



## สมัชชาใหญ่

การเผยแพร่:  
สาธารณชน  
4 กุมภาพันธ์ 2559  
ภาษาต้นฉบับ:  
ภาษาอังกฤษ

UNOFFICIAL THAI  
TRANSLATION; NOT  
TRANSLATED BY THE  
UNITED NATIONS  
ฉบับแปลเป็นภาษาไทยอย่าง  
ไม่เป็นทางการ สหประชาชาติ  
ไม่ได้เป็นผู้แปล

## คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

## สมัยที่สามสิบเอ็ด

## หัวข้อวาระที่ 3

การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง  
สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม  
รวมถึงสิทธิในการพัฒนา

รายงานร่วมโดยผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วย  
สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการ  
สมาคม และผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการ  
สังหารนอกกระบวนการยุติธรรม การสังหาร  
โดยรวบรัด หรือโดยผลการในการบริหาร  
จัดการกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเหมาะสม

## หมายเหตุจากเลขาธิการ

เลขาธิการรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้ถ่ายทอดรายงานร่วม  
โดยไมนา คีไอ ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการ  
ชุมนุมโดยสันติและการสมาคม และคริสตอฟ เฮย์น ผู้เสนอรายงาน  
พิเศษว่าด้วยการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม การสังหารโดย  
รวบรัด หรือโดยผลการ ในรายงานฉบับดังกล่าว ผู้เสนอรายงาน  
พิเศษได้รวบรวมและนำเสนอข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติเพื่อบริหาร  
จัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสม ซึ่งได้ยื่นเสนอต่อคณะมนตรีตาม



มติ 25/38 ในแต่ละหัวข้อ ผู้เสนอรายงานพิเศษได้ทำการสรุป  
มาตรฐานทางกฎหมายสากลที่มีผลบังคับใช้ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะ  
ในเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติใช้ โดยมี  
เป้าประสงค์เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของผู้ที่มีส่วนร่วม  
การประชุมชนได้ดียิ่งขึ้น

# สารบัญ

หน้าที่

๑.		
บทนำ.....		3
๒. การบริหารจัดการกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเหมาะสม .....		3
ก. รัฐต้องเคารพและดูแลสิทธิทุกประการของผู้ที่เข้าร่วมในการชุมนุม. ....		5
ข. ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการชุมนุมโดยสันติซึ่งสิทธิดังกล่าวจะแยกออก จากตัวบุคคลมิได้ .....		6
ค. การจำกัดการชุมนุมโดยสันติใดๆ จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสิทธิมนุษย ชนสากล 9		
ง. รัฐควรอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสันติ .....		11
จ. ไม่ควรใช้กำลัง เว้นเสียแต่ว่าหลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆ และหากใช้กำลัง จะต้องกระทำตามกฎหมายสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน .....		15
ฉ. ทุกคนจะต้องมีสิทธิสังเกตการณ์ ฝ้าติดตาม และบันทึกการชุมนุม. ....		19
ช. การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนตัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม จะต้องไม่ก้าวล้ำสิทธิในความเป็นส่วนตัวหรือสิทธิอื่นๆ ที่ไม่อนุญาตให้ กระทำได้ 21		
ซ. ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม .....		22
ฌ. บริษัทธุรกิจมีความรับผิดชอบในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนในบริบท ของการชุมนุม .....		24
ญ. รัฐและองค์กรของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการชุมนุม.....		25
๓. สรุป.....		28

## ๑. บทนำ

1. การชุมนุมในหลากหลายรูปแบบนั้น มีบทบาทสำคัญในโลกทุกวันนี้ โดยเป็นการเปิดโอกาสและความท้าทายใหม่ๆ การทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเรื่องกฎหมายและมาตรฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสากลที่มีผลบังคับใช้ ตลอดจนบทเรียนที่ได้เรียนรู้มาในการบริหารจัดการการชุมนุมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีส่วนช่วยคุ้มครองผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของทุกคนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้เข้าร่วมชุมนุม ผู้พบเห็น ผู้เฝ้าสังเกตการณ์ และเจ้าหน้าที่
2. คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนได้ให้ความสนใจในการยกระดับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุมให้สูงขึ้น<sup>1</sup> เมื่อเดือนมีนาคม 2557 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนได้มีมติซึ่งร้องขอให้ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ และผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม การสังหารโดยรวบรัด หรือโดยพลการ จัดทำและรวบรวมข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสม<sup>2</sup>
3. ในการจัดทำข้อแนะนำดังกล่าว ผู้เสนอรายงานพิเศษได้ปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านตามที่คณะมนตรีร้องขอ โดยใช้วิธีทำแบบสอบถามและการปรึกษาอย่างมีส่วนร่วม ผู้เสนอรายงานพิเศษได้จัดการปรึกษากับผู้แทนของรัฐจำนวน 4 ครั้ง<sup>3</sup> และปรึกษาในส่วนภูมิภาคกับประชาสังคม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรสิทธิมนุษยชนส่วนภูมิภาค พร้อมด้วยผู้เชี่ยวชาญในการควบคุมดูแลและผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ อีก 4 ครั้ง<sup>4</sup> คณะที่ปรึกษาซึ่งมีสมาชิก 9 ท่านได้มาประชุมกันและได้เสนอความคิดเห็นตอบกลับให้แก่ผู้เสนอรายงานพิเศษในระหว่างขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการ<sup>5</sup>
4. การรวบรวมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางวิธีการนำ

<sup>1</sup> ดู A/HRC/19/40, A/HRC/22/28, และ A/HRC/25/32 และ Corr.1

<sup>2</sup> ขอขอบคุณความช่วยเหลือจาก Eleanor Jenkin และ Kathleen Hardy ในการเขียนรายงานฉบับนี้

<sup>3</sup> การประชุมครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเจนีวาเมื่อเดือนมิถุนายน 2558 เนื่องจากได้รับการร้องขอจากรัฐ จึงได้จัดให้มีการให้คำปรึกษาประจำภูมิภาคสำหรับรัฐต่างๆ จากแอฟริกาและตะวันออกกลาง (กรุงพริทอเรีย) เอเชีย และแปซิฟิก (อิสตันบูล ตุรกี) ในระหว่างการประชุม โดยได้จัดให้มีการให้คำปรึกษาครั้งสุดท้ายที่กรุงเจนีวาเมื่อเดือนตุลาคม 2558 โดยมี 54 รัฐเข้าร่วม

<sup>4</sup> การให้คำปรึกษาเหล่านี้จัดขึ้นที่ซานติอาโก (อเมริกาและแคริบเบียน) พริทอเรีย (แอฟริกาและตะวันออกกลาง) อิสตันบูล ตุรกี (เอเชียและแปซิฟิก) และเจนีวา (ยุโรปและเอเชียกลาง) มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการให้คำปรึกษากว่า 90 ท่าน

<sup>5</sup> สมาชิกคณะที่ปรึกษา ประกอบด้วย: Otto Adang; Stuart Casey-Maslen; Gastón Chillier; Anara Ibraeva; Asma Jahangir; Neil Jarman; Nicholas Opiyo; Ambiga Sreenevasan และ Jürg Wichteremann.

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลที่มีผลบังคับใช้ไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายและหลักปฏิบัติภายในประเทศเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิที่เกี่ยวข้องได้มากยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้จัดขึ้นโดยครอบคลุมหลักการที่มีความสำคัญ 10 ประการ โดยแต่ละหัวข้อจะมีบทสรุปมาตรฐานนานาชาติที่มีผลบังคับใช้นามาก่อน ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้จัดทำขึ้นโดยอ้างอิงจากประสบการณ์ที่พบเห็นจากทั่วโลกและจากบทเรียนที่ได้เรียนรู้มา

## ๒. การบริหารจัดการกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเหมาะสม

5. ความสามารถในการจัดการชุมนุมและการกระทำการร่วมกันนั้น เป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาทั้งในด้านประชาธิปไตย เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาส่วนบุคคล เป็นสิ่งสำคัญต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน การชุมนุมอาจมีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการเลือกตั้งและมีบทบาทอันเป็นรากฐานสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐบาลมีส่วนรับผิดชอบและแสดงเจตนาของประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย

6. นอกจากนั้น การชุมนุมยังเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งซึ่งสามารถใช้เพื่อแสดงออกซึ่งสิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง และสิทธิทางวัฒนธรรม ซึ่งหมายความว่า การชุมนุมมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง การชุมนุมสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายเสียงของประชาชนซึ่งเป็นบุคคลชายขอบหรือผู้ที่เสนอการเปลี่ยนแปลงต่อผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ การชุมนุมไม่ได้เป็นเพียงแค่วิธีการที่จะทำให้ได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐเท่านั้น แต่ยังทำให้ได้มีส่วนร่วมกับผู้อื่นซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจในสังคม รวมถึงบริษัท สถาบันทางศาสนา สถาบันการศึกษา และสถาบันทางวัฒนธรรม และกับความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

7. การใช้สิทธิโดยครบถ้วนและโดยอิสระซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันตินั้น จะสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นใจสำหรับประชาชนทั่วไป รวมถึงประชาสังคมและผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน และไม่จำกัดการเข้าถึงพื้นที่สำหรับให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากจนเกินไปหรือจำกัดโดยไม่มีเหตุผลอันควร การกีดกันไม่ให้จัดตั้งและดำเนินการสมาคม การคุ้มครองผู้ใช้และผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการตอบโต้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ การลงโทษผู้ละเมิดกฎหมายที่หนักเกินไปและไม่ได้สัดส่วน ตลอดจนการจำกัดการใช้พื้นที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุอันควร ทั้งหมดนี้ล้วน

- ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติทั้งสิ้น
8. การบริหารจัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสมจำเป็นต้องอาศัย การคุ้มครองและการอุปถัมภ์สิทธิในวงกว้างโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมมีสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจำนวนหนึ่ง รวมถึง สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสันติ สิทธิในการแสดงออก สิทธิในการสมาคม และสิทธิในความเชื่อ สิทธิในการเข้าร่วมในกิจกรรม ของสาธารณะ สิทธิในบุรณภาพทางร่างกาย ตลอดจนสิทธิในความ ปลอดภัย สิทธิในการปราศจากการถูกปฏิบัติหรือถูกลงโทษที่โหด ร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี สิทธิในชีวิต สิทธิในศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นส่วนตัว และการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพซึ่งการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งปวง
9. แม้ว่าผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะไม่สันติ และเป็นเหตุให้สิทธิใน การชุมนุมโดยสันตินั้นหมดไป แต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมก็ยังคงมีสิทธิ อื่นๆ ครบทุกประการ โดยขึ้นอยู่กับขอบเขตจำกัดตามปกติวิสัย ดัง นั้น จึงไม่ควรถือว่าการชุมนุมไม่ควรถูกได้รับการคุ้มครอง
10. ตามที่เข้าใจกันส่วนใหญ่แล้วนั้น “การชุมนุม” เป็นการรวมตัวกัน ชั่วคราวโดยเจตนาในพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนบุคคลโดย วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง และอาจเป็นในรูปแบบของการ ประทับ การประชุม การนัดหยุดงานประท้วง การเดินขบวน การ ระดมพล หรือการนั่งประท้วงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกาศให้ทราบ ถึงความคับข้องใจและความหวัง หรืออำนวยความสะดวกให้การ เจริญฉลอง (ดูที่ A/HRC/20/27 วรรค 24) แม้กระทั่งงานแข่งขัน กีฬา คอนเสิร์ตดนตรี และการรวมตัวกันดังกล่าวในรูปแบบอื่นๆ ก็อาจ ถือว่าเป็นการชุมนุมได้เช่นกัน แม้ว่าการชุมนุมจะมีนัยหมายถึงการ รวมตัวกันชั่วคราว แต่อาจหมายถึงการประท้วงในระยะยาว รวมถึง การนั่งประท้วงเป็นเวลานานๆ และการประท้วงในลักษณะการเข้า ยึดครองสถานที่ แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วจะเข้าใจว่าการชุมนุมเป็นการ รวมตัวกันของกลุ่มคนทางกายภาพ แต่เป็นที่ยอมรับว่าการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน รวมถึงเสรีภาพในการชุมนุม อาจครอบคลุมถึงการมี ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะดังกล่าวทางออนไลน์ด้วยเช่นกัน
11. ข้อแนะนำดังกล่าวมุ่งเน้นที่การชุมนุมที่แสดงออกถึงความเห็น ความคับข้องใจ ความหวัง หรืออัตลักษณ์โดยทั่วไป หรือการชุมนุม ที่แตกต่างจากตำแหน่งหลัก หรือทำลายผู้ที่มีผลประโยชน์ทางการ เมือง สังคม วัฒนธรรม หรือเศรษฐกิจ ในการประยุกต์ใช้วิธีการนี้ ผู้ เสนอรายงานพิเศษได้รับการแนะนำทางโดยภาษาที่ใช้ในมติ คณะมนตรีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 25/38 ซึ่งคณะมนตรีอ้างอิงเป็น กรณีเฉพาะถึงการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนใน บริบทของการประท้วงโดยสันติ อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกต สิทธิของผู้ เข้าร่วมการชุมนุมนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาเกี่ยวกับการเมืองหรือ เนื้อหาอื่นๆ ของการแสดงออกของการชุมนุมดังกล่าวแต่อย่างใด

12. ในมติดังกล่าว คณะมนตรีได้ขอให้ผู้เสนอรายงานพิเศษมุ่งเน้นไปที่การชุมนุม และไม่จำกัดเฉพาะการชุมนุมโดยสันติ ด้วยเหตุนี้ ในรายงานฉบับปัจจุบัน จึงครอบคลุมทั้งการชุมนุมทั้งโดยสันติและไม่สันติ

