

CCPR/C/GC/37

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

เผยแพร่: ทั่วไป

17 กันยายน 2563

ต้นฉบับ: ภาษาอังกฤษ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 (2020) เรื่องสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (มาตรา 21)*

I. ข้อสังเกตทั่วไป

1. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการชุมนุมโดยสงบทำให้ปัจเจกบุคคลทั้งหลายสามารถแสดงออกร่วมกันและมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงสังคมของพวกเขา สิทธิในการชุมนุมโดยสงบเป็นสิทธิที่สำคัญในตัวของมันเอง เพราะเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถแสดงความเป็นตัวตนของเขาพร้อมกับผู้อื่นอย่างป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน สิทธิดังกล่าวเมื่อร่วมกับสิทธิอื่นที่เกี่ยวข้อง ย่อมประกอบเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบการปกครองที่เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐ/นิติธรรม และพหุนิยม การชุมนุมโดยสงบสามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนผลักดันแนวคิดและความคาดหวังของพวกเขาในพื้นที่สาธารณะ และสร้างแนวร่วมในการสนับสนุนหรือคัดค้านแนวคิดและความคาดหวังดังกล่าว เมื่อการชุมนุมโดยสงบถูกใช้เพื่อร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อน การชุมนุมดังกล่าวอาจจะช่วยสร้างโอกาสให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาความเห็นต่างโดยสันติ และเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

2. สิทธิในการชุมนุมโดยสงบถือเป็นเครื่องมืออันมีคุณค่าที่ถูกใช้เรื่อยมาตั้งแต่ในอดีตและยังสามารถถูกนำไปใช้เพื่อรับรองและทำให้สิทธิด้านอื่น ๆ สามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธินี้ยังเป็นสิทธิที่มีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับบุคคลหรือกลุ่มคนชายขอบ ทั้งนี้ ความล้มเหลวในการเคารพและรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบมักเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการกดขี่

3. ประโยคแรกของมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองระบุว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง” สิทธิดังกล่าวยังถูกบัญญัติไว้คล้ายคลึงกันในตราสารระหว่างประเทศและตราสารระดับภูมิภาคอื่น ๆ¹ และเนื้อหาของตราสารระหว่างประเทศเหล่านี้ถูกขยายความโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในทาง

* รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างสมัยการประชุมที่ 129 (29 มิถุนายน ถึง 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2563)

¹ ตัวอย่างเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 20(1)) อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) (มาตรา 11) อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 15) กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิ

ระหว่างประเทศ เช่น ผ่านทางการแสดงความคิดเห็น (views) ผ่านข้อสังเกตเชิงสรุป (concluding observations) มติ (resolutions) แนวทางการใช้การตีความ (interpretive guidelines) และคำตัดสินของศาล (judicial decisions)² นอกเหนือจากการที่รัฐมีพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบแล้ว รัฐส่วนใหญ่ยังรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย³

4. สิทธิในการชุมนุมโดยสงบมุ่งคุ้มครองการชุมนุมของบุคคลโดยไม่ใช้ความรุนแรง เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงออก⁴ สิทธิการชุมนุมโดยสงบนับได้ว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ถูกใช้ร่วมกัน⁵ ดังนั้นองค์ประกอบที่สำคัญของสิทธินี้ คือ การรวมกลุ่ม

5. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบไม่ว่าจะเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ หรือไม่ใช่พลเมืองของรัฐก็ตาม สิทธิดังกล่าวสามารถถูกใช้ได้โดยบุคคลในสถานะต่าง ๆ เช่น คนชาติของรัฐต่างประเทศ⁶ แรงงานข้ามชาติ (ไม่ว่าจะได้อาศัยตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม)⁷ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seekers) ผู้ลี้ภัย⁸ และบุคคลไร้รัฐ

6. มาตรา 21 คุ้มครองการชุมนุมโดยสงบไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ไหนก็ตาม ทั้งกลางแจ้ง ในร่ม หรือในโลกออนไลน์ ในพื้นที่สาธารณะหรือเอกชน หรือเกิดในพื้นที่ดังที่ได้อธิบายมาหลายพื้นที่ร่วมกัน การชุมนุมดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การประท้วง (demonstrations) การต่อต้าน (protests) การประชุม (meetings) การเดินขบวน (processions) การรวมตัว (rallies) การนั่งประท้วง (sit-ins) การรวมตัวจุดเทียน (candlelit vigils) และแฟลชม็อบ

ของมนุษย์และประชาชน (มาตรา 11) และ ญัตติสิทธิมนุษยชนแห่งอาหรับว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิพลเมือง (มาตรา 28) หน้าที่จำเพาะบางประการเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบยังสามารถพบได้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (มาตรา 15) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (มาตรา 5 (d) (ix)) และ ญัตติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กแห่งแอฟริกา (มาตรา 8)

² ยกตัวอย่างเช่นกลไกในระดับภูมิภาค ดู องค์การว่าด้วยความร่วมมือและความมั่นคงในยุโรป (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights & European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* 3rd ed (Warsaw/Strasbourg, 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).

³ ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจำนวน 184 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 193 ประเทศรับรองสิทธิการชุมนุมโดยสงบไว้ในรัฐธรรมนูญ, ดู www.righttoassembly.info.

⁴ *Kivenmaa v. Finland* (CCPR/C/50/D/412/1990), วรรค 7.6; *Seferko v. Belarus* (CCPR/C/109/D/1851/2008), วรรค 9.3; and *Poplavny v. Belarus* (CCPR/C/118/D/2139/2012), วรรค 8.5.

⁵ Cf. ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 31 (2004) เรื่องลักษณะของหน้าที่ทางกฎหมายทั่วไปของรัฐที่เป็นภาคีของกติกา ฯ, วรรค 9.

⁶ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 15 (1986) เรื่องตำแหน่งของคนต่างด้าวภายใต้กติกา ฯ, วรรค 1-2; and CCPR/C/KWT/CO/3, วรรค 42.

⁷ CCPR/C/DOM/CO/6, วรรค 32.

⁸ CCPR/C/NPL/CO/2, วรรค 14.

(flash-mobs) การชุมนุมเหล่านี้ขึ้นอยู่กับมาตรการ 21 ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่อยู่กับที่ เช่น การปักหลังประท้วง (pickets) หรือ เป็นการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ เช่น การเดินขบวนประท้วง (processions or marches)

7. ในหลาย ๆ กรณี การชุมนุมโดยสงบอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์เรื่องที่ยังมีความขัดแย้งกันในสังคมและแทบจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ หรือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเลย ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเฉลิมฉลองวันชาติ หรือการเฉลิมฉลองผลของการแข่งขันกีฬา อย่างไรก็ตาม บางครั้งการชุมนุมโดยสงบก็ถูกนำมาใช้เพื่อการปลุกปั่นความคิดหรือเป้าหมายในเรื่องที่ยังคงมีความขัดแย้งกันในสังคม โดยขนาดหรือธรรมชาติของกิจกรรมสามารถทำให้กิจกรรมอื่น ๆ หยุดชะงักลง เช่น การเคลื่อนตัวของยานพาหนะบนท้องถนน หรือการเคลื่อนตัวของผู้คนบนทางเท้า หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ⁹ ผลจากการชุมนุมเช่นนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ไม่อาจกระทบต่อความคุ้มครองที่การชุมนุมดังกล่าวต้องได้รับ หากการชุมนุมก่อให้เกิดความหยุดชะงักหรือความเสี่ยง ความหยุดชะงักหรือความเสี่ยงนั้นจะต้องถูกบริหารจัดการภายใต้กรอบของกติกาฯ ฉบับนี้

8. การรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบก่อนพันธกรณีให้กับรัฐภาคีในการเคารพและประกันการใช้สิทธิดังกล่าวโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ¹⁰ นอกจากนี้รัฐภาคียังต้องอนุญาตให้มีการชุมนุมโดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ และต้องอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุม ประโยคที่สองของมาตรา 21 กำหนดเหตุแห่งการจำกัดสิทธิในการชุมนุม ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวไม่ว่าในกรณีใด ๆ จำเป็นต้องกระทำอย่างจำกัด เนื่องจากการจำกัดสิทธิย่อมมีขีดจำกัด

9. การคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอย่างสมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิทธิอื่น ๆ ที่คาบเกี่ยวกันได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะ เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง¹¹ การคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบมักจะขึ้นอยู่กับการประกันให้สิทธิด้านอื่น เช่น สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตลอดจนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เมื่อบุคคลกระทำการใดอันมีผลให้เขาไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามมาตรา 21 เช่น มีพฤติกรรมใช้ความรุนแรง พวกเขาเหล่านั้นยังคงมีสิทธิตามมาตราอื่น ๆ ภายใต้กติกาฯ ฉบับนี้ ตามเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิหรือข้อจำกัดการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้อง

10. วิธีการในการชุมนุมและบริบทของการชุมนุมย่อมเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้อาจส่งผลต่อวิธีการจัดการกับการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีการสื่อสารอันก่อให้เกิดช่องทางในการชุมนุมในโลกออนไลน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัด การเข้าร่วม และการสังเกตการณ์การชุมนุม การเข้าแทรกแซงการสื่อสารดังกล่าวสามารถขัดขวางการชุมนุม ในขณะที่เทคโนโลยีที่ใช้ในการตรวจตรา (surveillance technologies) สามารถถูกนำมาใช้เพื่อเฝ้าระวังภัยจากการใช้ความรุนแรงเพื่อคุ้มครองสาธารณชน แต่การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวก็สามารถเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของและสิทธิอื่น ๆ ของผู้ชุมนุมและบุคคลอื่นที่อยู่ในบริเวณนั้น และมีผลเป็นการยับยั้งการเข้าร่วมชุมนุม นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของการเพิ่มขึ้นของกรรมสิทธิ์ของเอกชน และการควบคุมในรูปแบบอื่น ๆ ต่อการเข้าถึงพื้นที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้และ

⁹ CCPR/C/KOR/Q/4, วรรค 26.

