย นายอานนท์ นำภา จำเนียร และแกนนำกลุ่มคนอยากเลือกตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ตั้งโต๊ะล่ารายชื่อถอดถอนกรรมการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สกายวอล์ค อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ซึ่งมีการชุมนุมชูป้ายประท้วงประกอบด้วย แม้ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการแจ้งล่วงหน้าและมีการประกาศยุติการชุมนุมหลังจากดำเนินกิจกรรมไปได้ 1 ชั่วโมง แต่ผู้จัดกิจกรรมยังเปิดให้มีการลงชื่อต่อไปบนลานเกาะดินแดง ต่อมาเจ้าหน้าที่เทศกิจเขตราชเทวีได้แจ้งว่า ไม่อนุญาตให้ตั้งโต๊ะบริเวณดังกล่าว เพราะมีความผิดตาม พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535<sup>177</sup> ดังนั้นแม้ว่าจะปฏิบัติตามข้อกำหนดใน พ.ร.บ.ชุมนุมฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ก็ยังสามารถใช้กฎหมายอื่น ๆ เข้าแทรกแซงการใช้เสรีภาพตรงนี้ได้อีก ผู้วิจัยเห็นว่าหากมองว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรปล่อยให้ผู้ตั้งโต๊ะล่ารายชื่อดำเนินการได้ต่อไปตามสมควรแก่เหตุด้วยเพราะเจตนารมณ์ของการจัดกิจกรรมล่ารายชื่อคือการรวบรวมชื่อผู้สนับสนุนให้ได้มากที่สุด หากเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจจำกัดเวลาได้กว้างเกินไป เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลยพินิจในการเลิกกิจกรรมเมื่อเห็นว่าผู้สนับสนุนมากเกินไปก็ได้อันจะเป็นการขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

โดยย่อการจัดกิจกรรมตั้งโต๊ะล่ารายชื่อในประเทศไทยเป็นการชุมนุมสาธารณะในความหมายของ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ซึ่งจะต้องมีการแจ้งต่อสถานีตำรวจในพื้นที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถนำกฎหมายข้ออื่นมาบังคับใช้เพื่อแทรกแซงการชุมนุมได้โดยมิได้คำนึงถึงว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยสงบตามระบอบประชาธิปไตย ในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกิจกรรมในมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ก็อาจเข้าแทรกแซงหรือคุกคามโดยประสานผ่านมหาวิทยาลัยไม่ให้ใช้พื้นที่มหาวิทยาลัยในการจัดกิจกรรม

ประเด็นการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อในพื้นที่มหาวิทยาลัยนี้ผู้วิจัยเห็นว่ามีความน่าพิจารณาอย่างยิ่งเพราะหากตีความว่าการตั้งโต๊ะล่ารายชื่อเป็นการชุมนุมสาธารณะ การตั้งโต๊ะล่ารายชื่อในพื้นที่มหาวิทยาลัยนั้นจะเป็นการชุมนุมสาธารณะไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ตาม มาตรา 3 (4) ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ มหาวิทยาลัยจะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการตัดสินว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตและเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมาย

---

<sup>177</sup> ชาวสด, 'ตั้งโต๊ะล่ารายชื่อ ถอน กกต. แนนอนุสาวรีย์ชัยฯ ตะโกนลั่น 'เห็นหัวกูบ้าง'' (ชาวสด, 31 มีนาคม 2562) <[https://www.khaosod.co.th/election-2019/news\\_2367824](https://www.khaosod.co.th/election-2019/news_2367824)> สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2564.

กำหนดหรือไม่ หากมีการโต้แย้งคำสั่ง มหาวิทยาลัยจะมีกระบวนการในการพิจารณาคำร้องอย่างไร อีกทั้งการพิจารณาคำร้องนี้จะมีประสิทธิภาพและใช้เวลาพิจารณาพอสมควรแก่เหตุหรือไม่

อนึ่ง หากภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยของรัฐคือการให้การศึกษาและบ่มเพาะปัญญาให้กับประชาชน พื้นที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐควรเปิดโอกาสให้นิสิตนักศึกษาสามารถจัดการชุมนุมสาธารณะโดยสงบได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากกว่าพื้นที่สาธารณะทั่วไปเนื่องจากมหาวิทยาลัยควรเป็นพื้นที่ที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ประวัติศาสตร์การเมืองของไทยได้พิสูจน์แล้วว่าขบวนการนักศึกษาสามารถล้มเผด็จการและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยได้ มหาวิทยาลัยจึงเป็นพื้นที่ที่ดีที่สุดในการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ดังนั้นมหาวิทยาลัยควรเปิดโอกาสให้เยาวชนคนรุ่นใหม่และปัญญาชนสามารถเรียนรู้วิถีทางปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนำพาสังคมไปสู่ความเป็นอารยะทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้วได้

นิยามของการชุมนุมสาธารณะสามารถตีความได้ว่า เจ้าหน้าที่อาจตีความว่าการแสดงศิลปกรรมทางการเมือง (political performance) ที่มีการรวมตัวกันมากกว่าสองคนขึ้นไปเป็นการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตามก็ตีเจ้าหน้าที่ควรจะต้องพิจารณาว่าผู้จัดกิจกรรมมีเจตนาในการให้กิจกรรมของตนเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือไม่ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *Tatár and Fábar v Hungary* วางหลักให้พิจารณาเจตนาของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะเป็นสำคัญ ในคดีนี้ผู้ร้องสองคนนำเสื้อผ้าที่สกปรกจำนวนหนึ่งแขวนไว้กับเชือกแล้วผูกอรบรัวของรัฐสภากรุงบูดาเปสต์เป็นระยะเวลา 13 นาที ผู้ร้องมีเจตนาที่จะสื่อถึงความสกปรกในการเมืองฮังการีผ่านเสื้อผ้าสกปรก ในระหว่าง 13 นาทีนั้นได้มีการตอบข้อซักถามสื่อมวลชน เมื่อพ้นเวลาทั้งคู่หยุดก็เก็บอุปกรณ์จากรัฐสภา ในวันเดียวกันนั้นผู้ร้องให้สัมภาษณ์กับสื่อว่ากิจกรรมของเขาเป็นการแสดงเพื่อให้คนทั่วไปตระหนักถึงปัญหาไม่ใช่การชุมนุมสาธารณะ เขาเชิญแค่นักข่าวมาทำข่าวและไม่มีการเชิญผู้ชุมนุมอื่นมาเข้าร่วม ต่อมาตำรวจนครบาลบูดาเปสต์ปรับผู้ร้องทั้งสองฐานไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเงินราว 250 ยูโร ต่อมา ศาลกรุงบูดาเปสต์ตัดสินว่ากิจกรรมของทั้งคู่เป็นการชุมนุม (organized event) ตามความหมายของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตามศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่ากิจกรรมของผู้ร้องเป็นศิลปกรรมการแสดงซึ่งจัดอยู่ในรูปแบบหนึ่งของการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ผู้จัดกิจกรรมมิได้มีเจตนาในการจัดการชุมนุมสาธารณะ ไม่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้เข้าใจว่าเป็นการชุมนุมหากแต่แสดงอย่างชัดเจนกับสื่อว่าต่อการที่จะสื่อสารผ่านสื่อ

เป็นระยะเวลา 13 นาที<sup>178</sup> กรณีนี้จึงไม่ใช่การประชุมสาธารณะ ดังนั้นศาลฯ จึงพิจารณาคดีนี้ในกรอบของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแทน

ในประเทศไทยมีคดีที่ใกล้เคียงกับ *Tatár and Fábar v Hungary* คือ คำพิพากษาศาลแขวงดุสิต คดีหมายเลขดำที่ 370/2562 นายพริษฐ์ ชิวารักษ์ (เพนกวิน) และ นายธนวัฒน์ วงศ์ไชย (บอล) เป็นจำเลย ทั้งคู่ได้โพสต์เชิญชวนประชาชนทั่วให้เข้าร่วมกิจกรรมแขวนพริกเกลือกระเทียมไล่ “บ๊ิกตู” ที่ริ้วทำเนียบรัฐบาล และอ่านจดหมายเชิญ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ออกจากตำแหน่งหัวหน้า คสช.และนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 2 ก.พ. 2562 เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นจากการที่ พล.อ.ประยุทธ์ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนด้วยถ้อยคำว่า “มีงมาไล่คูชิ โลชิ โลให้ได้ชิ” ในวันที่ 1 ก.พ. 2562 เมื่อถึงกำหนดกลับมีเพียงจำเลยสองคนและผู้สื่อข่าวอีกจำนวนหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้ามาแจ้งว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้แจ้งล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง จำเลยทั้งสองจึงยกเลิกกิจกรรมที่จะจัดขึ้นที่ประตู 4 ทำเนียบรัฐบาล แล้วนำผู้สื่อข่าวเดินหนีไปจัดกิจกรรมที่ประตู 3 แทน จำเลยทั้งสองอ้างว่ากิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมล้านนาที่ใช้พริกแห้ง เกลือและกระเทียมขับไล่สิ่งชั่วร้าย แต่ศาลเห็นว่าข้ออ้างนี้ฟังไม่ขึ้นเนื่องจากจำเลยเพียงแค่แขวนอุปกรณ์ที่เตรียมมาไม่ได้ประกอบพิธีกรรมใดอย่างชัดเจน ศาลแขวงดุสิตลงโทษปรับคนละ 2,000 บาท และริบของกลาง<sup>179</sup> คดีนี้มีข้อน่าสังเกตว่าศาลมิได้พิเคราะห์ว่าทำไมกิจกรรมของจำเลยจึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ ศาลเพียงแต่ให้เหตุผลว่าข้ออ้างที่ว่ากิจกรรมนั้นเป็นพิธีกรรมของล้านนานั้นฟังไม่ขึ้นเพราะไม่มีการประกอบพิธีกรรม และการย้ายสถานที่ชุมนุมจากประตู 3 ไปประตู 4 พร้อมมีการแจกใบปลิวแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้สื่อข่าวเป็นการกระทำตามเจตนาเดิมทำให้การชุมนุมนั้นไม่ขาดตอน ศาลมิได้พิจารณาว่าการชุมนุมนี้เป็นการชุมนุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) หรือไม่เพราะเกิดขึ้นเพียงหนึ่งวันหลังจากที่พล.อ.ประยุทธ์ได้ออกมาท้าทาย หรือพิจารณาว่าการชุมนุมนี้เป็น “การประชุม” ในความหมายสากลหรือไม่ เนื่องจากมีเพียงทั้งจำเลยทั้งสองและสื่อเท่านั้นและการกระทำของทั้งคู่อาจจัดว่าเป็น “การแสดงศิลปกรรมทางการเมือง” ตามแนวคิด *Tatár and Fábar* ก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามการกระทำของจำเลยมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างไป ผู้ร้องในคดี *Tatár and Fábar* มิได้ทำการประกาศเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมใน

<sup>178</sup> *Tatár and Fábar v Hungary* App nos 26005/8 and 26160/08 (ECtHR, 12 June 2012), paras 39-40.

<sup>179</sup> ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 'แขวนพริก เกลือ กระเทียม และอ่านจดหมายไล่ประยุทธ์ เป็นการชุมนุม ศาลปรับ 'เพนกวิน-บอล' คนละ 2,000 บาท' (*TLHR*, <<https://www.tlhr2014.com/?p=13401>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2564



กิจกรรมของตนในขณะที่สองจำเลยในคดีแขวนพริกมีพฤติการณ์เชิญชวนให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้ เมื่อตำรวจได้เข้าแทรกแซงโดยอ้างว่าไม่ได้แจ้งความประสงค์ชุมนุมล่วงหน้าตามกฎหมาย ทั้งสองจึงประกาศยกเลิกกิจกรรมที่ประตุ 3 แล้วไปดำเนินการแขวนพริกแขวนเกลือที่ประตุ 4 โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจประกบติดอยู่ตลอดเวลาและเมื่อแขวนเสร็จจำเลยทั้งสองก็ถูกควบคุมตัวไปดำเนินคดีที่สน.ดุสิตทันที

มีข้อน่าสังเกตว่า หากเป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อเรียกร้องให้รัฐเยียวยาหรือเรียกร้องให้ช่วยเหลือที่มีลักษณะเป็นการรวมตัวกันเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์หรือแสดงศิลปกรรมทางการเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจก็อาจยอมให้สามารถทำได้แม้ว่าจะประชิดติดกับรั้วของทำเนียบรัฐบาล เช่น การนำชุดชั้นใน รองเท้าส้นสูง มาแขวนบริเวณประตูรั้วทางเข้าทำเนียบรัฐบาล ในวันที่ 29 มิถุนายน 2564 กลุ่ม Empower Foundation จัดกิจกรรม "ขอทวงเงินเยียวยา" ที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อเรียกร้องเงินเยียวยาพนักงานบริการและลูกจ้างทุกประเภท จากคำสั่งปิดสถานบริการเป็นเงิน 5,000 บาท ต่อคนต่อเดือน ตัวแทนพนักงานบริการในสถานบริการอาบอบนวด อะโกโก้ บาร์ คาราโอเกะ และพนักงานอิสระออนไลน์ ประมาณ 10 คน แสดงออกเชิงสัญลักษณ์ด้วยการนำรองเท้าส้นสูงที่พนักงานบริการใส่ทำงานมาวางเรียงกัน เพื่อเป็นตัวแทนของพนักงานที่ไม่สามารถเดินมาร่วมกิจกรรมได้เนื่องจากโควิด19 มีการติดป้ายข้อความระบายนความอึดอัดจากการถูกสั่งปิดเป็นที่แรกแต่ไม่ได้รับการเยียวยา กิจกรรมดำเนินอยู่ประมาณหนึ่งชั่วโมงและยุติเมื่อ ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการออกมารับหนังสือขอเรียกร้องจากกลุ่ม Empower Foundation<sup>180</sup> หลังกิจกรรมจบ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ปลดชั้นในและอุปกรณ์ประกอบอื่น ๆ ลงจากรั้ว โดยไม่มีการดำเนินคดีใด ๆ ต่อ ผู้ชุมนุม

การชุมนุมในลักษณะเดียวกันอีกกรณี คือ การชุมนุมของเครือข่ายสหภาพแรงงานไทรอัมพ์ อินเตอร์เนชั่นแนลแห่งประเทศไทยและพนักงานอุตสาหกรรมผลิตชุดชั้นในราว 200 คน เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2564 ผู้ชุมนุมได้นำชุดชั้นใน ยกทรง กางเกงใน มาผูกเชือกซึ่งเป็นราวตากผ้าที่บริเวณรั้วทำเนียบรัฐบาล เพื่อแสดงออกถึงความเดือดร้อนที่ประสบอยู่และเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลช่วยเยียวยาลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบจากการที่โรงงานไม่จ่ายค่าจ้างและเงินสงเคราะห์จากสถานการณ์วิกฤตโควิด-19 การชุมนุมนี้แม้ว่ากลุ่มผู้ชุมนุมจะสามารถเข้าประชิดรั้วทำเนียบรัฐบาลและแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ได้ แต่ต่อมาภายหลัง 16 พฤศจิกายน 2564 ตำรวจได้ดำเนินคดีต่อแกนนำแรงงานจำนวน 6 คน ในฐานะ “ร่วมกันจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีจำนวน

---

<sup>180</sup> Ilaw, “5,000 ต่อเดือน” พนักงานบริการขอเงินเยียวยา ‘เหมือนทุกอาชีพ’ หลังสถานบริการปิดยาว, (ilaw, 29 มิถุนายน 2564) <https://www.facebook.com/iLawClub/posts/10165601071485551/> สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2565.

รวมกันมากกว่า 50 คน ในพื้นที่ที่มีการประกาศหรือคำสั่งกำหนดให้เป็นพื้นที่สูงสุดและเข้มงวด อันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามมาตรา 9 ทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ชุมนุมทุกคนสวมหน้ากากอนามัย ชุมนุมอยู่ในสถานที่เปิดโล่ง และในพื้นที่ทำเนียบรัฐบาลไม่พบผู้ติดเชื้อโควิดมากเป็นเวลากว่าหกเดือนติดต่อกันแล้ว<sup>181</sup> จะสังเกตได้ว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้ใกล้เคียงกับการชุมนุมของกลุ่ม Empower Foundation แต่ในกรณีหลังนี้มีการดำเนินคดีฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ กับแกนนำ

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการตีความนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 คือ กรณี การจัดกิจกรรม “วิ่งไล่ลุง” ของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลประยุทธ์ และกิจกรรม “เดินเชียร์ลุง” ของกลุ่มมวลชนที่สนับสนุนรัฐบาลประยุทธ์ ในวันที่ 12 มกราคม 2563 แม้ว่ากิจกรรมดังกล่าวจะเป็นกิจกรรมกีฬาซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ แต่เจ้าหน้าที่ในบางพื้นที่กลับเห็นว่าการชุมนุมวิ่งไล่ลุงมีเนื้อหาทางการเมือง และมีการปรับใช้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ราวกลางเดือนพฤศจิกายน 2562 กลุ่มนักกิจกรรมในนาม ‘คณะกรรมการแนวร่วมสมาพันธ์ผู้จัดงานวิ่งไล่ลุงเพื่อประโยชน์ประชาชนไทย และสิทธิมนุษยชนประเทศไทย’ ประกาศจัดกิจกรรมที่ใช้ชื่อว่า ‘วิ่งไล่ลุง’ เชิญชวนผู้คนตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562 ต่อมาในวันที่ 16 ธันวาคม 2562 ผู้จัดกิจกรรมวิ่งไล่ลุงแถลงข่าวว่าจะจัดกิจกรรมขึ้นในวันที่ 12 มกราคม 2563 ระหว่างเวลา 4.30 น.ถึง เวลา 8.00 น. ซึ่งจุดเริ่มต้นและเส้นทางจะอยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ผู้จัดกิจกรรมประสงค์จะใช้เส้นทางวิ่งผ่านถนนพระอาทิตย์ ถนนพระสุเมรุ ผ่านสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เข้าสู่ถนนราชดำเนิน ผ่านอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย วงสามรอบ ขึ้นสะพานผ่านพิภพลีลาศ กลับเข้าสู่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ระยะทางทั้งสิ้นราว 6 กิโลเมตร ทั้งนี้ผู้จัดมีจุดประสงค์ของงานวิ่งครั้งนี้ คือ (1) เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ทำตามที่ทำเสียไว้กับประชาชน (2) แก้ไขรัฐธรรมนูญปลดล็อกสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน และ (3) หยุดใช้อำนาจเอื้อพวกพ้องและรังแกคนเห็นต่าง<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> สยามรัฐ, “ลูกจ้างหญิงผู้ผลิตชุดชั้นในชื่อดัง ร้อง กสม.โดนดำเนินคดีฝ่าฝืนมาตรา 9 หลังไปร้องขอความช่วยเหลือรัฐบาล” (สยามรัฐ, 30 พฤศจิกายน 2564) <<https://siamrath.co.th/n/301884>> สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565.

<sup>182</sup> ข่าวสด, “โดนอีก! ทีมจัด “วิ่งไล่ลุง” ถูกสั่งห้ามแถลงข่าว ล่าสุดเปิดสถานที่-เส้นทางวิ่งแล้ว” (ข่าวสดออนไลน์, 16 ธันวาคม 2562) <[https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news\\_3196980](https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_3196980)> สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565.



ภาพประกอบ1 : เส้นทางที่ผู้จัดกิจกรรมได้ประชาสัมพันธ์

ต่อมาในวันที่ 27 ธันวาคม 2562 เพจวิ่งไล่ลุงได้โพสต์แจ้งเปลี่ยนแปลงสถานที่จัดงานจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ไปเป็น “สวนรถไฟ” ซึ่งเป็นสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยให้เหตุผลว่าผู้จัดถูกเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงและผู้มีอำนาจกีดกันการให้อนุญาตใช้สถานที่และเส้นทางวิ่งอย่างหนัก ทั้ง ๆ ที่ผู้จัดแสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่ากิจกรรมไม่ใช่รูปแบบของการชุมนุมทางการเมือง ไม่มีการปราศรัยยืดเยื้อ หรือมีการตั้งเวทีแบบปักหลัก<sup>183</sup>

การพยายามคุกคามและปิดกั้นการจัดกิจกรรมยังเกิดขึ้นกับกิจกรรม “วิ่งไล่ลุง” ในจังหวัดอื่น ๆ อีก อย่างน้อย 39 จังหวัด ซึ่งนัดกันจัดพร้อมกันในวันที่ 12 มกราคม 2563 ปรากฏว่ามี 4 พื้นที่ที่ผู้จัดต้องประกาศยกเลิกกิจกรรม ได้แก่ พะเยา นครนายก บึงกาฬ (อำเภอยางชุมน้อย และ อำเภอเมือง) เนื่องจากถูกปฏิเสธไม่ให้ใช้สถานที่หรือถูกปิดกั้น ตั้งด่านไม่ให้ประชาชนเข้าพื้นที่ได้ แม้กระทั่งการจัดกิจกรรมวิ่งในพื้นที่มหาวิทยาลัยก็ถูกปฏิเสธการใช้

<sup>183</sup> มติชนสุดสัปดาห์, ‘วิ่งไล่ลุง ย้ายไปจัดสวนรถไฟ ผู้จัดเผย กทม. อนุญาตแล้วหลังก่อนหน้าถูก จนท.-ผู้มีอำนาจกีดกัน ห้ามใช้สถานที่เดิม พFRINGนี้เปิดเพิ่มลงทะเบียน’ (มติชนสุดสัปดาห์, 27 ธันวาคม 2563).

พื้นที่ ทั้ง ๆ ที่พื้นที่มหาวิทยาลัยอยู่ในความหมายของสถานศึกษาที่ได้รับการยกเว้นไม่ใช้บังคับตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ประกาศไม่อนุญาตให้จัดงานโดยให้เหตุผลว่า กิจกรรมดังกล่าวเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมือง มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ภายใต้กำกับของรัฐบาลจึงไม่สนับสนุนให้กลุ่มบุคคลใดก็ตามมาจัดกิจกรรมเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง<sup>184</sup> ส่วนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่ให้ใช้สถานที่จัดกิจกรรมโดยให้เหตุผลว่า กิจกรรม “ลั่น ไล่ ลุง” จะสื่อความหมายทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนและเชื่อมโยงไปถึงการเมืองในขณะนั้น มหาวิทยาลัยมีนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและวางตัวเป็นกลางทางการเมือง<sup>185</sup> ส่วนมหาวิทยาลัยพะเยาแม้ว่าจะไม่ได้มีการออกหนังสือปฏิเสธไม่ให้จัดกิจกรรมแต่ก็มีการคุกคามนิสิตผู้จัดงานวิงและตำรวจได้นำกำลังจำนวนมากมาเฝ้าบริเวณมหาวิทยาลัยพะเยาในวันนัดหมาย<sup>186</sup> ในภาพรวมมีกิจกรรมวิงไล่ลุงอย่างน้อย 13 จังหวัด ถูกกดดันให้ต้องเปลี่ยนแปลงพื้นที่จัดกิจกรรมหรือปรับเปลี่ยนเส้นทางในการวิงหลังจากที่ได้ประกาศไว้แล้ว ได้แก่ กรุงเทพฯ, บางขุนเทียน, ปัตตานี, เชียงราย, เชียงใหม่, อำเภอฟาง, นครสวรรค์, ปทุมธานี, พัทธยา, นครราชสีมา, ขอนแก่น, มหาสารคาม, ร้อยเอ็ด และบุรีรัมย์<sup>187</sup> เจ้าหน้าที่มักอ้างเหตุผลว่ากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นจะกระทบต่อการจราจร กระทบต่อการท่องเที่ยว เจ้าของสถานที่ไม่ให้ใช้พื้นที่ หรือมีกิจกรรมของหน่วยงานรัฐที่บั่นขั่นมาในวันเวลาและพื้นที่เดียวกัน

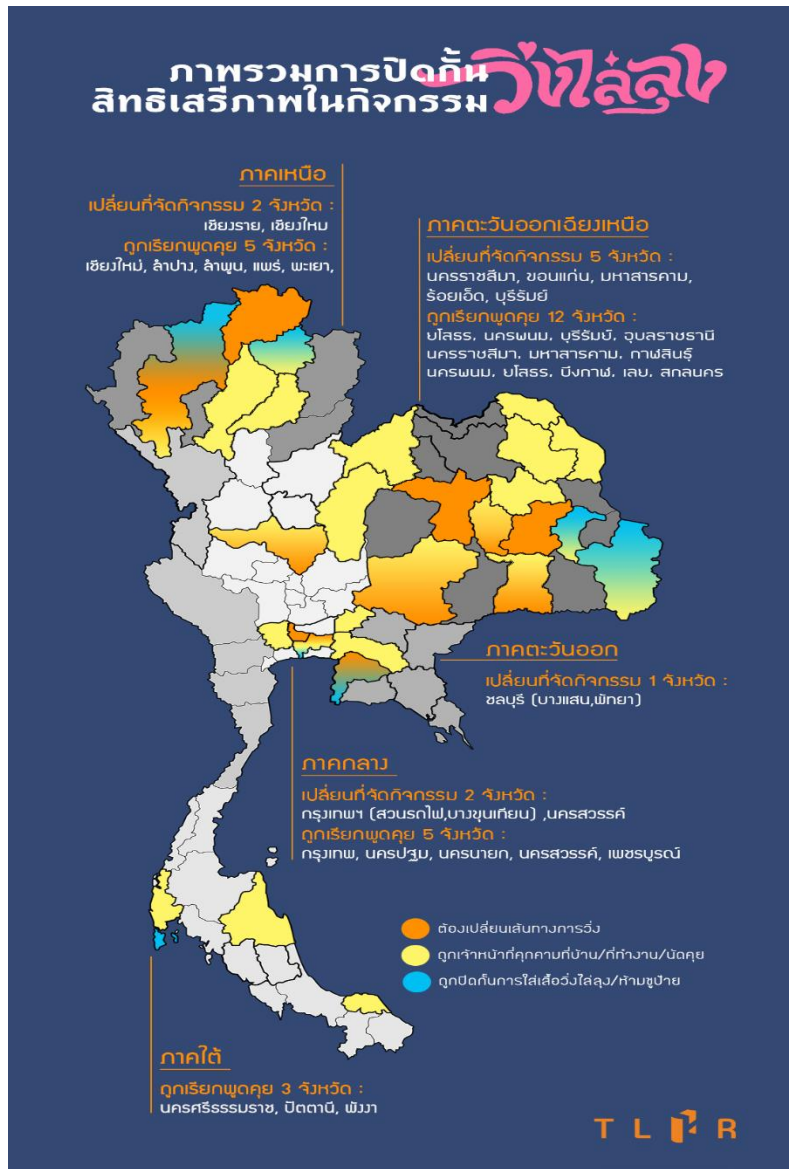
---

<sup>184</sup> แถลงการณ์มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ไม่อนุญาตให้จัดงาน “วิง ไล่ ลุง” ลงวันที่ 7 มกราคม 2563.

<sup>185</sup> หนังสือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ด่วนที่สุด ที่ อว 8392(2)/0662 ลงวันที่ 28 มกราคม 2563 เรื่อง การขอความอนุเคราะห์ให้ใช้สถานที่.

<sup>186</sup> ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ‘การออกวิงที่เต็มไปด้วยขากหนาม’ (TLHR, 29 มกราคม 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/15773>> สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565.

<sup>187</sup> เรื่องเดียวกัน.



ภาพประกอบที่ 2 :การปิดกั้นเสรีภาพในกิจกรรมวิ่งไล่ลุง <https://tlhr2014.com/archives/15773>

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนได้เปิดเผยว่ามีการจัดกิจกรรม วิ่ง ไล่ ลุง อย่างน้อย 49 จุด ใน 39 จังหวัดทั่วประเทศ หลังจบกิจกรรมตำรวจได้ดำเนินคดีกับผู้จัดงาน “วิ่ง ไล่ ลุง” เป็นจำนวนอย่างน้อย 16 คดีในพื้นที่ต่าง ๆ กัน ในจำนวนนี้มีถึง 14 คดี ที่ผู้จัดงานถูกแจ้งข้อหาไม่แจ้งการชุมนุมตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ

พ.ศ. 2558<sup>188</sup> ผู้ต้องหาส่วนใหญ่ให้การรับสารภาพและยอมให้ตำรวจเปรียบเทียบปรับหรือปรับในชั้นศาลเพราะไม่ต้องการมีภาระทางคดี โดยการเปรียบเทียบปรับจะเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจและศาลในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งปรากฏว่ามีการปรับตั้งแต่ 400 บาท จนถึง 5,000 บาท ยกตัวอย่างเช่น คดีวิ่งไล่ลุงนนทบุรี ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษปรับ 3,000 บาท โดยศาลให้เหตุผลว่าผู้ถูกดำเนินคดีเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะเนื่องจากการพูดเชิญชวนผู้เข้าร่วมให้ทำกิจกรรม<sup>189</sup> ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าศาลได้วินิจฉัยว่ากิจกรรมในลักษณะนี้เข้าข่ายเป็นการชุมนุมสาธารณะอย่างไร

ผู้จัดการชุมนุม วิ่งไล่ลุง พังงา ถูกดำเนินคดีฐานไม่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้า โดยอัยการจังหวัดตะกั่วป่าบรรยายฟ้องว่า “จำเลยจัดการชุมนุมสาธารณะที่บริเวณสวนพระนารายณ์ ตำบลบางนายสี อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา อันเป็นที่สาธารณะ โดยเขียนข้อความเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ จึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ จำเลยเป็นผู้จัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จำเลยให้การต่อสู้ใน 3 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นแรก พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดขอบเขตความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมกว้างมากเกินไปไม่คำนึงถึงเจตนาแท้จริงของบุคคลดังกล่าวว่าต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือต้องการจัดการชุมนุม บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ต้องการนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม เนื่องจากอาจทำให้มีภาระต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและต่อสู้คดีในศาล เกิดความเกรงกลัวที่จะถูกดำเนินคดีและลงโทษทางอาญา จำเลยจึงเห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา 10 วรรคสอง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และ มาตรา 44

ประเด็นที่สอง จำเลยต่อสู้ด้วยว่า มาตรา 14 ยังให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น และไม่มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในการผ่อนผันการชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุม มาตราการเช่นนี้ส่งผลให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นระบบการขออนุญาตโดยปริยาย เนื่องจากการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา 14 เจ้าพนักงานก็มี

---

<sup>188</sup> ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ‘1 ปี วิ่งไล่ลุง กับ 8 คดีที่ยังไม่จบ และรอจับตาศาลธน.วินิจฉัย พ.ร.บ.ชุมนุมฯ’ (TLHR, 12 มกราคม 2564) <<https://tlhr2014.com/archives/24976>> สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565.

<sup>189</sup> เรื่องเดียวกัน.

อำนาจประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกได้ตามมาตรา 21 ทั้ง ๆ ที่ผู้จัดการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุมก็มีความรับผิดชอบทางกฎหมายแยกต่างหากจากการชุมนุมอยู่แล้ว ดังนั้น พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 14 ละเมิดต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุม ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 และ มาตรา 44

ประเด็นที่สาม โทษปรับทางอาญาตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 28 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากมีโทษทางอาญาที่ส่งผลร้ายต่อผู้ต้องหาหลายประการ เช่น ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ต้องถูกควบคุมตัวไว้ไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง หากต้องคำพิพากษาว่าผิดก็จะมีประวัติอาชญากรรมส่งผลต่อการสมัครงานในหน่วยงานของรัฐหรือการขออนุญาตเดินทางเข้าเมืองในต่างประเทศ บทลงโทษตามมาตรา 28 จึงเป็นโทษทางอาญาซึ่งทำให้บุคคลเกิดความกลัวไม่กล้าใช้เสรีภาพในการชุมนุม ส่งผลร้ายแรงกับผู้จัดและไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่สังคมได้รับ อีกทั้งทำให้การชุมนุมโดยฉับพลัน หรือ Flash Mob ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสิ้นเชิง

ศาลตะกั่วป่าเห็นว่าเป็นการโต้แย้งว่า พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงดำเนินการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นอกจากคดีวิ่งไล่ลุงพังงาแล้ว ยังมีคดีวิ่งไล่ลุงที่มีลักษณะเดียวกันอีก 2 จังหวัด ได้แก่ “วิ่ง-ไล่-ลุง 12 มกรา 2020 นครพนม กะแล่นน้ำเดียว” และ “วิ่งไล่ลุง บุรีรัมย์” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาพร้อมกัน

ในประเด็นแรก บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 มาตรา 34 และ มาตรา 44 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทนิยามนี้ไม่ขัดโดยให้เหตุผลว่า บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่าการชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้บทนิยามดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดจำนวนผู้ชุมนุมไว้ แต่โดยสภาพหรือลักษณะของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” หมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล หรือมีความหมายโดยทั่วไปหมายถึงที่ประชุมของกลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน ประกอบกับการชุมนุมมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลขั้นต่ำที่เข้าร่วมกันชุมนุม เพียงแต่เป็นการรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยการแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้

ส่วนประเด็นว่า มาตรา 10 ที่กำหนดให้ต้องแจ้งล่วงหน้าก่อน 24 ชั่วโมงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นไปอย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและได้สัดส่วนกัน ระหว่างมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวกับการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มาตรา 10 วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่ใช่ระบบการขออนุญาตแต่เป็นระบบการแจ้งล่วงหน้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่จะสามารถดูแลการชุมนุมได้ตาม มาตรา 19 และ อำนาจความสะดวกได้ตามมาตรา 20 สำหรับ ประเด็นความได้สัดส่วนของ มาตรา 10 วรรคสอง “ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะ” ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน ระยะเวลา สถานที่ที่กำหนดไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ จนเกินสมควรแก่เหตุ ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าการ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าโดยเร็วเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เพราะถ้าไม่มีผู้ใดแสดงตัวว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะชัดเจนด้วยการแจ้งต่อผู้รับแจ้ง เจ้าหน้าที่รัฐย่อมไม่อาจทราบได้ว่า จะติดต่อหรือประสานงานกับผู้ใดได้นอกจากผู้ที่แสดงออกหรือมีพฤติการณ์ดังกล่าวเท่านั้น เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การปกปิดเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ทราบว่า จะให้มีการชุมนุมสาธารณะที่ใดและเมื่อใด ย่อมส่อไปในทางทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง

ประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 14 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าเหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งเป็นกฎหมายที่บังคับทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และมาตรา 44 ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 14 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการดูแลความสะดวกและความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากผู้จัดการชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุมเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถเริ่มดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นโดยปราศจากการรับรู้ของเจ้าหน้าที่รัฐอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนหรืออาจทำให้ผู้ชุมนุมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความไม่ปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ประเด็นที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า โทษทางอาญาของการที่ไม่แจ้งการชุมนุมที่บัญญัติตาม มาตรา 28 ไม่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญมาตรา 26 มาตรา 34 และ มาตรา 44 โดยศาลให้เหตุผลว่า การที่มาตรา 28 กำหนดบทลงโทษทางอาญาให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิดหนึ่งหมื่นบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา โดยโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นมาตรการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นรวมถึงผู้ชุมนุมด้วย ศาลเห็นว่าการกำหนดโทษปรับดังกล่าวเป็นมาตรการลงโทษที่พอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ส่วนการที่ไม่กำหนดระวางโทษขั้นต่ำไว้ก็ทำให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแห่งพฤติการณ์แต่ละคดี อัตราโทษนี้จึงได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด

ในภาพรวม การที่ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีนิยามการชุมนุมสาธารณะที่เปิดช่องให้สามารถตีความได้อย่างกว้าง มีข้อดีคือ กฎหมายจะยอมรับการชุมนุมสาธารณะหลากหลายรูปแบบ ส่งผลให้การชุมนุมเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและเจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวก กลับกัน หากเจ้าหน้าที่ใช้การตีความอย่างกว้างเพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะเพื่อการเปิดช่องให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นช่องทางในการลงโทษในฐานะผู้จัดการชุมนุมหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุม ผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยไม่คำนึงถึงหลักการสากลที่รัฐต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการชุมนุมโดยสงบจะสามารถเกิดขึ้นได้ และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องกระทำโดยจำเป็นและได้สัดส่วน ดังอุทาหรณ์ที่ปรากฏในกรณี วัง โล่ ลุง ที่เจ้าหน้าที่ใช้การตีความนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ครอบคลุมกิจกรรมงานวิ่ง โดยให้เหตุผลว่ามีเนื้อหาทางการเมือง ส่งผลให้ผู้จัดมีหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งระบบการแจ้งที่ปรากฏตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นระบบที่สร้างภาระเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากกฎหมายบังคับให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในทุกกรณี หากแจ้งล่วงหน้าไม่ทันภายในกำหนดก็บังคับให้ต้องขอผ่อนผันการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถ้าไม่ได้แจ้งหรือขอผ่อนผันตามที่กฎหมายกำหนดก็จะนำไปสู่การลงโทษทางอาญา

เมื่อ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เปิดให้เจ้าหน้าที่สามารถตีความนิยามได้กว้างโดยที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพหรือเกณฑ์การพิจารณาที่กำกับการใช้ดุลยพินิจ ในขณะที่ระบบการแจ้งบังคับให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในทุกกรณีเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าหน้าที่จะมีการ

บังคับใช้กฎหมายตามอัตรวิสัย ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมได้ ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีของกิจกรรมวิ่งไล่ลุง เจ้าหน้าที่ตีความให้กิจกรรมที่นัดกันไปวิ่งเพื่อแสดงสัญลักษณ์ทางการเมืองเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ต้องดำเนินการแจ้งล่วงหน้าก่อน ทั้ง ๆ ที่มีการลงทะเบียนผู้เข้าร่วมกิจกรรมล่วงหน้า มีการแจ้งขอใช้ส้วมา การใช้เสียง และการจัดการขยะเหมือนงานวิ่งอื่น ๆ ทั่วไป ผู้จัดกิจกรรมเองก็เข้าใจมาโดยตลอดว่าเป็นกิจกรรมชุมนุมที่ได้รับ การยกเว้นในข่ายกิจกรรมกีฬาสามารถจัดได้โดยไม่ต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า อีกทั้งทางตำรวจเองก็รู้ล่วงหน้าอยู่แล้วว่าการชุมนุมได้มีการนัดหมายกันเมื่อไรและกำหนดการเป็นอย่างไรจากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ของผู้จัดงาน กระนั้น ภายหลังจากจัดกิจกรรมวิ่งไล่ลุงที่สวนรถไฟ กรุงเทพฯ ผู้จัดกิจกรรมกลับถูกหมายเรียก ในข้อหา “เป็นผู้จัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มการชุมนุมอย่างน้อย 24 ชั่วโมง”<sup>190</sup> แต่ใน ขณะเดียวกัน ปรากฏว่ากิจกรรมเดินเชียร์ลุงของฝ่ายผู้สนับสนุนรัฐบาลแม้ว่าจะจัดในสวนสาธารณะเหมือนกัน เป็น การชุมนุมในสถานที่สาธารณะลักษณะเดียวกัน รูปแบบการชุมนุมคล้ายกัน แต่กิจกรรมเดินเชียร์ลุงกลับสามารถ จัดได้โดยไม่มีผู้ใดถูกเจ้าหน้าที่รัฐคุกคามถูกดำเนินคดีหรือตั้งข้อหาในลักษณะเดียวกัน<sup>191</sup>

### 2.1.2 การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหาการชุมนุม

พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มิได้กำหนดข้อจำกัดทางเนื้อหาไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมาย เพียงแต่วางหลักว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กระนั้น ในทางปฏิบัติประเทศไทยมีกฎหมายอื่นที่ วางข้อจำกัดทางเนื้อหาอยู่จำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 (lèse-majesté) เพื่อกำจัดศัตรูและผู้เห็นต่างทางการเมือง หรือการที่มีประกาศคณะปฏิวัติกำหนดห้ามมิให้ชุมนุมทาง การเมือง<sup>192</sup> โดยประกาศได้กำหนดให้ศาลทหารซึ่งผู้พิพากษาและอัยการไม่ได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและไม่

<sup>190</sup> ไทยรัฐ, ‘ผู้จัดวิ่งไล่ลุง เข้าพบตำรวจ ลั่นปฏิเสธข้อหาชุมนุม ชี้เหมือนงานวิ่งอื่นๆ’ (ไทยรัฐออนไลน์, 20 มกราคม 2563) <<https://www.thairath.co.th/news/politic/1751840>> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2565.

<sup>191</sup> BBC Thai, ‘วิ่งไล่ลุง เดินเชียร์ลุง : เปรียบเทียบกิจกรรม “วิ่ง-เดิน” การเมือง 12 ม.ค.’ (BBC Thai, 6 มกราคม 2563) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-51007294>> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2565.

<sup>192</sup> นพพล อาชามาส, ‘พินิจคำสั่ง “ห้ามมั่วสุมทางการเมือง” ของคณะรัฐประหารไทยในฐานะเครื่องมือการปราบปราม โดยรัฐ’ (2562) ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม วารสารนิติสังคมศาสตร์, 1-39; ตัวอย่างเช่น ประกาศ คสช. ฉบับที่ 7/2557 ห้ามชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท ต่อมามีการประกาศ คสช. ฉบับที่ 3/2558 ห้ามการชุมนุมทางการเมืองเหมือนกัน แต่ปรับลดโทษจำคุกและปรับลงมาถึงหนึ่งและมีการเปิดช่องว่าการ

จำเป็นต้องมีวิถีทางนิติศาสตร์มีอำนาจตีความว่าอะไรคือการชุมนุมทางการเมือง ส่งผลให้การบังคับใช้และตีความกฎหมายเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้นำกองทัพ

อนึ่ง การพิจารณาว่าประเด็นใดหรือข้อเรียกร้องใดเป็นการเมืองนั้นเป็นเรื่องอัตวิสัยเพราะคำว่า “การเมือง” นั้นสามารถตีความอย่างกว้างครอบคลุมการชุมนุมใด ๆ ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ยรียง ผิวผ่อง และ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ อธิบายว่าองค์ประกอบของการชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทยประกอบด้วยสามส่วน<sup>193</sup> องค์ประกอบส่วนแรก คือ มีประเด็นหรือเป้าหมายทางการเมือง เช่น ข้อเรียกร้องให้มีการยุบสภา การกดดันให้รัฐมนตรีลาออกหรือการถอนร่างกฎหมาย องค์ประกอบส่วนที่สองคือมีแกนนำการชุมนุมที่มีประสบการณ์ทางการเมืองและสามารถกำหนดทิศทางของการชุมนุมให้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องได้ และองค์ประกอบส่วนที่สาม คือ มีผู้เข้าร่วมชุมนุมที่มาจากการจัดตั้งและไม่ได้จัดตั้ง ผู้วิจัยเห็นว่า การอธิบายเช่นนี้ก็ยังไม่ชัดเจนพอที่จะแยกว่า ประเด็นทางการเมืองที่ว่านี้หมายความว่าความกว้างแค่ไหนเพียงใด เพราะประเด็นข้อเรียกร้องธรรมดา ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการคุ้มครองผู้บริโภคก็สามารถกลายเป็นประเด็นทางการเมืองไปได้หากผู้จัดการชุมนุมโยงประเด็นดังกล่าวเข้ากับข้อเรียกร้องทางการเมืองหรือปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมือง

### 2.1.3 การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และวิธีการ

เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะนั้นแท้จริงแล้วต้องการที่จะจัดระเบียบและวางกรอบการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านรูปแบบการชุมนุม โดยเฉพาะการสร้างข้อจำกัดด้าน เวลา สถานที่ และวิธีการชุมนุม (time, place, and manner restrictions) ตามหลักการสากลรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมเกิดขึ้นได้ในระยะ “การมองเห็นและการได้

---

ชุมนุมสามารถทำได้ถ้าได้รับอนุญาตจากคสช. ระหว่างที่ประกาศสองฉบับนี้บังคับใช้เป็นเวลา 1,665 วัน มีผู้ถูกดำเนินคดีภายใต้ประกาศนี้อย่างน้อย 421 นอกจากนั้นการดำเนินคดียังเป็นการพิจารณาโดยศาลทหาร ไม่ใช่ศาลพลเรือน ดูรายละเอียดที่ ilaw, ‘ศาลทยอยยกฟ้อง คดี “ชุมนุมเกินห้าคน” หลังคสช.ยกเลิกคำสั่งห้าม “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” ต้องสู้คดีข้อหาอื่นต่อไป’ (ilaw, 8 กุมภาพันธ์ 2562) <<https://freedom.ilaw.or.th/node/657>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

<sup>193</sup> ยรียง ผิวผ่อง และ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, ‘การจัดการชุมนุมทางการเมือง’ (2558) ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม วารสารบัณฑิตศึกษา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น , 224.

ยีน” ของกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หรือยอมให้ชุมนุมได้ในสถานที่ใด ๆ ที่มีความสำคัญต่อเป้าหมายของการชุมนุม<sup>194</sup>

ในด้านเวลา รัฐจะต้องยอมให้ผู้ชุมนุมมีเวลาพอสมควรในการแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่นของการชุมนุมอย่างมีประสิทธิภาพ หลักทั่วไปคือ รัฐควรปล่อยให้การชุมนุมโดยสงบยุติด้วยตัวเอง การกำหนดช่วงเวลาระหว่างวันให้สามารถชุมนุมได้หรือไม่ได้ ถือว่าเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม รัฐไม่ควรห้ามมิให้ชุมนุมด้วยเหตุที่มีความถี่ของการชุมนุมบ่อยครั้งเพียงประการเดียว เนื่องจากความถี่ของการจัดการชุมนุมอาจเป็นหัวใจของการบรรลุเป้าหมายของการชุมนุม รัฐจะต้องพิจารณาถึงความได้สัดส่วนของการใช้เสรีภาพกับผลกระทบที่เกิดจากการชุมนุมยืดเยื้อ เช่น การชุมนุมที่เกิดขึ้นในเวลากลางคืนเป็นประจำในย่านที่พักอาศัยทำให้ผู้คนที่พักอาศัยในบริเวณรอบ ๆ ที่ชุมนุมได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างมีนัยสำคัญ

ในด้านสถานที่ การจัดการชุมนุมโดยสงบจะต้องสามารถจัดได้ในทุกสถานที่ที่สาธารณชนมีสิทธิเข้าถึงได้โดยชอบ สถานที่สาธารณะบางประเภทอาจมีกฎหรือข้อกำหนดที่อาจจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมในสถานที่เหล่านั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.ชุมนุมฯ สร้างกฎ ไม่ให้จัดการชุมนุม ปิดหรือรบกวนทางเข้าออกสถานที่สาธารณะบางประเภท เช่น สนามบิน สถานีรถไฟ โรงพยาบาล สถานศึกษา ฯลฯ เจ้าหน้าที่ไม่ควรมีสิทธิย้ายสถานที่ชุมนุมไปยังสถานที่ห่างไกลซึ่งผู้ชุมนุมไม่สามารถเรียกร้องความสนใจจากกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนทั่วไปที่สัญจรผ่านไปมาได้ นอกจากนี้ การห้ามการชุมนุมในเขตเมืองหลวง หรือห้ามชุมนุมในที่สาธารณะทุกแห่งเว้นแต่ชุมนุมในสถานที่ที่จัดไว้ให้เท่านั้น เช่น สนามกีฬาของเมือง หรือลานกิจกรรมของเมือง หรือห้ามชุมนุมบนถนนทุกเส้นในเมือง ข้อจำกัดเช่นนี้ไม่สามารถกระทำได้<sup>195</sup> รัฐยังควรหลีกเลี่ยงการห้ามชุมนุมโดยเด็ดขาดตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น ศาล รัฐสภา หรือสถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์อีกด้วย ส่วนในด้านข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบการชุมนุมนั้น ผู้ชุมนุมควรมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะใช้รูปแบบใดในการชุมนุม ดังนั้นผู้จัดการชุมนุมจึงควรมีอิสระในการเลือกใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น โปสเตอร์ เครื่องขยายเสียง เครื่องดนตรี เครื่องฉายภาพ ฯลฯ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐควรยอมให้มีการติดตั้งโครงสร้างชั่วคราว เช่น การวางเครื่องเสียง เต็นท์อำนวยความสะดวก-พยาบาล เพื่อให้การชุมนุมบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

---

<sup>194</sup> *Turchenyak et al v Belarus* (10 September 2013) Communication No.1948/2010, para 7.4.

<sup>195</sup> Human Right Committee, General Comment 37, para 55.

ปัญหาของการใช้ดุลยพินิจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านทางรูปแบบการชุมนุมในประเทศไทย คือ เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจในการกำหนดข้อจำกัดด้านรูปแบบมากเกินไป อีกทั้งไม่แน่ชัดว่าใครเป็นผู้ตรวจสอบ ดุลยพินิจนั้น และตรวจสอบบนเงื่อนไขใด ยกตัวอย่างเช่น ดุลยพินิจในการปิดจรรยา หรือการวางลวดหนามทึบเพลิง หรือการใช้รถโดยสารประจำทางและตู้คอนเทนเนอร์ปิดถนนเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ชุมนุมเดินผ่านไปได้ การตั้งสิ่งกีดขวางเหล่านี้เป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ดังนั้นควรจะต้องผ่านการทดสอบสามขั้น (the three prong test) (ตามได้อธิบายแล้วในบทที่ 2 หัวข้อที่ 4) กระนั้น ในทางปฏิบัติก็จะพบว่าผู้ชุมนุมทางการเมืองบ้างกลุ่มถูกตั้งข้อจำกัดเสรีภาพผ่านทางรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงความได้สัดส่วนเลย เช่น กรณีกลุ่มผู้ชุมนุมคนอยากเลือกตั้งรวมตัวที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์วันที่ 22 พ.ค. 2561 เรียกร้องให้ คสช. จัดให้มีการเลือกตั้ง กลุ่มผู้ชุมนุมได้ประกาศว่าจะมีการเคลื่อนขบวนไปยังถนนราชดำเนินและได้มีการขอให้ตำรวจปิดถนน 1 ช่องทาง แต่ตำรวจกลับห้ามมิให้เคลื่อนขบวนและปิดถนนหน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทั้งหมด<sup>196</sup> การปิดกั้นลักษณะนี้ปรากฏอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2565 เช่น กรณีกลุ่มคณะราษฎรประกาศนัดชุมนุมหน้าสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ในวันที่ 25 พ.ย. 2563 โดยมีการประกาศเชิญชวน 1 สัปดาห์ล่วงหน้า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำและตู้คอนเทนเนอร์ซ้อนทับกันถึงสองชั้นและวางแนวรั้วลวดหนามทึบเพลิงปิดอย่างหนาแน่น โดยทำการปิดถนน 6 สายที่นำไปสู่สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ โดยปิดการจราจรพื้นที่โดยรอบตั้งแต่วันที่ 24 พ.ย. 2563 ส่งผลให้ประชาชนโดยรอบและผู้ใช้รถใช้ถนนได้รับความเดือดร้อนจากการจราจรที่ติดขัดเป็นอย่างมากอย่างไรก็ดี รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้ให้สัมภาษณ์ว่าการนำตู้คอนเทนเนอร์มาปิดกั้นเส้นทางมีความเหมาะสมแล้วเนื่องจากก่อนหน้านี้ได้ใช้รถเมล์สาธารณะซึ่งอาจจะทำให้เสียมูลค่า “...ตำรวจก็ได้ปฏิบัติหน้าที่เพียงพอดตามความจำเป็น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นจากตำรวจแต่เกิดขึ้นจากผู้ชุมนุม...”<sup>197</sup>

จะเห็นได้ว่าตำรวจสามารถอ้างว่าได้ใช้ดุลยพินิจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดและได้ทำอย่างเพียงพอตามความจำเป็น แม้ว่าในความเป็นจริงนั้น รถเมล์หรือตู้คอนเทนเนอร์ก็ไม่อยู่ในรายการเครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ออกตามความใน มาตรา 19 วรรคเจ็ด แห่ง พ.ร.บ.การ

---

<sup>196</sup> ชาวสด, ‘ด่วน เริ่มยันกันแล้ว! มือบอยอยากเลือกตั้งขอ 1 เลน ตำรวจปิดถนนสกัดหน้า มธ. (มติชนออนไลน์, 22 พฤษภาคม 2561) <[https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news\\_1118519](https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_1118519)> สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2564.

<sup>197</sup> PPTV Online, ‘ประชาชนเดือดร้อนหนัก ปิดถนน ผวามือบ “ตำรวจ” ขอโทษ แจงภาพหัวเกรียนฟรีบ!!!’ (PPTV, 25 พฤศจิกายน 2563 <<https://www.pptvhd36.com/news/การเมือง/137255>> สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2564.

ชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558<sup>198</sup> ดำรวจให้เหตุผลว่า การใช้ตู้คอนเทนเนอร์เป็นการใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ ข้อ 1(27) เครื่องกีดขวางการผ่านของรถและ (32) แท่นปูน หรือ อุปกรณ์สำหรับป้องกันสถานที่ การอธิบายเช่นนี้แสดงให้เห็นได้ชัดว่าเป็นการตีความกฎหมายตามอำเภอจิต เนื่องจาก หากพิจารณาว่าตู้คอนเทนเนอร์หรือรถเมล์ เป็นเครื่องกีดขวางการผ่านของรถตามนัย ข้อ 1(27) หรือ อุปกรณ์สำหรับป้องกันสถานที่ตามนัย ข้อ 1(32) ผลที่เกิดขึ้นคือ อะไรที่สามารถตั้งกีดขวางทางผ่านของรถหรือสามารถตั้งป้องกันสถานที่ได้ก็จัดว่าสามารถนำมาควบคุมฝูงชนได้ทั้งสิ้นโดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะความปลอดภัย จุดประสงค์โดยสภาพหรือมาตรฐานการผลิตของอุปกรณ์นั้น ๆ เมื่อไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจที่มีประสิทธิภาพ ดำรวจสามารถอ้างเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลยพินิจได้อย่างลอย ๆ ซึ่งส่งผลให้กรอบของเสรีภาพในการชุมนุมไม่แน่นอนและสามารถถูกจำกัดให้แคบลงอย่างมากอีกด้วย

## 2.2. การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 หลังจากที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร<sup>199</sup>จากการระบาดโรคโควิด-19 ในวันที่ 25 มีนาคม 2563 นายกรัฐมนตรีได้มีข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1)<sup>200</sup> ข้อ 5 กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ สถานที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงประกาศกำหนด ต่อมาในวันที่ 3 เมษายน 2563 พลเอก พรพิพัฒน์ เบญญศรี ในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงก็ได้ออกประกาศ เรื่อง ห้ามการชุมนุม ทำกิจกรรม การมั่วสุม ห้ามการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมในลักษณะที่เสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรค ณ ที่ใด ๆ ทั่วราชอาณาจักร เว้นแต่เป็นการทำกิจกรรมภายในครอบครัวที่อยู่ในเคหสถานของตนเอง หรือกิจกรรมของทาง

<sup>198</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ, 3 พฤศจิกายน 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 279 ง.

<sup>199</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง วันที่ 25 มีนาคม 2563 หน้า 1.

<sup>200</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง วันที่ 25 มีนาคม 2563 หน้า 12.

ราชการซึ่งมีมาตรการเว้นระยะห่างระหว่างบุคคลที่ปลอดภัย ผลที่เกิดขึ้นคือประชาชนทั่วไปไม่สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะใด ๆ ได้เลย<sup>201</sup> มีข้อน่าสังเกตว่าประกาศของหัวหน้าผู้รับผิดชอบฯ มีลักษณะที่เป็นการห้ามชุมนุมแบบทั่วไปซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพที่กว้างกว่าเงื่อนไขที่ปรากฏในข้อกำหนดฉบับที่ 1 เนื่องจากจะเห็นได้ว่าไม่ปรากฏเงื่อนไข “สถานที่แออัด” หรือ “การรวมตัวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย”<sup>202</sup>

เมื่อสถานการณ์การระบาดของโรคโควิดมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2563 นายกรัฐมนตรีได้ออกข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับที่ 13<sup>203</sup> กำหนดในข้อ 1 ว่า การจัดกิจกรรมรวมกลุ่มหรือการใช้สิทธิของประชาชนเพื่อการชุมนุมใด ๆ ย่อมกระทำมิได้ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดกิจกรรมให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคที่ทางราชการกำหนดด้วย ข้อกำหนดฉบับที่ 13 นี้ส่งผลให้ประชาชนสามารถจัดการชุมนุมสาธารณะได้ตามเงื่อนไขของ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 หากได้มีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคที่ราชการกำหนด อย่างไรก็ตามก็ตีเป็นที่น่าสนใจว่า แม้ข้อกำหนดฉบับที่ 13 ข้อ 1 จะมีเนื้อหาที่กำหนดให้ไปใช้หลักเกณฑ์ตามที่ปรากฏในกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่บังคับใช้หลักเกณฑ์เหล่านี้ไปพร้อม ๆ กับ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดดีขึ้น ประกอบกับการเปิดให้สามารถชุมนุมสาธารณะได้ตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ การชุมนุมของขบวนการนิสิตนักศึกษาที่เริ่มรื้อฟื้นขึ้นเรื่อย ๆ กลุ่มเยาวชนปลดแอกและกลุ่มแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุมจัดการชุมนุมทั้งในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และมีการจัดการชุมนุมบนถนนราชดำเนิน ต่อมาในวันที่ 15-22 ตุลาคม 2564 ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงโดยอ้างว่า กลุ่มผู้ชุมนุมได้

---

<sup>201</sup> ต่อมา 10 มีนาคม 2565 ศาลจังหวัดพะเยา คดี #คนพะเยาบ่าเอาแป้ง พิจารณาว่าประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง ฉบับลงวันที่ 3 เมษายน 2563 ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รายละเอียดคดีโปรดดู TLHR, ‘ศาลพิพากษายกฟ้องคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ “คนพะเยาบ่าเอาแป้ง” ซึ่งไม่ได้ชุมนุมแออัด เพียงวิจารณ์รัฐบาลตามระบอบปชต.’ (TLHR, 10 มีนาคม 2565)

<[https://tlhr2014.com/archives/41211?fbclid=IwAR19QW1LZIZFRANs0HuBWSHc7xf2XcLWw7ZE6BqbPrJE7RDndFJ01t\\_UaE](https://tlhr2014.com/archives/41211?fbclid=IwAR19QW1LZIZFRANs0HuBWSHc7xf2XcLWw7ZE6BqbPrJE7RDndFJ01t_UaE)> สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2565.

<sup>202</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 78 ง วันที่ 3 เมษายน 2563 หน้า 37.

<sup>203</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 174 ง วันที่ 31 กรกฎาคม 2563.

มีการปลุกระดมและดำเนินการให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นใน กรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายและความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน มีการกระทำที่กระทบต่อ ขบวนการเสด็จพระราชดำเนิน มีการกระทำที่รุนแรงอันมิใช่การชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญอัน กระทบต่อมาตรการควบคุมโรค ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครนี้มีการบังคับใช้ อยู่ 8 วัน โดยประกาศฉบับนี้เป็นฐานทางกฎหมายที่นำไปสู่การสลายการชุมนุมด้วยกำลังหลายครั้ง เช่น ที่บริเวณ หน้าทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 15 ตุลาคม 2563 และบริเวณใต้สถานีสยามและแยกปทุมวันในวันที่ 16 ตุลาคม 2563

หลังจากได้มีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงฯ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ก็กลับมาเป็นกฎหมายที่เป็นฐานในการจำกัด เสรีภาพในการชุมนุมไปควบคู่กัน<sup>204</sup> จนถึงราว 17 ธันวาคม 2563 ได้มีการระบาดระลอกใหม่เริ่มจากการพบผู้ติด เชื้อจำนวนมากที่ไม่มีประวัติเดินทางออกนอกประเทศ มีศูนย์กลางอยู่ที่ตลาดกิ้ง ตำบลมหาชัย จังหวัด สมุทรสาคร<sup>205</sup> โดยผู้ติดเชื้อส่วนใหญ่เป็นแรงงานเมียนมาที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ การระบาดได้กระจายอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีประกาศข้อกำหนดฉบับที่ 15 ออกตามความในมาตรา 9 พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ วันที่ 25 ธันวาคม 2563 ห้ามชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการ ยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ ภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วน ที่เกี่ยวกับความมั่นคงประกาศกำหนด จะสังเกตได้ว่าเงื่อนไขที่ปรากฏใน ฉบับที่ 15 นั้น คล้ายกับเงื่อนไขที่ปรากฏ ในในข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 1 คือ เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการห้ามชุมนุมเป็นการทั่วไป<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเคยชี้ว่าเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐบาลมีแนวโน้มที่ ใช้กฎหมายฉุกเฉินต่อไป โดยไม่คำนึงว่าสถานการณ์ฉุกเฉินที่อ้างเหตุในประกาศนั้นได้ผ่านไปเนิ่นนานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อห้ามชุมนุมทางการเมืองมากกว่า 5 คน และเพื่อจับกุมดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุมที่ได้มีพฤติการณ์ก่อ ความไม่สงบเรียบร้อยอันกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะอย่างรุนแรง รายละเอียดโปรดดู Human Rights Committee, Concluding observations on the second periodic report of Thailand, 25 April 2017, CCPR/C/THA/CO/2, para 5.

<sup>205</sup> สุรัชย์ โชคครรชิตไชย, 'โควิด-19 : การระบาดระลอกใหม่ ในประเทศไทย ปลายปี 2563' (2021) 10 วารสารสมาคม เวชศาสตร์ป้องกันแห่งประเทศไทย , ง-จ.

<sup>206</sup> การที่ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ คำพิพากษาศาลแขวงลพบุรี หมายเลขแดงที่ อ 633/2565 วันที่ 25 เมษายน 2565 ศาลได้วินิจฉัยว่า การออกประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่



เป็นที่น่าสังเกตว่าเงื่อนไขห้ามชุมนุมใน “สถานที่แออัด” หมายความว่าอย่างไรเพราะเกณฑ์ส่วนนี้ไม่มีคำอธิบายหรือนิยามทางกฎหมายอธิบายว่าอย่างไรถึงจะเข้าข่ายแออัด หากพิจารณาประกอบกับการบังคับใช้มาตรการป้องกันโรคที่ปรากฏในข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 11 และ ฉบับที่ 14 จะพบว่ามีการกำหนดมาตรการป้องกันโรคไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว โดยอย่างน้อยประชาชนที่ทำกิจกรรมอยู่ในพื้นที่ที่จะต้องสวมหน้ากากอนามัย รักษาระยะห่างอย่างน้อย 1 เมตร และปฏิบัติตามเกณฑ์อื่น ๆ ที่ทางราชการกำหนดสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ เช่น ตรวจคัดกรองวัดอุณหภูมิร่างกาย จัดให้มีที่ล้างมือ เป็นต้น นอกจากนี้ การพิจารณาว่ามีประชาชนรวมกลุ่มกันอย่างไรแออัดหรือไม่จะต้องพิจารณาจากขนาดของพื้นที่ประกอบกับจำนวนคน ณ เวลาหนึ่ง ๆ และยังต้องพิจารณาอีกด้วยว่าลักษณะของพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายในระบบปรับอากาศหรือเป็นพื้นที่เปิดโล่ง อากาศถ่ายเทสะดวกหรือไม่ หากไม่มีการประกาศเงื่อนไขเช่นนี้ การดูแลการชุมนุมภายใต้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะประกอบกับมาตรการป้องกันโรคที่ราชการกำหนดไว้ก็เพียงพอ ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขห้ามการชุมนุมในสถานที่แออัดเพิ่มขึ้นมาเพื่อเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจแต่อย่างใด

ต่อมา วันที่ 16 เมษายน 2564 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 20 ผ่อนคลายมาตรการป้องกันโดยวางเงื่อนไขว่า “...ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่าห้าสิบคนวัน แต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกิจกรรมที่ในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานกักกันโรคโดยให้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันโรคที่ทางราชการกำหนด...” ข้อกำหนดฉบับนี้เพิ่มเงื่อนไขจำนวนสูงสุดที่สามารถชุมนุมได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ข้อกำหนดฉบับนี้ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดแล้วแต่กรณี กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่จัดกิจกรรมและสถานที่รับผิดชอบ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามีข้อกำหนด ฉบับที่ 20 มีการค้ามาถึงหลักความได้สัดส่วนมากขึ้นกว่าข้อกำหนดฉบับที่ 15 เพราะไม่ได้กำหนดห้าม การชุมนุมอย่างกว้าง ๆ ใน

---

เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2564 (ลงนามโดย พล.อ.เฉลิมพล ศรีสวัสดิ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) ในส่วนที่ห้ามการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมในลักษณะที่เสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรค เป็นการกำหนดองค์ประกอบความผิดของการห้ามชุมนุมเพิ่มเติมโดยไม่มีอำนาจ ประกาศดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ ศาลจึงไม่สามารถนำมาลงโทษจำเลยทั้งสองได้.

ทุกกรณี นับเป็นข้อกำหนดฉบับแรกที่มีการกำหนดขนาดของกิจกรรมตามจำนวนผู้ชุมนุมต่อพื้นที่ ดังนั้นถ้ามีผู้ชุมนุมไม่เกิน 50 คน ผู้จัดก็ยังสามารถจัดกิจกรรมได้ถ้าได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>207</sup>

หลังจากประกาศใช้ข้อกำหนดฉบับที่ 20 ไม่ถึงสองสัปดาห์ ในวันที่ 29 เมษายน 2564 นายกรัฐมนตรีก็ได้มีการประกาศข้อกำหนด ฉบับที่ 22<sup>208</sup> ออกมาปรับเปลี่ยนระดับพื้นที่ควบคุมใหม่ โดยให้มีการแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ พื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด พื้นที่ควบคุมสูงสุด และพื้นที่ควบคุม โดยพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดที่เพิ่มขึ้นมีข้อห้ามรวมกลุ่มเกิน 20 คน โดยเหตุยกเว้น วิธีการและหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน (2) ของข้อ 1 แห่งข้อกำหนด (ฉบับที่ 20) ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2564 ข้อกำหนดฉบับที่ 22 นี้ปรับ 6 จังหวัด ได้แก่ กทม. ชลบุรี เชียงใหม่ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด

ต่อมาในวันที่ 19 มิถุนายน 2564 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศข้อกำหนด ฉบับที่ 24 ปรับเปลี่ยนระดับพื้นที่ควบคุมให้เป็น 5 ระดับพื้นที่ และห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลเว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกิจกรรมที่ดำเนินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกิจกรรมในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานที่กักกันโรค โดยกำหนดจำนวนบุคคลจำแนกตามเขตพื้นที่สถานการณ์ ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด ห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 50 คน ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 100 คน ในพื้นที่ควบคุมห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 150 คน ในพื้นที่เฝ้าระวังสูงและพื้นที่เฝ้าระวัง ห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 200 คน และ 300 คน ตามลำดับ สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต ข้อกำหนดฉบับนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่ ต่อมาในข้อกำหนดฉบับที่ 25 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2564 กำหนดห้ามการรวมกลุ่มของบุคคลในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 20 คน เว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้อกำหนดฉบับที่ 25 จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานครผ่านข้อกำหนดฯ แทนที่จะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งระดับจังหวัด

---

<sup>207</sup> Ilaw, 'โล่เรียง ข้อกำหนด "ห้ามชุมนุม" ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ' (ilaw, 13 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6101>> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2565.

<sup>208</sup> ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 22) ลงวันที่ 29 เมษายน 2564 <[http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/091/T\\_0024.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/091/T_0024.PDF)>.