13. รัฐมีภาระหน้าที่ไม่เพียงแต่ห้ามละเมิดสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมในการชุมนุมเท่านั้น แต่ยังคงดูแลสิทธิของผู้ที่เข้าร่วมหรือสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผู้เข้าร่วมชุมนุมดังกล่าว และอำนวยความสะดวกให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เป็นใจ ดังนั้น การบริหารจัดการการชุมนุมจึงประกอบไปด้วยการอำนวยความสะดวกและการทำให้สภาพแวดล้อมเป็นใจ และได้รับการตีความในลักษณะกว้างๆ เช่นนี้ในข้อแนะนำดังต่อไปนี้

### ก. รัฐต้องเคารพและดูแลสิทธิทุกประการของผู้ที่เข้าร่วมในการชุมนุม

14. กฎหมายสากลกำหนดให้รัฐต้องเคารพและดูแลสิทธิของทุกคน ภาระหน้าที่ในการเคารพสิทธิหมายความว่า รัฐจะต้องไม่จำกัดการใช้สิทธิหากไม่มีการอนุญาตอย่างชัดแจ้งให้กระทำได้ภายใต้กฎหมายสากล ภาระหน้าที่ในการดูแลสิทธินั้นเป็นหน้าที่ในเชิงบวกซึ่งกำหนดให้รัฐต้องทั้งรักษาและคุ้มครองสิทธิ<sup>6</sup> การคุ้มครองสิทธิจะต้องมีการดำเนินมาตรการในเชิงบวกเพื่อป้องกันการกระทำโดยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐซึ่งอาจแทรกแซงการใช้สิทธิได้ การรักษาสหิทธิกำหนดให้รัฐต้องสร้าง อำนวยความสะดวก หรือให้เงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อการใช้สิทธิ

15. รัฐต้องเคารพและดูแลสิทธิโดยไม่เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของมูลเหตุต้องห้ามใดๆ ซึ่งรวมถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นเรื่องการเมืองหรือเรื่องอื่นๆ ประเทศหรือสังคมต้นกำเนิด ทรัพย์สิน การเกิด หรือสถานะอื่นๆ โดยต้องรับประกันเสรีภาพในการจัดและเข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะให้แก่บุคคล กลุ่ม สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน หน่วยงานกฎหมาย และบริษัทห้างร้านต่างๆ<sup>7</sup>

16. ควรพยายามมากเป็นพิเศษเพื่อให้มั่นใจถึงการคุ้มครองที่เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพซึ่งสิทธิของกลุ่มหรือบุคคลซึ่งเคยถูกเลือกปฏิบัติมาก่อน อันได้แก่ สตรี เด็ก เยาวชน ผู้พิการ ผู้ต่างสัญชาติ (รวมถึงผู้แสวงหาที่ลบลภัยและผู้ลี้ภัย) สมาชิกจากชนกลุ่มน้อย

<sup>6</sup> European Court of Human Rights, Plattform Ärzte für das Leben v. Austria, หมายเลขคำร้อง 10126/82, 21 มิถุนายน 2531

<sup>7</sup> ดู Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) ของ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2553) วรรค 2.5

ทางด้านชาติพันธุ์และศาสนา ผู้พลัดถิ่น ผู้ที่มีภาวะผิวเผือก ชนพื้นเมือง และผู้ที่ถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากเพศวิถีหรืออัตลักษณ์ทางเพศของตน (A/HRC/26/29) หน้าที่นี้อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองและอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มคนดังกล่าว

## 17. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและควรกำหนดข้อสันนิษฐานในเชิงบวกในกฎหมาย โดยเอื้อประโยชน์ต่อการชุมนุมโดยสันติ รัฐควรให้ความคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับสิทธิต่างๆ ซึ่งคุ้มครองผู้ที่มีส่วนร่วมในการชุมนุม พร้อมทั้งออกบัญญัติและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องซึ่งกฎหมายนโยบาย และกระบวนการที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติใช้ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่ควรปฏิบัติต่อการชุมนุมใดเสมือนหนึ่งว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง

(ข) รัฐควรดูแลให้มีการร่างตัวบทกฎหมายทุกข้อที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการชุมนุมอย่างไม่กำกวมและสอดคล้องซึ่งกันและกันและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ในกรณีที่มีความกำกวมควรตีความบทบัญญัติดังกล่าวโดยเอื้อประโยชน์ต่อผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองในการชุมนุมโดยสันติ

(ค) รัฐควรพัฒนา ออกบัญญัติ และปรับปรุงแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติใช้ซึ่งข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติปัจจุบันและมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการชุมนุม และควรแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิคจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติหรือหน่วยงานอื่นๆ ในกรณีที่เหมาะสม

(ง) รัฐควรให้การสนับสนุนที่จำเป็นและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการชุมนุมในทุกระดับของรัฐบาลอย่างทั่วถึง ซึ่งรวมถึงการอบรมที่เพียงพอและทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรบุคคลที่จำเป็นด้วย

(จ) ผู้นำทางการเมืองและผู้นำด้านอื่นๆ ควรยอมรับต่อสาธารณชนว่า มีพื้นที่สำหรับการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างและส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการถนอม

## ข. ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการชุมนุมโดยสันติซึ่งสิทธิดังกล่าวจะแยกออกจากตัวบุคคลมิได้

18. เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับสิทธิที่แยกออกจากตัวบุคคลมิได้ในการเข้าร่วมชุมนุมโดยสันติ จึงต้องสันนิษฐานว่า



เป็นการชุมนุมโดยสันติ การชุมนุมจะสันนิษฐานว่าถูกต้องตามกฎหมายตามขอบเขตที่อนุญาตให้ได้ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง<sup>8</sup> การปกป้องสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติได้นั้นมีครอบคลุมเฉพาะการชุมนุมโดยสันติเท่านั้น ในการพิจารณาว่าการชุมนุมใดๆ ได้รับการปกป้องภายใต้สิทธินี้หรือไม่นั้น ควรสันนิษฐานในเรื่องความเป็นสันติแห่งการชุมนุม<sup>9</sup> และควรตีความคำว่า “โดยสันติ” อย่างกว้างๆ<sup>10</sup> โดยจะตั้งคำถามถึงถึง ลักษณะที่จัดการชุมนุมและความตั้งใจของผู้เข้าร่วมชุมนุม

19. สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติรวมถึงสิทธิในการวางแผน การจัดเตรียม การส่งเสริม และการโฆษณาการชุมนุมด้วยวิธีการที่ขอบด้วยกฎหมาย การจำกัดใดๆ ซึ่งการประกอบกิจกรรมดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นการจำกัดการใช้สิทธิเป็นการล่วงหน้า นอกจากนี้ การจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันและการแสดงออกจะถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติด้วยเช่นกัน

20. บังคับบุคคลทุกรายที่เข้าร่วมชุมนุมมีสิทธิเสรีภาพในการประชุมโดยสันติ การกระทำการโดยคนบางคนซึ่งเป็นความรุนแรงหรือเป็นการกระทำผิดเป็นครั้งคราวไม่ควรถือว่าเป็นการกระทำโดยผู้อื่นซึ่งมีความตั้งใจและมีพฤติกรรมซึ่งยังคงมีลักษณะเป็นสันติ<sup>11</sup>

21. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติเป็นสิทธิ ไม่ใช่เอกสิทธิ ดังนั้นการใช้สิทธิดังกล่าวจึงกระทำได้โดยมีต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ก่อน เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจวางระบบให้มีการบอกกล่าวเป็นการล่วงหน้าก็ได้ในกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิ ใช้มาตรการเพื่อปกป้องความปลอดภัยของสาธารณชน และ/หรือความสงบเรียบร้อยของสาธารณชน และเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ขั้นตอนใดๆ ในการบอกกล่าวไม่ควรถือเป็นการร้องขอการอนุญาตในทางพฤตินัยหรือเป็นเกณฑ์สำหรับการวางข้อกำหนดโดยอิงตามเนื้อหา การชุมนุมที่ไม่จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเตรียมการใดๆ เป็นการล่วงหน้า ก็ไม่ควรคาดหวังว่าจะมีการบอกกล่าว ดังเช่น การชุมนุมซึ่งคาดว่าจะมีผู้เข้าร่วมชุมนุมจำนวนเพียงเล็กน้อยหรือการชุมนุมซึ่งคาดว่าจะมีผลกระทบต่อสาธารณชน

<sup>8</sup> ดู A/HRC/23/39, วรรค 50, และ OSCE, Guidelines, วรรค 30

<sup>9</sup> ดู A/HRC/20/27, วรรค 26, และ A/HRC/23/39, วรรค 50

<sup>10</sup> Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (Kehl am Rhein, Engel, 2548), หน้า 487

<sup>11</sup> European Court of Human Rights, Ziliberberg v. Moldova, หมายเลขคำร้อง 61821/00, 4 พฤษภาคม 2547

เพียงแค่นี้ก็น้อยเท่านั้น

22. ขั้นตอนใดๆ ในการบอกกล่าวไม่ควรเป็นพิธีการมากเกินไป และควรได้รับการประเมินในเรื่องความสมควร<sup>12</sup> ระยะเวลาในการบอกกล่าวไม่ควรนานเกินสมควร แต่จะต้องให้เวลาอย่างเพียงพอแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องในการเตรียมการอย่างเหมาะสมสำหรับการชุมนุมดังกล่าว การดำเนินขั้นตอนในการบอกกล่าวควรกระทำไต่โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม (ดู A/HRC/23/39 วรรค 57) และเข้าถึงได้โดยกว้าง

23. การไม่บอกกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะมีการชุมนุมจะไม่ทำให้การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย และไม่ควรมานำมาใช้เป็นเหตุผลในการสลายการชุมนุม ในกรณีที่ไม่มีกรบอกกล่าวอย่างถูกต้อง ผู้จัดการชุมนุม ผู้นำชุมชนหรือผู้นำทางการเมืองไม่ควรได้รับการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองซึ่งมีผลทำให้ถูกปรับหรือถูกจำคุก (ดู A/HRC/20/27 วรรค 29) ข้อกำหนดนี้ใช้บังคับในกรณีที่เป็นการชุมนุมโดยพลันด้วยเช่นกัน ซึ่งไม่สามารถทำการบอกกล่าวเป็นการล่วงหน้าได้ หรือในกรณีที่ไม่สามารถระบุตัวตนผู้จัดการชุมนุมได้ การชุมนุมโดยพลันควรได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดในเรื่องการบอกกล่าว<sup>13</sup> และเจ้าหน้าที่ซึ่งบังคับใช้กฎหมายควรปกป้องและอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมโดยพลันเฉกเช่นเดียวกับการชุมนุมอื่นใดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

24. ภาระหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกและปกป้องการชุมนุมนั้น ครอบคลุมถึงการชุมนุมโดยพลันและการประท้วงต่อการชุมนุมของฝ่ายตรงกันข้ามซึ่งผู้ชุมนุมหนึ่งกลุ่มขึ้นไปมีเป้าหมายในการที่จะแสดงออกถึงความไม่พอใจในสำนึกของผู้ชุมนุมฝ่ายอื่น การชุมนุมทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงการชุมนุมโดยพลันและการประท้วงต่อการชุมนุมของฝ่ายตรงกันข้าม ควรได้รับการอำนวยความสะดวกให้จัดขึ้นใกล้เคียงกับกลุ่มเป้าหมายเท่าที่จะสามารถกระทำได้<sup>14</sup>

25. ภาระหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกนั้น ครอบคลุมไปถึงการใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองบรรดาผู้ที่ใช้สิทธิจากความรุนแรงหรือการรบกวน<sup>15</sup> อย่างไรก็ตาม การมีเพียงแต่ความเสี่ยงไม่เป็น

<sup>12</sup> ดู A/HRC/20/27, วรรค 28, และ Inter-American Commission on Human Rights, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas (2554), วรรค 137

<sup>13</sup> European Court of Human Rights, Bukta v. Hungary, หมายเลขคำร้อง 25691/04, 17 กรกฎาคม 2550

<sup>14</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการจัดการประท้วงต่อต้านซึ่งมีเจตนาเพื่อแทรกแซงสิทธิของผู้อื่นในการชุมนุมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การประท้วงต่อต้านดังกล่าวจะเข้าข่ายหัวข้อที่ 5 ของ International Covenant on Civil and Political Rights และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติจะไม่ส่งผลบังคับใช้

<sup>15</sup> ดู European Court of Human Rights, Ozgur Gundem v. Turkey, หมายเลขคำร้อง 23144/93, 16 มีนาคม 2543, วรรค 42-43

เหตุผลเพียงพอที่จะห้ามมิให้มีการชุมนุม<sup>16</sup> ในกรณีที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างผู้ร่วมชุมนุมในกลุ่มเดียวกันหรือระหว่างผู้ชุมนุมกลุ่มอื่นๆ จะต้องใช้มาตรการที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุดเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงของผู้เข้าร่วมชุมนุมและผู้อื่น

26. แม้ว่าผู้จัดการชุมนุมควรใช้ความพยายามตามสมควรในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและเพื่อส่งเสริมให้การชุมนุมดำเนินไปโดยสันติ แต่ผู้จัดการชุมนุมไม่ควรต้องรับผิดชอบต่อพฤติกรรมที่มีขอบข่ายกฎหมายของผู้อื่น<sup>17</sup> การกระทำดังกล่าวจะละเมิดหลักการแห่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล และลดความไว้วางใจและความร่วมมือกันระหว่างผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม และเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังทำให้ผู้ที่อาจจะจัดการชุมนุมในอนาคตหมดกำลังใจในการใช้สิทธิของตนเองอีกด้วย