¹⁰ ICCPR มาตรา 2 (1).

¹¹ Cf. A/HRC/39/28, วรรค 14.

แพลตฟอร์มต่าง ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร ประเด็นเหล่านี้ต้องถูกพิจารณาในการทำความเข้าใจกรอบกฎหมายอย่างทันสมัยตามนัยของมาตรา 21 ของกติกาฯ ฉบับนี้

II. ขอบเขตของสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ

11. การพิจารณาว่าการเข้าร่วมการชุมนุมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของมาตรา 21 หรือไม่ ประกอบไปด้วยการพิจารณาสองขั้นตอน ประการแรกต้องพิจารณาว่าพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวอยู่ในขอบเขตของการกระทำที่จะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิหรือไม่ กล่าวคือพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการเข้าร่วม “การชุมนุมโดยสงบ” (ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อนี้) หรือไม่ หากเป็นการเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบแล้ว รัฐจำต้องเคารพและประกันสิทธิของผู้ชุมนุม (ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อที่ 3 ด้านล่าง) ประการที่สอง ต้องพิจารณาว่าข้อจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมสามารถบังคับใช้ได้โดยชอบในบริบทนั้น ๆ หรือไม่ (ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อที่ 4 ด้านล่าง)

12. การเข้าร่วมในการ “ชุมนุม” ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการ หรือการมีส่วนร่วมในรวมตัวกันของผู้คน เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสดงออก การแสดงจุดยืนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการแลกเปลี่ยนทางความคิด การรวมตัวกันอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงหรือเพื่อยืนยันถึงความเป็นปึกแผ่นหรืออัตลักษณ์ของกลุ่ม การชุมนุมอาจมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้กล่าวถึงแล้ว เช่น เพื่อความบันเทิง วัฒนธรรม ศาสนา หรือวัตถุประสงค์ทางการค้า และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21

13. แม้ว่าแนวคิดเรื่องการชุมนุมจะมีนัยว่าต้องมีผู้เข้าร่วมมากกว่าหนึ่งคน¹² แต่การประท้วงคนเดียวก็ได้รับความคุ้มครองภายใต้สิทธิอื่นที่สามารถเทียบเคียงกันได้ภายใต้กติกาฯ นี้ ยกตัวอย่างเช่น ความคุ้มครองภายใต้มาตรา 19 แม้ว่าการชุมนุมโดยสงบมักจะถูกเข้าใจว่าเกี่ยวกับการชุมนุมทางกายภาพของบุคคล แต่ความคุ้มครองภายใต้มาตรา 21 ยังขยายไปถึงการเข้าร่วมและการเตรียมการชุมนุมทางไกลผ่านช่องทางเช่นทางออนไลน์ด้วย¹³

14. การชุมนุมโดยสงบมักจะมีการเตรียมการล่วงหน้า จึงมีระยะเวลาพอที่ผู้จัดการชุมนุมจะสามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เตรียมการต่าง ๆ ตามที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การชุมนุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) ซึ่งมักจะเป็นการตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแบบปัจจุบันทันด่วน ไม่ว่าจะมีการประสานงานกันหรือไม่ก็ตาม ก็ควรต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21 อย่างเท่าเทียมกัน การชุมนุมเพื่อตอบโต้ (counterdemonstrations) คือการชุมนุมที่เกิดขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมของอีกการชุมนุมหนึ่ง การชุมนุมทั้งสองนี้สามารถได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21

15. การชุมนุม “โดยสงบ” มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการชุมนุมที่มีการใช้ความรุนแรงอย่างร้ายแรงและเป็นวงกว้าง ดังนั้น คำว่า “โดยสงบ” และ “โดยไม่ใช้ความรุนแรง” จึงใช้แทนกันได้บริบทนี้ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบเมื่อตีความตามความหมายแล้วจึงไม่สามารถถูกใช้ด้วยความรุนแรง “ความรุนแรง” ในบริบทของมาตรา 21 นี้มักจะรวมถึงการใช้กำลังทางกายภาพโดยผู้ชุมนุมต่อผู้อื่นในทางอาจนำไปสู่การบาดเจ็บหรือเสียชีวิต หรือความเสียหาย

¹² *Coleman v. Australia* (CCPR/C/87/D/1157/2003), วรรค 6.4.

¹³ A/HRC/41/41.

อย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน¹⁴ การชุมนุมที่มีแต่เพียงการผลักหรือดันกัน หรือการขัดขวางการเคลื่อนที่ของยานพาหนะ หรือผู้คน หรือการขัดขวางการทำงานจักรประจำวัน ไม่นับว่าเป็น “ความรุนแรง”

16. ถ้าพฤติกรรมของผู้ชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบ การอาศัยเพียงข้อเท็จจริงที่ว่าผู้จัดการชุมนุม หรือผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องตามกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการชุมนุมบางประการไม่อาจทำให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมหลุดพ้นจากความคุ้มครองของมาตรา 21¹⁵ การกระทำอารยะขัดขืนร่วมกัน หรือการรณรงค์ด้วยการกดดัน (direct-action) สามารถได้รับความคุ้มครองภายในมาตรา 21 หากกระทำโดยปราศจากความรุนแรง¹⁶

17. เส้นแบ่งระหว่างการชุมนุมที่สงบและไม่สงบอาจไม่ชัดเจนเสมอไป แต่จะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการชุมนุมนั้น ๆ เป็นไปโดยสงบ¹⁷ ยิ่งไปกว่านั้น การกระทำรุนแรงเฉพาะตัวของผู้ชุมนุมบางคนไม่สมควรจะถูกนำไปเหมารวมเป็นการกระทำของผู้ชุมนุมคนอื่น ๆ ของผู้จัดการชุมนุม หรือของการชุมนุมโดยรวม¹⁸ ดังนั้นการกระทำของผู้ชุมนุมบางคน อาจได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21 ในขณะที่ผู้ชุมนุมบางส่วนอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครอง

18. การตอบคำถามว่าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่ต้องพิจารณาโดยอ้างอิงถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากผู้ชุมนุม ความรุนแรงที่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ชุมนุมที่ชุมนุมโดยสงบไม่ทำให้การชุมนุมนั้น กลายเป็นการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรง หลักการเดียวกันนี้ก็นำไปใช้กับความรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยบุคคลทั่วไปโดยมุ่งต่อการชุมนุม หรือความรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยผู้ชุมนุมในการชุมนุมเพื่อตอบโต้ (counterdemonstrations)

19. การกระทำของผู้ชุมนุมบางรายในการชุมนุมอาจถือได้ว่าเป็นความรุนแรง หากเจ้าหน้าที่สามารถแสดงหลักฐานที่น่าเชื่อถือเพื่อแสดงให้เห็นว่า ก่อนหรือระหว่างการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเหล่านั้นยุยงให้ผู้ร่วมการชุมนุมคนอื่น ๆ ใช้ความรุนแรง และการกระทำนั้นน่าจะส่งผลให้เกิดการใช้ความรุนแรงขึ้น หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมเหล่านั้นมีเจตนาที่จะใช้ความรุนแรงและมีแผนที่จะกระทำการด้วยความรุนแรง หรือการใช้ความรุนแรงโดยผู้ร่วมการชุมนุมนั้นใกล้จะถึง¹⁹ การกระทำเหล่านี้หากเกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นเหตุให้สรุปได้ว่าการชุมนุมทั้งหมดนั้น เกิดขึ้นโดยไม่สงบ แต่หากเห็นได้ชัดว่าการกระทำเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในที่ชุมนุม การร่วมชุมนุมในการชุมนุม เช่นว่าย่อมไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21

20. การที่ผู้ชุมนุมมีวัตถุประสงค์ที่เป็นอาวุธหรืออาจถูกมองว่าเป็นอาวุธหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยเช่นหน้ากากป้องกันสารพิษ ไม่เพียงพอที่จะชี้ว่าผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมรุนแรงเสมอไป แต่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น กฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการพกพาอาวุธ (โดยเฉพาะอาวุธปืน) วิธีปฏิบัติตามวัฒนธรรม

¹⁴ OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 51.