เมื่อสถานการณ์การระบาดรุนแรงขึ้นประกอบกับมีการชุมนุมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น นายกรัฐมนตรีจึงมีข้อกำหนดฉบับที่ 27 ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2564 กำหนดห้ามออกนอกเคสสถานเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ระหว่างเวลา 21.00 น. ถึง 04.00 น. ข้อกำหนดฉบับนี้มีข้อกำหนดการรวมกลุ่มของบุคคลในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 5 คน เว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่โดยให้เป็นไปตามข้อกำหนดและข้อยกเว้นตามข้อกำหนดฉบับที่ 25

ต่อมาในวันที่ 18 กรกฎาคม 2564 นายกรัฐมนตรีได้ออกข้อกำหนดฉบับที่ 28 ห้ามจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มกันจำนวนรวมกันมากกว่าห้าคน (บังคับใช้ทั่วประเทศ) โดยให้เป็นไปตามข้อกำหนดและข้อยกเว้นตามข้อกำหนด ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2564 น่าสังเกตว่าข้อกำหนดฉบับที่ 28 นี้ จะมีผลในการบังคับใช้อย่างไร เนื่องจากข้อกำหนด ฉบับที่ 25 และ ฉบับที่ 27 กำหนดข้อกำหนดการรวมกลุ่มของบุคคลในพื้นที่กทม.และปริมณฑลไว้เป็นการเฉพาะ นั้นหมายความว่า โดยปรกติแล้วข้อกำหนด ฉบับที่ 25 และ ฉบับที่ 27 เป็นกฎหมายเฉพาะจะเป็นข้อยกเว้นของฉบับที่ 24 ในขณะที่ข้อกำหนดฉบับที่ 28 กลับกำหนดพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลต้องไปพิจารณาข้อกำหนดและข้อยกเว้นตามข้อกำหนด ฉบับที่ 24 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะใช้บังคับทั่วประเทศ ดังนั้น หากต้องพิจารณาตาม ข้อกำหนด ฉบับที่ 24 เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณา ข้อกำหนดฉบับที่ 25 และ ฉบับที่ 27 ไปด้วยพร้อม ๆ กันหรือไม่ นอกจากนั้น ข้อกำหนดฉบับที่ 28 ยังได้กำหนดให้มีการทบทวนกิจกรรมที่ได้ขออนุญาตไปแล้วต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ ศูนย์ปฏิบัติการ ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 (ศปก.ศบค.)<sup>209</sup> กำหนด แต่เมื่อตรวจสอบในระดับกฎหมายลูกก็ไม่ปรากฏว่า ศปก.ศบค. ได้มีการวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้มีกิจกรรมการรวมกลุ่มตามข้อกำหนด ฉบับที่ 24 ไว้อย่างไร น่าสังเกตว่าการบังคับใช้ข้อกำหนดเหล่านี้จะง่ายกว่าและชัดเจนกว่ามาก หากข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 28 ยกเลิกเงื่อนไขฉบับที่ออกมาก่อนหน้าทั้งหมดและรวมเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ปรากฏอยู่ใน ฉบับที่ 28 เพียงฉบับเดียว

ทั้งนี้ ในวันที่ 20 กรกฎาคม 2564 พลเอก เฉลิมพล ศรีสวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง ได้มีประกาศ เรื่อง ห้ามชุมนุม การทำกิจกรรม การมั่วสุมที่ก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) (ฉบับที่ 8)<sup>210</sup> โดยอ้างสาเหตุว่าในขณะที่รัฐบาลได้มีการออกข้อกำหนด ข้อปฏิบัติ มาตรการควบคุมโรคต่าง ๆ แต่ก็ยังคงมีปรากฏการณ์การชุมนุมหรือการทำ

<sup>209</sup> รู้จักกันในนาม ศบค. ชุดเล็ก

<sup>210</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 138 ตอนพิเศษ 165 ง หน้า 18-19 วันที่ 20 กรกฎาคม 2564.

กิจกรรมที่มีการรวมคนที่มีความแออัดในลักษณะที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคซึ่งมีผู้เข้าร่วมจำนวนมากและมีโอกาสติดต่อกันได้ง่าย เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการแพร่กระจายของโรค อาศัยอำนาจของข้อกำหนดฉบับที่ 15 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2563 ให้ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยปฏิบัติหลักในการปฏิบัติตามมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมในการระงับยับยั้ง การยุติการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมในลักษณะที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาตามความเหมาะสมหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ตามประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง เรื่อง การห้ามการชุมนุม การทำกิจกรรม การมั่วสุมที่ก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และให้พิจารณามาตรการและเร่งรัดการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจอย่างเข้มข้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่รวดเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ในประกาศฉบับนี้ยังกำหนดอีกว่า ในกรณีที่มีการออกข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ฉบับใหม่ ให้ประกาศฉบับนี้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดฉบับใหม่ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าการวางเกณฑ์ข้อกำหนดที่อ้างอิงไปมาเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนอย่างยิ่งเมื่อต้องนำมาบังคับใช้ เป็นการขัดต่อหลักการใช้และการตีความกฎหมายปรกติที่หากตัวบทขัดกัน กฎหมายเฉพาะจะยกเว้นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายฉบับใหม่จะยกเว้นกฎหมายฉบับเก่า สิ่งที่ควรเกิดขึ้นคือ รัฐควรประมวลให้กฎหมายต่าง ๆ ให้อยู่ในฉบับเดียวกันทั้งหมด และเมื่อมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ก็ควรที่จะให้ข้อกำหนดฉบับใหม่ยกเลิกฉบับเก่า พิจารณาจากสภาพของกฎหมายที่ปรากฏ ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีความรู้ทางนิติศาสตร์จะไม่สามารถเข้าใจได้เลยว่าขอบเขตของสิทธิเสรีภาพของตนมีอยู่เท่าใด เมื่อไม่ทราบว่ากฎหมายที่จะบังคับใช้กับตนมีอยู่อย่างไรจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และไม่สามารถโต้แย้งหรือท้าทายเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ ยกตัวอย่างเช่น หากจะจัดการชุมนุมในวันที่ 20 กรกฎาคม 2564 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้จัดต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ก่อนหรือไม่ และต้องยื่นขออนุญาตต่อหน่วยงานใด และการขออนุญาตจะต้องพิจารณาตามเงื่อนไขข้อกำหนดหรือประกาศฉบับใด อาทิ กลุ่มทะลุฟ้า มี ไข่ดาวดิน จตุภัทร์ บุญภัทรรักษา เป็นแกนนำจัดกิจกรรม

“ร่วมกันหล่อเทียน ทำบุญประเทศ ชับไล่เสนียดจัญไรออกไป”<sup>211</sup> ที่บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิและที่แยกราชประสงค์ กรุงเทพฯ โดยมีกำหนดจัดกิจกรรมตรงกับเทศกาลเข้าพรรษา รวม 5 วันตั้งแต่ วันที่ 20-25 กรกฎาคม 2564 ใช้การหล่อเทียนพรรษาเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ในการขับไล่ นายกรัฐมนตรีที่ล้มเหลวในการจัดการการระบาดโรคโควิด ไม่สามารถจัดหาวัคซีนที่มีคุณภาพได้ กิจกรรมนี้มีทั้งการหล่อเทียนและการปราศรัยควบคู่กัน แม้ว่าแกนนำจะไม่ได้ดำเนินการขออนุญาตแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีได้ห้ามปรามหรือเข้ายับยั้งกิจกรรมการชุมนุม มีการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมาดูแลความเรียบร้อย ในขณะที่ผู้ชุมนุมก็มีมาตรการป้องกันโรค เช่น สวมหน้ากากอนามัย และมีการตั้งจุดคัดกรองตามมาตรการป้องกันโรคโควิด-19ที่ทางเข้าออก<sup>212</sup>

เมื่อมีความถี่ของการชุมนุมทางการเมืองเพิ่มขึ้นจากการที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด-19 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและการบริหารจัดการวัคซีนที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ในวันที่ 1 สิงหาคม 2564 นายกรัฐมนตรีได้ออกข้อกำหนดฉบับที่ 30 ห้ามจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อลดความเสี่ยงในการติดต่อสัมผัสกันที่สามารถแพร่โรคได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับอนุญาต โดยกำหนดจำนวนบุคคลตามเขตพื้นที่สถานการณ์ ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 5 คน ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 20 คน ในพื้นที่ควบคุมห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 50 คน ในพื้นที่เฝ้าระวังสูงและพื้นที่เฝ้าระวัง ห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 100 คน และ 150 คน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดฉบับนี้ไม่กำหนดว่าจะต้องใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาอนุญาต แตกต่างกับเงื่อนไขที่ปรากฏในข้อกำหนดฉบับที่ 24 อย่างชัดเจน

เมื่อถึงปลายเดือนสิงหาคม นายกรัฐมนตรีได้ประกาศข้อกำหนดฉบับที่ 32 ออกมาขยายความ ข้อกำหนดฉบับที่ 30 โดยกำหนดใน ข้อ 2 ว่า “ให้ข้อห้ามการจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค ขั้นตอนการขออนุญาตจัดกิจกรรม การพิจารณาอนุญาต รวมทั้งกิจกรรมหรือการรวมกลุ่มที่ได้รับยกเว้นที่สามารถจัดได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ตามข้อ 4 และข้อ 5 แห่งข้อกำหนด ฉบับที่ 30 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2564 ยังคงบังคับใช้ต่อไป” และมีการปรับเกณฑ์จำนวนผู้ชุมนุมต่อลักษณะพื้นที่ให้สามารถมีผู้ชุมนุมได้มากขึ้นโดยไม่ต้องขออนุญาต

---

<sup>211</sup> คม ชัด ลึก, “มือบ20กรกฎาคม” ไร่ ดาวดิน นำกลุ่มทะลุฟ้า หล่อเทียนไล่ นายกฯ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ’ (คม ชัด ลึก ออนไลน์, 20 กรกฎาคม 2564) <<https://www.komchadluek.net/news/475245>> สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2565.

<sup>212</sup> ไทยรัฐ, ‘มือบทะลุฟ้า หล่อเทียนพรรษาไล่ "ประยุทธ์" ก่อนแห่จริงไปทำเนียบฯพรุ่งนี้’ (ไทยรัฐออนไลน์, 24 กรกฎาคม 2564) <<https://www.thairath.co.th/news/politic/2148960>> สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2565.

ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 25 คน ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 50 คน ในพื้นที่ควบคุมห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 100 คน ในพื้นที่เฝ้าระวังสูงและพื้นที่เฝ้าระวัง ห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 200 คน และ 500 คน ตามลำดับ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการจัดกิจกรรมที่อาศัยเกณฑ์จากจำนวนผู้เข้าร่วมประกอบกับเขตพื้นที่ลักษณะต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขก่อนหน้า ดังนั้นจึงควรจะเข้าลักษณะ “กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า” แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้ข้อกำหนดทุกฉบับ (ที่ยังไม่ถูกยกเลิกอย่างแจ้งชัดโดยข้อกำหนดฉบับใหม่) ไปพร้อม ๆ กัน<sup>213</sup> เช่น ต้องพิจารณาด้วยเกณฑ์ของสถานที่ว่าแออัดหรือไม่ ตามข้อกำหนดฉบับที่ 15 ต้องพิจารณาเกณฑ์ว่ามีโอกาสติดต่อสัมผัสกันโดยง่ายหรือไม่ ตามข้อกำหนดฉบับที่ 16 ดังนั้น ผู้จัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มกันอาจถูกดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.การบริหารสถานการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ได้หลายฉบับจากกิจกรรมเดียวกัน ด้วยเกณฑ์ที่แตกต่างกัน<sup>214</sup>

เมื่อการสั่งเคอร์ฟิวและล็อกดาวน์อย่างเข้มข้นเริ่มส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมจนประชาชนเริ่มแสดงออกถึงความไม่พอใจและออกมาเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการปัญหา รัฐบาลจึงมีมาตรการผ่อนคลायกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีการตั้งพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยวเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ นายกรัฐมนตรีจึง ประกาศข้อกำหนดฉบับที่ 37 วันที่ 30 ตุลาคม 2564 มีจุดประสงค์เพื่อผ่อนคลายมาตรการป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อลดความเสี่ยงในการติดต่อสัมผัสที่สามารถแพร่โรคได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยกำหนดเกณฑ์จำนวนและการแบล็กพื้นที่ใหม่ ดังนี้ ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 50 คน ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 200 คน ในพื้นที่ควบคุมห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 500 คน ในพื้นที่เฝ้าระวังสูงห้ามจัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมเกิน 1000 คน และ ในพื้นที่เฝ้าระวังสูงและพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนมากให้สามารถทำได้ตามความเหมาะสมโดยให้ปฏิบัติตามมาตรการด้านสาธารณสุขที่ทางราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด

---

<sup>213</sup> ilaw, 'โล'เรียง ข้อกำหนด "ห้ามชุมนุม" ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ' (ilaw, 13 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6101>> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2565.

<sup>214</sup> เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ดีข้อกำหนดฉบับที่ 37 ข้อ 2 วรรคสอง นี้ยังคงเงื่อนไขแบบเดียวกับที่ปรากฏในข้อกำหนดฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 15 ซึ่งมีลักษณะห้ามชุมนุมเป็นการทั่วไป คือ ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัด หรือการกระทำดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงประกาศกำหนด นั้นหมายความว่า หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุมนั้นเป็นการยุยงให้เกิดความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ก็สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือเข้าสลายการชุมนุมได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อกำหนดฉบับที่ 37 มีเจตนารมณ์ผ่อนคลายกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวให้สามารถทำได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงมีข้อห้ามชุมนุมเป็นการทั่วไปเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองของผู้ที่เห็นต่าง<sup>215</sup>

เกณฑ์การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามที่ปรากฏในข้อกำหนดฉบับที่ 37 ยังคงบังคับใช้ต่อไปจนถึงช่วงต้นปี 2565 โดยได้รับการขยายเวลาผ่านข้อกำหนดฉบับที่ 39 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2564 และข้อกำหนดฉบับที่ 40 วันที่ 15 ธันวาคม 2564 ทั้งนี้ในข้อกำหนดฉบับที่ 40 มีลักษณะมาตรการที่คล้ายกับข้อกำหนดฉบับที่ 37 คือ มีการยกเว้นให้จัดกิจกรรมการรวมกลุ่มของบุคคลในช่วงเทศกาลปีใหม่ได้ภายใต้มาตรการที่กำหนด เช่น มีมาตรการคัดกรองเพื่อลดความเสี่ยง อนุญาตให้ผู้ฉีดวัคซีนครบแล้วควบคุมกับหลักฐานว่าไม่ติดเชื้อโควิด (ชุดตรวจ ATK) สามารถทำกิจกรรมรวมกลุ่มได้<sup>216</sup> ดังนั้นจึงเป็นเรื่องแปลกที่รัฐอนุญาตให้มีการรวมกลุ่มเพื่อสังสรรค์หรือฉลองปีใหม่ได้ แม้จะมีจำนวนผู้เข้าร่วมหลักพันคน แต่หากเป็นการชุมนุมทางการเมืองหรือกิจกรรมการรวมกลุ่มเพื่อมีส่วนร่วมทางการเมืองก็อาจถูกพิจารณาได้ว่าฝ่าฝืนข้อกำหนด ฉบับที่ 40 ประกอบกับข้อกำหนดฉบับที่ 37

ในภาพรวม จะสังเกตได้ว่าในระยะเวลาเกือบ 2 ปี ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อแก้ไขการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลได้มีมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อกำหนดตามมาตรา 9 (และมาตรา 11 กรณีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร) แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นจำนวนมาก รูปแบบของฐานทางกฎหมายที่วางข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็มีความหลากหลายมากตามไปด้วย อาทิ ข้อจำกัดเสรีภาพปรากฏตั้งแต่ มีลักษณะที่เป็นคำสั่งห้ามชุมนุมเป็นการทั่วไปในทุกกรณีทุกพื้นที่ไปจนถึง ข้อจำกัดที่เปิดโอกาสให้ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสามารถขออนุญาตชุมนุมได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละพื้นที่ ข้อกำหนดหลายฉบับมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้มีอำนาจตาม

---

<sup>215</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>216</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 307 ง หน้า 64.

กฎหมายในพื้นที่ไปออกเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้เหมาะสมทำให้เกณฑ์การพิจารณาในระดับจังหวัดไม่อยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ในบางพื้นที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ขยายความในข้อกำหนด ในขณะที่บางพื้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกินกว่าเจตนารมณ์ของข้อกำหนด ดังนั้น เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่าแต่ละจังหวัดอาจได้พิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุมบนมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น หัวข้อถัดไปจะได้พิจารณาถึงปัญหาของฐานทางกฎหมายที่มีความหลากหลายเหล่านี้ผ่าน 3 กลไก ได้แก่ (1) นิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ” และระบบการขออนุญาต (2) การห้ามการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหาการชุมนุม และ (3) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และวิธีการ

## 2.2.1 นิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ” และระบบการขออนุญาต

ตามที่ได้อธิบายแล้วในหัวข้อ 2.1.1 ว่าการนิยามว่าการชุมนุมสาธารณะคืออะไรและการบังคับใช้ระบบการแจ้งล่วงหน้าหรือการขออนุญาตจะมีผลเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของระบบการแจ้งหรือการขออนุญาตจะต้องเป็นไปเพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่มีเวลาเตรียมการ สามารถอำนวยความสะดวกต่อผู้ชุมนุมและวางแผนการทำงานเพื่อสร้างสมดุลระหว่างผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับสาธารณชนที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมที่จะเกิดขึ้น เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อจัดการปัญหาโควิดในเดือนมีนาคม 2563 ผลที่เกิดขึ้นคือระบบการแจ้งล่วงหน้าตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะถูกแทนที่ด้วยระบบการขออนุญาตตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ)

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ภายใต้ข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 9 จะพบว่า ข้อกำหนดฉบับต่าง ๆ ไม่ปรากฏการใช้ศัพท์ “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้เลย แต่จะเป็นการใช้คำที่เป็นห้ามกิจกรรมการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีลักษณะกว้าง ๆ เช่น ห้ามชุมนุม ห้ามจัดกิจกรรมรวมกลุ่ม ห้ามการมั่วสุม ห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค ยกตัวอย่างเช่น

ข้อกำหนดฉบับที่ 13 ใช้คำว่า “การจัดให้มีกิจกรรมรวมกลุ่มหรือการใช้สิทธิของประชาชนเพื่อการชุมนุมใด ๆ ย่อมกระทำไม่ได้ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ”

ข้อกำหนดฉบับที่ 15 ใช้คำว่า “ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย”



ข้อกำหนดฉบับที่ 16 ใช้คำว่า ห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค

ข้อกำหนดฉบับที่ 20 ใช้คำว่า ห้ามการจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่าห้าสิบคน

ข้อกำหนดฉบับที่ 24 การห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของบุคคล

ข้อกำหนดฉบับที่ 37 ห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อลดความเสี่ยงในการติดต่อสัมผัสกันที่สามารถแพร่โรคได้... ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัด หรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบ

การใช้ศัพท์ที่สื่อความหมายถึงการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่ตรงกันส่งผลให้ความเข้าใจในเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพคลาดเคลื่อนไปและการบังคับใช้กฎหมายเกิดความลักลั่นกันได้

จากกรณี that ilaw ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการบังคับใช้ข้อกำหนดฉบับต่าง ๆ ไม่ได้ยึดหลักว่า “กฎหมายฉบับใหม่ยกเลิกกฎหมายกฎหมายฉบับเก่า” และ “เจ้าหน้าที่บังคับใช้ข้อกำหนดฉบับต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน”<sup>217</sup> ปราบปรามการเช่นนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการสร้างนิยามหรือการจำกัดความลักษณะการรวมกลุ่มที่มีความหลากหลายและกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิที่มีความแตกต่างกัน เมื่อข้อกำหนดฉบับใหม่ไม่ได้ยกเลิกข้อกำหนดเก่าโดยชัดแจ้ง ผลที่เกิดขึ้นคือนิยามหรือเงื่อนไขตามข้อกำหนดฉบับใหม่จะเป็นการเพิ่มเติมเกณฑ์ที่อยู่ในข้อกำหนดฉบับเก่าให้กว้างมากขึ้น ขณะเดียวกันเกณฑ์ที่อยู่ในข้อกำหนดฉบับเก่าที่ยังไม่ถูกยกเลิกโดยชัดแจ้งก็ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่โดยปริยายแล้วข้อกำหนดตามมาตรา 9 จะมีผลบังคับใช้เพียงเท่าที่มีการบังคับใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและสิ้นสุดไปเมื่อประกาศฯ (1) หมดอายุตามวันที่กำหนด (2) ไม่ได้รับการต่ออายุโดยคณะรัฐมนตรี หรือ (3) นายกรัฐมนตรีมีประกาศยกเลิก กระนั้น ในช่วง พ.ศ.2563-2564 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้รับการขยายระยะเวลาบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง และได้มีการใช้ข้อกำหนดตามมาตรา 9 ขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการ

---

<sup>217</sup> Ilaw, ‘โล่เรียง ข้อกำหนด "ห้ามชุมนุม" ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ’ (ilaw, 13 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6101>> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2565.

ควบคุมและป้องกันโรคให้มีผลต่อไป<sup>218</sup> ดังนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายย่อมมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันว่าการชุมนุมหรือกิจกรรมการรวมกลุ่มที่สามารถทำได้หรือสามารถขออนุญาตได้หมายความว่าอะไร

ประเด็นถัดมา ระบบการขออนุญาตที่เข้ามาแทนที่ระบบการแจ้งตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีความไม่ชัดเจนและเอื้อให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่ได้ตามอำเภอใจ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มาเป็นฐานในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ผู้วิจัยเลือกช่วงเวลาสั้น ๆ ที่มีการบังคับใช้ข้อกำหนด ฉบับที่ 20 ซึ่งมีผลในวันที่ 17 เมษายน 2564 ถึง 1 พฤษภาคม 2564 เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพการชุมนุมได้มากขึ้น (หลังรัฐบาลผ่อนคลายมาตรการให้หยุดฉลองสงกรานต์) และไม่มีความทับซ้อนกันของข้อกำหนดฉบับใหม่และฉบับเก่ามากนัก

ข้อกำหนดฉบับที่ 20 วางเงื่อนไขว่า หากจำนวนคนร่วมกิจกรรมอยู่ภายในรอบที่กำหนด ผู้จัดกิจกรรมก็สามารถไปขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งจะพิจารณาอย่างไรโดยอาศัยเกณฑ์ใดเนื่องจากข้อกำหนดฉบับที่ 20 มีการมอบอำนาจให้จังหวัดไปออกเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระดับในจังหวัดตนเอง ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงการให้นิยามการชุมนุมสาธารณะและเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตในระดับจังหวัด โดยเลือกเฉพาะ 4 จังหวัด ที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยของเยาวชนจำนวนมาก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ แพร่ ชลบุรี และ สุราษฎร์ธานี

---

<sup>218</sup> เช่นกรณี ข้อกำหนดฉบับที่ 38 ข้อ 3 ระบุว่า

ข้อ 3 การขยายเวลาการบังคับใช้มาตรการควบคุมและป้องกันโรค ให้บรรดามาตรการควบคุมแบบบูรณาการ ข้อห้าม ข้อยกเว้น และข้อปฏิบัติสำหรับพื้นที่สถานการณ์ระดับต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการเตรียมความพร้อมตามข้อกำหนด (ฉบับที่ 37) ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2564 ได้แก่ การห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค กิจกรรมการรวมกลุ่มของบุคคลที่สามารถจัดได้โดยไม่ต้องขออนุญาต การปฏิบัติงานนอกสถานที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ มาตรการควบคุมแบบบูรณาการจำแนกตามพื้นที่สถานการณ์ มาตรการควบคุมแบบบูรณาการในพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยวและการเตรียมความพร้อมของสถานบริการหรือสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่โรคที่ตรวจหาสมาชิก รวมถึงบรรดามาตรการ หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดขึ้นภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

## กรุงเทพมหานคร

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับกรุงเทพมหานครหรือในระดับจังหวัดก็ได้กำหนดเกณฑ์การพิจารณาไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถเข้าใจได้ว่าเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรฐานใดในการพิจารณาอนุญาตให้ชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น หลังจากมีการประกาศข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 20 ในวันถัดมาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้มีประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 24) ลงวันที่ 17 เมษายน 2564<sup>219</sup> ซึ่งข้อ 3.5 ระบุว่า

“การจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค เช่น การประชุม การสัมมนา การจัดเลี้ยง การแจกจ่ายอาหารหรือสิ่งของต่าง ๆ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินการโดยจำกัดผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่เกิน 50 คน กรณีเกิน 50 คน แต่ไม่เกิน 1,000 คน ให้ขออนุญาตโดยยื่นแผนการจัดงานและมาตรการควบคุมโรคต่อสำนักงานเขตพื้นที่ก่อนจัดงาน กรณีเกิน 1,000 คน ให้ขออนุญาตโดยยื่นแผนการจัดงานและมาตรการควบคุมโรคต่อสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร ก่อนจัดงาน เว้นแต่เป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานรัฐหรือเป็นกิจกรรมในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานที่กักกันโรค โดยดำเนินการตามมาตรการป้องกันควบคุมโรคเพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดของโรค”

จะสังเกตได้ว่าข้อ 3.5 ที่แสดงข้างต้นมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการอนุญาตหรือไม่อนุญาตจะยึดมาตรฐานวัดจากสิ่งใด ข้อ 3.5 เพียงแต่กำหนดว่ากรณีที่มีผู้ชุมนุม 50-1000 คน และ กรณีผู้ชุมนุมมากกว่า 1000 คน จะต้องไปยื่นขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใด นอกจากนั้น ประกาศฯ ฉบับนี้ก็มิได้กำหนดกรอบเวลาที่เป็นสาระสำคัญบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องตอบกลับหรือคำสั่งใด ๆ ภายในกี่วันหลังจากเจ้าหน้าที่รับการร้องขออนุญาตจัดการชุมนุม ดังนั้น หากมีการยื่นขออนุญาตชุมนุมตามข้อนี้ เจ้าหน้าที่ก็มีโอกาสที่จะประวิงเวลาไม่พิจารณาสั่งการใด ๆ จนล่วงเลยกำหนดนัดหมาย หรือสั่งไม่อนุญาตในระยะเวลาระยะขึ้นชดก่อนถึงเวลาที่ได้อื่นขออนุญาต

## เชียงใหม่

ในกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะประธานคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงใหม่และผู้กำกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีคำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อ

---

<sup>219</sup> ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 24) ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 <<https://www.prbangkok.com/th/news/detail/19/4485>> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

จังหวัดเชียงใหม่ที่ 39/2564 เรื่อง การห้ามดำเนินการหรือจัดกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 คำสั่งฉบับนี้มีจุดน่าสังเกตอยู่ 2 ประการ คือ

- (1.) มีข้อกำหนดห้ามการใช้อาคารหรือสถานที่ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกประเภทเพื่อการจัดการเรียนการสอน การสอบ การฝึกอบรม หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้เสี่ยงต่อการแพร่โรค เว้นแต่การใช้ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ การใช้เป็นสถานที่เพื่อให้ความช่วยเหลืออุปการะ การใช้เพื่อการสอนหรือกิจกรรมสื่อสารทางไกลหรือเรียนออนไลน์ เป็นการจัดการกิจกรรมของทางราชการหรือกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการเชียงใหม่ หรือเป็นโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนรวมทั้งโรงเรียนไม่เกิน 120 คน หรือเป็นโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน
- (2.) ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่าห้าสิบคน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงใหม่ (กรณีเป็นพื้นที่อำเภอสีแดงหรือสีส้ม) หรือศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคในพื้นที่ (กรณีเป็นพื้นที่อำเภอสีเหลืองหรือสีขาว) หรือเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจัดกิจกรรมในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานที่กักกันโรค โดยให้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันโรคที่ทางราชการกำหนด

คำสั่งฯ ฉบับนี้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคในพื้นที่เป็นเอกสารแนบท้ายคำสั่ง<sup>220</sup> ซึ่งวางเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจโดยสังเขป ได้แก่

1. กิจกรรมในพื้นที่สีแดงและสีส้มให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงใหม่
2. กิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมได้ไม่เกิน 100 คน ในพื้นที่สีเหลืองและสีขาวให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคในพื้นที่นั้น ๆ
3. กิจกรรมที่สามารถอนุญาตได้ต้องเป็นกิจกรรมต่อไปนี้เป็นกิจกรรมทางศาสนา การจัดพิธีการตามประเพณีนิยม เช่น งานมงคล งานอวมงคล หรือเป็นกิจกรรมทางวัฒนธรรมหรือประเพณีท้องถิ่น

---

<sup>220</sup> คำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงใหม่ ที่ 39/2564 เรื่อง การห้ามดำเนินการหรือจัดกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 <[https://www.chiangmai.go.th/covid19/assets/pdf/command/39\\_2564.pdf](https://www.chiangmai.go.th/covid19/assets/pdf/command/39_2564.pdf)> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

4. ผู้จัดกิจกรรมต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคที่ราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด เช่น มีการคัดกรองไข้ มีการทำความสะอาดพื้นที่ สวมหน้ากากอนามัยตลอดเวลา เว้นระยะห่างทางสังคม มีจุดทำความสะอาดมือ มีการควบคุมจำนวนผู้ใช้บริการไม่ให้แออัดโดยคิดเกณฑ์ตามขนาดของพื้นที่ 1 คนต่อ 4 ตารางเมตร

5. ผู้จัดกิจกรรมต้องลงนามในบันทึกข้อตกลงว่าจะจัดให้มีมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการกำหนด และมีการควบคุมทางเข้าออกให้มีการลงทะเบียนแอปพลิเคชัน “ไทยชนะ” หากไม่มีสมาร์ตโฟน ให้เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ในกระดาษ

เมื่อเทียบกับประกาศของกรุงเทพมหานครแล้วจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในคำสั่งของจังหวัดเชียงใหม่มีรายละเอียดกำกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ละเอียดกว่ามาก เช่นมีการกำหนดผู้มีอำนาจในการอนุญาต มีการบังคับให้ต้องมีมาตรการป้องกันโรค มีการกำหนดสัดส่วนผู้ร่วมกิจกรรมต่อพื้นที่ หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วจะเข้าใจได้ว่า คำสั่งฉบับนี้มีรายละเอียดที่ควบคุมการใช้ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่อย่างรัดกุม กระนั้นหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของจังหวัดเชียงใหม่มีลักษณะที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติรุนแรงมากกว่าประกาศของกรุงเทพมหานครอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก การออกคำสั่งฯ เกินขอบของกฎหมายที่ให้อำนาจ กล่าวคือ ข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 20 กำหนดเพียงแค่ว่า “...ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่าห้าสิบคนวันแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกิจกรรมที่ในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานกักกันโรคโดยให้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันโรคที่ทางราชการกำหนด...” แต่หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตแนบท้ายคำสั่งที่ 39/2564 กลับ กำหนดเกณฑ์ด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่สามารถอนุญาตไว้ด้วย เช่น ต้องเป็นกิจกรรมทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม เท่านั้น เมื่อกำหนดไว้เช่นนี้ก็เท่ากับว่า หากผู้ประสงค์จัดการชุมนุมมีวัตถุประสงค์ในการชุมนุมอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถอนุญาตได้ ยกตัวอย่างเช่น หากมีกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่มีเนื้อหาหรือข้อเรียกร้องทางการเมือง เจ้าหน้าที่ก็อาจพิจารณาว่าเป็นการชุมนุมทางการเมืองและปฏิเสธคำขออนุญาตด้วยเหตุผลนี้ได้

ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมที่มีเนื้อหาประท้วงต่อต้านรัฐบาล) ต้องลงทะเบียนผ่าน “ไทยชนะ” หรือให้เจ้าหน้าที่บันทึกชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อาจนำไปสู่การใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อทำบัญชีดำ ไล่ติดตาม คุกคาม เผอเรวัง ดำเนินคดี หรือปิดกั้นเสรีภาพในการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงภายหลังการชุมนุมได้

น่าสังเกตว่า คำสั่งฯ ทั้ง กทม. และเชียงใหม่ ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งมีการระบุไว้อย่างแจ่มชัดอีกด้วยว่า “การดำเนินการตามคำสั่งนี้ เป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ดังนั้น กรอบเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำจึงไม่นำมาใช้ในกรณีนี้

### จังหวัดแพร่

ในกรณีจังหวัดแพร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ ได้มีคำสั่งจังหวัดแพร่ ที่ 1130/2564 ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 เรื่อง มาตรการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019<sup>221</sup> ในพื้นที่จังหวัดแพร่ (ฉบับที่ 36) ห้ามการใช้อาคารหรือสถานที่ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกประเภทเพื่อการทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมากทำให้เสี่ยงต่อการแพร่โรค เว้นแต่เป็นการใช้เป็นที่เอกเทศตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อหรือการใช้เป็นสถานที่เพื่อให้ความช่วยเหลืออุปการะ หรือการใช้เป็นสถานที่ตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ของข้อกำหนด (ฉบับที่ 16) ลงวันที่ 3 ในกรณีที่เป็นกิจกรรมการรวมกลุ่มในสถานที่อื่นนอกจากสถานศึกษา คำสั่งนี้ห้ามการจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 50 คน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือจัดกิจกรรมในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานที่กักกันโรค

ข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามคำสั่งฉบับนี้คือ (1) มีการกำหนดหน่วยงานที่สามารถพิจารณาอนุญาตให้จัดกิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมมากกว่า 50 คน โดยมีได้ให้รายละเอียดว่าหน่วยงานเหล่านี้ต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตบนเงื่อนไขอะไร (2) คำสั่งนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดกิจกรรมกำกับดูแลให้ผู้เข้าร่วมงานปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรค (D-M-H-T-T) อย่างเคร่งครัด และให้งดบริโภคสุราหรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ภายในงาน และ (3) ในข้อห้ามกิจกรรมรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 50 คน ไม่ได้มี

---

<sup>221</sup> คำสั่งจังหวัดแพร่ ที่ 1130/2564 เรื่อง มาตรการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในพื้นที่จังหวัดแพร่ (ฉบับที่ 36) ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 <<http://phrae.go.th/covid/img/new/PP240165P87.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2565.

เงื่อนไขเกี่ยวกับความ “แออัด” ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดสัดส่วนระหว่างจำนวนคนต่อพื้นที่ ดังนั้นจึงเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง

## ชลบุรี

ในกรณีจังหวัดชลบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดชลบุรี ที่ 18/2564 เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันวิกฤตการณ์จากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) ในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรี ลงวันที่ 16 เมษายน 2564 วางข้อห้ามการดำเนินการหรือการจัดกิจกรรมหรือที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค<sup>222</sup> มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

ห้ามใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกประเภททำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมากทำให้เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรค ห้ามการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนร่วมกันมากกว่าห้าสิบคน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือกิจกรรมในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นสถานที่กักกันโรค นอกจากนี้ จังหวัดชลบุรียังมีข้อจำกัดการใช้พื้นที่บริเวณชายทะเล ชายหาด อ่างเก็บน้ำเพื่อเป็นสถานที่ในการรวมกลุ่ม สังสรรค์ หรือรับประทานอาหาร เครื่องดื่มทุกชนิดเว้นแต่เป็นการออกกำลังกาย กระนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการระบุถึงเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตที่เจ้าหน้าที่จะใช้ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมมากกว่าห้าสิบคนแต่อย่างไร

## สุราษฎร์ธานี

ในกรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 2295/2564 เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) (ฉบับที่ 38)<sup>223</sup> ลง

---

<sup>222</sup> คำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดชลบุรี ที่ 18/2564 เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันวิกฤตการณ์จากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) ในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรี ลงวันที่ 16 เมษายน 2564 <[http://www.chonburi.go.th/website/app\\_form/view146](http://www.chonburi.go.th/website/app_form/view146)>.

<sup>223</sup> คำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 2295/2564 เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) (ฉบับที่ 38) ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 <[https://www.suratthani.go.th/covid19/document/order/p\\_no\\_38.pdf](https://www.suratthani.go.th/covid19/document/order/p_no_38.pdf)> สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2565.

วันที่ 17 เมษายน 2564 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 7/2564 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดกิจกรรมการรวมกลุ่ม มีรายละเอียดโดยย่อ ดังนี้

1. ห้ามดำเนินการหรือจัดกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการแพร่ของโรคในสถานศึกษา มีข้อกำหนดคล้ายเชิงใหม่แต่มีนิยามของสถานศึกษาที่กว้างกว่ามาก สถานศึกษาในจังหวัดสุราษฎร์ธานี หมายความว่ารวมถึง สถาบันกวดวิชา สถาบันสอนเต้น สถาบันสอนดนตรี โดยไม่มีข้อยกเว้นกรณีมีจำนวนนักเรียนน้อย หรือเป็นโรงเรียนตำรวจหรือทหาร

2. ห้ามดำเนินการหรือจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มของบุคคลจำนวนมากกว่า 50 คน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามจัดกิจกรรมในลักษณะที่เป็นงานสังสรรค์ งานเลี้ยง หรืองานรื่นเริง เว้นแต่เป็นการจัดตามประเพณีนิยมมีจำนวนผู้เข้าร่วมไม่เกิน 50 คน และต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

3. ห้ามการจัดประชุม อบรม สัมมนา และกิจกรรมอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน

4. ห้ามจัดการแสดงคอนเสิร์ตและกิจกรรมอื่น ๆ ในลักษณะทำนองเดียวกัน

สำหรับเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตคำขอจัดกิจกรรมรวมกลุ่ม คำสั่งฯ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 2295/2564 กำหนดแบบคำขออนุญาตและเกณฑ์การพิจารณาเฉพาะ กรณีกิจกรรมตามประเพณีนิยม เช่น งานอุปสมบท งานมงคลสมรส งานศพ เท่านั้น โดยมีเกณฑ์การพิจารณา คือ 1. การจำกัดจำนวนผู้ร่วมงานไม่เกิน 50 คน 2. การเว้นระยะห่าง การคัดกรอง จุดล้างมือ และการลงทะเบียนไทยชนะ 3. การควบคุมความแออัดในพิธีอย่างน้อย 1 คนต่อ 2 ตารางเมตร 4. ทำความสะอาดผิวสัมผัสสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ 5. การควบคุมไม่ให้มีกิจกรรมที่มีความแออัดหรือมีความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาด

เป็นที่น่าแปลกใจว่า คำสั่งฯ ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีฉบับนี้ละเว้นไม่กำหนดเกณฑ์การพิจารณาการจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนมากกว่า 50 คน ในสถานที่อื่น ๆ นอกเหนือจากสถานศึกษา ดังนั้นแม้ว่าจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตการชุมนุมตามประเพณี แต่การชุมนุมประเภทอื่น ๆ ที่มีจำนวนเกิน 50 คน กลับไม่มีเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดไว้ ทั้งนี้หากพิจารณาประกอบกับข้อห้ามจัดการประชุม การแสดงคอนเสิร์ตและกิจกรรมอื่น ๆ ในลักษณะทำนองเดียวกัน เป็นไปได้มากกว่า การชุมนุมประท้วงที่มีการใช้เครื่องขยายเสียงจะไม่ได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่สามารถตีความให้ตรงกับข้อห้ามตามคำสั่งฯ ฉบับนี้ได้



เกณฑ์การพิจารณาอนุญาตใน 5 จังหวัดที่ได้แสดงข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติแต่ละจังหวัดก็ไปกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตภายในเขตพื้นที่ของตนเอง ซึ่งอาจมีลักษณะที่ไม่ได้จำกัดอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 20 ก็ได้ การที่ให้แต่ละจังหวัดสามารถสร้างเกณฑ์ในการพิจารณาของตนเองได้ ก่อให้เกิดปัญหาสำหรับผู้ที่ต้องการจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มเพราะเป็นการยากที่ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมที่มาจากนอกพื้นที่จะทราบและเข้าใจถึงข้อกำหนดปลีกย่อยในแต่ละจังหวัดแต่ละอำเภอ และเมื่อมีการฝ่าฝืนจำนวนมากหรือมีการฝ่าฝืนจนเป็นเรื่องปรกติ เจ้าหน้าที่ก็จะสามารถเลือกได้ว่าจะเลือกดำเนินคดีต่อกลุ่มใดหรือต่อผู้ใดเป็นพิเศษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีเกณฑ์การพิจารณาที่หลากหลายจะทำให้เกิดหลายมาตรฐานซึ่งไม่เป็นผลดีต่อทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎนั้น

**ตารางเปรียบเทียบมาตรการที่ออกตามความข้อกำหนดฉบับที่ 20  
มีผลบังคับระหว่าง 18 เม.ย.- 1 พ.ค. 64**

	นิยามของการชุมนุม / ข้อยกเว้น	การห้ามโดยพิจารณาจากเนื้อหา	ข้อจำกัด Time place manner	การกำหนดสัดส่วนคนต่อพื้นที่	เกณฑ์การพิจารณาอนุญาต	พื้นที่ควบคุม
กทม	กำหนดโดยจำนวน		ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	พื้นที่ควบคุมสูงสุด
เชียงใหม่	กำหนดโดยจำนวน	ต้องเป็นกิจกรรมทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม เท่านั้น	ยกเว้นโรงเรียน หรือสถานศึกษา ที่มีขนาดเล็ก จำนวนนักเรียน รวมทั้งโรงเรียน ไม่เกิน 120 คน หรือเป็นโรงเรียน ตำรวจตระเวนชายแดน	1 คนต่อ 4 ตารางเมตร	จะอนุญาตได้ ต้องเป็นกิจกรรมต่อไปนี้เป็นกิจกรรมทางศาสนา การจัดพิธีการตามประเพณีนิยม เช่น งานมงคล งานอวมงคล	พื้นที่ควบคุมสูงสุด

					หรือเป็น กิจกรรมทาง วัฒนธรรม หรือประเพณี ท้องถิ่น	
แพร่			ให้ผู้เข้าร่วมงาน ปฏิบัติตาม มาตราป้องกัน โรค (D-M-H-T- T) อย่าง เคร่งครัด และให้ งดบริโภคสุรา หรือเครื่องดื่มที่มี แอลกอฮอล์ ภายในงาน	ไม่มีกำหนด	ไม่มี	พื้นที่ควบคุม
ชลบุรี		การรวมกลุ่ม สังสรรค์	ชายหาด อ่าง เก็บน้ำ ห้ามรับประทาน อาหาร	ไม่มีกำหนด	ไม่มี	พื้นที่ควบคุม สูงสุด
สุราษฎร์ธานี	อบรม สัมมนา คอนเสิร์ต	ห้ามจัด กิจกรรมใน ลักษณะที่ เป็นงาน สังสรรค์ งานเลี้ยง หรืองานรื่น เริง เว้นแต่ เป็น		1 คน ต่อ 2 ตารางเมตร	ไม่มี	พื้นที่ควบคุม

		ประเพณีไม่ เกิน 50 คน และได้รับ อนุญาต				
--	--	---	--	--	--	--

## 2.2.2 การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหาการชุมนุม

ข้อแตกต่างที่ชัดเจนประการหนึ่งระหว่างการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่าน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กับการจำกัดเสรีภาพผ่าน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คือ ข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ๗ มีการวางฐานทางกฎหมายให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการจะมาแสดงออกได้ ยกตัวอย่างเช่น ในข้อกำหนดฉบับที่ 1 วันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 5 กำหนดว่า “ห้ามมิให้มีการชุมนุม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง ประกาศกำหนด” จะสังเกตได้ว่าเงื่อนไข “กระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย” เป็นข้อจำกัดทางเนื้อหาที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องมาพิจารณาเนื้อหาของกรกระทำ ต่อมาในวันที่ 3 เมษายน 2563 หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง ได้ออกประกาศ เรื่อง ห้ามการชุมนุม การทำกิจกรรม การมั่วสุม<sup>224</sup> ขยายความที่ปรากฏในข้อกำหนดฉบับที่ 1 โดยกำหนด “...ห้ามการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมในลักษณะที่เสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรค หรือการกระทำอันเป็นการฉวยโอกาสซ้ำเติมความเดือดร้อนของประชาชนหรือการก่อกวนก่อกองเพื่อแพร่เชื้อโรค ณ ที่ใด ๆ ทั่วราชอาณาจักร...” ข้อความ “การกระทำอันเป็นการฉวยโอกาสซ้ำเติมความเดือดร้อนของประชาชนหรือการก่อกวนก่อกองเพื่อแพร่เชื้อโรค” สามารถตีความได้กว้างและเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการแสดงออก

นอกจากนั้น ข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 หลายฉบับ ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้จัดการชุมนุมสามารถขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะในกรณีที่เป็นกิจกรรมรวมกลุ่มทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม เท่ากับว่าเป็นการพิจารณาห้ามการชุมนุมจากเนื้อหาของผู้ชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 20 ข้อ 6 กำหนดว่า “ให้

<sup>224</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 78 ง 3 เมษายน 2563 หน้า 37.

ประชาชนงดการจัดกิจกรรมทางสังคมในลักษณะที่เป็นการสังสรรค์ งานเลี้ยงหรืองานรื่นเริงในช่วงเวลานี้ เว้นแต่เป็นการจัดพิธีการตามประเพณีนิยมและมีมาตรการในการป้องกันโรคที่เพียงพอเพื่อลดโอกาสเสี่ยงจากการติดเชื้อ” จึงเป็นเรื่องน่าแปลกที่มาตรการในการป้องกันโรคมียกเว้นให้มีการจัดกิจกรรมการรวมกลุ่มตามประเพณีนิยมได้หากมีมาตรการในการป้องกันโรคที่เพียงพอ แต่กลับห้ามการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีเนื้อหาทางการเมือง ซึ่งตามปกติการชุมนุมสาธารณะจะเป็นช่องทางที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจะใช้เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นหากพิจารณาตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนแล้วการชุมนุมสาธารณะที่มีมาตรการในการป้องกันโรคที่เพียงพอก็ควรจะต้องจัดได้เช่นเดียวกัน<sup>225</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ข้อกำหนดทุกฉบับมีข้อยกเว้นให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มของบุคคลได้ ในขณะที่ถ้าเป็นบุคคลที่เห็นต่างจากรัฐออกมาจัดกิจกรรมในลักษณะเดียวกันก็ถูกห้ามไม่ให้จัดหรือถูกดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนข้อกำหนด ยกตัวอย่างเช่น กรณีการขอคืนพื้นที่ “หมู่บ้านทะเลชุ่ฟ้า” ของกลุ่มภาคีเซฟบางกลอย กลุ่มดินทะเลชุ่ฟ้า บริเวณข้างท่าเนียบรัฐบาล ที่มาปักหลักเรียกร้องให้ปล่อยแกนนำราษฎรและแนวร่วมที่ถูกชุมนุม ร่างรัฐธรรมนูญใหม่และกดดันให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง การเข้าสลายการชุมนุมเกิดขึ้นในวันที่ 28 มีนาคม 2564 โดยตำรวจตั้งข้อหาชุมนุมมั่วสุมกันผิดกฎหมายตามประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงฉบับที่ 5 วันที่ 5 มีนาคม 2564 ประกอบกับ พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เจ้าหน้าที่จับกุมผู้ชุมนุม 99 คน เพราะเห็นว่าการชุมนุมมีลักษณะมั่วสุมกันในลักษณะมีความเสี่ยงต่อการ

---

<sup>225</sup> เช่น กรณี การชุมนุม #ลำปางรวมการเฉพาะกิจ วันที่ 26 กรกฎาคม 2563 อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า “...พิจารณาแล้ว จากพยานหลักฐานรูปถ่ายสถานที่เกิดเหตุบริเวณช่วงนคร ห้าแยกหอนาฬิกา ซึ่งเป็นสวนสาธารณะ มีลักษณะเป็นลานกว้าง โล่งแจ้ง ไม่มีลักษณะเป็นสถานที่แออัด อันจะมีลักษณะที่เสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรคไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งเป็นโรคติดต่อที่กำลังระบาดอยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลาเกิดเหตุแต่อย่างใด

...อีกทั้งมีภาพถ่ายของผู้ที่มาร่วมชุมนุมส่วนใหญ่มีการป้องกันโรคติดต่อ ด้วยการสวมใส่หน้ากากอนามัย ยืนและนั่งกระจายกันตามจุดต่าง ๆ ไม่มีลักษณะแออัด ที่เบียดเสียดใกล้ชิดกันแต่ประการใด และในการชุมนุมมีการประสานกับเจ้าหน้าที่จัดกิจกรรมในระยะเวลาที่ไม่นาน เนื้อหาปราศรัยส่วนใหญ่โจมตีการบริหารงานของรัฐบาล มีการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพ ที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่ชี้ชัดว่ามีการยุยงปลุกปั่น หรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแต่อย่างใด”

รายละเอียดโปรดดู TLHR, ‘เปิดคำสั่งไม่ฟ้องคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ลำปาง ชี้ชุมนุมพื้นที่โล่งแจ้ง ผู้ชุมนุมสวมหน้ากาก ไม่พบการติดเชื้อไวรัส’ (TLHR, 25 เมษายน 2564) <<https://tlhr2014.com/archives/28755>> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2565.

ควบคุมโรค<sup>226</sup> ซึ่งในวันนั้น กระทรวงวัฒนธรรมจัดกิจกรรมการรวมตัวในบริเวณใกล้เคียง คือกิจกรรม “รัตนโกเชิร์ฟ” ในชุดไทยเล่นเชิร์ฟสเก็ตรอบเกาะรัตนโกสินทร์ มีแกนนำเป็นดาราศิลปิน นักการเมือง มีผู้เข้าร่วมประมาณ 300 คน แม้จะมีจุดคัดกรองและมาตรการป้องกันโรคตามที่ราชการกำหนดแต่ผู้เข้าร่วมไม่เคร่งครัดกับการสวมหน้ากากอนามัยซึ่งปรากฏชัดเจนว่าเป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดการระบาดของโรคได้เหมือนกับกรณีการชุมนุมหมู่บ้านทะเลฟ้า ทั้งนี้ นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่เข้าร่วมกิจกรรมได้โพสต์สื่อสังคมออนไลน์ชี้แจงว่าตนประสงค์จะจัดกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจหรือสังคมภายใต้กฎระเบียบที่รัฐได้กำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตนจึงขอให้ เป็นพื้นที่ปลอดเรื่องของการเมือง<sup>227</sup> การที่นักการเมืองในฝ่ายรัฐบาลออกมาชี้แจงเช่นนี้จึงเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงทัศนคติของสังคมที่ใช้เนื้อหาทางการเมืองเป็นข้อพิจารณาว่าเป็นการชุมนุมหรือการรวมกลุ่มที่ทำได้หรือไม่

ข้อกำหนดฉบับที่ 37 เป็นอีกฉบับหนึ่งที่มีการใช้เนื้อหาการชุมนุมมาพิจารณาว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ ข้อกำหนดฉบับที่ 37 ประกาศใช้ในขณะที่มีการผ่อนปรนพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยว มีการระบุเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการที่ผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ และรวบรวมบรรดามาตรการควบคุมแบบบูรณาการต่าง ๆ ที่ได้ประกาศไว้แล้วในข้อกำหนดฉบับก่อนหน้าโดยจำแนกออกเป็นพื้นที่สถานการณ์ที่แตกต่างลดหลั่นกันตามความรุนแรงของการแพร่ระบาดของโรค ข้อ 2 ของข้อกำหนดฉบับนี้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 ลักษณะ โดยพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดที่มีการระบาดหนักที่สุดจะมีข้อห้ามการจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 50 คน พื้นที่ควบคุมสูงสุด ห้ามรวมตัวกันมากกว่า 200 คน พื้นที่ควบคุม ห้ามรวมกันมากกว่า 500 คน พื้นที่เฝ้าระวังสูง ห้ามรวมกันมากกว่า 1,000 คน ส่วนพื้นที่เฝ้าระวังและพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยว ให้สามารถจัดกิจกรรมรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนมากได้ตามความเหมาะสม โดยให้ปฏิบัติตามมาตรการด้านสาธารณสุขที่ทางราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้น ใน ข้อ 3 ยังมีการกำหนดกิจกรรมการรวมกลุ่มของบุคคลที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่แต่ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรค กิจกรรมที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการขนส่งหรือขนย้ายประชาชน กิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุข กิจกรรมเกี่ยวกับการให้บริการ การให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก หรือความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชน การรวมกลุ่มของบุคคลตามปกติในที่พักอาศัย สถานที่ทำงาน การประชุม หรือ

---

<sup>226</sup> ไทยรัฐ, “หมู่บ้านทะเลฟ้า” และ “ใส่ชุดไทยไกลสเกต” โลกคู่ขนานของการใช้กฎหมาย (ไทยรัฐ, 29 มีนาคม 2564) <<https://www.thairath.co.th/news/politic/2059487>> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2565.

<sup>227</sup> เรื่องเดียวกัน.

การออกกำลังภายในสถานที่ตามที่ทางราชการกำหนด กิจกรรมที่ดำเนินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ กิจกรรมที่จัดโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของหัวหน้าหน่วยงาน หรือกิจกรรมตามที่ ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง (ศปม.) กำหนด

อย่างไรก็ดี ใน ข้อ 2 วรรคสอง ระบุว่า “ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัด หรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงประกาศกำหนด...” ข้อกำหนดเช่นนี้มีผลทำให้เจ้าหน้าที่สามารถห้ามการชุมนุมหรือดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหาของการชุมนุมว่าเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ ซึ่งข้อความในวรรคสองนี้ตรงกับข้อห้ามการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปที่ปรากฏในข้อกำหนด ฉบับที่ 1 ที่ประกาศเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 เช่นนี้จึงแสดงให้เห็นเจตนาของรัฐบาลที่จะใช้ ข้อกำหนดฉบับที่ 37 ผ่อนคลายกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินต่อไปได้พร้อม ๆ กับมีข้อห้ามการชุมนุมเป็นฐานทางกฎหมายอย่างกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการควบคุมการชุมนุมของผู้เห็นต่างและใช้ปิดกั้นการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน<sup>228</sup>

ข้อกล่าวอ้างนี้ยังมีน้ำหนักมากขึ้นเมื่อพิจารณาประกอบกับ ข้อกำหนดฉบับที่ 40 ซึ่งปรับมาตรการควบคุมแบบบูรณาการที่วาระอาญาจักรเป็นกรณีเฉพาะช่วงเทศกาลปีใหม่ โดยหลักการคือให้นำมาตรการควบคุมโรคตามที่ได้ประกาศไว้ในข้อกำหนดฉบับที่ 37 มาใช้เท่าที่ไม่ขัดต่อข้อกำหนดฉบับที่ 40 โดยข้อกำหนดฉบับที่ 40 เปิดโอกาสให้สามารถจัดกิจกรรมเทศกาลปีใหม่ที่มีการรวมกลุ่มของบุคคลจำนวนมากได้ ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมไม่เกินหนึ่งพันคน ให้ผู้จัดงานประสานกับทางราชการเพื่อจัดให้มีการคัดกรองผู้เข้าร่วมที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว ในกรณีที่เกินหนึ่งพันคน ให้ประสานกับทางราชการเพื่อจัดให้มีการคัดกรองผู้เข้าร่วมว่าได้ฉีดวัคซีนครบแล้วและมีหลักฐานการตรวจ ATK ยืนยันว่าไม่มีเชื้อโควิด

ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าแปลกที่รัฐบาลยอมให้จัดกิจกรรมฉลองปีใหม่ที่มีผู้ร่วมงานนับพันคนได้ แต่กลับมีข้อห้ามการชุมนุมสาธารณะซึ่งพิจารณาจากเนื้อหาของการชุมนุมบังคับใช้ไปพร้อม ๆ กัน หากรัฐสามารถอนุญาตให้มีการรวมกลุ่มของบุคคลเป็นจำนวนมากโดยมีจุดประสงค์ด้านการค้าหรือการสนทนาก็ได้ โดยมีเงื่อนไขในการ

---

<sup>228</sup> Ilaw, ‘ไโล’ เรียง ข้อกำหนด “ห้ามชุมนุม” ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ’ (ilaw, 13 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6101>> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2565.

ควบคุมโรคประกอบ เมื่อพิจารณาตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน รัฐก็ควรอนุญาตให้มีการชุมนุมสาธารณะที่มีจำนวนผู้ชุมนุมมากได้หากกิจกรรมเหล่านั้นมีมาตรการในการควบคุมโรคเหมือนกัน ด้วยเหตุผลดังนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้เนื้อหาของกิจกรรมมาเป็นข้อพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้เป็นเกณฑ์ในการปิดกั้นการแสดงออกของผู้เห็นต่างทางการเมือง

### 2.2.3 การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และวิธีการ

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเวลาที่ปรากฏตามข้อกำหนดตามมาตรา 9 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) กำหนดระยะเวลาผ่านการใช้ระบบอนุญาต และ (2) ข้อจำกัดด้านระยะเวลาที่เกิดจากการใช้มาตรการห้ามออกนอกเคสสถาน (เคอร์ฟิว)

ในรูปแบบแรก เนื่องจากข้อกำหนดตามมาตรา 9 ใช้ระบบการขออนุญาต ดังนั้นจึงเป็นการวางข้อกำหนดด้านระยะเวลาไว้โดยสภาพ เนื่องจากในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต เจ้าหน้าที่จะต้องทราบระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดการชุมนุม หากระยะเวลาที่ขออนุญาตยาวเกินไปเจ้าหน้าที่ก็อาจบังคับให้ผู้จัดการชุมนุมต้องยอมปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่กำหนดหรือยอมรับคำสั่งไม่อนุญาต ส่วนการจำกัดระยะเวลาในรูปแบบที่สองปรากฏระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการบังคับใช้มาตรการห้ามออกนอกเคสสถาน ยกตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 9 วันที่ 29 พฤษภาคม 2563 ข้อ 1 ห้ามบุคคลใดที่พระราชอาณาจักรออกนอกเคสสถานระหว่างเวลา 23.00 นาฬิกา ถึงเวลา 03.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น การกำหนดเช่นนี้ย่อมหมายความว่า การชุมนุมในระบอบดังกล่าวหรือในระยะเวลาใกล้เคียงจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายเลย นอกจากนั้น การประกาศเคอร์ฟิวจะเป็นอุปสรรคต่อผู้ชุมนุมที่เดินทางมาจากต่างจังหวัดหรือมีภูมิลำเนาอยู่ไกลจากสถานที่ชุมนุม<sup>229</sup> หากผู้ชุมนุมฝ่าฝืนชุมนุมในช่วงระยะเวลาเคอร์ฟิวจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมมากขึ้นและเลือกใช้มาตรการสลายการชุมนุมที่เด็ดขาดและรุนแรงมากขึ้นกว่ากรณีปกติ<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> กนกรัตน์ เลิศชูสกุล และ ธนาพงศ์ เก่งไพบูลย์, 'รายงานเบื้องต้นโครงการวิจัย "การก่อตัว พัฒนาการ และพลวัตการชุมนุมบริเวณแยกดินแดงช่วงเดือนสิงหาคม-ตุลาคม 2564" ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย' 26 ตุลาคม 2564) <<https://ilaw.or.th/sites/default/files/Preliminary-report-Kanokrat-25102021.pdf>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2565, หน้า 39.

<sup>230</sup> เดลินิวส์, 'ใกล้เคอร์ฟิว 'ตร.-รตจิโน' เข้ากระชับพื้นที่ดินแดง โดนยิงพลุไฟใส่เป็นระยะ' (เดลินิวส์, 11 สิงหาคม 2564) <<https://www.dailynews.co.th/news/150464/>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2565.

อนึ่ง การใช้มาตรการเคอร์ฟิวบางพื้นที่เพื่อควบคุมโควิดและหวังผลในการควบคุมช่วงเวลาการชุมนุมประท้วงจะพบว่าไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ในการควบคุมโรคและขัดต่อหลักสากลอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลังจากที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) มีมติที่ 44/20 เรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุมโดยสงบ<sup>231</sup> ยืนยันว่า มาตรการฉุกเฉินที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อรับมือกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) จะต้องจำเป็น ได้สัดส่วนกับความเสี่ยงที่ประเมินได้และต้องนำมาใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติ มีเป้าหมายและระยะเวลาการใช้งานที่เฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐตามหลักสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ใช้บังคับอยู่ มติที่ 44/20 นี้เน้นย้ำว่า การพิจารณาความเสี่ยงเรื่องสุขภาพจากโรคโควิด ไม่ควรจะถูกใช้เพื่อจำกัดสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการชุมนุม การแสดงออก และการรวมกลุ่ม ในลักษณะที่ไม่จำเป็น หรือไม่ได้สัดส่วน และการจำกัดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับรองโดยหลักสากล จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่เคร่งครัดที่เขียนไว้แล้วในหลักการเหล่านั้น เช่นนี้แล้ว รัฐไม่ควรจะอ้างเหตุในการป้องกันโรคโควิดเพื่อที่จะห้ามชุมนุมในทุกกรณีเป็นการทั่วไป โดยไม่พิจารณาถึงมาตรการการควบคุมโรคและความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรคเมื่อเทียบกับกิจกรรมอื่น ๆ ที่รัฐยอมให้ทำได้

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านสถานที่ ปรากฏตามข้อกำหนดฉบับต่าง ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะได้แก่ (1) การจำกัดตามเขตพื้นที่สถานการณ์ และ (2) การกำหนดลักษณะของพื้นที่ที่ห้ามทำกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่ม ในลักษณะแรก เขตพื้นที่สถานการณ์จะมีการแบ่งตามความรุนแรงของการระบาดโรคโควิด หากมีความรุนแรงมากการจัดกิจกรรมรวมกลุ่มก็จะจำกัดผู้เข้าร่วมไว้จำนวนน้อยหรือทำไม่ได้เลย หรือถ้าเป็นพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมก็จะสามารถทำได้ง่ายขึ้น ในลักษณะที่สอง คือเป็นการกำหนดชนิดของพื้นที่ไว้ว่าห้ามทำกิจกรรมรวมกลุ่ม เช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 24 กำหนดห้ามโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาทุกประเภทจัดการเรียนการสอน การสอบ การฝึกอบรม หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก สนามกีฬาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โล่งแจ้งให้เปิดบริการได้ไม่เกินเวลา 21.00 นาฬิกา ข้อกำหนดฉบับที่ 37 กำหนดให้ สวนสาธารณะ ลานกีฬาและสนามกีฬาเปิดให้บริการได้ไม่เกินเวลา 22.00 นาฬิกา โดยคณะกรรมการ

---

<sup>231</sup> Human Rights Council, *Resolution 44/20 The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests UN Doc A/HRC/44/L.11*, Adopted 17 July 2020) ; คำแปลไม่เป็นทางการโปรดดู ilaw, ‘มติยูเอ็น : โรคระบาดโควิด19 ไม่ควรใช้จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นเสรีภาพการชุมนุม’ (ilaw, 10 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6098>>.



โรคติดต่อกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์การใช้สถานที่เป็นการเฉพาะ ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 45) ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2564 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดฉบับที่ 37 กระนั้นไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการใช้สวนสาธารณะ ลานกีฬา สนามกีฬาเพื่อการชุมนุมสาธารณะ มีปรากฏแต่เพียงเกณฑ์สำหรับการใช้สถานที่เพื่อการจัดแข่งขันกีฬา นอกจากนั้น ประกาศฉบับนี้ยังมีข้อกำหนดการจัดกิจกรรมรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่าหนึ่งพันคนเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร หรือเป็นไปตามข้อยกเว้นตามข้อกำหนดฉบับที่ 37 น่าสังเกตว่าประกาศฉบับนี้ไม่ได้ระบุว่าสำนักอนามัยจะอนุญาตให้สามารถจัดกิจกรรมรวมกลุ่มที่มีกิจกรรมอื่นนอกจากการเล่นกีฬาในสวนสาธารณะ ลานกีฬา และสนามกีฬา บนเงื่อนไขอะไรหรือใช้หลักเกณฑ์อะไรในการพิจารณาอนุญาต เมื่อไม่มีระบุไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ก็อาจปฏิเสธได้ว่าพื้นที่เหล่านี้ให้ใช้เพื่อการออกกำลังกายเท่านั้น นอกจากนั้น ยังมีข้อสังเกตว่าประกาศของคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดมีข้อกำหนดการใช้สถานที่เพื่อควบคุมโรคโดยมิได้แยกว่าเป็นพื้นที่เอกชนหรือพื้นที่สาธารณะ หรือพิจารณาลักษณะของพื้นที่ที่ทำการห้ามว่าเป็นพื้นที่เปิดโล่งหรือเป็นพื้นที่ภายในระบบปรับอากาศ ดังนั้นมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนี้จึงบังคับใช้กับการชุมนุมเป็นการทั่วไปทั้งที่เป็นการชุมนุมบนพื้นที่เอกชนและการชุมนุมสาธารณะ

ในลักษณะที่สอง คือ การกำหนดลักษณะของพื้นที่ห้ามทำกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่ม อาทิ การห้ามใช้อาคารหรือสถานที่ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกประเภทเพื่อการทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมากทำให้เสี่ยงต่อการแพร่โรค<sup>232</sup> การปิดสนามกีฬา สถานที่เพื่อการออกกำลังกายในร่ม และการจำกัดเวลาการให้บริการสนามกีฬาหรือสถานที่ออกกำลังกายกลางแจ้งให้ไม่เกิน 21.00 น.<sup>233</sup> การปิดศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า คอมมูนิตีมีอลล์ ตลาดสด สถานที่แสดงคอนเสิร์ต สถานที่เล่นดนตรี ฯลฯ นอกจากลักษณะของพื้นที่ห้ามทำกิจกรรมที่ห้ามทำกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มที่ปรากฏตามข้อกำหนดฉบับต่าง ๆ แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสามารถกำหนดข้อกำหนดการใช้สถานที่ในเขตพื้นที่ของตนเองเป็นการ

---

<sup>232</sup> เช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 20 ข้อ 1 (1) กำหนดว่า “ห้ามใช้อาคารเรียนหรือสถานที่ของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกประเภทเพื่อการจัดการเรียนการสอน การสอบ การฝึกอบรม หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมากทำให้เสี่ยงต่อการแพร่โรค...”

<sup>233</sup> ข้อกำหนดฉบับที่ 22 ข้อ 4(2).

เฉพาะได้อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 30 ข้อ 10 ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสั่งปิด หรือห้ามดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และสามารถสั่งให้งดการทำกิจกรรมอื่นใดในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นการเพิ่มเติมนอกเหนือจากมาตรการควบคุมแบบบูรณาการที่ส่วนกลางกำหนดได้ โดยให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ ศปก.ศบค. หรือ ศบค.มท. กำหนด<sup>234</sup>

การที่ข้อกำหนดฯ เปิดช่องให้ผู้ว่าราชการฯ สามารถกำหนดเกณฑ์เฉพาะจังหวัดของตนเองเพิ่มเติมเองได้ มีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่า ข้อกำหนดฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้เกินขอบอำนาจของข้อกำหนดฉบับนั้น ๆ หรือไม่ เพราะประกาศฯ หรือคำสั่งจังหวัดย่อมมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าข้อกำหนด การที่ข้อกำหนดเปิดช่องให้ไปกำหนดเกณฑ์ย่อยใด ๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏได้ก็เหมือนกับว่าเป็นการตีเช็คเปล่าให้เจ้าหน้าที่ไปใช้ดุลยพินิจออกกฎใด ๆ ก็ได้ แม้ข้อกำหนดฉบับที่ 30 จะระบุว่าเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ ศปก.ศบค. หรือ ศบค.มท. กำหนด แต่เมื่อเทียบกับแนวปฏิบัติที่ทั้งสองหน่วยงานกำหนด ก็ไม่พบว่ามีการวางเงื่อนไขหรือการกำกับการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งกำหนดเกณฑ์เฉพาะของจังหวัดตนเองไว้อย่างไร ยกตัวอย่างเช่น หนังสือสั่งการ ศบค.มท.<sup>235</sup> ถึงปลัดกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 แจกข้อกำหนดและข้อปฏิบัติตาม ข้อกำหนดฉบับที่ 30 โดยในข้อ 4.4 กำหนดให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อเพื่อมีคำสั่งปิดสถานที่หรือกิจการที่มีความเสี่ยงตามที่กำหนดในข้อ 7 ของข้อกำหนดฉบับที่ 28 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2564 ได้แก่ การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า คอมมูนิตี้มอลล์ หรือสถานประกอบการอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน โรงแรม ร้านอาหารซื้อ ตลาดสด โรงเรียน สถาบันการศึกษาหรือฟ็อกบอร์ม และสถานศึกษาต่าง ๆ โดยในข้อ 6.2 ของหนังสือฉบับนี้กำหนดแนวปฏิบัติกว้าง ๆ ว่า “การห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 30 เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดย

---

<sup>234</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 173 ง 1 สิงหาคม 2564 หน้า 6.