27. บุคคลใดๆ ก็ตามไม่ควรต้องได้รับผิดทางอาญา ทางแพ่งหรือทางปกครองอันเนื่องจากการกระทำเพียงแต่จัดให้มีหรือเข้าร่วมการประท้วงโดยสันติ

## 28. ข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐต้องให้หลักประกันว่าระบบใดๆ ที่กำหนดให้ มีการบอกกล่าวเป็นการล่วงหน้านั้น ต้องสันนิษฐานในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการชุมนุมไว้ก่อน และสร้างข้อจำกัดเพียงแคบๆ ในการที่เจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจในการจำกัดการชุมนุมและควรมีการประเมินในเรื่องความสมควร

(ข) รัฐไม่ควรกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องขออนุญาตตามกฎหมายหรือในเชิงปฏิบัติก่อนที่จะมีการชุมนุม ในกรณีที่มีระบบการบอกกล่าว ระบบดังกล่าวจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมโดยสันติและจะต้องไม่ใช่เป็นข้อกำหนดในเชิงพฤตินัยว่าต้องได้รับการอนุญาตเป็นการล่วงหน้า

(ค) ระบบการบอกกล่าวดังกล่าวจะต้องไม่เป็นพิธีการจนเกินไป มาตรการต่างๆ ในการที่จะลดขั้นตอนในการบอกกล่าวอาจได้แก่ มีจุดที่ยื่นคำบอกกล่าวได้หลายแห่ง ซึ่งรวมถึงพื้นที่นอกเมือง และให้ยื่นคำบอกกล่าวได้ด้วยตนเองหรือมีการช่วยเหลือในการยื่น มีการใช้แบบฟอร์มซึ่งเข้าถึงได้ง่าย มีข้อความที่กระชับและมีหลายภาษา ในกรณีที่มีการใช้

<sup>16</sup> ดู European Court of Human Rights, *Alekseyev v. Russia*, หมายเลขคำร้อง 4916/07, 25924/08 และ 14599/09, 21 ตุลาคม 2553, วรรค 75

<sup>17</sup> ดู A/HRC/20/27, วรรค 31, และ A/HRC/23/39, วรรค 78

อินเตอร์เน็ตกันอย่างแพร่หลาย เจ้าหน้าที่ควรพิจารณาใช้ระบบยื่นคำบอกลงทางออนไลน์

(ง) ระยะเวลาในการบอกลงจะต้องสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องใช้เวลาเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอในการเตรียมการสำหรับการชุมนุม ซึ่งระยะเวลาสูงสุดอาจใช้เวลาหลายวัน แต่ภายใน 48 ชั่วโมงเป็นการดีที่สุด

(จ) การบอกลงควรถือว่าเสร็จสมบูรณ์แล้วเมื่อคำบอกลงให้ข้อมูลที่เพียงพอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ระบุวันเวลาและสถานที่ชุมนุมได้ และเมื่อได้รับรายละเอียดที่จะใช้ติดต่อผู้จัดการชุมนุมได้ในกรณีที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการตอบรับจากเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะถือว่าการบอกลงเสร็จสมบูรณ์หรือเพื่อให้ดำเนินการชุมนุมต่อไปได้

(ฉ) ในกรณีที่ยื่นคำบอกลงว่าจะมีการชุมนุมสองกลุ่มขึ้นไปในสถานที่และเวลาเดียวกัน เจ้าหน้าที่ควรประเมินความเสี่ยงอย่างละเอียดถี่ถ้วนและพัฒนากลยุทธ์ในการบรรเทาความเสี่ยงดังกล่าว ในกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดการชุมนุมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งกลุ่ม ควรพิจารณาการจำกัดดังกล่าวโดยการทำความตกลงร่วมกัน หรือในกรณีที่เป็นไปได้ให้พิจารณาด้วยกระบวนการที่ไม่เลือกปฏิบัติต่อการชุมนุมต่างๆ ที่เสนอมา

#### ค. การจำกัดการชุมนุมโดยสันติใดๆ จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล

29. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติเป็นสิทธิพื้นฐาน และควรใช้สิทธินี้ได้ในขอบเขตสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยปราศจากข้อจำกัดเฉพาะข้อจำกัดที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยของสาธารณชน ความสงบเรียบร้อยของสาธารณชน การป้องกันสุขภาพหรือศีลธรรมของสาธารณชน หรือการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และชอบด้วยกฎหมาย จำเป็น และพอสมควรกับเป้าหมายที่ต้องการบรรลุเท่านั้นที่จะเป็นข้อจำกัดที่บังคับใช้ได้ ข้อจำกัดใดๆ จะต้องเป็นข้อยกเว้นไม่ใช่เป็นแบบแผนและจะต้องไม่บั่นทอนสาระสำคัญของสิทธิ<sup>18</sup>

30. เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายการจำกัดใดๆ ที่บังคับใช้จะต้องมีเกณฑ์ความชอบธรรมและเป็น

<sup>18</sup> ดู Human Rights Committee, ความคิดเห็นทั่วไปข้อที่ 27 (2542) ว่าด้วยเสรีภาพในการเคลื่อนไหว, วรรค 13

ทางการในกฎหมาย (หลักความชอบด้วยกฎหมาย) คำสั่งและอำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งกำหนดข้อจำกัดจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์เดียวกันนี้ด้วยเช่นกัน<sup>19</sup> ตัวกฎหมายเองจะต้องถูกต้องแม่นยำเพียงพอที่จะให้ปัจเจกบุคคลสามารถประเมินได้ว่าการกระทำของตนเองจะละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนสามารถคาดการณ์ได้ก่อนว่าผลของการละเมิดดังกล่าวจะเป็นเช่นใด<sup>20</sup> ในการปฏิบัติตามหลักของความสมควร การจำกัดใดๆ จะต้องเหมาะสมเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในเรื่องการทำหน้าที่ปกป้องดังกล่าว การจำกัดดังกล่าวจะต้องเป็นเครื่องมือที่ก้าวกายน้อยที่สุดในบรรดาเครื่องมือทั้งหลายซึ่งอาจสัมฤทธิ์ผลได้ตามที่พึงปรารถนา เพื่อให้สอดคล้องตามข้อกำหนดว่าด้วยความจำเป็น<sup>21</sup> การจำกัดนั้นจะต้องตีกรอบให้เจาะจงไปที่เป้าประสงค์และความกังวลที่เฉพาะเจาะจงของเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงการวิเคราะห์ในเรื่องสิทธิทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมที่เสนอ ในการกำหนดเครื่องมือที่ก้าวกายน้อยที่สุดเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามที่ต้องการ เจ้าหน้าที่ควรพิจารณามาตรการต่างๆ โดยให้การกำหนดข้อห้ามเป็นทางออกสุดท้าย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การห้ามที่ครอบคลุมทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการห้ามใช้สิทธิทั้งปวง หรือห้ามใช้สิทธิใดๆ ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่งหรือในเวลาใดเวลาหนึ่ง ไม่มีความสมควรในนัยสำคัญ เพราะว่าขัดต่อการพิจารณาในเรื่องสภาพแวดล้อมเฉพาะเจาะจงของการชุมนุมที่เสนอในแต่ละครั้ง (ดู A/HRC/23/39 วรรค 63)

31. เมื่อรัฐจำกัดการชุมนุมด้วยเหตุผลในเรื่องความมั่นคงของชาติ และเพื่อปกป้องความสงบเรียบร้อยสาธารณสุข รัฐจะต้องพิสูจน์ให้เห็นอย่างแน่ชัดในเรื่องลักษณะของการคุกคามและความเสี่ยงที่มี<sup>22</sup> การอ้างโดยทั่วไปว่าเป็นสถานการณ์ความมั่นคงไม่ถือว่าการเพียงพอ ประโยชน์ของชาติ ประโยชน์ทางการเมือง และประโยชน์ของรัฐบาลไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของสาธารณสุขแต่อย่างใด

32. การชุมนุมเป็นการใช้พื้นที่สาธารณะด้วยความชอบธรรมเทียบเท่ากับการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อกิจกรรมในเชิงพาณิชย์หรือการ

<sup>19</sup> ดู OSCE/ODIHR, Guidelines, วรรค 35, และ European Court of Human Rights, Hyde Park and others v. Moldova, หมายเลขคำร้อง 33482/06, 31 มีนาคม 2552

<sup>20</sup> ดู European Court of Human Rights, Hashman and Harrup v. the United Kingdom, หมายเลขคำร้อง 25594/94, 25 พฤศจิกายน 2542, วรรค 31, และ Gillan and Quinton v. the United Kingdom, หมายเลขคำร้อง 4158/05, 12 มกราคม 2553, วรรค 76

<sup>21</sup> ดู Human Rights Committee, ความคิดเห็นทั่วไปข้อที่ 27, วรรค 14

<sup>22</sup> ดู Human Rights Committee, การติดต่อสื่อสารเลขที่ 1119/2002, Lee v. the Republic of Korea, Views adopted เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548, วรรค 7.3

สัญจรของยานพาหนะและการสัญจรทางเท้า<sup>23</sup> ในการใช้พื้นที่สาธารณะใดๆ จำเป็นจะต้องมีมาตรการประสานงานบางประการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน แต่มีหลากหลายวิธีที่ปัจเจกบุคคลจะใช้พื้นที่สาธารณะได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การรบกวนชีวิตตามปกติสุขในระดับใดระดับหนึ่งอันเนื่องจากการชุมนุม รวมถึงการรบกวนการสัญจร การสร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือแม้กระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อกิจกรรมในเชิงพาณิชย์นั้น เป็นสิ่งที่จะต้องยอมทนหากหาไม่ได้เป็นการลิดรอนสิทธิอย่างมีนัยสำคัญ<sup>24</sup>

33. ผู้เข้าร่วมชุมนุมมีอิสระในการที่จะเลือกและแสดงออกซึ่งเนื้อหาของข้อความของตนเอง การจำกัดเนื้อหาของการชุมนุมจะบังคับใช้ได้เฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามข้อจำกัดสิทธิอันชอบธรรมตามที่ได้ระบุไว้ข้างต้น เช่น ในกรณีที่ข้อความก่อให้เกิดความเกลียดชังต่อประเทศชาติ ชาติพันธุ์ หรือศาสนาซึ่งถือว่าการปลุกปั่นให้เลือกปฏิบัติ สร้างความเป็นศัตรู หรือก่อให้เกิดความรุนแรง ในกรณีที่การจำกัดเนื้อหาในการชุมนุมมีความชอบธรรม เจ้าหน้าที่ควรใช้มาตรการจำกัดที่ก้าวก่ายน้อยที่สุดเพื่อแก้ไขปัญหา

34. การจำกัดในเรื่อง “เวลา สถานที่ และลักษณะ” หมายถึง การจำกัดเป็นการล่วงหน้าในเรื่องที่ว่า การชุมนุมจะมีขึ้นเมื่อใด ที่ใด และด้วยในลักษณะใด การจำกัดดังกล่าวจะต้องไม่นำมาบังคับใช้อย่างเด็ดขาดเพื่อบั่นทอนข้อความหรือคุณค่าในการแสดงออกของการชุมนุมหรือเพื่อยับยั้งมิให้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

35. เจ้าหน้าที่มีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ว่าการจำกัดมีความชอบธรรมหรือไม่ หากมีการบังคับใช้การจำกัดใดๆ ผู้จัดการชุมนุมควรมีทางเลือกที่จะขอให้มีการพิจารณาในทางตุลาการหรือให้มีการพิจารณาในทางปกครอง (ในกรณีที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งรวดเร็ว เป็นที่ยอมรับได้ เป็นอิสระ และไม่ลำเอียง<sup>25</sup>

### 36. ข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติ

(ก) ควรร่างกฎหมายที่ใช้ควบคุมการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการชุมนุมอย่างไม่คลุมเครือและควรมีการทดสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความสมควร กฎหมายควรระบุให้ชัดเจนในเรื่ององค์กรที่มีอำนาจและความรับผิดชอบในการรับและตอบสนองต่อการบอกกล่าวซึ่งควรเป็นอิสระจากการแทรกแซง

<sup>23</sup> ดู A/HRC/20/27, วรรค 41, และ ODIHR/OSCE Guidelines, วรรค 20

<sup>24</sup> European Court of Human Rights, Kuznetsov v. Russia, หมายเลขคำร้อง 10877/04, 23 ตุลาคม 2551, วรรค 44, และ Inter-American Commission on Human Rights, Report on Citizen Security and Human Rights, วรรค 197

<sup>25</sup> มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 25/38; ดู A/HRC/20/27, วรรค 42

ที่ไม่เหมาะสม องค์การนี้ไม่ควรได้รับมอบหมายให้ใช้ดุลยพินิจมากจนเกินไป หลักเกณฑ์ในการจำกัดการชุมนุมที่องค์การนี้สามารถบังคับใช้ได้นั้น ควรประกาศให้สาธารณชนรับทราบและต้องเป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(ข) การจำกัดที่เสนอควรกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีความชอบธรรม และสื่อสารให้ผู้จัดการชุมนุมรับทราบ ซึ่งรวมถึงความชอบธรรมในการจำกัดดังกล่าว โดยให้ออกาสผู้จัดการชุมนุมได้ยื่นเรื่องและตอบสนองต่อการจำกัดใดๆ ที่เสนอ