¹⁵ European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia* (application No. 74568/12), judgment of 5 January 2016, วรรค 97.

¹⁶ CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, วรรค 16.

¹⁷ A/HRC/31/66, วรรค 18.

¹⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, Judgment of 28 November 2018, Series C No. 371, วรรค 175; European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, วรรค 99.

¹⁹ Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence (A/HRC/22/17/Add.4, appendix), วรรค 29(f).

ท้องถิ่น หลักฐานที่บ่งชี้ว่าผู้ชุมนุมมีเจตนาที่จะใช้ความรุนแรงหรือไม่ และมีความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงจากการมีวัตถุดังกล่าวหรือไม่

III. หน้าที่ของรัฐภาคีอันเกี่ยวเนื่องกับการเคารพสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ

21. กติกา ๆ ฉบับนี้ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐภาคีในการที่จะเคารพและประกันบรรดาสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกา ๆ ฉบับนี้ (มาตรา 2(1)) จัดให้มีมาตรการทั้งทางนิติบัญญัติและทางอื่นใดเพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกา ๆ นี้เป็นผล (มาตรา 2(2)) และต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิตามที่กติกา ๆ ฉบับนี้รับรอง (มาตรา 2(3))²⁰ หน้าที่ของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบจึงมีองค์ประกอบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดตามที่มาตรา 21 กำหนด

22. รัฐภาคีจำเป็นต้องปล่อยให้ผู้ร่วมชุมนุมสามารถกำหนดวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาในการแสดงออกผ่านการชุมนุมได้อย่างเสรี โดยหลักแล้วการจัดการชุมนุมโดยสงบหรือการกำหนดข้อจำกัดในการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ต้องไม่แทรกแซงเนื้อหาของชุมนุม (“content neutral”)²¹ และต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าในบางกรณี “เวลา สถานที่ และวิธีการ” ของการชุมนุมอาจถูกจำกัดได้โดยชอบตามมาตรา 21 ๆ ด้วยธรรมชาติของการชุมนุมที่มุ่งจะแสดงออก ผู้ชุมนุมต้องได้รับอนุญาตที่จะทำการชุมนุมในสถานที่ที่อยู่ในระยะของการ “มองเห็นและได้ยิน” ของกลุ่มเป้าหมายของการชุมนุม²²

23. พันธกรณีในการเคารพและประกันสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ก่อหน้าที่แก่รัฐที่ต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำ ทั้ง ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุม หน้าที่ในการละเว้นการกระทำหมายถึงหน้าที่ในการไม่เข้าไปแทรกแซงการชุมนุมโดยสงบโดยมิชอบ ยกตัวอย่างเช่น รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ห้าม จำกัด ชัดขวาง สลาย หรือรบกวนการชุมนุมโดยสงบโดยปราศจากเหตุอันควร และจะต้องไม่ลงโทษผู้เข้าร่วมการชุมนุม หรือผู้จัดการชุมนุมโดยปราศจากเหตุที่ชอบธรรมตามกฎหมาย

24. รัฐภาคียังมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการเพื่อ *อำนวยความสะดวก* ให้แก่การชุมนุมโดยสงบและส่งเสริมให้ผู้ชุมนุมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมของพวกเขาได้²³ รัฐจึงจำเป็นต้องส่งเสริมและสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมแก่การใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และจัดให้มีกรอบกฎหมายและ กรอบของหน่วยงาน เพื่อให้การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐอาจจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่าง ยกตัวอย่างเช่น อาจจะต้องมีการปิดถนน จัดการเบี่ยงการจราจร และรักษาความปลอดภัย ในกรณีที่มีความจำเป็น

²⁰ ดูเพิ่มเติม ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 31.

²¹ *Alekseev v. Russian Federation*, (CCPR/C/109/D/1873/2009), วรรค 9.6. ดูเพิ่มเติม *Amelkovich v. Belarus* (CCPR/C/125/D/2720/2016), วรรค 6.6; *CCPR/C/GNQ/CO/1*, วรรค 54-55.

²² *Strizhak v. Belarus*, (CCPR/C/124/D/2260/2013), วรรค 6.5.

²³ นับแต่คำตัดสินในกรณี *Turchenyak v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1948/2010), คณะกรรมการ ฯ ได้เน้นย้ำมาตลอดว่าขั้นตอนที่ดำเนินการโดยรัฐภาคีเพื่อตอบสนองต่อการชุมนุม “ควรได้รับการแนะนำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการใช้สิทธิ” (วรรค 7.4). ดูเพิ่มเติม *CCPR/C/BEN/CO/2*, วรรค 33. c.f. *A/HRC/20/27*, วรรค 33; *Human Rights Council Resolution 38/11*.

เมื่อมีความจำเป็น รัฐจะต้องปกป้องผู้ชุมนุมจากการคุกคามโดยผู้ก่อเหตุที่ไม่ใช่รัฐ เช่น การรบกวนหรือความรุนแรงจากบุคคลอื่น²⁴ ผู้ชุมนุมเพื่อตอบโต้ (counterdemonstrators) และพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชน

25. รัฐต้องประกันว่า บรรดากฎหมาย รวมถึงการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายจะไม่มีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ยกตัวอย่างเช่น การเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานเชื้อชาติ สีผิว ชาติพันธุ์ อายุ เพศ ภาษา สันติวิธี ศาสนาหรือความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นในเรื่องอื่น ภูมิหลังทางสังคมหรือสัญชาติ สถานภาพโดยกำเนิด ความเป็นชนกลุ่มน้อยหรือชนพื้นถิ่น หรือสถานภาพอื่นใด ความพิการ การแสดงออกทางเพศ หรือเพศสภาพ หรือสถานภาพอื่นใด²⁵ รัฐต้องมีมาตรการเป็นพิเศษเพื่อประกันความเท่าเทียมและ ความมีประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มคนที่เคยหรือกำลังประสบปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติ หรือบุคคลผู้อาจจะประสบความยากลำบากในการเข้าร่วมการชุมนุมยิ่งกว่าผู้อื่น²⁶ รัฐยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ชุมนุมจากการคุกคามหรือการถูกทำร้ายโดยเลือกปฏิบัติ²⁷

26. สิทธิในการชุมนุมโดยสงบมิได้คุ้มครองผู้ชุมนุมจากการแสดงความคิดเห็นที่ขัดหรือแย้งโดยสมาชิกอื่นของสังคม รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพและประกันสิทธิในการชุมนุมเพื่อตอบโต้ในฐานะที่เป็นการชุมนุมหนึ่งเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องป้องกันมิให้เกิดการขัดขวางการชุมนุมที่เป็นเป้าหมายของการชุมนุมเพื่อตอบโต้²⁸ โดยหลักการแล้วรัฐจำต้องดำเนินการดูแลการชุมนุมเพื่อตอบโต้โดยไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) โดยการชุมนุมเพื่อตอบโต้จำต้องได้รับอนุญาตให้มีขึ้นโดยเสรีที่สุดเท่าที่เป็นได้ ในระยะของการ “มองเห็นและได้ยิน” ของผู้ชุมนุมที่เป็นเป้าหมาย

27. ความเป็นไปได้ที่การชุมนุมโดยสงบอาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาเชิงต่อต้านหรือแม้กระทั่งการใช้ความรุนแรงโดยประชาชนบางกลุ่มนั้นไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นเหตุผลในการห้ามหรือจำกัดการชุมนุม²⁹ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ตามสมควร เพื่อคุ้มครองผู้เข้าร่วมการชุมนุมทุกคนและอำนวยความสะดวกเพื่อให้การชุมนุมนั้นเกิดขึ้นโดยที่ไม่ถูกรบกวนขัดขวาง และโดยไม่ก่อภาระแก่ผู้ชุมนุมเกินกว่าเหตุ (ดูเพิ่มเติม วรรค 52 ด้านล่าง)

28. กระบวนการตัดสินใจและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสเป็นหัวใจสำคัญของหน้าที่ในการเคารพและประกันสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ กฎหมายภายในประเทศต้องรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ และต้องเข้าถึงได้

²⁴ *Alekseev v. Russian Federation* (CCPR/C/109/D/1873/2009), วรรค 9.6.

²⁵ CCPR/C/GEO/CO/4, วรรค 8; CCPR/C/MNG/CO/6, วรรค 11–12; CCPR/C/RUS/CO/7, วรรค 10; CCPR/C/PRY/CO/3, วรรค 9. ดูเพิ่มเติม CRC/C/KEN/CO/3-5 วรรค 27–28; ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้น (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) (A/RES/61/295), มาตรา 2.

²⁶ A/HRC/31/66, วรรค 16.

²⁷ CCPR/C/CHL/CO/6, วรรค 19. ดูเพิ่มเติม *Fedotova v. Russian Federation* (CCPR/C/106/D/1932/2010), วรรค 10.4.

²⁸ European Court of Human Rights, Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria (application No. 10126/82), judgment of 21 June 1988, วรรค 32.

²⁹ African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, วรรค 70 (a).