<sup>235</sup> หนังสือ สำนักงาน ศบค.มท. ด่วนที่สุด ที่ มท 0230/ว4403 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 <<https://www.moiCovid.com/wp-content/uploads/2021/08/มท0230-ว4403-ลว.1ส.ค.64-แจ้ง-ทุกจังหวัด-และ-.กทม.-เรื่อง-ข้อกำหนด-ฉบับที่-30.pdf>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2565.

พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกิจกรรมที่กำหนดให้เป็นสถานที่กักกันโรค...” แต่ไม่ปรากฏข้อความใดในหนังสือฉบับนี้ที่เป็นการวางกรอบการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อกำหนดฉบับที่ 30 ข้อ 10

นอกจากข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่กำหนดโดยจังหวัดก็สามารถเป็นฐานทางกฎหมายในการดำเนินคดีต่อผู้เห็นต่างเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น กรณี มารดาของ น.ส. ปันस्या สิทธิจิรวัฒนกุล แกนนำนักศึกษากลุ่ม “ราษฎร” ได้เข้าร่วมการชุมนุม ยืน หยุด ชั่ง ที่บริเวณหน้าศาลฎีกา ถนนราชดำเนิน แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ ในวันที่ 28 เมษายน 2564 เพื่อเรียกร้องสิทธิในการประกันตัวของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีการเมือง กิจกรรมดังกล่าวมีมาตรการรักษาระยะห่างและผู้เข้าร่วมก็สวมหน้ากากอนามัยและปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคที่ราชการกำหนด รูปแบบการชุมนุมจะเป็นการที่ผู้ชุมนุมยืนถือรูปนักโทษการเมืองกันห่าง ๆ เป็นระยะเวลา 1 ชั่วโมง 12 นาที ไม่มีการตะโกน ไม่มีการปราศรัย ไม่มีการเดินขบวน แม้ว่าจะเป็นการชุมนุมหน้าป้ายศาลฎีกา แต่ผู้ชุมนุมก็มีการล้อมเขตพื้นที่ทำกิจกรรมด้วยเชือกเพื่อแบ่งสัดส่วนการใช้พื้นที่และผู้ชุมนุมก็ยืนอยู่กับที่เฉย ๆ กระนั้น ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2564 พนักงานสอบสวน สน.ชนะสงครามออกหมายเรียกมารดาของรุ่งในข้อหา ร่วมกันจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรคโดยมีการรวมตัวกันเกิน 20 คน เป็นการรวมตัวกันโดยไม่ได้รับอนุญาตตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 25) และฝ่าฝืน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548<sup>236</sup> เช่นนี้แล้ว หากพิจารณาแต่ข้อกำหนดตามมาตรา 9 พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงมาตรการควบคุมโรคที่ปรากฏในประกาศหรือคำสั่งจังหวัด ผู้ชุมนุมก็จะไม่สามารถเห็นภาพโดยรวมได้เลยว่ามีเกณฑ์อะไรหรือเงื่อนไขที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่ และวิธีการที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบ้าง

ข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ปรากฏระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 มีที่มาหลัก ๆ อยู่สองแหล่ง คือ ฐานที่เกิดจาก พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และ ฐานที่เกิดจาก พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จากข้อเท็จจริงที่ได้แสดงในบทนี้สามารถสรุปได้ว่า ฐานทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยให้อำนาจและดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมาก ในขณะที่กำหนดเกณฑ์และระบบการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในระดับต่ำหรือมิได้

---

<sup>236</sup> BBC Thai, ‘ราษฎร: ตร.ออกหมายเรียกแม่ “รุ่ง ปันस्या” แม่ติดโควิด-19’ (BBC Thai, 19 พฤษภาคม 2564) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-57167165>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2565.

กำหนดไว้เลย เมื่อมีการใช้กฎหมายฉุกเฉินเพื่อเป็นฐานในการห้ามชุมนุมหรือสร้างเงื่อนไขในการชุมนุม จะสังเกตได้ว่าขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมจะมีอยู่เพียงใดขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้นเนื่องจากการเปลี่ยนจากระบบการแจ้งล่วงหน้าไปเป็นระบบการขออนุญาตชุมนุม เจ้าหน้าที่จึงวางเงื่อนไขการชุมนุมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนั้น ยังปรากฏการนำเอาเนื้อหาของการชุมนุมมาเป็นปัจจัยประกอบการตัดสินใจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมด้วย เมื่อทราบฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมแล้ว บทถัดไปจะได้พิจารณาถึงรูปแบบและลักษณะของการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมของนิสิตนักศึกษาที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2563-2564

## บทที่ 4 รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย

จากที่ได้พิจารณาในบทที่ 2 แล้วว่า ภายใต้ ICCPR ข้อที่ 21 การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมนั้นสามารถทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด มีจุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย การจำกัดเสรีภาพนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องใช้ดุลยพินิจเข้าจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวเพื่อที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายหลักในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ อำนวยความสะดวกให้ผู้ชุมนุมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม และรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง ภายใต้หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้น ตำรวจมีหน้าที่ต่อผู้ชุมนุมที่ชุมนุมโดยสงบอยู่ 2 ประการ<sup>237</sup> ได้แก่ ประการแรก พันธกรณีเชิงลบ คือ หน้าที่ที่จะต้องละเว้นจากการเข้าไปแทรกแซง ปิดกั้น ขัดขวาง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมายของพลเมือง ประการที่สอง พันธกรณีเชิงบวก คือ หน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปกป้องผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมและอำนวยความสะดวกแก่บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม เช่น วางมาตรการรักษาความปลอดภัยพื้นที่ชุมนุมจากผู้เห็นต่าง<sup>238</sup> การจัดหน่วยพยาบาล การบริหารจัดการระบบจราจรโดยรอบพื้นที่ชุมนุม การรักษาความสะอาดเรียบร้อยตลอดจนการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบล่วงหน้า

อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นการรบกวนความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง<sup>239</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมในระหว่างที่มีการระบาดของโรคโควิดที่รัฐมักจะมองว่าการชุมนุมประท้วงจะเป็นต้นตอนำไปสู่การระบาดของโรค แม้ว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นจะเป็นการประท้วงถึงความไร้

---

<sup>237</sup> UN Human Rights Council, Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, UN Doc. A/HRC/31/66, para 14.

<sup>238</sup> *Plattform "Ärzte für das Leben" v Austria* App No 10126/82 (ECtHR, 21 June 1988).

<sup>239</sup> Helen Fenwick, *Fenwick on civil liberties and human rights* (Routledge 2017) 555.

ประสิทธิภาพของรัฐในการแก้ไขการแพร่ระบาดหรือเป็นการประท้วงมาตรการป้องกันโรคที่ไม่เป็นธรรมและเกินกว่าเหตุ<sup>240</sup>

ในด้านหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต่อประชาชนทุกคนในการพิทักษ์สันติราษฎร์ รักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หน้าที่นี้รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย สร้างความสมดุลระหว่างการใช้สิทธิของผู้ชุมนุมกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและปัจเจกชนอื่น ๆ ในอีกด้านหนึ่งก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเครื่องมือของรัฐในการปิดกั้น และปราบปรามผู้เห็นต่างเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล ดังจะสังเกตได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปรากฏตัวในพื้นที่ชุมนุมก็แม้ว่าจะไม่มีความรุนแรงใด ๆ เกิดขึ้นก็อาจมีนัยยะว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐ<sup>241</sup> เจ้าหน้าที่อาจแฝงเจตนาเพื่อปราบผู้เห็นต่างให้เกิดความหวาดกลัวมากกว่าการปรากฏตัวเพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างสมดุลระหว่างผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับเสรีภาพของผู้อื่นที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายการดูแลการชุมนุมสาธารณะและพฤติกรรมของตำรวจเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมืองได้<sup>242</sup> อาทิ การสร้างสภาพแวดล้อมให้เกิดความกลัว (psychological intimidation)<sup>243</sup> สร้างความรู้สึกสูญเสียในทางเศรษฐกิจ (infliction of material losses) การละเมิดสิทธิทางกายภาพ เช่น การจับกุม คมขัง ทรมาณ ลักพาตัว หรือ การอุ้มหาย เป็นต้น ดังนั้น การวิเคราะห์การเมืองของการดูแลการชุมนุม (the politics of policing) ผ่านหลักฐานการแทรกแซงและรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะสามารถเผยให้เห็นเจตนาของรัฐบาลว่า ประสงค์ให้ตำรวจทำหน้าที่ในการพิทักษ์เสรีภาพในการชุมนุมและอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมสาธารณะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองหรือจะประสงค์ให้ตำรวจเป็นกลไก

---

<sup>240</sup> International Network of Civil Liberties Organizations, 'Protesting During A Pandemic State Responses During Covid-19' (INCLCLO, 2021) <<https://files.inclco.net/content/pdf/55/Protest-and-State-Response-V7.pdf>> accessed 22 April 2022, 7-8.

<sup>241</sup> Jennifer Earl, Sarah A. Soule and John D. McCarthy, 'Protest under Fire? Explaining the Policing of Protest' (2003) 68 American Sociological Review 581.

<sup>242</sup> Travis B. Curtice and Brandon Behlendorf, 'Street-level Repression: Protest, Policing, and Dissent in Uganda' (2021) 65 Journal of Conflict Resolution 166, 171.

<sup>243</sup> Ibid 169 citing Emily Hencken Ritter and Courtenay R. Conrad, 'Preventing and Responding to Dissent: The Observational Challenges of Explaining Strategic Repression' (2016) 110 American Political Science Review 85.

อย่างหนึ่งในการสร้างความได้เปรียบทางการเมือง ฉะนั้น บทที่ 4 จะศึกษาถึงรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต่อขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ปรากฏในระหว่าง พ.ศ.2563-2564 โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ (1) รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก่อนเวลานัดหมายชุมนุม (2) รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างการชุมนุม และ (3) รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายหลังการชุมนุมสิ้นสุด

## 1. การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก่อนเวลานัดหมายชุมนุม

จากการศึกษารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก่อนเวลานัดหมายระหว่างปี 2563-2564 เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมก่อนเวลานัดหมายชุมนุมแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การเฝ้าสังเกตการณ์อย่างต่อเนื่องและการขึ้นบัญชีบุคคลต้องเฝ้าระวัง (2) การจับกุมหรือควบคุมตัวเพื่อไม่ให้เข้าร่วมชุมนุม (3) การยึดอุปกรณ์ที่จะใช้ในการชุมนุม (4) การข่มขู่ผู้ให้บริการ เเวที เครื่องเสียง รถสุขา และ (5) การปิดกั้นระบบขนส่งมวลชนหรือตั้งด่านความมั่นคงเพื่อสกัดผู้ชุมนุม

### 1.1. การเฝ้าสังเกตการณ์และการขึ้นบัญชีบุคคลต้องเฝ้าระวัง

การตรวจตราและเฝ้าสังเกตการณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมขึ้นนั้นเป็นภารกิจปกติ คู่มือการปฏิบัติงานตามพ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (คู่มือ พ.ร.บ.ชุมนุม) ระบุว่า การสืบสวนหาข่าวและการประเมินสถานการณ์เป็นหัวใจสำคัญต่อการปฏิบัติทางยุทธการโดยเจ้าหน้าที่ที่จะต้องหาข่าวมาวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อให้เห็นภาพของการชุมนุมสาธารณะที่กำลังจะเกิดขึ้น<sup>244</sup> เช่น ใครเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุมเป็นใคร มาจากที่ใดบ้าง จำนวนเท่าไร มีวิธีการที่จะนำมากดดันและเคลื่อนไหวอะไรบ้าง มีการสนับสนุนจากบุคคลอื่นอย่างไร เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่จะต้องเตรียมข้อมูลกลุ่มบุคคลที่จะทำการชุมนุมเพื่อทราบว่าผู้ใดมีแนวโน้มเป็นแกนนำ ใครเป็นกลุ่มเครือข่าย ใครเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนเป็นแนวร่วมที่คาดว่าจะมาร่วมกิจกรรมด้วย ทั้งนี้ต้องประเมินขีดความสามารถในการเคลื่อนไหว ทั้งจำนวนคน การดำเนินกิจกรรม ความรุนแรง ยานพาหนะ อุปกรณ์ประกอบการชุมนุม นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางสื่อโซเชียลมีเดียเพื่อให้ทราบถึงแนวความคิด วัตถุประสงค์ของการเคลื่อนไหว ความนิยม การโพสเชิญชวน นัดหมายให้ร่วมชุมนุม<sup>245</sup> จะสังเกตได้ว่าคู่มือฉบับนี้กำหนดแนวทางในการสืบสวนหาข่าว ก่อนวันนัดชุมนุมเพื่อที่ตำรวจจะได้มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ

<sup>244</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) (โรงพิมพ์ตำรวจ 2563) 75-76.

<sup>245</sup> เรื่องเดิม หน้า 76.

ชุมนุมที่จะเกิดขึ้นและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมตลอดจนวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการเคลื่อนไหว ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการอำนวยความสะดวกและป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นกับการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม มาตรการการเฝ้าระวังและการขึ้นบัญชีบุคคลต้องเฝ้าระวังอย่างพริ้วหรือโดยไม่มีเหตุอันควรสามารถเป็นกลไกข่มขู่คุกคามหรือขัดขวางไม่ได้ผู้จัดการชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้<sup>246</sup> นอกจากนี้จะเกิดผลกระทบต่อผู้จัดการชุมนุม การเฝ้าระวังและติดตามแกนนำผู้จัดการชุมนุมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและยาวนานยังเป็นการปรามไม่ให้คนอื่นเข้าร่วมการชุมนุม (chilling effect to collective activities)<sup>247</sup> อีกด้วย

กรณี แกนนำ#คนลำพูนก็จะไม่ทนไว้ ผู้จัดการประกาศจะจัดกิจกรรมในวันที่ 24 กรกฎาคม 2563 บริเวณลานเจ้าแม่จามเทวี ประมาณการว่าจะมีนักเรียน นักศึกษา และประชาชนเข้าร่วมกว่า 500 คน เพื่อแสดงความไม่พอใจรัฐบาลและสนับสนุนข้อเสนอ 3 ข้อของกลุ่มเยาวชนปลดแอก ต่อมาในวันที่ 20 กรกฎาคม 2563 ฟ้า” (นามสมมติ) นักเรียนวัย 16 ปี กำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 ของโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดลำพูนได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การจัดกิจกรรม หลังจากการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ได้มีคนติดต่อขอเฟซบุ๊กของตนจากเพื่อน และได้มีผู้หญิงคนหนึ่งทักข้อความทางเฟซบุ๊กเข้ามา โดยพยายามสอบถามว่าจะมีการจัดชุมนุมในวันที่ 24 กรกฎาคม 2563 ใช่หรือไม่ เป็นกลุ่มนักเรียนอย่างเดียวหรือไม่ และมีการพยายามสอบถามข้อมูลส่วนตัว เช่น ชื่ออะไร เรียนที่ไหน และขอเบอร์ติดต่อ โดยฟ้าได้พยายามเลี่ยงตอบคำถาม และเมื่อเข้าไปดูข้อมูลเฟซบุ๊กของผู้หญิงคนนี้ พบว่าน่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนปกครองของจังหวัดลำพูน ต่อมาในช่วงบ่าย ระหว่างยังเรียนอยู่ในโรงเรียน ฟ้าได้ทราบจากเพื่อนว่ามีครูในโรงเรียนท่านหนึ่งมาตามหาตน โดยมีการนำรูปภาพฟ้าและเพื่อนที่ประกาศจัดกิจกรรม มาสอบถามนักเรียนว่าเห็นสองคนนี้หรือไม่ โดยเป็นรูปถ่ายที่นำมาจากหน้าเฟซบุ๊กส่วนตัว พอถึงเวลาเย็น มีตำรวจนอกเครื่องแบบเดินทางไปหาแม่ที่บ้าน โดยตำรวจได้ระบุกับแม่ว่าฟ้าได้ประกาศทำกิจกรรมทางการเมือง ทำให้ฟ้ามียรายชื่อปรากฏเป็นแกนนำในระดับชาติ และตำรวจยังระบุกับแม่ว่าฟ้าโดน “แบล็กลิสต์” อีกด้วย ทั้งเธอยังไม่บรรลุนิติภาวะ หากเกิดอะไรขึ้นทางครอบครัวก็ต้องรับผิดชอบด้วย จึงขอไม่ยอมให้มายุ่งเกี่ยวกับการเมือง และให้

---

<sup>246</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, (2020) para 10.

<sup>247</sup> Valerie Aston, 'Conceptualising Surveillance Harms in The Context Of Political Protest: Privacy, Autonomy and Freedom of Assembly', Ph.D Thesis School of Law University of East Anglia 2018) 182-183.



ตั้งใจเรียนหนังสือดีกว่า ตำรวจยังมีการแสดงรูปถ่ายให้แม่ดู ซึ่งเป็นรูปของฟ้าจากเฟซบุ๊กรูปเดียวกับที่ครูนำมาใช้ถามหา จึงคาดว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ น่าจะส่งข้อมูลให้กัน และทางตำรวจยังได้มีการถ่ายรูปกับครอบครัวเอาไว้ด้วย<sup>248</sup> จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการเข้ามาสอบถามถึงข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการชุมนุมนั้นเป็นหน้าที่ปรกติที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถทำได้ แต่การให้ตำรวจนอกเครื่องแบบเยี่ยมบ้านผู้จัดการชุมนุมและมีการแสดงออกขอให้ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและแจ้งว่าเป็นผู้ที่อยู่ใน “แบล็กลิสต์” นั้นขัดต่อหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้จัดการชุมนุมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้จัดการชุมนุมในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดผลดีในการสร้างโอกาสที่จะไปเจรจาหรือการจัดการชุมนุมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตกับผู้ที่เกี่ยวข้อง<sup>249</sup>

กรณี แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม จัดการชุมนุม “19 กันยายนทวงอำนาจคืนราษฎร” ภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) ท่าพระจันทร์และสนามหลวง 19 กันยายน 2563 โดยปักหลักขำคืบจนถึงเช้าวันที่ 20 กันยายน 2563 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ จากการศึกษาพบว่าในกิจกรรมนี้มีการคุกคามผู้เข้าร่วมชุมนุมหลายราย เช่น นักกิจกรรมและกลุ่มชาวบ้านหลายรายถูกเจ้าหน้าที่รัฐติดตามเพื่อสอบถามถึงการไปร่วมชุมนุม เช่น สมาชิกกลุ่มสมัชชชาคนจนจากชุมชนโคกอีโด้ย จ.สระแก้ว และ บ้านเก่าบาตร จ.บุรีรัมย์ โดยที่ จ.บุรีรัมย์ เจ้าหน้าที่ที่กล่าวกับสมาชิกกลุ่มสมัชชชาคนจนว่า หากชาวบ้านจะไปร่วมชุมนุมกับนักศึกษาที่ กทม. ขอให้แจ้งจะได้ไปติดตามคุ้มครองด้วย ด้านสมาชิกกลุ่มพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ตะวันออก ซึ่งต้องการร่วมชุมนุมเพื่อผลักดันนโยบายยกเลิกการจ้างงานแบบเหมาชั่งวงกล่าวว่าพบตำรวจนอกเครื่องแบบมานั่งรอนบ้านแต่เช้า<sup>250</sup> สองวันก่อนหน้ากำหนดจัดงาน เจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายปกครองรวมกว่า 20 นาย นำหมายค้นของศาล จ.ขอนแก่น ที่ 300/2563 เข้าทำการตรวจค้นบ้านอันเป็นที่ทำการของสมาชิกกลุ่มดาวดินที่ขอนแก่น เพื่อตรวจยึดเอกสารหลักฐานซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา มีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำ

---

<sup>248</sup>TLHR, ‘สองนักเรียน ม.5 ถูกตำรวจตามตัวถึงบ้าน หลังประกาศจัดกิจกรรม #คนลำพูนก็จะไม่ทนไว้’ (TLHR, 21 กรกฎาคม 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/19708>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.

<sup>249</sup> Michael Boyle and Jean-Claude Vullierme, *A Brief Introduction to Policing Public Gatherings: A Guide for Practitioners* (The Council of Europe 2021) 14.

<sup>250</sup>TLHR, ‘ประมวล #19กันยายนทวงอำนาจคืนราษฎร การชุมนุมที่ปักหมุดใหม่ให้ประวัติศาสตร์’ (22 กันยายน 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/21614>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.

ความผิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ตรวจยึดป้ายที่นักศึกษาได้ทำเอาไว้ คือป้ายที่ใช้ในการชุมนุมเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2563 ที่ได้จัดไปแล้ว รวมทั้งป้ายข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เตรียมใช้ในการชุมนุมใหญ่วันที่ 19 กันยายน 2563<sup>251</sup>

การเข้าเยี่ยมบ้านแกนนำการชุมนุมที่บ้านพัก หรือที่สถานศึกษาอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมถ้าการไปพูดคุยที่เป็นไปเพื่อให้เยาวชนถูกผู้ปกครองสั่งห้ามมิให้มีบทบาทหรือเข้าร่วมในการชุมนุมทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่น กรณีของ เก่ง” (นามสมมติ) อายุ 17 ปี นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รายหนึ่งในจังหวัดกระบี่ ถูกกลุ่มเจ้าหน้าที่ประมาณ 6-7 นาย ซึ่งมีทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงในชุดนอกเครื่องแบบ โดยหลายนายสวมใส่เสื้อกั๊กของฝ่ายปกครองเข้ามาพบเก่งบริเวณศาลาในโรงเรียน โดยไม่ได้มีการขออนุญาตกับทางโรงเรียนก่อน แต่มีครูที่ปรึกษาของเก่งที่ทราบเรื่องเข้ามาร่วมนั่งฟังด้วย เจ้าหน้าที่ได้ระบุว่าทางรองผู้ว่าราชการจังหวัดและฝ่ายทหาร เป็นผู้ให้มาพูดคุย โดยเก่งมีรายชื่ออยู่ในการติดตามของหน่วยงานความมั่นคง เจ้าหน้าที่ได้พยายามสอบถามเรื่องการจะไปชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ในวันที่ 19 กันยายน 2563 นี้ว่า เก่งจะเดินทางไปร่วมหรือไม่ ไปกับใครบ้าง นั่งรถอะไรไป ไปขึ้นรถที่ไหน อย่างไร และไปกันกี่คน เจ้าหน้าที่ได้กล่าวอ้างว่ากลัวว่าจะมี “การอุ้ม” ผู้ไปร่วมชุมนุมเกิดขึ้น จึงอยากมาถามเพื่อความปลอดภัย และอยากให้ระมัดระวังเรื่องการมีมือที่สาม ไม่ได้จะมาห้ามไปชุมนุม และยืนยันว่าไม่ได้มาคุกคาม และเจ้าหน้าที่ยังพยายามถ่ายรูปของเขาตลอด แต่เขาไม่อนุญาต และร้องขอให้ลบออกแต่ก็ไม่อาจทราบได้ว่าลบออกจริงหรือไม่ นอกจากนี้ กลุ่มเจ้าหน้าที่ยังไปคุยกับแม่ของเก่งที่บ้าน มีการกล่าวถึงการชุมนุมของนักเรียนนักศึกษาในลักษณะว่ามีแนวคิดล้มล้างสถาบันกษัตริย์ ทำให้ต้องระมัดระวังอีกด้วย<sup>252</sup>

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ผู้ชุมนุมเป็นเด็ก เยาวชน หรือนักเรียน รูปแบบการคุกคามก็อาจเกิดขึ้นในโรงเรียน เช่น การเรียกนักเรียนที่จัดกิจกรรมเข้าพบผู้อำนวยการหรือครู การเรียกผู้ปกครองมาพบที่โรงเรียน การประกาศในโรงเรียนว่าห้ามไปร่วมชุมนุม การนำตำรวจเข้าไปในโรงเรียน ตำรวจโทรหาผู้ปกครองหรือไปเยี่ยมบ้านเพื่อพูดคุยกับผู้ปกครองของเด็ก การขับรุดตามและเฝ้าอยู่ที่หอพัก รวมไปถึงการให้ลงนามบันทึก

---

<sup>251</sup>ไทยรัฐออนไลน์, ‘ตร.ขอนแก่น บุกค้นบ้านดาวดิน ยึดป้ายชุมนุมที่ นศ.เตรียมเอาไป กทม. 17 ผืน’ (17 กันยายน 2563) <<https://www.thairath.co.th/news/crime/1931853>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.

<sup>252</sup>TLHR, ‘หน่วยความมั่นคง-ฝ่ายปกครองตามนร.ถึงร.ในกระบี่ งามไปชุมนุม 19 ก.ย. ระบุทหาร-รองผู้ว่าฯสั่ง’ (18 กันยายน 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/21429>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2565.

ข้อตกลงร่วม (MOU)ว่าจะไม่ไปร่วมกิจกรรม ซึ่งการคุกคามเหล่านี้ส่งผลกระทบและสร้างความกดดันอย่างมากให้กับนักเรียน นักศึกษาที่กำลังริเริ่มสนใจกิจกรรมทางการเมือง

ไอลอร์ (ilaw) รายงานว่า ระหว่าง 18 กรกฎาคม ถึง 14 สิงหาคม 2563 (เกือบ 1 เดือน หลังการประชุมของเยาวชนปลดแอกที่ราชดำเนิน) พบการคุกคามผู้จัด-ผู้ร่วมกิจกรรมการประชุมทั้งหมดอย่างน้อย 79 ครั้ง โดยไอลอร์ได้ให้นิยาม “การคุกคาม” คือ การกระทำนอกเหนือจากกระบวนการดำเนินคดี ไม่ใช่แจ้งข้อกล่าวหาตามกฎหมายใด ๆ แต่เป็นการกระทำที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีผลเป็นการสร้างความหวาดกลัวหรือความกังวลใจแก่ประชาชนที่ต้องการใช้เสรีภาพในการแสดงออก<sup>253</sup> ไอลอร์ชี้ว่าเป้าหมายของการคุกคามเพื่อการสร้างความกลัวจะมุ่งไปที่ผู้จัดและผู้ชุมนุม วิถีเยี่ยมบ้านและที่โรงเรียนเกิดขึ้นในรูปแบบเดียวกับที่ คสช. เคยใช้อย่างกว้างขวางหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 โดยจุดประสงค์หลักของการไปพูดคุยที่บ้านและที่โรงเรียน คือ การสร้างความกลัวหรือทำให้เกิดความกังวลในการจัดหรือเข้าร่วมการประชุม ผู้ที่มาพูดคุยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในเครื่องแบบ หรือเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมไปถึงผู้บริหารสถานศึกษา ครูอาจารย์ที่มีอิทธิพลเหนือนิสิตนักศึกษา ผลที่เกิดขึ้นคือนักกิจกรรมหลายรายถูกผู้ปกครองสั่งห้ามเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเด็ดขาด หากเป็นแกนนำที่มีชื่อเสียง อาจมีการให้ตำรวจนอกเครื่องแบบจำนวนหนึ่งเฝ้าบ้านพัก หอพัก และติดตามอย่างต่อเนื่อง

## 1.2. การจับกุม ควบคุมตัวแกนนำเพื่อไม่ให้เข้าร่วมชุมนุม

คู่มือ พ.ร.บ.ชุมนุมวางแนวทางการสืบสวนติดตามจับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาตามหมายจับของศาลไว้ว่า เมื่อปรากฏจากการสอบสวนแล้วว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการร้องขอต่อศาลออกหมายจับและดำเนินการจับกุมตัวมาดำเนินคดีหรือรับมอบตัวผู้ต้องหาในกรณีผู้ต้องหาเข้ามาขอตัว ในกรณีที่ศาลออกหมายจับให้ติดตามจับกุมตามหมายจับของศาลมาดำเนินคดีให้ได้โดยเร็ว โดยกระทำในลักษณะเชิงรุกอย่างจริงจังและต่อเนื่องควบคู่ไปกับการประเมินสถานการณ์ บรรยากาศความตึงเครียดฝ่ายผู้ชุมนุม พร้อมกับมีการประชาสัมพันธ์ผลการจับกุมให้ทราบทางสื่อต่าง ๆ<sup>254</sup> ดังนั้น หากมีการออกหมายเรียกหรือหมายจับแกนนำเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการโดยเร็ว อย่างไรก็ตามก็ดีเมื่อพิจารณาถึงธรรมชาติของการประท้วงเคลื่อนไหว

---

<sup>253</sup> Ilaw, ‘แกะรอยการสร้างความกลัว: สรุปรายการคุกคามเยาวชน-แกนนำจัดชุมนุม ก.ค.- ส.ค.63’ (ilaw, 15 สิงหาคม 2563) <<https://freedom.ilaw.or.th/node/842>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2565.

<sup>254</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) 81.

เรียกร้อง โดยเฉพาะการชุมนุมที่มีข้อเรียกร้องทางการเมือง ผู้จัดการชุมนุมจะจัดการชุมนุมต่อเนื่องเพื่อสร้างกระแสกดดัน ในขณะที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จัดกำลังพลเฝ้าสังเกตการณ์การเคลื่อนไหวแกนนำเหล่านี้อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นหากจึงไม่ใช่เรื่องยากหากเจ้าหน้าที่ต้องการจับกุมหรือควบคุมตัวแกนนำไปดำเนินคดี กระนั้น การประวิงเวลาการจับกุมไว้และเข้าจับกุมในขณะที่แกนนำเดินทางไปเข้าร่วมชุมนุมเป็นอีกหนึ่งยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพในการสร้างบรรยากาศความกลัวในการใช้เสรีภาพในการแสดงออก

เจ้าหน้าที่ใช้การจับกุมระหว่างทางไปชุมนุมและควบคุมตัวแกนนำเพื่อมิให้สามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้ ปรากฏในหลายกรณี ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 เช่น ยกตัวอย่างเช่นกรณี วันที่ 24 สิงหาคม 2563 เวลา 15.18 น. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีลงพื้นที่ กรม.สัจจกร เพื่อฟังความเห็นของประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ตลาดบ้านเพ (ตลาด 100 เล้า) ตำบลบ้านเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ระหว่างที่นาย ภาณุพงศ์ จาดนอก แกนนำเยาวชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อประชาธิปไตยรอชูป้ายตั้งคำถาม “ถมทะเล 1,000 ไร่ ชาวระยองได้อะไร” พร้อมระบุว่าตั้งใจจะถามนายกรัฐมนตรีว่า การถมทะเล 1,000 ไร่ที่จังหวัดระยองของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด<sup>255</sup> ตอนนี้เขาสูฟเอสที่ 3 แล้ว คนระยองจะได้อะไร แล้วจะเยียวยายังไง เพราะชาวระยองไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย นาย ภาณุพงศ์ จาดนอก ยืนยันว่าไม่ได้มาสร้างความวุ่นวาย ต้องการเดินทางมาถามนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ก่อนที่จะเดินทางตำรวจนอกเครื่องแบบได้เข้าสกัดกั้นและแสดงหมายจับของศาลจังหวัดธัญบุรีในความผิดฐานยุยงปลุกปั่นตามมาตรา 116 พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14 (3) พ.ร.บ.โรคติดต่อ มาตรา 34 (6) พ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ และพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จากการปราศรัยภายในงานธรรมศาสตร์จะไม่ทน เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563 โดยคุมตัวไปที่สภ.บ้านเพ ระยอง เพื่อทำบันทึกการจับกุมและออกจากสภ.บ้านเพมายังสภ.คลองหลวงท้องที่เกิดเหตุในเวลาประมาณ 16.45 น.<sup>256</sup>กรณีนี้มีข้อสงสัยว่าสาเหตุคือ การจับกุมแม้ว่าจะเป็นการจับตามหมายจับซึ่งชอบด้วยกฎหมาย แต่การจับกุมนี้มีลักษณะที่มีแรงจูงใจทางการเมืองสูง เนื่องจากกว่าเป็นการออกหมายจับจากงานปราศรัยที่เกิดขึ้นก่อนหน้าในวันที่ 10 สิงหาคม 2563หลังจากการ

---

<sup>255</sup>ประชาไท, ‘EnLAW เปิดข้อมูลถมทะเลทำท่าเทียบเรือ เหตุ ‘ไมค์ ระยอง’ ไปชูป้ายประท้วงนายกฯ จนถูกจับ’ (27 สิงหาคม 2563) <<https://prachatai.com/journal/2020/08/89241>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2565.

<sup>256</sup>Mob Data, ‘ชุมนุมให้กำลังใจไมค์ ระยองที่ถูกจับในคดีธรรมศาสตร์จะไม่ทน’ (24 สิงหาคม 2563) <<https://www.mobdatathailand.org/case-file/1602299920239/>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2565; ประชาไท, ‘ไมค์ ระยอง’ ปฏิเสธ 5 ข้อกล่าวหาชุมนุม #ธรรมศาสตร์จะไม่ทน หลังถูกจับขณะชูป้ายค้านถมทะเล’ (25 สิงหาคม 2563)<<https://prachatai.com/journal/2020/08/89213>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2565.

ชุมนุมดังกล่าวเสร็จสิ้นไปแล้วถึง 14 วัน เพราะเหตุใดถึงดำเนินการจับกุมล่าช้าทั้ง ๆ ที่ นาย ภาณุพงศ์ ซึ่งเป็นแกนนำขบวนการนิสิตนักศึกษาที่อยู่ภายใต้การติดตามเฝ้าระวังของทางตำรวจอยู่แล้ว นายภาณุพงศ์เองก็ไม่ได้มีพฤติกรรมที่จะหลบหนีหรือไม่ก่อภัยอันตรายใด ๆ การสอบสวนที่ สภ.คลองหลวงก็ใช้เวลาตั้งแต่เดินทางมาถึง 19.28 น. จนสิ้นสุดเวลาเที่ยงคืน ก่อนพนักงานสอบสวนจะไปขออำนาจศาลฝากขัง ลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นกับการจับกุมนายชินวัตร จันทร์กระจำจ่าง แกนนำเครือข่ายคนรุ่นใหม่บนทบปรีขณะเดินทางไปร่วมชุมนุมหน้าห้างเซ็นทรัลเวสต์เกต 18 ตุลาคม 2563 ตามที่กลุ่มคณะราษฎร 2563 แจ้งกับมวลชนและนัดหมายเวลาและสถานที่ชุมนุมต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดรวม 24 จังหวัด<sup>257</sup> เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจและจราจรจึงได้ตั้งด่านตรวจเพื่อสกัดจับแกนนำเครือข่ายคนรุ่นใหม่บนทบปรีและบนทบปรีปลดแอก หลังได้รับแจ้งว่าจะใช้เส้นทางดังกล่าวเพื่อไปร่วมชุมนุม เจ้าหน้าที่ที่ได้จับกุมนายชินวัตร จันทร์กระจำจ่าง อายุ 28 ปี ขณะเดินทางมาเป็นแกนนำชุมนุม โดยเป็นการจับกุมตามหมายจับของศาล จ.นนทบุรี ที่ 506/63 ข้อหาขู่มขู่ปลุกปั่นและใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเชิญตัวนายชินวัตรลงจากรถและควบคุมตัวไปที่ ตชด.ภ.1 ปทุมธานี<sup>258</sup> จะสังเกตได้ว่าการจับกุมกรณีนายชินวัตรมีรูปแบบเช่นเดียวกับกับการจับกุมนายภาณุพงศ์ที่ได้อธิบายไปข้างต้น

การจับกุมแกนนำโดยมีจุดประสงค์เพื่อขัดขวางการชุมนุมสาธารณะนับว่ามีประสิทธิผลอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อขาดแกนนำในการชุมนุมแล้ว มวลชนก็ขาดการจัดการและขาดทิศทางในการเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมือง

เมื่อสถานการณ์การเรียกร้องทางการเมืองของนักศึกษาขยายวงกว้างมากขึ้นในเดือนตุลาคม 2563 ตำรวจได้ใช้วิธีการจับกุมแกนนำตามหมายจับที่เกิดจากการปราศรัยหรือหมายจับที่เกิดการเข้าร่วมการชุมนุมในอดีตเพื่อขัดขวางหรือเป็นการปราบปรามแกนนำ ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 24 ตุลาคม 2563 มีแกนนำที่เป็นผู้ต้องขังทาง

---

<sup>257</sup>ข่าวสด, ‘ชุมนุมลั่นกลางกรุง’ (20 ตุลาคม 2563)

<<http://edu.iqnewsclip.com.chula.idm.oclc.org/viewstory.aspx?pg=0&nid=34FF828D844D6C758D439419DAEFF6B3>> สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2565.

<sup>258</sup>ไทยรัฐ, ‘มือบดาวกระจายทั่วไทยมาตามนัดไม่ต้องมีแกนนำ คนร่วมมากมาย ถึงเวลาเลิกเอง’ (19 ตุลาคม 2563) <<https://www.thairath.co.th/news/politic/1956091>> สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2565.

การเมืองถึง 8 คน<sup>259</sup> ได้แก่ อานนท์ นำภา ถูกจับและนำตัวไปคุมขังที่เรือนจำกลางเชียงใหม่ ตามหมายจับกรณีการปราศรัยที่ จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 9 ส.ค. 63 พริษฐ์ ชิวารักษ์ ถูกจับวันที่ 15 ต.ค. 63 ตามหมายจับกรณีปราศรัยในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 10 ส.ค. 63 นำตัวไปควบคุมที่ ตชด.ภาค 1 และขังที่เรือนจำอำเภอธัญบุรี หลังได้รับการประกันตัวก็ถูกอายัดตัวตามหมายจับกรณีปราศรัยที่สนามหลวงเมื่อวันที่ 19 ก.ย. 63 ผাগขังต่อที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ ปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล ถูกจับวันที่ 15 ต.ค. 63 ตามหมายจับกรณีปราศรัยในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 10 ส.ค. 63 นำตัวไปควบคุมที่ ตชด.ภาค 1 และขังเรือนจำอำเภอธัญบุรี หลังได้รับการประกันตัวก็ถูกอายัดตัวตามหมายจับกรณีปราศรัยที่สนามหลวงเมื่อวันที่ 19 ก.ย. 63 ผากขังต่อที่ทัณฑสถานหญิงกลาง สมยศ พฤกษาเกษมสุข ถูกจับวันที่ 16 ต.ค. 63 ตามหมายจับกรณีปราศรัยที่สนามหลวงเมื่อวันที่ 19 ก.ย. 63 ต่อมาผากขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ เอกชัย หงส์กังวาน ถูกจับวันที่ 16 ต.ค. 63 ตามหมายจับคดี ป.อ. มาตรา 110 จากเหตุที่มีขบวนเสด็จผ่านการชุมนุมวันที่ 14 ต.ค. 63 นำตัวไปควบคุมที่ ตชด.ภาค 1 และขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ ภาณุพงศ์ จาดนอก ถูกจับอีกครั้งในวันที่ 17 ต.ค. 63 นำตัวไปควบคุมที่ ตชด.ภาค 1 ขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ ตามหมายจับกรณีปราศรัยที่สนามหลวงและคดีบุกรุก ทำลายโบราณสถานฯ เหตุปึกหมุดคณะราษฎร เมื่อวันที่ 19-20 ก.ย. 63 ปติวัฒน์ สาหร่ายแย้ม ถูกจับวันที่ 19 ต.ค. 63 ตามหมายจับกรณีปราศรัยในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 ก.ย. 63 นำตัวไปควบคุมที่ ตชด.ภาค 1 และขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ และสุรนาถ แป้นประเสริฐ ถูกจับวันที่ 21 ต.ค. 63 ตามหมายจับคดี ป.อ. มาตรา 110 จากเหตุที่มีขบวนเสด็จผ่านการชุมนุมวันที่ 14 ต.ค. 63 นำตัวไปควบคุมที่ ตชด.ภาค 1 และขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ

การจับกุมแกนนำเพื่อขัดขวางการชุมนุมของนักศึกษาและประชาชนยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงต้นปี 2564 เมื่อมีการจับกุมและดำเนินคดีบนฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ซึ่งมีโทษสูง แกนนำราษฎรเกือบทั้งขบวนการถูกดำเนินคดีจากการปราศรัยหรือจากการเข้าร่วมการชุมนุมในปี 2563 และถูกคัดค้าน

---

<sup>259</sup> TLHR, “อัพเดทแกนนำ/ประชาชน ผู้ยังถูกคุมขัง 8 ราย” (TLHR, 24 ธันวาคม 2563)

<<https://www.facebook.com/lawyercenter2014/photos/a.668860109830513/3363058853743945/>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2565.

การประกันตัว โดยมีแกนนำถึง 4 คน (อานนท์ นภา พิรัชต์ ชิวารักษ์ ภาณุพงศ์ จาดนอก และจตุภัทร์ บุญภัทร  
รักษา) ที่ต้องใช้เวลาในเรือนจำพิเศษร่วมกันมากกว่าครึ่งปีในปี 2564<sup>260</sup>

### 1.3. การยึดอุปกรณ์ที่จะใช้ในการชุมนุม

การยึดอุปกรณ์ที่จะใช้ในการชุมนุมเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการ  
ชุมนุมโดยสภาพ อีกทั้งมีลักษณะที่เป็นการแทรกแซงเสรีภาพโดยพิจารณาจากเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการจะสื่อ การ  
ยึดอุปกรณ์ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการสื่อสาร ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่สามารถยึดอุปกรณ์ที่จะใช้ในการชุมนุมได้  
โดยยังไม่ทราบแน่ชัดว่าการใช้หรือการครอบครองอุปกรณ์ดังกล่าวมีความผิดตามกฎหมายอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นคือ  
เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจในการปิดกั้นเนื้อหาของการชุมนุมได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการชุมนุมหมายที่ไหนด มีอบ  
ที่นั่น ของกลุ่มขอนแก่นพอกันที 9 ตุลาคม 2563 เวลา 9.00 น. ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย จ.ขอนแก่น กลุ่ม  
ขอนแก่นพอกันที จัดกิจกรรม “หมายที่ไหนด มีอบที่นั่น” และเคลื่อนขบวนไปที่สำนักงานอัยการจังหวัดขอนแก่น  
สืบเนื่องจากกรณีผู้จัดการชุมนุมอีสานบ๋านเต๋อถูกดำเนินคดีฝ่าพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯจากการชุมนุมเมื่อวันที่ 23  
กรกฎาคม 2563 จึงรวมตัวกันคัดค้านและต่อสู้กับความอยุติธรรม เวลา 10.42 น. ที่บริเวณแยกอำมาตย์ ตัดถนน  
กลางเมือง ประมาณ 800 เมตรก่อนถึงสำนักงานอัยการฯ ตำรวจตั้งแถวสกัดผู้ชุมนุมอีกครั้ง ผู้ชุมนุมไม่ยอมนั่งลง  
กับป้าย จากนั้นตำรวจมาพูดทำนองว่า ให้ถอดป้ายไว้และปล่อยให้ออกเดินต่อไป แต่ตำรวจยังล้อมขบวนของนัก  
กิจกรรมทั้ง 4 ด้าน โดยเริ่มเก็บป้ายที่เหลือทั้งหมด เหลือเพียงป้ายคำว่า “ปฏิรูปสถานะกษัตริย์” เท่านั้น ต่อมาเวลา  
11.12 น. ผู้กำกับการ สภ.เมืองขอนแก่น ขอยึดป้ายข้อความ “ปฏิรูปสถานะกษัตริย์” โดยผู้จัดกิจกรรมมีการ  
เตรียมป้ายผ้าจำนวน 5 ผืนข้อความเช่น “ปฏิรูปสถานะกษัตริย์” “กระเป๋านักหมาใหม่” และ “14ตุลาคมนี่”  
เพื่อทำการตรวจสอบ ระบุเหตุที่ยึดเนื่องจากต้องมีการตั้งคณะทำงาน มีการสอบปากคำและพิจารณาข้อความว่า  
เข้าข่ายผิดกฎหมายใด<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> The Matter, ‘ปี 2564 มี 366 วัน แกนนาราชฎ ผู้ต้องหา ม.112 อัยในเรือนจำ กันไปแล้วก็วันบ้าง?’ (the  
Matter, 31 ธันวาคม 2564) <<https://thematter.co/quick-bite/ratsadon-activists-in-jail-2021/164109>> สืบค้นเมื่อ 2  
พฤษภาคม 2565.

<sup>261</sup> Mob Data, ‘#หมายที่ไหนด มีอบที่นั่น’ (9 ตุลาคม 2563) <<https://www.mobdatathailand.org/case-file/1602220338080/>> สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565. และ TLHR, ‘ปล่อยตัว 5 น.ศ.-หมอลำ หลังถูกฟ้องเหตุชุมนุม #อีสานบ๋านเต๋อ-เพื่อนเดินเท้าส่ง-ตร.สกัดป้าย “ปฏิรูปสถานะกษัตริย์” ’ (9 ตุลาคม 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/21984>>  
สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565.

กรณีที่สอง กิจกรรมบัณฑิตธรรมศาสตร์ของราษฎร 31 ตุลาคม 2563 ภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ บริเวณริมสนามฟุตบอลด้านทิศใต้ เชื้อคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี นายศุภณัฐ กิ่งแก้ว แกนนำกลุ่มบัณฑิตธรรมศาสตร์ของราษฎร และนายยามารุดดีน ทรงศิริยอด ทำกิจกรรม “บัณฑิตธรรมศาสตร์ของราษฎร” ขอเชิญชวนบัณฑิต ว่าที่บัณฑิต และผู้รักประชาธิปไตยที่เห็นด้วยกับการปฏิรูปสถาบันฯ มาร่วมกันเชิญชวนและให้กำลังใจบัณฑิตที่ไม่เข้าพิธีรับพระราชทานปริญญาบัตรโดยกลุ่มบัณฑิตธรรมศาสตร์ของราษฎร ได้ติดตั้งหุ่นจำลอง (สแตนด์) จำนวน 7 หุ่น เช่น ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (ผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ศาสตราจารย์ พันตรี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (อดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), นายสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล (อดีตอาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่หนิคดีไปอยู่ฝรั่งเศส), นายเบอร์นาร์ด ยูโด (ชายชาวอินเดียนที่มีอาชีพขายถั่วในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ มานานกว่า 50 ปี) นายปวิน ชัชวาลย์พงษ์พันธ์ นักวิชาการมหาวิทยาลัยเกียวโต ที่ลี้ภัยอยู่ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งระหว่างติดตั้งหุ่นมีนักศึกษาให้ความสนใจสลับมาถ่ายรูปอย่างต่อเนื่อง ต่อมากรรมการบัณฑิตทำการยึดเกียรติบัตรคณะราษฎรจำนวน 96 ใบ และใบปลิวที่มีสัญลักษณ์ QR Code “บีกเซอร์ไพรส์”<sup>262</sup> แต่ยังไม่อนุญาตให้ตั้งสแตนด์ให้คนถ่ายรูปต่อได้ ทั้งนี้ทางกรรมการบัณฑิตทำการยึดแจ้งว่า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มอบหมายให้มาดำเนินการยึดอุปกรณ์ดังกล่าว<sup>263</sup>

กรณีที่สาม กิจกรรม 19 กัญยาทวงอำนาจคืนราษฎร 19 กันยายน 2563 แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม จัดการชุมนุม “19 กัญยาทวงอำนาจคืนราษฎร” ภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) ท่าพระจันทร์และสนามหลวง โดยปักหลักข้ามคืนจนถึงเช้าวันที่ 20 กันยายน 2563 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ เมื่อถึงเวลาเช้าของวันนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรภาค 1 และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

---

<sup>262</sup> เมื่อสแกน QR CODE เข้าไปจะสามารถชมเนื้อหาภายในซึ่งเป็นคลิปที่มีความยาวประมาณ 1 นาที กล่าวอวยพรบัณฑิตใหม่ โดยนายปวิน ชัชวาลย์พงษ์พันธ์ นักวิชาการซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาตามหมายจับคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 และอยู่ระหว่างการลี้ภัยไปใช้ชีวิตที่ประเทศญี่ปุ่น.

<sup>263</sup> BBC NEWS, ‘ไม่รับปริญญา : กลุ่ม “บัณฑิตธรรมศาสตร์ของราษฎร” ยุติ “บีกเซอร์ไพรส์” หลังถูกยึดอุปกรณ์’ (31 ตุลาคม 2563) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-54759031>> สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565; Mob Data, ‘#มีอบ31 ตุลา : บัณฑิตธรรมศาสตร์ของราษฎร’ (31 ตุลาคม 2563) <<https://www.mobdatathailand.org/case-file/1604134847728/>> สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565.



กว่า 50 นาย สักตลบทรทุกหกล้อ 2 คันที่ขับออกมาจากหน้าหมู่บ้านนวลตอง หลังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต ของกลุ่มนักศึกษาปลดแอกที่ชุมนุมและหนังสือ “ปรากฏการณ์สะพานฟ้า 10 สิงหาคม ข้อเรียกร้องด้วยสถาบันกษัตริย์” จำนวน 50,000 เล่ม ซึ่งจะนำมาแจกให้กับผู้เข้าร่วมการชุมนุม เพื่อไม่ให้ทีมงานแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุมที่กำลังชุมนุมต่าง ๆ ไปเข้าร่วมในการชุมนุมที่มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เจ้าหน้าที่ได้ตรวจยึดนำไปเก็บไว้ที่ บก.ตชด.ภ.1 โดยเจ้าหน้าที่ชี้แจงว่า จะยึดหนังสือไปทำการตรวจสอบว่าผิดกฎหมายเข้าข่ายการล้มล้างการปกครองหรือไม่ หากขัดขวางไม่ให้ยึดเท่ากับขัดขวางเจ้าพนักงาน โดยตำรวจอ้างว่าจะนำไปเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาคดีในวันที่ 10 สิงหาคม 2563 จากเวที #ธรรมศาสตร์จะไม่ทน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ไม่ได้แสดงหมายค้นซึ่งแสดงว่าเจ้าหน้าที่คนใดเป็นผู้ค้น เจ้าหน้าที่มีจำนวนเท่าใด ใช้อำนาจใดในการค้น ตลอดจนต้องการค้นหาที่ใดของบริเวณที่พัก และไม่มี การแสดงหมายจับ<sup>264</sup> กรณีนี้แสดงให้เห็นชัดว่าการยึดเป็นไปเพื่อปิดกั้นเนื้อหาของการชุมนุมในวันที่ 19 กันยายน 2563 โดยที่ยังไม่แน่ชัดว่าข้อมูลในหนังสือดังกล่าวมีการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างไร หากยึดเพื่อเป็นหลักฐานการประกอบการพิจารณาคดีในวันที่ 10 สิงหาคม 2563 หากจะยึดเพื่อการตรวจสอบ การยึดตัวอย่างหนังสือเพียงไม่กี่ฉบับก็เป็นการพอสมควรแล้ว การยึดหนังสือทั้งหมดจึงเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงออกจนเกินกว่าเหตุ

#### 1.4. การข่มขู่ผู้ให้บริการ เวที เครื่องเสียง รถสุขา

เวที เครื่องเสียงและรถสุขานับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการจัดการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่และมีกำหนดเวลานานเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าไม่สามารถตั้งเวทีและเครื่องเสียงได้ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะปราศรัยกับผู้ชุมนุมอย่างมีประสิทธิภาพ หากการชุมนุมมีกำหนดระยะเวลาที่นานและในพื้นที่นั้นไม่มีห้องน้ำสาธารณะหรือห้องน้ำที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการได้ ผู้ชุมนุมก็จะไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างยาวนาน ดังนั้นการขัดขวางการให้บริการเกี่ยวกับการตั้งเวที ระบบเครื่องเสียงและรถสุขาจึงเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งในการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม

กรณี แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม จัดการชุมนุม “19 กันยายนทวงอำนาจคืนราษฎร” ภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) ท่าพระจันทร์และสนามหลวง 19 กันยายน 2563 โดยกำหนดปักหลักข้ามคืน

---

<sup>264</sup>Mob Data, ‘19 กันยายน ทวงอำนาจคืนราษฎร’ (19 กันยายน 2563) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1600605708189/> > สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565. และ TLHR, ‘ประมวล #19กันยาทวงอำนาจคืนราษฎร การชุมนุมที่ปักหมุดใหม่ให้ประวัติศาสตร์’ (22 กันยายน 2563) < <https://tlhr2014.com/archives/21614> > สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2565.

จนถึงเช้าวันที่ 20 กันยายน 2563 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ ก่อน 19 กันยายน 2563 เจ้าของบริษัทรถห้องน้ำขอยกเลิกงานอย่างเร่งด่วน เนื่องจากลูกจ้างของทั้งบริษัท ประมาณ 16-17 คน พร้อมใจกันขอลางานและขอไม่ขับรถห้องน้ำในวันที่ 19-20 ก.ย. เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ตำรวจบุกไปหาตามบ้านในต่างจังหวัดของลูกจ้างแต่ละคน ตำรวจได้ไปไล่ตามขอลาบัตรประชาชนกลุ่มลูกจ้างเหล่านี้เอาไว้ โดยอ้างว่าเพื่อความปลอดภัย ก่อนเกิดการติดตามไปบ้านในต่างจังหวัดตามมาในช่วงก่อนการประชุมใหญ่เจ้าหน้าที่ที่ไปตามบ้านในต่างจังหวัดนั้นยังได้ข่มขู่ในลักษณะว่าหากไปร่วมการประชุม จะถูกจับในข้อหาล้มล้างสถาบันกษัตริย์ ทำให้ลูกจ้างแต่ละคนเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ามาทำงาน ทำให้นายจ้างบริษัทนี้ต้องขอยกเลิกรับงาน ครั้นพอถึงเช้าวันที่นัดหมาย ตำรวจตั้งด่านสกัดรถขนส่งอุปกรณ์สำหรับการชุมนุม เชียงสะพานพระปิ่นเกล้า ฝั่งธนบุรี โดยมีรถที่ถูกสกัดอย่างต่ำ 6 คัน ประกอบด้วยรถเครื่องเสียง รถขนส่งอุปกรณ์ประกอบเวที รถบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์ และรถเครื่องปั่นไฟ ต่อมามีการเจรจากับเจ้าหน้าที่และตำรวจยอมปล่อยรถบรรทุกทั้ง 6 คัน โดยมีเงื่อนไขว่าจะขับรถตำรวจตามรถเครื่องเสียงและเครื่องปั่นไฟทุกคันข้ามไปยังพื้นที่สนามหลวงด้วย อย่างไรก็ตาม กระนั้นปรากฏว่ามีรถเครื่องปั่นไฟคันหนึ่งถูกปล่อยอย่างลมและไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัดว่าใครเป็นผู้เจาะหรือปล่อยลมยาง<sup>265</sup> ในส่วนของรถสุขา เจ้าหน้าที่ตำรวจกักไว้ตรงบริเวณสะพานพระปิ่นเกล้าเป็นจำนวนกว่าครึ่งหนึ่ง โดยอ้างว่าต้องตรวจสอบเรื่องความปลอดภัย เพราะอาจมีการนำอาวุธเข้ามาในที่ชุมนุม ทำให้รถห้องน้ำไม่สามารถเข้ามาในที่ชุมนุมได้ รถห้องน้ำอีกส่วนหนึ่งที่เข้ามาได้แต่ก็กลับไม่สามารถหาที่จอดรถได้เนื่องจากตำรวจขับรถจักรยานยนต์ไล่ตามและห้ามไม่ให้จอดบริเวณรอบสนามหลวง ทำให้รถส่วนนี้ต้องขับวิ่งวนไปมา ทั้งวนรอบสนามหลวงและวนห่างออกไปโดยรถสุขาบางคันถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจขับไล่ไปถึงบริเวณสะพานพระพุทธยอดฟ้า<sup>266</sup>

ต่อมาเมื่อรถสุขาเต็ม ผู้จัดต้องการนำรถเข้ามาดูสิ่งปฏิกูลเพื่อให้รถสุขาสามารถให้บริการต่อได้ แต่เจ้าหน้าที่กลับกักรถดูตุ่มไว้บริเวณท่าช้าง ไม่สามารถเข้ามาในที่ชุมนุมได้ เมื่อรถดูตุ่มไม่สามารถเข้ามาได้ รถห้องน้ำเริ่มเต็ม จนถึงเวลาเที่ยงคืน รถสุขาทั้งหมดไม่สามารถให้บริการได้และบางส่วนถูกกีดกันจากเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ออกจากพื้นที่ โดยอ้างว่าการชุมนุมครั้งนี้ผิดกฎหมาย ต่อมามีการประกาศด้วยว่าทางตำรวจได้ยึดรถสุขา

---

<sup>265</sup>Mob Data, '19 กันยายน ทวงอำนาจคืนราษฎร' (19 กันยายน 2563) <<https://www.mobdatathailand.org/case-file/1600605708189/>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

<sup>266</sup>TLHR, 'ประมวล #19กันยาทวงอำนาจคืนราษฎร การชุมนุมที่ปกคลุมใหม่ให้ประวัติศาสตร์' (22 กันยายน 2563) <https://tlhr2014.com/archives/21614> > สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

ไว้ ทำให้ผู้ชุมนุมไม่พอใจ มารุมล้อม ทั้งผู้ขับรถห้องน้ำเกรงจะเกิดเหตุการณ์วุ่นวาย จึงนำรถออกไปจากที่ชุมนุม และไม่มีรถคันใดกลับมาอีก ส่งผลให้ไม่มีรถสุขาอำนวยความสะดวกจนการชุมนุมสิ้นสุด ในเช้าวันรุ่งขึ้น<sup>267</sup>

กรณีการห้ามใช้เครื่องเสียง เช่น การชุมนุมคนปัตตานีจะไม่ทน ในวันที่ 2 สิงหาคม 2563 กลุ่มเยาวชนปัตตานี รวมตัวกันทำกิจกรรมแฟลชม็อบที่ลานหน้ามัสยิดกรือเซะ โดยเชิญชวนผ่านสื่อออนไลน์ในชื่อกิจกรรม ‘ออแรตานิנג ตะละห์เอาะ’ ซึ่งเป็นภาษามลายู แปลว่า ‘คนปัตตานีจะไม่ทน’ รวมตัวกันเพื่อแสดงออกความคิดเห็นทางการเมือง ทั้งหมดนัดกันใส่ชุดประจำถิ่นอย่างพร้อมเพรียงกัน สลับกันขึ้นเวทีอภิปรายเป็นภาษามลายู ภาษาท้องถิ่นโดยมีชื่อเรียกกรือสามชื่อ คือ แก๊ไชร์ฐธรรมณูญ, ยุบสภา และหยุดคุกคามประชาชน มีประชาชนเข้าร่วมชุมนุมประมาณ 200 คน ก่อนหน้าวันจัดกิจกรรมผู้จัดกิจกรรมได้แจ้งต่อรองผู้กำกับการ สภ. เมืองปัตตานี ด้วยวาจา โดยรองผู้กำกับได้กำชับเรื่องมาตรการป้องกันโรคและการดูแลไม่ให้มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ พ.ต.อ. ญาณพงศ์ อุบลบาน ผู้กำกับ สภ.ปัตตานี ได้เข้าทำความเข้าใจกับแกนนำในวันที่มีการชุมนุมว่า ขอให้ร่วมกิจกรรมชุมนุมอย่างสงบเรียบร้อย ขออย่ามีอาวุธ และขณะนี้อยู่ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ยังต้องมีการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการชุมนุมต้องตระหนักถึงการระวังป้องกันเพื่อไม่ให้มีการแพร่ระบาดของโรคด้วย และต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ซึ่งหากมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จะมีการบันทึกภาพและเสียงไว้ และอาจถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้ในภายหลัง<sup>268</sup>

แม้ว่าจะได้พูดคุยกับตำรวจที่รับผิดชอบพื้นที่แล้ว ต่อมาในระหว่างที่จัดกิจกรรมได้มีบุคคลที่อ้างตัวว่า เป็นนายอำเภอห้ามไม่ให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมนำเครื่องเสียงเข้าไปในพื้นที่กิจกรรม การใช้เครื่องเสียงจะเป็นการชุมนุมสาธารณะซึ่งยังไม่ได้ขออนุญาตตามพ.ร.บ.ชุมนุม ในช่วงแรกยังได้ห้ามผู้จัดกิจกรรมนำลำโพงเข้ามา ก่อนที่ในเวลา

---

<sup>267</sup>TLHR, ‘ชุมนุม #19กันยาทวงอำนาจคืนราษฎร ถูกดำเนินคดี ม.112, 116, 215’ (22 กันยายน 2563) <<https://database.tlhr2014.com/public/case/1734/>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565. และ TLHR, ‘สถานการณ์ตร.กดดันรถห้องน้ำชุมนุม 19 ก.ย.: บุกขู่ว่าบ้านลูกจ้าง กั้นไม่ให้จอดรถ สกัตรรถดูส้วม’ (21 กันยายน 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/21497>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

<sup>268</sup>THE STANDARD, ‘ชาวปัตตานีรวมตัวจัดกิจกรรม ‘ออแรตานิנג ตะละห์เอาะ’ แฟลชม็อบภาษามลายู ที่มัสยิดกรือเซะ’ (3 สิงหาคม 2563) <<https://thestandard.co/pattani-political-rally-020863/>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

ต่อมาจะอนุญาตให้นำเข้ามาในพื้นที่จัดกิจกรรมได้ โดยต้องลงชื่อ ที่อยู่ และเบอร์ติดต่อ ไว้กับเจ้าหน้าที่อีกด้วย อีกทั้งยังมีการสั่งห้ามผู้เข้าร่วมกิจกรรมขึ้นไปข้างบนมัสยิดกรือเซะด้วย เว้นแต่ขึ้นไปทำละหมาดเท่านั้น<sup>269</sup>

กรณีถัดมาคือการชุมนุมในวันที่ 15 ตุลาคม 2563 ซึ่งเป็นช่วงที่ นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร มีคำสั่งห้ามชุมนุม และจำกัดการนำเสนอข่าว รวมถึงจัดตั้ง กองอำนาจการร่วมแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง (กอร.ฉ.) ขึ้นมาควบคุมสถานการณ์ และในช่วงเช้าวันเดียวกัน เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามคำสั่ง กอร.ฉ. นี้เข้าสลายการชุมนุมบริเวณสวนมิสกวัน ทำเนียบรัฐบาล มีผู้ถูกจับกุมอย่างน้อย 20 คน รวมถึง 3 แกนนำ อานนท์ นำภา, เพนกวิน-พริษฐ์ ชิวารักษ์ และ รุ่ง-ปณิสยา ลีทิจิวิวัฒน์กุล เมื่อแกนนำถูกจับแบบไม่ทันตั้งตัวทำให้ แฮชแท็ก #15ตุลาไปราชประสงค์ ติดเทรนด์ทวิตเตอร์อันดับ 1 อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ในช่วงเย็นมีผู้เดินทางไปร่วมชุมนุมที่แยกราชประสงค์ประมาณ 13,500 คน<sup>270</sup> กลุ่มคณะราษฎรนัดหมายจากแยกราชประสงค์ มาชุมนุมที่แยกปทุมวัน ตั้งแต่เวลา 17.00 น.กองอำนาจการร่วมแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง (กอร.ฉ.) แถลงการณ์ ฉบับที่ 2/2563 ห้ามนำรถ 3 ประเภท เข้าพื้นที่ สถานการณ์ฉุกเฉินประกอบด้วย ยานพาหนะ ซึ่งมีการดัดแปลงสภาพรถเป็นหรือคล้ายเวทีย หรือติดตั้งเครื่องขยายเสียงพร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ หรือบรรทุกเครื่องขยายเสียง รวมถึงยานพาหนะที่มีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเคลื่อนที่ หรือบรรทุกเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเคลื่อนที่, รถสุขาเคลื่อนที่ และยานพาหนะที่ใช้บรรทุกเครื่องอุปโภค บริโภค เพื่อประโยชน์แก่ผู้ชุมนุมในพื้นที่ที่มีการชุมนุมอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยเนื้อหาส่วนหนึ่งของฉบับที่ 2 ระบุไปที่การชุมนุมชัดเจนว่า “เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการชุมนุมและการก่อความไม่สงบในพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และร้ายแรงเป็นไปโดยความเรียบร้อยและสามารถยุติลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้ง รวมทั้งเพื่อระงับยับยั้งมิให้เกิดการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล”<sup>271</sup> แถลงการณ์ฉบับที่ 2/2563 จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจำกัดความสามารถในการตั้งเวที เครื่องเสียง เครื่องกำเนิด

---

<sup>269</sup>Mob Data, ‘ประชาชนรวมตัวกันทำกิจกรรมแฟลชม็อบหน้ามัสยิดกรือเซะ’ (2 สิงหาคม 2563) <<https://www.mobdatathailand.org/case-file/1596623495184/>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

<sup>270</sup>รุ่งฤทธิ เพ็ชรรัตน์, ‘16 ตุลา 63 จุดเริ่มต้นการสลายการชุมนุมด้วยรถจีโน่ แยกปทุมวัน’ (16 ตุลาคม 2563) <<https://plus.thairath.co.th/topic/speak/100600>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

<sup>271</sup>Posttoday, ‘กอร.ฉ.สั่งห้ามนำรถสุขา-ยานพาหนะบรรทุกน้ำข้าว-เครื่องเสียงเข้าพื้นที่ชุมนุม’ (16 ตุลาคม 2563) <<http://edu.iqnewsclip.com.chula.idm.oclc.org/viewstory.aspx?pg=0&nid=3493B570F4140DAACB0E3AFB63F96FD9>> สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2565.

ไฟฟ้าและรถสุขาเพื่อสร้างอุปสรรคในการจัดการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ หลังจากแกนนำได้ประกาศยุติการชุมนุม เวลา 22.00 น. ตำรวจได้เข้าจับกุมผู้รับจ้างขับรถเครื่องเสียงและทีมงานรวม 6 ราย ระหว่างการเดินทางกลับ โดย ตำรวจควบคุมตัวไปยัง บก.ตชด.ภาค1 ในข้อหาฝ่าฝืนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เรื่องการชุมนุมมั่วสุมตั้งแต่ห้า คนขึ้นไปในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง<sup>272</sup> ทั้งหมดถูกนำตัวไปฝากขังที่ศาลแขวงปทุม วันในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 โดยศาลมีคำสั่งอนุญาตปล่อยตัวชั่วคราวโดยตีราคาประกันคนละสองหมื่นบาท<sup>273</sup> การดำเนินคดีในลักษณะนี้ยังส่งผลเป็นการปรามไม่ให้ผู้ให้บริการเวที เครื่องเสียงและรถสุขาเจ้าอื่น ๆ ยอม ให้บริการแก่การชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมราษฎร ทำให้แกนนำต้องหันมาใช้โทรโข่งหรือลำโพงเคลื่อนที่ขนาดเล็ก แทน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หากมีผู้ชุมนุมจำนวนมาก อุปกรณ์พกพาเหล่านี้ประสิทธิภาพต่ำเกินไป ไม่สามารถทำให้ มวลชนได้ยินทั้งหมดได้ การจำกัดความสามารถในการใช้รถขยายเสียงส่งผลให้กลุ่ม WEVO ซึ่งเป็นแนวร่วมของ กลุ่มราษฎรผลิตรถขยเสียงเคลื่อนที่ใช้แทนการใช้บริการรถขยายเสียงขนาดใหญ่<sup>274</sup>

วันที่ 2 พฤศจิกายน 2563 กลุ่มราษฎรฝั่งธน ได้นัดหมายชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง บริเวณสถานีรถไฟฟ้า MRT ท่าพระ ตำรวจได้ดำเนินคดีกับผู้เข้ารถเครื่องเสียงในฐานะฝ่าฝืนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และฐานไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้า ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ผู้ให้เช่าเครื่องเสียงให้การว่าตน ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปและรับจ้างจัดหาเครื่องเสียง วันเกิดเหตุได้รับจ้างให้จัดหาเครื่องเสียงและขับรถเข้าไป ในกลุ่มผู้ชุมนุมโดยมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมเท่านั้น ตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเป็นแกนนำแต่ อย่างใด อัยการนำสืบระหว่างการพิจารณาในศาลอาญาตั้งชั้นว่าการที่จำเลยใช้วิทยุสื่อสารคอยประสานงานกับผู้ ว่าจ้างและเดินไปเดินมาในลักษณะเดินตรวจความเรียบร้อยประกอบกับการที่จำเลยได้รับการว่าจ้างให้นำเครื่อง ขยายเสียงมาอยู่ที่ชุมนุมและรถกระบะของจำเลยถูกใช้เป็นเวทีให้กับผู้ปราศรัย นับว่าจำเลยเป็นผู้นำอุปกรณ์สำคัญ ในการชุมนุมมาให้แก่ผู้ชุมนุม ทั้งยังคอยตรวจความเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุม ถือว่าเป็นผู้มี

---

<sup>272</sup> TLHR, ‘ตร.ส่งสำนวนคดี#15ตุลาไปราชประสงศให้อัยการ-18ผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมให้ไม่ฟ้องคดี’ (TLHR, 19 พฤศจิกายน 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/23290>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2565.