(ค) ควรแจ้งการจำกัดที่เสนอให้ทราบภายในกรอบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้เวลาเพียงพอที่จะอุทธรณ์ได้ หรือยอมให้ผ่อนผันได้ชั่วคราวแบบเร่งด่วน เพื่อให้แล้วเสร็จก่อนเวลาการชุมนุมที่เสนอ

(ง) กฎหมายควรให้สามารถเข้าถึงการเยียวยาในทางปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ควรให้ต้องหาทางเยียวยาในทางปกครองก่อนผู้จัดการชุมนุมจึงจะสามารถขอให้มีการพิจารณาในทางตุลาการได้

## ง. รัฐควรอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสันติ

37. ภาระหน้าที่ในเชิงบวกของรัฐในการให้หลักประกันเรื่องสิทธิ กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกในการชุมนุม รัฐควรวางแผนอย่างเหมาะสมสำหรับการชุมนุมซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล คาดคะเนเหตุการณ์ต่างๆ และประเมินความเสี่ยงอย่างเหมาะสม การตัดสินใจอย่างโปร่งใสเป็นศูนย์กลางของขั้นตอนในการวางแผนและอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมและในการให้หลักประกันว่าการดำเนินการใดๆ โดยฝ่ายบังคับใช้กฎหมายจะมีความสมควรและจำเป็น โดยต้องวางแผนรับมือเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้และมาตรการป้องกันต่างๆ ไว้ให้พร้อม การวางแผนและเตรียมการอย่างเหมาะสมจำเป็นที่จะต้องมีการเฝ้าสังเกตกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องและควรปรับเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

38. การอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสมให้แก่การชุมนุมยังได้ประโยชน์จากการสื่อสารและความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย (ดู A/HRC/17/28 วรรค 119) การเจรจกันอย่างเปิดเผยระหว่างเจ้าหน้าที่ (รวมถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการรับคำบอกกล่าวและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย) และผู้จัดการชุมนุมในกรณีทีระบุดัวได้ทั้งก่อนหน้า ระหว่าง และหลังจากการชุมนุม ช่วยให้สามารถใช้วิธีการป้องกันและอำนวยความสะดวก

สะดวกได้เพื่อช่วยปลดชนวนความตึงเครียดและป้องกันการทวีความรุนแรง<sup>26</sup> หน่วยงานและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายควรดำเนินการตามทุกขั้นตอนเพื่อสื่อสารกับผู้จัดการชุมนุมและ/หรือผู้เข้าร่วมชุมนุมเกี่ยวกับปฏิบัติการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อย และมาตรการต่างๆ ในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคง<sup>27</sup> การสื่อสารไม่จำกัดอยู่เพียงแค่การสื่อสารด้วยวาจาเท่านั้นและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้องได้รับการฝึกอบรมในเรื่องผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการสื่อสารทางอ้อมซึ่งผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุมอาจคิดว่าเป็นการข่มขู่ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ปรากฏตัวหรือใช้อุปกรณ์และภาษาท่าทางบางประการ

39. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความไว้วางใจ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายควรทำงานอย่างต่อเนื่องในเรื่องกลยุทธ์ที่สร้างความไว้วางใจกับชุมชนต่างๆ ที่ให้บริการ องค์ประกอบประการของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายควรเป็นตัวแทนของชุมชนทั้งชุมชน ข้อมูลควรไหลเวียนได้อย่างเป็นอิสระทั้งก่อนและตลอดเวลาการประชุม และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรได้รับการบอกกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบทและของสภาพแวดล้อม การสื่อสารและการเจรจากันโดยผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุมจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจทั้งสิ้น และจะต้องไม่กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีภาระหน้าที่อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตามในการที่จะต้องเจรจาดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ในเรื่องเวลา สถานที่ และลักษณะของการประชุม ข้อกำหนดต่างๆ ดังกล่าวจะเท่ากับว่าเป็นการจำกัดการประชุมที่วางแผนไว้ (ดู A/HRC/23/39 วรรค 56)

40. ภาระหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกรวมถึงความรับผิดชอบในการให้บริการพื้นฐานซึ่งรวมถึงการจัดการการจราจร ความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์<sup>28</sup> และบริการทำความสะอาด<sup>29</sup> ผู้จัดการชุมนุมไม่ควรต้องรับผิดชอบในการจัดหาบริการต่างๆ ดังกล่าว และไม่ควรต้องออกค่าใช้จ่ายในการจัดหาบริการต่างๆ ดังกล่าว

41. หน้าที่หลักของผู้บังคับใช้กฎหมาย นอกจากภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแล้ว ยังต้องรักษาความปลอดภัยและปกป้องสิทธิ

<sup>26</sup> Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Facilitating Peaceful Protests* (2557), หน้า 16

<sup>27</sup> ดู European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, หมายเลขคำร้อง 74568/12, 5 มกราคม 2559, วรรค 127-128

<sup>28</sup> ดูหลักการข้อที่ 5 ของ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials

<sup>29</sup> OSCE/ODIHR, *Guidelines*, วรรค 32



ของผู้ที่เข้าร่วมชุมนุม รวมทั้งผู้กำกับดูแลและผู้สังเกตการณ์อีกด้วย

42. เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุม การฝึกอบรมนี้ควรรวมถึงความรู้ในเรื่องโครงสร้างกฎหมายที่บังคับใช้กับการชุมนุม วิธีการอำนวยความสะดวกและการจัดการฝูงชน สิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุมและบทบาทสำคัญของการชุมนุมในความสงบเรียบร้อยของสังคมประชาธิปไตย การฝึกอบรมจะต้องรวมถึงทักษะในการปฏิสัมพันธ์กับผู้คน เช่น การสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ยอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหลีกเลี่ยงการทวีความรุนแรงและลดความขัดแย้งได้<sup>30</sup>

43. การที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้กลวิธีในการหยุดและตรวจค้นปัจเจกบุคคลที่จัดการชุมนุมหรือเข้าร่วมชุมนุม อาจมีผลกระทบต่อสิทธิในอิสรภาพและสิทธิในความปลอดภัยทางร่างกาย รวมทั้งสิทธิในความเป็นส่วนตัว การหยุดและตรวจค้นจะต้องไม่กระทำโดยพลการและจะต้องไม่ละเมิดหลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ การหยุดตรวจและค้นจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายตามความจำเป็น และตามความสมควร<sup>31</sup> การที่ปัจเจกบุคคลเพียงแค่อำนาจในการชุมนุมโดยสันติ ไม่ถือว่าเป็นมูลเหตุอันสมควรที่จะกระทำการตรวจค้น

44. อำนาจในการจับกุมสามารถใช้เป็นการปกป้องอันสำคัญได้ในการชุมนุม โดยอนุญาตให้ผู้บังคับใช้กฎหมายนำปัจเจกบุคคลที่กระทำการอย่างรุนแรงออกไปจากการชุมนุมได้ คำว่า "จับกุม" หมายความว่า การลิดรอนเสรีภาพ และไม่จำกัดเพียงแค่อำนาจจับกุมอย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายภายในประเทศเท่านั้น สิ่งที่สำคัญคือ ต้องใช้อำนาจในการจับกุมตามมาตรฐานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอต้นเสมอปลาย ซึ่งรวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในกระบวนการอันควรแก่กฎหมายด้วยเช่นกัน

45. ไม่มีผู้ใดสมควรที่จะถูกจับกุมหรือถูกกักขังโดยพลการ ในบริบทของการชุมนุม สิ่งนี้มีความหมายเฉพาะเจาะจงว่าเป็นการทำให้การชุมนุมและความไม่เห็นด้วยกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย การจับกุมผู้ประท้วงเพื่อป้องกันหรือลงโทษการใช้สิทธิในเสรีภาพของผู้ประท้วงในการชุมนุมโดยสันติ ยกตัวอย่างเช่น จับกุมด้วยข้อหาเท็จ ไร้เหตุผล หรือไม่มีความสมควร อาจเป็นการละเมิดการคุ้มครองเหล่านี้ได้ ในทำนองเดียวกัน ไม่ควรใช้มาตรการก้าวร้าว

<sup>30</sup> ดูหลักการข้อที่ 20 ของ Basic Principles, และ OSCE/ODIHR, Guidelines, วรรค 147

<sup>31</sup> คณะทำงานปกป้องสิทธิมนุษยชนในขณะที่ยกข้อกล่าวหา, Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons (กันยายน 2553)

ล่วงหน้า เว้นเสียแต่ว่าจะมีอันตรายอย่างชัดเจนว่าอาจเกิด ความรุนแรงอันใกล้นี้ บ่อยครั้งที่ "การจับกุมหมู่" ซึ่งผู้เข้าร่วมชุมนุมมัก ถูกจับกุมโดยเลือกปฏิบัติและโดยพลการ

46. เมื่อมีการจับกุม สภาพแวดล้อมของการคุมขังจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ ข้อกำหนดนี้บังคับใช้กับสถานที่หรือสถานการณ์ใดๆ ที่ปัจเจกบุคคลถูกลิดรอนเสรีภาพของตนเอง ซึ่งรวมถึงคุก ห้องขัง พื้นที่สาธารณะ และยานพาหนะที่ใช้ขนส่งผู้ถูกคุมขัง และสถานที่อื่นใดซึ่งผู้ถูกคุมขังถูกควบคุมตัว ผู้ถูกคุมขังจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและด้วยความเคารพในศักดิ์ศรี<sup>32</sup> และจะต้องไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกกระทำทารุณกรรม ไม่ถูกปฏิบัติหรือถูกลงโทษอย่างไร มนุษยธรรมหรือเสื่อมทราม

47. การบังคับใช้วิธีการคุมขังสร้างปัญหาเป็นอย่างยิ่ง คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเน้นว่าการคุมขังดังกล่าวโดยไม่ไตร่ตรองว่าจะดำเนินคดีตามข้อกล่าวหาอาญานั้น เป็นความเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อการลิดรอนเสรีภาพโดยพลการ<sup>33</sup>

48. ปัญหาเรื่องความสมควรเกี่ยวข้องเป็นการเฉพาเจาะจงกับการลงโทษทางการปกครองซึ่งบังคับใช้ในบริบทของการชุมนุม การลงโทษจะต้องไม่มากจนเกินไป เช่น การปรับเป็นจำนวนเงินมากอันไม่สมควร การลงโทษดังกล่าวก่อให้เกิดความกังวลในเรื่องกระบวนการอันควรแก่กฎหมายและอาจมีผลทำให้เกิดความหวาดกลัวมากขึ้นจนไม่กล้าที่จะใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติ

#### 49. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรส่งเสริมให้มีเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายมีความหลากหลาย เพื่อให้ชุมชนทั้งหลายเห็นว่าตนเองอยู่ในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อย การที่จะทำเช่นนี้ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนีและชนกลุ่มน้อยในจำนวนที่เพียงพอในองค์กรที่เป็นตัวแทน

(ข) รัฐควรดำเนินการตามแนวทางการวางแผนทุกการชุมนุมอย่างเสมอต้นเสมอปลาย ซึ่งเป็นไปตามต้นแบบการประเมินการคุกคามและความเสี่ยง ซึ่งประกอบไปด้วยกฎหมายและมาตรฐาน ตลอดจนจริยธรรมว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(ค) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องแสดงหลักฐานว่าตนเองตั้งใจที่จะเจรจา

<sup>32</sup> หลักการข้อที่ 1 ของ Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment

<sup>33</sup> ดูความคิดเห็นทั่วไปของกรรมการข้อที่ 35 (2557) ว่าด้วยเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล, วรรค 15

**ทำความเข้าใจกับผู้จัดการชุมนุมและ/หรือผู้เข้าร่วมชุมนุมอย่างแท้จริง**

(ง) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายควรให้หลักประกันว่ามีบุคคลที่สามารถติดต่อได้ภายในองค์กรได้ทั้งก่อนหน้าระหว่าง และหลังการชุมนุม บุคคลที่ติดต่อได้นี้จะต้องได้รับการฝึกอบรมทักษะในการสื่อสารและการจัดการความขัดแย้ง และตอบสนองต่อปัญหาความมั่นคงและการดำเนินการของตำรวจ รวมทั้งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความคิดเห็นที่สำคัญที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมแสดงออก หน้าที่ในการประสานงานควรแยกจากหน้าที่อื่นในการควบคุมความสงบเรียบร้อยด้วยกำลังตำรวจ

(จ) รัฐและองค์กรบังคับใช้กฎหมายควรให้หลักประกันว่าจะมีกลไกตรวจสอบการชุมนุมหลังเหตุการณ์อย่างถาวร เพื่อเอื้ออำนวยในเรื่องการเรียนรู้และให้หลักประกันในเรื่องการปกป้องสิทธิ

(ฉ) ผู้บังคับใช้กฎหมายควรร่วมมือกับผู้ดูแลเหตุการณ์ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมเลือกที่จะจัดเตรียมให้มีผู้ดูแลเหตุการณ์ในการชุมนุม โดยควรระบุตัวตนของผู้ดูแลเหตุการณ์อย่างแน่ชัดและควรได้รับการฝึกอบรมและได้รับคำสั่งมาอย่างเหมาะสม เจ้าหน้าที่ไม่ควรกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องจัดหาผู้ดูแลเหตุการณ์

(ช) ไม่ควรใช้มาตรการก้าวล่วงล่วงหน้าในการชุมนุม ไม่ควรที่จะหยุด ตรวจค้น หรือจับกุมผู้ที่กำลังเดินทางจะไปเข้าร่วมชุมนุม เว้นเสียแต่ว่าจะมีอันตรายอย่างชัดเจนว่าอาจเกิดความรุนแรงอันใกล้นี้