โดยประชาชน รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินมาตรการเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องนี้ ซึ่งหมายรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผู้ต้องการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบพึงต้องปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ คือใคร กฎหรือข้อบังคับใดบ้างที่นำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และมีกระบวนการเยียวยาอย่างไรในกรณีที่มีการ กล่าวอ้างว่าเกิดการละเมิดสิทธิขึ้น

29. รัฐภาคีจำเป็นต้องประกันให้มีการกำกับดูแลทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบอย่างเป็นอิสระและ โปร่งใส ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งหมายรวมถึง การเข้าถึงการเยียวยาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาโดยการ ใช้สิทธิทางศาลหรือผ่านทางองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิทั้งก่อน ระหว่าง และ หลังการชุมนุม

30. บทบาทของสื่อมวลชน นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ทำหน้าที่ในการสังเกตการณ์หรือการรายงานเกี่ยวกับการชุมนุมมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการการใช้สิทธิใน การชุมนุมโดยสงบได้อย่างบริบูรณ์ พวกเขาเหล่านั้นย่อมต้องได้รับความคุ้มครองภายใต้กติกา ๆ ฉบับนี้³⁰ รัฐไม่ควร ห้ามมิให้เขาเหล่านั้นทำหน้าที่หรือจำกัดการทำหน้าที่ของพวกเขาโดยมิชอบ ซึ่งหมายรวมถึงการสังเกตการณ์การทำ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พวกเขาต้องไม่ถูกตอบโต้หรือคุกคาม และอุปกรณ์ของพวกเขาต้องไม่ถูกริบ หรือทำให้เสียหาย³¹ แม้ว่าการชุมนุมใด ๆ จะถูกประกาศให้เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือถูกสลาย ก็ไม่ เป็นการตัดสิทธิในการสังเกตการณ์ การสังเกตการณ์การชุมนุมโดยองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่เป็นอิสระและ องค์กรพัฒนาเอกชนถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี

31. แม้รัฐภาคีจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการประกันสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ อย่างไรก็ตาม วิชากิจเอกชนต่าง ๆ มี หน้าที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ เช่น ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จากการทำงานหรือของลูกจ้างของพวกเขา³² โดยหน่วยงานภาคเอกชนและสังคมโดยรวมควรถูกคาดหวังให้ต้อง ยอมรับความไม่สะดวกที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิดังกล่าว

32. เนื่องจากการชุมนุมโดยสงบมักจะมีการแสดงออก และการกล่าวคำปราศรัยทางการเมืองนั้นได้รับการคุ้มครอง โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออก ดังนั้น การชุมนุมที่มีข้อความทางการเมืองควรได้รับการ ยอมรับและคุ้มครองเป็นพิเศษ³³

33. มาตรา 21 และสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่เพียงแต่คุ้มครองผู้ชุมนุมภายในเวลาและในสถานที่ที่กำลังเกิดการชุมนุม เท่านั้น กิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจัดขึ้นโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล แม้อาจถือได้ว่าอยู่นอกเหนือบริบทอย่างแคบ

³⁰ *Zhagiparov v. Kazakhstan* (CCPR/C/124/D/2441/2014), วรรค 13.2–13.5. ดูเพิ่มเติม See also the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms.

³¹ CCPR/C/MRT/CO/1, วรรค 22. ดูเพิ่มเติม General Assembly resolution 66/164.

³² หลักการชี้แนะเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (Guiding Principles on Business and Human Rights), “Protect, Respect and Remedy” Framework.

³³ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 34 เรื่อง เสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก, วรรค 37–38 และ 42–43. ดูเพิ่มเติม CCPR/C/LAO/CO/1, วรรค 33.

ของการชุมนุม แต่หากนับได้ว่ากิจกรรมเช่นนั้นเป็นส่วนสำคัญของการใช้สิทธิอย่างมีนัยสำคัญ ก็ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน ดังนั้นพันธกรณีของรัฐภาคี จึงขยายไปถึงการคุ้มครองการกระทำต่าง ๆ เช่น การเคลื่อนย้ายทรัพยากรของผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม การวางแผน การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น³⁴ การเตรียมการหรือการเดินทางไปยังสถานที่จัดกิจกรรม³⁵ การสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุมก่อนหรือระหว่างการชุมนุม การแพร่ภาพแพร่เสียงของการชุมนุมหรือจากสถานที่ชุมนุม และการเดินทางกลับจากการชุมนุม การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้เช่นเดียวกับการชุมนุม แต่ต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ควรมีผู้ใดถูกตอบโต้หรือคุกคามจากการเข้าร่วมหรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ

34. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมมากมายเกิดขึ้นในโลกออนไลน์หรือต้องพึ่งพาบริการด้านดิจิทัล กิจกรรมดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้มาตรา 21 ด้วย ยกตัวอย่างเช่น รัฐภาคีต้องงดเว้นไม่ทำการปิดกั้นหรือขัดขวางการเชื่อมต่อสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ³⁶ หลักการเดียวกันนี้ยังบังคับใช้กับการแทรกแซงการเชื่อมต่อหรือการเข้าถึงข้อมูลโดยกำหนดเป้าหมายเป็นเขตทางภูมิศาสตร์ หรือชนิดของเทคโนโลยีเป็นการเฉพาะ รัฐควรจะประกันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และผู้ให้บริการเชื่อมต่อต่าง ๆ จะไม่จำกัดการชุมนุมหรือไม่ล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัวของผู้ชุมนุมโดยมิชอบ ข้อจำกัดใด ๆ ที่จะนำมาใช้กับระบบปฏิบัติการที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของการจำกัดของเสรีภาพในการแสดงออก³⁷

35. แม้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีพันธกรณีที่จะเคารพและประกันสิทธิชุมนุมโดยสงบ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเกี่ยวกับจัดการการชุมนุมมักจะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดให้มีการฝึกอบรมและจัดการทรัพยากรอย่างเพียงพอสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวในทุกระดับชั้นของรัฐบาล

IV. การจำกัดสิทธิการชุมนุมโดยสงบ

36. เนื่องจากสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ในบางกรณี เจ้าหน้าที่รัฐจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความชอบธรรมของข้อจำกัดในการชุมนุมต่าง ๆ³⁸ เจ้าหน้าที่รัฐต้องสามารถแสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดทั้งหลายนั้นถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนต่อเหตุแห่งการจำกัดสิทธิข้อใดข้อหนึ่งตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 อันจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดด้านล่าง การที่เจ้าหน้าที่รัฐมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในพิสูจน์ความชอบธรรมของการจำกัดสิทธิย่อมเป็นการละเมิดบทบัญญัติในมาตรา 21³⁹ การจำกัดสิทธิใด ๆ ควรมีเป้าหมายเพื่อการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ มิใช่เพื่อแสวงหาการจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่จำเป็นหรือไม่ได้สัดส่วน⁴⁰ การจำกัดสิทธิต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เป็นการทำลายสาระสำคัญของสิทธิ หรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการโน้มน้าวไม่ให้มีการเข้าร่วมชุมนุม หรือทำให้เกิดความกลัวที่จะเข้าร่วมการชุมนุม

³⁴ *Tulzhenkova v. Belarus* (CCPR/C/103/D/1838/2008), วรรค 9.3.

³⁵ *Evrezov et al. v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1999/2010 and Corr.1), วรรค 8.5.

³⁶ CCPR/C/CMR/CO/5, วรรค 41.

³⁷ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 34.

³⁸ *Gryb v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1316/2004), วรรค 13.4.

³⁹ *Chebotareva v. Russian Federation* (CCPR/C/104/D/1866/2009), วรรค 9.3.

⁴⁰ *Turchenyak and others v. Belarus*, วรรค 7.4.

37. การห้ามการชุมนุมใดการชุมนุมหนึ่งจะต้องถูกพิจารณาในฐานะทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิในการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐควรพิจารณาใช้มาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิน้อยที่สุดเป็นมาตรการแรก นอกจากนั้น รัฐควรพิจารณาอนุญาตให้มีการชุมนุมก่อน และพิจารณาในภายหลังว่ามีความจำเป็นต้องใช้มาตรการใด ๆ ต่อการทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมหรือไม่แทนการกำหนดข้อจำกัดไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อป้องกันความเสี่ยงทั้งหมดในการชุมนุม⁴¹

38. การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบต้องอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาการกระทำของผู้ชุมนุมและการชุมนุมโดยแยกต่างหากหากจากกัน หรือโดยพิจารณาเป็นรายกรณีไป การวางข้อจำกัดต่อการชุมนุมโดยสงบอย่างกว้างขวางเพื่อให้ครอบคลุมทุกกรณีจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้สัดส่วน