<sup>273</sup> สำนักข่าวอิสรา, ‘ปล่อยตัว 18 ผู้ชุมนุม! ยกเว้น'แอมมี-ไฟ่ ดาวดิน'ศาลยันไม่มีเหตุให้เปลี่ยนแปลงคำสั่ง’ (สำนักข่าว อิสรา, 16 ตุลาคม 2563) <<https://www.isranews.org/article/isranews-news/92793-israfnews-501.html>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2565.

<sup>274</sup> อมรินทร์ทีวี, ‘ไอเดียเจ๋ง โจ้คณะราษฎรทำลำโพงซาเล้งเสียงดังดาวกระจาย แต่สืบหาคนพูดไม่ได้’ (รายการทูบ๊ะ ข่า, 9 พฤศจิกายน 2563) <<https://www.amarintv.com/news/detail/53722>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2565.

พฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้ร่วมจัดให้มีการชุมนุม จึงเป็นผู้จัดการชุมนุม ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558<sup>275</sup>

ต่อมา ศาลอาญาตั้งชั้นพิพากษาว่าเป็นการกระทำความผิด เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษจำเลยตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มาตรา 9 (2) ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่หนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ปรับ 5,000 บาท กรณีนี้มีข้อน่าสังเกตคือ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ มาตรา 3 มีบทบัญญัติมิให้ใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะระหว่างมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน กระนั้น ศาลก็ยังใช้การตีความ “ผู้ประสงค์จัดการชุมนุม” ตาม พ.ร.บ.การชุมนุม ในการวินิจฉัยความผิดฐาน “การชุมนุมมั่วสุม” ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มาตรา 9 (2)

### 1.5. การปิดกั้นถนน การปิดกั้นระบบขนส่งมวลชน ตั้งด่านความมั่นคง

ในระหว่างปี 2563 ถึง 2564 ตำรวจได้ใช้การปิดกั้นถนนและระบบขนส่งมวลชนตลอดจนตั้งด่านความมั่นคงเพื่อสกัดไม่ให้ผู้ชุมนุมเดินทางไปถึงจุดนัดหมายอย่างต่อเนื่อง และหลาย ๆ กรณี ปรากฏว่ามีการใช้อุปกรณ์กีดขวางทางเดินรถที่โดยไม่พิจารณาถึงความได้สัดส่วนระหว่างชนิดของอุปกรณ์กีดขวางกับพฤติกรรมหรือลักษณะการใช้ความรุนแรงของผู้ชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้รั้วลวดหนาม แท่งปูน หรือแม้กระทั่งการใช้ตู้คอนเทนเนอร์หรือรถเมล์เพื่อกีดขวางเส้นทางเดินของผู้ชุมนุม นอกจากนั้นยังมีการปิดระบบขนส่งหรือตั้งด่านสกัดเพื่อขัดขวางไม่ให้ผู้ชุมนุมสามารถเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชุมนุมตามที่มีการนัดหมายได้

ฐานทางกฎหมายในการจำกัดพื้นที่ชุมนุมและการห้ามเคลื่อนขบวนปรากฏใน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (พ.ร.บ.ชุมนุมฯ) ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา 7 กำหนดเขตห้ามชุมนุมในระยะ 150 เมตรจากเขตพระราชวัง วัง ที่ประทับ และในพื้นที่ของทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และศาล หรือ ในระยะ 50 เมตร จากเขตดังกล่าวหากมีการประกาศเขตห้ามชุมนุมโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยคำสั่งถึงจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุม<sup>276</sup> ส่วนการเคลื่อนขบวนนั้นหากต้องการเคลื่อนขบวนระหว่าง 18.00 น.- 06.00 น. ของวันรุ่งขึ้น มาตรา 16(8) กำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม

<sup>275</sup> TLHR, ‘ศาลปรับ 5 พัน คดีนำรถเครื่องเสียงไปชุมนุม MRT ท่าพระ แม้ไม่ใช่ผู้จัด-พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ไม่ใช่ช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน’, (TLHR, 10 พฤษภาคม 2565) < <https://tlhr2014.com/archives/43484> > สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

<sup>276</sup> พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 7 วรรคสี่.

สาธารณะ อย่างไรก็ตามเมื่อนำอำนาจในการจำกัดพื้นที่และการเคลื่อนขบวนที่ปรากฏตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ มาเทียบกับแนวปฏิบัติของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลการชุมนุมและแผนดูแลการชุมนุมที่ปรากฏในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะพบว่ามีแนวคิดที่ขัดแย้งกันอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมบริเวณท้องสนามหลวง หากพิจารณาโดยอาศัยข้อจำกัดเชิงพื้นที่ที่ปรากฏตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ จะพบว่าผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมได้จนถึงแนวระยะ 150 เมตร จากกำแพงพระบรมมหาราชวังและแนวระยะ 50 เมตร จากรั้วศาลฎีกาในกรณีการประกาศเขตห้ามชุมนุม กระนั้น แผนรักษาความสงบการชุมนุมสาธารณะ (ชุมนุม63)<sup>277</sup> ที่ปรากฏในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ได้จำแนกพื้นที่การชุมนุมสาธารณะเป็น 4 พื้นที่ ได้แก่

- ก) พื้นที่ชุมนุม เป็นพื้นที่ที่จัดไว้เป็นพื้นที่การชุมนุมสาธารณะ ตามที่ผู้จัดการชุมนุมประสงค์ขอจัดการชุมนุมสาธารณะและเป็นไปตามเงื่อนไขของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมเพื่อความสะดวกในการชุมนุมสาธารณะของผู้ชุมนุม ความสะดวกในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมและไม่กระทบต่อประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม
  - ข) พื้นที่เจรจา เป็นพื้นที่ที่เตรียมไว้ เพื่อให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ เจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุม หากมีกรณีที่กลุ่มผู้ชุมนุมเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่การชุมนุมสาธารณะ ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้จัดการชุมนุมตกลงไว้กับเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบ เรียบร้อย ไม่กระทบกับประชาชนทั่วไปในการใช้เส้นทางสาธารณะตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้
  - ค) พื้นที่เจรจาเฉพาะ เป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อรื้อถอนไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมเคลื่อนที่ผ่านไปยังพื้นที่ควบคุมเปิดโอกาสให้การเจรจามีเวลาในการเจรจามากขึ้น และอาจส่งผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมเปลี่ยนความคิดกลับไปชุมนุมในพื้นที่การชุมนุมที่จัดไว้ตามเดิมหรือยกเลิกการชุมนุมโดยไม่มีสภาพการปฏิบัติที่รุนแรงระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม
  - ง) พื้นที่ที่จะกระทำการชุมนุมมิได้เป็นพื้นที่ที่ไม่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมเคลื่อนผ่านไปยังพื้นที่ควบคุมโดยเด็ดขาด ซึ่งพื้นที่ควบคุมอาจเป็นพื้นที่สำคัญที่ไม่อาจให้ผู้ชุมนุมผ่านเข้าไปได้ เช่น เขตพระราชฐาน เป็นต้น
- จากการแบ่งประเภทและคำอธิบายข้างต้น จะสังเกตได้ว่าการกำหนดพื้นที่ที่ออกเป็น 4 ประเภทนี้มีได้สอดคล้องกับฐานทางกฎหมายในการจำกัดพื้นที่ชุมนุมที่ปรากฏตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ เช่น การกำหนดพื้นที่ควบคุม

---

<sup>277</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) 250.

โดยเด็ดขาดโดยยกตัวอย่างพื้นที่ที่ต่อเนื่องกับ “เขตพระราชฐาน” ทั้ง ๆ ที่คำว่า “เขตพระราชฐาน” ไม่ปรากฏใน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะฯ ดังนั้นจึงเป็นการกำหนดแผนปฏิบัติการที่ไม่สอดคล้องกับ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ เมื่อประชาชนทั่วไปไปทราบแต่ว่าเขตห้ามชุมนุมมีปรากฏเพียงภายใต้เงื่อนไขตาม มาตรา 7 แต่ตำรวจจัดพื้นที่ตามแผนการชุมนุม 63 ซึ่งวางข้อจำกัดพื้นที่ไม่ตรงกับ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ผลที่เกิดขึ้นคือผู้ชุมนุมจะเห็นว่ามาตรการในการจำกัดพื้นที่ของตำรวจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีความชอบธรรมซึ่งจะนำไปสู่การขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ชุมนุม

ในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 คณะราษฎรได้มีการชุมนุม #16ตุลาไปแยกปทุมวัน โดยเบื้องต้นผู้จัดจะทำกิจกรรมที่แยกราชประสงค์ เพื่อชุมนุมต่อเนื่องจากวันที่ 15 ตุลาคม 2563 แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ายึดพื้นที่แยกราชประสงค์ก่อนที่เวลาจัดจะมาถึง ผู้จัดจึงเปลี่ยนพื้นที่การชุมนุมไปที่แยกปทุมวัน และเริ่มกิจกรรมเวลา 17.00 น. เพื่อเรียกร้องให้พลเอกประยุทธ์ต้องลาออก, เปิดวิสามัญรับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากประชาชน, ปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปล่อยแกนนำที่จับไปตั้งแต่วันที่ 13-15 ตุลาคม 63 เนื่องจากคณะราษฎรจะมีการจัดการชุมนุมที่แยกราชประสงค์ตำรวจจึงปิดการจราจรเข้าแยกราชประสงค์จาก 3 เส้นทางคือ ถนนราชดำเนิน, เพลินจิตและพระราม 1 เจ้าหน้าที่บช.ตชด.เริ่มจัดการสิ่งกีดขวางที่แยกเฉลิมเผ่า เช่น แบรีเออร์สีส้มและแผงเหล็ก ที่ชิดลม มีปิดถนนเพลินจิตที่มุ่งไปแยกราชประสงค์ โดยเจ้าหน้าที่ได้วางแบรีเออร์สีส้มและเติมน้ำเข้าไปในแบรีเออร์ และตำรวจใช้แบรีเออร์สีส้มและรั้วเหล็กกันแยกประตูน้ำฝั่งราชดำเนิน ห้ามคนเดินเข้าไปมุ่งหน้าแยกราชประสงค์ ให้แต่คนเดินออกเท่านั้น จากนั้นตำรวจก็ประกาศให้สื่อมวลชนที่มีพอลอกแขนห้ามเข้าเขตรั้วเช่นกัน และถนนราชดำเนินหน้าศูนย์วิจัยโรคเอดส์มีการปิดถนนและกั้นลวดหนามทึบเพลง ไม่ให้รถเข้า ส่วนแยกปทุมวัน ถนนหน้าสยามดิสคัฟเวอร์มีแผงกั้นรั้วไม่ให้รถผ่าน และไม่ให้คนเข้า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงจึงสั่งปิดการใช้รถไฟฟ้าโดยอ้างว่าเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชน

นอกจากนี้ วันที่ 16 ตุลาคม 2563 กองอำนวยการร่วมแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง(กอร.ฉ.) ออกประกาศ 3/2563 เรื่องห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม อาคาร หรือสถานที่ โดยให้เหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน และไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควร ห้ามใช้ถนนพญาไทจากแยกย่านราชเทวีถึงแยกสามย่าน และถนนพระรามที่ 1 จากแยกเฉลิมเผ่าถึงแยกเจริญผล จากเดิมที่ปิดอยู่แล้ว 3 เส้นทางรอบแยกราชประสงค์ ได้แก่ถนนเพลินจิต ถนนราชดำเนิน และถนนพระรามที่ 2 อีกทั้ง ยังมีการสั่งปิดรถไฟฟ้า



บีทีเอสสถานีสยาม สถานีสนามกีฬาแห่งชาติ และสถานีราชเทวี ทางเชื่อมสกายวอล์คระหว่างสถานีสยามและสนามกีฬา และสั่งปิดรถไฟฟ้าเอ็มอาร์ทีสถานีสามย่าน จากเดิมที่เปิดอยู่แล้ว ดังนี้ รถไฟฟ้าบีทีเอสสถานีราชดำริ สถานีชิดลม สกายวอล์ค ระหว่างรถไฟฟ้าบีทีเอสสถานีสยามถึงสถานีเพลินจิต และท่าเรือประตูนํ้าและท่าเรือชิดลมทั้ง 2 ฝั่ง ในระหว่าง 15.00 น. ถึง 20.00 น. ของวันรุ่งขึ้น<sup>278</sup>

วันที่ 17 ตุลาคม 2563 มีการสั่งปิดรถไฟฟ้าบีทีเอสและรถไฟฟ้าเอ็มอาร์ทีทุกสถานีตั้งแต่เวลา 15.00 น. เป็นต้นไปจนปิดให้บริการ และเวลา 15.30 น. รถไฟฟ้า MRT สายสีน้ำเงินและสายสีม่วงประกาศปิดให้บริการทุกสถานีชั่วคราว และแอร์พอร์ตลิงก์ปิดให้บริการทุกสถานีชั่วคราว เริ่ม 16.00 น.<sup>279</sup>

วันที่ 18 ตุลาคม 2563 มีการสั่งปิดรถไฟฟ้าบีทีเอส สถานีพหลโยธิน 24 สถานีห้าแยกลาดพร้าว สถานีหมอชิต สถานีอารีย์ สถานีสนามเป้า สถานีอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ สถานีพญาไท สถานีราชเทวี สถานีโอโศก สถานีอุดมสุข สถานีบางนา สถานีช่องนนทรี สถานีสุรศักดิ์ สถานีกรุงธนบุรี และสถานีวงเวียนใหญ่ และสั่งปิดรถไฟฟ้าเอ็มอาร์ทีสถานีหัวลำโพง สถานีลุมพินี สถานีสุขุมวิท สถานีพหลโยธิน และสถานีจตุจักร เป็นการชั่วคราว ตั้งแต่เวลา 14.30 น. เป็นต้นไป ขณะที่ ขสมก.ยังคงให้บริการเดินรถโดยสารในเส้นทางตามปกติ แต่จะไม่เปิดรับส่งผู้ให้บริการ ณ ป้ายหยุดรถโดยสาร BTS จำนวน 10 สถานี ได้แก่ สถานีหมอชิต สถานีห้าแยกลาดพร้าว สถานีพหลโยธิน 24 สถานีโอโศก สถานีอุดมสุข สถานีบางนา สถานีช่องนนทรี สถานีสุรศักดิ์ สถานีกรุงธนบุรี และสถานีวงเวียนใหญ่<sup>280</sup>

---

<sup>278</sup>กองบรรณาธิการรอยซ์ออนไลน์, 'บีทีเอส แจ้งปิดให้บริการ 5 สถานี ชั่วคราว ได้ดินปิด 1 สถานี' (16 ตุลาคม 2563) <<https://www.voicetv.co.th/read/jFZzTLWHq>> สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

<sup>279</sup>BBC NEWS, 'ชุมนุม 17 ตุลา: สลายการชุมนุมแยกปทุมวัน นำมาสู่ "แฟลชม็อบ" ทั่วกรุง' (17 ตุลาคม 2564) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-54585007>> สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

<sup>280</sup>ประชาชาติธุรกิจ, 'ด่วน! ปิดรถไฟฟ้าบีทีเอส-MRT 15 สถานี เลี่ยงม็อบ' (18 ตุลาคม 2564) <<https://www.prachachat.net/general/news-539967>> สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565. และ ประชาชาติธุรกิจ, 'รถไฟฟ้าบีทีเอส ปิดเพิ่มอีก 5 สถานี "ราชเทวี-อารีย์"' (18 ตุลาคม 2564)

< <https://www.prachachat.net/general/news-540023> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

วันที่ 19 ตุลาคม 2563 มีการสั่งปิดรถไฟฟ้า BTS สถานีกรมป่าไม้ สถานีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ สถานีเสนาานิคม ตั้งแต่เวลา 17.30 น. เป็นต้นไป ไม่มีการสั่งปิดรถไฟฟ้าใต้ดิน<sup>281</sup>

วันที่ 20 ตุลาคม 2563 มีการสั่งปิดรถไฟฟ้าบีทีเอส 4 สถานี ได้แก่ สถานีสนามเป้า สถานีอนุสาวรีย์ชัยฯ สถานีพญาไท และสถานีราชเทวี ตั้งแต่เวลา 15.30 น. เป็นต้นไป<sup>282</sup>

8 พฤศจิกายน 2563 กลุ่มราษฎรนัดชุมนุม “ราษฎรสาส์น” เพื่อร่วมกันเขียนจดหมายถึงพระมหากษัตริย์ ว่าควรปรับตัวอย่างไรให้สอดคล้องกับครองของระบอบประชาธิปไตย โดยระบุว่าในเวลา 16.00 น. ของวันดังกล่าวจะเดินขบวนไปยื่นหนังสือถึงพระมหากษัตริย์ เรียกร้องให้ปฏิรูปสถาบันฯ ให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยจะเดินขบวนไปที่สำนักพระราชวัง พระบรมมหาราชวัง การ์ดอสาณำ มวลชนเคลื่อนมาถึงสะพานผ่านพิภพลีลา หน้าโรงแรมรัตนโกสินทร์ ที่มีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจนำแผงเหล็กมาวาง กันขวาง การ์ดอสาณำจึงเข้าไปเจรจากับเจ้าหน้าที่ เพื่อขอผ่านทาง จากนั้นได้ยกแผงเหล็กที่เจ้าหน้าที่วางไว้ออก เจ้าหน้าที่ขัดขวางเพียงเล็กน้อยก็ปล่อยให้มวลชนทั้งหมดผ่านเข้าถนนราชดำเนินใน มุ่งหน้าไปยังสำนักพระราชวัง แต่ก็เคลื่อนไปติดแนวรั้วของเจ้าหน้าที่ที่บริเวณหน้าศาลฎีกาเป็นแนว 4 ชั้นดังนี้ 1. รถเมล์ครีมแดง 3 คัน ขวาง ถนน บริเวณฟุตบอลหน้าศาลฎีกาเป็นรถตู้ตำรวจจอดขวาง, 2. แนวรั้วลวดหนามหีบเพลง 3. แผงเหล็ก และ 4. รถ ตู้ตำรวจ หลังแนวดังกล่าวมีรถขยายเสียงของตำรวจ 1 คัน รถฉีดน้ำแรงดันสูง 2 คัน และรถบรรทุกน้ำ 1 คัน ด้านข้างรถฉีดน้ำแรงดันสูงมีตำรวจควบคุมฝูงชนพร้อมอุปกรณ์ครบมือ เช่น หมวกกันน็อก โล่ตั้งแถวอยู่<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> ประชาชาติธุรกิจ, ‘รถไฟฟ้าบีทีเอส ปิดบริการสถานีเสนาานิคม-เกษตรศาสตร์-กรมป่าไม้’ (19 ตุลาคม 2564)

< <https://www.prachachat.net/general/news-540871> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

<sup>282</sup> Nopphawhan Techasanee, ‘ด่วน!! แจ้งปิดรถไฟฟ้า BTS จำนวน 4 สถานี ‘สนามเป้าถึงราชเทวี’ (21 ตุลาคม 2564)

< <https://www.thebangkokinsight.com/news/politics-general/politics/460710/> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

<sup>283</sup> Mob Data, ‘#มือบ8พฤศจิกายน : ราษฎรสาส์น’ (8 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1604991086084/> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565. และ ไทยรัฐออนไลน์, ‘จดหมายถวายกษัตริย์ ใส่ตู้ ปณ.-หน้าศาลหลักเมือง (คลิป)’ (9 พฤศจิกายน 2563) < <https://www.thairath.co.th/news/politic/1972687> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

การประชุม วันที่ 25 พฤศจิกายน 2563 ของกลุ่มคณะราษฎร แกนนำคณะราษฎรประกาศนัดหมายล่วงหน้าว่าจะรวมตัวกันบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและเดินเท้าทางถนนดินสอ ถนนประชาธิปไตย เป็นระยะทางเกือบหนึ่งกิโลเมตร เพื่อไปยังสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้แกนนำประกาศว่าจะพยายามเข้าใกล้สำนักงานทรัพย์สินฯ ให้ได้มากที่สุด ผลที่เกิดขึ้นคือตั้งแต่กลางดึกของวันที่ 24 พฤศจิกายน 2563 ก็ปรากฏภาพตำรวจตั้งกำลังอย่างเข้มงวดในพื้นที่โดยรอบ โดยเอารถเมล์ รั้วลวดหนาม สังกะสี รั้วแผงเหล็ก แบรีเออร์ มาวางปิดกั้นถนนโดยรอบ มีตู้คอนเทนเนอร์ที่นำมาวางขวางถนนสองชั้น โดยผู้สื่อข่าวรายงานว่า กองบัญชาการตำรวจนครบาลมีหนังสือด่วนสั่งการให้จัดเตรียมกำลังพลจากตำรวจภูธรภาค 1-8 และตชด. รวม 39 กองร้อย จำนวน 5,850 นาย เพื่อมาดูแลการประชุมในวันที่ 25 พฤศจิกายน<sup>284</sup>

จากการที่ตำรวจปิดกั้นการเดินทางเข้าสู่พื้นที่และแสดงออกถึงการวางเครื่องกีดขวางที่มากจนผิดปกติ ทำให้แกนนำผู้ชุมนุมประกาศย้ายสถานที่นัดหมายไปที่ธนาคารไทยพาณิชย์ สำนักงานใหญ่ หรือตึก SCB ในคืนของวันที่ 24 พฤศจิกายน อย่างไรก็ตามก็ตั้งแต่ช่วงเช้าถึงเย็นของวันที่ 25 พฤศจิกายน 2563 ก็ปรากฏว่า ตำรวจยังคงตั้งกำลังเข้มโดยรอบเส้นทางที่จะไปสู่สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยตำรวจก็ยังคงวางกำลังโดยรอบอยู่ บริเวณสี่แยกวิสุทธิกษัตริย์ ด้านหลังกองบัญชาการกองทัพบก มีการตั้งกำลังหนาแน่นที่สุดด้วยตู้คอนเทนเนอร์สองชั้น ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณนั้นขอเดินเข้าออกได้ แต่รถผ่านไม่ได้เลย บริเวณแยกสะพานอุทัยเกษมทิศ มีการนำตู้คอนเทนเนอร์และรั้วลวดหนามมาวางขวางถนนราชวิถีมุ่ง หน้าพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน แยกสะพานเสาวนีย์ มีการนำตู้คอนเทนเนอร์และรั้วลวดหนามมาวางขวาง ไม่ให้เดินทางผ่านถนนศรีอยุธยา บริเวณแยกอรุณพงษ์ มีการนำตู้คอนเทนเนอร์วางซ้อน 2 ชั้นและรั้วลวดหนามมาวางขวาง มีช่องทางเปิดให้เจ้าหน้าที่เข้าออกเล็กน้อยแต่มีการเตรียมสังกะสีมาปิดไว้ ด้านหน้าตู้คอนเทนเนอร์มีตำรวจควบคุมฝูงชนวางกำลัง 20 นาย และแผงเหล็กติดป้ายข้อความว่า “ด้านหน้ามีผู้ชุมนุม” ด้านหลังแนวตู้คอนเทนเนอร์มีการนำรถตู้ตำรวจมาวางอีกชั้น มีรถผู้ต้องขังจอดอยู่เชิงสะพานข้ามแยกยมราช นอกจากนี้ยังมีการล้อมรั้วลวดหนาม

---

<sup>284</sup> The Bangkok Insight, ‘เตรียมกำลังตร.39กองร้อยรับมือมือชุมนุมหน้าสำนักทรัพย์สินฯ พรุ่งนี้’ (the Bangkok Insight, 24 พฤศจิกายน 2563) <<https://www.thebangkokinsight.com/news/politics-general/politics/485695/>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

โดยรอบสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์และติดตั้งป้ายระบุข้อความว่า “เขตพระราชฐาน” รอบสำนักงานอีกด้วย<sup>285</sup>

การปิดกั้นพื้นที่ในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นว่าตำรวจมิได้ใช้หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในการจำกัดพื้นที่ชุมนุมและสร้างอุปสรรคในการเคลื่อนขบวนโดยไม่คำนึงถึงฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจ การปิดกั้นพื้นที่ในลักษณะนี้เป็นหลักฐานชี้ว่าตำรวจได้วางมาตรการกำหนดพื้นที่ชุมนุมตามแผนการชุมนุม 63 ซึ่งวางข้อจำกัดพื้นที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดใน พ.ร.บ.ชุมนุมฯ กล่าวคือ การกำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุมรอบ “เขตพระราชฐาน” ที่ไม่ใช่พื้นที่ตามมาตรา 7 พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ไม่สามารถทำได้ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยไม่มีฐานทางกฎหมาย

30 มีนาคม 2564 เวลา 14:00 น. กลุ่ม UNME of Anarchy หรือกลุ่ม “หมู่บ้านทะเลชุ่ฟ้า” นัดหมายชุมนุมทำกิจกรรม “ไปถ่ายรูปกับคณะรัฐมนตรี” ที่บริเวณเชิงสะพานชมัยมรุเชฐ ข้างทำเนียบรัฐบาล โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้ร่วมกันปราศรัยผ่านเครื่องขยายเสียงขับไล่รัฐบาล และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และรมว.กลาโหม เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการใช้ตุ้คอนเทนเนอร์มาวางขวางบนสะพานชมัยมรุเชฐ พร้อมกำลังชุดควบคุมฝูงชน ปิดเฉพาะขาออกจากแยกพานิชยกการ ส่วนขาเข้าทำเนียบรัฐบาลใช้ตำรวจควบคุมฝูงชนตั้งแนวประมาณ 40 นาย รถยนต์ที่มาจากแยกนางเลิ้งยังสามารถเลี้ยวขวาไปที่แยกวัดเบญจมบพิตรฯ ได้ ขณะเดียวกันที่ถนนพระราม 5 ซึ่งเป็นสถานที่ตั้งของหมู่บ้านทะเลชุ่ฟ้าเดิม ผังศาลกรมหลวงชุมพรฯ มีการวางตุ้คอนเทนเนอร์ปิดการจราจรสลับช่องยาวไปถึงสะพานอรทัย พร้อมชิงแนวรั้วลวดหนามทึบเพลิงไว้ด้านบน วางกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ด้านหน้าแนวอีกชั้น และมีการนำรถฟอร์คลิฟต์เข้าไปเตรียมภายในถนนพระราม 5 และยกตุ้คอนเทนเนอร์ปิดพื้นที่ทั้งหมด<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> เติลีนิวส์, ‘ล้อมลวดหนาม'สนง.ทรัพย์สินฯ' ตั้งป้าย'เขตพระราชฐาน'... อ่านต่อที่ : <https://d.dailynews.co.th/politics/808648/> (Dailynews, 23 พฤษภาคม 2563) <<https://d.dailynews.co.th/politics/808648/>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

<sup>286</sup> Mob Data, ‘#มีอบ30มีนา :#ประท้วงออกใจ’ (30 มีนาคม 2564) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1617100735300/> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565. และ ไทยรัฐออนไลน์, ‘โหดโหดไล่ตุ้ ทะลุฟ้าบุกทำเนียบ ถ่ายรูปหมู่ล้อมกรม. ลุ้นประกันแกนนำ’ (31 มีนาคม 2564) < <https://www.thairath.co.th/news/politic/2060473> > สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2565.

การใช้ตู้คอนเทนเนอร์เป็นอุปกรณ์ควบคุมฝูงชนอาจขัดต่อกฎหมายเนื่องจากคอนเทนเนอร์ไม่ปรากฏอยู่ในรายการเครื่องมือควบคุมฝูงชนตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ<sup>287</sup> ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ออกตามความในมาตรา 19 วรรคท้าย แห่ง พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ 2558<sup>288</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้แทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เคยมีการชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า การใช้ตู้คอนเทนเนอร์เป็นการใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าตู้คอนเทนเนอร์จัดว่าเป็นอุปกรณ์ตาม (27) เครื่องกีดขวางทางผ่านของรถ

และ (32) แท่นปูน หรือ อุปกรณ์สำหรับป้องกันสถานที่ การที่ตำรวจใช้คอนเทนเนอร์มาตั้งกันผู้ชุมนุมก็ด้วยมีเจตนาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะและไม่ให้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะกับผู้ชุมนุม อีกทั้งคอนเทนเนอร์ไม่ได้มีสภาพที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ชุมนุมแต่อย่างใด<sup>289</sup>

สำหรับประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้เหตุผลเพื่อสนับสนุนการใช้ตู้คอนเทนเนอร์ควบคุมฝูงชนมีจุดบกพร่องอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การอ้างข้อกฎหมายที่เป็นฐานในการให้อำนาจเป็นไปอย่างเคลือบคลุม เนื่องจากการยกอ้าง ทั้ง ข้อที่ (27) เครื่องกีดขวางทางผ่านของรถ และ (32) แท่นปูนหรืออุปกรณ์สำหรับป้องกันสถานที่ ทำให้ไม่อาจ

---

<sup>287</sup> ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 เล่ม 132 ตอนพิเศษ 279 ง หน้า 6.

<sup>288</sup> มาตรา 19 วรรคท้าย บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

<sup>289</sup> เอกสารประกอบการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรในการสังเกตการณ์การชุมนุม วันที่ 5 พฤษภาคม 2565 เวลา 9.00-12.00 น. ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หัวข้อ “บทบาทหน้าที่ในการดูแลผู้ชุมนุม ข้อสังเกตจากสถานการณ์การชุมนุม และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ” โดย พล.ต.ต. อรรถพล อนุสิทธิ์

ทราบได้แน่ชัดว่าคอนเทนเนอร์จัดอยู่ในสถานะใดในรายการอุปกรณ์เครื่องมือที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้ได้ การอ้างควรต้องอ้างข้อกำหนดข้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น<sup>290</sup>

ประการที่สอง ไม่ปรากฏว่ามีการใช้คอนเทนเนอร์เป็นเครื่องมือในการกีดขวางทางผ่านของรถหรือเป็นอุปกรณ์ในการป้องกันสถานที่ในกรณีอื่น ๆ อย่างเป็นปรกติ โดยสภาพแล้ว คอนเทนเนอร์มิได้เอื้อต่อการนำมาใช้ในการจัดการจราจรหรือการป้องกันสถานที่ มีลักษณะที่เคลื่อนย้ายลำบากและก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้สัญจร<sup>291</sup> หากมองในแง่ยุทธวิธี คอนเทนเนอร์อาจช่วยมิให้เกิดการปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนกับผู้ชุมนุม แต่ก็อาจมองในมุมกลับได้ว่าการตั้งคอนเทนเนอร์เป็นการยั่วยุให้ผู้ชุมนุมใช้กำลัง นอกจากนั้น หากผู้ชุมนุมเห็นว่าการตั้งตู้คอนเทนเนอร์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่กีดขวางทางเดินโดยไม่ชอบ ผู้ชุมนุมก็จะรู้สึกว่ามีฝ่ายตนมีความชอบที่จะเข้าไปรื้อสิ่งกีดขวางเหล่านี้ได้ ดังจะสังเกตได้ในหลายๆ การชุมนุมตลอดปี 2563-2564 ปรากฏเหตุการณ์ที่มีผู้ชุมนุมนำเชือกไปผูกเพื่อรื้อหรือลากตู้คอนเทนเนอร์เสมอ ๆ และเมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ก็จะใช้กำลังกับผู้ชุมนุมที่เข้ารีอ ส่งผลให้การชุมนุมกลายเป็นความไม่สงบ ในหลายกรณี หากไม่มีคอนเทนเนอร์ไปตั้งขวางผู้ชุมนุมตั้งแต่ต้นผู้ชุมนุมก็อาจเดินผ่านไปโดยไม่มี ความรุนแรงใด ๆ เกิดขึ้น

ประการที่สาม การอ้างโดยพิจารณาจากเจตนาของการบังคับใช้จะเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่เลือกอะไรก็ได้มาเป็นเครื่องมือควบคุมฝูงชน นอกจากคอนเทนเนอร์ที่ใช้อย่างแพร่หลายในปี 2563-2564 แล้ว ยังมีอุปกรณ์อื่น ๆ ที่โดยสภาพมิได้เป็นเครื่องมือในการควบคุมฝูงชนแต่ถูกนำมาใช้โดยเจตนา กีดขวางทางผ่านของรถ หรือป้องกันสถานที่ เช่น รถโดยสารประจำทาง รถสองแถว รถบัส จักรยานยนต์ กระจ่างดอกไม้-สวนหย่อม<sup>292</sup> ฯลฯ

---

<sup>290</sup> หากสามารถอ้างร่วมๆ กันหลายข้อได้ เจ้าหน้าที่ก็สามารถอ้างได้ว่า “รถฉีดน้ำแรงดันสูง” เช่น รถควบคุมฝูงชนยี่ห้อจิโน่ เป็นอุปกรณ์ในรายการลำดับที่ (26) รถฉีดน้ำแรงดันสูง (36) ยานพาหนะสำหรับเจ้าหน้าที่และการลำเลียงเครื่องมือ (39) รถที่ทำการทางยุทธวิธี และ (40) รถบรรทุกน้ำ (46) อุปกรณ์ถ่ายภาพนิ่งและเคลื่อนไหว ไปพร้อม ๆ กันได้

<sup>291</sup> ผู้จัดการ, ‘ตร.ทบทวนตั้งตู้คอนเทนเนอร์ หลังมีคนขับ จยย.พุ่งชนเสียชีวิต ล่าผู้ก่อเหตุ 10 ราย ป่วนดินแดง’ (MGROnline, 5 กันยายน 2564) < <https://mgronline.com/crime/detail/964000087890> > สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

<sup>292</sup> เช่นกรณี แพลชม็อบ ชมสวนใหม่ยาม 2 ทุ่ม หน้าอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ของกลุ่ม มศว.คนรุ่นเปลี่ยน วันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ผู้ชุมนุมนัดชูป้ายและตะโกน “ยุบสภา” 10 ครั้งและตะโกน “สวนสวยจังเลย” 10 ครั้งเพื่อเป็นการตอบโต้ กทม. ที่เข้ามาจัดสวนตกแต่งรอบ ๆ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย 1 วันล่วงหน้าการชุมนุมของกลุ่มเยาวชนปลดแอก การมาจัดสวนอย่างรวดเร็วนี้ผู้ชุมนุมต่างเห็นว่าเป็นการกันไม่ให้ผู้ชุมนุมมาใช้พื้นที่เพื่อการชุมนุม.

นอกจากนั้น การตีความเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่เลือกใช้อะไรก็ได้มาเป็นเครื่องมือควบคุมฝูงชนเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของการมีรายการเครื่องมือควบคุมฝูงชนตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยย่อ รูปแบบการจำกัดเสรีภาพก่อนการชุมนุมที่พบในการชุมนุมช่วงปี 2563-2564 ได้แก่ การเฝ้าสังเกตการณ์แกนนำการชุมนุม/ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมและการขึ้นบัญชีบุคคลเฝ้าระวัง ในบางครั้งมีการจับกุมตัวหรือควบคุมไว้เพื่อไม่ให้แกนนำสามารถไปเข้าร่วมการชุมนุมได้ หากเป็นกรณีผู้จัดการชุมนุมการปิดกั้นจะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นการสร้างอุปสรรคให้กับผู้อำนวยการความสะดวกแก่การชุมนุม เช่น การยึดอุปกรณ์ที่ใช้ในการชุมนุมอย่าง ป้ายข้อความ แผ่นพับ หนังสือ เวที ระบบไฟฟ้า เครื่องเสียง หรือแม้กระทั่งการห้ามรถสุขาเข้าพื้นที่ สำหรับบุคคลทั่วไปที่ต้องการมาร่วมชุมนุมก็ต้องเผชิญกับการใช้มาตรการในการปิดถนน การปิดกั้นระบบขนส่งมวลชน ประกอบกับการตั้งด่านความมั่นคงเพื่อยับยั้งไม่ให้ผู้ชุมนุมสามารถเข้าสู่พื้นที่ชุมนุมได้โดยสะดวก การปิดระบบขนส่งและตั้งด่านตรวจทำให้ผู้ชุมนุมไม่สามารถเดินทางตามที่นัดหมายหรือต้องใช้เวลาานานกว่าปกติในการเดินทางเข้าสู่พื้นที่นัดหมาย ส่งผลให้กิจกรรมที่ได้นัดหมายกันไม่สามารถจัดได้ตามกำหนดเวลา หรือใช้เวลาานานกว่าปกติในการรวมตัวกัน มาตรการเหล่านี้เป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมโดยสภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็นและความได้สัดส่วนของมาตรการที่ใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

## 2. การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างการชุมนุม

แนวปฏิบัติในการดูแลการชุมนุมสาธารณะของ ODIHR แนะนำว่า โดยปกติแล้วการชุมนุมที่มีการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า (ไม่ว่าจะอย่างเป็นทางการหรืออย่างไม่เป็นทางการ) จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือความเดือดร้อนมากจนเกินไปหากผู้ชุมนุมและตำรวจได้มีการพัฒนาแผนการชุมนุมร่วมกัน โดยตำรวจจะต้องมีเป้าหมายในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ชัดเจน (Clear policing objective)<sup>293</sup> ดังนั้น ระหว่างการชุมนุม ตำรวจมีความรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมดำเนินไปได้อย่างสงบและปกป้องผู้ชุมนุมจากการใช้ความรุนแรงโดยใช้กำลังตำรวจเข้าดูแลการชุมนุมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามาตรการที่ตำรวจใช้ในการจำกัดเสรีภาพในระหว่างการชุมนุมของขบวนการนิสิตนักศึกษาที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยมิได้แสดง

---

<sup>293</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition* (2019) 32.

ให้เห็นถึงเป้าหมายในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในลักษณะที่เป็นการอำนวยความสะดวกหรือการคุ้มครองผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุม ในทางกลับกันตำรวจกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมืองให้กับฝ่ายรัฐบาล โดยรูปแบบการจำกัดเสรีภาพที่เกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมที่พบ ได้แก่ (1) การตรวจบัตรประชาชน ด้านตรวจ (2) การจับกุมแกนนำขณะทำการชุมนุม (3) การตัดระบบสื่อสารและสร้างอุปสรรคต่อการบันทึกการชุมนุม (4) การคุกคามสื่อและหน่วยพยาบาล และ (5) การสลายการชุมนุม

## 2.1. ตรวจบัตรประชาชน ด้านตรวจ

อำนาจในการตรวจบัตรประชาชนปรากฏใน ซึ่งระบุว่า “ผู้ถือบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป ผู้ใดไม่สามารถแสดงบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับ เมื่อเจ้าพนักงานตรวจบัตรขอตรวจ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท” ดังนั้นผู้จะสามารถตรวจบัตรประชาชนจะต้องเป็น “เจ้าพนักงานตรวจบัตร” ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด<sup>294</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1496/2561 เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจบัตร ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรในสองกรณีคือ (1) ให้ตำรวจชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่าเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรในเขตอำนาจหน้าที่ และ (2) ให้ตำรวจซึ่งปฏิบัติงานอยู่ตามด่านตรวจที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรเฉพาะในด่านตรวจนั้น จะสังเกตได้ว่าคำสั่งนี้ได้กำหนดระดับชั้นยศของผู้มีอำนาจตรวจไปควบคู่กับพื้นที่ที่สามารถใช้อำนาจได้ อย่างไรก็ตาม ทั้งพ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และคำสั่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1496/2561 ก็มิได้วางกรอบการใช้อำนาจเชิงเนื้อหาหรือวางเงื่อนไขว่าพฤติการณ์ใดเจ้าหน้าที่จะสามารถใช้อำนาจในการตรวจบัตรประชาชนได้ ดังนั้น การตรวจบัตรประชาชนก็อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมหรือสร้างบรรยากาศความหวาดกลัวในการใช้สิทธิทางการเมืองได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการชุมนุมของกลุ่ม Chiangrai No เผด็จการ ในวันที่ 4 กรกฎาคม 2564 ที่บริเวณหน้าสนามบินแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย สมาชิกของกลุ่มได้นัดกันไปชูป้าย “คอย วัคซีน อยู่” ให้กับขบวนรถรองนายกรัฐมนตรี อนุทิน ชาญวีรกูล ซึ่งมีกำหนดเดินทางมาตรวจการปฏิบัติตามนโยบายแก้ไขปัญหาโรคโควิดในพื้นที่ชายแดนแม่สาย หลังจากที่ขบวนรถขับผ่านผู้ชุมนุมที่ยืนถือป้ายแสดงความเห็นและตะโกนข้อเรียกร้องเกี่ยวกับวัคซีนได้ก็มีเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบราว 4 นาย ระบุว่าเจ้าหน้าที่สืบสวนจาก สภ.บ้านดู่ จ.เชียงราย เดินทางมาสอบถามว่าทำกิจกรรมอะไร เมื่อหนึ่งในสมาชิกกลุ่มได้สอบถามอำนาจหน้าที่และบัตรแสดงตัวของเจ้าหน้าที่รายดังกล่าว ทางเจ้าหน้าที่ก็สอบถามกลับว่า

<sup>294</sup> พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 มาตรา 23



สมาชิกคนดังกล่าวเป็นคนไทยหรือไม่ เพราะการพูดคุยมีสำเนียงไม่ใช่คนไทย และได้ขอตรวจดูบัตรประชาชนของสมาชิกกลุ่ม Chiangrai No เผด็จการ ทั้ง 4 ราย ที่เดินทางมาทำกิจกรรม แต่สมาชิกกลุ่มทั้ง 4 ราย เดินทางมาชุมนุมด้วยความเร่งด่วนจึงไม่ได้พกบัตรประชาชนติดตัวมา สมาชิกบางรายได้พยายามระบุว่ามีการถ่ายรูปถ่ายบัตรประชาชนให้ทางเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบดู แต่ทางเจ้าหน้าที่ยืนยันว่า การไม่พกบัตรประชาชนนั้นเป็นความผิดตามกฎหมาย จึงขอให้ทั้ง 4 คนเดินทางไปด้วยรถของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจ่ายค่าปรับในข้อกล่าวหาไม่พกพาบัตรประชาชน ที่ สภ.บ้านดู่ จ.เชียงราย สุดท้ายสมาชิกกลุ่ม Chiangrai No เผด็จการ ทั้ง 4 ราย จึงยินยอมให้ถูกพาตัวไป และถูกเปรียบเทียบปรับเป็นเงินคนละ 100 บาท ก่อนตำรวจจะปล่อยตัวกลับไป ทั้งนี้ นายสรวิทย์ ฤกษ์พจน์ หนึ่งในผู้ถูกปรับได้ให้ความเห็นว่า การกระทำได้กล่าวมีเจตนาเพื่อปิดปากประชาชนและใช้ข้อหาไม่พกพาบัตรประชาชนเพื่อควบคุมผู้ต้องหาไปสถานีตำรวจ หากตนไม่ยอมปฏิบัติตาม ก็เกรงว่าตำรวจอาจใช้ข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานได้อีก<sup>295</sup>

การแทรกแซงในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงเจตนาของเจ้าหน้าที่ในการใช้กระบวนการทางกฎหมายมาอ้างเพื่อไม่ให้ผู้ชุมนุมแสดงออกต่อไปได้ เมื่อผู้ชุมนุมบางส่วนยืนยันตัวตนผ่านรูปถ่ายบัตรประชาชน หากเจ้าหน้าที่สงสัยก็สามารถทำการยืนยันข้อเท็จจริงผ่านระบบทะเบียนราษฎรได้ทางมือถือหรือวิทยุสื่อสารโดยที่ไม่จำเป็นต้องพาผู้ต้องหาไปที่สถานีตำรวจ อีกทั้งการเปรียบเทียบปรับด้วยเหตุไม่พกพาบัตรประชาชนสามารถดำเนินการภายหลังการชุมนุมเสร็จสิ้นได้ ไม่มีความจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมทันที การดำเนินคดีด้วยข้อหาเล็กน้อยในลักษณะนี้จึงเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนเป็นอย่างยิ่ง

การขอตรวจบัตรประชาชนและการบันทึกภาพบัตรโดยไม่เห็นเหตุผลอันสมควรเป็นการแทรกแซงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว ยกตัวอย่างเช่น กรณี ตำรวจเรียกตรวจบัตรประชาชน นักศึกษาเครือข่ายรามคำแหงเพื่อประชาธิปไตยบริเวณท้องสนามหลวง วันที่ 18 มกราคม 2021 หลังจากที่สมาชิกกลุ่มได้มีการยื่นถือป้ายผ้า “ยกเลิก 112” นาย ฐิติพงษ์ ปานมาศ ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่าได้ชวนนักกิจกรรมคนอื่น ๆ ไปถ่ายรูปรวมของกลุ่มบริเวณสนามหลวงเท่านั้น ต่อมาก็มีเจ้าหน้าที่มาปิดล้อมแล้วขอตรวจดูบัตรประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งเหตุว่าต้องการตรวจบัตรไปเพื่ออะไรเจ้าหน้าที่ชี้แจงเพียงว่ามีอำนาจตามกฎหมาย พร้อมถ่ายรูปบัตรและจดข้อมูลในบัตร

---

<sup>295</sup> TLHR, ‘กลุ่ม Chiangrai No เผด็จการถูกปรับฐานไม่พกบัตรประชาชน หลังถือป้าย “คอย วัคซีน อยู่” ให้ขบวนรถ “อนุทิน”’ (TLHR, 5 กรกฎาคม 2564) <<https://tlhr2014.com/archives/31703>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2565.

ไปเพื่อตรวจสอบประวัติ บางคนที่มีพิกบัตรประชาชนติดมาด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจก็เชิญตัวไปยังสถานีตำรวจขณะ สงคราม<sup>296</sup>

อนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้เคยให้ความเห็นในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนกรณี เรื่องร้องเรียนเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ใน 2 กรณี ได้แก่กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจอุทธรณ์น้อย จังหวัด ขอนแก่นและเจ้าหน้าที่สถานีตำรวจภูธรภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์บันทึกภาพใบอนุญาตขับขี่ของผู้ร้องโดยไม่ได้ ได้รับความยินยอม ผู้ร้องทั้งสองกรณีขับรถยนต์ผ่านจุดตรวจ จุดสกัดตรวจหาสารเสพติด เจ้าหน้าที่จึงขอตรวจ ใบขับขี่และได้บันทึกภาพโดยไม่ขออนุญาตจากผู้ร้องก่อน ผู้ร้องเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลตาม พ.ร.บ.พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จึงร้องให้ กสม.ตรวจสอบ กสม.เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 32 และ ICCPR ข้อ 17 ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซง ความเป็นอยู่ส่วนตัวโดยพลการหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะสามารถแทรกแซงสิทธิความเป็นอยู่ ส่วนตัวได้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ สาธารณะเท่านั้น การตรวจบัตร ตรวจค้น จะต้องกระทำโดยระมัดระวัง เท่าที่จำเป็นและส่งผลกระทบท่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด กสม.เห็นว่า การบันทึกภาพใบขับขี่ของผู้ร้องถือเป็นขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ หน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการขอตรวจใบอนุญาตขับขี่ การบันทึกภาพใบขับขี่เก็บรวบรวมไว้อาจเป็นการล่วงล้ำหรือ กระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวรวมถึงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เช่นนี้ กสม.จึงเสนอแนะมาตรการในการ ป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเน้นย้ำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจระมัดระวังการ บันทึกภาพใบขับขี่หรือเอกสารอื่นใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่ผ่านด่าน ตรวจ จุดสกัดต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น<sup>297</sup>

## 2.2. จับกุมแกนนำขณะทำการชุมนุม

การจับกุมแกนนำขณะทำการชุมนุมจัดว่าเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมนุมเป็นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อแกนนำถูกจับกุม การชุมนุมก็อาจยุติลงหรือแปรเปลี่ยนเป็นการชุมนุมเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวผู้ถูก

---

<sup>296</sup> Voice TV, ‘นศ.รามฯ ถูก ตร.ขอตรวจบัตร-เชิญตัวไปโรงพัก ระหว่างเดินอยู่ริมสนามหลวง’ (Voice online, 18 มกราคม 2564) <<https://www.voicetv.co.th/read/DmvTjJMPOM>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2565.

<sup>297</sup> ไทยโพสต์, “เอาแล้ว! กสม.บอก ตร.ตั้งด่านหากบันทึกภาพบัตร ปชช.โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการละเมิดสิทธิฯ” (ไทย โพสต์, 18 พฤศจิกายน 2564) <<https://www.thaipost.net/general-news/27956/>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2565.

จับกุมที่จะนำไปสู่ความตึงเครียดมากขึ้นระหว่างตำรวจกับผู้ชุมนุม คู่มือการดูแลการชุมนุมสาธารณะของ OSCE/ODIHR แนะนำว่าในทางปฏิบัติแม้ว่าจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ทีมจับกุมจะต้องตัดสินใจด้วยข้อมูลที่เชื่อถือได้ว่าการใช้มาตรการจับกุมทันทีนั้นจำเป็นหรือไม่ หรือควรจะรอให้การชุมนุมยุติก่อนแล้วจึงค่อยดำเนินการจับกุม<sup>298</sup> ส่วนคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแนะนำให้หลีกเลี่ยงการใช้กำลังระหว่างการชุมนุม ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้เลิกการชุมนุม หรือป้องกันภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินทั้งนี้ต้องใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเท่าที่จำเป็น<sup>299</sup> ในระหว่างที่มีการชุมนุม หากแกนนำหรือผู้ปราศรัยฝ่าฝืน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะฯ แต่เจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการจับกุมในขณะที่กระทำความผิดซึ่งหน้าได้เพราะอาจเกิดความวุ่นวายหรือการจลาจลขึ้นนั้น คู่มือแนะนำให้จัดเจ้าหน้าที่บันทึกเทปคำปราศรัยและถ่ายภาพเก็บเป็นหลักฐานเพื่อประกอบการดำเนินคดีในภายหลัง เช่นเดียวกับกรณีมีผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือการสับเปลี่ยนกำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้ตำรวจจับกุมดำเนินคดีทันทีเว้นแต่อยู่ในวิสัยที่ไม่อาจต้านทานการขัดขวางหรือเกรงว่าหากเข้าจับกุมแล้วจะเกิดความวุ่นวายหรือจลาจลขึ้นได้ ในกรณีนี้คู่มือฯ ให้ถือเป็นหลักปฏิบัติว่าผู้ที่ควบคุมกำลังจะต้องไปแจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทุกราย<sup>300</sup>

หากพิจารณาเงื่อนไขการตัดสินใจการจับกุมตามคู่มือการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ แนะนำไว้จะพบว่าการจับกุมแกนนำในขณะที่ชุมนุมดำเนินอยู่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อฝ่ายตำรวจมีกำลังพลที่เหนือกว่าและสามารถควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิดการจลาจลได้ ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้อำนาจจับกุมแกนนำนั้นอาจถูกใช้เป็นข้ออ้างว่าผู้ชุมนุมไม่ได้ชุมนุมโดยสงบอีกต่อไปแล้ว อย่างไรก็ตาม General Comment 37 วางหลักว่า

---

<sup>298</sup> OSCE, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies* (OSCE 2016) 69.

<sup>299</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) 34.

<sup>300</sup> เรื่องเดิม, หน้า 81.

ความรุนแรงที่ก่อโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือโดยมือที่สามจะไม่ทำให้การชุมนุมสูญเสียความสงบ<sup>301</sup> และ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเล็กน้อยเพียงบางส่วนของชุมนุมจะไม่ทำให้การชุมนุมทั้งหมดสูญเสียความสงบไป<sup>302</sup>

กรณีการจับกุมแกนนำระหว่างการชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น กรณี 13 ตุลาคม 2563 การชุมนุมของ ไข่ ดาวดิน ที่นำมวลชนเดินทางมาจากภาคอีสานเพื่อมาเข้าร่วมการชุมนุมใหญ่ในวันที่ 14 ตุลาคม 2563 กับกลุ่มราษฎร กลุ่มของไข่เดินทางมาถึงก่อนหนึ่งวันจึงมาปักหลักตั้งเต็นท์บนทางเท้าบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยต่อมาได้มีตำรวจจากสน.สำราญราษฎร์และตำรวจควบคุมฝูงชนมาล้อมพื้นที่และปิดถนนโดยรอบทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ หลังจากที่มีการสาธิตใส่ตำรวจตำรวจได้ใช้กำลังเข้าควบคุมตัวแกนนำและประชาชนรวม 9 คน และประกาศว่ากิจกรรมเสร็จสิ้นแล้ว และขอให้รื้อเต็นท์และนำเครื่องเสียงออกไป พร้อมสั่งให้ทุกคนกลับบ้านเนื่องจากการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย<sup>303</sup> อย่างไรก็ตามการจับกุมแกนนำได้นำไปสู่การชุมนุมในบริเวณหอศิลป์กรุงเทพฯและหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อกดดันให้ปล่อยแกนนำที่ถูกจับกุม สำนักข่าว BBC Thai รายงานว่า พ.ต.อ.กฤษณะ พัฒนเจริญ รองโฆษกตำรวจ ได้ออกมาชี้แจงว่าการควบคุมแกนนำและผู้ชุมนุมบางส่วนบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยเกิดขึ้นเพราะมีการฝ่าฝืน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากไม่ได้แจ้งการชุมนุมต่อเจ้าพนักงานและมีการกระทำความผิดทางอาญาในฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม BBC Thai ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ชนวนของการจับกุมเกิดขึ้นจากการที่ตำรวจต้องการขอคืนผิวจราจรและขอให้ผู้ชุมนุมโยกย้ายอุปกรณ์ต่าง ๆ ไปอยู่บนบาทวิถีเพื่อเปิดทางให้ขบวนเสด็จฯ ผ่านไปได้<sup>304</sup> ดังนั้น ฝ่ายตำรวจจึงมีแรงจูงใจให้จับกุมแกนนำและสลายการชุมนุมในเวลาอันรวดเร็วเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับขบวนเสด็จ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจในปฏิบัติหน้าที่ในบริเวณนั้นซึ่งมีจำนวนมากกว่าสองกองร้อย รวมแล้วมีจำนวน

---

<sup>301</sup> General Comment 37 para18 --The question of whether or not an assembly is peaceful must be answered with reference to violence that originates from the participants. Violence against participants in a peaceful assembly by the authorities, or by agents provocateurs acting on their behalf, does not render the assembly non-peaceful. The same applies to violence by members of the public aimed at the assembly, or by participants in counterdemonstrations.

<sup>302</sup> Ibid, para 19.

<sup>303</sup> Thaipbs, ‘ด่วน! ตำรวจรวบตัวแกนนำ "ไข่ ดาวดิน" หลังปักหลักรอชุมนุม’ (Thaipbs, 13 ตุลาคม 2563) <<https://news.thaipbs.or.th/content/297323>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

<sup>304</sup> BBC Thai, ‘ไข่ ดาวดิน : "คณะราษฎร 2563" ชุมนุมหน้า สตช. กดดันตำรวจปล่อยไข่กับพวกรวม 21 คน’ (BBC Thai, 13 ตุลาคม 2563) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-54523462>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

ตำรวจในพื้นที่มากกว่าจำนวนของผู้ชุมนุมที่ขัดคำสั่ง นอกจากนั้น ยังมีการนำรั้วเหล็กและกรวยยางมาถ่วงบริเวณ  
รถปราศรัยของผู้ชุมนุมแล้ว การจรวจรอบอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยก็สัญญาได้อย่างปรกติ หากพิจารณาตามหลัก  
ความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน เจ้าหน้าที่ที่สามารถอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมไปพร้อม ๆ กับการ  
ดูแลความเรียบร้อยของขบวนเสด็จได้<sup>305</sup> การใช้กำลังจับกุมในครั้งนี้เกิดจากมีผู้ชุมนุมสาดสีใส่ตำรวจทำให้เกิด  
ความวุ่นวาย และตำรวจก็อาศัยเหตุนี้ในการจับกุมแกนนำแทนที่จะจับกุมเฉพาะผู้ที่สาดสีหรือผู้ที่ก่อความวุ่นวาย

### 2.3. ตั้ระบบสื่อสาร สร้างอุปสรรคต่อการบันทึกการชุมนุม

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ย่อหน้าที่ 34 ยอมรับว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมร่วมไปถึงการชุมนุมบนพื้นที่  
ออนไลน์ด้วย การจัดการชุมนุมสาธารณะในยุคปัจจุบันพึ่งพาการสื่อสารออนไลน์ไม่ว่าจะเป็นการนัดหมาย การ  
ติดต่อประสานงานหรือแม้กระทั่งการประชาสัมพันธ์และถ่ายทอดข้อคิดเห็นข้อเรียกร้อง ดังนั้นรัฐควรจะต้อง  
หลีกเลี่ยงการปิดกั้นหรือการเข้าถึงระบบสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม<sup>306</sup> การปิดกั้นการเข้าถึง  
ข้อมูลในระบบออนไลน์จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกที่สอดคล้องกับเงื่อนไขตาม  
ICCPR ข้อ 19<sup>307</sup> อย่างไรก็ดี ระหว่างปี 2563-2564 มีกรณีพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้รูปแบบการปิดกั้น  
ระบบสื่อสารหรือห้ามการถ่ายทอดสดเพื่อสร้างอุปสรรคในการชุมนุมโดยอ้างเหตุผลด้านการรักษาความปลอดภัย

กรณี การชุมนุม#ขีดเส้นตายไล่เผด็จการ 16 สิงหาคม 2563 คณะประชาชนปลดแอกนัดชุมนุมตั้งแต่เวลา  
15.00 น. ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย เพื่อร่วมชุมนุมตอกย้ำ 3 ข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลคือ หยุดคุกคามประชาชน ร่าง  
รัฐธรรมนูญใหม่ และยุบสภา ภายใต้จุดยืนสองข้อคือ ต้องไม่มีการรัฐประหาร ไม่เอารัฐบาลแห่งชาติ พร้อมกับอีก  
หนึ่งความฝันคือการมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่ห้าม  
ผู้ชุมนุมใช้โดรนเพื่อการสังเกตการณ์ชุมนุมในขณะที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้โดรนเพื่อบันทึกภาพมุมสูงได้ ระหว่างที่มี  
การชุมนุมปรากฏว่ามีโดรนบินอยู่รอบบริเวณชุมนุมอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและมีเจ้าหน้าที่บางส่วนประจำการบน  
ตึกสูง โดรนได้บินลงไปทีกลุ่มตำรวจในเครื่องแบบสวมเสื้อกั๊กของ สน.สำราญราษฎร์ 2 นายและเจ้าหน้าที่นอก

<sup>305</sup> ดูลำดับเหตุการณ์ควบคุมตัวแกนนำได้จากการรายงานข่าวของ ThaiPBS, ‘ลำดับเหตุการณ์คุมตัวแกนนำผู้ชุมนุม :  
ที่นี่ Thai PBS (13 ต.ค. 63)’ [https://www.youtube.com/watch?v=J\\_tuAMw6LGM](https://www.youtube.com/watch?v=J_tuAMw6LGM)> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565.

<sup>306</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)*  
CCPR/C/GC/37 para 34.

<sup>307</sup> Human Rights Committee, *General Comment No. 34*, para 34.

เครื่องแบบ 1 นาย เมื่อโดนลงพื้น เจ้าหน้าที่ทั้งสามเก็บโดนและเดินหายไป ต่อมา เวลา 20.20 น. ผู้สื่อข่าว รายงานว่าพบเจ้าหน้าที่ถืออุปกรณ์คล้ายเครื่องตัดสัญญาณ จึงสอบถามเจ้าหน้าที่ที่ใช้อุปกรณ์ดังกล่าว ได้รับ คำตอบว่าเป็นเครื่องตัดสัญญาณโดน พร้อมแจ้งว่าบริเวณนี้ไม่อนุญาตให้บิน เมื่อผู้สื่อข่าวขอบันทึกภาพอุปกรณ์ ดังกล่าว ได้รับการปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ มีการพบเจ้าหน้าที่ตำรวจถือโดนที่ถูกยิงตกลงมา คาดเป็น โดนของเอกชน พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่มีการวิหุสื่อสารให้ยังอีกตัวที่กำลังบินบันทึกภาพผู้ชุมนุมในมุมสูงอยู่<sup>308</sup>

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าการห้ามเอกชนบินโดนเพื่อเก็บภาพหรือรายงานภาพบรรยายภาศการชุมนุมจาก มุมสูงส่งผลต่อการประเมินจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุม ภาพที่โดนเอกชนบันทึกได้จะแสดงให้เห็นถึงจำนวน ผู้เข้าร่วมว่ามีมากหรือน้อย และบรรยายภาศการชุมนุมโดยรวมเป็นอย่างไร การห้ามเอกชนบินโดนทำให้ผู้จัดการ ชุมนุมไม่สามารถเก็บภาพที่ผู้ชุมนุมมารวมกันเป็นจำนวนมากเพื่อแสดงให้เห็นถึงแรงสนับสนุนของสาธารณะต่อข้อ เรียกร้องของผู้จัด ดังนี้ การห้ามการบินโดนจึงเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมสมควรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องพิจารณาความสมเหตุสมผลของการจำกัดเสรีภาพตามหลัก three-prong test นอกจากนี้ เมื่ออ้างเรื่อง การรักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่จะต้องอธิบายให้ได้ว่า โดนที่เอกชนนำมาบินบันทึกภาพนั้นสามารถก่อให้เกิด ความเสียหาย หรือกระทบต่อความมั่นคงอย่างไร

นอกจากเจ้าหน้าที่จะห้ามบินโดนแล้ว เจ้าหน้าที่ยังใช้มาตรการตัดสัญญาณการสื่อสารบริเวณพื้นที่ชุมนุม โดย พล.ต.ต.ประสงค์ เย็นท้วม รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้มีคำสั่งให้มีการจัดรถอุปกรณ์ต่อต้านสัญญาณการ สื่อสารเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยรอบพื้นที่ชุมนุม โดยทางตำรวจยืนยันว่าเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ต่อการดูแลความสงบ และรักษาความปลอดภัย มีไว้ใช้เพียงกรณีพบวัตถุต้องสงสัย เจ้าหน้าที่จะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้ทันเวลาไม่ได้มีเจตนา

---

<sup>308</sup>Mob Data, ‘#ชิตเส้นตายไล่เผด็จการ’ (16 สิงหาคม 2563) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1597771517563/> > สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565. และ ประชาไท, ‘ประมวลสถานการณ์การชุมนุมประชาชนปลดแอก # ชิตเส้นตายไล่เผด็จการ’ (16 สิงหาคม 2563) < <https://prachatai.com/journal/2020/08/89075> > สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.

ใช้เพื่อละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด<sup>309</sup> กระนั้น ผู้ชุมนุมในวันที่ 16 สิงหาคม 2563 ก็ประสบปัญหาไม่สามารถสื่อสารผ่านสัญญาณโทรศัพท์และไม่สามารถใช้อินเทอร์เน็ตในพื้นที่ชุมนุมได้<sup>310</sup>

การที่ไม่สามารถสื่อสารผ่านโทรศัพท์มือถือได้ส่งผลให้ผู้ชุมนุมและผู้สื่อข่าวที่ปรกติจะทำการถ่ายทอดสด (ไลฟ์สด) ผ่านทางเพชบุ๊กไลฟ์ โทเชี่ยลมีเดียหรือสริมมิงต่าง ๆ ไม่สามารถทำได้ ส่งผลให้สื่อที่สามารถรายงานสดได้ จะเหลือเพียงสำนักข่าวที่ใช้การถ่ายทอดสดผ่านดาวเทียมและนำไปเผยแพร่ต่อผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต<sup>311</sup> การปิดกั้นสัญญาณอินเทอร์เน็ตจึงเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม ทำให้เกิดอุปสรรคต่อผู้ที่ต้องการจะรับฟังข้อความหรือข้อเรียกร้องที่ผู้ชุมนุมต้องการจะแสดงออกในที่ชุมนุม

ต่อมาในวันที่ 19 ตุลาคม 2563 ได้มีคำสั่งหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ที่ 4/2563 ให้ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการทางโทรทัศน์ของ วอยซ์ทีวี และสื่อสังคมออนไลน์ ได้แก่ Voice TV Prachatai.com The Reporters The Standard และ เยาวชนปลดแอก Free

---

<sup>309</sup> Workpointtoday, ‘ตร.รับตัดสัญญาณการสื่อสารรอบพื้นที่ชุมนุมจริง รอง ผบ.ช.น.ชี้เพื่อความปลอดภัย ไม่ใช้การละเมิดสิทธิ’ (Workpointtoday, 24 สิงหาคม 2563) <<https://workpointtoday.com/240863-4/>> สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2565.