## **จ. ไม่ควรใช้กำลัง เว้นเสียแต่ว่าหลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆ และหากใช้กำลัง จะต้องกระทำตามกฎหมายสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**

50. ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเคารพและปกป้องสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมทุกคน รวมทั้งผู้กำกับดูแลและผู้สังเกตการณ์โดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>34</sup> โครงร่างเชิงบรรทัดฐานที่ควบคุมการใช้กำลังนั้น ประกอบไปด้วยหลักความชอบด้วย

<sup>34</sup> การกระทำของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายสิทธิมนุษยชน, Code of Conduct for Law Enforcement Officials and the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials นอกจากนี้ ดู Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions

กฎหมาย การป้องกันไว้ก่อน ความจำเป็น ความสมควร และความ  
รับผิดชอบ

51. หลักความชอบด้วยกฎหมายกำหนดไว้ว่ารัฐต้องพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายในการใช้กำลังภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กำลังที่อาจทำให้ถึงแก่ชีวิต โดยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากล (ดู A/HRC/26/36 วรรค 56) โครงร่างเชิงบรรทัดฐานควรจำกัดเป็นการเฉพาะเจาะจงในเรื่องการใช้อาวุธและยุทธวิธีในระหว่างการชุมนุม ซึ่งรวมถึงการประท้วง และรวมถึงขั้นตอนในการอนุมัติและการเคลื่อนพลพร้อมกำลังอาวุธยุทธโธปกรณ์อย่างเป็นทางการ<sup>35</sup>

52. หลักป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้ากำหนดไว้ว่าจะต้องดำเนินการในทุกขั้นตอนที่เป็นไปได้เพื่อวางแผน จัดเตรียม และลงมือปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลังหรือในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะใช้กำลัง ผลของการใช้กำลังจะต้องเป็นอันตรายน้อยที่สุด ถึงแม้ว่าการใช้กำลังในบางสถานการณ์จะเป็นไปตามข้อกำหนดในเรื่องความจำเป็นและความสมควรก็ตาม แต่ก็สามารถป้องกันได้ตั้งแต่แรกว่าจะไม่ให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังโดยใช้เหตุผลอันสมควร รัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวในการใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าอย่างเหมาะสม<sup>36</sup> การฝึกอบรมควรประกอบไปด้วยเทคนิคการอำนวยความสะดวกและการจัดการฝูงชนตามโครงสร้างกฎหมายที่บังคับใช้กับการชุมนุม<sup>37</sup> รัฐจะต้องให้หลักประกันว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้รับการฝึกอบรมและทดสอบเป็นระยะๆ ในเรื่องการใช้กำลังที่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อาวุธที่ตนได้รับมอบหมาย<sup>38</sup>

53. ตามเกณฑ์การประเมินความเสี่ยง อุปกรณ์ที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้ในระหว่างการชุมนุมควรประกอบด้วยอุปกรณ์ป้องกันส่วนตัวที่เหมาะสมและอาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตที่เหมาะสม<sup>39</sup> อาวุธและยุทธวิธีควรช่วยให้การตอบสนองเป็นไปตามลำดับขั้นตอนและช่วยลดความตึงเครียด ดังนั้น การจัดหาอาวุธปืนให้แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยไม่มีทางเลือกอาวุธชนิดอื่นที่ไม่

<sup>35</sup> ดู ตัวอย่างเช่น Amnesty International, Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (2558), หน้า 46

<sup>36</sup> European Court of Human Rights, McCann and Others v. United Kingdom, หมายเลขคำร้อง 18984/91, 27 กันยายน 2538

<sup>37</sup> หลักการข้อที่ 20 ของ Basic Principles, และ OSCE/ODIHR, Guidelines, วรรค 147

<sup>38</sup> หลักการข้อที่ 19 ของ Basic Principles

<sup>39</sup> หลักการข้อที่ 2 ของ Basic Principles อาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตยังคงมีผลทำให้เสียชีวิตหรือมีผลกระทบต่อผู้เฝ้าสังเกตการณ์ได้ (ดูหลักการข้อที่ 3 ของ Basic Principles)

ทำให้ถึงแก่ชีวิตนอกจากกระบอง จึงเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้

54. ในกรณีที่จำเป็น เจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการป้องกันอย่างเหมาะสมโดยใช้อุปกรณ์ต่างๆ เช่น โล่ หมวกนิรภัย และเสื้อกันถูกแทงและ/หรือเสื้อกันกระสุนเพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายลดความจำเป็นในการใช้อาวุธ ไม่ควรอนุมัติให้ใช้อุปกรณ์และอาวุธซึ่งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมายโดยชอบธรรมหรือซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ไม่สามารถรับประกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมของการชุมนุม<sup>40</sup>

55. รัฐต้องจัดซื้ออาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตเพื่อใช้ในสถานการณ์อันเหมาะสมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการใช้วิธีที่ทำให้เสียชีวิตและบาดเจ็บได้<sup>41</sup> อาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตจะต้องได้รับการทดสอบทางวิทยาศาสตร์โดยอิสระและได้รับอนุมัติให้ใช้งานอย่างมีความรับผิดชอบโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี เนื่องจากอาวุธดังกล่าวอาจทำให้ถึงแก่ชีวิตหรือบาดเจ็บได้หากไม่ใช้งานอย่างถูกต้องหรือใช้งานตามกฎหมายและมาตรฐานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐควรดำเนินการเพื่อกำหนดและใช้พิธีสารระหว่างประเทศเพื่อการฝึกอบรมและการอาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิต

56. มีการใช้งานอาวุธซึ่งควบคุมจากระยะไกลเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม ควรใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในเรื่องนี้ ในกรณีที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้องควบคุมการส่งหรือปล่อยกำลังด้วยตนเองตลอดเวลา (ดู A/69/265 วรรค 77-87)<sup>42</sup>

57. เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายควรใช้กำลังในกรณีที่จำเป็นจริงๆ<sup>43</sup> และโดยปกติแล้ว ควรจัดการกลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่ใช้กำลังการใช้กำลังใดๆ จะต้องเป็นไปตามหลักการแห่งความจำเป็นและความสมควร ข้อกำหนดในเรื่องความจำเป็นนั้น จำกัดให้มีการใช้กำลังทั้งในแง่ของประเภทและปริมาณที่น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นในสถานะต่างๆ (ด้วยวิธีการที่เป็นอันตรายน้อยที่สุดเท่าที่มีอยู่) ซึ่งเป็นการประเมินเหตุและผลตามความเป็นจริง การใช้กำลังใดๆ ก็ตาม ควรมุ่งเป้าไปที่ปัจเจกบุคคลที่ใช้ความรุนแรงหรือเพื่อยับยั้งการคุกคามที่ใกล้จะเกิดขึ้น

<sup>40</sup> ดู Amnesty International, Use of Force Guidelines บทที่ 6

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> ดู African Commission on Human and Peoples' Rights, ความคิดเห็นทั่วไปข้อที่ 3 (2558) เกี่ยวกับ African Charter on Human and Peoples' Rights: สิทธิในชีวิต (หัวข้อที่ 4), วรรค 31

<sup>43</sup> ดูคำวิจารณ์ในหัวข้อที่ 3 ของ Code of Conduct for Law Enforcement Officials

58. ข้อกำหนดในเรื่องความสมควรระดับการใช้กำลังตามกฎหมาย การคุกคามจากบุคคลที่เป็นเป้าหมาย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นการ วิชาสมตลระหว่างอันตรายและประโยชน์โดยกำหนดว่าอันตรายซึ่ง อาจเกิดขึ้นจากการใช้กำลังนั้นพอเหมาะพอควรและชอบธรรมหรือไม่ เมื่อเทียบกับผลที่คาดไว้

59. หลักการในเรื่องความจำเป็นและความสมควรบังคับใช้กับการ ใช้กำลังทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการใช้กำลังที่อาจทำให้ถึงแก่ชีวิต มีกฎ เฉพาะเจาะจงบังคับใช้กับการใช้อาวุธปืนสำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้ กฎหมายและในระหว่างการชุมนุมด้วย<sup>44</sup> การใช้อาวุธปืนควรกระทำ ก็ต่อเมื่อต่อสู้กับการคุกคามที่ใกล้จะเกิดขึ้นเพื่อป้องกันชีวิตหรือ ป้องกันการบาดเจ็บจนถึงเสียชีวิตได้ (ซึ่งทำให้สมควรแก่การใช้ กำลัง) นอกจากนี้ ยังต้องไม่มีทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ ดังเช่น การจับกุมหรือใช้กำลังที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตเพื่อจัดการกับการ คุกคามชีวิตดังกล่าว (ซึ่งทำให้จำเป็นต้องใช้กำลัง)

60. ห้ามใช้อาวุธปืนเพียงแค่อลายการชุมนุมเท่านั้น การสู่มยิงเข้า ใส่ฝูงชนเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายเสมอ (ดู A/HRC/26/36 วรรค 75) การใช้กำลังที่ทำให้ถึงแก่ชีวิตด้วยความตั้งใจจะเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เฉพาะในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆ เพื่อปกป้องชีวิตอื่นให้พ้นจาก การคุกคามที่ใกล้จะเกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งในบางครั้งเรียกว่าหลักการว่า ด้วยการป้องกันชีวิต (คัดมาจากแห่งเดียวกัน วรรค 70)

61. การสลายการชุมนุมมีความเสี่ยงที่จะละเมิดสิทธิเสรีภาพใน การแสดงออก และสิทธิในการชุมนุมโดยสันติ รวมทั้งสิทธิใน บุรณภาพทางร่างกาย นอกจากนี้ การสลายการชุมนุมยังเสี่ยงต่อ การเพิ่มความตึงเครียดระหว่างผู้ร่วมชุมนุมและเจ้าหน้าที่บังคับใช้ กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การสลายการชุมนุมจึงกระทำได้ก็ต่อเมื่อหลีกเลี่ยง ไม่ได้จริงๆ เท่านั้น ตัวอย่างเช่น อาจพิจารณาการชุมนุม ได้ในกรณีที่มีความรุนแรงเป็นอย่างมากและแพร่กระจายออกไปใน วงกว้าง และเป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยต่อชีวิตหรือทรัพย์สิน และในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้ใช้มาตรการต่างๆ ตาม สมควรแล้วเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การชุมนุมและปกป้องผู้ ร่วมชุมนุมให้พ้นภัย ก่อนอนุมัติให้สลายการชุมนุม หน่วยงานบังคับ ใช้กฎหมายควรพยายามที่จะชี้ตัวบุคคลที่ใช้ความรุนแรงและแยก ตัวออกมาจากผู้ชุมนุมหลัก และแยกบุคคลที่ใช้ความรุนแรงในการ ชุมนุมออกจากบุคคลอื่นๆ การทำเช่นนี้อาจช่วยให้การชุมนุมดำเนิน ต่อไปได้

62. มีน้อยกรณีมากที่กฎหมายระหว่างประเทศยินยอมให้สลายการ ชุมนุมซึ่งเป็นการชุมนุมโดยสันติ ตัวอย่างเช่น การชุมนุมโดยสันติ เพื่อปลุกปั่นให้มีการเลือกปฏิบัติ สร้างความเป็นศัตรู หรือก่อให้เกิด

<sup>44</sup> หลักการข้อที่ 9 ของ Basic Principles

ความรุนแรง ซึ่งขัดต่อมาตรา 20 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็อาจให้สลายการชุมนุมได้ หากไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ด้วยวิธีการที่ไม่ก้าวก้าวและเลือกปฏิบัติมากนักได้ ในทำนองเดียวกัน การที่ผู้อื่นเพียงแค่ว่าประสบความไม่สะดวก<sup>45</sup> หรือทำให้การสัญจรของยานพาหนะหรือทางเดินเท้าติดขัดเป็นการชั่วคราวเป็นสิ่งที่จะต้องยอมทน แต่ในกรณีที่การชุมนุมปิดกั้นทางเข้าสถานที่บริการที่สำคัญ ดังเช่น ปิดกั้นทางเข้าฉุกเฉินของโรงพยาบาล หรือในกรณีที่รบกวนการจราจรหรือเศรษฐกิจอย่างรุนแรงและถาวร เช่น ในกรณีที่มีการปิดกั้นทางหลวงสายสำคัญเป็นเวลาหลายวัน การสลายการชุมนุมอาจถือว่ามีคุณสมบัติชอบธรรม การไม่บอกกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะมีการชุมนุมจะใช้เป็นเกณฑ์ในการสลายการชุมนุมไม่ได้

63. เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานระดับสูงที่มีข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่เกิดเหตุอย่างเพียงพอและถูกต้องแม่นยำเท่านั้นที่ควรมีอำนาจสั่งการให้สลายการชุมนุมได้ หากเห็นว่าจำเป็นต้องสลายการชุมนุม จะต้องทำการบอกกล่าวต่อที่ชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุมด้วยเสียงที่ดังชัดเจน อีกทั้งยังควรใช้เวลาให้ผู้ชุมนุมตามสมควรเพื่อสลายตัวด้วยความสมัครใจ<sup>46</sup> จากนั้น เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะเข้าไปแทรกแซงได้ก็ต่อเมื่อผู้ชุมนุมไม่ยอมสลายตัวเท่านั้น

64. รัฐจะต้องกำหนดขั้นตอนอันมีประสิทธิภาพในการรายงานและการพิจารณาเพื่อจัดการกับเหตุการณ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ในระหว่างที่อาจมีการใช้กำลังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบ<sup>47</sup>