39. ประโยคที่สองของมาตรา 21 ระบุว่าห้ามมิให้มีข้อจำกัดการใช้สิทธิอื่นนอกเหนือไปจากที่กำหนดโดยกฎหมาย ข้อความนี้เป็นการบัญญัติหลักความชอบด้วยกฎหมายไว้อย่างเป็นทางการ เช่นเดียวกับการระบุว่า การจำกัดสิทธิจะต้อง “ถูกระบุไว้ในกฎหมาย” ในมาตราอื่น ๆ ของกติกา ๆ ฉบับนี้ ดังนั้นการจำกัดสิทธิจึงต้องถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมาย หรือผ่านการใช้อำนาจทางปกครองที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้สมาชิกในสังคมตัดสินใจได้ว่าจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยไร้ขีดจำกัดหรืออย่างกว้างขวาง⁴²

40. มาตรา 21 ระบุว่า การจำกัดสิทธิใด ๆ จะต้อง “มีความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย” การจำกัดสิทธิจึงต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนในบริบทของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ/นิติธรรม การเมืองแบบพหุนิยมและสิทธิมนุษยชน มิใช่พิจารณาเพียงว่าเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผลหรือสะดวกรวดเร็ว⁴³ การจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นต้องมีความเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและสอดคล้องกับเหตุแห่งการจำกัดสิทธิตามมาตรา 21 อีกทั้งจะต้องเป็นมาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดในบรรดามาตรการของรัฐที่สามารถบรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิ⁴⁴ ยิ่งไปกว่านั้นข้อจำกัดจะต้องได้สัดส่วน โดยจะต้องมีการประเมินเชิงคุณค่าเพื่อชั่งน้ำหนักระหว่างลักษณะและผลเสียของการเข้าแทรกแซงการใช้สิทธิกับผลดีที่ชดเชยด้วยเหตุแห่งการเข้าแทรกแซง⁴⁵ หากผลเสียที่จะเกิดขึ้นมากกว่าผลดี การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมไม่ได้สัดส่วนดังนั้นจึงไม่สามารถกระทำได้

41. ข้อความตอนท้ายของประโยคที่สองของมาตรา 21 ระบุเหตุอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยเหตุแห่งการจำกัดสิทธิมีเพียงเท่าที่ระบุดังต่อไปนี้ ได้แก่ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย (*ordre public*) การคุ้มครองด้านสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

⁴¹ OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 132, 220–22.

⁴² *Nepomnyashchiy v. Russian Federation* (CCPR/C/123/D/2318/2013), วรรค 7.7; and ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 25.

⁴³ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 34.

⁴⁴ *Togozhina v. Kazakhstan* (CCPR/C/112/D/2137/2012), วรรค 7.4.

⁴⁵ เพิ่งอ้าง, วรรค 7.4 และ 7.6. ดูเพิ่มเติม OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 131.

42. “ประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ” สามารถใช้เป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิเฉพาะในกรณีที่มีการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเพื่อจะคงไว้ซึ่งความสามารถของรัฐในการปกป้องความดำรงอยู่ของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรืออำนาจอธิปไตยทางการเมืองจากภัยอันตรายที่น่าเชื่อว่าอาจเกิดขึ้นจริงหรือจากการใช้กำลัง⁴⁶ เป็นเรื่องยากที่การชุมนุม “โดยสงบ” จะก่อให้เกิดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิตามเหตุดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ในเมื่อสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความมั่นคงของชาติถดถอยลงคือการกดขี่สิทธิมนุษยชน รัฐย่อมไม่สามารถนำเหตุดังกล่าวมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิเพิ่มเติมอีก ทั้งนี้รวมถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบด้วย⁴⁷

43. การคุ้มครอง “ความปลอดภัยของสาธารณะ” จะสามารถถูกนำมาใช้เป็นเหตุแห่งการจำกัดการชุมนุมโดยสงบได้⁴⁸ก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญขึ้นจริงต่อความปลอดภัยของบุคคล (ต่อชีวิตและต่อบุรณภาพทางร่างกาย) หรือความเสี่ยงที่คล้ายคลึงกันต่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน⁴⁹

44. “ความสงบเรียบร้อย” คือบรรดากฎทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประกันว่าสังคมจะสามารถดำเนินไปอย่างเป็นปกติหรือหลักการพื้นฐานต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานของสังคมซึ่งเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ⁵⁰ รัฐภาคีไม่ควรจะกล่าวอ้าง “ความสงบเรียบร้อย” ซึ่งเป็นคำที่มีความคลุมเครือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอย่างกว้างขวาง⁵¹ ในบางกรณีการชุมนุมโดยสงบอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือโดยตั้งใจทำให้จำต้องใช้ความอดทนอดกลั้นอย่างมีนัยสำคัญ คำว่า “ความสงบเรียบร้อย” (public order) และ “กฎหมายและความสงบ” (law and order) มิได้มีความหมายเดียวกัน การห้ามการก่อ “ความไม่สงบเรียบร้อย” (public disorder) ภายใต้กฎหมายภายในประเทศ ไม่ควรถูกใช้โดยมิชอบเพื่อจำกัดการชุมนุมโดยสงบ

45. การคุ้มครอง “ด้านสาธารณสุข” อาจมีโอกาสดูถูกใช้เป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิได้ไม่มากนัก เช่น ในกรณีที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อและการชุมนุมรวมกลุ่มกันอาจก่อให้เกิดอันตราย การจำกัดสิทธิด้วยเหตุนี้อาจยกขึ้นมาใช้ได้ ในกรณีที่ร้ายแรงอย่างมากเมื่อสถานการณ์ด้านสุขอนามัยในระหว่างการชุมนุมอาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้านสุขภาพต่อสาธารณชน หรือต่อตัวผู้ชุมนุมเอง⁵²

46. การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอาจเพื่อการคุ้มครอง “ศีลธรรมอันดี” สามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีพิเศษเท่านั้น หากถูกมีการใช้เหตุในการจำกัดสิทธินี้ จะต้องไม่เป็นการใช้เพื่อปกป้องการตีความศีลธรรมที่อ้างอิงจาก

⁴⁶ หลักการชิรากูซาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและการเลี่ยงพันธกรณีของบทบัญญัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights) (E/CN.4/1985/4, annex), วรรค 29.

⁴⁷ เพิ่งอ้าง, วรรค 32.

⁴⁸ CCPR/C/MKD/CO/3, วรรค 19; *Alekseev v. Russian Federation*, วรรค 9.5.

⁴⁹ หลักการชิรากูซาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและการเลี่ยงพันธกรณีของบทบัญญัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights), วรรค 33.

⁵⁰ เพิ่งอ้าง, วรรค 22.

⁵¹ CCPR/C/KAZ/CO/1, วรรค 26; CCPR/C/DZA/CO/4, วรรค 45–46.

⁵² C.f. European Court of Human Rights, *Cisse v. France* (application No. 51346/99), judgment of 9 April 2002.

ชนบธรรมเนียมทางสังคม ปรัชญา หรือศาสนาใดเพียงคนเดียว⁵³ การจำกัดสิทธิใด ๆ จะต้องถูกตีความภายใต้กรอบของหลักสิทธิมนุษยชน หลักพหุนิยม และหลักการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นสากล⁵⁴ ยกตัวอย่างเช่น การจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ไม่อาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคัดค้านการแสดงออกทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ⁵⁵

47. การจำกัดสิทธิที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครอง “สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น” อาจเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกติกา ๆ หรือสิทธิมนุษยชนอื่นของบุคคลที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุม ในขณะที่การชุมนุมเป็นการใช้พื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่อื่นโดยชอบธรรม และเนื่องจากการชุมนุมย่อมจะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันตามปกติ ผลกระทบเหล่านั้นจึงต้องได้รับการประเมินประนีประนอม เว้นเสียแต่ว่าผลกระทบดังกล่าวเป็นการสร้างภาระโดยไม่ได้สัดส่วน ซึ่งในกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความชอบธรรมของข้อจำกัดสิทธิที่จะใช้บังคับ⁵⁶

48. นอกเหนือจากกรอบของการจำกัดสิทธิตามมาตรา 21 ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วด้านบน ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) ถือเป็นหัวใจของการทำให้เกิดสิทธินี้ในทางข้อเท็จจริง การจำกัดสิทธิจึงต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับเนื้อหาที่สื่อสารออกมาจากการชุมนุม⁵⁷ วิธีการจำกัดสิทธิที่ตรงข้ามกับสิ่งที่กล่าวมาย่อมเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของการชุมนุมซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือทางสังคม ที่มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันความคิดเห็นและแสดงออกถึงเสียงสนับสนุนที่ตนได้รับ

49. กฎที่ใช้บังคับกับเสรีภาพในการแสดงออกควรได้รับการเคารพเมื่อมีการจัดการกับองค์ประกอบที่มีลักษณะเป็นการแสดงออกของการชุมนุม การจำกัดสิทธิในการชุมนุมจึงไม่ควรถูกใช้ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อจำกัดการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในเชิงต่อต้านรัฐบาล⁵⁸หรือทำลายเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายรวมถึงการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐธรรมนูญ ระบบการปกครอง หรือการเรียกร้องอำนาจในการปกครองตนเอง การจำกัดสิทธิไม่ควรถูกใช้เพื่อห้ามการดูหมิ่นเกียรติหรือชื่อเสียงของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ⁵⁹

50. มาตรา 20 ของกติกา ๆ บัญญัติว่าการชุมนุมโดยสงบมีอาจใช้เพื่อการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม (มาตรา 20 (1)) หรือเพื่อการสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังต่อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา ซึ่งช่วยทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชัง หรือการใช้ความรุนแรง (มาตรา 20 (2)) รัฐควรมีมาตรการในการจัดการบุคคลผู้กระทำการดังกล่าวเท่าที่รัฐสามารถกระทำได้แทนการจัดการกับการชุมนุมโดยรวม การมีส่วนร่วมในการชุมนุมที่ข้อเรียกร้องหลักของการชุมนุม

⁵³ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 22 (1993) เรื่องเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา, วรรค 8.