<sup>310</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่89-97/2564 วันที่ 12 พฤษภาคม 2564 หน้า 35 ระบุว่า กรณีผู้ชุมนุมกล่าวหาว่าหน่วยงานรัฐมีการใช้รถตัดหรือรบกวนสัญญาณโทรศัพท์ สำนักงาน กสทช. บริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และผู้ให้บริการเครือข่ายมือถือต่าง ๆ ได้มีการชี้แจงต่อคณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคมและดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2563 ซึ่งให้ข้อเท็จจริงสอดคล้องกันว่า วันที่ 16 สิงหาคม 2563 มีผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตที่สูงกว่าปรกติมากกว่า 2 เท่า ทำให้คุณภาพสัญญาณโทรศัพท์ลดลงจนถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้งานได้โดยไม่ปรากฏว่ามีกรรบกวนสัญญาณหรือตัดสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่อย่างใด กระนั้นก็มีข้อน่าสังเกตว่า การชุมนุมใหญ่ในวันที่ 16 สิงหาคม 2563 มีการประกาศล่วงหน้าพอสมควร หากมีการประสานงานที่ดีผู้ให้บริการเครือข่ายมือถือต่าง ๆ จะสามารถจัดรถกระจายสัญญาณเคลื่อนที่มาให้บริการกับประชาชนเพิ่มเติมในพื้นที่ได้ แม้กระทั่งภายหลังที่มีผู้ชุมนุมจำนวนมากปรากฏในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาระบบสัญญาณก็ควรจะได้ไม่ยากนักเมื่อเทียบกับกิจกรรมการรวมกลุ่มอื่น ๆ ที่มีคนมารวมตัวจำนวนมาก เช่น งานพระราชทานปริญญาบัตร หรืองานคอนเสิร์ต ประเด็นปัญหาที่ กสม. มิได้พิจารณา คือ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ได้ดำเนินการปิดกั้นสัญญาณ แต่เจ้าหน้าที่ได้อำนวยความสะดวกด้านโทรคมนาคมและการสื่อสารอย่างเพียงพอหรือไม่ การอ้างเพียงว่าปัญหาการสื่อสารเกิดจากมีผู้ใช้บริการจำนวนมากเพียงอย่างเดียวและสรุปว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่กรณีและไม่ปรากฏว่ามีกรรดำเนินการที่ปิดกั้นนั้นไม่มีน้ำหนักเพียงพอ เพราะเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกผู้ชุมนุมด้านการสื่อสารเช่นกัน

<sup>311</sup> เช่นสำนักข่าว Bangkok Post

YOUTH โดยคำสั่งนี้อ้างเหตุผลว่ามีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในขณะที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเป็นคดีเลขดำที่ พศ 340/2563 ขอให้ศาลอาญามีคำสั่งระงับ URL จำนวน 12 URL ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 ซึ่งจะมีผลเป็นการปิดกั้นช่องทางสื่อสารของ Voice TV อย่างไรก็ดี ต่อมาในวันที่ 21 ตุลาคม 2563 ได้มีการขอให้ศาลอาญาทำการไต่สวนยกเลิกการระงับคำสั่งระงับ URL ทั้ง 12 รายการ และศาลอาญาได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งระงับฯ โดยให้เหตุผลว่าคำสั่งฯไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ร้องขอไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าเป็นการขอให้ปิดสื่อทั้งช่องทางหรือเป็นการปิดกั้นเฉพาะเนื้อหาบางส่วนที่คัดค้านนำเสนอต่อศาล ทำให้ศาลมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันถูกต้อง<sup>312</sup>

สำหรับประเด็นเรื่องการห้ามถ่ายทอดสดหรือห้ามรายงานข่าว ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ อธิบายในย่อหน้า 34 ระบุบทบาทของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชน (journalists) และผู้ที่ทำการสังเกตการณ์การชุมนุม (monitoring, documenting, reporting on assemblies) ว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษและได้รับการคุ้มครองภายใต้ ICCPR ข้อ 21 สื่อสารมวลชนไม่ควรถูกห้ามทำหน้าที่ของตนในพื้นที่ชุมนุมแม้ว่าการชุมนุมนั้นจะผิดกฎหมาย (unlawful) หรือ เป็นกรณีถูกสลายการชุมนุม (being dispersed) สื่อสารมวลชนและผู้สังเกตการณ์มีสิทธิที่จะสังเกตการณ์และรายงาน (the right to monitor) โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะถูกดำเนินคดีเนื่องจากการเข้าร่วมการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เสรีภาพของผู้ที่ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนได้รับการคุ้มครองตาม มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ” สิทธิในการเสนอข่าวสารนี้มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตยเนื่องจาก พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ตรวจสอบการทำงานของรัฐ และแสดงออกถึงเจตน์จำนงของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อพลเมืองเหล่านี้สามารถรับรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างถูกต้องรอบด้าน การตรวจสอบการใช้อำนาจและปฏิบัติการของรัฐจะเป็นไป

---

<sup>312</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 89-97/2564 เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมอันเกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิเด็กและเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร กรณีการชุมนุมทางการเมืองในระหว่างเดือน กรกฎาคม-ธันวาคม 2563, วันที่ 12 พฤษภาคม 2564, หน้า 36.



ไม่ได้เลยหากเจ้าหน้าที่รัฐสามารถปิดกั้นสื่อไม่ให้รายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ แม้กระทั่งในคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563), สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, หน้า 80 ข้อ 5.6.2 ได้ระบุแนวปฏิบัติในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่า “ให้ขอหลักฐานภาพถ่ายเหตุการณ์สำคัญ การชุมนุมสาธารณะหรือเหตุการณ์กระทำผิดของผู้ชุมนุมตลอดถึงบุคคลอื่นที่ร่วมกระทำผิดในเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่แพร่ภาพมาเป็นหลักฐานเพื่อให้ทราบว่าเป็นผู้นำและผู้ร่วมกระทำผิดเป็นผู้ใดบ้าง” นอกจากนี้ คู่มือฯ ระบุขั้นตอนปฏิบัติการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ ข้อ 5.1.13 หน้า 36 กำหนดให้ “จัดระเบียบสื่อมวลชน (รับลงทะเบียน ออกเครื่องหมายหรือบัตรแสดงตัวแก่สื่อมวลชน) เพื่อความปลอดภัยและการจัดระเบียบในการรายงานข่าวของสื่อมวลชนในพื้นที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ โดยเฉพาะเกี่ยวกับความปลอดภัยของสื่อมวลชน” ดังนั้นเมื่อคู่มือฯ ได้กำหนดให้มีการลงทะเบียน ออกเครื่องหมายหรือบัตรแสดงตัวแก่สื่อมวลชน เพื่อให้รู้ว่าผู้ใดคือสื่อมวลชนที่ได้รับการคุ้มครอง เจตนารมณ์ของการระบุตัวตน เช่นนี้ก็เกินไปเพื่อที่จะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถแยกแยะผู้ชุมนุมออกจากผู้ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนได้ ฉะนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าคลี่คลายสถานการณ์ มาตรการและปฏิบัติการการใช้กำลังจะต้องแยกแยะระหว่างสื่อมวลชนกับผู้ชุมนุม

อย่างไรก็ดีระหว่างการชุมนุมในปี 2563-2564 ปรากฏเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจบังคับใช้มาตรการควบคุมฝูงชนกับสื่อมวลชนโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ปรากฏในการรายงานข่าวของสื่อมวลชน ยกตัวอย่างเช่น

กรณี วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 กลุ่มเคลื่อนไหวประชาธิปไตย “คณะราษฎร” นัดหมายชุมนุมที่แยกปทุมวัน นายกิตติ พันธภาค ผู้สื่อข่าวประชาไท เข้าปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนโดยมีป้ายห้อยคอและปลอกแขนที่บ่งบอกว่าเป็นสื่อมวลชนอย่างชัดเจน ขณะที่นายกิตติเดินเข้าไปบริเวณแนวกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุม ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการจะรายงานสถานการณ์การชุมนุม เจ้าหน้าที่ก็เดินเท้าเคลื่อนเข้าพร้อมกับบอกไม่ให้ถ่าย นายกิตติได้โต้แย้งว่าจะให้ไปถ่ายได้ตรงจุดไหนบ้าง แต่เจ้าหน้าที่ก็เข้ามาควบคุมตัวและจับขึ้นรถผู้ต้องขัง พาตัวไปที่ สน.ปทุมวัน ต่อมาถูกนำตัวมาที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ก็ได้ทำการสอบสวน แล้วแจ้งข้อกล่าวหาว่า ผ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงาน ก่อนที่จะปรับเป็นเงินสดจำนวน 300 บาท แล้วปล่อยตัว<sup>313</sup>

กรณี 20 มีนาคม 2564 มีผู้สื่อข่าวอย่างน้อย 3 คน ที่อยู่ระหว่างการรายงานสถานการณ์ในพื้นที่ชุมนุม ได้รับบาดเจ็บจากการยิงกระสุนยางของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้แก่

1). ศรายุทธ ตั้งประเสริฐ ผู้สื่อข่าวประชาไท ถูกกระสุนยางจากเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนเข้าที่บริเวณหลัง ขณะถ่ายทอดสด รายงานสถานการณ์ตำรวจใช้กำลังปราบปรามการชุมนุมที่ปากซอยข้าวสาร

2). พนิดนาฏ พรหมบังเกิด ผู้สื่อข่าวสถานีโทรทัศน์ช่องแปด ถูกกระสุนยางจากเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนเข้าที่บริเวณ เข็มขัดด้านหลัง ขณะกำลังยืนปฏิบัติหน้าที่บริเวณแยกคอกวัว

3). ธัญญลักษณ์ วรรณโคตร ผู้สื่อข่าว ข่าวสดออนไลน์ ถูกกระสุนยางจากเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชน ยิงแฉลบ เข้าที่ขาอ่อนข้างซ้าย ขณะกำลังยืนปฏิบัติหน้าที่บริเวณแยกคอกวัว

กรณี 18 กรกฎาคม 2564 ธนาพงศ์ เกิงไพบูลย์ ผู้สื่อข่าว PLUS SEVEN และ ชาณูณรงค์ เอื้ออุดมโชติ ช่างภาพสำนักข่าว The MATTER ถูกตำรวจยิงกระสุนยางเข้าใส่ระหว่างทำข่าวการชุมนุม ทั้งคู่สวมปลอกแขน แสดงตัวเป็นสื่อมวลชนอย่างชัดเจน สื่อหลายสำนักตั้งข้อสังเกตว่าได้ยินและเห็นการยิงกระสุนยางก่อนที่เจ้าหน้าที่จะประกาศใช้ นอกจากนี้วิถีการยิงยังเป็นการยิงไปที่ส่วนบนของร่างกายทำให้มีผู้ถูกยิงบริเวณศีรษะและ ใบหน้า<sup>314</sup>

ผู้สื่อข่าวภาคสนามที่ปฏิบัติหน้าที่ในวันนั้นตั้งข้อสังเกตว่าการที่เจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรงต่อสื่อเนื่องจากไม่ อยากรักษาปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความรุนแรงเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ ดังนั้นผู้สื่อข่าวจึงเป็นเหตุเป็น ตาให้กับประชาชน คอยสังเกตการณ์ว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สื่อ เหล่านี้จะเป็นประจักษ์พยานรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อมีความจำเป็นต้องค้นหาข้อเท็จจริงในภายหลัง โดยเฉพาะ

---

<sup>313</sup> ประชาไท, ‘กมธ.แจ้งผล สอบ. ตร. ปมจับนักข่าวประชาไทขณะปฏิบัติหน้าที่รายงานข่าวสลายชุมนุม 16 ตุลา’ (ประชาไท, 22 เมษายน 2564) <<https://prachatai.com/journal/2021/04/92675>> สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2565.

<sup>314</sup> กรุณพร เชษฐพยัคฆ์, ‘‘เสรีภาพสื่อ = เสรีภาพประชาชน’ คุยกับสื่อภาคสนาม ถึงเหตุการณ์สลายชุมนุม #มือบ18 กรกฎาคม’ (The Matter, 20 กรกฎาคม 2564) <<https://thematter.co/social/press-in-mob-18july/149683>> สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2565.

อย่างยิ่งเมื่อเจ้าหน้าที่มีการใช้กำลังกับผู้ชุมนุม สำหรับประเด็นนี้ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ย่อหน้า 30 ระบุอย่างชัดเจนว่า สิทธิที่สื่อจะสังเกตการณ์และรายงานการชุมนุมจะไม่สูญหายไปแม้ว่าการชุมนุมนั้นจะเป็นการชุมนุมที่ขัดต่อกฎหมายหรือกำลังถูกสลายการชุมนุม<sup>315</sup> ดังนั้น การห้ามหรือสร้างอุปสรรคไม่ให้สื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชุมนุมได้อย่างสะดวกถือว่าเป็นการแทรกแซงทั้งเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมไปพร้อม ๆ กัน

#### 2.4. การคุกคามสื่อและหน่วยพยาบาล

การคุกคามสื่อและหน่วยพยาบาลส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเนื่องจากหน่วยสนับสนุนเหล่านี้นอกจากจะสร้างความปลอดภัยให้กับผู้ชุมนุมแล้ว หน่วยเหล่านี้ยังทำหน้าที่ให้การตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการใช้กำลังกับผู้ชุมนุม สื่อมวลชนและหน่วยพยาบาลจะทำหน้าที่เก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้ที่ใช้กำลังได้ ดังนั้น ในระหว่างการชุมนุมสาธารณะ สื่อและหน่วยพยาบาลก็สามารถตกเป็นเป้าหมายของการใช้กำลังจากเจ้าหน้าที่ได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564 กลุ่มราษฎรนัดหมายชุมนุมทำกิจกรรม “นับ 1 ให้ถึงล้านคนอำนาจประชาชน” ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ถ.ราชดำเนินกลาง เวลา 15.00 น. เพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวแกนนำและผู้ชุมนุมกลุ่มราษฎร 4 คนที่เป็นจำเลยคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ได้แก่ นายอานนท์ นำภา นายพิริชฐ์ ชิวารักษ์ นายปฏิวัฒน์ สาหร่ายแย้ม และนายสมยศ พฤกษาเกษมสุข รวมทั้งเรียกร้องให้ยกเลิกกฎหมายมาตรา 112<sup>316</sup> เวลา 20.22 น. แกนนำประกาศยุติการชุมนุม ประชาชนส่วนหนึ่งทยอยออกจากพื้นที่ แต่ยังคงมีผู้ชุมนุมบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการยุติการชุมนุมยังคงยืนสังเกตการณ์บริเวณหน้าแนวของตำรวจ และผู้ชุมนุมกลุ่มนี้ยังคงยื่นเผชิญหน้ากับแนวตำรวจบริเวณหน้าศาลฎีกา มีการตะโกนและขว้างปาสิ่งของ เช่น ก้อนอิฐ ขวดน้ำ รวมทั้งประทัดยักษ์ใส่ตำรวจเป็นระยะ ๆ ต่อมาตำรวจประกาศขีดเส้นตายให้ผู้ชุมนุมทั้งหมดออกจากพื้นที่ภายใน 30 นาที เมื่อครบกำหนดเวลา ตำรวจประกาศให้สื่อมวลชนเข้ามาอยู่หลังแนวตำรวจ ก่อนจะเสริมกำลังพลและเคลื่อนแถวเข้ากระชับพื้นที่จากบริเวณหน้าศาลฎีกามุ่งหน้าไปทางโรงแรมรัตนโกสินทร์ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ

---

<sup>315</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37 para 30.

<sup>316</sup>ธนกร วงษ์ปัญญา, ‘จากคลุมผ้าแดงอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย สู่ศาลหลักเมือง ชุมนุมราษฎร ให้เวลา 7 วัน ปล่อยตัว 4 แกนนำราษฎร’ (The Standard, 14 กุมภาพันธ์ 2564) < <https://thestandard.co/pro-democracy-protestors-rally-130264-5/> > สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565.

ยืนยันว่า ไม่ได้ใช้น้ำฉีด แก๊สน้ำตา หรือกระสุนยางแต่อย่างใด<sup>317</sup> กระนั้น หลังแกนนำประกาศยุติการชุมนุม อาสาสมัครกู้ภัยของกลุ่ม “D.N.A. บุคลากรทางการแพทย์และอาสาสมัคร” (Doctor and Nurse Associate) ไม่สามารถนำรถมอเตอร์ไซค์ออกจากพื้นที่ได้ ระหว่างที่นิว-บุรพล วงศ์เจียก อาสาสมัครของกลุ่ม DNA ซึ่งสวมเสื้อก๊าก สีเขียวสะท้อนแสงและกระเป๋าพยาบาลคร่อมรถจักรยานยนต์อยู่นั้น ตำรวจควบคุมฝูงชนประมาณ 10 คนวิ่งตรงเข้ามาพาดที่ศีรษะของอาสาสมัครและรุมใช้เท้าและกระบองฟาดจนสลบไปชั่วขณะ ก่อนจะถูกนำตัวไปที่กองกำกับการตำรวจชายแดนภาค 1 จ.ปทุมธานี และถูกคุมตัวอยู่ที่นั่นตลอดคืน<sup>318</sup>

มีข้อน่าสังเกตว่า แม้กลุ่มอาสาสมัครจะไม่ได้ใช้เครื่องหมายกาชาดที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน แต่เครื่องหมายดาวหกแฉก (Star of Life) เป็นสัญลักษณ์ของระบบการแพทย์ฉุกเฉินที่ไม่ต้องขออนุญาตในการใช้สัญลักษณ์นี้ ประกอบกับอาสาสมัครมีการสวมใส่เสื้อก๊ากสีเขียวสะท้อนแสงขนาดกว้าง 30 ซม. ยาว 30 ซม. อันเป็นที่สังเกตเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นสมาชิกทีมแพทย์อาสา หากยังมีข้อน่าสงสัย ก็ไม่พ้นวิสัยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะสอบถามก่อนที่จะใช้กำลัง แต่เจ้าหน้าที่ที่กลับลงมือทำร้ายอาสาสมัครทันที

กรณีที่สื่อมวลชนได้รับบาดเจ็บระหว่างรายงานสถานการณ์การชุมนุม วันที่ 18 กรกฎาคม 2564 เวลา 14.00 น. เยาวชนปลดแอกนัดหมายชุมนุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยเคลื่อนตัวไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาลาออกจากตำแหน่ง ลดงบประมาณสถาบันกษัตริย์และกองทัพเพื่อนำมาสู้โควิด และจัดหาวัคซีนป้องกันโควิด 19 ชนิด mRNA รูปขบวนแบ่งเป็นกลุ่มการ์ดกรวยทาง ขบวนเดินเท้า ขบวนมอเตอร์ไซค์และขบวนรถยนต์ โดยขบวนเริ่มตั้งแต่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยยาวไปจนถึงกองสลากเก่าๆ เวลา 15.35 น ผู้ชุมนุมพยายามรื้อลวดหนามแนวแรก ตำรวจห้ามและมีการฉีดน้ำใส่ผู้ชุมนุม ต่อมามีการแจ้งว่าจะยกระดับมาตรการฉีดน้ำผสมสี โดยไม่ได้แจ้งว่าจะมีการใช้กระสุนยางแต่อย่างใด ส่งผลให้ชาวนรงค์ เอื้ออุดมโชติ ช่างภาพประจำสำนักข่าว The MATTER ถูกยิงจากกระสุนยางจากเจ้าหน้าที่บริเวณท่อนแขนซ้าย โดยปรากฏรอยช้ำอย่างชัดเจน ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ถ่ายภาพเพื่อรายงานข่าวที่บริเวณแยกนางเลิ้ง ทั้งนี้ชาวนรงค์ได้สวมปลอกแขนเพื่อแสดงตัวเป็นสื่อมวลชนอย่างชัดเจนในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งชาวนรงค์ถูกกระสุนยางยิงใน

---

<sup>317</sup>Mob Data, ‘#มีอบ13กุมภาพันธ์ : นับหนึ่งถึงล้าน คืบอำนาจให้ประชาชน’ (Mob Data ,13 กุมภาพันธ์ 2564) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1613280876644/> > สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2565.

<sup>318</sup>Ilaw, ‘ชุมนุม 64 เล่าเรื่องบาดแผลจากสายตาของทีมแพทย์อาสา’ (Ilaw, 24 ธันวาคม 2564) < <https://freedom.ilaw.or.th/en/node/1006> > สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2565.

ช่วงเวลาเดียวกับที่ตำรวจได้ใช้กำลังเข้าไปผู้ชุมนุมที่ต้องการเคลื่อนขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาล<sup>319</sup> ธนาพงศ์ เกิ่งไพบูลย์ ช่างภาพจาก PLUS SEVEN ถูกกระสุนยางเข้าที่สะโพก ทั้งที่สวมปลอกแขนสีอมวอลชน ห้อยบัตรนักข่าว และอยู่กับกลุ่มผู้สื่อข่าว<sup>320</sup> รวมถึง พิระพงษ์ พงษ์นาค ช่างภาพประจำมติชนทีวี ได้รับบาดเจ็บโดนกระสุนยางที่บริเวณแขนด้านซ้าย<sup>321</sup> และผู้สื่อข่าวอีกหลายคนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ยิงแก๊สน้ำตาด้วย หรือกรณี วันที่ 11 กันยายน 2564 เวลา 17.00 น. กลุ่มทะลุแก๊ซ และวัยรุ่นพร้อมจักรยานยนต์มารวมตัวกันที่บริเวณแยกสามเหลี่ยมดินแดง และถนนวิภาวดีรังสิตขาออก ตำรวจควบคุมฝูงชนใช้กำลังจำนวนมากสลายการชุมนุมและช่มยิงกระสุนยาง ลูกแก้ว และแก๊สน้ำตาใส่ผู้ชุมนุมที่หนีการจับกุมขึ้นไปบนแฟลตดินแดงและอาคาร มีการจับผู้ชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อเสียหายของบ้านเรือนประชาชนบริเวณนั้น และยังคงตรวจค้นค้นที่พยาบาลอีกด้วย<sup>322</sup> พร้อมทั้งประกาศให้ผู้สื่อข่าว นั่งลง สั่งห้ามไม่ให้ผู้สื่อข่าวไลฟ์และอยู่ในพื้นที่ และทำการตรวจบัตรประจำตัวสื่อมวลชน โดยกล่าวว่า “ใครเป็นนักข่าวขออนุญาตแสดงบัตรด้วยครับ อย่าเพิ่งเดิน อย่าเพิ่งขยับ... ขออนุญาตปิดไลฟ์สทุกคนนะครับ.. ปิดไลฟ์สทุกคนนะครับ”<sup>323</sup> อนึ่ง หากสื่อมีบัตรประจำตัวแสดงต้นสังกัดที่ชัดเจน มีปลอกแขนที่ออกโดยสมาคมสื่อ 6 องค์กร และมีจดหมายเอกสารจากต้นสังกัด เพื่อรับรองการทำงานและการเดินทางในช่วงเวลาเคอร์ฟิวประกอบด้วย ก็เชื่อว่ามีองค์ประกอบตามที่องค์กรวิชาชีพสื่อและสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตกลงร่วมกันไว้ครบถ้วน สามารถนำเสนอความจริงที่ถูกต้องได้ ตำรวจไม่อาจสั่งให้สื่อยุติการไลฟ์ได้แต่อย่างใด การสั่งให้ยุติการไลฟ์จึงเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม อันขัดกับหลักสากลว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามข้อวินิจฉัย (general comment) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่ง

---

<sup>319</sup>The Matter, ‘ช่างภาพ The MATTER ถูกยิงโดยกระสุนยาง ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าสวมปลอกแขนสีอมวอลชนชัดเจน’ (The Matter, 19 ตุลาคม 2564) < <https://thematter.co/uncategorized/149608/149608> > สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2565.

<sup>320</sup>ประชาไท, ‘#มือบ18กรกฎ : นักข่าวถูกยิงด้วยกระสุนยางเข้าสะโพก ไม่มีการแจ้งเตือน ทั้งที่มีสัญลักษณ์สื่อชัดเจน’ (ประชาไท, 18 กรกฎาคม 2564) < <https://prachatai.com/journal/2021/07/94032> > สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2565.

<sup>321</sup>มติชนออนไลน์, ‘ช่างภาพ ‘มติชนทีวี’ ถูกกระสุนยางได้รับบาดเจ็บ’ (มติชน, 18 กรกฎาคม 2564) < [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2836130](https://www.matichon.co.th/politics/news_2836130) > สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2565.

<sup>322</sup>ilaw, ‘มือบดินแดง: เสียชีวิตก่อนจาก "ผู้สื่อข่าวภาคสนาม" ต่อทำที่ของรัฐ’ (ilaw, 18 ตุลาคม 2564) < <https://freedom.ilaw.or.th/node/984> > สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2565.

<sup>323</sup>BBC News, ‘มือบ11กันยา: คผ. เปิดปฏิบัติการยึดคืนดินแดง ตร.นครบาล เพี้ยจับผู้ชุมนุม 52 คน’ (BBC, 12 กันยายน 2564) < <https://www.bbc.com/thai/thailand-58534241> > สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2565.

สหประชาชาติ ฉบับที่ 37 ซึ่งกำหนดว่าสื่อย่อมมีเสรีภาพในการทำหน้าที่สังเกตการณ์การชุมนุมและรายงานข่าวได้ โดยไม่ถูกคุกคามและจำกัดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ การกระทำดังกล่าวของตำรวจย่อมทำให้เกิดอุปสรรคต่อผู้สื่อข่าวในการปฏิบัติหน้าที่และประชาชนไม่สามารถรับข่าวสารของผู้ชุมนุมได้

## 2.5. สลายการชุมนุม

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ระบุว่า การสลายการชุมนุมจะสามารถทำได้โดยชอบในกรณีที่เป็นการข่มขู่ เช่น เป็นการชุมนุมโดยไม่สงบ มีหลักฐานการใช้ความรุนแรงเป็นที่ประจักษ์และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่เบา กว่าในการแก้ปัญหาภายใต้หลักความได้สัดส่วน<sup>324</sup> การตัดสินใจใช้มาตรการสลายการชุมนุมจะต้องเป็นไปตาม ขั้นตอนทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ก็ระบุว่า การชุมนุมที่ยังคงสงบอยู่ก็จะถูกสลายการ ชุมนุมได้ในกรณีที่พิจารณาว่าเป็นกรณีที่เกิดการขัดขวางหรือการหยุดชะงักในระดับที่ร้ายแรงและยังคงดำรง อยู่ (the disruption is serious and sustained) เท่านั้น<sup>325</sup>

ระหว่างปี 2563-2564 เจ้าหน้าที่ได้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มนักศึกษาที่ออกมาเรียกร้อง ประชาธิปไตยหลายครั้ง ยกตัวอย่างเช่น การสลายการชุมนุมคณะราษฎรอีสาน วันที่ 13 ตุลาคม 2563 มีการ จับกุมแกนนำ เช่น ไผ่ ดาวดิน และ แอมมี The Bottom Blues ที่เดินทางมาปักหลักบริเวณอนุสาวรีย์ ประชาธิปไตยรอกการชุมนุมร่วมกับกลุ่มใหญ่ในวันที่ 14 ตุลาคม 2563 การสลายการชุมนุม #16ตุลาไปแยกปทุมวัน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่เจ้าหน้าที่ใช้รถฉีดน้ำเข้าสลายการชุมนุม การสลายการชุมนุม 17 พฤศจิกายน 2563 บริเวณหน้า รัฐสภา โดยมีการใช้รถฉีดน้ำผสมแก๊สน้ำตาและมีการยิงกระสุนแก๊สน้ำตาใส่ผู้ชุมนุมจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ได้มีการ ใช้รถฉีดน้ำแรงดันสูงประกอบกับการใช้แก๊สน้ำตาและกระสุนยางโดยมิได้ปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 อย่างเคร่งครัด การใช้กำลังในหลาย ๆ ครั้ง ปรากฏว่าตำรวจมีการ ใช้กำลังที่ขัดต่อหลักสากล รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย จัดทำโดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี 2564 ระบุว่า การใช้เครื่องมือควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รวมถึงการ สลายการชุมนุมระหว่างเดือน กรกฎาคม-กันยายน (2564) มีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากล เช่น หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับกฎหมาย (Basic

---

<sup>324</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 85.

<sup>325</sup> Ibid.

Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) และแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (UN Human Rights Guidance on Less-lethal Weapon in Law Enforcement)<sup>326</sup> รูปแบบการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมระหว่างปี 2563-2564 ที่ขัดต่อหลักการสากลมีปรากฏอย่างชัดเจนอยู่ 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การเตือนว่าจะใช้กำลังและให้เวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งสั้นเกินไป (2) การใช้กำลังเกินกว่าเหตุ

ประเด็นแรก การเตือนว่าจะใช้กำลัง ในปี 2563-2564 การสลายการชุมนุมก็เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่หลายครั้งก็ไม่มีการประกาศเตือนล่วงหน้า หรือมีการประกาศเตือนล่วงหน้าแต่ให้เวลาปฏิบัติตามสั้น ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ยกตัวอย่างเช่น กรณีกลุ่มประชาชนปลดแอก แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม กลุ่มฟื้นฟูประชาธิปไตย นักเรียนเลว ดาวดิน เยาวชนปลดแอก และกลุ่มอื่นๆ รวมตัวกันในชื่อ ‘คณะราษฎร 2563’ และประกาศชุมนุมใหญ่ในวันที่ 14 ตุลาคม โดยประกาศจะเคลื่อนไปยังทำเนียบรัฐบาล เพื่อเรียกร้อง 3 ข้อเสนอหลัก พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาต้องลาออก ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และปฏิรูปสถาบันฯ<sup>327</sup> การชุมนุมยืดเยื้อไปถึง วันที่ 15 ตุลาคม พลเอกประยุทธ์ จึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร<sup>328</sup> มีคำสั่งห้ามชุมนุม และจำกัดการนำเสนอข่าว ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจเข้าสลายการชุมนุมบริเวณสวนมิสกวัน ทำเนียบรัฐบาล มีผู้ถูกจับกุม 22 คน รวมถึงแกนนำ อานนท์ นำภา, เพนกวิ้น-ปวิษฐ ชิวารักษ์ และ รุ่ง-ปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล<sup>329</sup> เมื่อแกนนำถูกจับแบบไม่ทันตั้งตัวทำให้มีการนัดหมายชุมนุมอีกครั้งในวันที่ 16 ตุลาคม เวลา 17.00 น

วันศุกร์ที่ 16 ตุลาคม 2563 เวลา 17.00 น ประชาชนรวมตัวกันทำกิจกรรม #16ตุลาไปแยกปทุมวัน จุดประสงค์ของการชุมนุมคือ เพื่อเรียกร้อง 3 ข้อเสนอหลัก และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปล่อยแกนนำที่จับไปตั้งแต่

---

<sup>326</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2564 (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2565) หน้า 48.

<sup>327</sup> BBC NEWS, ‘คณะราษฎร: ชุมนุมใหญ่ 14 ตุลา ไล่ “ศักดินา-เผด็จการ”’ (BBC, 7 ตุลาคม 2563)

< <https://www.bbc.com/thai/thailand-54445239> > สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2565.

<sup>328</sup> ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2)

< [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/243/T\\_0018.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/243/T_0018.PDF) > สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2565.

<sup>329</sup> Thai PBS NEWS, ‘ใครบ้าง? ถูกจับมือ 13-14 ตุลา’ (Thai PBS, 15 ตุลาคม 2563)

< <https://news.thaipbs.or.th/content/297402> > สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2565.

วันที่ 13-15 ตุลาคม 63 ในเวลา 18.30 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้อ่านข้อกำหนดตามสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง จากนั้นรถควบคุมฝูงชนพร้อมเครื่องฉีดน้ำแรงดันสูงก็เริ่มเคลื่อนเข้ามาอยู่หลังแนวของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เคลื่อนประชิดผู้ชุมนุม ทางเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอีกครั้ง เป็นการเตือนให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ภายใน 3 นาที ไมเช่นนั้นจะใช้มาตรการที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ เมื่อผู้ชุมนุมไม่ยุติการชุมนุมจึงเกิดการปะทะกัน ตำรวจใช้กำลังหลายร้อยนายตั้งแถวหลายชั้นเดินเข้าหาผู้ชุมนุม และสลายการชุมนุมโดยใช้รถฉีดน้ำแรงดันสูงฉีดไปยังผู้ชุมนุมหลายครั้ง จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากแรงดันน้ำและถอยแนววิ่งไปทางสี่แยกปทุมวัน อีกทั้งยังมีการใช้น้ำผสมสารสีฟ้าหรือสารเมทิลไวโอเลตทูปี้ (ชนิดเดียวกับยาม่วงป้ายปาก) โดยใช้อัตราส่วนผสม น้ำ 97% สาร 3% ส่วนสารชนิดที่ 2 คือ แก๊สน้ำตาผสมแบบเจือจาง<sup>330</sup> ซึ่งมีกลิ่นเหม็น ล้างไม่ออก และทำให้ผู้ชุมนุมแสบตา หน้า และคอ การชุมนุมในครั้งนี้เป็นกรสลายการชุมนุมโดยใช้ความรุนแรงเป็นครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีการชุมนุมในปี 2563 จากที่ก่อนหน้านี้เคยมีเพียงแค่การประจันหน้าผลักดันกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนเท่านั้น ในวันถัดมา (วันที่ 17 ตุลาคม 2563) ทางตำรวจได้ชี้แจงว่า การดำเนินการของตำรวจไม่ใช่การสลายการชุมนุม แต่เป็นการใช้กำลังเข้าควบคุมพื้นที่ตามกฎหมาย โดยได้ดำเนินการตามยุทธวิธีและหลักสากล เนื่องจากมีการแจ้งเตือนผ่านสื่อมวลชนถึง 3 ครั้ง และได้มีการแจ้งในที่ชุมนุมอีกหลายครั้ง มีการใช้น้ำแรงดัน จากเบาไปหาหนัก ไม่มีการใช้อาวุธรุนแรงตามที่ป็นข่าวปรากฏตามสื่อต่าง ๆ<sup>331</sup> อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการเตือนโดยใช้เวลาเพียงแค่ 3 นาที ก่อนจะฉีดน้ำผสมสารสีฟ้าใส่ผู้ชุมนุม ย่อมเป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นการให้เวลาในการปฏิบัติตามสันจนเกินไป เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ชุมนุมที่มีกว่า 13,500 คน ประกอบกับไม่มีเครื่องขยายเสียงขนาดใหญ่ไว้คอยสื่อสาร มีเพียงโทรโข่ง การแจ้งเตือนผู้ชุมนุมให้ออกจากพื้นที่ก่อนฉีดน้ำผสมสารสีฟ้าเพียง 3 นาทีจึงไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

กรณีถัดมา วันที่ 17 พฤศจิกายน 2563 กลุ่มราษฎรนัดหมายกันชุมนุม #กู่ส่งให้มึงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ หน้ารัฐสภา บริเวณแยกเกียกกาย เพื่อติดตามการพิจารณาลงมติรับหลักการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับของพรรคร่วมรัฐบาล รวมถึงร่างฉบับประชาชนที่มีประชาชน 100,732 ราย ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่าง แต่ขณะที่ประชาชนเพิ่งเริ่มทยอยกันมา เวลา 14.15 น. กลุ่ม We Volunteer (Wevo) ได้เคลื่อนย้ายแท่นปูนและรั้วลวดหนามที่ตำรวจนำมา

---

<sup>330</sup>The Matter, ‘ตำรวจยอมรับใช้ ‘แก๊สน้ำตา’ ในการสลายการชุมนุมที่แยกปทุมวัน เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม’ (The Matter, 9 พฤศจิกายน 2563) < <https://thematter.co/brief/128164/128164> > สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2565.

<sup>331</sup>Mob Data, ‘#16ตุลาไปแยกปทุมวัน’ (Mob Data, 16 ตุลาคม 2563) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1602951730403/> > สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2565.



วางสลัดก้นกลุ่มผู้ชุมนุม ตำรวจจึงสั่งนำรถฉีดน้ำมาประชิดแนวกันของตำรวจ และประกาศเตือนผู้ชุมนุมให้หยุดทำลายรถหนาม พร้อมประกาศว่าอีก 5 นาทีจะฉีดน้ำ และประกาศซ้ำว่าหากผู้ชุมนุมไม่หยุด อีก 1 นาที จะผสมแก๊สน้ำตาเพื่อฉีด จากนั้นเวลา 14.22 น. ตำรวจเริ่มฉีดน้ำแรงดันสูงใส่ผู้ชุมนุม 3 ครั้ง ครั้งแรกเป็นน้ำเปล่า ครั้งที่ 4 มีการผสมสารเคมีที่มีฤทธิ์ก่อให้เกิดความระคายเคือง<sup>332</sup> รวมทั้งมีการใช้แก๊สน้ำตาและกระสุนยางโดยมิได้ปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 อย่างเคร่งครัด เพื่อเข้าสลายการชุมนุมของประชาชน โดยไม่แจ้งเตือนในบริเวณที่มีทั้งเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้สื่อข่าวทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนมีผู้ชุมนุมตลอดจนประชาชนที่เดินทางผ่านได้รับบาดเจ็บหลายราย จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวก็มีการประกาศเตือนล่วงหน้า แต่ให้เวลาเพียง 5 นาที ซึ่งหากพิจารณาประกอบกับจำนวนผู้ชุมนุมกับขนาดของสถานที่และช่องทางออกจากพื้นที่ จะพบว่าเวลาเพียง 5 นาทีไม่เพียงพอต่อการกระจายข้อมูลข่าวสารและเคลื่อนย้ายคนออกจากพื้นที่แต่อย่างใด

การสลายการชุมนุมดังกล่าวทั้งสองกรณียังไม่สอดคล้องกับหลักการสากลในการสลายการชุมนุมตามข้อคิดเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำภูมิภาคระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง<sup>333</sup> เนื่องจากไม่ปรากฏว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ หรือมีการใช้ความรุนแรงโดยฝ่ายผู้ชุมนุมอันจะเป็นเหตุให้ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมได้ นอกจากนี้ การเลือกใช้มาตรการสลายการชุมนุมโดยใช้รถฉีดน้ำแรงดันสูงผสมสารเคมีและแก๊สน้ำตา โดยให้เวลาผู้ชุมนุมปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาอันสั้น ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นในการในการใช้กำลังเข้าควบคุมการชุมนุมสาธารณะ การกำหนดให้เวลาปฏิบัติตามจะต้องมีความสมเหตุสมผล โดย คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ลักษณะทั่วไปของกลุ่มผู้ชุมนุม อายุ ความสามารถในการเคลื่อนที่ ขนาดของพื้นที่ชุมนุมและทางออกจากพื้นที่ควบคุม ทั้งสองกรณีเป็นการสลายการชุมนุมบนถนนที่ผู้ชุมนุมอยู่เต็มพื้นที่การจราจรและผู้ชุมนุมส่วนใหญ่เป็นเยาวชน การให้เวลาสลายตัวในระยะเวลาอันสั้นนั้นไม่สมเหตุสมผลเพราะ แม้ผู้ชุมนุมประสงค์จะออกจากพื้นที่ชุมนุมจากแนวหน้าที่ติดกับแนวตำรวจผู้ชุมนุมเหล่านี้ก็ไม่

---

<sup>332</sup>Mob Data, ‘#มือบ17พฤศจิกายน : #กุสั่งให้มิงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ’ (Mob Data, 17 พฤศจิกายน 2563)

< <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1605628545558/> > สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

<sup>333</sup>คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) และ CCPR Center, ‘CCPR/C/GC/37’ (คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) และ CCPR Center , 27 กรกฎาคม 2563) < [https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/08/Thailand-GC37-2020-TH.pdf?fbclid=IwAR0GcTcRANr7YJTh7jTIUw3T00VL\\_-Rb7WyeC5E4JaYmtEJ7zpOyz89Wgo4](https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/08/Thailand-GC37-2020-TH.pdf?fbclid=IwAR0GcTcRANr7YJTh7jTIUw3T00VL_-Rb7WyeC5E4JaYmtEJ7zpOyz89Wgo4) > สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

สามารถออกจากพื้นที่ได้โดยง่ายเพราะต้องเดินฝ่าผู้ชุมนุมที่เข้ามาสมทบในแนวด้านหลัง และเป็นการพันวิสัยที่ผู้ชุมนุมแนวหน้าที่ได้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามได้ภายในเวลาที่กำหนด ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งจึงไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายของมาตรการในการใช้กำลัง

ประเด็นถัดมา การสลายการชุมนุมหลาย ๆ ครั้งมีการใช้กำลังเกินกว่าเหตุ ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนการสลายการชุมนุมมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับการใช้อาวุธต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบอกปืนใหญ่ฉีดน้ำ แก๊สน้ำตา กระสุนยาง ซึ่งการใช้อาวุธแต่ละประเภทในการสลายการชุมนุม ก็มีการกำหนดเอาไว้ตามแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement) ของ OHCHR ) ปรากฏหลักการสากล เช่น<sup>334</sup>

ปืนใหญ่ฉีดน้ำ (Water Canon) ออกแบบมาเพื่อสลายการรวมกลุ่ม หรือหยุดพฤติกรรมการใช้ความรุนแรง โดยทั่วไปควรจะใช้ในสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าจะนำไปสู่การเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือการทำลายทรัพย์สินอย่างรุนแรงในวงกว้างเท่านั้น ควรใช้ภายใต้คำสั่งที่เคร่งครัดและควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง ปืนใหญ่ฉีดน้ำต้องให้ผลที่ไม่เฉพาะเจาะจง ไม่สามารถใช้แบบเล็งไปที่ตัวบุคคลโดยเฉพาะได้ ในลักษณะที่มีความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บ และความเสี่ยงอื่นๆ

แก๊สน้ำตา (Tear Gas) ต้องยิงใส่กลุ่มบุคคลที่ก่อความรุนแรงจากระยะไกลเพื่อสลายการชุมนุมหรือยุติความรุนแรง โดยต้องใช้วิธีการยิงแบบวิถีโค้งในลักษณะโพรเจกไทล์ (Projectile) โดยต้องไม่ทำการยิงวิถีตรง หรือเล็งเข้าหาตัวบุคคลอย่างเด็ดขาด และในส่วนของ การยิงหรือใช้กระสุนยางนั้น ต้องเล็งยิงไปในบริเวณที่ต่ำกว่าเอวหรือบริเวณขาเท่านั้น ทั้งนี้ ต้องห้ามยิงจากที่สูงหรือมุมสูงโดยเด็ดขาด

กระสุนยาง (Kinetic Impact Projectiles) ต้องใช้ต่อบุคคลที่ใช้ความรุนแรง กรณีที่จะเกิดอันตรายต่อเจ้าหน้าที่หรือสาธารณะเท่านั้น การเล็งควรเล็งไปที่ท้องส่วนล่างหรือขาเท่านั้น การเล็งที่หน้าหรือหัวอาจทำให้

---

<sup>334</sup>United Nations Human Rights, 'Guidance On Less-Lethal Weapons In Law Enforcement' (United Nations publication 2020)

< [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/LLW\\_Guidance.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf) > สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

กะโหลกศีรษะแตก ตาบอด หรือเสียชีวิตได้ และการยิงแบบอัตโนมัติหรือทีละหลาย ๆ นัดไม่มีความแม่นยำ ชัดต่อหลักความจำเป็นและการได้สัดส่วน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุการณ์สลายการชุมนุมในประเทศไทย จะพบว่าเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติตามหลักสากลอย่างเคร่งครัด เช่น กรณีวันที่ 13 สิงหาคม 2564 กลุ่มทะลุฟ้านัดหมายทำกิจกรรมที่อนุสาวรีย์ชัยฯ เวลา 15.00 น. เพื่อเดินทางไปยังค่ายกรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ เพื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก เนื่องจากการบริหารจัดการของรัฐบาลท่ามกลางสถานการณ์โควิด-19 ผู้ชุมนุมประกาศยึดหลักการต่อสู้ด้วยสันติวิธี ไม่กระทำความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์ และขอให้มวลชนหลีกเลี่ยงการเข้าปะทะกับเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ มีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์โดยการนำมัจจุและลำไยจำนวนกว่า 300 กิโลกรัมที่เน่าเสียและขายไม่ออกมาเทรวมกันกลางถนนและจุดไฟเผา เพื่อสะท้อนปัญหาพิษผลการเกษตรตกต่ำ ต่อมา เวลา 17.00 น. ขบวนผู้ชุมนุมหยุดอยู่ที่บริเวณแยกดินแดง เนื่องจากเจ้าหน้าที่วางตู้คอนเทนเนอร์ขวางเส้นทางถนนวิภาวดีรังสิตฝั่งขาออกมุ่งหน้าสู่ ร.1 รอ.<sup>335</sup> แม้ผู้ชุมนุมจะเดินกันอย่างสงบ แต่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการยิงกระสุนยางและแก๊สน้ำตาจากบนทางด่วนดินแดงใส่ผู้ชุมนุมส่วนที่อยู่หน้าแนวคอนเทนเนอร์ และมีแก๊สน้ำตาบางส่วนตกใกล้กับแนวผู้ชุมนุมที่อยู่แยกดินแดงด้วย<sup>336</sup> ส่งผลให้ผู้ชุมนุมมีการตอบโต้ด้วยประทัด แม้แกนนำประกาศให้ประชาชนถอยออกมาจากระยะแนวปะทะ พร้อมประกาศว่า “เราจะชนะได้ด้วยหลักสันติวิธีเท่านั้น” แต่ตำรวจยังคงยิงแก๊สน้ำตาจำนวนมากอย่างต่อเนื่องจนในที่สุดแกนนำกลุ่มทะลุฟ้าก็ประกาศยุติการชุมนุม

ทั้งนี้ ในเวลา 17.20 น. นาย ธนัตถ์ ธนากิจอำนวย หรือลูกนัท วันนี้ถูกยิงด้วยแก๊สน้ำตาขณะอยู่บนรถปราศรัย ได้รับบาดเจ็บบริเวณใบหน้า มีบาดแผลฉีกขาดเป็นรูปรูปร่างวงกลมที่บริเวณคิ้วขวา ลักษณะเกิดจากการถูกกระแทกด้วยวัตถุของแข็งไม่มีคม ลักษณะเป็นกระบอกกลม คณะแพทย์ผู้ตรวจรักษาได้ตรวจวินิจฉัยแล้วพบว่านายธนัตถ์มีแผลบวมซ้ำที่เบ้าตาขวา และมีบาดแผลฉีกขาดที่คิ้วขวา กระจกตาขวาฉีกขาด ลูกตาขวาแตก จอ

---

<sup>335</sup>Team Way และ Thai News Pix, ‘#มีอบ13สิงหา ทะลุฟ้าคัล้องแซนเดิน “กูขอสันติ มึงให้สงคราม”’ (13 สิงหาคม 2564)

< <https://waymagazine.org/mob-13-august-thalufah/> > สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2565.

<sup>336</sup>ประชาไท, ‘ศุกร์ 13 ไล้ทรราช ทะลุฟ้ายันประท้วงสันติวิธี นำขบวนไปบ้านพักประยุทธ์’ (13 สิงหาคม 2564)

< <https://prachatai.com/journal/2021/08/94457> > สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2565.

ประสาทตาขวาลอก โดยแพทย์มีความเห็นว่าภายหลังการรักษาเสร็จสิ้นแล้ว ดวงตาข้างขวาของนายธนต์จะไม่สามารถมองเห็นได้อีกต่อไป<sup>337</sup>

แม้การชุมนุมเป็นไปอย่างสันติและสงบ ยังไม่มีความรุนแรงเกิดขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับเลือกใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต หรือร่างกายของผู้เข้าร่วมชุมนุม โดยการการยิงแก๊สน้ำตา หรือการยิงกระสุนยางเข้าไปในกลุ่มประชาชนผู้ชุมนุมจนทำให้นายธนต์ได้รับบาดเจ็บจนตาขวาไม่สามารถมองเห็นได้อีก ทั้งที่การชุมนุมดังกล่าวยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริง หรือสถานการณ์การใช้ความรุนแรงถึงระดับที่จะเป็นเหตุให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการที่มีความรุนแรงในการสลายการชุมนุมดังกล่าว อีกทั้ง กรณีของนายธนต์ยังเกิดจากการยิงแก๊สน้ำตาที่ไม่ใช่การยิงแบบวิถีโค้งในลักษณะโพรเจกไทล์ แต่ยิงจากที่สูงบนทางด่วนดินแดง การใช้มาตรการสลายการชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการใช้กำลังเกินกว่าเหตุและใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนที่เกินจำเป็น ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนที่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับแนวทางสากลในการจัดการและควบคุมฝูงชน เป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุ และไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมของประชาชน

การใช้กำลังอย่างไม่ได้สัดส่วนส่งผลให้พื้นที่สามเหลี่ยมดินแดงกลายเป็นพื้นที่แห่งความขัดแย้ง มีความรุนแรง มีการปะทะกับตำรวจควบคุมฝูงชนต่อเนื่องแบบรายวัน มีการใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้นจากทั้งฝ่ายผู้ชุมนุมซึ่งมีอาวุธคือระเบิดปิงปอง พลุไฟ และประทัด และฝ่ายตำรวจซึ่งมีอาวุธเป็นรถฉีดน้ำแรงดันสูง กระสุนยาง แก๊สน้ำตา สารเคมี รวมไปถึงกระบองและปืน เพื่อสลายการชุมนุม จนส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างก็ได้รับบาดเจ็บ ยกตัวอย่างเช่น วันที่ 16 สิงหาคม 2564 มีกลุ่มชายฉกรรจ์ถือไม้และปืนไล่ทำร้ายผู้ชุมนุม ส่งผลให้มีเยาวชน 2 คน ได้รับบาดเจ็บ โดยถูกยิงบริเวณประสาทรณะ 14 และฝั่งตรงข้ามสน.ดินแดง ซึ่งหนึ่งในเยาวชนที่ถูกยิงกระสุนเข้าบริเวณลำคอและฝังอยู่ใกล้แกนสมอง อาการโคมา<sup>338</sup> หรือในกรณีวันที่ 6 ตุลาคม 2564 เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนเข้ากระชับพื้นที่บริเวณสามเหลี่ยมดินแดงและแฟลตดินแดงในซอยตันโพธิ์ หลังมีมวลชนรวมกลุ่มกันและจุด

---

<sup>337</sup>มติชนออนไลน์, ‘‘ลูกนัท’’ ลั่นแค่ตาบอดข้างเดียว แต่จะสู้ต่อ ยึดมั่นสันติวิธี ขอกำลังใจทั้งหมดส่งไปถึงหลายชีวิตทุกซ์ทรมาน’ (มติชน, 20 สิงหาคม 2564) < [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2895454](https://www.matichon.co.th/politics/news_2895454) > สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565.

<sup>338</sup>มติชนออนไลน์, ‘กมธ.การเมืองฯ แถลงเหตุยิง 2 ด.ช. หน้า สน.ดินแดง พบกลุ่มชายถือปืนไล่ทำร้าย แม่เด็กวอนทำคดีให้กระจ่าง’ (มติชนออนไลน์, 17 กันยายน 2564) < [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2944085](https://www.matichon.co.th/politics/news_2944085) > สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2565.

ประทัด ขว้างปาสิ่งของ ตอบโตใส่เจ้าหน้าที่ ตำรวจนายหนึ่งถูกปืนไม่ทราบชนิดยิงเข้าที่บริเวณศีรษะอาการสาหัส<sup>339</sup> ซึ่งการปะทะกันของผู้ชุมนุมและตำรวจนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณดินแดงจากการใช้แก๊สน้ำตา ลูกหลงจากกระสุนยาง และการตามจับกุมในที่พักอาศัยของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือการปาก้อนหิน พลุ่ไฟของกลุ่มผู้ชุมนุม จนทำให้ประชาชนใช้ชีวิตยากลำบาก นอนไม่ได้ มีความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและได้รับความเสียหายในทรัพย์สิน ทั้งนี้ ilaw ตั้งข้อสังเกตว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเริ่มจากการปรากฏตัวของตำรวจ มีการวางตู้คอนเทนเนอร์เป็นแนวกันทางเดินขบวนของผู้ชุมนุม เมื่อผู้ชุมนุมเดินทางมาติดแนวกันก็จะเกิดการพยายามรื้อรั้วกันเพื่อฝ่าแนวของตำรวจไปให้ได้ เช่น ในวันที่ 7 สิงหาคม 2564 ผู้ชุมนุมเดินขบวนไปติดแนวตู้คอนเทนเนอร์ของตำรวจและยื่นประจันหน้ากันเพียง 20 นาที ก่อนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเริ่มยิงแก๊สน้ำตา<sup>340</sup>

อนึ่ง ผศ.ดร.กนกรัตน์ เลิศชูสกุล และธนาพงศ์ เกิงไพบูลย์ ตั้งข้อสังเกตต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับการชุมนุมบริเวณสามเหลี่ยมดินแดงเป็นระยะเวลากว่า 3 เดือน ว่า เป้าหมายหลักของผู้ชุมนุมที่แยกดินแดงคือการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สภาพการดำรงชีวิตปัจจุบันดีขึ้น<sup>341</sup> โดยมีข้อเรียกร้องหลัก 2 ประการ คือ การเรียกร้องให้ผู้ใหญ่ในบ้านเมืองรับรู้ปัญหาของผู้ชุมนุมและเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก ปัจจัยหลักที่ทำให้การชุมนุมพัฒนาเป็นการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นจาก (1) การเคลื่อนไหวในแนวทางสันติวิธีที่ผ่านมาไม่ได้ผล ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ (2) การปะทะเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่คือวิธีการตอบโตของผู้ด้อยอำนาจ (3) ปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง และ (4) ปัญหาความอยู่รอดที่ผู้ชุมนุมต้องเผชิญ<sup>342</sup> ผศ.ดร.กนกรัตน์ เลิศชูสกุล และธนาพงศ์ เกิงไพบูลย์ ชี้ว่ามาตรการสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรง การจับกุม ยึดทรัพย์สิน ยิ่งผู้ชุมนุมปะทะ

---

<sup>339</sup>Thai PBS NEWS, ‘คฝ.กระชับพื้นที่ดินแดง ถูกยิงศีรษะสาหัส 1 นาย จับผู้ชุมนุม 16 คน’ (Thai PBS, 7 ตุลาคม 2564)

< <https://news.thaipbs.or.th/content/308412> > สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2565.

<sup>340</sup>Ilaw, ‘ถอดข้อเท็จจริงแนวปะทะสมรภูมิดินแดง 18 ครั้ง ตลอดเดือนสิงหาคม 2564’ (ilaw, 1 กันยายน 2564) <<https://freedom.ilaw.or.th/node/958>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565.

<sup>341</sup> กนกรัตน์ เลิศชูสกุล และธนาพงศ์ เกิงไพบูลย์, รายงานเบื้องต้นโครงการวิจัย “การก่อตัว พัฒนาการและพลวัตการชุมนุมบริเวณแยกดินแดงช่วงเดือนสิงหาคม-ตุลาคม 2564” (ilaw, 26 ตุลาคม 2564) < <https://ilaw.or.th/node/5997> > สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565.

<sup>342</sup> ปัญหาความยากลำบากจากการดำรงชีวิตระหว่างการระบาดโควิด-19 ภายใต้มาตรการป้องกันโรคติดต่อของรัฐ

กับเจ้าหน้าที่รัฐ ถูกยิงด้วยแก๊สน้ำตา ถูกยิงด้วยกระสุนยาง หรือการทำร้ายร่างกายระหว่างการจับกุม ความรุนแรงเหล่านี้ก็จะยิ่งกระตุ้นให้เกิดความไม่พอใจและความตื่นตัวทางการเมืองมากยิ่งขึ้นในขณะที่ปัญหาที่ผู้ชุมนุมเสนอไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้เมื่อพวกเขามีโอกาสก็จะกลับมาชุมนุมอีกครั้งเมื่อพวกเขาพร้อม ผศ.ดร.กนกรัตน์ เลิศชูสกุล และธนาพงศ์ เกิงไพบูลย์ จึงเสนอว่าการยกเลิกมาตรการปราบปรามและกดดันผู้ชุมนุมจะเป็นเงื่อนไขสำคัญอันดับแรกของการลดแรงกดดันในฝั่งผู้ชุมนุม ซึ่งจะนำไปสู่วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีอื่น ๆ เช่น การรับฟังข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ดังนั้น หากพิจารณาภายใต้บริบทของหลักสากล มาตรการการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมโดยไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ชุมนุมบริเวณแยกดินแดงเลือกใช้การชุมนุมด้วยวิธีการรุนแรง การที่เจ้าหน้าที่มีมาตรการปิดกั้นพื้นที่ไม่ให้ผู้ชุมนุมแสดงออกอย่างสงบอาจเป็นต้นตอหลักที่นำไปสู่การใช้มาตรการสลายการชุมนุมเสียเอง เพราะจะเห็นได้ว่าเจตนาตั้งต้นของการชุมนุมบริเวณสามเหลี่ยมดินแดง คือ การเดินขบวนไปยังบ้านพักนายกรัฐมนตรี บริเวณกรมทหารราบที่ 1 เพื่อแสดงออกถึงความไม่พอใจต่อการบริหารราชการแผ่นดินของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่มีการวางมาตรการดูแลการชุมนุมที่เหมาะสม ได้สัดส่วน ไม่ปิดกั้นขบวนทางเดินขบวนโดยมิชอบ ก็จะไม่มีความจำเป็นที่นำไปสู่การรื้อถอนกัน ผู้ชุมนุมก็สามารถเดินขบวนผ่านไป ได้แสดงออกตามที่ตั้งใจและสลายการชุมนุมไปเองอย่างสงบ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ปิดกั้นการเดินขบวนและปิดกั้นการเข้าถึงพื้นที่ในขณะที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าตนเองมีความชอบธรรมที่จะใช้พื้นที่นั้น ผู้ชุมนุมก็จะฝ่าฝืน และเมื่อมีการใช้มาตรการสลายการชุมนุมที่รุนแรงและไม่ได้สัดส่วน ความขัดแย้งก็จะยิ่งลุกลามและบานปลายไปสู่รูปแบบการเรียกร้องที่ไม่สงบ ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการความรุนแรงที่เกิดขึ้นที่บริเวณสามเหลี่ยมดินแดง ระหว่างเดือน กันยายน ถึง ตุลาคม 2564

### 3. การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายหลังการชุมนุม

General Comment 37 ย่อหน้าที่ 23 วางหลักว่าหน้าที่ของรัฐในการปกป้องและเคารพเสรีภาพในการชุมนุมมีอยู่ทั้งก่อนและหลังการชุมนุมสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ละเว้นจากการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมผ่านการลงโทษ (sanction) ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมสาธารณะโดยปราศจากเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>343</sup> อย่างไรก็ตามระหว่างปี 2563-2564 ปรากฏว่ารัฐบาลได้ใช้ขั้นตอนทางกฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ

---

<sup>343</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 23.

เพื่อสร้างภาระทางคดีกับผู้จัดการชุมนุมหรือลดทอนความสามารถในการจัดการชุมนุมสาธารณะในอนาคตอย่างเป็นระบบ ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายหลังที่การชุมนุมหนึ่ง ๆ จบลงแล้ว แต่กระบวนการเรียกร้องในประเด็นที่ได้ชุมนุมนั้นยังคงดำเนินต่อไป รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในลักษณะนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การดำเนินคดีโดยมีเจตนาสร้างภาระแก่ผู้ประสงค์ใช้เสรีภาพ (SLAPPs) และ (2) การไม่ให้ประกันตัวแกนนำระหว่างการสอบสวน หรือระหว่างการพิจารณาคดี

### 3.1. การดำเนินคดีโดยมีเจตนาสร้างภาระแก่ผู้ประสงค์ใช้เสรีภาพ (SLAPPs)

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ย่อหน้า 67 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ ระบุว่า “เมื่อมีการลงโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองแก่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมในการชุมนุมโดยสงบ การลงโทษนั้นต้องได้สัดส่วน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องไม่เกิดจากฐานความผิดที่ถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และมีคำจำกัดความที่คลุมเครือ หรือเป็นไปเพื่อปราบปรามการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” การดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมภายหลังจากการชุมนุมได้สิ้นสุดลงแล้วอาจถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการปิดปากผู้เห็นต่างหรือ SLAPPs (Strategic Lawsuits Against Public Participation)

SLAPPs มีความหมายทั่วไปว่าเป็นการดำเนินคดีต่อบุคคลที่พูด แสดงออก ร้องเรียน หรือมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะหรือประเด็นที่มีนัยสำคัญทางสังคม โดยผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ในการใช้กระบวนการยุติธรรมและศาลเป็นเครื่องมือเพื่อข่มขู่ ตอปปิด โลงโทษ หรือลดทอนทรัพยากรและความสามารถในการพูด แสดงออก หรือมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะของคู่กรณีฝ่ายตรงข้าม รวมถึงกระจายความกลัวเพื่อข่มขู่และขัดขวางบุคคลอื่นไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะนั้น<sup>344</sup> การฟ้องคดี SLAPPs จะมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงใน 3 ประเด็น ได้แก่

ประการแรก มีเป้าหมายเพื่อแปลงข้อพิพาท (Dispute Transformation) ได้แก่ การทำให้ประเด็นสาธารณะที่เป็นข้อโต้แย้งทางการเมืองกลายเป็นข้อโต้แย้งทางกฎหมายด้วยการทำให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกฟ้องกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ยกตัวอย่าง เช่น ทำให้การแสดงความคิดเห็นต่อประเด็น

---

<sup>344</sup> G.W. Pring and P. Canan, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out* (Temple University Press 1996) อ้างใน สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, รายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี (สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน 2562), ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หน้า 5.

สาธารณะกลายเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท ทำให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความผิดฐานบุกรุก ฐานก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ฐานฝ่าฝืนมาตรการฉุกเฉิน หรือมาตรการควบคุมโรคระบาด

ประการที่สอง มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนเวทีการต่อสู้ (Forum Transformation) ได้แก่ การทำให้ปัญหาที่สามารถแก้ไขได้จากเวทีสาธารณะผ่านกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองไปสู่เวทีกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องใช้เทคนิคทางกฎหมายและกฎหมายวิธีพิจารณาความในการแก้ไขปัญหา เช่น ศาล หรือ อนุญาโตตุลาการ

ประการที่สาม มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงประเด็น (Issue Transformation) ได้แก่ การทำให้ความเสียหายที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะกลายเป็นความเสียหายส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานหมิ่นประมาท

การฟ้องคดี SLAPPs นี้ ผู้ฟ้องอาจไม่ได้คาดหวังว่าคดีที่ฟ้องจะชนะหรือไม่ ผู้ฟ้องอาจมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อใช้กระบวนการยุติธรรมในการข่มขู่ หรือกลั่นแกล้งผู้ถูกฟ้อง ทำให้ผู้ถูกฟ้องที่เห็นต่างต้องเสียเวลาและทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการรณรงค์ต่อต้านผู้ฟ้องไปกับการต่อสู้คดีที่ไม่มีมูล การฟ้องคดีจะส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องสูญเสียกำลังใจและต้องเผชิญกับแรงกดดันทางอารมณ์จนท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การตัดสินใจหยุดวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นสาธารณะหรือหยุดกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่ตนเองได้ริเริ่มขึ้น<sup>345</sup> การฟ้องคดี SLAPPs ไม่เพียงส่งผลต่อผู้ถูกฟ้องเท่านั้น เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำให้ผู้สนับสนุนคนอื่น ๆ ที่ร่วมในขบวนการจะเกิดความกลัวและหยุดการวิพากษ์วิจารณ์ไปด้วย บรรยากาศแห่งความกลัวที่เกิดขึ้นจะส่งผลเสียต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่งผลเสียต่อคุณลักษณะสังคมประชาธิปไตย<sup>346</sup>

หากพิจารณาการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายหลังการชุมนุมระหว่างปี 2563-2564 จะพบรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่จัดได้ว่าเป็นกรณี SLAPPs อยู่หลายกรณี ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนรายงานสถิติคดีที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกทางการเมืองตั้งแต่ 18 กรกฎาคม 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2564 โดยระบุว่า มีผู้ถูกดำเนินคดีจากการชุมนุมทางการเมืองและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างน้อย 1,751 คน จากจำนวน 985 คดี เป็นผู้ถูกดำเนินคดีตามความผิดในข้อหา “หมิ่นประมาทกษัตริย์” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา

---

<sup>345</sup> Pring and Canan, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*, 8.

<sup>346</sup> Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekagya* (23 September 2013) UNDOC. A/HRC/25/55 paras 59-60.



112 เป็นจำนวน 266 คน เป็นผู้ถูกดำเนินคดีตามความผิดในข้อหา “ยุยงปลุกปั่น” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 อย่างน้อย 115 คน ข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ 1,415 คน ข้อหา ตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ 107 คน ข้อหาตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 112 คน และ ข้อหาละเมิดอำนาจศาล อีก 26 คน<sup>347</sup> ทั้งนี้ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนตั้งข้อสังเกตต่อแนวโน้มการดำเนินคดีในช่วงปลายปี 2564 ว่าอัยการเร่งสั่งฟ้องคดีความผิดตาม ป.อ. มาตรา 112 ต่อแกนนำการชุมนุมสาธารณะ และคัดค้านการขอประกัน ตัวระหว่างการพิจารณาคดีซึ่งศาลก็มีแนวโน้มที่จะปฏิเสธการให้ประกันตัว หรือหากอนุญาตให้ประกันตัวออกมาสู่ คดีได้ ก็จะมีการตั้งเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ อาทิ การติดกำไลข้อเท้า การกัก บริเวณให้อยู่แต่ในที่พักอาศัยทั้งบางเวลาและตลอดเวลา การห้ามกระทำการใด ๆ อันที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเกิดความกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และ การห้ามกระทำการในลักษณะเดียวกับที่ถูก กล่าวหาหรือเข้าร่วมกิจกรรมใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ประการที่สอง มีการใช้ข้อหา ฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ กับจัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม ย้อนหลังหลังจากที่การชุมนุมผ่านไปได้หลายเดือน

นอกจากนั้น ilaw รายงานว่า ข้อกำหนด ฉบับที่ 15 (ออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) เป็น ฐานสำคัญที่ถูกนำมาใช้เพื่อดำเนินคดีโต้ตอบการชุมนุมที่เกิดขึ้นในปี 2564 โดยไม่ได้แบ่งแยกว่าจะเป็น การชุมนุม ขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก หรือลักษณะการเข้าร่วมจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ปราศรัย นักร้อง ผู้อำนวยการความ สะดวก แก่การชุมนุม หากเป็นกิจกรรมที่ตำรวจได้จับตาไว้อยู่แล้ว ผู้ที่เข้าร่วมก็จะถูกออกหมายเรียกผู้ต้องหาในฐาน “ฝ่า ฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ”<sup>348</sup> ประการที่สาม มีการใช้ข้อหาละเมิดอำนาจศาล ลงโทษผู้ที่ออกมาประท้วงผู้พิพากษา เรียกร้องสิทธิการประกันตัวของแกนนำนักกิจกรรม ยกตัวอย่างเช่น กรณีการชุมนุมหน้าศาลอาญา เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2564 ราษฎรชนใช้โทรโข่งพูดกดดันผู้พิพากษา กล่าวคำไม่สุภาพต่อผู้พิพากษาในบริเวณศาล เป็นการ ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล ศาลพิพากษาลงโทษจำคุก ราษฎรชน 2 เดือน โดยไม่รอลงอาญา ส่วนกรณี เบนจา แม้ว่าจะชุมนุมนอกศาล แต่เบญจาได้เชิญชวนให้ผู้ชุมนุมไปรยกระดาศรายชื่อแนบท้ายจดหมายถึงอธิบดี

---

<sup>347</sup> TLHR, ‘ธันวาคม 2564: สรุปลยอดผู้ถูกดำเนินคดีทางการเมืองใกล้ถึง 1,000 คดี จำนวนอย่างน้อย 1,751 คน’ (TLHR, 11 มกราคม 2565) < <https://tlhr2014.com/archives/39482> > สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565.

<sup>348</sup> Ilaw, ‘ปี 2564 ยิ่งชุมนุมยิ่งโดนคดี จนปริมาณพุ่งสูงเป็นประวัติการณ์’ (ilaw, 29 ธันวาคม 2563) < <https://freedom.ilaw.or.th/node/1010> > สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2565.