65. ต้องกำหนดโครงสร้างบัญชาการที่ชัดเจนและโปร่งใสเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงหรือการใช้กำลัง และเพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความรับผิดชอบในการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ผิดกฎหมาย<sup>48</sup> นอกจากนี้ ยังต้องเก็บบันทึกการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาในทุกระดับไว้อย่างถูกต้องด้วย จะต้องแสดงตัวเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างชัดเจน เช่น โดยการติดป้ายชื่อหรือหมายเลข นอกจากนี้ ยังต้องมีระบบที่ชัดเจนในการเก็บบันทึกหรือจดทะเบียนอุปกรณ์ที่จัดหาให้เจ้าหน้าที่ทุกรายในการปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงยานพาหนะ อาวุธปืน และอาวุธยุทโธปกรณ์

66. กฎโดยทั่วไปคือ ไม่ควรใช้กำลังทหารในการควบคุมความ

<sup>45</sup> ดู Inter-American Commission on Human Rights, Report on Citizen Security, วรรค 198

<sup>46</sup> ดู OSCE/ODIHR, Guidelines, วรรค 168

<sup>47</sup> หลักการข้อที่ 22 ของ Basic Principles, และหัวข้อที่ 8, พร้อมด้วยคำวิจารณ์ใน Code of Conduct

<sup>48</sup> หลักการข้อที่ 24-26 ของ Basic Principles

สงบเรียบร้อยในการชุมนุม ในสภาวะพิเศษซึ่งเป็นกรณีที่จำเป็น ต้องใช้กำลังทหาร กำลังทหารดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นพลเมือง<sup>49</sup> นอกจากนี้ กำลังทหารจะต้องได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี พร้อมทั้งยอมรับ และอยู่ภายใต้กฎหมายและหลักการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งนโยบาย แนวทาง และจริยธรรมว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมาย และได้รับการฝึกอบรมและรับมอบอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องตามข้อกำหนดดังกล่าว รัฐจะต้องวางมาตรการไว้ตั้งแต่เนิ่นๆ หากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นในภายหลัง

## 67. ข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรให้หลักประกันว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย มีอุปกรณ์ ได้รับการฝึกอบรม และได้รับคำสั่งที่จำเป็นในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม และจะไม่พึ่งพาการใช้กำลังใดๆ ทั้งสิ้นในกรณีที่หลีกเลี่ยงได้

(ข) ยุทธวิธีในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการประชุมควรเน้นในเรื่องยุทธวิธีที่ลดระดับความรุนแรง โดยอาศัยการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการทำความเข้าใจกัน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายควรประกอบด้วยบทเรียนทั้งก่อนการปฏิบัติหน้าที่และในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ทั้งในห้องเรียนและในฉากเหตุการณ์จำลอง

(ค) ก่อนที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจะเลือกและจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งรวมถึงอาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตเพื่อใช้ในการชุมนุม รัฐควรนำอุปกรณ์ดังกล่าวไปประเมินอย่างโปร่งใสและเป็นอิสระเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุปกรณ์ดังกล่าวควรได้รับการประเมินว่าแม่นยำ น่าเชื่อถือ และเป็นอันตรายต่อร่างกายและจิตใจน้อยที่สุด ควรจัดหาอุปกรณ์ให้เฉพาะในกรณีที่สามารถฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ใช้งานอุปกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

(ง) ควรจัดทำกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจงและแนวทางในการใช้งานโดยละเอียด พร้อมทั้งเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับการเลือกใช้ยุทธวิธีต่างๆ ในการชุมนุม ซึ่งรวมถึงอาวุธต่างๆ เช่น แก๊สน้ำตา และปืนใหญ่ฉีดน้ำ ซึ่งออกแบบมาให้ใช้งานโดยไม่เลือกปฏิบัติ การฝึกอบรมต้องครอบคลุมถึงการใช้อุปกรณ์ที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตอย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายในฝูงชน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายควรได้รับการฝึกอบรมอย่างถูกต้องเกี่ยว

<sup>49</sup> คำวิจารณ์ในหัวข้อที่ 1 ของ Code of Conduct



กับอุปกรณ์ป้องกันและได้รับคำสั่งอย่างชัดเจนว่าควรใช้ อุปกรณ์ดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือป้องกันเท่านั้น รัฐควร กำกับดูแลในเรื่องประสิทธิภาพในการฝึกอบรมเพื่อป้องกันการ ใช้อาวุธและยุทธวิธีในทางที่ผิดหรือโดยมิชอบ

(จ) ไม่ควรใช้อาวุธปืนอัตโนมัติในการควบคุมดูแล ความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นในสภาวะใด ก็ตาม

(ฉ) ควรห้ามใช้ระบบอาวุธที่ทำงานด้วยตัวเองโดยไม่ต้องอาศัยการควบคุมด้วยมนุษย์ และการใช้กำลังที่ควบคุม จากระยะไกลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อใช้ความระมัดระวังเป็น อย่างมากที่สุด

(ช) รัฐควรพัฒนาแนวทางที่ครอบคลุมในเรื่องการสลาย การชุมนุมตามกฎหมายและหลักการระหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิมนุษยชน ควรบอกกล่าวแก่สาธารณชนให้ทราบถึง แนวทางดังกล่าว และควรให้แนวทางในเชิงปฏิบัติแก่เจ้า หน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับ สถานการณ์ที่จำเป็นต้องสลายการชุมนุม ทุกขั้นตอนที่ จำเป็นก่อนตัดสินใจสลายการชุมนุม (ซึ่งรวมถึงมาตรการลด ความรุนแรง) และผู้ที่อาจออกคำสั่งให้สลายการชุมนุมได้

(ซ) รัฐจะต้องจัดระบบต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อ ควบคุมดูแลและรายงานในเรื่องการใช้กำลัง และให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงสถิติต่างๆ ว่ามีการใช้กำลังเมื่อใดและใช้ กำลังกับผู้ใด ซึ่งสาธารณชนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลดัง กล่าวได้โดยง่าย

(ด) ข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การ สหประชาชาติควรจัดให้มีการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อ ตรวจสอบการบังคับใช้โครงสร้างสิทธิมนุษยชนในระดับสากล ว่าด้วยอาวุธที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตและระบบต่างๆ ที่ไม่ใช่ มนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งรวมถึง ให้ความสนใจในเรื่องการใช้อาวุธและระบบต่างๆ ดังกล่าวใน บริบทของการชุมนุม

(ณ) ควรกำหนดให้มีการควบคุมในระดับประเทศและ ระดับนานาชาติอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อห้ามซื้อขายอุปกรณ์ ที่ใช้ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยและควบคุมฝูงชน ซึ่ง รวมถึงเทคโนโลยีในการสอดแนมในกรณีที่มีความเสี่ยงสูงที่ อุปกรณ์และเทคโนโลยีดังกล่าวจะเอื้ออำนวยให้มีการสังหาร การทรมาน หรือการทารุณกรรมอื่นๆ โดยมีขอบด้วย กฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือลงโทษที่ไร้มนุษยธรรม หรือการ ละเมิดหรือการกระทำผิดต่อสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ในบริบทของ

## การประชุม

### จ. ทุกคนจะต้องมีสิทธิสังเกตการณ์ ฝ้าติดตาม และ บันทึกการประชุม

68. ทุกคนมีสิทธิที่จะสังเกตการณ์การประชุม รวมถึงฝ้าติดตาม การประชุมด้วย สิทธินี้ได้มาจากสิทธิในการหาและรับข้อมูลซึ่งเป็น สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรา 19 (2) แห่งกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แนวคิดในการ ฝ้าติดตามสามารถกล่าวได้ว่าไม่เป็นเพียงแค่การสังเกตการณ์การ ชุมนุมเท่านั้น แต่ยังเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล การพิสูจน์ยืนยัน ข้อมูล และการใช้งานข้อมูลในทันทีเพื่อจัดการกับปัญหาด้านสิทธิ มนุษยชนอีกด้วย<sup>50</sup>

69. นิยามของคำว่าผู้ฝ้าติดตามคือ บัณฑิตบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่ไม่ได้มีส่วนร่วมด้วยซึ่งมีเป้าหมายหลักในการ สังเกตการณ์และบันทึกการกระทำและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นใน การชุมนุมสาธารณะ<sup>51</sup> สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการ องค์กรระหว่างรัฐ และองค์กรสังคมนิยมเมืองต่างมีหน้าที่ร่วมกันใน ฐานะผู้ฝ้าติดตาม นักข่าว รวมทั้งนักข่าวพลเมือง ล้วนมีบทบาท อันสำคัญ<sup>52</sup>

70. รัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิของผู้ฝ้าติดตามการ ชุมนุม ซึ่งรวมถึงเคารพและเอื้ออำนวยสิทธิในการสังเกตการณ์และ ฝ้าติดตามการประชุมในทุกแง่มุม โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในวงแคบ ที่อนุญาตให้มีได้ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 19 (3) แห่งกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ผู้ฝ้าติดตามคง ใ้ซึ่งสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ทั้งหมด รัฐควรสืบสวนอย่างเต็มที่ซึ่งการ ละเมิดใดๆ ต่อสิทธิมนุษยชนหรือการปฏิบัติมิชอบต่อผู้ฝ้าติดตาม และควรทำการฟ้องร้องและให้การเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสม ผู้ฝ้าติดตามจะต้องได้รับการคุ้มครองไม่ว่าการประชุมจะ เป็นการชุมนุมโดยสันติหรือไม่ก็ตาม

71. ทุกคนไม่ว่า จะเป็นผู้เข้าร่วมชุมนุม ผู้ฝ้าติดตาม หรือผู้ สังเกตการณ์ จะต้องมีสิทธิในการบันทึกการประชุม ซึ่งรวมถึงสิทธิ ในการบันทึกปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอีกด้วย ซึ่งรวมถึงสิทธิในการบันทึกปฏิกริยาของบุคคลผู้นั้นซึ่งกำลังถูก

<sup>50</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Training Manual on Human Rights Monitoring (United Nations publication, Sales No. E.01.XIV.2), วรรค 28

<sup>51</sup> OSCE/ODIHR, Guidelines, วรรค 201

<sup>52</sup> ดู ตัวอย่างเช่น OSCE, "Special report: handling of the media during political demonstrations" (2550)

บันทึกข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ซึ่งในบางครั้งเรียกว่า สิทธิในการ “บันทึกกลับคืน” รัฐควรคุ้มครองสิทธินี้ การริบ ยึด และ/หรือทำลายข้อความและอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาโดยไม่มีหลัก กระบวนการอันควรแห่งกฎหมายเป็นสิ่งควรต้องห้ามและควรได้รับการลงโทษ

## 72. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรให้หลักประกันว่ามีกลยุทธ์ในการมีส่วนร่วม ของชุมชนโดยสมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงโครงการและนโยบาย ต่างๆ ซึ่งออกแบบขึ้นมาเพื่อสร้างความไว้วางใจและเพื่อการ สื่อสารกันระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย สื่อ และผู้เฝ้า ติดตามการชุมนุมอื่นๆ

(ข) เจ้าหน้าที่ควรมีส่วนร่วมในเชิงรุกกับผู้เฝ้าติดตาม โดยสื่อสารอย่างสมอดันเสมอปลายทั้งก่อน ในระหว่าง และ หลังการชุมนุม โดยการให้สิทธิในการเข้าถึงและให้ข้อมูลแก่ สมาชิกสื่อและผู้เฝ้าติดตามอื่นๆ และโดยการพิจารณาและ ตอบสนองต่อรายงานของผู้เฝ้าติดตามหลังการชุมนุม

(ค) เจ้าหน้าที่ควรแจ้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือองค์กรควบคุมดูแลอิสระอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบว่า กำลังจะมีการชุมนุมเกิดขึ้น และควรอำนวยความสะดวกให้ สถาบันและองค์กรดังกล่าวเข้ามาเฝ้าติดตามการชุมนุมในทุก ระยะเวลาที่เหมาะสม

(ง) รัฐควรห้ามมิให้รบกวนการบันทึกการชุมนุมโดย อาศัยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการยึดหรือทำลายอุปกรณ์ใดๆ เว้น เสียแต่จะเป็นการกระทำตามคำสั่งศาลในกรณี ที่ศาล พิจารณาเห็นว่าอุปกรณ์ดังกล่าวมีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ข้อเท็จจริง

## ข. การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนตัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ ชุมนุม จะต้องไม่ก้าวล่วงสิทธิในความเป็นส่วนตัวหรือ สิทธิอื่นๆ ที่ไม่อนุญาตให้กระทำได้

73. การที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเก็บรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำอาจเป็นประโยชน์ต่อการจัดการการชุมนุมอย่างเหมาะสม ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ตาม ความรับผิดชอบในการเตรียมการและอำนวยความสะดวกให้แก่การ ชุมนุมโดยสันติ การเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลส่วนตัว ดัง เช่น โดยการใช้อุปกรณ์บันทึก กล้องวงจรปิด และตำรวจนอก เครื่องแบบ จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในเรื่องการป้องกันการ ก้าวล่วงความเป็นส่วนตัวโดยพลการและมีขอบด้วยกฎหมาย

74. บทบัญญัติแห่งกฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่ควบคุมการเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุม ผู้จัดชุมนุม และผู้ร่วมชุมนุมจะต้องประกอบไปด้วยการทดสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความสมควร เมื่อคำนึงถึงการล่วงล้ำของวิธีการต่างๆ ดังกล่าว จุดเริ่มต้นของการทดสอบเหล่านี้สูงเป็นพิเศษในกรณีที่ก้าวก่ายต่อการใช้สิทธิ การเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลอาจเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและแสดงออกโดยสันติได้

75. ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสื่อสารอย่างปลอดภัยและโดยเป็นการส่วนตัวเป็นสิ่งสำคัญต่อการจัดชุมนุมและการดำเนินการชุมนุม การจำกัดสิทธิในการใช้งานอินเทอร์เน็ตหรือการแสดงออกทางออนไลน์จะต้องมีความจำเป็นและมีความสมควร และผู้บังคับใช้ข้อจำกัดดังกล่าวจะต้องเป็นองค์การซึ่งเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลทางการค้า หรืออิทธิพลอื่นๆ ที่ปราศจากเหตุผล และควรมีการป้องกันอย่างเพียงพอไม่ให้มีการใช้ในทางที่ผิด (ดู A/HRC/17/27 วรรค 69) การปิดกั้นการสื่อสาร ซึ่งเป็นการขัดขวางไม่ให้จัดการชุมนุมหรือไม่ให้เผยแพร่ข้อมูลเรื่องการชุมนุมทางออนไลน์ น้อยครั้งนักที่จะเป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ (คัดมาจากแห่งเดียวกัน วรรค 31)

76. แม้ว่าอาจมีเหตุผลในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างชอบธรรมหรืออาจมีเหตุผลในเรื่องความรับผิดชอบก็ตาม แต่การบันทึกข้อมูลผู้ร่วมชุมนุมอาจมีผลทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะใช้สิทธิต่างๆ ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการชุมนุม การสมาคม และการแสดงออก การบันทึกข้อมูลผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยสันติในบริบทและด้วยวิธีการที่ทำให้เกิดความหวาดกลัว หรือที่เป็นการข่มขู่ เป็นการก้าวก่ายต่อสิทธิดังกล่าวที่ไม่อนุญาตให้กระทำได้

77. การใช้เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบเพื่อเก็บรวบรวมข่าวกรองที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมเป็นการสร้างปัญหา การกระทำดังกล่าวเป็นการก้าวก่ายอย่างมาก และมีความเสี่ยงที่จะละเมิดสิทธิสูง จึงไม่ควรอนุญาตให้กระทำได้ เว้นเสียแต่จะมีเหตุผลอันสมควรที่จะสงสัยได้ว่าอาจมีการกระทำผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ควรพิจารณาว่าการใช้เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบเป็นเพียงวิธีการเดียวที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการหรือไม่ และข้อมูลที่ได้นั้นสมควรให้กระทำการก้าวก่ายสิทธิหรือไม่ ในการนี้ ควรพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิของทุกคนที่ได้รับผลกระทบ มิใช่พิจารณาแต่เพียงเป้าหมายเท่านั้น

## 78. ข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติ

(ก) กฎหมายภายในประเทศควรกำหนดให้สาธารณชนได้รับการบอกกล่าวเมื่อถูกบันทึกข้อมูลหรืออาจถูกบันทึก

ข้อมูลในระหว่างการชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีนี้ ควร มีป้ายชั่วคราวตามเส้นทางการชุมนุมที่วางแผนไว้เพื่อบ่งบอก ว่ามีกล้องติดตั้งอยู่ หรือแจ้งให้ทราบว่ามีอากาศยานไร้คนขับ กำลังถ่ายภาพอยู่

(ข) รัฐควรดำเนินการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและ ความปลอดภัยของสาธารณชนอย่างเคร่งครัดและเหมาะสม ก่อนที่จะใช้เทคโนโลยีไบโอเมตริก ซึ่งรวมถึงซอฟต์แวร์ จดจำใบหน้าในบริบทของการชุมนุม

(ค) รัฐควรพัฒนาและใช้กฎหมายและนโยบายซึ่ง กำหนดว่าจะสามารถเก็บรวบรวมและรักษาข้อมูลส่วนตัวได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้องตาม กฎหมายและด้วยความชอบธรรมแต่เพียงเท่านั้น ควรทำลาย ข้อมูลดังกล่าวหลังจากระยะเวลาอันควรตามที่กฎหมาย กำหนดไว้

(ง) อย่างไรก็ตาม ควรเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ ข้อมูลดังกล่าวแสดงถึงการใช้กำลัง การกักขัง หรือการ จับกุม หรือการสลายการชุมนุม หรือในกรณีที่ข้อมูลดังกล่าว เกี่ยวข้องกับผู้ที่ถูกร้องเรียน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับ ใช้กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลหรือผู้ที่ ถูกบันทึกข้อมูลสงสัยอย่างมีเหตุผลว่า มีอาชญากรรมเกิดขึ้นหรือมีการกระทำความผิด

(จ) รัฐควรมีกลไกต่างๆ ซึ่งช่วยให้อัยการบุคคล สามารถพิสูจน์ได้ว่าการจัดเก็บข้อมูลใดๆ หรือไม่ และ หากว่ามี เป็นข้อมูลใด และให้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำการร้องเรียนในเรื่องการเก็บรวบรวม การเก็บรักษา และการใช้ข้อมูลส่วนตัวซึ่งจะนำไปสู่การ แก้ไขข้อมูลดังกล่าวให้ถูกต้องหรือการลบข้อมูลดังกล่าวได้

(ฉ) รัฐควรมีระบบควบคุมตำรวจนอกเครื่องแบบที่ ชัดเจนและเสมอภาค โดยการตรากฎหมาย ข้อบังคับ และ นโยบายที่สอดคล้องกัน ซึ่งประกอบไปด้วยการทดสอบใน เรื่องความจำเป็นและความสมควร และกำหนดอย่างชัดเจน ว่าจะประเมินและจัดการกับความเสี่ยงในการก้าวล่วงสิทธิ ต่างๆ ดังกล่าวได้อย่างไร ในการนี้ ควรรวมถึงกระบวนการ ทบทวนภายใน ตลอดจนจะมีการควบคุมดูแลโดยองค์กรอิสระ หรือองค์กรภายนอกอย่างน้อยหนึ่งองค์กร การที่ตำรวจนอก เครื่องแบบจะปฏิบัติภารกิจในบริบทของการชุมนุมได้นั้น จะ ต้องได้รับอนุญาตจากอำนาจตุลาการ

## ข. ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

79. จำเป็นอย่างยิ่งที่ปัจเจกบุคคลจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เพื่อใช้สิทธิของตนในบริบทของการชุมนุม และเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ ข้อมูล หมายถึง บันทึกรายชื่อที่องค์กรของรัฐในระดับใดก็ตามหรือองค์กรเอกชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ให้รัฐเก็บไว้<sup>53</sup>

80. สาธารณชนควรสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างง่ายดายโดยทันที อย่างมีประสิทธิภาพ และในเชิงปฏิบัติ โดยการเปิดเผยข้อมูลอย่างมั่นใจ และโดยการตรากฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลได้ การตรากฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้เข้าถึงข้อมูลดังกล่าวควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลสูงสุดซึ่งตั้งสมมติฐานว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีเงื่อนไขเฉพาะเพียงแค่ว่าระบบข้อยกเว้นในวงแคบๆ<sup>54</sup>

81. ควรกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องสิทธิในข้อมูลอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันไม่ให้ล้มล้างผลประโยชน์ของสาธารณชนและผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งรวมถึงความเป็นส่วนตัว ควรบังคับใช้ข้อยกเว้นต่างๆ แต่เฉพาะในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อภัยอันตรายเป็นอย่างมากต่อผลประโยชน์ที่ปกป้องและในกรณีที่ความเสี่ยงนั้นสูงกว่าประโยชน์ทั้งหมดของสาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว<sup>55</sup> เจ้าหน้าที่รัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องสาธิตให้เห็นว่าข้อมูลดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายของข้อยกเว้น<sup>56</sup> การตัดสินใจในเรื่องนี้จะต้องได้รับการควบคุมดูแลและทบทวน

### 82. ข้อแนะนำในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรเผยแพร่ในเชิงรุกซึ่งข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการชุมนุม ข้อมูลดังกล่าวควรรวมถึงกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการชุมนุม ข้อมูลเกี่ยวกับความรับผิดชอบและขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงานและองค์กรซึ่งจัดการการชุมนุม ขั้นตอนและนโยบายต่างๆ ในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งรวมถึงจรรยาบรรณที่บังคับใช้

<sup>53</sup> ดู Human Rights Committee, ความคิดเห็นทั่วไปข้อที่ 34 (2554) ว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก, วรรค 18. นอกจากนี้ ดู Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa

<sup>54</sup> แถลงการณ์ร่วมกันโดยผู้เสนอรายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก, OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur for Freedom of Expression ว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล (6 ธันวาคม 2547)

<sup>55</sup> คัดมาจากแห่งเดียวกัน

<sup>56</sup> คัดมาจากแห่งเดียวกัน

**กับการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม ชนิดของอุปกรณ์ที่ใช้เป็นประจำในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม ข้อมูลในเรื่องการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และข้อมูลเรื่องวิธีการเข้าถึงกระบวนการในเรื่องความรับผิดชอบ**

(ข) รัฐควรตรากฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุม ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพแห่งข้อมูล เพื่ออำนวยความสะดวกให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตามหลักการว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลสูงสุด รัฐควรจัดการข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลมีเนื้อหาครอบคลุมและค้นคืนได้โดยง่าย และควรตอบสนองโดยทันทีและอย่างเต็มที่ต่อทุกการร้องขอข้อมูล

(ค) รัฐควรกำหนดกลไกควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีอำนาจในการรับและการสืบสวนการร้องเรียน และอำนาจในการออกคำสั่งซึ่งมีผลผูกพันเพื่อการเปิดเผยข้อมูล นอกเหนือจากอำนาจอื่นๆ ในกรณีที่รัฐพิจารณาในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่นคำร้องหรือผู้ร้องเรียน

## **ณ. บริษัทธุรกิจมีความรับผิดชอบในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุม**

83. บริษัทธุรกิจมีความรับผิดชอบในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงในบริบทของการชุมนุม ในการนี้มีข้อกำหนดว่าธุรกิจต้องหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดหรือมีส่วนทำให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ของตนเองสร้างผลกระทบในเชิงประปรักษ์ต่อสิทธิมนุษยชนด้วย และกำหนดให้ธุรกิจต้องจัดการกับผลกระทบในเชิงประปรักษ์ที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้อง<sup>57</sup> ข้อกำหนดนี้ขยายขอบเขตไปถึงผลกระทบซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินกิจการ ผลิตภัณฑ์หรือบริการต่างๆ ของธุรกิจ ดังเช่น ในกรณีที่ธุรกิจจัดหาอาวุธหรืออุปกรณ์ที่ไม่ทำให้ถึงแก่ชีวิตหรือจัดหาเทคโนโลยีสอดส่องดูแลซึ่งใช้ในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม

84. แนวโน้มในเรื่องการทำให้พื้นที่สาธารณะกลายเป็นพื้นที่ส่วนตัว ดังเช่น ห้างสรรพสินค้าที่ซื้อของ ย่านทางเดิน หรือสี่แยกหมายความว่าโดยทั่วไปแล้วการชุมนุมเกิดขึ้นบนทรัพย์สินซึ่งบริษัทธุรกิจเป็นเจ้าของ ซึ่งในบางครั้งเรียกว่าสถานที่สาธารณะซึ่งมีเอกชนเป็นเจ้าของ แม้ว่าโดยทั่วไปเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะตัดสินใจได้ว่าใครจะเข้าไปในทรัพย์สินของตนเองได้ แต่สิทธิที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมอาจต้องมีมาตรการในเชิงบวกในเรื่องการคุ้มครองแม้

<sup>57</sup> หลักการข้อที่ 11 และ 13 (ก) ของ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework (A/HRC/17/31), ภาคผนวก

จะเป็นในเขตอิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลก็ตาม<sup>58</sup>

85. นอกจากนี้แล้ว บริษัทธุรกิจยังมีบทบาทอันเด่นชัดมากขึ้นเรื่อยๆ ในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของการชุมนุม ยกตัวอย่างเช่น ผู้ให้บริการรักษาความปลอดภัยของเอกชนที่เป็นพลเมืองจะมีบทบาทในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในขณะที่ปกป้องทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ของเอกชนในระหว่างการชุมนุมด้วย และบ่อยครั้งที่บริษัทเอกชนมีบทบาทในการสอดส่องดูแล (ดู A/HRC/23/39/เอกสารแนบท้าย 1 วรรค 33) องค์กรธุรกิจควรทำการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนในเรื่องสิทธิมนุษยชน<sup>59</sup> และในกรณีที่บ่งบอกได้ว่าจะมีผลกระทบต่อการชุมนุมและสิทธิที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องลดความเสี่ยงเหล่านี้ ผู้ให้บริการรักษาความปลอดภัยของเอกชนที่เป็นพลเมืองไม่ควรปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม แต่อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น ผู้ให้บริการดังกล่าวต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>60</sup> และควรปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินการในระดับสูงสุดด้วยความสมัครใจ<sup>61</sup>

86. โดยทั่วไปแล้ว องค์กรธุรกิจขอให้ศาลออกคำสั่งให้ผู้จัดชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุมกระทำหรือละเว้นการกระทำและการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการข่มขู่ การบกรุก หรือการหมิ่นประมาท เป็นต้น ซึ่งบางครั้งเรียกว่าเป็นคดีความในเชิงกลยุทธ์ต่อการร่วมชุมนุมในที่สาธารณะ รัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องให้หลักประกันเกี่ยวกับหลักกระบวนการอันควรแห่งกฎหมายและเพื่อปกป้องผู้คนจากการดำเนินคดีความทางแพ่งที่ไร้คุณธรรม

87. รัฐสามารถทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนหากรัฐอนุมัติ สนับสนุน หรือยอมรับการกระทำเหล่านี้ รัฐไม่ทำการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนเพื่อป้องกันการละเมิดหรือรัฐไม่ดำเนินการสืบสวนและการรับผิดชอบอย่างเหมาะสม นอกจากนี้แล้ว รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการสืบสวน และให้มีการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อชดเชยต่อการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องโดยบริษัทธุรกิจ และจะต้อง

<sup>58</sup> Plattform Ärzte für das Leben v. Austria, วรรค 32

<sup>59</sup> ดูหลักการข้อที่ 17-21 ของ Guiding Principles on Business and Human Rights

<sup>60</sup> ดู Guiding Principles on Business and Human Rights, and United Nations Office on Drugs and Crime, State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety (2557)

<sup>61</sup> ดู ตัวอย่างเช่น Voluntary Principles on Security and Human Rights (2543) เข้าชมได้ที่ [www.voluntaryprinciples.org/](http://www.voluntaryprinciples.org/)



ให้เอกชนฝ่ายต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดหรือมีส่วนทำให้เกิดการคร่าชีวิต โดยพลการในเขตแดนหรือเขตอำนาจศาลของรัฐ ให้เข้ามารับผิดชอบ

## 88. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรปกป้องปัจเจกบุคคลมิให้ถูกบริษัทธุรกิจรบกวนสิทธิในบริบทของการชุมนุม ซึ่งรวมถึงการดำเนินขั้นตอนต่างๆ เพื่อปฏิบัติตามหลักการชี้ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

(ข) ในกรณีที่พื้นที่ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของเปิดให้สาธารณชนโดยทั่วไปและใช้งานคล้ายกับพื้นที่สาธารณะ สถานที่ดังกล่าวควรถือว่าเป็นสถานที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออก

(ค) รัฐควรให้มีการคุ้มครองผู้จัดชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุมจากการถูกฟ้องในคดีแพ่งมโนสาเร่หรือคดีที่ฟ้องเพื่อให้ไม่กล้าเข้าร่วมชุมนุมในที่สาธารณะ

## ญ. รัฐและองค์กรของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

89. รัฐรับภาระในเรื่องการดำเนินการเพื่อให้บรรดาผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิในบริบทของการชุมนุมได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว ซึ่งได้รับการตัดสินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการบังคับใช้การเยียวยา<sup>62</sup> สิทธิที่จะได้รับการเยียวยานั้นรวมถึงสิทธิในการที่จะได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันและมีประสิทธิภาพ การได้รับค่าเสียหายอย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ และรวดเร็วเพื่อชดเชยกับความเสียหายที่ได้รับ และการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดที่เกี่ยวข้องและกลไกในการชดเชยค่าเสียหาย

90. รัฐต้องสืบสวนค่ากล่าวหาในเรื่องการละเมิดใด ๆ ในบริบทของการชุมนุมโดยทันทีและอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้องค์กรซึ่งเป็นอิสระและปราศจากความลำเอียงเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้แล้วองค์กรประกอบตามขั้นตอนของสิทธิในชีวิตกำหนดให้รัฐต้องสืบสวน

<sup>62</sup> ดู Human Rights Committee, ความคิดเห็นทั่วไปข้อที่ 31, วรรค 15 นอกจากนั้น ดู Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law

การสังหารใดๆ ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการสังหารที่ผิดกฎหมายหรือโดยพลการ การที่รัฐไม่สามารถสืบสวนการสังหารที่ต้องสงสัยว่าเป็นการสังหารที่ผิดกฎหมายหรือโดยพลการนั้น เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตอีกด้วย (A/70/304) ในทำนองเดียวกัน การไม่มีความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิในบูรณภาพทางร่างกายก็อาจถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้เช่นกัน<sup>63</sup> การสืบสวนอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การสืบสวนอย่างเป็นทางการซึ่งเริ่มต้นโดยรัฐ ความเป็นอิสระจากบรรดาผู้ที่มีส่วนพัวพัน ความสามารถในการตัดสินใจว่าการกระทำนั้นมีความชอบธรรมในสถานการณ์นั้นๆ หรือไม่ ระดับความรวดเร็วและการเร่งดำเนินการตามสมควร ระดับการตรวจสอบองค์การภาครัฐ<sup>64</sup>

91. ในกรณีที่เหมาะสม จะต้องทำการลงโทษทางอาญาและ/หรือทางแพ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจควบคุมบัญชาการไม่สั่งการและไม่ควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรรับผิดชอบด้วย ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาทราบ หรือควรทราบว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนเอง ใช้กำลังหรืออาวุธปืนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ตนเองมิได้ใช้มาตรการทั้งหมดที่มีอยู่ในอำนาจเพื่อป้องกัน ยับยั้ง หรือรายงานการใช้กำลังหรืออาวุธปืนดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาก็ควรรับผิดชอบด้วยเช่นกัน<sup>65</sup>

92. การที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้กลองชนิดพกติดตัวอย่างเหมาะสมในบริบทของการชุมนุมจะช่วยให้กลไกการทำงานในการสืบสวนภายในหรือการควบคุมดูแลโดยพลเรือนได้ เทคโนโลยีดังกล่าวยังอยู่ในระยะแรกพัฒนา และควรพิจารณาในเรื่องการก้าวก้าวความเป็นส่วนตัวอาจเกิดขึ้นซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนด้วย แต่ในขั้นนี้ การใช้กลองน่าจะเป็นการส่งเสริมในเรื่องความรับผิดชอบในหน้าที่ได้ในกรณีที่มีการป้องกันอย่างเพียงพอ

93. อัยการควรปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ลำเอียงและไม่เลือกปฏิบัติ และควรตั้งใจจริงที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งกระทำผิดทางอาญา<sup>66</sup> เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายถูกฟ้อง ฝ่ายตุลาการจะต้องตัดสินใจด้วยความโดยไม่ลำเอียง ไม่มีข้อจำกัด ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพล การชักนำ ความกดดัน การคุกคาม หรือการแทรกแซงใดๆ อันไม่

<sup>63</sup> McCann and Others v. สหราชอาณาจักร

<sup>64</sup> European Court of Human Rights, Isayeva v. Russia, หมายเลขคำร้อง 57950/00, 24 กุมภาพันธ์ 2548 นอกจากนี้ ดู A/HRC/26/36, วรรค 80

<sup>65</sup> หลักการข้อที่ 24 ของ Basic Principles

<sup>66</sup> แนวปฏิบัติข้อที่ 13 (ก) และ 15 ของ Guidelines on the Role of Prosecutors

สมควรไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม<sup>67</sup> ควรนำตัวจำเลยมาขึ้นศาลยุติธรรม และจำเลยจะต้องได้รับการคุ้มครองให้มีการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมที่รับประกันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

94. นอกจากการรับประกันในเรื่องความรับผิดชอบโดยอาศัยกระบวนการตุลาการแล้ว รัฐควรดำเนินการในเรื่องการควบคุมดูแลที่ไม่ใช่ด้านตุลาการเป็นการเพิ่มเติมอีกหลายๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงกระบวนการสืบสวนภายในอย่างมีประสิทธิภาพ และองค์กรควบคุมดูแลที่เป็นอิสระ ควรใช้ระบบต่างๆ เหล่านี้เป็นการเพิ่มเติมจากการเยียวยาทางกฎหมาย ทางอาญา การเยียวยาจากภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อเป็นการชดเชยต่อการกระทำผิดในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อย แต่มิใช่เป็นทางเลือก<sup>68</sup> บทบาทขององค์กรควบคุมที่เป็นพลเรือนซึ่งทำงานเฉพาะด้านนี้อาจจะต้องมีสถาบันหรือผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชนระดับประเทศทำงานเป็นองค์ประกอบเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์แบบ

95. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยานั้น รัฐจะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเพื่อชดเชยกับการกระทำหรือการละเว้นจากการกระทำอันเนื่องมาจากรัฐและเป็นการละเมิดอย่างใหญ่หลวงต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหรือเป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ<sup>69</sup> ค่าเสียหายควรได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการละเมิดและความเสียหายที่ได้รับ และควรรวมถึงองค์ประกอบของการชดเชยค่าเสียหาย การชดเชย การฟื้นฟู ความพึงพอใจ และหลักประกันว่าจะไม่เกิดขึ้นซ้ำ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดต่างๆ และกลไกในการชดเชยค่าเสียหาย<sup>70</sup>

## 96. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

(ก) รัฐควรให้หลักประกันในเรื่องกฎหมายและวิธีปฏิบัติว่าเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดชอบทางอาญาหรือทางแพ่งในกรณีที่กระทำความผิด

(ข) รัฐควรกำหนดการควบคุมดูแลที่ไม่ใช่ด้านตุลาการในหลายๆ ระดับเป็นการเพิ่มเติมและให้เงินทุนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งรวมถึงกระบวนการสืบสวนภายในที่มีประสิทธิภาพ และองค์กรควบคุมดูแลอิสระที่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่ามี

<sup>67</sup> หลักการข้อที่ 2 ของ Basic Principles on the Independence of the Judiciary

<sup>68</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, "Opinion of the Commissioner for Human Rights ว่าด้วยการพิจารณาข้อร้องเรียนตำรวจอย่างเป็นเอกเทศและมีประสิทธิภาพ" (12 มีนาคม 2552), วรรค 25

<sup>69</sup> หลักการข้อที่ 15 ของ Basic Principles and Guidelines

<sup>70</sup> หลักการข้อที่ 11 ของ Basic Principles and Guidelines

การก่ออาชญากรรม ควรยื่นเรื่องให้เจ้าหน้าที่บังคับคดีทันทีเพื่อให้มีการสืบสวนอย่างถูกต้องและสมบูรณ์

(ค) ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งถูกสอบสวนไม่ว่าจะเป็นภายในหรือภายนอก กลับเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสนาม จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น และเจ้าหน้าที่รายนั้นพ้นจากข้อหาว่ากระทำผิด

(ง) รัฐควรมอบอำนาจกว้างๆ ให้แก่องค์กรควบคุมดูแลอิสระซึ่งมีความสามารถและมีอำนาจสมบูรณ์เพื่อให้คุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทของการชุมนุม อำนาจดังกล่าวควรอนุญาตให้องค์กรสืบสวนข้อร้องเรียนจากประชาชน รับการส่งเรื่องต่อจากตำรวจ และดำเนินการสืบสวนด้วยตนเองในกรณีที่เป็นสาธารณประโยชน์ องค์กรดังกล่าวควรสืบสวนทุกคดีที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้กำลัง องค์กรควบคุมดูแลควรมีอำนาจเต็มในการสืบสวน และจะต้องดำเนินการกับข้อร้องเรียนด้วยวิธีการที่ไม่ลำเอียง ยุติธรรม และโดยทันที ตามบรรทัดฐานที่ชัดเจน

(จ) รัฐควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทำการทบทวนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลความสงบโดยผู้ซึ่งไม่เป็นปรปักษ์ต่อกันโดยทำการทบทวนอย่างต่อเนื่อง หรือหากเป็นไปได้ ควรให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอีกหน่วยงานหนึ่งทำการทบทวน การทบทวนดังกล่าวจะต้องกระทำการเป็นการเพิ่มเติมแต่ต้องไม่ละเว้นภาระหน้าที่ของรัฐในการกำหนดกลไกในการทบทวนด้านตุลาการอย่างเป็นอิสระเพื่อสืบสวนและลงโทษผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน

(ฉ) รัฐควรพิจารณาศักยภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ดังเช่น กล้องชนิดพกติดตัวในการสร้างเสริมให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายมีความรับผิดชอบในกรณีที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในบริบทของการชุมนุม

## ๓. สรุป

97. การชุมนุมมีบทบาทอันสำคัญในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเป็นการเติมเต็มระบอบประชาธิปไตยของสังคม ไม่ควรมองว่าการชุมนุมเป็นภัยคุกคาม แต่ควรมองว่าเป็นวิธีการเจรจากันซึ่งรัฐควรมีส่วนร่วมด้วย<sup>71</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การให้หลักประกันในเรื่องการปกป้องสิทธิโดยสมบูรณ์ในบริบทของการชุมนุมอาจเป็นเรื่องท้าทายเช่นเดียวกัน

98. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติเหล่านี้อาจเป็นแนวทางเกี่ยวกับวิธีการที่รัฐจะปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนเองในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิ

<sup>71</sup> ดูมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน 22/10 และ A/68/299, วรรค 17

มนุษยชนในบริบทของการชุมนุม แต่อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ของข้อเสนอเหล่านี้จะเป็นที่ประจักษ์ก็ต่อเมื่อนำข้อเสนอเหล่านี้ไปปฏิบัติใช้อย่างเหมาะสมในระดับประเทศ ซึ่งในการนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนที่แน่วแน่ในส่วนของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ บริษัทธุรกิจ และประชาสังคม สหประชาชาติโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงโดยกลไกการปฏิบัติในระดับสากล เป็นระยะๆ และโดยกลไกพิเศษอื่นๆ รวมทั้งโดยระบบที่มีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญา และองค์กรสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค ควรเฝ้าติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอเหล่านี้และควรใช้ความเพียรพยายามต่อไปเพื่อเพิ่มเติมมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม

---