⁵⁴ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 32.

⁵⁵ *Fedotova v. Russian Federation*, วรรค 10.5–10.6; *Alekseev v. Russian Federation*, วรรค 9.6.

⁵⁶ *Stambrovsky v. Belarus (CCPR/C/112/D/1987/2010)*, วรรค 7.6; *Pugach v. Belarus (CCPR/C/114/D/1984/2010)*, วรรค 7.8.

⁵⁷ *Alekseev v. Russian Federation*, วรรค 9.6.

⁵⁸ CCPR/C/MDG/CO/4, วรรค 51.

⁵⁹ CCPR/C/79/Add. 86, วรรค 18; ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 38.

ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 20 ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 และ 21⁶⁰

51. โดยทั่วไป การใช้ธง เครื่องแบบ สัญลักษณ์หรือป้ายข้อความย่อมนถือเป็นวิธีการแสดงออกโดยชอบธรรมที่ไม่ควรถูกจำกัด แม้ว่าสัญลักษณ์ที่ใช้จะย้าเตือนถึงประวัติศาสตร์ที่เจ็บปวด อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สัญลักษณ์นั้นถูกเข้าใจอย่างกว้างขวางว่ามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการยุบปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชัง หรือความรุนแรง รัฐควรจำกัดการใช้สัญลักษณ์ดังกล่าวอย่างเหมาะสม⁶¹

52. ข้อเท็จจริงที่ว่า การชุมนุมมีผลหรืออาจมีผลเป็นการยั่วยุให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงต่อตัวผู้ชุมนุมโดยสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม โดยหลักทั่วไปแล้ว ไม่เพียงพอที่จะสร้างความชอบธรรมให้การจำกัดสิทธิในการชุมนุม การชุมนุมเช่นว่า ต้องได้รับอนุญาตให้จัดขึ้น และผู้ชุมนุมจำต้องได้รับการคุ้มครอง (ดูวรรค 18 ด้านบน) อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิในการชุมนุมสามารถกระทำได้ในกรณียกเว้นบางกรณีที่เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐไม่มีความสามารถที่จะป้องกันผู้ชุมนุมจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อพวกเขา การจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นจำเป็นต้องสามารถผ่านการตรวจสอบการใช้ข้อจำกัดที่เข้มงวด ภัยอันตรายที่ไม่สามารถระบุแน่ชัดได้ หรือถ้าฟังแค่ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่รัฐอาจจะไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะป้องกันหรือระงับความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้ต่อต้านการชุมนุมไม่ใช่ข้ออ้างที่เพียงพอ รัฐต้องสามารถแสดงเป็นที่ประจักษ์ด้วยการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นรูปธรรมว่ารัฐจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แม้แต่ในกรณีที่มีการใช้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวนมากแล้วก็ตาม⁶² การจำกัดสิทธิที่กระทบกับสิทธิน้อยกว่า เช่น การเลื่อนการชุมนุม หรือการย้ายสถานที่ชุมนุมจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนการสั่งห้ามการชุมนุม

53. กฎระเบียบเกี่ยวกับ “เวลา สถานที่ และรูปแบบ” ของการชุมนุม ต้องไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) และแม้รัฐสามารถที่จะออกกฎระเบียบเกี่ยวกับปัจจัยเหล่านี้ได้บางประการ แต่ภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ความชอบธรรมของข้อจำกัดดังกล่าวเป็นรายกรณียังคงอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐ⁶³ การจำกัดสิทธิดังกล่าวยังคงควรที่จะอนุญาตให้การชุมนุมเกิดขึ้นในระยะ “การมองเห็นและได้ยิน” ของกลุ่มเป้าหมายของการชุมนุมให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หรือในสถานที่ใด ๆ ที่มีความสำคัญต่อเป้าหมายของการชุมนุม⁶⁴

⁶⁰ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 50–52; มาตรา 4, อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุก รูปแบบ (Convention on the Elimination of Racial Discrimination; and Committee on the Elimination of Racial Discrimination), ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 35. ดูเพิ่มเติม the Rabat Plan of Action (2012), A/HRC/22/17/Add.4, appendix, วรรค 29 รวมถึงปฏิญญาเบรุต (Beirut Declaration) และข้อปฎิญญา 18 ประการเกี่ยวกับ “ความเชื่อเกี่ยวกับสิทธิ” (Faith for Rights) (A/HRC/40/58, ภาคผนวกที่ I และ II).

⁶¹ OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 152. ดูเพิ่มเติม European Court of Human Rights, *Fáber v. Hungary* (application No. 40721/08), judgment of 24 October 2012, วรรค 56–58.

⁶² *Alekseev v. Russian Federation*, วรรค 9.6.

⁶³ C.f. OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 132.

⁶⁴ *Turchenyak et al. v. Belarus*, วรรค 7.4.

54. ในส่วนของข้อจำกัดในเรื่องเวลาของการชุมนุม ผู้ชุมนุมต้องมีเวลาพอสมควรในการแสดงทัศนะหรือกระทำการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่นของการชุมนุมอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁵ การชุมนุมโดยสงบโดยทั่วไปแล้วควรถูกปล่อยให้มีการยุติการชุมนุมด้วยตนเอง การจำกัดการชุมนุมที่ระบุถึงช่วงเวลาในระหว่างวันหรือวันที่ที่สามารถหรือไม่สามารถจัดการชุมนุมสร้างความกังวลเกี่ยวกับการละเมิดกติกาฯ⁶⁶ การชุมนุมไม่ควรถูกห้ามด้วยเหตุแห่งความถี่ของการจัดการชุมนุมเพียงอย่างเดียว เวลา ระยะเวลา และความถี่ของการจัดการชุมนุมอาจเป็นหัวใจสำคัญของการบรรลุเป้าหมายของการชุมนุม อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่สะสมของการชุมนุมที่ยืดเยื้ออาจถูกนำมาชั่งน้ำหนักเพื่อพิจารณาถึงความได้สัดส่วนของการชุมนุมเมื่อเทียบการผลกระทบของการจำกัดสิทธิ ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมหนึ่งที่เกิดขึ้นในเวลากลางคืนเป็นประจำในย่านที่พักอาศัยอาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนในระแวกนั้น

55. ในส่วนของข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ของการชุมนุม โดยหลักการแล้วการจัดการชุมนุมโดยสงบสามารถจัดขึ้นได้ในทุกสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้หรือควรจะสามารถเข้าถึงได้ เช่น จัตุรัสสาธารณะหรือถนน⁶⁷ ในขณะที่กฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเข้าถึงสถานที่บางประเภทโดยสาธารณชน เช่น อาคารหรือสวนสาธารณะ อาจจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมในสถานที่เหล่านั้น การบังคับใช้ข้อจำกัดเหล่านั้นกับการชุมนุมโดยสงบต้องมีความชอบธรรมภายใต้มาตรา 21 การชุมนุมโดยสงบไม่ควรจะต้องถูกเคลื่อนย้ายไปยังสถานที่ห่างไกลซึ่งผู้ชุมนุมไม่สามารถเรียกร้องความสนใจจากกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนทั่วไปได้⁶⁸ โดยหลักทั่วไปแล้ว การห้ามการชุมนุมทั้งหมดในเขตเมืองหลวง⁶⁹ หรือในสถานที่สาธารณะทุกแห่งยกเว้นเพียงแต่สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ไม่ว่าจะสถานที่นั้นจะอยู่ในเมือง⁷⁰หรือนอกเมือง⁷¹ หรือข้อจำกัดทั่วไปที่ห้ามการชุมนุมบนถนนทุกเส้นในเมือง ไม่สามารถกระทำได้

56. การกำหนดเขตห้ามการชุมนุมโดยเด็ดขาดตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น ศาล รัฐสภา สถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ โดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องที่ควรหลีกเลี่ยง เพราะสถานที่ดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ หากมีการจำกัดการชุมนุมในหรือรอบพื้นที่ดังกล่าว ข้อจำกัดนี้จะต้องได้รับการอธิบายถึงความชอบธรรมเป็นการเฉพาะและใช้ภายใต้สถานการณ์แวดล้อมที่จำกัด⁷²

57. แม้ว่า การชุมนุมในพื้นที่ของภาคเอกชนจะได้รับการคุ้มครองภายใต้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ⁷³ แต่สิทธิประโยชน์ของบุคคลอื่นในสถานที่ดังกล่าวย่อมต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม ขอบเขตของการจำกัดสิทธิในการชุมนุมในพื้นที่เช่นว่านั้นย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น สถานที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณชนเป็น

⁶⁵ C.f. European Court of Human Rights, *Éva Molnár v. Hungary* (application No. 10346/05), judgment of 7 October 2008, วรรค 42.