ผู้พิพากษาเข้าไปในบริเวณศาล เมื่อเอกสารใบปลิวบางส่วนได้ตกลงเข้ามาในศาล ศาลมองว่า แม้ว่าจะไม่จริงจัง แต่ก็เป็นการสร้างขยะมูลฝอยและความไม่เรียบร้อยในบริเวณศาลชั้นต้นพิพากษาปรับ 500 บาท<sup>349</sup>

อาจสรุปได้ว่า ยังมีการประชุมในปี 2563-2564 มากขึ้นก็ยังมีผู้ดำเนินคดีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการชุมนุมของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นครั้งเดียวแล้วจบลง แต่เป็นการจัดการชุมนุมอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ อีกทั้งลักษณะการชุมนุมของขบวนการนักศึกษาเกือบทั้งหมดจะเป็นการประชุมที่ไม่ค้างคืน แต่จะเป็นการนัดกันทำกิจกรรมในช่วงบ่ายถึงหัวค่ำและเลิกกิจกรรมก่อนเที่ยงคืน ดังนั้น เมื่อมีการจัดการชุมนุมบ่อยครั้ง การดำเนินคดีจึงนับเป็นรายวัน ต่างกรรม ต่างสถานที่ ไม่เหมือนกับการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองในยุค นปช. หรือ กปปส. ที่มีการยึดพื้นที่ชุมนุมปักหลักข้ามคืน แม้จะชุมนุมหลายวัน แต่พิจารณารวมได้เป็นกรรมเดียวกัน ดังนั้น จึงมีการตั้งข้อหาแกนนำขบวนการนักศึกษาเป็นจำนวนมาก ในบางกรณีเป็นการตั้งข้อหาแกนนำหลังจากการชุมนุมสิ้นสุดไปแล้วเป็นเวลานาน ยกตัวอย่างเช่น กรณี กิจกรรม “ราษฎรยืนยันพาดาน” รัลสิครบรอบ 89 ปีการอภิวัฒน์สยาม 24 มิถุนายน 2475 ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย พนักงานสอบสวน สน. สำราญราษฎร์ ได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ เพนกวิ้น และ ไมค์ ระยอง 6 ข้อหา ได้แก่ ฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ, กีดขวางทางสาธารณะ, พ.ร.บ.ความสะอาดฯ มาตรา 39, ตั้งวางสิ่งใดกีดขวางการจราจร, เดินขบวนกีดขวางการจราจร และใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยการแจ้งข้อกล่าวหา ในวันที่ 16 มีนาคม 2565 ซึ่งนับเป็นเวลาให้หลังกว่า 9 เดือน และในวันเดียวกันนั้นตำรวจสน.สำราญราษฎร์ ยังได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อทั้งสอง ว่า ร่วมกันกับ ไม้ ดาวดิน และนายอานนท์ จากกิจกรรมคาร์ม็อบ 1 สิงหาคม 2564 อีก 4 ข้อหา ได้แก่ ฐานฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ กีดขวางทางสาธารณะ ฝ่าฝืน พ.ร.บ.จราจรฯ และ พ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณาโดยเครื่องขยายเสียงฯ<sup>350</sup> มีข้อน่าสังเกตว่าการตั้งข้อหาหลังจากที่การประชุมได้เสร็จสิ้นผ่านไปแล้วเป็นเวลานานและการชุมนุมตามฟ็องมีลักษณะที่เลิกการประชุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แสดงให้เห็นถึงเจตนาแอบแฝงของตำรวจในการสร้างภาระทางคดีต่อแกนนำผู้จัดการชุมนุม

---

<sup>349</sup>TLHR, ‘ศาลพิพากษาสั่งขัง “ณัฐชนน” 2 เดือน ปรับ “เบนจา” 500 บาท ฐานละเมิดอำนาจศาล เหตุเรียกร้องสิทธิประกันตัวหน้าศาลอาญา 30 เม.ย.’ (TLHR, 2 ธันวาคม 2564) <<https://tlhr2014.com/archives/38542>> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2565.

<sup>350</sup> TLHR, ‘ตร.สำราญราษฎร์ยื่นแจ้งข้อหา 4 แกนนำราษฎร กรณีปราศรัยงาน 24 มิถุนา – คาร์ม็อบ1สิงหา64 หลังผ่านไป 9 เดือน’ (TLHR, 16 มีนาคม 2565) <<https://tlhr2014.com/archives/41465>> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565.

อนึ่ง การดำเนินคดีฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ฯ ต่อผู้ชุมนุมไม่ได้จำกัดอยู่แค่การชุมนุมทางการเมือง ไม่ว่าจะข้อเรียกร้องจะเกี่ยวข้องกับเนื้อหาทางการเมืองหรือไม่ก็สามารถถูกดำเนินคดีในฐานนี้ได้<sup>351</sup> ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมเรียกร้องสิทธิแรงงานของกลุ่มแรงงานโรงงานผู้ผลิตชุดชั้นใน นิคมอุตสาหกรรมบางพลีที่ถูกนายจ้างเลิกจ้างและไม่จ่ายค่าชดเชยถูกจ้าง จึงมาร้องขอความเป็นธรรมหน้าทำเนียบรัฐบาลเมื่อ 19 ตุลาคม 2564 โดยหลังจากการชุมนุมจบลง ตำรวจได้ตั้งข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ กับนักกิจกรรมแรงงาน 6 ราย ที่เป็นแกนนำการชุมนุม<sup>352</sup> หรือการชุมนุมเกี่ยวกับประเด็นสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม เช่น การชุมนุมของเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่นที่ออกมาคัดค้านการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมหน้าทำเนียบรัฐบาล ซึ่งมีผู้ถูกจับกุมด้วยข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ทั้งสิ้น 37 ราย<sup>353</sup> กล่าวโดยย่อ ข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ได้ถูกนำมาใช้เป็นการทั่วไปเพื่อเป็นการสร้างภาระทางคดีกับผู้ออกมาใช้เสรีภาพในการชุมนุมและเป็นการปรามไม่ให้ผู้ชุมนุมหรือแกนนำจัดการชุมนุมหรือเคลื่อนไหวคัดค้านอีกในอนาคต

### 3.2. การไม่ให้ประกันตัวแกนนำระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาคดี

การไม่ให้ประกันตัวแกนนำในระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาคดีจัดได้ว่าเป็นรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้ผลมากที่สุด เนื่องจากกระบวนการนี้สามารถทำให้ผู้นำการชุมนุมยุติการชุมนุมเคลื่อนไหวคัดค้านได้แล้วยังสามารถปรามมิให้ผู้ชุมนุมคนอื่น ๆ ที่อาจเป็นแกนนำการชุมนุมในอนาคตก้าวขึ้นมาจัดการชุมนุมต่อได้ นอกจากนั้น การทำให้แกนนำไม่สามารถนำการชุมนุมได้จะส่งผลทำให้ประเด็นที่กำลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หรือกำลังเป็นกระแสยุติหรือด้อยลงไปหรือเปลี่ยนประเด็นเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิในการประกันตัวไปได้ นอกจากจะมีการใช้ข้อหาฝ่าฝืน ป.อ. มาตรา 112 และคัดค้านการประกันตัว ตามที่ได้อธิบายแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ตำรวจได้มีการคัดค้านการประกันตัวในข้อหาอื่น ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น

13 ตุลาคม 2563 กลุ่มดาวดินและคณะราษฎรภาคอีสานที่เดินทางมาจากหลายจังหวัด ได้เริ่มตั้งเต็นท์เพื่อปักหลักรอกการชุมนุมใหญ่ ในวันที่ 14 ตุลาคม อยู่บริเวณทางเข้าหน้าร้านแมคโดนัลด์ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย

---

<sup>351</sup> Ilaw, ‘ปี 2564 ยิ่งชุมนุมยิ่งโดนคดี จนปริมาณพุ่งสูงเป็นประวัติการณ์’, อ้างแล้ว.

<sup>352</sup> คม ชัด ลึก, ‘สาวโรงงาน ร้อง "กสม." โดนคดีฝ่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ชุมนุมหน้าทำเนียบเหตุโดนลอยแพ’ (คม ชัด ลึก, 30 พฤศจิกายน 2564) <<https://www.komchadluek.net/news/494907>> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565.

<sup>353</sup> BBC Thai, จะนะ: ประมวลเหตุการณ์หลังสลายการชุมนุมเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่นที่ทำเนียบรัฐบาล (BBC Thai, 7 ธันวาคม 2564) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-59546227>> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565.

โดยได้มีการนำรถเครื่องเสียงมาเตรียมปราศรัยดำเนินกิจกรรมการชุมนุม เพื่อเรียกร้องให้พลเอกประยุทธ์ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เปิดประชุมวิสามัญรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของประชาชน ให้มีการร่างใหม่ทั้งฉบับ และปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ<sup>354</sup> เวลาประมาณ 15.40 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำกำลังเข้าล้อมพื้นที่ชุมนุม และพยายามจะเข้า “ขอคืนพื้นที่” ก่อนเริ่มทยอยมีการควบคุมตัวผู้ชุมนุมและแกนนำไปที่ละคน โดยมีทั้งการอุ้มและลากตัวขึ้นรถควบคุมผู้ต้องขังของทางตำรวจ แกนนำสำคัญที่ถูกควบคุมตัว คือ นาย จตุภัทร์ บุญภัทรรักษา ถูกเจ้าหน้าที่ป็นขึ้นไปอุ้มตัวลงมาจากรถปราศรัย และผู้ถูกควบคุมตัวคนอื่น ๆ ที่เป็นแกนนำและผู้ชุมนุมอีกทั้งหมด 21 ราย ไปที่ บก.ตชด.ภาค 1

ต่อมา 14 ตุลาคม 2563 พนักงานสอบสวน สน.สำราญราษฎร์ คมตัว นาย จตุภัทร์ บุญภัทรรักษา ไปยังศาลอาญา ถนนรัชดาภิเษก และนำตัวเข้าห้องเวรซีเพื่อขออำนาจศาลฝากขังครั้งแรกต่อศาลเป็นเวลา 12 วัน ตั้งแต่วันที่ 14-25 ตุลาคมโดยศาลได้สวนคำร้องและคำคัดค้านฝากขังของผู้ต้องหา ศาลอนุญาตให้ฝากขังได้ ส่วนที่ผู้ต้องหาได้ยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวโดยมี ส.ส.พรรคก้าวไกลเป็นนายประกันนั้น ศาลอาญาพิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ต้องหาไม่ลักษณะเป็นการยุยงปลุกปั่น ให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวอาจมีพฤติการณ์ในลักษณะเช่นเดียวกันอีก ประกอบกับพนักงานสอบสวนคัดค้านการประกันตัวด้วย ศาลจึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องของผู้ต้องหาที่ขอปล่อยชั่วคราวดังกล่าว

หลังจากที่ศาลอาญาไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวไม่ ดาวดิน เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ควบคุมตัวผู้ต้องหาไปขังเรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ ระหว่างการฝากขังต่อไป นอกจากนี้ ในส่วนของผู้ต้องหาทั้ง 19 ราย ส.ส.พรรคก้าวไกลใช้ตำแหน่งยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราว ศาลแขวงดุสิตพิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้วผู้ต้องหาทั้ง 19 มีพฤติการณ์ส่อไปในทางที่ก่อให้เกิดความรุนแรงและมีพฤติการณ์ต่อสู้อำนาจพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ในลักษณะเป็นกลุ่มชนหมู่มากทั้งมีแนวโน้มที่จะก่อความวุ่นวายในที่ชุมนุมและยากต่อการควบคุมสถานการณ์อันอาจเกิดอันตรายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นและประชาชนหากอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในช่วงเวลานี้เชื่อว่าจะไปร่วมก่อความวุ่นวายในบ้านเมืองอีกจึงให้ยกคำร้อง ทำให้ทั้งหมดจะถูกส่งตัวไปคุมขังในเรือนจำ<sup>355</sup>

<sup>354</sup>Mob Data, ‘คณะราษฎรอีसान’ (13 ตุลาคม 2563) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1602558614075/> > สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2565.

<sup>355</sup>TLHR, ‘คุมตัว #คณะราษฎรภาคอีสาน 21 ราย พาตัวไป ตชด.ภาค 1 ก่อนส่งศาลฝากขังไม่ให้ประกัน’ (23 ตุลาคม 2563)

การประชุม วันที่ 10 สิงหาคม 2563 เวลา 17.00 น. ที่ลานพญานาค มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รังสิต นักศึกษาธรรมศาสตร์นัดจัดกิจกรรม #ธรรมศาสตร์จะไม่ทน โดยมีข้อเรียกร้องสามข้อเช่นเดียวกับคณะประชาชนปลดแอกคือ แก้อรัฐธรรมนูญ ยุบสภาและหยุดคุกคามประชาชน ขณะที่แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุมอ่านแถลงการณ์เรียกร้องเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์สืบข้อ เช่น ยกเลิกมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องกษัตริย์มิได้ แล้วเพิ่มบทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาความผิดของกษัตริย์ได้ เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับคณะราษฎร และยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 รวมถึงเปิดให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพแสดงความคิดเห็นต่อสถาบันกษัตริย์ได้ และนิรโทษกรรมผู้ถูกดำเนินคดี เพราะวิพากษ์วิจารณ์สถาบันกษัตริย์ทุกคน ต่อมา 14 สิงหาคม 2563 พนักงานสอบสวนได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับ โดยศาลธนบุรีได้พิจารณาแล้ว จึงได้ออกหมายจับ 6 คน ได้แก่ น.ส.ปณิสา สิริจิริวัฒนกุล, นายภาณุพงศ์ จาดนอก, นายอานนท์ นำภา, นายณัฐชนน ไพโรจน์, นายธนวัฒน์ จันพลิก และนายสิทธิธนนท์ ทรงศิริ ในความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 พ.ร.บ.โรคติดต่อฯ พ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ และพ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ<sup>356</sup>

15 ตุลาคม 2563 นายพริษฐ์ วัชรภูมิ, ปณิสา สิริจิริวัฒนกุล และนายณัฐชนน ไพโรจน์ สามแกนนำนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุม ก่อนถูกนำตัวไปแจ้งข้อกล่าวหาในคดีการประชุม #ธรรมศาสตร์จะไม่ทน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เมื่อวันที่ 10 ส.ค. 63 ที่บก.ตชด.ภาค 1 ศาลได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวทั้งสามคน โดยระบุว่าผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหลายครั้ง ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความไม่เรียบร้อยในบ้านเมือง ซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูง หลายข้อหา อีกทั้งพนักงานสอบสวนคัดค้านการขอปล่อยตัวชั่วคราว หากปล่อยตัวชั่วคราวออกไป อาจจะกระทำตามที่ถูกกล่าวหาอีก หรือหลบหนีไปได้ ในขั้นนี้ ยังไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ทั้งสามคนถูกควบคุมตัวไปที่เรือนจำธนบุรี<sup>357</sup>

---

< <https://tlhr2014.com/archives/22339> > สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2565.

<sup>356</sup>PPTV online, ‘ด่วน! ตร.ออกหมายจับ 6 แกนนำ “ธรรมศาสตร์จะไม่ทน” (19 สิงหาคม 2563)

<<https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/131627>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2565.

<sup>357</sup>Prachachat, ‘ศาลไม่ให้ประกันตัว “รุ่ง-เพนกวิน-ณัฐชนน” ส่งตัวเข้าเรือนจำ’ (19 สิงหาคม 2563)

< <https://www.prachachat.net/politics/news-538222> > สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2565.

กรณี การชุมนุม 2 สิงหาคม 2564 กลุ่มทะลุฟ้า นำโดยไผ่-จตุภัทร์ บุญภัทรรักษา รวมตัวกันทำกิจกรรม “ปล่อยเพื่อนเรามา คืนประชาธิปไตย” ที่หน้าสโมสรตำรวจ<sup>358</sup> เพื่อเรียกร้องให้ตำรวจปล่อยตัวคนขับรถปราศรัย ในคาร์ม็อบของกลุ่มราษฎร และทีมงาน ทั้งหมด 3 ราย พร้อมคืนเครื่องเสียงทั้งหมดที่ยึดไป แต่ถูกสลายการชุมนุม ก่อนที่ผู้ชุมนุมทั้ง 32 ราย จะถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมขึ้นรถควบคุมตัวผู้ต้องหา โดยที่ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและไม่ได้แจ้งว่าผู้ที่ถูกจับกุมจะถูกนำตัวไปยังที่ใด ก่อนที่ทั้งหมดจะถูกควบคุมตัวมาที่ บก.ตชด. ภาค 1 (ตชด.ภาค 1) นายปริษฐ์ ชิวารักษ์ และ นายภานุพงษ์ จาดนอก สองแกนนำคนสำคัญของกลุ่มราษฎร จึงนำมวลชนชุมนุม เรียกร้องให้ปล่อยตัว นายจตุภัทร์ บุญภัทรรักษาและเพื่อน

จากกรณีดังกล่าว มีผู้ถูกดำเนินคดีที่สภ.คลองห้า ทั้งหมดอย่างน้อย 9 ราย ทั้งหมดถูกศาลจังหวัดธัญบุรี ออกหมายจับ ลงวันที่ 3 สิงหาคม 64 ได้แก่ แซม ซาแมท, ปริษฐ์ ชิวารักษ์, สิริชัย นาถึง, พรหมศร วีระธรรมจารี, ณัฐชนน ไพโรจน์, ธนพัฒน์ (สงวนนามสกุล), ภาณุพงศ์ จาดนอก, ธัชพงษ์ แกดำ และปนัดดา ศิริมาศกุล เจ้าหน้าที่ตำรวจได้แจ้งข้อหา รวม 3 ข้อหา ได้แก่ ข้อหาหมิ่นสุ่มกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 ฝ่าฝืนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ร่วมกันจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรคในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด ที่มีการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 5 คน และฝ่าฝืนคำสั่งจังหวัดปทุมธานี เรื่อง มาตรการป้องกันและการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และพ.ร.บ.โรคติดต่อฯ มาตรา 34 (6)

ต่อมา 9 สิงหาคม 2564 ที่ศาลจังหวัดธัญบุรี ศาลมีคำสั่งไม่ให้ประกันตัวนักกิจกรรมทั้ง 9 ราย ซึ่งศาลพิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่า ตามข้อกล่าวหาผู้ต้องหาได้กระทำการโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย บ้านเมือง ทั้งไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมในภาวะที่เกิดการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในวงกว้าง นอกจากนี้ ศาลยังระบุว่าผู้ต้องหาอยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอื่นอันเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ยำเกรงต่อกฎหมาย หากปล่อยชั่วคราวไปเชื่อว่าผู้ต้องหาจะไปก่อเหตุ

---

<sup>358</sup>Mob Data, ‘#ม็อบ2สิงหา : ปล่อยเพื่อนเรา’ (2 สิงหาคม 2564) < <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1628137743426/> > สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2565.

อันตรายประการอื่นอีก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1(3) ประกอบกับพนักงานสอบสวนคัดค้านการประกันตัว จึงไม่มีเหตุที่จะปล่อยชั่วคราวระหว่างสอบสวน ให้ยกคำร้อง<sup>359</sup>

ข้อนำสังเกตสำหรับรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจากการไม่ให้ประกันตัวเพื่อต่อสู้คดี คือ เหตุผลที่ศาลใช้พิจารณาในการปล่อยชั่วคราว มีส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1 กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ (1) ผู้ต้องหา หรือจำเลยจะหลบหนี (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุประการอื่น (4) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (5) การปล่อยชั่วคราว จะเป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล นอกจากนี้ วรรคสองของมาตรานี้ยังกำหนดด้วยว่า คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว ต้องแสดงเหตุผลและต้องแจ้งเหตุดังกล่าว ให้ผู้ต้องหา หรือจำเลย และผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

อย่างไรก็ดี การที่แกนนำนักศึกษาเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยผ่านการชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ การที่ศาลไปพิจารณาว่าผู้ต้องหาได้ถูกดำเนินคดีอื่นหลายครั้งก็ดี หรือการที่ศาลพิจารณาว่าผู้ต้องหาจะไปก่อเหตุร้ายประการอื่นโดยการจัดการชุมนุมตามที่ได้อุทธรณ์ว่าหากดี หรือการแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดิมต่อไปก็ดี เป็นการที่ศาลตัดสินใจล่วงหน้าแล้วว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดจึงสามารถห้ามจำเลยกระทำการนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาได้ว่าศาลไม่ได้เคารพหลักการตามรัฐธรรมนูญที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด นอกจากนี้ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 9 ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รับรองสิทธิที่บุคคลจะไม่ถูกควบคุมตัวโดยอำเภอใจ (arbitrary arrest and detention) โดย ข้อ 9 วรรคสาม กำหนดไว้แจ้งชัดว่า "มิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องควบคุมบุคคลที่รอการพิจารณาคดี" ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับการประกันตัวระหว่างพิจารณาคดีจึงเป็นสิทธิ "หลัก" ที่ทุกคนพึงมี ไม่ใช่ "ข้อยกเว้น"

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีความเห็น General Comment 35 ย่อหน้า 12 อธิบายว่า การควบคุมตัวตามกฎหมายก็อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการควบคุมตัวตามอำเภอใจ โดยคำว่า "ตามอำเภอใจ (arbitrariness)" นี้จะต้องตีความอย่างกว้างครอบคลุมถึงเหตุปัจจัย เช่น ความไม่เหมาะสม (inappropriateness)

---

<sup>359</sup>TLHR, 'ไม่ให้ประกัน! 9 นักกิจกรรม เหตุชุมนุม #มือบ2สิงหา หน้า ดชด. เรียกร้องให้ปล่อยตัวกลุ่มทะลุฟ้า ศาลัญบุรี ระบุไม่เกรงกลัวกม.บ้านเมือง' (9 สิงหาคม 2564) < <https://tlhr2014.com/archives/33241> > สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2565.

ความยุติธรรม (injustice) ความไม่คงเส้นคงวา (lack of predictability) การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (due process of law) ความสมเหตุสมผล (reasonableness) และหลักความจำเป็น-ได้สัดส่วน (necessity and proportionality)<sup>360</sup>

ในย่อหน้าที่ 14 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ อธิบายอีกว่าการ ไม่ให้ประกันตัวระหว่างพิจารณาคดีสามารถทำได้ แต่จะต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายและไม่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary detention)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ อธิบายไว้อย่างชัดเจนใน General Comment 35 ย่อหน้าที่ 17 ว่า การจับหรือการควบคุมตัวอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้กรอบที่ได้รับการรับรองภายใต้ ICCPR เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ “Arrest or detention as punishment for the legitimate exercise of the rights as guaranteed by the Covenant is arbitrary, including freedom of opinion and expression (article 19), freedom of assembly (article 21), ...”

ดังนั้น แม้ผู้พิพากษามีดุลยพินิจตามกฎหมายในการที่จะปล่อยตัวชั่วคราวหรือเรียกหลักประกัน แต่การใช้ดุลยพินิจจริงนี้จะต้องไม่เป็นการใช้ดุลยพินิจขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ การพิจารณาสั่งไม่ให้ประกันตัว หรือการทบทวนคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกันตัว จะต้องกระทำโดยบุคคลที่เป็นกลาง มีการให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลยพินิจ นอกจากจะต้องกระทำภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1 แล้ว ยังต้องพิจารณาอีกว่าสอดคล้องกับหลักสากลที่กล่าวมาข้างต้นอย่างไร

บทที่ 4 นี้ได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดขึ้นในระหว่าง ปี 2563-2564 ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการชุมนุม จะสังเกตได้ว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีจุดประสงค์ซ่อนเร้นเพื่อลดทอนความสามารถในการชุมนุมของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษา มากกว่าที่จะมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ต้องการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ จุดประสงค์หลักในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปเพื่อควบคุมโรคระบาดโควิด-19 แต่เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมโดยใช้กฎหมายฉุกเฉินปรากฏว่า มาตรการต่าง ๆ ที่บังคับใช้กับผู้ชุมนุมกลับเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมที่ออกมาเรียกร้อง

---

<sup>360</sup> อ้างอิงบรรทัดฐาน คดี 1134/2002, *Gorji-Dinka v Cameroon*, para. 5.1; 305/1988, *Van Alphen v The Netherlands*, para. 5.8.



ทางการเมืองหรือออกมาต่อต้านรัฐบาล ในขณะที่กิจกรรมการรวมกลุ่มด้านสังคมและเศรษฐกิจอื่น ๆ สามารถทำได้แม้จะมีความเสี่ยงต่อการระบาดของโรคที่มากกว่า รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้ยกมาแสดงในบทนี้ไม่ว่าจะก่อนการชุมนุม ระหว่างการชุมนุม หรือภายหลังการชุมนุม ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ใช้ตำรวจเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการสร้างความได้เปรียบทางการเมืองผ่านการดูแลการชุมนุมสาธารณะ รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีลักษณะที่ขัดต่อหลักสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาภายใต้หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน ในบทถัดไปจะได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างปี 2563-2564

## บทที่ 5 การตรวจสอบการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการ ชุมนุม ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีระบบกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งรัฐและเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อเป็นเครื่องประกันสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญให้กับประชาชน บทนี้มีจุดประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่าง ปี พ.ศ. 2563 - 2564 เป็นไปอย่างยากลำบาก มีสาเหตุมาจาก อุปสรรคหลัก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ อุปสรรคที่เกิดจากฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพ และประการที่สอง คือ อุปสรรคที่เกิดจากพฤติกรรมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่

### 1. อุปสรรคที่เกิดจากฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ อุปสรรคที่เกิดจากฐานทางกฎหมาย จะสังเกตได้ว่ากฎหมายที่ใช้ดูแลการชุมนุมสาธารณะในระยะเวลาที่ได้ทำการศึกษาจะเป็นฐานทางกฎหมายที่รัฐสามารถอ้างเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้ ICCPR ข้อ 21 และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 ได้แก่ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง เพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน เพื่อปกป้องสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่การอ้างฐานในการจำกัดเสรีภาพเหล่านี้มักไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและความจำเป็นหรือความได้สัดส่วนในสังคมประชาธิปไตย

ฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2563-2564 มีที่มาจากทั้งกฎหมายในระดับปกติ เช่น พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่เป็นกฎหมายหลักในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ มีเจตนารมณ์ในการสร้างความสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับเสรีภาพอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี อย่างไรก็ตามเมื่อมีการระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลก็ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นฐาน

ทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จากการศึกษาฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ปรากฏในช่วง พ.ศ. 2563-2564 พบว่าฐานทางกฎหมายเหล่านี้มีปัญหา ดังต่อไปนี้

### 1.1 กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้วิธีใดในการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและระบอบฐานในการจำกัดเสรีภาพชนิดนี้ไว้ในวรรคสอง แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะพบว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมที่เป็นหลักทั่วไปไว้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดไว้กว้าง ๆ เพียง “การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

ภายใต้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ เมื่อมีผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมาแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจตามมาตรา 10 ก่อนการชุมนุม 24 ชั่วโมง เมื่อได้รับแจ้งแล้วเจ้าหน้าที่ก็จะออกไปรับแจ้งหรือมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขในเวลาที่กำหนดหากพิจารณาแล้วว่าการชุมนุมจะขัดต่อ มาตรา 7 (ชุมนุมในสถานที่ต้องห้าม) หรือ มาตรา 8 (กีดขวางหรือรบกวนสถานที่เฉพาะ) ถ้าไม่แก้ไขเจ้าหน้าที่ก็ออกคำสั่งห้ามได้ตามมาตรา 11 คำสั่งนี้สามารถอุทธรณ์ได้ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งไปหนึ่งชั้น ซึ่งผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 24 ชั่วโมง ตาม มาตรา 11 วรรค 4 จะสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ที่รับแจ้งจะพิจารณา กำหนดข้อแก้ไขอย่างไรหรือการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องพิจารณาบนเงื่อนไขอะไร กฎหมายระบุเพียงว่าใครจะมีอำนาจในการพิจารณาเท่านั้น<sup>361</sup>

มาตราที่ให้อำนาจทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขระหว่างการชุมนุมสาธารณะ คือ มาตรา 19 วรรคสี่ เจ้าหน้าที่งานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้ อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อรักษาความปลอดภัย บรรเทาเหตุ ความเดือดร้อนรำคาญ ปิดถนนหรือปรับการจราจรในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียง กระนั้นกฎหมาย ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะว่าการใช้ดุลยพินิจตามมาตรานี้จะต้องพิจารณา กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งต่อ

<sup>361</sup> พ็ชร์ นิยมศิลป์, 'การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย' (2564) วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 39 ฉบับที่ 1: มีนาคม , 56.

ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมบนเงื่อนไขอะไร คู่มือการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะฯ อธิบายเพียงว่า “...กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะกำหนดเงื่อนไขหรือคำสั่ง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1)-(4) เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...”<sup>362</sup> โดยในตัวอย่างของคำสั่ง เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ ตามแบบ 3-1 ระบุในหมายเหตุท้ายคำสั่งว่า “ผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะผู้ออกคำสั่งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง โดยการอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตาม คำสั่งนี้”<sup>363</sup> ดังนั้น หากมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาการใช้ดุลยพินิจเพียงว่า คำสั่งตามมาตรา 19 วรรคสี่ นั้นเป็นไปเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ โดยอาจไม่พิจารณาความ จำเป็นและความได้สัดส่วนของคำสั่งนั้น ๆ เลย

ภายใต้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และข้อกำหนดที่ออกตามความใน มาตรา 9 และ มาตรา 11 ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีใดในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม การ ตรวจสอบดุลยพินิจก่อนออกคำสั่งก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น กระบวนการกลั่นกรองความชอบด้วยกฎหมายและการตรวจสอบดุลยพินิจภายในกลไกในฝ่ายบริหารก็จะมี ขั้นตอนที่น้อยลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่เดียวกันการตรวจสอบภายหลังโดยศาล พ.ร.ก.การบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉินก็มีการตัดเขตอำนาจของศาลปกครอง<sup>364</sup> ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาที่สอดคล้องกับลักษณะ ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่ากันระหว่างรัฐกับประชาชนและมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนมากกว่า ดังนั้น จึงเป็น หน้าที่ของศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำการโดยสุจริต ไม่เลือก

---

<sup>362</sup>สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563) (โรงพิมพ์ตำรวจ 2563) 64.

<sup>363</sup> Ibid 202.

<sup>364</sup> มาตรา 16 ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.

ปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นหรือไม่<sup>365</sup> กระนั้นก็เป็นที่น่าสงสัยว่า เกณฑ์การตรวจสอบดุลยพินิจที่ใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ศาลยุติธรรมจะได้ดำเนินการตรวจสอบภายใต้มาตรฐานเดียวกับที่ศาลปกครองใช้ในกรณีปกติหรือไม่

เมื่อหลักการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมตามหลักสากล อาทิ การทดสอบสามขั้น (the three-prong test) ไม่ปรากฏในกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในภายหลังแล้วจะต้องตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการจำกัดเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ประชาชนจะมั่นใจได้อย่างไรว่าผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะใช้วิธีการและหลักการใดในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจนั้น ๆ

ยกตัวอย่างเช่น กรณี ข้อกำหนดฉบับที่ 20 ออกตามความมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มีการมอบอำนาจให้จังหวัดไปออกเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ทำกิจกรรมรวมกลุ่มให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระดับในจังหวัดตนเอง แต่เมื่อพิจารณากฎหมายลูกในระดับจังหวัดกลับพบว่าหลายจังหวัดมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้น บางจังหวัดมีลักษณะที่วางเกณฑ์การพิจารณาบนเงื่อนไขที่สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจ (ultra vires) อาทิ คำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงใหม่ที่ 39/2564<sup>366</sup> กำหนดเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเนื้อหาของการชุมนุม ว่าสามารถอนุญาตได้เฉพาะกิจกรรมทางศาสนา การจัดพิธีการตามประเพณีนิยม เช่น งานมงคล งานอวมงคล หรือเป็นกิจกรรมทางวัฒนธรรมหรือประเพณีท้องถิ่น ในขณะที่ข้อกำหนดฉบับที่ 20 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ที่ให้อำนาจมิได้กำหนดเกณฑ์การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเนื้อหาของการชุมนุม

จากที่ได้แสดงไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า การทดสอบสามขั้นเป็นนิติวิธีหลักที่นานาชาติใช้ในการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและ

---

<sup>365</sup> มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>366</sup> คำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงใหม่ ที่ 39/2564 เรื่อง การห้ามดำเนินการหรือจัดกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค ลงวันที่ 17 เมษายน 2564 <[https://www.chiangmai.go.th/covid19/assets/pdf/command/39\\_2564.pdf](https://www.chiangmai.go.th/covid19/assets/pdf/command/39_2564.pdf)> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคอื่น ๆ เมื่อศาลสิทธิมนุษยชนหรือองค์กรในระดับภูมิภาคใช้นิติวิธีเช่นนี้ก็ส่งผลให้ศาลภายในประเทศที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลหรือองค์กรวินิจฉัยนั้น ๆ จะต้องรับเอานิติวิธีเดียวกันไปปรับใช้ในระดับประเทศด้วย อย่างไรก็ตามก็ตีผลเช่นนี้ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากระบบกฎหมายภายในยังไม่มีเชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

เมื่อมาพิจารณากรณีประเทศไทย ประเทศไทยเป็นภาคี ICCPR แต่ไม่ได้เป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับ (Optional Protocol) ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนที่แพ็คติสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศสามารถส่งคำร้องเรียนรายบุคคล (individual complains) ไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติได้ ดังนั้น การทดสอบสามขั้นจึงไม่เข้ามาอยู่ในระบบกฎหมายไทยผ่านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ นอกจากนั้น กฎหมายที่เป็นฐานในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะฯ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ก็ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีใดในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นเมื่อไม่มีทั้งกฎหมายภายในและไม่มีแนวคำพิพากษาบังคับให้ศาลและองคพายพของรัฐให้ต้องใช้การทดสอบสามขั้นในการตรวจสอบเสรีภาพในการชุมนุม องค์กรเหล่านี้จึงสามารถเลือกที่จะมองข้ามแนวบรรทัดฐาน คำอธิบาย หรือตัวอย่างในการวินิจฉัยคดีที่เกิดขึ้นในระดับนานาชาติ และไม่ตรวจสอบมาตรการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้หลักการตรวจสอบสามขั้นได้

## 1.2 นิยามของการชุมนุมสาธารณะและระบบการแจ้ง-การขออนุญาตไม่ชัดเจน

จะเห็นได้ว่าฐานทางกฎหมายที่ให้นิยามการชุมนุมสาธารณะและการบังคับใช้ระบบการแจ้งล่วงหน้ามีลักษณะที่ไม่เป็นคุณต่อผู้จัดการชุมนุม หลักการสำคัญ อาทิ ข้อเสนอพื้นฐานว่า “ผู้ชุมนุมจะสามารถชุมนุมโดยสงบได้” นั้นไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ ในขณะที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถตีความคำว่า “การชุมนุม” “ผู้ประสงค์จัดการชุมนุม” และ “ผู้ชุมนุม” ได้อย่างกว้างให้ครอบคลุมกิจกรรมได้อย่างหลากหลายส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกได้ว่าใครจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น

ภายใต้ระบบการแจ้ง ตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เจ้าหน้าที่สามารถเลือกดำเนินคดีกับผู้ที่เผยแพร่ข้อมูลประชาสัมพันธ์การชุมนุมได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมในฐานะผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น กรณี เพจสมัชชาเสรีแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อประชาธิปไตย ได้โพสต์ข้อความเชิญชวนให้ร่วมชุมนุมแฟลชม็อบ #ไม่ถอยไม่ทน บริเวณประตูท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่ 14 ธันวาคม 2563

เวลา 17.00 น. เพื่อคัดค้านการยุบพรรคอนาคตใหม่ ต่อมาตำรวจได้ดำเนินคดีกับ นายประสิทธิ์ ครูธาโรจน์ นักศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ดูแลเพจเฟซบุ๊ก ในข้อหาเป็นผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะไม่แจ้งการชุมนุมก่อนล่วงหน้า 24 ชม. ตาม พ.ร.บ.ชุมนุมฯ มาตรา 10 แม้ว่าจำเลยจะต่อสู้ว่าตนเป็นผู้โพสต์ข้อความเชิญชวน แต่ก็ไม่ใช่ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวเพราะเป็นการโพสต์ในเพจของกลุ่มมิใช่โพสต์ในนามส่วนตัวบนเพจส่วนตัวของตนเอง การยืนยันว่าตนไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมแพลตฟอร์มดังกล่าว การชุมนุมเกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่อยากแสดงความคิดเห็นคัดค้านการจะยุบพรรคอนาคตใหม่ในช่วงนั้น และจำเลยเป็นเพียงหนึ่งผู้เข้าร่วมในวันดังกล่าว จำเลยต่อสู้ว่ามีผู้โพสต์ข้อความเช่นเดียวกันอีกเป็นจำนวนมากแต่เจ้าหน้าที่กลับดำเนินคดีกับจำเลยแต่เพียงผู้เดียว เป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร้ขีดจำกัด สามารถเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายกับผู้ใดหรือไม่ใช้กับผู้ใดก็ได้<sup>367</sup>

คดีนี้ศาลแขวงเชียงใหม่พิพากษาว่าตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ มาตรา 10 วรรคสอง ระบุว่า “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” และเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยได้โพสต์เชิญชวนดังกล่าวข้างต้น จึงถือว่าจำเลยเป็นผู้ประสงค์จัดการชุมนุม พยานหลักฐานโจทก์ฟังได้หนักแน่นตามฟ้อง พิพากษาลงโทษปรับจำเลยเป็นเงินจำนวน 9,000 บาท แต่คำให้การของจำเลยในชั้นสอบสวนเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีอยู่บ้าง ให้ลดโทษปรับ 1 ใน 3 คงเหลือโทษปรับเป็นจำนวน 6,000 บาท

มีข้อน่าสังเกตว่า หนึ่งในพยานฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นตำรวจให้การว่าไม่ทราบว่าการชุมนุมมีใครเป็นแกนนำ แต่เชื่อว่าที่คนมาชุมนุมกันเพราะโพสต์ของ “สมัชชาเสรีแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อประชาธิปไตย” เชิญชวน และจากการตรวจสอบเฟซบุ๊ก พยานไม่พบเฟซบุ๊กเพจอื่นเชิญชวนการชุมนุม<sup>368</sup> ในขณะที่พยานฝ่ายโจทก์อีกคนหนึ่งซึ่งเป็นตำรวจที่ทำหน้าที่ดูแลการชุมนุมให้การว่าได้พบกับประชาชนที่มาชุมนุมและได้แจ้งว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุมก่อน 24 ชั่วโมงกับผู้ชุมนุมคนหนึ่งชื่อ “จุ่ม” ซึ่งพยานเห็นว่ามีลักษณะเป็นแกนนำคนเดียวในการชุมนุม นั้น จากคำให้การจะเห็นได้ว่าพยานทั้งสองคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้ดุลยพินิจเลือกผู้ที่มีลักษณะเป็น

---

<sup>367</sup> ข่าวสดออนไลน์, ‘ศาลสั่งปรับนักศึกษามช.โพสต์ชวนชุมนุมไม่ถอยไม่ทน โดนหนักเกือบหมื่น’ (ข่าวสด, 5 พฤศจิกายน 2563) < [https://www.khaosod.co.th/politics/news\\_5260819](https://www.khaosod.co.th/politics/news_5260819)> สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2565.

<sup>368</sup> TLHR, ‘ทบทวนปากคำพยาน ก่อนศาลพิพากษาคดี “เจมส์ ประสิทธิ์” โพสต์ชวนร่วมแพลตฟอร์ม “ไม่ถอยไม่ทน”’ (TLHR, 4 พฤศจิกายน 2563) < <https://tlhr2014.com/archives/22792>> สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2565.

แกนนำเพื่อดำเนินคดีฐานไม่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าได้โดยไม่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าคน ๆ นั้นมีเจตนาในการเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

สำหรับประเด็นนี้ ผศ.ดร.นัทธมน คงเจริญ พยานฝ่ายจำเลย ให้ความเห็นต่อการบังคับใช้ มาตรา 10 วรรคสอง ว่า ในการจัดการชุมนุมที่คณะผู้จัดชุมนุมในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มให้มีการชุมนุมนั้น ๆ อาจมีการแบ่งหน้าที่กัน เช่น ขออนุญาตใช้สถานที่ ขอใช้เครื่องเสียง รวมถึงการประชาสัมพันธ์กิจกรรม ซึ่งกฎหมายได้ใช้คำว่า “เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม” หากเป็นในสังคมปัจจุบัน อาจเป็นการทำรูปแบบของการโฆษณาการจัดการชุมนุมโดยเผยแพร่ในสื่อสาธารณะทั้งหลายได้ โดยยังคงอยู่ภายในขอบเขตของการเป็นทีมผู้จัดการชุมนุม ซึ่งต้องรู้ถึงรายละเอียดต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา สถานที่ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรค 3 ได้ จึงจะถือเป็นผู้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา 1 ได้ ดังนั้น ถ้าเพียงแค่เป็นผู้โพสต์ข้อความเกี่ยวกับการชุมนุมแต่ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในคณะผู้จัดการชุมนุม ไม่รู้ข้อกำหนดในรายละเอียดของการชุมนุม อาจจะไปร่วมหรือไม่ไปร่วมการชุมนุมก็ได้ ดังนั้น การกำหนดขอบเขตของผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมจึงควรจำกัดอยู่เพียงคณะผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงคนที่พบเห็นข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมหรือผู้เผยแพร่ข่าวในสื่อสาธารณะ ไม่ได้เป็นทีมงานในการจัดการชุมนุม ไม่มีอำนาจในการควบคุมหรืออำนวยความสะดวกชุมนุมได้<sup>369</sup> การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ผศ.ดร.นัทธมน คงเจริญ ชี้ว่าเป็นการใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะมาเป็นเครื่องมือในการลงโทษที่เกินไปกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลอย่างน้อยสองประการต่อการดูแลการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือ ประการแรก การนิยามการชุมนุมสาธารณะเปลี่ยนไป เนื่องจากมีการขยายความ ฐานข้อห้ามชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 9 (2) โดยสร้างคำจำกัดความใหม่ผ่าน ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เช่น “ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวเป็นการยุยงให้เกิดความสงบเรียบร้อย”<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>370</sup> ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 15) วันที่ 25 ธันวาคม 2563 ข้อ 3.



หรือ ผ่านคำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด<sup>371</sup> เช่น ห้ามทำ “กิจกรรมใด ๆ ที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมาก” “ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า...เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”<sup>372</sup> ดังนั้นนियามการชุมนุมภายใต้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จะมีความหมายที่กว้างกว่าและครอบคลุมถึงกิจกรรมที่ไม่เป็นการชุมนุมภายใต้บังคับ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ เช่น การชุมนุมในพื้นที่เอกชน หรือการชุมนุมในสถานศึกษา เป็นต้น

ประการที่สอง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนจากระบบการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะไปเป็นระบบการขออนุญาตภายใต้กฎหมายฉุกเฉิน ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างสองระบบนี้ คือ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายหากมีการฝ่าฝืนและการลงโทษ ในสถานการณ์ปกติ หากมีการฝ่าฝืนระบบการแจ้งล่วงหน้าตาม พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ ตำรวจอาจดำเนินคดีต่อผู้จัดการชุมนุมฐานไม่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนดและอาจเปรียบเทียบปรับได้ แต่จะบังคับให้มีการเลิกการชุมนุมเพียงเพราะเหตุว่าไม่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าไม่ได้ หากต้องการที่จะสลายการชุมนุมที่ยังสงบอยู่ เจ้าหน้าที่จะต้องไปร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้นตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ มาตรา 21 วรรคสอง ความแตกต่างประการที่สอง คือ ระยะเวลาของการฝ่าฝืนไม่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะมีระยะเวลาที่เรียงจากเบาไปหาหนักตามฐานความผิดและแยกระหว่างผู้ที่เป็นผู้จัดการชุมนุม-ผู้ชุมนุม กับ บุคคลอื่นที่อยู่ในพื้นที่ชุมนุม ในขณะที่ระยะเวลาตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะเป็นโทษระดับเดียวกันทั้งหมดและไม่ได้แบ่งแยกสถานะของผู้ที่ฝ่าฝืน ในระดับแรก ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมที่ไม่แจ้งล่วงหน้าตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ มาตรา 28 กำหนดเพียงระยะเวลาปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ระดับที่สอง เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมตาม มาตรา 21 และศาลได้สั่งให้เลิกชุมนุมแต่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เจ้าหน้าที่ก็จะสามารถกำหนดพื้นที่ควบคุมให้ผู้ชุมนุมออกจากบริเวณนั้นและห้ามบุคคลอื่นเข้าไปได้<sup>373</sup> ระยะเวลาของการฝ่าฝืนพื้นที่ควบคุม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ จะแบ่งตามสถานะของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ หากผู้นั้นเป็น

---

<sup>371</sup> อาศัยอำนาจทั้งจาก พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 และจาก ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

<sup>372</sup> เช่น คำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดชลบุรี ที่ 18/2564 วันที่ 16 เมษายน 2564.

<sup>373</sup> พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 23

ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเป็นผู้อื่นที่อยู่ภายในสถานที่ชุมนุม เช่น กลุ่มคนดู ไทยมุง หรือพ่อค้า แม่ค้าในพื้นที่ชุมนุม กฎหมายกำหนดระวางโทษเพียงปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และระดับที่สามเป็นกรณีที่มีการบังคับให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล<sup>374</sup> หรือการสลายการชุมนุมกรณีผู้ชุมนุมโดยไม่สงบ<sup>375</sup> หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ กฎหมายกำหนดระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะสังเกตได้ว่า กฎหมายได้เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการลงโทษในระดับความผิดที่สองและระดับที่สามว่า “ในกรณีที่สมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้” ดังนั้น กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมฝ่าฝืนระบบการแจ้งล่วงหน้าและดำเนินการจัดการชุมนุมต่อไป กฎหมายจะวางเกณฑ์ให้ศาลเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจตั้งแต่สาเหตุในการสั่งให้เลิกการชุมนุม การพิจารณาฐานความผิดและระวางโทษก็จะเป็นไปตามสถานะและการมีส่วนร่วมของผู้ฝ่าฝืน ในทางตรงกันข้ามหากเป็นการฝ่าฝืนระบบการขออนุญาตชุมนุมภายใต้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายจะกำหนดระวางโทษเท่ากันทั้งหมด คือ จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือบุคคลอื่นที่มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนให้มีการชุมนุม อีกทั้งไม่เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการ “ลงโทษน้อยกว่าที่กำหนดหรือไม่ลงโทษก็ได้”

### 1.3 ฐานทางกฎหมายเปิดช่องให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยพิจารณาจากเนื้อหา

ภายใต้หลักสากล การกำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเงื่อนไขเกี่ยวกับ “เวลา สถานที่ และรูปแบบ” ของการชุมนุมจะต้องไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) เว้นแต่จะเข้าข่ายกเว้นบางประการที่รัฐสามารถแทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุมได้ ยกตัวอย่างเช่น ห้ามหรือระงับการชุมนุมด้วยเหตุผลว่าข้อความที่ผู้ชุมนุมประกาศเป็นการยุยงปลุกปั่นให้ใช้ความรุนแรงก่อความไม่สงบในบ้านเมือง หรือเป็นข้อความที่สร้างความเกลียดชังในระดับที่รุนแรง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐจะมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายในการเข้าแทรกแซงเสรีภาพนั้น<sup>376</sup> รัฐที่เป็นภาคี ICCPR มีพันธะต้องปล่อยให้ผู้ชุมนุมสามารถกำหนดวัตถุประสงค์

<sup>374</sup> พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 24

<sup>375</sup> พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 25

<sup>376</sup> Human Right Committee, General Comment 37, para 53.

หรือเนื้อหาในการแสดงออกผ่านการชุมนุมโดยสงบได้อย่างเสรี เจ้าหน้าที่ต้องละเว้นจากการกำหนดเงื่อนไขการชุมนุมที่เป็นการแทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม<sup>377</sup>

เมื่อพิจารณาฐานทางกฎหมายในการกำหนดเงื่อนไขการใช้เสรีภาพในการชุมนุมระหว่าง พ.ศ. 2563-2564 จะพบว่า มีการนำกฎหมายอื่น ๆ มาบังคับใช้ประกอบกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมผ่านเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมต้องการแสดงออกได้ ทั้งนี้ จะสังเกตได้ว่าลำพัง พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มิได้มีข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านทางเนื้อหา แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะใช้กฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายอาญา มาตรา 112 และ 116 พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 พ.ร.บ. ไรต์โตต่อ พ.ศ. 2558 มาสร้างเงื่อนไขหรือจำกัดเนื้อหาของการชุมนุมที่รัฐบาลเห็นว่าเป็น “การชุมนุมทางการเมือง”<sup>378</sup> ซึ่งนิยามของคำว่า “การชุมนุมทางการเมือง” นั้นมีความไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับอรรถวิสัยของเจ้าหน้าที่<sup>379</sup> และก็ไม่มีความหมายใดให้นิยามหรืออธิบายว่าการชุมนุมทางการเมืองคืออะไรและต้องปฏิบัติต่อชุมนุมทางการเมืองแตกต่างจากการชุมนุมสาธารณะอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น “กิจกรรมวิ่งไล่ลุง” ที่จัดในช่วงต้นปี 2563 แม้ว่าจะเป็นงานวิ่ง เป็นกิจกรรมกีฬาและสันตนาการไม่ต่างจากงานวิ่งอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในช่วงเวลาเดียวกัน แต่เมื่อผู้จัดมีข้อเรียกร้องหรือการแสดงความเห็นต่างจากฝ่ายรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ตีความว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองไม่สามารถจัดได้เหมือนกับงานวิ่งอื่น ๆ ผู้จัดต้องเปลี่ยนสถานที่ไปจัด

---

<sup>377</sup> *Alekseev v Russian Federation* (25 October 2013) Communication No. 1873/2009 CCPR/C/109/D/1873/2009, para 9.6; *Amelkovich v Belarus* (29 March 2019) Communication No. 2720/2016 CCPR/C/125/D/2720/2016 para 6.6; Human Rights Committee, Concluding observations on Equatorial Guinea in the absence of its initial report (22 August 2019, CCPR/C/GNQ/CO/1), para 54-55, Human Rights Committee, General Comment 37, para 22.

<sup>378</sup> นัทมน คงเจริญ และ วัชลาวัลี คำบุญเรือง, “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะภายใต้อำนาจรัฐประหาร”, CMU Journal of Law and Social Sciences, 12(2), 40-63, 46

<sup>379</sup> ยรรยง ผิวผ่อง และ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ อธิบายว่า การชุมนุมทางการเมืองจะต้องมีประเด็นหรือเงื่อนไขทางการเมืองเกิดขึ้นก่อนเสมอ การชุมนุมจะเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม เสถียรภาพการเมือง อย่างไรก็ตามก็ผู้วิจัยเห็นว่าการอธิบายเช่นนี้ ไม่ก่อให้เกิดความชัดเจนว่าจะแยกการชุมนุมสาธารณะทั่วไปออกจากชุมนุมทางการเมืองได้อย่างไร เพราะโดยเนื้อหาหากข้อเรียกร้องเป็นประเด็นสาธารณะ การชุมนุมนั้นก็สามารถกลายเป็นการชุมนุมทางการเมืองไปได้ทั้งสิ้น รายละเอียดโปรดดู ยรรยง ผิวผ่อง และ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, 'การจัดการชุมนุมทางการเมือง' (2558) 4 วารสารบัณฑิตศึกษา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น หน้า 218-219.

งานวิ่งในสวนสาธารณะแทนที่จะวิ่งบนถนนสาธารณะได้เหมือนกับงานวิ่งทั่วไป กรณีวิ่งไล่ลุงลำพูน ผู้จัดกิจกรรมยืนยันว่าไม่ได้ประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะ มีเพียงการชักชวนกันในหมู่เพื่อน ๆ มาวิ่งกันบนถนน ราว 3.5 กม. โดยมีการทำ Bib (ป้ายวิ่งสำหรับติดเสื้อ) การ์ตูน “ไข่ม้วน” วิ่งไล่ลุงแจกจ่ายคนที่มาเข้าร่วม โดยก่อนเริ่มทำกิจกรรมก็มีตำรวจในเครื่องแบบได้เข้ามาพูดคุยสอบถามว่าใครเป็นผู้จัดและเส้นทางวิ่งและถามว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองหรือไม่ พร้อมเตือนว่าอาจเข้าข่ายผิด พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ แม้ว่าจะไม่มีการห้ามทำกิจกรรมแต่ราวสัปดาห์หลังจากจัดกิจกรรมก็ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาฐานไม่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ ต่อมาผู้จัดรับสารภาพ ศาลพิพากษาว่าผู้จัดมีความผิดฐานไม่แจ้งการชุมนุม ลงโทษปรับกึ่งหนึ่งเป็นจำนวน 200 บาท<sup>380</sup>

ฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ถูกนำมาใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเนื้อหา เช่น กรณีการชุมนุมของนิสิตนักศึกษาเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ เจ้าหน้าที่ได้เข้ามาปิดกั้นหรือขัดขวางข้อความ ป้าย หรือการแสดงความคิดเห็นที่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์หรือพาดพิงสถาบันพระมหากษัตริย์โดยไม่ได้พิจารณาอย่างเคร่งครัดว่าเนื้อหาที่ผู้ชุมนุมจะแสดงออกหรือได้แสดงออกเข้าองค์ประกอบความผิดตาม ป.อ.มาตรา 112 หรือไม่ หลาย ๆ กรณี เป็นเพียงการดำเนินคดีในลักษณะปิดปากผู้ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นต่าง (SLAPP) เพื่อสร้างภาระทางคดีกับผู้จัดการชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรม #ใคร ๆ ก็ใส่ครอบที่อุป ไปเดินสยามพารากอน ที่แกนนำราษฎร นำโดย “เพนกวิ้น” พริษฐ์ ชิวารักษ์, “รุ่ง” ปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล เบนจา อะปัญ และ “ไมค์” ภาณุพงศ์ จาดนอก โปสเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปแต่งครอบที่อุปมาร่วมกิจกรรมเดินในศูนย์การค้าดังกล่าว โดยแกนนำได้มีการเขียนข้อความ เช่น “ยกเลิก 112” “ปฏิรูปสถาบันกษัตริย์” บนร่างกาย ทำให้ตำรวจแจ้งข้อหา 112 เนื่องจากการแต่งกายและการแสดงออกของแกนนำทำให้เข้าใจได้ว่ากำลังแสดงเป็นรัชกาลที่ 10 และพระราชินี มีความหมายเป็นการต่อต้านสถาบันพระมหากษัตริย์ มีเจตนาหลบหลู่ดูหมิ่น ล้อเลียน ไม่ให้ความเคารพรัชกาลที่ 10 เป็นความผิดตาม ป.อ. 112<sup>381</sup> การดำเนินคดีในลักษณะนี้ส่งผลให้ การ

---

<sup>380</sup> TLHR, ‘ผู้จัดวิ่งไล่ลุงลำพูน ถูกตร.เรียกไปแจ้งข้อหาไม่แจ้งชุมนุม ก่อนถูกส่งศาลลงโทษปรับ 400 บาท’, (TLHR, 4 เมษายน 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/15915>> สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2565.

<sup>381</sup> TLHR, ‘แจ้ง ‘112’ กิจกรรม #ใครๆก็ใส่ครอบที่อุป เดินพารากอน เจตนาล้อเลียนกษัตริย์ เพนกวิ้นให้ พงส.เรียก ‘ประยุทธ์-สตีลยั้ง’ สอบเป็นพยาน’ (TLHR, 20 มกราคม 2564) <<https://tlhr2014.com/archives/25370>> สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2565.

ชุมนุมที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ถูกจับตาและแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า การชุมนุมกลุ่มอื่น ๆ

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลได้มีการวางข้อกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยข้อกำหนดเหล่านี้ได้มีการใช้เนื้อหาของการชุมนุมเป็นข้อพิจารณา ยกตัวอย่าง เช่น มีการห้ามการรวมกลุ่มทำกิจกรรม ห้ามชุมนุมไม่ว่าจะในที่สาธารณะหรือในที่เอกชน ในขณะที่ข้อกำหนดฯ ได้วางข้อยกเว้นให้สามารถทำกิจกรรมการรวมกลุ่มทางประเพณีวัฒนธรรม หรือทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทได้โดยดำเนินการตามมาตรการป้องกันโรคที่รัฐกำหนด การวางข้อยกเว้นเช่นนี้จึงเป็นการห้ามการชุมนุมโดยอาศัยเนื้อหาการชุมนุมไปโดยปริยาย หากเหตุของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคือการป้องกันและยับยั้งการระบาดของโรคโควิด-19 กิจกรรม อาทิ การรวมตัวกันประท้วงมาตรการการป้องกันโรคหรือการรวมตัวกันเรียกร้องมาตรฐานในการรักษา เรียกร้องวัคซีนที่มีคุณภาพ ก็ควรที่จะยอมให้ประชาชนสามารถทำได้ภายใต้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคที่สมเหตุสมผล การห้ามการชุมนุมเป็นการทั่วไปโดยไม่พิจารณาถึงความจำเป็นและความได้สัดส่วนจึงเป็นการกระทำที่ไม่เคารพต่อพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

#### **1.4 กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจอย่างกว้างในการวางข้อจำกัดด้าน สถานที่ เวลา และรูปแบบแต่กำหนดการตรวจสอบน้อย**

ฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจมากโดยมิได้กำหนดเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจหรือระบบตรวจสอบดุลยพินิจอย่างเพียงพอ การที่เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจมากจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจมากขึ้นและมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้กฎหมายมากขึ้นเนื่องจากสามารถใช้ดุลยพินิจและความชำนาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่แก้ปัญหาที่กำลังพิจารณาได้ตามความเหมาะสม ในทางตรงกันข้าม หากฐานทางกฎหมายมีความแข็งกระด้างหรือกฎหมายไม่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจเลย ผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การที่ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุมในระยะ 150 เมตร จากพระราชวังหรือสถานที่ประทับ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตให้เกิดการชุมนุมสาธารณะโดยสงบได้แม้ว่าจะเป็นกรณีที่เป็นการประชุมในรูปแบบใดหรือมีผู้ชุมนุมจำนวนไม่มาก การชุมนุมไม่กระทบต่อความปรกติสุขของพื้นที่นั้น ๆ หรือ

ลักษณะพื้นที่ที่ออกแบบให้เกิดการรวมกลุ่มบุคคลเป็นปรกติอยู่แล้ว<sup>382</sup> อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างโดยมิได้กำหนดเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจอย่างรัดกุมจะนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจอย่างไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนซึ่งขัดกับหลักสากล

#### 1.4.1 ดุลยพินิจในการวางข้อจำกัดด้าน สถานที่ เวลา และรูปแบบ ภายใต้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ มีเจตนารมณ์เป็นกฎหมายหลักในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมผ่านเงื่อนไขด้านเวลา สถานที่และรูปแบบการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจตาม มาตรา 19 (5) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายให้ดุลยพินิจเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่โดยมีเงื่อนไขเพียงต้องตอบสนองต่อจุดประสงค์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัยอำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น แก่ผู้ชุมนุมและดูแลให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด การกำหนดกรอบการใช้อำนาจตาม มาตรา 19 (1)-(4) อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกรอบกว้างๆ ให้เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ กระนั้น ปัญหาหลักในมาตรานี้ คือ ความที่ปรากฏตาม มาตรา 19 (1)-(4) สามารถตีความได้อย่างกว้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยอาจไม่ต้องพิจารณาถึงหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนเลยก็ได้ ดังที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 2 ว่า การตรวจสอบการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุม ศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำภูมิภาคระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจะใช้หลักการทดสอบสามขั้น<sup>383</sup> แต่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะไทยมิได้กำหนดให้ตรวจสอบด้วยวิธีวิธีเช่นนี้ ดังนั้น หากมีการตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ศาลอาจตรวจสอบเพียงมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งหรือไม่และคำสั่งนั้นมีจุดประสงค์ที่

---

<sup>382</sup> ยกตัวอย่างเช่น ลานกิจกรรมหน้าหอศิลป์ กรุงเทพมหานคร (แยกปทุมวัน) และพื้นที่สนามหลวงฝั่งถนนพระลาน (ทางเข้าวัดพระแก้ว) แม้จะมีลักษณะที่สามารถจัดกิจกรรมการรวมกลุ่มได้ แต่ไม่สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะได้เนื่องจากอยู่ในระยะ 150 เมตรจากเขตวัง

<sup>383</sup> พัทธ์ นิยมศิลป์, 'การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย' 44-45.

ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 19 (1)-(4) หรือไม่) แต่มองข้าม การตรวจสอบว่า ข้อจำกัดเสรีภาพนั้น ๆ มีความจำเป็น หรือมีความได้สัดส่วนกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่

#### 1.4.2 ดุลยพินิจในการวางข้อจำกัดด้าน สถานที่ เวลา และรูปแบบ ภายใต้ พ.ร.ก.การบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและบังคับใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีผลทำให้ ฐานทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมขยายกว้างออกไปโดยเฉพาะการสร้าง ข้อจำกัดในด้าน เวลา สถานที่และรูปแบบการชุมนุม รัฐบาลได้ออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.บริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ห้ามการทำกิจกรรมรวมกลุ่ม รวมถึงการชุมนุมและสร้างเงื่อนไขให้สามารถทำ กิจกรรมรวมกลุ่มได้หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดหรือได้มีการขออนุญาตจัดกิจกรรมต่อหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏชัดว่าการพิจารณาอนุญาตนี้จะใช้ดุลยพินิจอย่างไร อาทิ กรณีคำสั่งศูนย์ปฏิบัติการ การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง ที่ 8/2563<sup>384</sup> กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมายเป็นผู้พิจารณากำหนดแนวทางอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่และเหตุจำเป็น อื่น ๆ ตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แต่เมื่อค้นหาแนวทางอนุญาตการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวบน เว็บไซต์ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (www.nsc.go.th) หัวข้อ รวมประกาศ/คำสั่งศูนย์ปฏิบัติการ ศูนย์ บริหารสถานการณ์โควิด - 19 (ศปก.ศบค.) กลับไม่พบว่ามีข้อกำหนดแนวทางอนุญาตนี้ไว้แต่อย่างใด เช่นเดียวกับกรณีที่ข้อกำหนดตามมาตรา 9 (ฉบับที่ 30) ข้อ 4 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สามารถกำหนดข้อจำกัดการใช้สถานที่ในเขตพื้นที่ของ ตนเองเป็นการเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องกับเขตพื้นที่สถานการณ์<sup>385</sup> แม้ว่าข้อกำหนดฉบับที่ 30 นี้จะระบุว่าให้ เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ ศปก.ศบค. หรือ ศบค.มท. กำหนด<sup>386</sup> แต่เมื่อเทียบกับแนวปฏิบัติที่ทั้งสองหน่วยงาน

<sup>384</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 82 ง 9 เมษายน 2563 หน้า 25.

<sup>385</sup> พื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด พื้นที่ควบคุมสูงสุด พื้นที่ควบคุม พื้นที่เฝ้าระวังสูง และพื้นที่เฝ้าระวัง

<sup>386</sup> ข้อกำหนดตามมาตรา 9 (ฉบับที่ 30) ข้อ 4 วรรคท้าย กำหนดว่า “ให้ ศปม. พิจารณามาตรการที่จำเป็นและเหมาะสม ของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่เพื่อการเข้าระงับยับยั้ง การตรวจสอบ การยุติการชุมนุมหรือการทำกิจกรรมหรือการมีส่วนร่วมในลักษณะ ที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคเพื่อป้องกันการติดเชื้อทั้งต่อผู้เข้าร่วมกิจกรรมและประชาชนอื่นทั่วไป โดยให้เร่งรัดการปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่อย่างเข้มข้นเพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์โดยเร็ว”

กำหนด ก็ไม่พบว่ามี การวางเงื่อนไขหรือการกำกับการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งกำหนด เกณฑ์เฉพาะของจังหวัดตนเองไว้อย่างไร<sup>387</sup> ยกตัวอย่างเช่น หนังสือสั่งการ ศบค.มท.ถึงปลัดกรุงเทพมหานครและ ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมตามข้อกำหนดตาม มาตรา 9 นั้นได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ที่มีดุลยพินิจอย่างกว้างในการจำกัดเสรีภาพใน การชุมนุม ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ไม่ได้ระบุเงื่อนไขการตรวจสอบดุลยพินิจไว้ด้วย โดยในข้อ 6.2 วรรคสอง ของหนังสือสั่งการระบุเพียงว่า “กรณีกิจกรรมรวมกลุ่มกันของบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้จัดกิจกรรมได้ หาก ประสงค์จะจัดกิจกรรมในช่วงระยะเวลาให้ผู้รับผิดชอบการจัดกิจกรรมดังกล่าว ดำเนินการขออนุญาตต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบและทบทวนมาตรการป้องกันโรคในการจัดกิจกรรมให้เหมาะสมกับห้วงเวลาและ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป” จะสังเกตได้ว่า แม้ในคำสั่งก็มิได้มีการระบุเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจว่าจะให้หรือไม่ให้ จัดกิจกรรมจากอะไร และจะตรวจสอบดุลยพินิจในการออกคำสั่งนี้อย่างไร นอกจากนั้น เนื่องจากในระหว่างที่มี การประกาศใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บรรดาคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ที่อาศัยอำนาจ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จะไม่ อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการเป็นกฎหมายกลาง สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่ประกันความเป็น ธรรมและรักษามาตรฐานในการปฏิบัติราชการ<sup>388</sup> ดังนั้น ผู้ประสงค์จะจัดกิจกรรมก็ไม่อาจทราบได้ว่า จะอุทธรณ์ คำสั่งไม่ให้จัดหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ออกมาพร้อมกับคำสั่ง ได้หรือไม่อย่างไร และมีกำหนดเวลาตลอดจน กระบวนการในการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งอย่างไร

การใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เป็นระยะเวลาไม่นาน ๆ ส่งผลให้กลไกที่ใช้ในการประกันหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ และรักษามาตรฐานไม่ทำงาน ยกตัวอย่างเช่น หลักในการเป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองเพื่อป้องกันผลประโยชน์ ทับซ้อน หลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของคู่กรณี การรับฟังคู่กรณีและให้คู่กรณีได้แย้ง

---

<sup>387</sup> ยกตัวอย่างเช่น หนังสือสั่งการ ศบค.มท.ถึงปลัดกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 ด่วนที่สุด ที่ มท 0230/ว4403 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 <<https://www.moicovid.com/wp-content/uploads/2021/08/มท0230-ว4403-ลว.1ส.ค.64-แจ้ง-ทุกจังหวัด-และ-กทม.-เรื่อง-ข้อกำหนด-ฉบับที่-30.pdf>> สืบค้น เมื่อ 24 มีนาคม 2565.

<sup>388</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2554) หน้า 5-9.



แสดงพยานหลักฐานของตน เป็นต้น<sup>389</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเนื้อหาของข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฯ มีลักษณะที่เป็นกฎหมายปกครองอยู่มาก การตัด พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่งผลให้ กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งและกรอบระยะเวลาต่าง ๆ ไม่บังคับใช้ เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทจากการใช้อำนาจ ผู้ได้รับผลกระทบจะไม่สามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ ต้องไปดำเนินการฟ้องคดีเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจต่อศาลแพ่งเท่านั้น

### 1.5 กฎหมายที่ใช้เป็นฐานจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีความสลับซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะมาพร้อม ๆ กับ โทษทางอาญาหากมีการฝ่าฝืน การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างปี 2563-2564 มีลักษณะที่ใช้โทษทางอาญามาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยมิได้คำนึงถึงฐานความผิดตามกฎหมายที่ชัดเจนเข้าใจได้ง่ายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ทะเลาะไม่ตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาโดยเคร่งครัด อย่างไรก็ดี จะพบว่าระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้มีการบังคับใช้ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และประกาศต่าง ๆ หลายฉบับ หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษทางอาญาประกอบด้วย ข้อกำหนดและประกาศเหล่านี้มีลักษณะที่อ้างอิงไปมายากแก่การเข้าใจและเมื่อมีข้อกำหนดหรือประกาศฉบับใหม่ก็จะกำหนดให้ข้อกำหนดหรือประกาศฉบับเก่ายังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดหรือประกาศฉบับใหม่ ต่อมาเมื่อมีการประกาศหลาย ๆ ฉบับซ้อนทับกันก็ทำให้เกิดสภาวะที่ไม่อาจทราบได้ว่า กฎที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีกำหนดไว้ว่าอย่างไร อนึ่ง ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *Vyerentsov v Ukraine*<sup>390</sup> วางหลักว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องมีกฎหมายให้อำนาจ (prescribed by law) ศาลไม่เพียงแต่จะพิจารณาว่ามีกฎหมายภายในให้อำนาจไว้หรือไม่เท่านั้น ศาลจะพิจารณาคุณภาพของกฎหมายที่ให้อำนาจด้วยว่ามีความชัดเจนทำให้ประชาชนคาดหมายได้หรือไม่ว่าจะต้องปฏิบัติตามอย่างไรด้วย (foreseeability).<sup>391</sup> นอกจากนั้น หาก

---

<sup>389</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 50-51.