⁶⁶ CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 52; CCPR/C/TJK/CO/3, วรรค 49.

⁶⁷ C.f. Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, วรรค 72.

⁶⁸ CCPR/C/KAZ/CO/1, วรรค 26.

⁶⁹ CCPR/C/DZA/CO/4, วรรค 45.

⁷⁰ *Turchenyak et al. v. Belarus*, วรรค 7.5.

⁷¹ *Sudalenko v. Belarus* (CCPR/C/113/D/1992/2010), วรรค 8.5.

⁷² *Zündel v. Canada* (CCPR/C/78/D/953/2000), วรรค 8.5.

⁷³ *Giménez v. Paraguay* (CCPR/C/123/D/2372/2014), วรรค 8.3; European Court of Human Rights, *Annenkov and others v. Russia* (application No. 31475/10), judgment of 25 July 2017, วรรค 122.

ประจำหรือไม่ ลักษณะและขอบเขตของการแทรกแซงการใช้สิทธิของบุคคลต่าง ๆ ที่มีสิทธิในสถานที่นั้น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม ผู้มีสิทธิในพื้นที่เหล่านั้นมีการอนุญาตให้ใช้สถานที่หรือไม่ มีการโต้แย้งกรรมสิทธิในสถานที่นั้น ๆ ผ่านการชุมนุมหรือไม่ และผู้ชุมนุมมีทางเลือกอื่นที่สมเหตุสมผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมตามหลักการระงับการมองเห็นและการได้ยินหรือไม่⁷⁴ การเข้าถึงพื้นที่ของเอกชนต้องไม่ถูกจำกัดด้วยวิธีการที่เป็นการเลือกปฏิบัติ

58. เมื่อใดก็ตามที่มีการบังคับใช้ข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบการชุมนุมโดยสงบ ผู้ชุมนุมควรมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะมีการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น โปสเตอร์ โทรโข่ง เครื่องดนตรี หรือเทคนิคต่าง ๆ เช่น การใช้เครื่องมือในการถ่ายภาพเพื่อสื่อความหมายหรือไม่ การชุมนุมอาจมีการติดตั้งโครงสร้างชั่วคราวซึ่งหมายรวมถึงระบบเสียง เพื่อวัตถุประสงค์ในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายของการชุมนุม หรือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการชุมนุม⁷⁵

59. โดยทั่วไปแล้วรัฐไม่ควรจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุม⁷⁶ ข้อจำกัดดังกล่าวจะสามารถถูกนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีความเชื่อมโยงกับเหตุอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 21 ตัวอย่างเช่น เมื่อพิจารณาถึงความปลอดภัยของสาธารณชนแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจำกัดจำนวนคนตามจุดของสนามกีฬาหรือสะพาน หรือหากเมื่อพิจารณาถึงความปลอดภัยด้านสาธารณสุขแล้วจำเป็นต้องกำหนดระยะห่างระหว่างบุคคล

60. การสวมใส่อุปกรณ์อำพรางใบหน้าหรือสิ่งอำพรางอื่นใดโดยผู้ชุมนุม เช่น หมวกหรือหน้ากาก หรือการกระทำอื่นใดเพื่อเข้าร่วมการชุมนุมโดยไม่เปิดเผยตัวตนอาจถือเป็นองค์ประกอบด้านการแสดงออกของการชุมนุมโดยสงบซึ่งใช้เพื่อป้องกันการตอบโต้หรือรักษาความเป็นส่วนตัว รวมถึงในบริบทของการรักษาความเป็นส่วนตัวจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการตรวจตรา (surveillance) การไม่แสดงตัวตนของผู้ชุมนุมควรได้รับอนุญาตเว้นแต่ว่าการกระทำของพวกเขาเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่มีเหตุอันสมควรในการเข้าจับกุม⁷⁷ หรือมีเหตุผลที่มีน้ำหนักอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เช่น อุปกรณ์ที่ใช้ปิดบังใบหน้าเป็นส่วนหนึ่งของสัญลักษณ์ที่เป็นข้อยกเว้นและอาจถูกจำกัดการใช้ได้ตามผลที่ได้กล่าวถึงข้างต้น (ดูวรรค 51) การอำพรางเพียงตัวอย่างเดียวไม่ควรถูกมองว่าเป็นสัญญาณของการมีเจตนาใช้ความรุนแรง

61. แม้การรวบรวมข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอาจจะช่วยเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกในการชุมนุมได้ในบางสถานการณ์ แต่การกระทำดังกล่าวต้องไม่มีผลเป็นการป้องปรามการใช้สิทธิ หรือสร้างความหวาดกลัวในการใช้สิทธิ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารใดก็ตาม ไม่ว่าจะกระทำโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งรวมไปถึงการรวบรวมข้อมูลข่าวสารโดยการตรวจตรา (surveillance) หรือการดักฟังหรือดักข้อมูลจากการสื่อสาร รวมถึงวิธีการรวบรวม เก็บรักษา เผยแพร่และเข้าถึงข้อมูลนั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงมาตรฐานในเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัว และข้อมูลเหล่านั้นไม่ควรที่จะถูกนำไปใช้เพื่อข่มขู่หรือคุกคามผู้ชุมนุมหรือผู้ที่

⁷⁴ C.f. European Court of Human Rights, *Appleby and others v. United Kingdom* (application No. 44306/98), judgment of 6 May 2003, วรรค 47.

⁷⁵ European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, วรรค 107.

⁷⁶ CCPR/C/THA/CO/2, วรรค 39.

⁷⁷ OSCE & Venice Commission *Guidelines on Peaceful Assembly*, วรรค 153; ACHPR, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, วรรค 81.

จะเข้ามาร่วมการประชุมอย่างเด็ดขาด⁷⁸ การกระทำดังที่ได้กล่าวมาควรต้องถูกกำกับดูแลโดยกรอบกฎหมายภายในประเทศที่เหมาะสม สอดคล้องกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ และสามารถถูกตรวจสอบการบังคับใช้ได้โดยศาล⁷⁹

62. ข้อเท็จจริงที่ว่าการประชุมหนึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่สาธารณะไม่ได้หมายความว่าสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ชุมนุมจะถือว่าไม่ถูกละเมิด สิทธิในความเป็นส่วนตัวอาจถูกละเมิดได้โดยวิธีการเช่น การใช้เทคโนโลยีการจดจำใบหน้าและเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อระบุตัวตนของปัจเจกบุคคลในการชุมนุมขนาดใหญ่⁸⁰ หลักการดังกล่าวยังถูกบังคับใช้กับการติดตามสอดส่องสื่อโซเชียลมีเดียเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าร่วมการประชุมโดยสงบ การตัดสินใจเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ชุมนุมโดยสงบและการเผยแพร่และเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมอย่างเป็นอิสระและโปร่งใส เพื่อประกันความสอดคล้องกับกติกา ฯ

63. เสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเข้าร่วมการประชุมโดยสงบต้องไม่ถูกจำกัดเกินกว่าความจำเป็นในรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความเป็นกลางและความสามารถในการปฏิบัติตามหน้าที่⁸¹ และการจำกัดสิทธิในการชุมนุมไม่ว่าในกรณีใด ๆ ต้องสอดคล้องกับมาตรา 21

64. การกำหนดให้ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมต้องจัดหาหรือมีส่วนในการออกค่าใช้จ่ายของตำรวจหรือฝ่ายรักษาความปลอดภัยในระหว่างการชุมนุม⁸² ค่าใช้จ่ายการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์หรือการทำความสะอาด⁸³ หรือค่าใช้จ่ายสำหรับบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบโดยทั่วไปแล้วเป็นการขัดต่อมาตรา 21⁸⁴

65. ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมย่อมต้องถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและพวกเขาอาจต้องได้รับโทษสำหรับการปฏิบัติตนที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยพวกเขาเอง หรือสำหรับการยุยงปลุกปั่นโดยบุคคลอื่น⁸⁵ และในบางกรณีที่มีความเสียหายหรือการบาดเจ็บไม่ได้เกิดจากการกระทำของผู้จัดการชุมนุมโดยตรง พวกเขาจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นก็ต่อเมื่อมีหลักฐานว่าพวกเขาสามารถสังเกตเห็นความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นและมีความสามารถในการยับยั้งความเสียหายเช่นนั้นได้อย่างสมเหตุสมผล⁸⁶ การที่ผู้จัดการชุมนุมแต่งตั้งผู้เฝ้าระวังหรือผู้ดูแลการประชุมเมื่อจำเป็นถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี แต่ไม่ควรเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายให้ต้องกระทำเช่นนั้น

⁷⁸ A/HRC/31/66, วรรค 73.

⁷⁹ CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 42-43.