<sup>390</sup> *Vyerentsov v Ukraine* app no 20372/11 (ECtHR, 11 April 2013), para 52-54.

<sup>391</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition* (2019), 35.

มีกฎหมายที่ใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมหลายฉบับ กฎหมายเหล่านี้จะต้องมีความสอดคล้องกัน<sup>392</sup> ไม่มีความขัดแย้งจนก่อให้เกิดความสับสนหรือความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่

ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดจาก ข้อกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ฯ นอกจากจะเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นระยะเวลาอันติดต่อกันส่งผลให้มีประกาศ ข้อกำหนดและคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันออกมาเป็นจำนวนมาก ทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด กฎและมาตรการเหล่านี้มีลักษณะที่มีความซับซ้อนและอ้างอิงโยงกันไปมา มิได้รวมอยู่ในฉบับล่าสุดเพียงฉบับเดียว ยิ่งไปกว่านั้น ประกาศหรือคำสั่งที่ออกมาในภายหลังก็ได้ยกเลิกประกาศหรือคำสั่งที่มีมาก่อนหน้าแล้วแต่จะได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง เรื่อง ห้ามการชุมนุม การทำกิจกรรม การมั่วสุมที่ก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ฉบับที่ 8 วันที่ 20 กรกฎาคม 2564 ระบุว่า “ในกรณีที่มีการออกข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ฉบับใหม่ ให้ประกาศฉบับนี้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดฉบับใหม่ดังกล่าว” ผลที่เกิดขึ้นคือประชาชนไม่ทราบว่าจะขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของตนมีอยู่เพียงใด เพราะการที่จะรู้พรมแดนของเสรีภาพตนเองได้นั้นประชาชนต้องนำประกาศและคำสั่งเหล่านี้มาไล่ดูทีละฉบับว่ามีข้อห้ามและข้อเปลี่ยนแปลงอย่างไร ข้อใดยกเลิก ข้อใดขัดกับประกาศฉบับที่ออกมาภายหลัง แม้ว่าผู้ประสงค์จัดการชุมนุมต้องการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดก็ไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าจะต้องปฏิบัติตนอย่างไร ยิ่งหากเป็นผู้ที่ไม่มีทักษะทางนิติศาสตร์แล้วก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะรู้ขอบเขตสิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ เมื่อมีข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ที่เกิดความยากลำบากที่จะปกป้องสิทธิของตนเองหรือยากที่จะโต้แย้งว่าที่เจ้าหน้าที่ปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง

ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการจัดการชุมนุมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร วันที่ 16 ตุลาคม 2564 ผู้จัดการชุมนุมจะต้องพิจารณา ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 44) ประกาศ ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2564 ซึ่งประกาศฉบับนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 (1) แห่ง พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ประกอบกับข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ อีก 4 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 28 ฉบับที่ 30 ฉบับที่ 32 ฉบับที่ 34 และฉบับที่ 35 ในประกาศฉบับนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งในข้อ 2 ว่า “ห้ามจัดกิจกรรมรวมกลุ่มของบุคคลที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 50 คน โดยให้เป็นไปตามข้อห้ามและข้อยกเว้น

---

<sup>392</sup> Ibid, 36.

ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 33) ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2564 (ฉบับที่ 34) ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2564 และข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 30) ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564” นั้นหมายความว่า ผู้จัดกิจกรรมจะรู้ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมและเงื่อนไขในการจัดกิจกรรมได้ก็ต่อเมื่อได้ตรวจสอบดูว่า ประกาศกรุงเทพฯ เรื่องสั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว ฉบับที่ 33 และ ฉบับที่ 34 ประกอบกับข้อกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก. (ฉบับที่ 30) กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างไร การที่ไม่รวบรวมเนื้อความและเงื่อนไขทั้งหมดให้อยู่ในประกาศฉบับเดียว แต่อ้างอิงไปยังมาเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนและทำให้เกิดความผิดพลาดในการกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นอย่างยิ่ง การจำกัดเสรีภาพจะชัดเจนกว่ามากหากในประกาศกรุงเทพฯ เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 44) ระบุเงื่อนไขทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะเวลานั้น และยกเลิกประกาศฯ ฉบับก่อนหน้าที่มีเนื้อหาเหมือนกันทั้งหมด ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมก็สามารถทราบเงื่อนไขในการจัดงานทั้งหมดได้โดยการอ่านประกาศแค่ฉบับเดียว

ประการถัดมา การใช้ฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดจาก ข้อกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ประกอบกับ กฎหมายระดับปรกติอื่น ๆ อาทิ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ หรือ พ.ร.บ. โรคติดต่อ ยังส่งผลให้เกิดความสับสนว่าหากมีการฝ่าฝืนเกิดขึ้น ผู้ที่ฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายใด และต้องใช้กระบวนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายใด จากตัวอย่าง ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 44) ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ในข้อที่ 2 วรรคสอง มีการระบุว่า “ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอาจมีความผิดตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และอาจมีความผิดตามมาตรา 18 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ” การที่ประกาศกำหนดไว้ว่าอาจผิดตาม พ.ร.บ.โรคติดต่อฯ หรือ อาจผิดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากประชาชนทั่วไปไม่อาจทราบได้ว่า หากมีการฝ่าฝืนประกาศฉบับนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินคดีกับตนตามกฎหมายใด เนื่องจาก พ.ร.บ.โรคติดต่อฯ เป็นกฎหมายปกครองถ้าคุณกรณีมีข้อพิพาทก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม

กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>393</sup> กลับกันหากเป็นข้อพิพาทหรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตาม ข้อกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คู่กรณีจะไม่สามารถอ้างสิทธิตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการฯ และฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองไม่ได้<sup>394</sup> เช่นนี้แล้ว การที่เจ้าหน้าที่สามารถเลือกดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนประกาศฯ ภายใต้กรอบกฎหมายปกครอง หรือกรอบกฎหมายฉุกเฉินก็ได้ ส่งผลให้ผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศไม่อาจทราบได้ว่าจะได้แย้งสิทธิหรือปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเองอย่างไร

กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และมุ่งหมายที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ฉะนั้น กฎหมายอาญาจะต้องมีลักษณะการบังคับใช้เป็นการเฉพาะต่างจากกฎหมายลักษณะอื่น ๆ กล่าวคือ ถ้อยคำในกฎหมายอาญาจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอนปราศจากความคลุมเครือ เนื่องจาก กฎหมายอาญาที่ดีต้องทำให้ประชาชนสามารถคาดหมายถึงรูปแบบของความประพฤติที่ถูกจัดเป็นการกระทำความผิดทางอาญาและจะถูกลงโทษได้<sup>395</sup> หากประชาชนไม่สามารถรู้ล่วงหน้าได้ว่าการกระทำหรือไม่กระทำเป็นความผิดหรือไม่ ประชาชนก็ไม่อาจทราบได้ว่ามีขอบเขตของสิทธิเสรีภาพอยู่แค่ไหน และเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีความคลุมเครือ ประชาชนก็จะขัดข้องและมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ โดยถือว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ<sup>396</sup> ประชาชนไม่สามารถอ้างความไม่รู้กฎหมายมาเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นความรับผิดชอบได้ ในขณะที่ถ้อยคำที่คลุมเครือเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่พิพากษาสามารถตีความถ้อยคำในตัวบทกฎหมายนั้นๆ ได้อย่างไม่มีแบบแผน

---

<sup>393</sup> เทียบเคียง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 334/2563 (คดี fit to fly) ประกาศพิพาทมีสภาพเป็นกฎ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2498 มิใช่กรณีการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่จะทำให้เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา 16 แห่ง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

<sup>394</sup> Ilaw, 'พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ คุ้มครอง ศบค. ฟ้องศาลปกครองไม่ได้ ทำผิดไม่ต้องรับผิด' (ilaw, 10 กรกฎาคม 2564) <<https://ilaw.or.th/node/5910>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.

<sup>395</sup> Nigel foster and Satish Sule, *German Legal System & Laws*, 4 th ed. (New York: Oxford University Press, 2010), 180.

<sup>396</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายอาญา1. พิมพ์ครั้งที่10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยามพริ้นติ้ง ประเทศไทย. น. 23

ยกตัวอย่างเช่น กรณีการนำ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ) มาตรา 14 (1)<sup>397</sup> มาใช้ในการดำเนินคดีในฐานะหมิ่นประมาทการโพสต์ข้อความบนสื่อออนไลน์

หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงเจตนารมณ์ตั้งต้นของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ จะพบว่ากฎหมายนี้ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้กับกรณีหมิ่นประมาทบนอินเทอร์เน็ต แต่มุ่งที่จะป้องกัน “ข้อมูลปลอม” และ “ข้อมูลเท็จ” ที่สร้างความตื่นตระหนกของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ เช่น การใช้ข้อมูลปลอม ฟิชซิง (Phishing -มาจากคำว่า Password + Harvesting + Fishing) หลอกหลวงให้ผู้เสียหายหลงเชื่อข้อความและส่งข้อมูลส่วนบุคคลหรือทรัพย์สินให้กับผู้หลอกหลวง<sup>398</sup> รศ.สาวตรี สุขศรี อธิบายว่า พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ ฉบับนี้มีหลายมาตราที่กำหนดความผิดไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะมาตรา 14 (1) ก็มีการนำไปใช้อย่างสับสน ส่งผลให้อัตราโทษที่เกิดจากสื่อออนไลน์มีสูงกว่าสื่อออฟไลน์อื่น ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และทำให้การฝ่าฝืนเป็นคดีอาญาที่ยอมความไม่ได้<sup>399</sup> กระนั้น พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ก็ถูกใช้พ่วงใช้เป็นชุดกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และ มาตรา 328 ในกรณีที่มีการอ้างว่าได้หมิ่นประมาทบนอินเทอร์เน็ต<sup>400</sup> กรณีตัวอย่างได้แก่ คดี ฎีกัดหวาน<sup>401</sup> กองทัพเรือได้ฟ้องหมิ่นประมาทเว็บไซต์ฎีกัดหวานที่เผยแพร่ข่าวจากรายงานข่าวของสำนักข่าวรอยเตอร์ว่ากองทัพเรือมีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์ โดยพนักงานอัยการจังหวัดฎีกัดหวานบรรยายฟ้องว่า จำเลยตีพิมพ์บทความลงในเว็บไซต์ www.phuketwan.com โดยเผยแพร่บทความดังกล่าวซึ่งเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จให้ประชาชนทั่วไปที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเข้ามาดูทาง

---

<sup>397</sup> มาตรา 14 ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอม ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

<sup>398</sup> กุลธิดา อธิเจริญกุล, ‘การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับฟิชซิง’, วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2, 3, 7.

<sup>399</sup> คำให้การ ผศ.สาวตรี สุขศรี (ตำแหน่งขณะให้การ) ต่อศาลจังหวัดฎีกัด คดี วันที่ 16 กรกฎาคม 2558 คดีหมายเลขดำที่ 2161/2557 โปรดดู ilaw,ฐานข้อมูลคดี กองทัพเรือ vs สำนักข่าวฎีกัดหวาน <[https://freedom.ilaw.or.th/case/554#circumstance\\_of\\_arrest](https://freedom.ilaw.or.th/case/554#circumstance_of_arrest)>.

<sup>400</sup> จอมพล พัทธ์กษัตริย์อิน, “‘ข้อมูลเท็จ’ การฟ้องหมิ่นประมาท กับพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ 2550’ (Thainetizen network, 18 มิถุนายน 2559) < <https://thainetizen.org/2016/06/defamation-computer-crime-act/>>.

<sup>401</sup> คำพิพากษาศาลจังหวัดฎีกัด วันที่ 1 กันยายน 2558 คดีหมายเลขแดงที่ 2564/2558.

เว็บไซต์ โดยจำเลยทั้งสามรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นที่จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ผู้อื่นหรือประชาชน ขอให้ศาลลงโทษตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 3, 14 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326, 328 ,83 ฯลฯ ต่อมาศาลจังหวัดภูเก็ตพิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า เจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรา 14 แห่ง พระราชบัญญัตินี้มีได้มุ่งเจตนาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ซึ่งความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาที่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วในประมวลกฎหมายอาญาดังนั้น การกระทำของจำเลยทั้งสามจำไม่มีความผิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตาม ใดก็ดี คดีนี้สิ้นสุดแค่เพียงศาลชั้นต้นยังถือไม่ได้ว่าคำพิพากษานี้เป็นแนวบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป

แม้ว่าต่อมา พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14(1) จะได้รับการแก้ไขในปี 2560 โดยเพิ่มเจตนาภายใน “โดยทุจริตหรือโดยหลอกลวง” และเพิ่มเหตุยกเว้น “อันมิใช่การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา” ในปี 2563 ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้เปลี่ยนแนวทางในการดำเนินคดี โดยตั้งข้อหาแก่นำราษฎรหลายคนด้วยข้อหาข่มขู่ปลุกปั่น (ป.อ. มาตรา 116), นำเข้าข้อมูลอันเป็นที่จอันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14(3), และ ร่วมกันกระทำการหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดสภาวะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ (พ.ร.บ.โรคติดต่อฯ) นอกจากนั้น ยังมีกรณีของบริษัท บุญรอด บริวเวอรี่ จำกัด เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ชุมนุม 4 ราย<sup>402</sup> ด้วยข้อหาตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14 จากการโพสต์เฟซบุ๊กวิพากษ์วิจารณ์กรณีอาจมีการยิงแก๊สน้ำตาออกมาจากพื้นที่บริษัทขณะมีการสลายการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2563<sup>403</sup> จาก 4 คดี มีเพียงคดีของ ธนากร ท้วมเสงี่ยม เท่านั้น ที่ศาลยกฟ้องตั้งแต่ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง โดยศาลเห็นว่า ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14(1) ที่โจทก์ยื่นฟ้อง ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเพียง

---

<sup>402</sup> ศาลอาญารุงเทพใต้ คดีที่ อ.128/2564, อ.129/2564, อ.130/2564, และ อ.602/2564.

<sup>403</sup> TLHR, ‘เปิดบันทึกสืบพยานคดี พ.ร.บ.คอมฯ ‘สรุณา’ โพสต์มีแก๊สน้ำตาดึงออกมาจากบริษัทบุญรอด #มือบ17 พฤศจิกายน’, (TLHR, 16 สิงหาคม 2565)  
<[https://tlhr2014.com/archives/47255?fbclid=IwAR02S1WRGiUCWVLe9ng1Fad\\_wANaffBSYJ47M\\_Yk7\\_j8vC8aUEsNvrPybQM](https://tlhr2014.com/archives/47255?fbclid=IwAR02S1WRGiUCWVLe9ng1Fad_wANaffBSYJ47M_Yk7_j8vC8aUEsNvrPybQM)> สืบค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2565.

ความเสียหายส่วนตัว ไม่ได้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไปจึงไม่เข้าองค์ประกอบตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ มาตรา 14(1) ส่วนอีก 3 คดีที่เหลือ ศาลได้รับฟ้องทำให้จำเลยต้องต่อสู้คดีในชั้นศาลต่อไป<sup>404</sup>

นอกจากกฎหมายอาญาจะต้องชัดเจนแล้ว ผู้ใช้กฎหมายอาญายังต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อกฎหมายบัญญัติชัดแจ้งว่าการกระทำความผิดเป็นความผิด จะตีความขยายไปถึงกรณีอื่นที่กฎหมายไม่ได้ระบุว่าเป็นความผิดให้เป็นความผิดไม่ได้<sup>405</sup> ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญาว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5710/2541 ศาลพิพากษาว่าผู้ที่จุดไฟจนเกิดเพลิงไหม้บ้านที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 218 เนื่องจากมาตรา 218 เป็นเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา 217 เมื่อมาตรา 217 เขียนไว้ว่า “ทรัพย์สินของผู้อื่น” จึงไม่อาจขยายความรวมถึงคำว่า “ทรัพย์สินที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย” หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 312/2558 ที่วินิจฉัยว่า “กฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด จะขยายความประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 8 (7) อันเป็นความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ว่ามีเจตนากรรมให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องอันมีโทษหนักขึ้นตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 12 ด้วยหาได้ไม่” อย่างไรก็ตาม ฐานความผิดที่กำหนดในข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ มันมีลักษณะที่คลุมเครือเปิดช่องให้ตีความได้กว้าง ยกตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดฯ ฉบับที่ 37 ประกาศ ณ วันที่ 30 ตุลาคม 2564 ข้อ 2 “ห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค ห้ามจัดกิจกรรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อลดความเสี่ยงในการติดต่อสัมผัสกันที่สามารถแพร่โรคได้ เว้นแต่เป็นกรณีได้รับอนุญาต...” และ “ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงประกาศกำหนด...” การกำหนดฐานความผิดไว้กว้าง ๆ เช่นนี้เปิดช่องให้ผู้

---

<sup>404</sup> TLHR, ‘ศาลยกฟ้องคดี พ.ร.บ.คอมฯ แอดมินเพจ ‘ประชาชนเปียร์’ โพสต์ ‘บ.บุญรอด’ ให้ตร.ใช้พื้นที่ยิงแก๊สน้ำตา ชี้เพียงทำให้ใจทักเสียหาย มิใช่เกิดความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป’ (TLHR, 5 พฤษภาคม 2565) <<https://tlhr2014.com/archives/43274>>.

<sup>405</sup> สหรัฐ กิติ ศุภการ. (2564). กฎหมายอาญา หลัก และคำพิพากษา. พิมพ์ครั้งที่11. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ น. 45

บังคับใช้กฎหมายตีความได้อย่างกว้างว่าอะไรคือ “กิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค” หรืออะไรคือ “การชุมนุมหรือการทำกิจกรรมในสถานที่แออัด หรือเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย”

เมื่อฐานในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมแยกจากการเข้าใจ ผลที่เกิดขึ้นคือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนข้อกำหนดเหล่านี้ อยู่เสมอ ๆ และเจ้าหน้าที่ก็มีการตั้งข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ อย่างกว้างขวาง ตำรวจซึ่งควรมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและจัดสมดุลในการใช้เสรีภาพระหว่างผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับบุคคลอื่นผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกลับกลายเป็นกลไกหนึ่งที่น่าสนับสนุนการดำเนินคดีปิดปากประชาชน ตำรวจเป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น เมื่อมีผู้ชุมนุมฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เสมอ ๆ ตำรวจจึงเลือกได้ว่าจะดำเนินคดีกับผู้ใช้ออกมาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองคนไหนหรือแกนนำกลุ่มไหนเป็นพิเศษ หรือใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการสร้างความลำบาก ยุ่งยากกับผู้ต้องหา อาทิ การเรียกรายงานตัวรับทราบข้อกล่าวหา การยื่นขอฝากขังผู้ต้องหาไว้ก่อน (โดยเฉพาะแกนนำการชุมนุม) การคัดค้านการปล่อยตัวระหว่างการดำเนินคดี หรือแม้กระทั่งในกรณีที่ศาลไม่อนุญาตให้ฝากขังหรือมีคำสั่งปล่อยตัวชั่วคราวแล้วก็พบว่ามี การอายัดตัวผู้ต้องหาไว้ดำเนินคดีต่อในลักษณะที่เป็นการอายัดตัวซ้ำซาก<sup>406</sup>

ในส่วนของ การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ศูนย์นายความเพื่อสิทธิมนุษยชนชี้ว่า ในระหว่างปี 2564 บทบาทของอัยการในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตั้งข้อกล่าวหาต่อผู้ชุมนุมทางการเมืองเป็นไปอย่างจำกัดมาก เนื่องจากอัยการมีแนวโน้มที่จะมีคำสั่งฟ้องคดีชุมนุมทางการเมืองต่อผู้ชุมนุมทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่<sup>407</sup> ดังนั้น แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี

---

<sup>406</sup> ยกตัวอย่างเช่นกรณี เช่น กรณี การอายัดตัว นายพริษฐ์ วัชรภูมิ หรือเพนกวิน น.ส.ปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล หรือรุ่ง และ นายภาณุพงศ์ จาดนอก หรือไมค์ ในวันที่ 30 ตุลาคม 2563 ศาลอาญายกคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาทั้งสาม เมื่อแกนนำทั้งสามคนจะรับการปล่อยตัวจากเรื่องจำพิเศษกรุงเทพมหานครตำรวจก็ได้แจ้งอายัดตัวเพื่อดำเนินคดีตามหมายจับอื่น ๆ และควบคุมตัวไปยังสน.ประชาชื่น โปรดดู Thaipbs, ‘สน.ประชาชื่นซุ่มมน มวลชนยึดอายัดซ้ำ “รุ่ง-เพนกวิน-ไมค์”’ (Thaipbs, 30 ตุลาคม 2563) <<https://news.thaipbs.or.th/content/297914>> สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2565.

<sup>407</sup> TLHR, ‘ตุลาคม 64: ยอดคดีทางการเมืองเฉียด 900 คดี ผู้ถูกดำเนินคดีรวมอย่างน้อย 1,636 คน’,(TLHR, 8 พฤศจิกายน 2564) <<https://tlhr2014.com/archives/37550>> สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2565..



พิจารณาคำอาญา มาตรา 161/1 และ มาตรา 165/2 เพื่อสร้างกลไกป้องกันการฟ้องคดีปิดปากในปี 2561<sup>408</sup> แต่กลไกที่ได้สร้างขึ้นกลับไม่ใช้กับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ดังนั้น หากเป็นกรณีการฟ้องคดีปิดปากโดยรัฐ แม้ศาลจะเห็นเองหรือมีพยานหลักฐานชี้ว่าเป็นการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ศาลก็ไม่สามารถยกฟ้องได้<sup>409</sup>

อย่างไรก็ดี ilaw ตั้งข้อสังเกตว่า แนวทางการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและคำพิพากษายกฟ้องโดยศาลชั้นต้นในปี 2564 มีลักษณะร่วมกัน<sup>410</sup> คือ ประการแรก หากการจัดกิจกรรมชุมนุมไม่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เช่น พื้นที่ชุมนุมเป็นที่โล่งแจ้ง ไม่มีผู้ชุมนุมแออัด ผู้ชุมนุมส่วนใหญ่มีการสวมใส่หน้ากากอนามัย มีการเว้นระยะห่างจากกัน มีการตั้งจุดคัดกรองวัดอุณหภูมิ หรือมีสถิติว่าในวันเวลาที่จัดการชุมนุมในพื้นที่นั้นๆ ไม่พบผู้ติดเชื้อโควิด-19<sup>411</sup> ประการที่สอง หากข้อกล่าวหาเป็นการมุ่งพิจารณาเนื้อหาปราศรัยหรือการแสดงออก หากศาลหรืออัยการก็จะพิจารณาว่าเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลตามสิทธิในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะพิจารณาว่าการทำกิจกรรมนั้น ๆ เป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ หากเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองปกติก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือพิพากษายกฟ้อง<sup>412</sup> ข้อสังเกตคือ ในคดีที่จำเลยถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ อัยการจะต้องฟ้องเป็นคดีอาญาและบรรยายพฤติการณ์ของจำเลยว่าได้กระทำความผิดครบองค์ประกอบความผิดทางอาญาอย่างไร ศาลจะตรวจคำฟ้องว่าได้มีการบรรยายฟ้องว่าจำเลยได้กระทำความผิดพอสมควรเท่าที่จะทำให้จำเลยเข้าใจข้อหา

---

<sup>408</sup> บ.วิ.อ.มาตรา 161/1 กำหนดให้ในกรณีที่ราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดี หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาว่าผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบผู้ถูกฟ้องคดีโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบให้ศาลยกฟ้อง

<sup>409</sup> สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, ‘ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการออกแบบกฎหมายต่อต้านการฟ้องคดีปิดปาก (Anti-SLAPPP Law)’ (HRLA, 28 เมษายน 2564) <<https://www.thaingo.org/content/detail/5351>> สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2565.

<sup>410</sup> ilaw, ‘“ไม่แออัด-ไม่ปลุกปั่น-ไม่มีหลักฐาน” : ทบทวนคำสั่ง ‘ไม่ฟ้อง-ยกฟ้อง’ ในคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ตลอดปี 2564 - ต้นปี 2565’, (ilaw, 31 ธันวาคม 2564) <<https://freedom.ilaw.or.th/node/1011>> สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2565.

<sup>411</sup> เช่น คำพิพากษาศาลแขวงอุดรธานี วันที่ 25 สิงหาคม 2564 กรณี นายปรเมษฐ์ ศรีวงษา ฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จากการไลฟ์สด ชุมนุม #อุดรสีบ่ทน ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2563, คำสั่งพนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 2 สำนักงานอัยการสูงสุด ไม่ฟ้องคดี กรณีชุมนุม #Saveวันเฉลิม หน้าสถานทูตกัมพูชา วันที่ 8 มิถุนายน 2563.

<sup>412</sup> เช่น คำพิพากษาศาลแขวงดุสิต หมายเลขแดงที่ ๑1137/2564 วันที่ 13 ธันวาคม 2564 กรณี น.ส.ภัทราวลี ธนกิจวิบูลย์ผล ฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จากการร่วมชุมนุม #มือบ21ตุลาไปอนุสาวรีย์ชัย วันที่ 21 ตุลาคม 2563.

ได้ดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 และการพิพากษาลงโทษจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามมาตรา 192

มีข้อนำสังเกตเกี่ยวกับนิติวิธีที่ศาลใช้ว่า ศาลมิได้มีการอ้างอิงถึงหลักสากลที่เกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะหรือหลักกฎหมายทั่วไป แต่มุ่งพิจารณาความหมายของฐานความผิดและองค์ประกอบความผิดทางอาญา ยกตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลแขวงอุบลราชธานี หมายเลขแดงที่ ๑1137/2564 วันที่ 13 ธันวาคม 2564<sup>413</sup> ศาลพิจารณาคำว่า “มั่วสุม” โดยตีความความหมายโดยอาศัยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ซึ่งให้ความหมายว่า “ชุมนุมกันเพื่อกระทำการในทางไม่ดี เช่น มั่วสุมเล่นการพนัน” เมื่อคำฟ้องไม่ปรากฏว่าจำเลยกับผู้ที่มีชื่อรวมตัวกันเพื่อกระทำการในทางไม่ดี การรวมตัวกันดังกล่าวจึงไม่ใช่การมั่วสุมหรือกระทำการใดอันเป็นการยุ่งให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตาม ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ประกอบมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 ข้อ 1 แม้ว่าผลลัพธ์จะเป็นการยกฟ้องเหมือนกัน แต่นิติวิธีเช่นนี้เป็นการใช้เนื้อหาของการชุมนุมมาวินิจฉัยว่าผู้ชุมนุมสามารถชุมนุมได้หรือไม่ เพราะการวิเคราะห์ว่าจะเป็นการชุมนุมกันเพื่อกระทำการในทางไม่ดีหรือไม่จะแปรผันไปตามอัตวิสัยของผู้พิพากษา ในขณะที่เสรีภาพในการชุมนุมที่จะได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ และรัฐบาลมีความชอบด้วยกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมกรณีนั้น ๆ หรือไม่

## 1.6 ช่องทางในการฟ้องคดีต่อศาลจำกัด

เมื่อเกิดการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมยอมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ที่ถูกละเมิดที่จะเรียกร้องให้รัฐเยียวยาความเสียหายและปรับเปลี่ยนการวิธีปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดขึ้นอีก โดยปรกติแล้วการดูแลการชุมนุมสาธารณะภายใต้ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะฯ จะสามารถถูกตรวจสอบได้จากทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แต่เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น พ.ร.บ.ชุมนุมฯ จะไม่ถูกนำมาบังคับใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะแต่จะใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แทน ผลที่เกิดขึ้นคือ ศาลปกครองจะไม่สามารถพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ได้ โดยผลของ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ มาตรา 16 ดังนั้น ช่องทางในการฟ้องคดีต่อศาลจึงถูกจำกัดลงส่งผลกระทบต่ออำนาจในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่โดยองค์กรตุลาการทำให้ศาลปกครองไม่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.

---

<sup>413</sup> Ibid.

ฉุกเฉินฯ โดยสิ้นเชิง แม้ว่าจะศาลแพ่งจะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติ จะพบว่าผู้เสียหายต้องเผชิญกับอุปสรรคในการต่อสู้คดีมากขึ้น เช่น เมื่อต้องฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็น “ผู้เสียหาย” ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในขณะที่หากเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเงื่อนไขการเป็นผู้ฟ้องคดีจะง่ายกว่ามาก กล่าวคือ เป็นผู้เสียหายหรือผู้อาจได้รับความเสียหายก็ได้ ประการถัดมา คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องไม่จำเป็นต้องจ้างทนายความ หากประสบปัญหา ก็มีพนักงานคดีปกครองให้คำแนะนำในการฟ้องคดี นอกจากนี้ ระบบการอุทธรณ์คดีในศาลปกครองยังมีเพียง 2 ชั้นศาล ในขณะที่การต่อสู้คดีในศาลแพ่งอาจต้องสู้คดีถึง 3 ชั้นศาล อุปสรรคที่สำคัญไม่น้อยกว่ากัน คือ ระบบการพิจารณาคดีและภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงของคู่ความ การฟ้องคดีในศาลแพ่งจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งมีหน้าที่ทำสืบ ในขณะที่การพิจารณาในศาลปกครองจะเป็นระบบไต่สวน กล่าวคือ ตุลาการสามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ การใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เป็นการยากที่ฝ่ายประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลหรือเข้าถึงหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ และหากไม่สามารถเข้าถึงหรือตรวจสอบข้อมูลเหล่านี้ได้ ก็เป็นการยากที่จะแสดงให้ศาลเห็นว่าการใช้อำนาจฉุกเฉินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อหลักความจำเป็นและได้สัดส่วนอย่างไร หากพิจารณาในแง่ของความเชี่ยวชาญของผู้มีหน้าที่ตัดสินคดี ตุลาการศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญหลักกฎหมายมหาชนและคุ้นเคยต่อการเพิกถอนกฎหมายและคำสั่งทางปกครองมากกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่ง<sup>414</sup>

หากพิจารณาในบริบทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด-19 จะพบว่าศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารได้ หลังจากที่รัฐบาลได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563<sup>415</sup> นายกรัฐมนตรีก็ได้โอนอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย 40 ฉบับมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี<sup>416</sup> แม้ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2563จะมีการยกเลิกเหลือเพียง พ.ร.บ.โรคติดต่อฯ แต่ต่อมาในเดือนเมษายน 2564 ก็ได้มีการรวบอำนาจอีกครั้งตามกฎหมาย 31

---

<sup>414</sup> พัชร นิยมศิลป์, ‘พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ย้ำแรงที่ไม่แก้โควิด-19’ (ilaw, 13 มิถุนายน 2563) <<https://ilaw.or.th/node/5694>> สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2565.

<sup>415</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง 25 มีนาคม 2563.

<sup>416</sup> ประกาศ เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563

ฉบับ<sup>417</sup> ผลที่เกิดขึ้นคือ ศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ มาตรการในการควบคุมโรคหลายและมาตรการอื่น ๆ ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉุกเฉินเหล่านี้ อำนาจในการควบคุมตรวจสอบจะกลายเป็นของศาลแพ่งภายใต้กรอบที่จำกัดมาก โดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ซึ่งมีจำนวนจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต เป็นการเลือกปฏิบัติ เป็นการกระทำเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น<sup>418</sup> การที่ฐานทางกฎหมายให้อำนาจพิเศษอย่างกว้างขวางกับนายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐโดยขาดการควบคุมของฝ่ายตุลาการอย่างเพียงพอ และมีกฎหมายดเว้นความรับผิดชอบทำให้เกิดสภาวะไร้กฎหมาย (legal vacuum) ซึ่งขัดต่อหลักการหลักการสิทธิรक्षा ข้อ 61 ที่ขยายความ ICCPR ข้อ 4<sup>419</sup>

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าช่องทางการฟ้องคดีชุมนุมสาธารณะสู่องค์กรตุลาการจะมีผลต่อแนวบรรทัดฐานที่ศาลได้วางไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายปฏิบัติตาม ภายใต้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยอาศัย พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ คดีชุมนุมสาธารณะที่ขึ้นสู่ศาลส่วนใหญ่จะเป็นคดีอาญาที่อัยการเป็นผู้ฟ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ<sup>420</sup> คดีเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นคดีอาญาที่พิจารณาโดยศาลแขวงหรือศาลอาญา ในทางกลับกันคดีชุมนุมสาธารณะที่ประชาชนเป็นโจทก์ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ โดยมีชอบหรือใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ จะฟ้องเป็นคดีแพ่งซึ่งพิจารณาโดยศาลแขวงหรือศาลแพ่ง คดีเหล่านี้มีวิธีการพิจารณาและมีเป้าหมายในการดำเนินคดีที่แตกต่างกัน ความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีก็แตกต่างกัน ผู้พิพากษาในคดีอาญาจะมุ่งตรวจสอบว่าจำเลยตามฟ้องในคดีอาญาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ มีข้อเท็จจริงครบตามองค์ประกอบความผิดทางอาญาหรือไม่ ดังนั้น ผู้พิพากษาในคดีอาญาอาจตรวจสอบเพียงว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้หรือไม่โดยไม่ได้วิเคราะห์ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ สอดคล้องกับหลักความ

---

<sup>417</sup> ประกาศ เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2564

<sup>418</sup> พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17.

<sup>419</sup> วุชรพล ศิริ, 'อำนาจรัฐกับสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน: กรณีการระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทย' (2021) 14 CMU Journal of Law and Social Sciences 1, 28.

<sup>420</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2564, หน้า 317 รายงานว่า ข้อหา ฝ่าฝืน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีจำนวนคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาสูงเป็นอันดับที่ 4 รองจาก คดียาเสพติด คดีจราจรทางบก และคดีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน โดยมีจำนวนข้อหาคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาถึง 23,483 ข้อหา.

จำเป็นและหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ ส่วนในกรณีที่ผู้ชุมนุมฟ้องคดีต่อศาลแพ่งเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หรือขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว หากมิได้เป็นกรณีที่ฟ้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแพ่งหรือทางอาญา ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มาตรา 17 ผู้พิพากษาก็อาจมองข้ามการตรวจสอบว่าข้อกำหนดเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ๆ สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมอาจมิได้มองว่าเนื้อหาแห่งคดีจริง ๆ แล้วเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งประชาชนมีความเสียเปรียบในการต่อสู้คดี ส่งผลให้อำนาจความยุติธรรมโดยยึดเอาบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอย่างเคร่งครัด ดังนั้นช่องทางในการฟ้องคดีจึงเป็นส่วนสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

## **2. อุปสรรคในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดจากพฤติกรรมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ**

ปัญหาการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไม่ได้สัดส่วนนั้น นอกจากจะมีบ่อเกิดมาจากฐานทางกฎหมายที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจได้มากแล้ว พฤติกรรมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือมีลักษณะการบังคับใช้ที่เลือกปฏิบัติให้คุณให้โทษกับผู้ชุมนุมบางกลุ่ม หัวข้อนี้จะพิจารณาถึงอุปสรรคในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่เกิดจากพฤติกรรมการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หัวข้อนี้มีเจตนาจะชี้ให้เห็นว่าแนวปฏิบัติที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาทำให้การตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารถทำได้

### **2.1 อุปสรรคการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจปิดกั้นหรือสร้างอุปสรรคในการใช้เสรีภาพและการใช้กำลังโดยมิชอบ**

บทที่ 4 ได้วิเคราะห์ว่ารูปแบบในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก่อนการนัดหมายว่าเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมใน 5 รูปแบบ อันได้แก่ (1) การเฝ้าสังเกตการณ์อย่างต่อเนื่องและการขึ้นบัญชีบุคคลต้องเฝ้าระวัง (2) การจับกุมหรือควบคุมตัวเพื่อไม่ให้เข้าร่วมชุมนุม (3) การยึดอุปกรณ์ที่จะใช้ในการชุมนุม (4) การข่มขู่ผู้ให้บริการ เวที เครื่องเสียง รถสุขา และ (5) การปิดกั้นระบบขนส่งมวลชนหรือตั้งด่านความมั่นคงเพื่อสกัดผู้ชุมนุม เมื่อจะต้องตรวจสอบการใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ที่กลับพบอุปสรรคที่ทำให้การตรวจสอบไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 อธิบายว่า จุดประสงค์ของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรเป็นการจำกัดสิทธิเพื่อที่จะอำนวยความสะดวก (facilitating the right) มากกว่าที่จะเป็นการมุ่งจำกัดสิทธิโดยไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วน<sup>421</sup> พฤติกรรมการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมทั้ง 5 รูปแบบ ที่ปรากฏระหว่างปี 2563-2564 หลากๆ กรณีได้มีจุดประสงค์เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ยุทธวิธีการจัดการพื้นที่ชุมนุมและการวางแนวป้องกันโดยใช้รั้วลวดหนามหีบเพลงและตู้คอนเทนเนอร์ปิดกั้นพื้นที่ชุมนุม<sup>422</sup> หากมีการนัดหมายการชุมนุมล่วงหน้า เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบจะเข้าทำการปิดล้อมพื้นที่นัดหมาย หรือขวางกั้นเส้นทางจนผู้ชุมนุมไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ โดยตำรวจจะประกาศข้อกฎหมายขอให้หยุดและเลิกการชุมนุมเพราะฝ่าฝืนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หากผู้ชุมนุมมีการฝ่าฝืนหรือกระทำการใดๆ ต่อเครื่องกีดขวางเหล่านี้ก็จะนำไปสู่การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็น ปืนฉีดน้ำแรงดันสูง แก๊สน้ำตา หรือแม้กระทั่งกระสุนยาง

มาตรการการปิดกั้นหรือสร้างอุปสรรคเหล่านี้หลาย ๆ ครั้งเป็นการใช้อำนาจอย่างไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนกับพฤติกรรม ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่คณะราษฎร 2563 นัดชุมนุมในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2563 ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และจะเคลื่อนขบวนไปที่หน้าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้ใช้ตู้คอนเทนเนอร์ซ้อนกันสองชั้นปิดกั้นเส้นทางรอบสถานที่สำคัญ และปิดการจราจรเป็นวงกว้าง (รูปที่ 1)

---

<sup>421</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, 2020), para 36 citing *Turchenyak et al. v Belarus* CCPR/C/108/D/1948/2010, para. 7.4.

<sup>422</sup> Ilaw, ‘ตู้คอนเทนเนอร์และการขยายพื้นที่ “ห้ามชุมนุม” ของรัฐบาลคสช 2’ (ilaw, 7 สิงหาคม 2564) <<https://www.facebook.com/iLawClub/posts/10165736942985551/>> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2565.



รูปที่ 1 แสดงการจัดการจราจรรอบพื้นที่ (สำนักงานทรัพย์สินฯ) วันที่ 25 พ.ย. 2563

ลักษณะการปิดกั้นดูเหมือนเป็นการเตรียมพร้อมทำสงครามกลางเมือง อีกทั้งการปิดถนนเป็นไปอย่างไม่ได้สัดส่วน มีการปิดถนนเป็นวงกว้างส่งผลทำให้จราจรติดขัดอย่างมากในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน<sup>423</sup> เช่นนี้แล้วการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมในการใช้มาตรการเหล่านี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ในทางปฏิบัติ การตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นหรือสร้างอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนระหว่างปี 2563-2564 เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจาก 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการไม่สามารถคาดและดูแลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบไม่ทำหน้าที่ และ (3) กระบวนการตรวจสอบโดยศาลที่ล่าช้า

ฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 ไม่สามารถคาดและดูแลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในวันที่ 25 มีนาคม 2563 และมีการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างต่อเนื่องจนสิ้นปี 2564 ด้วยกลไกการต่ออายุประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอาศัยเพียงการรับรองจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงสามารถอาศัยเหตุแห่ง

<sup>423</sup> Thaipbs, 'ตำรวจ "ขอโทษ" ภารกิจคุมมือบ่งผล #รถติด' (Thaipbs, 25 พฤศจิกายน 2563) <<https://news.thaipbs.or.th/content/298651>> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2565.

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานส่งผลเสียต่อระบบกฎหมายและกลไกการถ่วงดุลอำนาจรัฐและมีลักษณะที่ใช้กฎหมายฉุกเฉินเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาอำนาจทางการเมืองมากกว่าเพื่อการควบคุมโรค<sup>424</sup> ในประเด็นนี้ ศาตราจารย์กิติคุณ วิฑิต มันทาภรณ์ ชี้ว่าผลของการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ทำให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ตามมาไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของรัฐสภาหรือประชาสังคม ผลคือเกิดความไม่โปร่งใส โดยหลักแล้วประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีเงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องชั่วคราวเท่านั้น เหตุของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังต้องรุนแรงถึงขั้นที่ “รัฐจะอยู่ไม่ได้” เท่านั้น<sup>425</sup>

การตรวจสอบการใช้อำนาจฉุกเฉินเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายฉุกเฉินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การต่ออายุสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างต่อเนื่องตามอำเภอใจเป็นระยะเวลาานกว่าสองปี(แม้ว่าจะขัดต่อหลักการชีราคุซ่าและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการฉุกเฉินโควิด-19 ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ<sup>426</sup>) เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร<sup>427</sup>

การตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้านก็ไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ อาทิ นายกรัฐมนตรีกล่าวชี้แจงในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในเดือนกรกฎาคมปี 2565 โดยยืนยันว่า รัฐบาลให้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ยืนยันว่าไม่มีการจำกัดสิทธิ์ และมีความเป็น

---

<sup>424</sup> Ilaw, ‘สองปี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หยุดอ้างโรคระบาด รักษาอำนาจให้ประยุทธ์’ (ilaw, 7 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6093>> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2565.

<sup>425</sup> กุลธิดา สามะพุทธิ, ‘พ.ร.ก. ฉุกเฉิน: ชีวิตคนไทยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน’ (BBC Thai, 16 กรกฎาคม 2564) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-57847175>> สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2565.

<sup>426</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), ‘Emergency Measures and Covid-19: Guidance’, (OHCHR, 27 April 2020) <[www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf)> สืบค้นเมื่อ 20 August 2022.

<sup>427</sup> วัชรพล ศิริ, ‘อำนาจรัฐกับสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน: กรณีการระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทย’, 29.



ห้วงกลุ่มเยาวชนเพราะไม่ยอมให้ถูกดำเนินคดี<sup>428</sup> ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าหลังจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาแล้วกว่า 2 ปี มีเยาวชนอย่างน้อย 280 ราย ใน 205 คดี ที่ถูกดำเนินคดีจากการแสดงออกและการชุมนุมทางการเมือง<sup>429</sup> และขัดกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแถลงการณ์ของพรรคเพื่อไทย เรื่อง ขอให้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ระบุว่าแม้ว่าสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้ทุเลาเบาบางลงอย่างเห็นได้ชัดจนรัฐบาลได้เตรียมประกาศให้โรคดังกล่าวเป็นโรคประจำถิ่นและได้ผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ ลงเป็นลำดับ แม้ข้อเท็จจริงจะเป็นที่ปรากฏแก่สาธารณะผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วแต่นายกรัฐมนตรีก็ยังสามารถคงข้อห้ามที่ครอบคลุมถึงการห้ามชุมนุมทางการเมืองไว้ซึ่งเป็นเหตุผลทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเองที่ไม่ต้องการให้มีการชุมนุมทางการเมือง<sup>430</sup>

ปัญหาสำคัญในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นหรือสร้างอุปสรรคในการใช้เสรีภาพอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการตรวจสอบใช้เวลานานเกินสมควร ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 อธิบายว่ารัฐภาคีต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่เป็นอิสระสามารถตรวจสอบทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ ทั้งนี้รวมถึงการมีช่องทางร้องทุกข์เยียวยาผ่านองค์กรตุลาการหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะก่อนหรือหลังจากการชุมนุม<sup>431</sup> แนวปฏิบัติด้านเสรีภาพในการชุมนุมของ OSCE/ODIHR ระบุว่า องค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่เยียวยาทางกฎหมายหรือตรวจสอบความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่ควรมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะออกคำสั่งหรือคำ

---

<sup>428</sup> PPTV, ‘อภิปรายไม่ไว้วางใจ 2565 : นายกฯ แจงสภา โต้ฝ่ายค้าน “ชุมนุม-กยศ.” ระบุ อภิปรายทุกคนต้องรับผิดชอบต่อคำพูด’ (PPTV Online, 22 กรกฎาคม 2565) < <https://www.pptvhd36.com/news/การเมือง/176916> > สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2565.

<sup>429</sup> TLHR, ‘สถิติเยาวชนถูกดำเนินคดีจากการแสดงออกและการชุมนุม ปี 2563-2565’ (TLHR, 1 มิถุนายน 2565) < <https://tlhr2014.com/archives/24941> > สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2565.

<sup>430</sup> แถลงการณ์พรรคเพื่อไทย เรื่อง ขอให้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2565.

<sup>431</sup> Human Rights Committee, *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)* CCPR/C/GC/37, para 29.

ตัดสินได้ในระยะเวลาอันสั้นเพื่อที่จะทำให้การอุทธรณ์สิ้นสุดได้ก่อนที่การชุมนุมที่ได้นัดหมายกันแล้วจะสามารถจัดได้ตามที่กำหนดไว้<sup>432</sup>

เมื่อพิจารณาการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจปิดกั้นการแสดงออกหรือการปิดกั้นการชุมนุมจะพบว่าการร้องเรียนหรือการขอให้ศาลตรวจสอบดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะใช้เวลาในการพิจารณานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ที่จะต้องกระทำที่ศาลแพ่งภายใต้เงื่อนไขของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ยกตัวอย่างเช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 โดยมีผู้ฟ้อง 3 ส่วน ได้แก่ กลุ่มนิสิตนักศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและธรรมศาสตร์ นายวัชร เพชรทอง อดีต ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ และ นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว ส.ส.พรรคเพื่อไทย โดยทั้งสามฝ่ายได้ยื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ 21 ตุลาคม 2563 ศาลได้รับฟ้องและนัดไต่สวนฉุกเฉินว่าจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือไม่ในวันถัดมา (22 ตุลาคม 2563) เนื่องจากยังมีการนัดชุมนุมของนิสิตนักศึกษาเกิดขึ้นอยู่ในขณะนั้น แม้ว่าจะมีการนัดไต่สวนฉุกเฉินในวันถัดมาที่ได้ทำการฟ้องคดีแต่ศาลแพ่งได้นัดชี้สองสถานและกำหนดแนวทางการดำเนินคดีหรือสืบพยานโจทก์ในวันที่ 19 มกราคม 2564 ซึ่งเป็นเวลาเกือบสามเดือนหลังจากการฟ้องคดี<sup>433</sup> หากพิจารณาเจตนาของโจทก์ผู้ฟ้องคดีจะพบว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาในการที่จะยับยั้งการใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงมาปิดกั้นการชุมนุมและการแสดงออกทางการเมืองของขบวนการนักศึกษาโดยอ้างว่าประกาศฯ ที่นำมาบังคับใช้นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อหลักสากลซึ่งประเด็นพิพาทหลักจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถพิจารณาได้โดยเร็ว ดังนั้น เมื่อศาลแพ่งซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ศาลแพ่งก็ควรจะต้องให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบใช้อำนาจนี้และเร่งรัดกระบวนการพิจารณาเพื่อให้มีการตรวจสอบโดยเร็วมิใช่ปล่อยให้รัฐบาลสามารถบังคับใช้ประกาศฯ ที่อาจมีความความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เป็นระยะเวลาเกือบสามเดือน ในคดีนี้ หากนับระยะเวลาตั้งแต่ประกาศมีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ศาลนัดชี้สองสถานจะเป็นเวลาสามเดือนกับสี่วันซึ่งเกินกว่ากรอบเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ (กรณีปรกติ) ตาม มาตรา 5 วรรคสอง ที่กำหนดกรอบเวลาให้ต้องมีการทบทวนและขยายเวลาคราวละไม่เกิน 3 เดือน

---

<sup>432</sup> The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Third Edition*, para 27.

<sup>433</sup> TLHR, ‘ศาลแพ่งตไต่สวนฉุกเฉิน หลัง “ประยุทธ์” ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง แต่รับฟ้องไต่สวน 19 ม.ค. 64’ (TLHR, 22 ตุลาคม 2563) <<https://tlhr2014.com/archives/22332>> สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565.

เสียอีก ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวอ้างว่าเหตุการณ์ร้ายแรงที่เป็นเหตุให้ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงไม่มีอยู่จริงหรือได้ยุติลงแล้วศาลก็ควรที่จะต้องตรวจสอบโดยเร็วเพื่อบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามบทบัญญัติของ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ มาตรา 11 วรรคท้าย<sup>434</sup>

เมื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ปิดกั้นหรือขัดขวางการชุมนุมมีแนวโน้มที่จะใช้เวลานาน ทางเลือกหนึ่งที่ได้รับผลกระทบคาดหวังให้กระบวนการยุติธรรมเข้ามาแก้ไขเยียวยาคือการไต่สวนฉุกเฉินและขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือคำสั่ง หรือมีพฤติกรรมที่เป็น การละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มผู้ฟ้องคดี อุปสรรคที่ผู้ฟ้องคดีต้องประสบ คือ ศาลมีแนวโน้มที่จะยกคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวโดยให้เหตุผลว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เสียหายหรือคำร้องของโจทก์ไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาบังคับใช้ ยกตัวอย่างเช่น กรณี วันที่ 5 ตุลาคม 2564 นายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ผู้จัดการโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอแอลวี), นางชุนาพร แต่งเกลี้ยง ตัวแทนกลุ่มเฟมินิสต์ปลดแอก และนายอรรถพล บัวพัฒน์ หรือครูใหญ่ แนวร่วมมีอบคณะราษฎร ได้ยื่นฟ้อง นายกรัฐมนตรี กับพวก ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งขอให้มีคำสั่งเพิกถอนข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามการรวมตัวที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค และประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวกับความมั่นคง (ประกาศผบ.สส.) ฉบับที่ 3, 5 และ 11 โดยในคำฟ้องระบุว่า การออกข้อกำหนดและประกาศตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ นั้น ละเมิดเสรีภาพการชุมนุม เป็นการจงใจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสกัดกั้นไม่ให้โจทก์ได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การควบคุมโรคระบาดนั้นสามารถใช้อกฎหมายระดับปกติแก้ไขสถานการณ์ได้ เช่น พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2558 ต่อมาศาลแพ่งได้รับคำฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำที่ พ.4639/3564 โดยกำหนดนัดชี้สองสถานและกำหนดแนวทางการดำเนินคดีหรือสืบพยานโจทก์ในวันที่ 31 มกราคม 2565 โจทก์ได้ขอให้ศาลไต่สวนคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวเพื่อให้ศาลระงับการบังคับการใช้คำสั่งดังกล่าว โดยระหว่างยื่นเบิกความต่อศาล นายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ได้ให้เหตุผลว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มีไว้เพื่อควบคุมมีอบไม่ใช่เพื่อควบคุมโรคระบาด ยืนยันจากตัวเลขผู้ถูกดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จำนวน 1,171 คน ทั้งสิ้น 483 คดี (นับถึงสิ้นเดือนกันยายน 2564) ซึ่งนับว่าเป็นช่วงที่มีการดำเนินคดีกับผู้แสดงออกทางการเมืองมากที่สุดในประวัติศาสตร์การดำเนินคดีดังกล่าวเป็นภาระของจำเลย ทนายความ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่

---

<sup>434</sup> มาตรา 11 วรรคท้าย บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้วให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว”.

จำเป็น นอกจากนี้ที่ผ่านมามีการระบาดในพื้นที่ชุมนุมมาก่อน สถานที่ชุมนุมจัดขึ้นในบริเวณที่เปิดโล่ง อากาศถ่ายเท และผู้เข้าร่วมชุมนุมปฏิบัติตามขั้นตอนการเว้นระยะห่างและป้องกันโรคอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ฝ่ายโจทก์เห็นว่าการมีอยู่ของคำสั่งนี้ถือเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนอยู่ตลอดตราบที่คำสั่งยังดำรงอยู่ เพราะโจทก์รวมถึงประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้สิทธิในการชุมนุมได้อย่างเต็มที่<sup>435</sup> เมื่อศาลแพ่งได้ไต่สวนพยานหลักฐานแล้วจึงมีคำสั่งยกคำร้องของโจทก์ทั้งสามโดยให้เหตุผลว่า ในปัจจุบันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ยังมียอดผู้ติดเชื้อและเสียชีวิต แม้โจทก์ทั้งสามจะอ้างว่าไม่มีหลักฐานใดชี้ว่าการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นผลจากการชุมนุมสาธารณะ แต่การรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมของบุคคลจำนวนมากย่อมเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้ง่าย เจือสมกับที่โจทก์ที่ 2 เบิกความว่ารู้สึกกลัวการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าว จึงต้องใช้เจลแอลกอฮอล์ล้างมือ และใส่หน้ากากอนามัยในการมาชุมนุม ยิ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องบังคับใช้มาตรการด้านสาธารณสุข ในการเว้นระยะห่างเพื่อป้องกันมิให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าว ในลักษณะกลุ่มก้อน (คลัสเตอร์) ภายในประเทศกระจายไปในวงกว้าง ศาลจึงเห็นว่ายังไม่เห็นเหตุผลเพียงพอและยังไม่มีความจำเป็นในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา<sup>436</sup>

ในลักษณะเดียวกัน กรณี วันที่ 29 ตุลาคม 2564 น.ส. ปณิสา สิทธิจิรวัฒน์กุล, น.ส. เบนจา อะปัญญา น.ส. กุลจิรา ทองคง และ นายเสกสิทธิ์ แยมสงวนศักดิ์ ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ฉบับที่ 15 ข้อ 3 และประกาศพ.สส. ฉบับที่ 12 เรื่องการห้ามชุมนุม โดยในคดีนี้มีแกนนำราษฎร 3 ราย คือ ปณิสา เบนจา และกุลจิรา เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเพราะถูกดำเนินคดีจากข้อกำหนดและประกาศดังกล่าว โจทก์อ้างว่า ข้อกำหนดดังกล่าวอาศัยข้ออ้างที่มีโรคระบาดเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนเป็นการทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตนเอง ซึ่งขัดกับเหตุผลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้ง การออกข้อกำหนดและประกาศหลายฉบับต่อเนื่องกันมีความซ้ำซ้อนในทางเนื้อหา และออกมาในระยะเวลาใกล้เคียงกัน สร้างความสับสนให้กับประชาชนผู้ถูกบังคับใช้ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก็ไม่อาจเข้าใจได้ว่า ในช่วงเวลา

---

<sup>435</sup> Ilaw, ‘ประชาชนไม่ทน รวมเหตุผลฟ้องเพิกถอนข้อกำหนดตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ’ (ilaw, 20 มีนาคม 2565) <<https://ilaw.or.th/node/6106>>. สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565.

<sup>436</sup> BBC Thai, ‘ศาลแพ่งยกคำร้อง ของดใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คุมการชุมนุมการเมือง’ (BBC Thai, 8 ตุลาคม 2564) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-58841747>> สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565.

หนึ่งๆ มีข้อกำหนดและประกาศฉบับใดที่บังคับใช้อยู่บ้าง หลายครั้งตำรวจมีพฤติการณ์ที่ใช้อำนาจตามข้อกำหนดฉบับที่ 15 ข้อ 3 ปิดกั้นเส้นทางมิให้โจทก์และประชาชนทั่วไปสัญจรได้อย่างปกติ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีการชุมนุมเกิดขึ้น มีการปิดกั้นและจัดเตรียมการใช้กำลังที่เกิดสมควรแก่เหตุ การบังคับใช้ข้อกำหนดและประกาศดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน ต่อมาศาลแพ่งได้รับฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำที่ พ5080/2564 และกำหนดวันชี้สองสถานและสืบพยานในเดือนกุมภาพันธ์ 2566 อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการไต่สวนพยานหลักฐานตามคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉิน ศาลได้ยกคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวของโจทก์ทั้งสิ้นโดยให้เหตุผล ดังนี้

แม้ข้อกำหนดและประกาศตามฟ้องที่มีเนื้อหาห้ามมิให้มีการชุมนุมจะเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นหรือการชุมนุม แต่ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด -19) เป็นข้อเท็จจริงซึ่งรู้กันอยู่ทั่วไปว่ายังคงมีการแพร่ระบาดอยู่ ทั้งได้ความตามคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินของโจทก์ทั้งสิ้นว่า ในวันที่ 31 ตุลาคม 2564 จะมีประชาชนทำกิจกรรมรวมตัวกันไม่น้อยกว่า 10,000 ราย อันมีความเสี่ยงที่อาจจะมีการแพร่ระบาดของโรคที่เป็นภัยต่อความปลอดภัยสาธารณะ กรณีจึงยังคงมีความจำเป็นที่ต้องบังคับใช้มาตรการตามข้อกำหนดและประกาศดังกล่าวต่อไปเพื่อป้องกันมิให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคและประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม

ทั้งนี้ หากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) เปลี่ยนแปลงไปและส่งผลให้ความปลอดภัยสาธารณะโดยส่วนรวมดีขึ้น ก็อาจจะไม่มีความจำเป็นในการบังคับใช้ข้อกำหนดและประกาศดังกล่าวต่อไป

ในชั้นนี้ตามคำร้องของโจทก์ทั้งสิ้นจึงไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 (2) มาบังคับใช้ ให้ยกคำร้อง<sup>437</sup>

อนึ่ง คำสั่งยกคำร้องข้างต้นมีข้อน่าสังเกตสองจุด คือ ประการแรก ศาลได้ตรวจสอบความจำเป็นโดยมองข้ามการตรวจสอบว่าการแทรกแซงที่เกิดขึ้นมีฐานทางกฎหมายที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในคดีนี้ย่อมรวมถึงการตรวจสอบคุณลักษณะของกฎหมายหรือกฎที่นำมาแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม ว่ามีลักษณะที่ชัดเจน

---

<sup>437</sup> สำนักข่าวอิสรา, 'ศาลแพ่งยกคำร้อง 'รู้' ปณีสยา' ของคุ้มครองชั่วคราว มีือบ 31 ต.ค.' (isranews, 30 ตุลาคม 2564) <[https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/103766-isranews\\_news-89.html](https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/103766-isranews_news-89.html)> สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2565.

สามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ ไม่นำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่ การตรวจสอบนี้ควรจะต้องตรวจสอบก่อนที่จะไปพิจารณาถึงความจำเป็นของการแทรกแซง ประการที่สอง ศาลมิได้พิจารณาถึงพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามข้อกำหนดและประกาศอย่างไม่ได้สัดส่วน เช่น การใช้อุปกรณ์ควบคุมฝูงชนอย่างไม่เหมาะสมและการปิดกั้นเส้นทางการจราจรเกินกว่าเหตุตามที่โจทก์อ้าง เหตุผลเรื่องความจำเป็นของมาตรการในการบังคับข้อกำหนดเนื่องจากยังคงมีการแพร่ระบาดอยู่เพียงอย่างเดียวไม่ควรที่จะนำมาใช้เป็นเหตุผลเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากการใช้กฎหมายฉุกเฉินเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องสอดคล้องกับหลักการซิราคูซา (Syracusa Principles) มาตรการทางด้านสาธารณสุขจะต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนกับปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>438</sup> ดังนั้นเมื่อมีผู้ร้องขอให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจฉุกเฉิน ศาลก็ควรที่จะตรวจทั้งหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนไปในคราวเดียวกัน หากศาลใช้นิติวิธีการทดสอบสามขั้นเช่นเดียวกับมาตรฐานสากลฝ่ายผู้ชุมนุมก็จะได้รับการคุ้มครองมากขึ้นและไม่มีภาระที่ต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายหรือสิทธิเสรีภาพของตนได้รับความกระทบกระเทือนอย่างไร

นอกจากการฟ้องคดีไปยังฝ่ายตุลาการแล้ว กลไกตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการปิดกั้นหรือสร้างอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอื่น ๆ เช่น กลไกการร้องเรียนผ่านกลไกภายในฝ่ายบริหารและกลไกร้องเรียนสู่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็ไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ยกตัวอย่างเช่น กรณี 26 พฤษภาคม 2563 ตัวแทนเครือข่ายประชาชน 5 ภูมิภาคนำโดย ส.รัตนมณี พลกล้า ทนายความได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกและไม่ต่ออายุการใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ รวมถึง ขอให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การประกาศใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาในวันที่ 1 กรกฎาคม 2563 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยให้ยุติ

---

<sup>438</sup> OHCHR, 'States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association' – UN expert on the rights to freedoms of peaceful assembly and of association, Mr. Clément Voulé' (OHCHR, 9 April 2020) < <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/states-responses-covid-19-threat-should-not-halt-freedoms-assembly-and?LangID=E&NewsID=25788> > accessed 24 August 2022; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 'Emergency Measures and Covid-19: Guidance', (OHCHR, 27 April 2020) <[www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf)> accessed 24 August 2022.

เรื่องร้องเรียนโดยให้เหตุผลว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วภายใต้อำนาจตามกฎหมายนี้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติ ตั้งแต่วันที่มีการประกาศจนถึงวันที่ขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้ติดเชื้อในประเทศไทย จึงยังมีความจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยในชีวิตของประชาชน ดังนั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ตราขอาณัติและการบังคับใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จึงไม่อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียน<sup>439</sup> จะสังเกตได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการใช้อำนาจฉุกเฉินเฉพาะส่วนที่เป็นฐานทางกฎหมายและความจำเป็นโดยไม่ได้มีการวินิจฉัยถึงประเด็นว่ามาตรการควบคุมโรคได้สัดส่วนกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่

หลังจากมีการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังเกินกว่าเหตุและมีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการชุมนุมเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2563 ที่บริเวณสนามหลวงและสะพานวันชาติ โดยในวันที่ 25 มีนาคม 2564 นายชยพล ดโนทัย ตัวแทนแนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม ได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ขอให้ตรวจสอบการใช้กำลังเกินกว่าเหตุ<sup>440</sup> อีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ กรณีภาคินักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ร้องขอให้ตรวจสอบการใช้กำลังกับผู้ชุมนุมบริเวณแยกดินแดงระหว่าง เดือน กรกฎาคม-สิงหาคม 2564 ในช่วงเวลานี้มีการใช้กำลังตำรวจเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมบ่อยครั้ง และเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น มีการใช้แก๊สน้ำตาและกระสุนยางที่ไม่สอดคล้องกับหลักสากล การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีลักษณะที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออก เช่น ใช้ผู้คอนเทนเนอร์ ลวดหนามทึบเพลิงปิดกั้นพื้นที่อย่างไม่ได้สัดส่วน การสลายการชุมนุมก็ได้เป็นไปตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558<sup>441</sup> มีหลายกรณีที่มีหลักฐานรายงานโดยสื่อมวลชนที่สังเกตการณ์อยู่ในพื้นที่ว่าตำรวจได้ใช้กำลังเกินกว่าเหตุ

---

<sup>439</sup> คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 1732/2563 วันที่ 1 กรกฎาคม 2563.

<sup>440</sup> The Reporters, ‘แนวร่วมธรรมศาสตร์และการชุมนุม ร้อง กมธ.ปปช. สอบตำรวจใช้ความรุนแรงสลายการชุมนุม ประธาน กมธ. รับปากเรียกตำรวจเข้าชี้แจง’ (The Reporters, 25 มีนาคม 2564) <<https://www.thereporters.co/tw-politics/250320211552/>> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

<sup>441</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563).

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2564 ภาคนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนโดย น.ส.คอรี่เยาะ มานูแซ และ นายอัมรินทร์ สายจันทร์ ทนายความผู้แทนภาคนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ได้เข้ายื่นหนังสือต่อหน่วยงานรัฐ 3 แห่ง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้หน่วยงานทั้งหมดตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำลังอารักขาและควบคุมฝูงชน (คฟ.) ปิดกั้น ชัดขวาง และใช้ความรุนแรงปราบปรามผู้ชุมนุมบริเวณแยกดินแดง เมื่อวันที่ 20 ส.ค. 2564<sup>442</sup> โดยทนายความผู้แทนภาคนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน เข้ายื่นหนังสือต่อ “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” (ตร.) เพื่อขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจพร้อมกับกำชับตักเตือนมิให้กระทำการเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจและไม่ปิดกั้นการใช้เสรีภาพของประชาชน และกำหนดมาตรการลงโทษอย่างจริงจังและได้ผล ต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่มีพฤติการณ์ที่กระทำละเมิดต่อประชาชน ไปจนถึงการแสดงพฤติกรรมยั่วยุและแสดงความสะใจต่อการใช้ความรุนแรงในการสลายการชุมนุม อีกทั้งขอให้เปิดเผยรายชื่อหน่วยงานต้นสังกัดและผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายต่อชุมนุมที่ได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและจิตใจ อย่างเป็นธรรม ส่วนการยื่นหนังสือต่อ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ภาคนักกฎหมายฯร้องขอให้ตรวจสอบว่าเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจตามกฎหมายใดในการปิดกั้นและสลายการชุมนุม ตรวจสอบการใช้กำลัง การฉีดน้ำแรงดันสูง การใช้แก๊สน้ำตา และกระสุนยางของเจ้าพนักงานตำรวจว่าชอบด้วยกฎหมายและหลักการสากลหรือไม่ และเรียกบุคคลและพยานหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ามาชี้แจงโดยเร็ว โดยเปิดเผยรายงานผลการตรวจสอบ รายชื่อเจ้าพนักงานตำรวจที่กระทำละเมิดต่อประชาชน ผู้บังคับบัญชา และหน่วยงานต้นสังกัดต่อสาธารณะ ส่วนการยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) นั้น ภาคนักกฎหมายฯ ร้องขอให้ กสม. ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เพื่อติดตามและเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการลงพื้นที่สังเกตการณ์การชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อส่งข้อเสนอแนะไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) ให้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในสังกัด พร้อมกับกำชับตักเตือนมิให้มีการกระทำการเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจและไม่ปิดกั้น การใช้เสรีภาพของ

---

<sup>442</sup> มติชน, ‘‘ภาคนัก กม.สิทธิฯ’’ ร้อง กสม.-ตร.-กมธ. เร่งสอบสวน ‘เอาผิด คฟ.’ ปมสลายชุมนุมมิชอบ’ (มติชนออนไลน์, 26 สิงหาคม 2564) <[https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2907328](https://www.matichon.co.th/politics/news_2907328)> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.



ประชาชน และขอให้ตรวจสอบการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ที่กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดในสโมสรตำรวจ

กระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยกรมการ (กมธ.) คณะต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการตรวจสอบที่ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจทางการเมืองและการต่อรองทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นกระบวนการตรวจสอบดุลยพินิจที่ขึ้นอยู่กับกระบวนการทางกฎหมายที่จะพิจารณาตามตัวบทบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 19 สิงหาคม 2564 กมธ.การตำรวจ ซึ่งนำโดยพรรคพลังประชาชนและพรรคประชาธิปัตย์ ได้แถลงข่าวการตรวจสอบการทำงานของตำรวจควบคุมฝูงชน โดย กมธ.การตำรวจได้เชิญ พล.ต.ท. ภัคพงศ์ พงษ์เทพรัต ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (ผบช.น.) มาชี้แจงต่อ กมธ.การตำรวจ ในประเด็นภาพรวมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมฝูงชนและสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (กทม.) ผบช.น. ได้ชี้แจงว่าตำรวจได้ปฏิบัติตามแผนโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของพี่น้องประชาชนเป็นหลัก โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเพื่อรักษาความสงบในการควบคุมสถานการณ์ และสำหรับการดำเนินการเพื่อควบคุมสถานการณ์ชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัจจุบัน แม้พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะไม่ได้นำมาบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังคงยึดหลักขั้นตอนการดำเนินการตามแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ต่อมา กมธ.การตำรวจได้แสดงความเห็นต่อสื่อมวลชนว่าพอใจกับการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพราะได้มีการนำพยานหลักฐานมายืนยันต่อ กมธ.อย่างชัดเจนและมีการปฏิบัติตามหลักสากล<sup>443</sup>

ต่อมาในวันที่ 17 ธันวาคม 2564 กมธ.การพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีนาย ัญฐา บุญไชยอินสวัสดิ์ พรรคก้าวไกล เป็นประธาน ได้แถลงเปิดรายงานคณะทำงานแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีเหตุความรุนแรงระหว่างการชุมนุมทางการเมือง วันที่ 14 พฤศจิกายน 2564 ซึ่งมีผู้ชุมนุมถูกกระสุนได้รับบาดเจ็บ 3 ราย บริเวณหน้าโรงพยาบาลตำรวจ ระบุว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงกระสุนยางในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อผู้ชุมนุมที่สงบ สันติ และปราศจากอาวุธ เป็นการยิงในระยะใกล้ที่สามารถทำให้เสียชีวิต บาดเจ็บหนักหรือพิการได้ โดย กมธ.การพัฒนาการเมืองฯ เรียกร้องให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่

---

<sup>443</sup> The Standard, ‘กมธ.ตำรวจ เรียก ผบช.น. แจง ปมสลายการชุมนุม เผยแม้อยู่ใน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน แต่ควบคุมตามหลักเกณฑ์ พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ’, (The Standard, 19 สิงหาคม 2564) < <https://thestandard.co/parliament-summons-commander-in-chief-police-to-clarify-dispersing-the-rally/> > สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2564.

ตำรวจสืบสวนสอบสวนกรณีที่เกิดขึ้นเพื่อหาสาเหตุการกระทำที่เกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ตำรวจและป้องกันเหตุในลักษณะเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคตอันใกล้<sup>444</sup> จะสังเกตได้ว่าบทบาท หรือแรงจูงใจในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของตำรวจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความรุนแรงเกิดขึ้น) จะขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดเป็นประธานหรือมีอิทธิพลในคณะกรรมการการคณนั้น ๆ

นอกจากนั้น ประสิทธิภาพในการตรวจสอบโดยคณะกรรมการรัฐสภายังขึ้นอยู่กับการให้ความร่วมมือของผู้บังคับบัญชาระดับสูงของตำรวจอีกด้วย ปัญหาที่พบเป็นประจำคือ เมื่อคณะกรรมการมีหนังสือขอเอกสารหรือเรียกให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นตามวันเวลาที่กำหนดก็มักจะตอบขัดข้องโดยอ้างหน้าที่ราชการ หรือมีการมอบหมายเป็นทอด ๆ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่ามากเข้าร่วมประชุมแทน เช่น มอบหมายให้ถึงระดับผู้บังคับการหรือแม้กระทั่งระดับผู้กำกับการในพื้นที่เกิดเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นก็ไม่สามารถให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นในเรื่องนโยบายได้ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการตรวจสอบผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมเพียงรับทราบและนำเรียนต่อไปยังผู้บังคับบัญชาเท่านั้น<sup>445</sup>

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2563 วันที่ 7 ตุลาคม 2563 ว่า พ.ร.บ.คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ<sup>446</sup>

---

<sup>444</sup> The Standard, ‘เปิดรายงาน กมธ. พัฒนาการเมืองฯ ชี้ คผ. ทำเกินกว่าเหตุ ยิ่งผู้ชุมนุมสวาทสระยะประชิดใน #มีอบ 14พฤศจิกายน 64 หน้า รพ.ตำรวจ’, (The Standard, 19 ธันวาคม 2564) < <https://thestandard.co/political-development-committee-opened-report-say-police-exaggeration-act/> > สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2564.

<sup>445</sup> ทวีศักดิ์ ตู้จินดา, ‘บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต’, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) 75-76.

<sup>446</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 7 ตุลาคม 2563 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 หรือไม่ < [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=75989&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=75989&filename=index) > สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2565.

พ.ร.บ. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 129 ที่กำหนดสาระสำคัญใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 135 ที่ กฎหมาย พ.ร.บ.คำสั่งเรียก ฯ อาศัยเป็นฐานอำนาจ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 อำนาจของคณะกรรมการธิการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 วรรคสี่ เป็นอำนาจ “เรียก” ที่เป็นการเชิญหรือขอความร่วมมือบุคคลให้ส่งเอกสารหรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ซึ่งแตกต่างกับอำนาจ “ออกคำสั่งเรียก” ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ประสงฆ์ให้มีผลบังคับทางกฎหมาย นอกจากนั้นมาตรา 129 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังเปลี่ยนแนวคิดจาก “การสอบสวน” มาเป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” ซึ่งมิใช่การสืบสวนหรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การกำหนดโทษทางอาญาตาม พ.ร.บ.คำสั่งเรียก ฯ จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลและความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด การฝ่าฝืนไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะกระทบต่อผลในเรื่องที่สอบหาข้อเท็จจริงดังเช่นการดำเนินคดีอาญา หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม การกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงเป็นภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ดังนั้น ประสิทธิภาพของกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการเรียกบุคคลหรือเอกสารจากตำรวจหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยฉบับนี้จึงลดลงอย่างมีนัยสำคัญ การฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจปิดกั้นหรือใช้กำลังกับผู้ชุมนุมจะนำไปสู่ความรับผิดชอบทางการเมืองหรือความรับผิดชอบทางวินัยเท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีหลักฐานจำนวนมากที่ชี้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยมิชอบ และได้ใช้กำลังสลายการชุมนุมอย่างไม่ได้สัดส่วน ระหว่างการดูแลการชุมนุมสาธารณะในช่วงปี 2563-2564 การร้องเรียนต่าง ๆ ทั้งต่อตำรวจและต่อองค์กรอิสระจำนวนมาก กลับไม่เป็นที่ปรากฏแก่สาธารณะว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนโดยมิชอบอย่างไร และเพียงใด

อย่างไรก็ดี การร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำไปสู่การจัดทำรายงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญประจำปี 2564 กรณีการชุมนุมทางการเมือง ระหว่างเดือนกรกฎาคม - กันยายน 2564<sup>447</sup> โดยกสม.ได้รับพิจารณาหลายคำร้องและเห็นว่าการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เพื่อจัดการและควบคุมการชุมนุมของรัฐบาล มีแนวโน้มเป็นการห้ามการชุมนุมแบบเหมารวมและห้ามชุมนุมโดยเด็ดขาด และไม่ได้สัดส่วนระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมกับความปลอดภัยสาธารณะ (การป้องกันภัยทางสาธารณสุข) นอกจากนี้ ยังมี การจับกุมผู้ที่มาชุมนุมและดำเนินคดีในความผิดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน 2548 และกฎหมายอื่น ซึ่งถือเป็นการสร้างความหวาดกลัวต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม จึงมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ชุมนุม<sup>448</sup>

กสม.ระบุในรายงานว่าการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแลการชุมนุม มีหลายกรณี ที่เจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนได้ใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนด้วยวิธีการไม่เหมาะสม เช่น ใช้กระบอกในลักษณะที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บรุนแรง ยิงกระสุนยางในแนวสูงระดับศีรษะ หรือ ยิงแก๊สน้ำตาเข้าไปตอกในที่พักอาศัยของประชาชน อันเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนตามแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2558 และไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement) ขณะที่การใช้กำลังจับกุมผู้ชุมนุมนั้น หลายกรณีผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บจากการเข้าจับกุมของเจ้าหน้าที่ เช่น การใช้กระสุนยางยิงสกัดการหลบหนี การขับรถยนต์ตัดหน้าเฉี่ยวชนหรือถีบรถจักรยานยนต์จนล้มลง ซึ่ง กสม. เห็นว่า แม้ผู้ที่ถูกจับกุมจะมีการใช้ความรุนแรงในการแสดงออกพร้อมอยู่ แต่ไม่มีเหตุจำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีการรุนแรงโดยไม่สนใจผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาโดยเฉพาะการเข้าจับกุมเด็กและเยาวชน จึงเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วนกับพฤติการณ์ของผู้ถูกจับกุม อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>449</sup>

---

<sup>447</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สรุปลงรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุม อันเกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิเด็ก สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และเสรีภาพในการเดินทาง กรณีการชุมนุมทางการเมืองในระหว่างเดือนกรกฎาคม - กันยายน 2564', 24 ธันวาคม 2564.

<sup>448</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>449</sup> เรื่องเดียวกัน.

กสม. จึงได้มีข้อเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเสนอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องงดเว้นการใช้ลวดทาบเพลิงแก๊บหนามเป็นเครื่องมือควบคุมฝูงชน ปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ควบคุมฝูงชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและหลักสากล รวมทั้งต้องจัดให้ผู้ถูกจับกุมทุกคนได้รับสิทธิที่พึงมีตามกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนหลีกเลี่ยงการกระทำ อันเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของผู้ถูกจับกุมในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

นอกจากนั้น กสม. ยังได้แนะนำให้คณะรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เป็นไปเพื่อป้องกันภัยร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคง ไม่อาจนำไปใช้ในการชุมนุมทางการเมืองทั่วไป และควรมอบหมายกระทรวงยุติธรรมเร่งรัดการจัดทำกฎหมายหรือระเบียบกลางในการช่วยเหลือเยียวยาที่ครอบคลุมทุกกรณีรวมทั้งกรณีเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองโดยเร็ว กสม. ได้แนะนำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางปฏิบัติให้การควบคุมการชุมนุมกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบ โดยการจับกุมและดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมต้องให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับและผู้ต้องหอย่างเคร่งครัด และหลีกเลี่ยงการตั้งข้อหาที่เป็นการจำกัดหรือสร้างภาระแก่ผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอให้ศาลยุติธรรมพิจารณากำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว ให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้การรับรองและคุ้มครอง และควรพิจารณามาตรการอื่นแทนการคุมขังอีกด้วย

แม้ว่า กสม. จะมีคำแนะนำถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอเหล่านี้ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงมีผลต่อไป และตำรวจก็ยังใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนในลักษณะที่เป็นการปิดกั้นการใช้เสรีภาพอย่างไม่ได้สัดส่วนและขัดต่อหลักสากลไม่ต่างจากเดิม ยกตัวอย่างเช่น มาตรการควบคุมฝูงชนและการสลายการชุมนุมกลุ่มราษฎรไล่ตุ๊ ณ แยกดินแดง ในวันที่ 11 มิถุนายน 2565 ตำรวจได้อ้างอำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เพื่อสลายการชุมนุมและจับกุมดำเนินคดีทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นสถานการณ์โควิดมีแนวโน้มที่จะดีขึ้น พื้นที่กทม. จัดอยู่ในพื้นที่สีฟ้าเป็นพื้นที่นำร่องการท่องเที่ยวและรัฐบาลก็กำลังเตรียมจะประกาศให้โรคโค

วัดเป็นโรคประจำถิ่น สถานศึกษา สถาบันเทวสถานประกอบการให้บริการต่าง ๆ ก็กลับมาให้บริการตามปกติ<sup>450</sup>

## 2.2 อุปสรรคการตรวจสอบการจับกุมและการไม่ให้ประกันตัว

การตรวจสอบการจับกุม การอายัดตัวผู้ต้องหาและการไม่ให้ประกันระหว่างการพิจารณาในคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง ปี 2563-2564 นับว่ามีปัญหาอย่างมาก โดยปกติแล้วการชุมนุมสาธารณะที่เป็นการแสดงออกทางการเมืองจะจัดอย่างต่อเนื่องและบ่อยครั้งเพื่อสร้างกระแส ทำให้เกิดแรงสนับสนุนจากสังคมและเป็นการกดดันทางการเมือง การจับกุมหรือการตั้งเงื่อนไขในการประกันตัวกับผู้ชุมนุมโดยเฉพาะแกนนำการชุมนุมส่งผลเป็นการลดทอนความสามารถในการจัดการชุมนุมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อไม่มีแกนนำคนเดิม การชุมนุมก็จะเปลี่ยนรูปแบบ เปลี่ยนชื่อเรียกกร็อง หรือแม้กระทั่งยุติไปเพราะไม่มีผู้นำ

โดยปกติแล้วการจับกุมจะต้องดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการจับตามหมายจับหรือเป็นการจับกรณีผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งหน้าซึ่งจะต้องมีการแจ้งข้อหากับผู้ถูกจับในพื้นที่ ๆ ทำการจับกุม อย่างไรก็ตาม การจับผู้ชุมนุมระหว่าง ปี 2563-2564 หลาย ๆ ครั้งมักเป็นการจับผู้ชุมนุมไปก่อนแล้วค่อยมีการแจ้งข้อหาในภายหลังเมื่อผ่านไปหลายชั่วโมง<sup>451</sup> ในกรณีที่เป็นการชุมนุมขนาดใหญ่หรือมีผู้ถูกจับกุมจำนวนมาก ตำรวจมักควบคุมตัวผู้ชุมนุมไปยังที่อื่นที่มีใช้สถานีตำรวจในท้องที่ที่เกิดเหตุหรือมีใช้สถานีตำรวจเจ้าของคดี เช่น กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 จังหวัดปทุมธานี กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนรายงานว่า หากนับตั้งแต่ 13 ตุลาคม 2563 ถึง 3 สิงหาคม 64 จะมีผู้ที่ถูกจับกุมจากการชุมนุมทางการเมืองแล้วถูกควบคุมตัวไปยังสถานที่ทั้งสองแห่งจำนวนไม่น้อยกว่า 335 ราย<sup>452</sup> การควบคุมตัวไปยังสถานที่ดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจาก พล.ต.อ.สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ได้ออกประกาศฉบับ

---

<sup>450</sup> กรุงเทพฯ, “ก้าวไกล” บี้เลิก “พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ” ชัดแค่เครื่องมือการเมืองคัมหัวรัฐบาล’ (กรุงเทพฯ, 14 มิถุนายน 2565) < <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1009909> > สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

<sup>451</sup> TLHR, ‘ทบทวน 8 ปี ของปัญหาการใช้ “กฎหมาย” ต่อการชุมนุมสาธารณะ: จากคำสั่ง คสช. ถึง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ’ (TLHR, 1 เมษายน 2565) < <https://tlhr2014.com/archives/42168> > สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2565.

<sup>452</sup> TLHR, ‘เปิดสถิติผู้ถูกควบคุมตัวไป บก.ตชด. ภาค 1 – บช.ปส. จากการชุมนุมทางการเมือง’ (TLHR, 3 สิงหาคม 2564) < <https://tlhr2014.com/archives/42168> > สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2565.

ที่ 1/2563 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 เรื่อง “กำหนดสถานที่ควบคุม” ระบุให้กรณีที่มีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ถูกสงสัยว่าเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ เช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถส่งตัวไปควบคุมที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 ตำบลคลองห้า อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี และกรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ ค่ายนวมินทราชินี จังหวัดชลบุรี ประกาศฉบับนี้ ยังได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าผู้ควบคุมสถานที่ กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการควบคุมและการเยี่ยมได้ตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตามการจับกุมและควบคุมตัวตามประกาศนี้จะต้องเป็นการจับกุมที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ (กรณีมีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง) กระนั้น ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนกลับไม่พบว่ามีกรณีใดที่ศาลออกหมายควบคุมให้หลังจากที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง ดังนั้น ตำรวจจึงต้องจับกุมและควบคุมตัวภายใต้ ป.วิ.อ.มาตรา 83 และ 84 ตามปกติ ต่อมาเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในวันที่ 22 ตุลาคม 2563 ประกาศฉบับที่ 1/2563 เรื่อง “กำหนดสถานที่ควบคุม” ก็สิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย กระนั้น ยังปรากฏว่ามีการจับกุมผู้ชุมนุมไปควบคุมที่ บก.ตชด.ภาค 1 และ บช.ปส. อย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีการ์ด Wevo ชายกึ่ง บริเวณสนามหลวงและอนุสรณ์สถาน 14 ตุลา เมื่อวันที่ 31 ธ.ค. 63, กรณีกิจกรรมเขียนป้าย 112 เมตร ที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิและสามย่าน เมื่อวันที่ 16 ม.ค. 64, กรณีการชุมนุม #มีอบ13กุมภาพันธ์ 112 เมตร ที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิและสามย่าน เมื่อวันที่ 16 ม.ค. 64, กรณีการชุมนุม #มีอบ28กุมภาพันธ์ 112 เมตร ที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิไปยังกรมทหารราบที่ 1, กรณีการควบคุมตัวทีมการ์ด Wevo ก่อน #มีอบ6มีนาคม, กรณีการชุมนุม #มีอบ20มีนาคม ที่สนามหลวง, กรณีผู้ชุมนุม #หมู่บ้านทะเลชุ่ฟ้า เมื่อวันที่ 28 มี.ค. 64, กรณีผู้ชุมนุม #มีอบ18กรกฎา เมื่อวันที่ 18 ก.ค. 64, กรณีผู้ถูกจับกุมระหว่างคาร์ม็อบ #มีอบ1สิงหา วันที่ 1 ส.ค. 64 และผู้ชุมนุมทะเลชุ่ฟ้า ที่หน้า บช.ปส. เมื่อวันที่ 2 ส.ค. 64<sup>453</sup>

การที่เจ้าหน้าที่จับกุมตัวผู้ต้องหาไปยังสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานที่ตำรวจในท้องที่เกิดเหตุเช่นนี้ส่งผลต่อสิทธิของผู้ต้องหาในการได้รับความช่วยเหลือจากทนายความ ทนายความไม่สามารถเข้าถึงผู้ต้องหาได้ ทำให้การช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า การตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ได้จับกุมโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็เป็นไปอย่างยากลำบาก นอกจากนั้นยังสร้างความลำบากให้กับญาติ ๆ และผู้เกี่ยวข้องในการที่จะต้องเดินทางไปเยี่ยมหรือให้ความช่วยเหลือ นอกจากนั้น มาตรการรักษาความปลอดภัยในสถานที่ดังกล่าวซึ่งมีสูงกว่า สถานที่ตำรวจนคร

---

<sup>453</sup> Ibid.

บาลยังส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพและสิทธิส่วนตัวของผู้ถูกจับกุมเป็นอย่างมาก เช่น ไม่มีพื้นที่ส่วนตัวที่จะสามารถปรึกษากับทนายความได้ หรือเจ้าหน้าที่มีการตรวจค้นหรือยึดโทรศัพท์ของผู้ต้องหาและทนายความ การจับกุมและควบคุมตัวในสถานที่ที่ไม่แน่นอนและเป็นไปตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงที่ผู้ต้องหาจะถูกบังคับให้สูญหายหรือถูกซ้อมทรมานในระหว่างควบคุมตัวอีกด้วย<sup>454</sup>

ในปี 2564 แม้จะมีการแพร่ระบาดของโควิด-19 ต่อเนื่องมาตลอดทั้งปี แต่การชุมนุมทางการเมืองในหลายพื้นที่ทั่วประเทศกลับเกิดขึ้นมากกว่า 1,500 ครั้ง<sup>455</sup> รัฐบาลตอบสนองโดยการดำเนินคดีต่อผู้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองไปแล้วอย่างน้อย 1,751 คน ในจำนวน 985 คดี ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกลุ่มเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 272 ราย<sup>456</sup> ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีหลายรายถูกคุมขังระหว่างพิจารณาโดยศาลไม่ให้ประกันตัว หรือหากอนุญาตให้ประกันตัวก็จะมีการกำหนดเงื่อนไขหลายประการ หรือให้ประกันด้วยหลักทรัพย์จำนวนมากและจำเลยไม่มีเงินประกัน อันขัดกับหลักการที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ตามมาตรา 29 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 14 วรรคสอง และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ข้อที่ 11-1

การไม่อนุญาตให้ประกันตัวผู้ถูกดำเนินคดีทางการเมือง เช่น คดีของอานนท์ นำภา, สมยศ พุกกะเวส, พริษฐ์ ชิวารักษ์ และ หมอลำแบงค์ หรือปติวัฒน์ สหายไธม หลังตกเป็นจำเลยในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 116 และอีกหลายข้อหา จากกรณีจัดการชุมนุมทางการเมืองเมื่อ 19-20 กันยายน 2563<sup>457</sup> โดยให้เหตุผลที่ศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวว่า “การกระทำตามฟ้องมีลักษณะเป็นการร่วมกันกระทำความผิดของกลุ่มบุคคล อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายขึ้นและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง โดยจำเลยขึ้นปราศรัยด้วยถ้อยคำที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียสู่สถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นที่เกิดทุนและเคารพ

---

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> Mob Data, ‘ประมวลผลการชุมนุม ปี 2564’ < <https://www.mobdatathailand.org/> > สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2565.

<sup>456</sup> TLHR, ‘ธันวาคม 64: สรุปลอยผู้ถูกดำเนินคดีการเมืองใกล้ถึง 1,000 คดี จำนวนอย่างน้อย 1,751 คน’ (11 มกราคม 2565)

< <https://tlhr2014.com/archives/39482> > สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2565.

<sup>457</sup> BBC News, ‘ศาลยกคำร้องขอประกันตัว เพนกวิน-อานนท์-สมยศ-หมอลำแบงค์ หลังแม่เพนกวินขอเป็นนายประกันเอง’ (27 กุมภาพันธ์ 2564) < <https://www.bbc.com/thai/thailand-56220928> > สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2565.



สักการะ กระทบกระเทือนจิตใจของปวงชนชาวไทยผู้จงรักภักดีอย่างไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และมีลักษณะชักนำประชาชนให้ล่วงละเมิดต่อกฎหมายของแผ่นดิน” ขัดกับหลักการปล่อยเป็นหลัก คุ่มขังเป็นข้อยกเว้น และสิทธิในการประกันตัวอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 9 วรรคหนึ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 107 เนื่องจากการให้เหตุผลลักษณะดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ว่าศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามที่ถูกฟ้องไปแล้ว ทั้งที่ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเข้าองค์ประกอบความผิดหรือไม่

แม้ว่าสิทธิในการประกันตัวจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่สิทธิดังกล่าวก็สามารถถูกจำกัดหรือยกเว้นได้ โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560 มาตรา 29 วรรคสาม ที่กำหนดว่า “การคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนี” หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1 ได้ระบุว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่กำหนด...” ซึ่งมีอยู่เพียง 5 ประการเท่านั้น อันได้แก่ การหลบหนี การไปยุ่งเหยิงพยานหลักฐาน การไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น หลักประกันไม่น่าเชื่อถือ หรือเป็นอุปสรรคการการสอบสวนหรือพิจารณาคดีเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การอนุญาตให้ประกันตัวโดยกำหนดเงื่อนไขนี้เป็นอำนาจของศาลที่มีอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 วรรคสาม หากผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้ประกันตัวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งให้ประกันตัว ศาลอาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้ตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ.2548 ฉบับที่แก้ไขเมื่อปี 2562 ข้อ 8<sup>458</sup>

---

<sup>458</sup> ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล่อยตัวชั่วคราว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

< <https://opsc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/1142/iid/197991> > สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2565.

จากสถิติการปล่อยตัวชั่วคราวย้อนหลังปี 2560-2563 พบว่า คดีอาญาทั่วไป ศาลให้ประกันตัวกว่า 90%<sup>459</sup> ในขณะที่คดีเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนับแต่การเกิดรัฐประหารปี 2557<sup>460</sup> เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2563-2564<sup>461</sup> กลับพบว่ามีการไม่ให้ประกันตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น คดีหมายเลขดำ อ.287/2564 เพนกวิ้น หรือ พริษฐ์ ชิวารักษ์ ,อานนท์ นำภา, สมยศ พฤกษาเกษมสุข และ ปติวัฒน์ สาหร่ายแย้ม ถูกดำเนินคดีฐานกระทำความผิดตาม ป.อ.มาตรา 112 จากการชุมนุมปกคลุมที่สนามหลวง เมื่อวันที่ 19-20 กันยายน 2563 โดยมีการยกคำร้องประกันตัวถึง 4 ครั้ง แม้ว่าจะมีหลักทรัพย์การประกัน หรือ การประกันด้วยตำแหน่งที่สูงขึ้นก็ตาม<sup>462</sup> โดยศาลให้เหตุผลว่า “พิจารณาความหนักเบาแห่งข้อหาและพฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่าคดีมีอัตราโทษสูง พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง อีกทั้งการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำซ้ำ ๆ ต่างกรรมต่างวาระตามข้อกล่าวหาเดิมหลายครั้งหลายครา กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าหากอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวจำเลยอาจไปก่อเหตุลักษณะเดียวกันกับความผิดที่ถูกกล่าวหาอีก ” ซึ่งการไม่ให้ประกันตัวโดยศาลให้เหตุผลว่าเพราะคดีมีอัตราโทษสูง พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง หรือผู้ต้องหาจะไปกระทำความผิดซ้ำอีกนั้น ไม่ปรากฏว่าเป็นไปตามกฎหมายมาตราใดอันเป็นเหตุไม่ให้ประกัน เพราะการจะไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามมาตรา 108/1 และไม่ใช้กรณีของมาตรา 108/1(3) ที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น เพราะมาตรา 108/1 (3) ควรต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าหมายถึงจะไปก่อเหตุร้ายอื่นที่ไม่ใช่การกระทำตามที่ถูกกล่าวหา อีกทั้ง การให้เหตุผลเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าผู้พิพากษาได้ตัดสินตามฟ้องไปแล้วว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความพิพากษาใดที่ชี้ว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหา นั้นเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งผิดไปจากหลักการที่

---

<sup>459</sup> ภูวน อุจน์จันทร์, ‘สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36’ (25 มีนาคม 2564) < [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25\\_law\\_sub2/ewt\\_dl\\_link.php?nid=321&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_law_sub2/ewt_dl_link.php?nid=321&filename=index) > สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2565.

<sup>460</sup> Ilaw, ‘รายงานการตั้งข้อหาทางการเมืองหลังรัฐประหาร 2557’ (23 กันยายน 2562) < <https://freedom.ilaw.or.th/politically-charged> > สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2565.

<sup>461</sup> TLHR, ‘เปิดสถิติการยื่นขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องขังคดีทางการเมือง 2564’ (TLHR, 3 พฤษภาคม 2564) < <https://tlhr2014.com/archives/29153> > สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2565.

<sup>462</sup> กรุณพร เชษฐพยัคฆ์, ‘การประกันตัวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน’ จำเลยคือใคร คดีการเมืองใดบ้างที่ไม่ได้รับการประกันตัว’ (The Matter, 9 มีนาคม 2564) < <https://thematter.co/quick-bite/bail-request-turned-down-case/137587> > สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2565..

สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์และหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 หากภายหลังศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกสั่งฟ้องไม่ได้กระทำความผิด สิทธิและเสรีภาพที่ถูกพรากไปจากการถูกจองจำระหว่างดำเนินคดีก็ไม่อาจเรียกคืนกลับมาได้

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ผู้ขอประกันหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องสามารถยื่นขอประกันตัวใหม่ได้ อย่างไรก็ตามศาลมักใช้เหตุผลในการปฏิเสธคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวโดยให้เหตุผลว่า “ไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม” หรือให้เหตุผลว่า “พิเคราะห์แล้ว ศาลอาญาและศาลอุทธรณ์เคยสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวโดยระบุเหตุผลไว้ชัดเจนแล้ว กรณีไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม จึงไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ยกคำร้อง”<sup>463</sup> การเหตุผลเช่นนี้จะพิจารณาได้หรือไม่ว่าคำสั่งของศาลอาญาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากศาลมีได้ให้เหตุผลโต้แย้งพฤติการณ์ที่ทนายความได้ระบุในคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวครั้งใหม่มาพิจารณาประกอบการปฏิเสธตามคำสั่งครั้งใหม่<sup>464</sup> ยกตัวอย่างเช่น อาการเจ็บป่วยของจำเลยที่เกิดจากการประท้วงอดอาหาร หรือติดเชื้อโควิด-19 ในเรือนจำ

กรณีการไม่ให้ประกันตัวแกนนำผู้ชุมนุมทางการเมืองอาจเทียบได้กับแนวบรรทัดฐานที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้วางไว้ในคดี *Barabanov v Russia*<sup>465</sup> ในคดีนี้ ผู้ร้องเข้าร่วมการชุมนุมประท้วง "March of Millions" เพื่อประท้วงผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี (ปูติน) ณ กรุงมอสโก ในวันที่ 6 พฤษภาคม 2012 การชุมนุมเริ่มต้นด้วยความสงบ แต่ต่อมาได้พัฒนาเป็นการชุมนุมที่มีความรุนแรงเพราะขบวนผู้ประท้วงได้เดินไปเจอแนวกันของตำรวจแล้วเกิดการปะทะ ตำรวจจึงสั่งให้เลิกการชุมนุมและดำเนินการสลายการชุมนุมอย่างรุนแรง ผู้ร้องได้ขว้างก้อนหินและขวดน้ำใส่แนวตำรวจและมีการใช้กำลังกับเจ้าหน้าที่ ก่อนจะถูกจับและตั้งข้อหาเข้าร่วมในการจลาจลและทำร้ายร่างกายเจ้าพนักงาน ระหว่างพิจารณาคดี ผู้ร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว แต่ศาลกรุงมอสโกปฏิเสธเพราะเห็นว่าผู้ร้องจะไปยุ่งเหยิงกับหลักฐาน และไปก่อความวุ่นวาย เลยมีคำสั่งไม่ให้ประกันตัวระหว่างการพิจารณาคดี จนเป็นระยะเวลาเกือบ 1 เดือนถัดมาผู้ร้องก็อุทธรณ์ขอปล่อยอีกครั้ง ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งยื่น พอจะครบกำหนดรอบแรก

<sup>463</sup> เช่น กรณีศาลอาญา มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวนาย พิรัชต์ ชิวารักษ์ กับพวก เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2564.

<sup>464</sup> สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ‘ความเห็นทางกฎหมายต่อคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวนายพิรัชต์ ชิวารักษ์ ถึงประธานศาลฎีกา และกระบวนการยุติธรรมไทย’, 30 เมษายน 2564 <<http://ucl.or.th/?p=3872>> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

<sup>465</sup> *Barabanov v Russia* App no 4966/13 and 5550/15 (ECtHR, 30 January 2018).

จนท.ก็ยื่นขยายเวลาควบคุมตัว ศาลให้ขังได้ต่อถึง 6 สิงหาคม 2012 พอจะครบรอบสอง เจ้าหน้าที่ก็ขอให้ขังต่ออีก ศาลก็ขยายให้ขังต่อถึง 3 ธันวาคม 2012 เป็นอย่างนี้ไปเรื่อย ๆ ถึง 20 กรกฎาคม 2014 ศาลให้เหตุผลในการปฏิเสธขอปล่อยตัวเพียงว่า "ไม่มีเหตุให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม" (the reasons which initially warranted the detention have not changed) จนกระทั่งศาลพิพากษาว่าผู้ร้องกระทำความผิด ลงโทษ จำคุก 3 ปี 7 เดือน โดยที่ผู้ร้องถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาไปแล้วมากกว่าสองปี ผู้ร้องได้สู้คดีกันไปจนถึงศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ประเด็นเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมกับเสรีภาพในการชุมนุม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่าศาลรัสเซีย ไม่ได้ให้เหตุผลเพียงพอในการปฏิเสธการประกันตัวระหว่างดำเนินคดี โดยในย่อหน้าที่ 50 ของคำพิพากษา ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปให้เหตุผลอย่างชัดเจนว่า ศาลรัสเซียพิจารณาแต่เพียงความหนักเบาของข้อกล่าวหาการไปกระทำความผิดซ้ำหรือขัดขวางกระบวนการยุติธรรม เท่านั้น ศาลรัสเซียไม่ได้พิจารณาถึงข้ออุทธรณ์และพฤติการณ์ของผู้ถูกคุมขังเป็นรายกรณี ๆ หรือมาตรการอื่นๆ ที่ลดรอนสิทธิน้อยกว่า เช่น การให้ประกันตัวระหว่างพิจารณา ดังนั้น สิทธิในการประกันตัวของผู้ร้องจึงถูกละเมิด (ECHR ARTICLE 5 §§ 1 AND 3) นอกจากนี้ การประวิงเวลาไม่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ร้อง ขยายเวลาคุมขังไปเรื่อย ๆ ยังเป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจากการพิจารณาปล่อยชั่วคราวของผู้ร้องอีกด้วย (ECHR ARTICLE 5 § 4)

ในย่อหน้าที่ 76 ของคำพิพากษานี้ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปยังได้วินิจฉัยประเด็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมอีกด้วยว่า การที่รัฐลงโทษจำคุกผู้ร้องเป็นเวลานานส่งผลเป็นการปราบทั้งผู้ร้อง กลุ่มผู้สนับสนุนที่เห็นต่างจากรัฐ ไม่ให้เข้าร่วมในการชุมนุมหรือการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง การสร้างภาวะเยียบงัน (Chilling effect of the sanction) ด้วยวิธีนี้ยิ่งถูกสื่อนำไปเผยแพร่ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะเป็นวงกว้าง ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่าการลงโทษจำคุกผู้ร้องเป็นเวลานาน เป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วนต่อจุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายในการป้องกันอาชญากรรมและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การลงโทษเช่นนี้ไม่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เสรีภาพในการชุมนุมของผู้ร้องถูกละเมิด<sup>466</sup>

การไม่ให้ประกันตัวและการอนุญาตให้ประกันตัวโดยกำหนดเงื่อนไขของผู้ต้องหาในคดีชุมนุมช่วงปี 2563-2564 นำไปสู่การตั้งคำถามถึงบทบาท ความเป็นอิสระ และความสมดุลของการปกป้องหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ขององค์กรตุลาการอย่างกว้างขวาง มีการจัดกิจกรรม “ยื่น หยุด ขัง 112 นาที” เรียกร้องสิทธิประกันตัวให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีทางการเมือง ซึ่งเป็นการชุมนุมขนาดเล็กบริเวณหน้าศาล การ

---

<sup>466</sup> Ibid, para 76

รวมตัวกันประท้วงบริเวณบันไดทางขึ้นอาคารศาล และการชุมนุมขนาดใหญ่กระจายตัวไปในหลายจังหวัด เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ สมุทรปราการ อโยธยา ขอนแก่น<sup>467</sup> ที่มุ่งเป้าไปยังผู้พิพากษาเป็นรายบุคคล เป็นปรากฏการณ์ความท้าทายใหม่ที่ไม่เคยเกิดกับสถาบันตุลาการ และยังมีกลุ่มนักวิชาการในนามเครือข่ายนักวิชาการเพื่อสิทธิพลเมือง (คนส.) เดินทางไปที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ เพื่ออ่านแถลงการณ์ซึ่งลงชื่อโดยนักวิชาการ 255 คนจากกว่า 30 สถาบันการศึกษาทั่วประเทศ เรียกร้องให้ศาลทบทวนคำสั่งไม่ให้ประกันตัวนักกิจกรรม<sup>468</sup> นอกจากนี้ ยังส่งผลไปถึงดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law index) ซึ่งจัดทำโดย World Justice Project ในปี 2564 ซึ่งจะสำรวจทั้งหมด 139 ประเทศ พบว่าเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) จากคะแนนเต็ม 1 ประเทศไทยได้เพียง 0.43 อยู่ในอันดับที่ 75 เท่านั้น<sup>469</sup>

กล่าวโดยย่อ ข้อเท็จจริงที่ได้นำเสนอในบทที่ 5 แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่กระทบต่อกระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทย จะสังเกตได้ว่าอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีที่มาจากทั้งฐานทางกฎหมายที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจมากโดยปราศจากการตรวจสอบที่เหมาะสมและมาจากพฤติกรรมการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น หากจะส่งเสริมให้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศไทยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทุกคนจะต้องดำเนินการแก้ไขฐานทางกฎหมายและปรับพฤติกรรมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักสากล การแก้ไขเพียงฐานทางกฎหมายอย่างเดียวหรือแก้ไขพฤติกรรมการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนได้ การมีกระบวนการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่มีประสิทธิภาพจะเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดในการรับรองว่าเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญจะได้รับการเคารพโดยรัฐ

---

<sup>467</sup> มติชนออนไลน์, '8 พ.ค. 'ยื่นหยุดขัง' หน้าศาล-เรือนจำ หลายจังหวัด ยันจับไปก็คน ปชช.จะบรรลุเป้าหมาย' (8 พฤษภาคม 2564) <[https://www.matichon.co.th/region/news\\_2713988](https://www.matichon.co.th/region/news_2713988)> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2565.

<sup>468</sup> THE STANDARD TEAM, 'ประจักษ์ อ่านแถลงการณ์จากคณาจารย์ 255 คน จาก 31 สถาบัน ที่หน้าเรือนจำ ขอศาลคืนสิทธิประกันตัวให้ผู้ถูกสั่งฟ้องจากการชุมนุม' (15 กุมภาพันธ์ 2564) <<https://thestandard.co/prachak-read-faculty-announcement/>> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2565.

<sup>469</sup> World Justice Project, 'World Justice Project Rule of Law Index 2021' <<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>> หน้า 162, สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2565.

## บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ศึกษาการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่าง 1 มกราคม 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2564 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้แล้ว แต่เนื่องจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ในวันที่ 25 มีนาคม 2563 เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อโควิด-19 ตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และบังคับใช้กฎหมายฉุกเฉินนี้อย่างต่อเนื่องและยาวนานจนสิ้นสุดระยะเวลาที่ศึกษา ดังนั้นการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ได้ศึกษาในงานวิจัยนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บริบทของข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งภายใต้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของขบวนการนิสิต นักศึกษาและประชาชนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยระหว่าง ปี พ.ศ. 2563-2564 เกิดขึ้นหลากหลายรูปแบบ โดยหลาย ๆ มาตรการแม้ว่าจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจแต่ก็มิได้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่นอกจากจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแล้ว จุดประสงค์ในการบังคับใช้มาตรการที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมก็ต้องชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในบริบทสังคมประชาธิปไตย แต่เนื่องจากกฎหมายไทยและกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่กำหนดให้ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องพิจารณามาตรการจำกัดเสรีภาพนั้น ๆ ภายใต้กรอบกติกาสากลผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ ผู้มีอำนาจรัฐสามารถกำหนดฐานทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างใดก็ได้ ไม่ว่าจะผ่านโครงสร้างของกฎหมายชุมนุมสาธารณะที่มีอยู่แล้วหรือผ่านกฎหมายฉุกเฉินที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้าง ส่วนฝ่ายเจ้าหน้าที่ก็สามารถบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามอำเภอใจโดยที่ไม่ต้องกังวลกับระบบการตรวจสอบที่จะย้อนมาให้โทษกับตนในภายหลัง ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้บริบทเช่นนี้จึงนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บังคับใช้กฎหมาย

### 1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

จากการศึกษาพบว่า ระหว่างการชุมนุมในปี 2563-2564 เจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการดูแลการชุมนุมหลายรูปแบบมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ทั้งก่อนเวลานัดหมายการชุมนุม ระหว่างการชุมนุม และภายหลังการชุมนุมเสร็จสิ้นแล้ว การจำกัดสิทธิในการชุมนุมก่อนเวลานัดหมายมักมีเจตนาในการปิดกั้นหรือสร้างความลำบากไม่ให้ผู้จัดการชุมนุมจัดการชุมนุมได้โดยสะดวก เช่น แคนนำการชุมนุมจะต้องเผชิญกับการติดตามสังเกตการณ์อย่างต่อเนื่องอันมีลักษณะเป็นการข่มขู่ให้เกิดความกลัว การขึ้นบัญชีบุคคลต้องเฝ้าระวัง หรือแม้กระทั่งการจับกุมตัว

แกนนำเพื่อไม่ให้ไปจัดการชุมนุมหรือเข้าร่วมการชุมนุมที่ได้มีการนัดหมายกันไว้ ส่วนผู้สนับสนุนการชุมนุมต้องเผชิญกับการยึดอุปกรณ์ที่จะนำไปใช้ในการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นป้ายข้อความ แผ่นพับ หนังสือ ไปจนถึงการข่มขู่ผู้ให้บริการเวทิต่างๆ เครื่องเสียง รถสุขา ส่วนผู้ชุมนุมเองก็เผชิญกับปัญหาในการเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชุมนุมที่ได้มีการนัดหมาย เช่น มีการปิดถนน ปิดกั้นระบบขนส่งมวลชน มีด่านตรวจด้านความมั่นคงที่ตั้งขึ้นเพื่อสกัดไม่ให้ผู้ชุมนุมสามารถเดินทางเข้าถึงพื้นที่ชุมนุมได้ หรือใช้เวลามากกว่าปกติถึงจะเข้าสู่พื้นที่การชุมนุมได้ เมื่อรัฐมิได้อำนวยความสะดวกการชุมนุม ผลที่เกิดขึ้นคือ การชุมนุมที่ได้มีการนัดหมายกันไว้แล้วก็จะใช้เวลานานกว่าปกติเพราะผู้ชุมนุมเข้า-ออกพื้นที่ชุมนุมได้อย่างยากลำบากและบุคคลทั่วไปก็จะได้รับผลกระทบมากขึ้นและยาวนานขึ้น

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่างการชุมนุม พบว่ามี 5 รูปแบบการจำกัดเสรีภาพที่ไม่สอดคล้องกับหลักสากลอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ (1) การตรวจบัตรประชาชนเพื่อตั้งข้อหาควบคุมตัวหรือปรับฐานไม่พกพาบัตรประชาชน ทำให้สามารถนำผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ชุมนุมหรือหากมีผู้ชุมนุมน้อยคนก็สามารถทำให้การชุมนุมยุติได้นอกจากนั้น การบันทึกข้อมูลในบัตรประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรยังเป็นการข่มขู่ผู้ชุมนุมทางอ้อมอีกด้วยเพราะผู้ชุมนุมไม่มั่นใจว่าจะมีการนำข้อมูลเหล่านี้ไปขึ้นบัญชีดำหรือมีประวัติว่าได้มาร่วมการชุมนุมต่อต่อนับรัฐหรือไม่ (2) การจับกุมแกนนำขณะทำการชุมนุม ซึ่งโดยปกติแล้วตำรวจจะหลีกเลี่ยงเพราะอาจทำให้เกิดความวุ่นวายหรือกลายเป็นจลาจลได้ อย่างไรก็ตามก็ตีปรักฎเหตุที่เจ้าหน้าที่เข้าจับกุมแกนนำทั้ง ๆ ที่อาจไม่มีความจำเป็นเพราะสามารถดำเนินการแจ้งข้อหาภายหลังจากการชุมนุมยุติลงได้ การจับกุมแกนนำโดยไม่จำเป็นจึงส่งผลกระทบทำให้เป็นการสลายการชุมนุมไปหรือทำให้การชุมนุมกลายเป็นความวุ่นวายเนื่องจากไม่มีผู้รักษาระเบียบและทิศทางในการชุมนุมนั้น ๆ (3) การตัดระบบสื่อสาร สร้างอุปสรรคต่อการบันทึกการชุมนุม การชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยของขบวนการนิสิตนักศึกษาที่มีการพึ่งพาการใช้เทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตมาก การปิดกั้นหรือจำกัดการเข้าถึงระบบสื่อสารส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกเป็นอย่างมาก เช่น ผู้ชุมนุมไม่สามารถถ่ายทอดสดการชุมนุมผ่านระบบออนไลน์ได้ทำให้เสียหรือข้อเรียกร้องไม่สามารถส่งถึงเป้าหมายได้ (4) การคุกคามสื่อมวลชนและหน่วยพยาบาล การทำหน้าที่ของสื่อและอาสาสมัครพยาบาลจะเป็นลักษณะการสนับสนุนการชุมนุม อย่างไรก็ตามก็เมื่อหน้าที่สนับสนุนนี้สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะได้เนื่องจากเป็นผู้ที่เก็บพยานหลักฐานของการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุม การคุกคามสื่อมวลชนและหน่วยพยาบาลจึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้การชุมนุมสาธารณะและทำให้การตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพทำได้ยากขึ้น (5) การสลายการชุมนุม การสลายการชุมนุมเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมที่เห็นได้ชัดที่สุด จากการศึกษาพบว่าการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่พบการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักสากลอยู่ 2 ประการ คือ

(1) เจ้าหน้าที่ให้เวลาผู้ชุมนุมปฏิบัติตามคำสั่งสั้นเกินไป และ (2) มีการใช้กำลังเกินกว่าเหตุ ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ภายหลังการชุมนุม ปรากฏ 2 รูปแบบการจำกัดเสรีภาพที่ไม่สอดคล้องกับหลักสากลอย่างมีนัยสำคัญ รูปแบบแรก คือ การใช้การดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมในลักษณะที่เป็นคดีปิดปาก (Strategic Lawsuits Against Public Participation) ใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการข่มขู่และสร้างความหวาดกลัว เพื่อให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องยุติลงไปหรือทำให้ผู้จัดการชุมนุมต้องเสียเวลาและทรัพยากรจำนวนมากไปกับการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมจนไม่สามารถเคลื่อนไหวต่อไปได้ เป้าหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้อาจไม่ใช่การอาศัยกระบวนการยุติธรรมลงโทษผู้กระทำความผิดผ่านคำพิพากษา แต่เป็นการใช้การระงับที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรมมาลดทอนความสามารถในการเคลื่อนไหวต่อสู้ รูปแบบประการที่สอง คือ การไม่ให้ประกันตัวแก่นำระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาคดี ส่งผลให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิ้นสุดลงหรือเปลี่ยนข้อเรียกร้องไปเป็นการเรียกร้องสิทธิในการประกันตัวและสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

รูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ด้ระบุมามากมายแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐจะต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนในการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ชัดเจนและมีเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจเข้าแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมนอกจากจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแล้ว เจ้าหน้าที่ยังต้องคำนึงถึงมาตรฐานสากลในการดูแลการชุมนุมสาธารณะด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการจำกัดเสรีภาพฯ ต้องมีจุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ตรงตามเจตนารมณ์ของข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ และเจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจนั้นโดยเคารพหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนในบริบทสังคมประชาธิปไตย

## 2. สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับฐานทางกฎหมาย

เสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 44 โดยมี พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยตรง อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กลายเป็นเครื่องมือหลักในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเนื่องจาก พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 (6) ได้วางหลักว่า พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะฯ จะไม่ใช่บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก



พ.ร.บ.การประชุมสภาฯ เป็นฐานทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในปี พ.ศ. 2563 เพียงแค่ 84 วัน เท่านั้น ส่วนระยะเวลาที่เหลืออีก 647 วัน จะเป็นการดูแลการประชุมสภาฯบนฐานทางกฎหมายที่มาจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และข้อกำหนดที่ออกตามความใน มาตรา 9 และ มาตรา 11 อย่างไม่รู้ดีไม่ว่าจะเป็นฐานทางกฎหมายที่มาจาก พ.ร.บ.การประชุมฯ หรือ จะมาจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ไม่มีกฎหมายใดในระบบกฎหมายไทยที่กำหนดเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่หรือศาลต้องตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยใช้การตรวจสอบสามชั้นในลักษณะเดียวกับที่มาตรฐานสากลวางแนวปฏิบัติไว้ ยิ่งไปกว่านั้น การใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่งผลให้กระบวนการกลั่นกรองความชอบด้วยกฎหมายและการตรวจสอบดุลยพินิจภายในฝ่ายบริหารก็จะมีขั้นตอนที่น้อยลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะเดียวกันการตรวจสอบภายหลังโดยศาลก็ทำได้อย่างจำกัดเพราะ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มีบทบัญญัติตัดเขตอำนาจของศาลปกครอง

การเปลี่ยนฐานทางกฎหมายไปดูแลการประชุมสภาฯบนฐานจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เป็นระยะเวลานาน ๆ ทำให้เกิดผลที่แปลกประหลาด เนื่องจาก พ.ร.บ.ชุมนุมฯ กำหนดไว้ชัดว่าไม่ให้ใช้ พ.ร.บ.ชุมนุมฯ ระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายฉุกเฉิน กระนั้น กลับพบว่าเงื่อนไขที่กฎหมายฉุกเฉินสร้างสำหรับการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมกลับไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การไม่มีนิยาม “การประชุมสภาฯ” ที่ชัดเจน ทำให้กิจกรรมการรวมกลุ่มใด ๆ ก็อาจตีความได้ว่าเป็นการประชุมหรือ มั่วสุม การเปลี่ยนจากระบบการแจ้งการประชุมล่วงหน้าไปเป็นระบบการขออนุญาตชุมนุมภายใต้ ข้อกำหนดตาม มาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ กลับไม่มีความชัดเจนในแง่กระบวนการ ว่าจะต้องยื่นขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่คนใด อย่างไร ภายในระยะเวลาเท่าไร และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้วจะพิจารณาคำขออย่างไร บนเงื่อนไขอะไรและภายในกรอบเวลาเท่าไร เมื่อข้อกำหนดไม่มีความชัดเจน ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมก็ไม่ทราบว่าจะดำเนินการขออย่างไร ในขณะที่หากมีคำขอจัดการชุมนุม เจ้าหน้าที่ก็ไม่ทราบว่าจะพิจารณาอนุมัติคำขอนี้อย่างไร บนเงื่อนไขอะไร สภาวะดังกล่าวทำให้ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมไม่ชัดเจน และหากมีการโต้แย้งในเรื่องสิทธิ ประชาชนก็ย่อมจะเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบเนื่องจากเจ้าหน้าที่สามารถอ้างฐานทางกฎหมายที่สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางเพื่อมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นการวางข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และรูปแบบ หรือเป็นการวางข้อจำกัดผ่านทางเนื้อหาการชุมนุม

นอกจากนั้น เนื่องจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมโรคโควิดดำรงอยู่เป็นเวลานาน ทำให้มีการออกข้อกำหนดมากเป็นจำนวนหลายฉบับ ข้อกำหนดเหล่านี้มีลักษณะการบังคับใช้ที่อ้างอิงถึงกันซ้อนกันเป็น

ชั้น ๆ โดยมีได้ประมวรวรร่วมกันอยู่ในฉบับล่าสุดเพียงฉบับเดียว ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่เกิดความสับสน ไม่ทราบได้แน่ชัดว่า กฎที่ใช้บังคับอยู่ ณ ขณะหนึ่ง ๆ มีกำหนดไว้ว่าอย่างไร แม้ประสงค์จะปฏิบัติตามกฎหมายก็ไม่อาจมั่นใจได้ว่าจะต้องปฏิบัติตามอย่างไร แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีทักษะพื้นฐานทางนิติศาสตร์จะรู้ขอบเขตสิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ เมื่อมีข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถที่จะปกป้องสิทธิของตนเองหรือไม่อาจโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง เช่นนี้แล้ว สามารถสรุปได้ว่า ฐานทางกฎหมายที่เกิดจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ทำให้ขอบเขตของเสรีภาพในการชุมนุมไม่ชัดเจน

### 3. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

ในขณะการทดสอบสามชั้นปรากฏในสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่เป็นรากฐานที่สำคัญของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตลอดจนศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำ ICCPR ต่างก็ใช้นิติวิธีนี้ในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ไม่ปรากฏว่าผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ใช้นิติวิธีเช่นเดียวกันในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบก่อนการชุมนุม ระหว่างการชุมนุม หรือหลังจากการชุมนุมสิ้นสุดลง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทย มาตรา 44 จะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมด้วยถ้อยคำที่คล้ายกับ ICCPR เมื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรภายในประเทศปรากฏเหมือนกับ ICCPR สิ่งที่จะต้องเป็น คือ การตีความบทบัญญัติดังกล่าว ควรที่จะตีความไปในแนวทางเดียวกัน อย่งไรก็ดี งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมีความยืดหยุ่นกับหลักสากลในระดับต่ำและคำพิพากษาของศาลหรือคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็จะไม่อ้างอิงถึงหลักสากลโดยตรง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หลักสากลหรือมาตรฐานการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติจะไม่กลายเป็นแนวปฏิบัติหรือแนวคำพิพากษาในระบบกฎหมายภายในประเทศ ในขณะที่มาตรฐานสากลมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาและมีคำพิพากษาที่วางหลักการใหม่ ๆ หรือมีการตีความที่ละเอียดขึ้น หากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมไม่มีการยึดโยงกับหลักสากลอย่างเหมาะสมกฎหมายชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยและมาตรฐานการดูแลการชุมนุมสาธารณะจะพัฒนาไม่ทันกับหลักสากล ในทางตรงกันข้าม ศาลและผู้บังคับใช้กฎหมายก็จะวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ขัดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้มาตรฐานการดูแลการชุมนุมสาธารณะของไทยล้าหลัง และไม่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมระหว่าง ปี พ.ศ. 2563- 2564 เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจาก 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการไม่สามารถคานและดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบไม่ทำหน้าที่ และ (3) กระบวนการตรวจสอบโดยศาลที่ล่าช้า ทั้งนี้ งานวิจัยนี้ได้นำตัวอย่างอุปสรรคในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจปิดกั้นหรือมีการใช้กำลังโดยมิชอบและอุปสรรคในการตรวจสอบการจับกุมและการไม่ให้ประกันตัวเพื่อแสดงให้เห็นว่ากลไกการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นแทบจะไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมเลยหรือหากมีก็ไม่สามารถกดดันฝ่ายบริหารให้ปรับเปลี่ยนวิธีการดูแลการชุมนุมสาธารณะได้อย่างมีนัยสำคัญ ในส่วนกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลนั้น พบว่าไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกระบวนการใช้เวลานานเกินไป อีกทั้งยังถูกจำกัดด้วยเงื่อนไข ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ฯ ที่ไม่ให้ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ อีกด้วย

#### 4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษารูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษา ระหว่างปี 2563-2564 งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

##### 4.1 ข้อเสนอแนะระยะสั้น

สำหรับข้อเสนอแนะในระยะสั้น ผู้วิจัยเสนอให้ทบทวนการใช้กฎหมายฉุกเฉินมาเป็นฐานทางกฎหมายในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ข้อกำหนดและประกาศตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ไม่ควรเป็นกลไกหลักในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายฉุกเฉินนั้นมีฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจและดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารมากในขณะที่กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจฉุกเฉินไว้น้อย กฎหมายลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นการจำกัดด้วยมาตรการด้านเวลา สถานที่และรูปแบบหรือจำกัดด้วยมาตรการด้านเนื้อหา ฐานทางกฎหมายที่เปิดกว้างจนเกินไปส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามอำเภอใจโดยที่ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความ

ได้สัดส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีทัศนคติต่อต้านผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจฉุกเฉินแทบจะไม่มีบทบาทในการวางแนวบรรทัดฐานการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่

## 4.2 ข้อเสนอแนะระยะยาว

สำหรับข้อเสนอแนะในระยะยาวหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีกระบวนการใช้ดุลยพินิจที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งได้แก่

ประการแรก บัญญัติให้การตรวจสอบสามขั้นเป็นขั้นตอนตามกฎหมายในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยอาจจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการนี้ใน พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ประการที่สอง ควรสร้างความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานสากลในการดูแลการชุมนุมสาธารณะกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ควรได้รับการอบรมให้เข้าใจถึงหลักการสากลและมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ประการที่สาม องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น องค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการ ควรมีกระบวนการให้บุคลากรในหน่วยงานเหล่านี้ตระหนักถึงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิทักษ์เสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

## 4.3 ข้อเสนอเพื่อการศึกษาต่อไป

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงปัญหาในเชิงลึก งานวิจัยนี้ได้ระบุรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและศึกษาตลอดจนอุปสรรคในกระบวนการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับทั้งวิกฤติทั้งด้านการเมืองการปกครองและวิกฤติด้านสาธารณสุขไปพร้อม ๆ กัน ระหว่างปี 2563-2564 ผลการศึกษาสามารถนำมาต่อยอดเป็นบทเรียนในการพัฒนากระบวนการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมในอนาคต เพื่อให้องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐานสากลและกระบวนการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพ

ในอนาคต เมื่อมีคำพิพากษาเกี่ยวกับการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยของขบวนการนิสิตนักศึกษา ระหว่างปี 2563-2564 ที่มากพอ ก็ควรจะมีการศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับคดีชุมนุมภายใต้

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินว่า (1) เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศหรือไม่ และ (2) มีความสอดคล้องกับหลักสากลหรือไม่ เพียงใด และ (3) อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้แนวคำพิพากษาไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักสากล

## บรรณานุกรม

### ภาษาต่างประเทศ

- Aston, V. (2018). *Conceptualising Surveillance Harms in The Context Of Political Protest: Privacy, Autonomy and Freedom of Assembly*. Doctoral Thesis, School of Law, University of East Anglia]. <https://core.ac.uk/download/pdf/231838554.pdf>
- Boyle, M. & Vullierme, J. C. (2021). A Brief Introduction to Policing Public Gatherings: A Guide for Practitioners. The Council of Europe.
- Curtice, T. B. & Behlendorf, B. (2021). *Street-level Repression: Protest, Policing, and Dissent in Uganda*. *Journal of Conflict Resolution*, 65(1), 166-194.
- Earl, J., Soule S. A., & McCarthy J. D. (2003). *Protest under Fire? Explaining the Policing of Protest*. *American Sociological Review*, 68(4) ,581-606.
- Fenwick, H. & Edwards, R. (2017). *Fenwick on civil liberties and human rights*. Routledge – Cavendish.
- The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2019). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. (3rd ed.).
- Hamilton, M. (2007). *Freedom of Assembly, Consequential Harms and the Rule of Law: Liberty-limiting Principles in the Context of Transition*. *Oxford Journal of Legal Studies*,27(1), 75-100.
- Heyns, C. & Milanovic, M. (2021). *The UN Human Rights Committee's General Comment37 on the Right of Peaceful Assembly: A Conversation*. Retrieved from

<https://www.law.ox.ac.uk/events/un-human-rights-committees-general-comment-37-right-peaceful-assembly-conversation>.

Human rights Committee. (2014). *Concluding observations on the second periodic report of Burundi*.

Human Rights Committee. (2018). *Concluding observations on the fifth periodic report of Belarus*.

Human Rights Committee. (2020). *General Comment No.37 On the Right of peaceful assembly (article 21)*. CCPR/C/GC/37.

International Network of Civil Liberties Organizations. (2021). *Protesting During a Pandemic State Responses During Covid-19*. Retrieved from <https://files.inclo.net/content/pdf/55/Protest-and-State-Response-V7.pdf>

Kiai, M. (2016). *10 Principle for the Proper Management of Assembly: Implementation Checklist*. <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/09/UNSR-Implementation-Checklist-for-Managing-Assemblies.pdf>

(2017) 'FOAA Online: The Right to Freedom of Peaceful Assembly' Retrieved from <http://freeassembly.net/foaa-online>

Lertchoosakul, K. (2021). *The white ribbon movement: high school students in the 2020 Thai youth protests*. *Critical Asian Studies* 53(1).

Niyomsilp, Pat (2019). *Protest Law & Public Order Policing in Hybrid Regimes*. Doctoral Thesis, School of Law, University of East Anglia. <https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/74459/>.

OSCE. (2016). *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*. OSCE.

Pring, G. W. & Canan, P. (1996). *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*. Temple University Press.

Ritter EH and Conrad CR. (2016). *Preventing and Responding to Dissent: The Observational Challenges of Explaining Strategic Repression*. American Political Science Review, 110(1), 85-99.

Sekaggya, M. (2013). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*. Human Rights Council.

United Nations Human Rights Council. (2016). *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. (2020). “States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association” – UN expert on the rights to freedoms of peaceful assembly and of association, Mr. Clément Voule. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E>

## ภาษาไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2565). *รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ไทย ปี 2564*. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ฐิตินันท์ เสมพิพัฒน์. *จุดติด-ไม่ติด : แสซแท็กและการชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาบอกอะไรเราบ้าง*. เข้าถึงจาก <https://themomentum.co/students-protest-after-after-future-forward-party-disbanded/>

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2561). *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทวีศักดิ์ ตู่จินดา. (2554). *บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/35854>



นัทธมน คงเจริญ และ วัชลาวัลลี คำบุญเรือง, “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะภายใต้อำนาจรัฐประหาร” CMU Journal of Law and Social Sciences, 12(2), 40-63.

นพพล อาชามาส. (2562) ‘พินิจคำสั่ง “ห้ามมั่วสุมทางการเมือง”ของคณะรัฐประหารไทยในฐานะเครื่องมือการปราบปรามโดยรัฐ”. CMU Journal of Law and Social Sciences, 12 (2). 1-39.

ปรีดีมนัส มุสิกะนุเคราะห์. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังควบคุมการชุมนุมสาธารณะ: คีกร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).

พัชร์ นิยมศิลป์. (2564). การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย. วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 39 (1).

พิมลพัชร์ อริยะฉานกุล.(2555). คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12/2555 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2555 เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 มาตรา 54 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 39วรรคสอง มาตรา 40(5) ประกอบมาตรา 30 หรือไม่. จุลนิติ, 11(3).

ยรรยง ผิวผ่อง, ศุภวัฒน์นากร วงศ์ธนวุธ. (2558). การจัดการชุมนุมทางการเมือง. วารสารบัณฑิตศึกษา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 4(2), 218-234.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วัชรพล ศิริ. (2564). อำนาจรัฐกับสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน: กรณีการระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทย. CMU Journal of Law and Social Sciences, 14(2), 1-37.

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล นัทธมน คงเจริญ และ ประณ บัญช่วย. (2563). บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. (2558). เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย : รายงานการศึกษาวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. (2562). รายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี. สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน.

สรารุช ทับทอง. (2557). สถานการณ์ฉุกเฉินและความรุนแรง : ศึกษาความเหมาะสมสำหรับการควบคุมและจัดการการชุมนุมประท้วงของภาครัฐในช่วง พ.ศ. 2552-2553 ผ่านหลักนิติรัฐ. รายงานการวิจัย กองทุนอุดหนุนการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2563). คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.

## List of Cases

### UN Human Rights Committee (CCPR)

*Alekseev v Russian Federation* Communication No. 1873/2009 Views adopted 25 October 2013

*Amelkovich v Belarus* (29 March 2019) Communication No. 2720/2016 CCPR/C/125/D/2720/2016

*Bakur v Belarus* (15 July 2015) Communication No.1902/2009 CCPR/C/114/D/1902/2009

*Evelio Ramón Giménez v Paraguay* (25 July 2018) Communication No.2372/2014

CCPR/C/123/D/2372/2014

*Gauthier v Canada* (5 May 1999) Communication No. 633/1995 CCPR/C/65/D/633/1995

*Gorji-Dinka v Cameroon* (17 March 2005) Communication No. 1134/2002 CCPR/C/83/D/1134/2002

*M T v Uzbekistan* (23 July 2015) Communication No. 2234/2013 CCPR/C/114/D/2234/2013

*Nepomnyashchiy v Russian Federation* (3 August 2018) Communication No. 2318/2013

CCPR/C/123/D/2318/2013

*Praded v Belarus* (25 November 2014) Communication No.2029/2011 CCPR/C/112/D/2029/2011

*Toregozhina v Kazakhstan* (20 November 2014) Communication No.2137/2012  
CCPR/C/112/D/2137/2012

*Kirsanov v Belarus* Communication No. 1864/2009, Views adopted 20 March 2014,  
CCPR/C/110/D/1864/2009

*Strizhak v Belarus* CCPR/C/124/D/2260/2013

*Turchenyak et al v Belarus* (24 July 2013) Communication No. 1948/2010  
CCPR/C/108/D/1948/2010

*Van Alphen v The Netherlands* (23 July 1990) Communication No. 305/1988  
CCPR/C/39/D/305/1988

#### **European Court of Human Rights (ECtHR)**

*Balçık and Others v Turkey*, App no. 25/02 (ECtHR, 29 November 2007).

*Barabanov v Russia* App no 4966/13 and 5550/15 (ECtHR, 30 January 2018)

*Berladir and Others v Russia*, App no. 34202/06 (ECtHR, 10 July 2012)

*Bączkowski and Others v Poland* App no 1543/06 (ECtHR, 3 May 2007)

*Bukta and Others v Hungary* App no 25691/04 (ECtHR, 17 July 2007)

*Cisse v France* App no 51346/99 (ECtHR, 9 April 2002)

*Csiszer And Csibi v Romania* App no 71314/13 (ECtHR, 5 May 2020)

*Djavit An v Turkey* App no 20652/92 (ECtHR, 20 February 2003)

*Ezelin v France* App no 11800/85 (ECtHR, 26 April 1991)

*Éva Molnár v Hungary* App no 10346/05 (ECtHR, 7 October 2008)

*Gafaaaz Mammadov v Azerbaijan* App no 60259/11 (ECtHR, 15 October 2015)

*Galstyan v Armenia* App no 26986/03 (ECtHR, 15 November 2007)

*Hyde Park and Others v Moldova* App no 33482/06 Z(ECtHR, 31 March 2009)

*Incal v Turkey*, App No 22678/93 (ECtHR, 9 June 1998)

*Kandzhov v Bulgaria* App No 68294/01 (ECtHR, 6 November 2008)

*Kasparov and Others v Russia* App No.21613/07 (ECtHR, 3 October 2013)

*Malofeyeva v Russia*, App no. 36673/04 (ECtHR, 30 May 2013)

*Makhmudov v Russia* App no 35082/04 (ECtHR, 26 July 2007)

*Navalnyy v Russia* App nos 29580/12 and 4 others (ECtHR GC, 15 November 2018)

*Oya Ataman v Turkey* App no 74552/01 (ECtHR, 5 December 2006)

*Öllinger v Austria* App no 76900/01 (ECtHR, 29 June 2006)

*Plattform Ärzte für das Leben v Austria* App no 10126/82 (ECtHR, 21 June 1988)

*Primov and Others v Russia* App no 17391/06 (ECtHR, 12 June 2014)

*Rufi Osmani and Others v the Former Yugoslav Republic of Macedonia* App no. 50841/99, (ECtHR, 11 October 2001)

*Shmushkovych v Ukraine* App no 3276/10 (ECtHR, 14 November 2013)

*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria*, App nos. 29221/95 and 29225/95, (ECtHR, 2 October 2001)

*Tatár and Fáber v Hungary* App nos 26005/8 and 26160/08 (ECtHR, 12 June 2012)

*Uzunget and Others v Turkey* App no. 21831/03 (ECtHR, 13 October 2009)

*Vyerentsov v Ukraine* app no 20372/11 (ECtHR, 11 April 2013)

*Yilmaz Yildiz and others v Turkey*, App No 4524/06 (ECtHR, 14 October 2014)

## United State of America

*Cox v State of New Hampshire*, 312 US 569 573-575 (1941)

*Schenk v United States* 249 US 47 (1919)

## คำพิพากษาศาลไทย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5710/2541

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 312/2558

ศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ พ5080/2564

ศาลอาญาคดีเลขดำที่ พศ 340/2563

ศาลอาญากรุงเทพใต้ ที่ อ.128/2564, อ.129/2564, อ.130/2564, และ อ.602/2564.

คำพิพากษาศาลจังหวัดขอนแก่น ที่ 300/2563

คำพิพากษาศาลแขวงลพบุรี หมายเลขแดงที่ ๑633/2565 วันที่ 25 เมษายน 2565

คำพิพากษาศาลจังหวัดภูเก็ต วันที่ 1 กันยายน 2558 คดีหมายเลขแดงที่ 2564/2558

คำพิพากษาศาลแขวงดุสิต หมายเลขแดงที่ ๑1137/2564 วันที่ 13 ธันวาคม 2564

คำพิพากษาศาลแขวงดุสิต คดีหมายเลขดำที่ 370/2562

คำพิพากษาศาลแขวงอุดรธานี วันที่ 25 สิงหาคม 2564 กรณี นายประเมษฐ์ ศรีวงษา ฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จาก  
การไลฟ์สด ชุมชุม #อุดรสิบ่ทน ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2563