⁸⁰ C.f. A/HRC/44/24, วรรค 33-34.

⁸¹ C.f. OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 110.

⁸² CCPR/C/CHE/CO/4, วรรค 48.

⁸³ *Poliakov v. Belarus* (CCPR/C/111/D/2030/2011), วรรค 8.2-8.3; CCPR/C/BLR/CO/5, วรรค 51 (a).

⁸⁴ C.f. ACHPR, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, วรรค 102 (b).

⁸⁵ A/HRC/31/66, วรรค 26.

⁸⁶ OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 224.

66. เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่บังคับให้บุคคลให้คำมั่นหรือกระทำการใด ๆ เพื่อรับรองว่าจะไม่จัดหรือเข้าร่วมการประชุมในอนาคต⁸⁷ ในทางกลับกัน ต้องไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้ต้องเข้าร่วมการประชุม⁸⁸

67. เมื่อมีการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองแก่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมในการชุมนุมโดยสงบสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมาย การลงโทษเช่นนั้นต้องได้สัดส่วน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องไม่เกิดจากฐานความผิดที่ถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และมีคำจำกัดความที่คลุมเครือ หรือเป็นไปเพื่อปราบปรามการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายตามกติกา ฯ ฉบับนี้

68. แม้การก่อการร้ายต้องถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาโดยกฎหมายระหว่างประเทศ การให้คำจำกัดความของการกระทำความผิดฐานดังกล่าวต้องไม่กว้างจนเกินไปหรือไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องไม่ถูกบังคับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดทอนหรือป้องกันการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ⁸⁹ การกระทำเพื่อการจัดการชุมนุมหรือร่วมการประชุมโดยสงบต้องไม่ถูกลงโทษตามกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย

69. การใช้สิทธิทางศาลหรือศาลชำนัญการอื่น ๆ เพื่อเข้าถึงการเยียวยาจากการถูกจำกัดสิทธิต้องสามารถกระทำได้เสมอ ทั้งนี้ หมายรวมถึงการอุทธรณ์คำพิพากษาด้วย ความรวดเร็วและระยะเวลาของกระบวนการในการพิจารณาข้อจำกัดในการชุมนุมต้องไม่บั่นทอนการใช้สิทธิดังกล่าว⁹⁰ มาตรฐานเชิงกระบวนการที่ได้รับการประกันภายใต้กติกา ฯ ฉบับนี้ต้องถูกใช้บังคับกับการชุมนุมทุกกรณี รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ เช่น การกักขัง หรือการลงโทษ เช่น โทษปรับ⁹¹

V. การแจ้งการชุมนุม

70. การที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตทำการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่เป็นการบั่นทอนแนวคิดที่ว่าชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน⁹² ระบบแจ้งการชุมนุมที่กำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมโดยสงบต้องทำการบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ล่วงหน้าและให้ข้อมูลรายละเอียดสำคัญบางประการนั้นสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้สามารถจัดการชุมนุมโดยสงบได้อย่างราบรื่นและเพื่อป้องกันสิทธิของบุคคลอื่น⁹³ โดยข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะต้องไม่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบเพื่อที่จะขัดขวางการชุมนุมโดยสงบ เช่นเดียวกับข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการการแทรกแซงสิทธิอื่น ๆ การนำเอาระบบการแจ้งการชุมนุมมาใช้จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติ

⁸⁷ CCPR/C/KHM/CO/2, วรรค 22; CCPR/C/JOR/CO/5, วรรค 32.

⁸⁸ CCPR/C/TKM/CO/2, วรรค 44.

⁸⁹ CCPR/C/SWZ/CO/1, วรรค 36; CCPR/C/BHR/CO/1, วรรค 29. ดู also A/HRC/40/52.

⁹⁰ CCPR/C/POL/CO/6, วรรค 23.

⁹¹ *E.V. v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1989/2010), วรรค 6.6.

⁹² CCPR/C/MAR/CO/6, วรรค 45; CCPR/C/GMB/CO/2, วรรค 41; และ ACHPR, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, วรรค 71.

⁹³ *Kivenmaa v. Finland*, วรรค 9.2. ดูเพิ่มเติม ACHPR, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, วรรค 72.

มาตรา 21⁹⁴ อีกทั้งการนำระบบการแจ้งการชุมนุมมาบังคับใช้ต้องไม่ใช่ในลักษณะเป็นที่สิ้นสุดในตนเอง⁹⁵ กระบวนการแจ้งการชุมนุมจะต้องโปร่งใส ต้องไม่กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการเกินสมควร⁹⁶ เงื่อนไขที่กำหนดแก่ผู้จัดการชุมนุมจะต้องได้สัดส่วนต่อผลกระทบของการชุมนุมที่จะเกิดต่อสาธารณะ อีกทั้งต้องไม่มีค่าใช้จ่าย

71. การไม่แจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่เมื่อจำต้องมีการแจ้งการชุมนุมนั้น ไม่ทำให้การเข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวผิดกฎหมาย และต้องไม่ถูกนำไปใช้เป็นเหตุการสลายการชุมนุม หรือจับกุมผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม หรือทำการลงโทษพวกเขาโดยมิชอบ เช่น การตั้งข้อกล่าวหาทางอาญาต่อผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ในกรณีที่มีการลงโทษทางปกครองต่อผู้จัดการชุมนุมเนื่องจากการไม่แจ้งการชุมนุม การกระทำดังกล่าวจะต้องมีการอธิบายถึงความชอบธรรมของการกระทำดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่⁹⁷ อย่างไรก็ตาม การไม่แจ้งการชุมนุมนั้นไม่สามารถลบล้างหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุมและปกป้องผู้เข้าร่วมการชุมนุมภายใต้ขีดความสามารถของตนได้

72. เงื่อนไขสำหรับการแจ้งการชุมนุมที่มีการวางแผนล่วงหน้าจะต้องถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน ระยะเวลาขั้นต่ำของการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าอาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบทและระดับการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุม แต่ไม่ควรเนิ่นนานเกินไป⁹⁸ หากว่ามีการกำหนดข้อจำกัดในการชุมนุมหลังจากมีการแจ้งการชุมนุม ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ต้องถูกบอกกล่าวอย่างรวดเร็วเพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการใช้สิทธิทางศาลหรือกลไกอื่น ๆ เพื่อขอให้มีการทบทวนข้อจำกัดเช่นว่า การชุมนุมที่สามารถคาดหมายได้อย่างเป็นเหตุเป็นผลว่าจะส่งผลกระทบต่อผู้อื่นน้อยเนื่องจากลักษณะโดยธรรมชาติ สถานที่ ขนาด หรือ ระยะเวลาของการชุมนุม ควรได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องแจ้งการชุมนุม อีกทั้งการแจ้งการชุมนุมต้องถูกยกเว้นในกรณีที่เป็นการชุมนุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) ซึ่งไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการแจ้งการชุมนุม⁹⁹

73. หากยังมีระบบการขออนุญาตชุมนุมภายใต้กฎหมายภายใน ในทางปฏิบัติระบบการขออนุญาตชุมนุมดังกล่าวต้องถูกนำมาใช้เพียงระบบการแจ้งการชุมนุม โดยการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตเสมอหากไม่มีเหตุผลอื่นที่หนักแน่นพอในการห้ามการชุมนุม ในทางกลับกัน ระบบการแจ้งการชุมนุมจะต้องไม่ถูกนำมาใช้เพียงระบบการขออนุญาตในทางปฏิบัติ¹⁰⁰

⁹⁴ *Kivenmaa v. Finland*, วรรค 9.2. ดูเพิ่มเติม *Sekerko v. Belarus*, วรรค 9.4.

⁹⁵ *Popova v. Russian Federation* (CCPR/C/122/D/2217/2012), วรรค 7.5.

⁹⁶ *Poliakov v. Belarus*, วรรค 8.3.

⁹⁷ ดู เช่น *Popova v. Russian Federation*, วรรค 7.4, 7.5. ดูเพิ่มเติม *A/HRC/31/66*, วรรค 23.

⁹⁸ *CCPR/CO/83/KEN*, วรรค 23; *CCPR/C/CHE/CO/4*, วรรค 48; *CCPR/C/DZA/CO/4*, วรรค 45.

⁹⁹ *Popova v. Russian Federation*, วรรค 7.5. ดูเพิ่มเติม *European Court of Human Rights, Éva Molnár v. Hungary*, วรรค 38.

¹⁰⁰ *CCPR/C/UZB/CO/5*, วรรค 46–47; *CCPR/C/JOR/CO/5*, วรรค 32.

VI. หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย

74. เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมต้องเคารพและประกันการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม ในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชน¹⁰¹ ผู้สังเกตการณ์ และผู้สังเกตการณ์และผู้ซึ่งเฝ้าดูสถานการณ์ เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ สาธารณชนกลุ่มอื่น ๆ รวมทั้งทรัพย์สินทั้งของสาธารณะและของเอกชน จากอันตรายที่ส่ง¹⁰² แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่คือเพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุมโดยสงบเมื่อมีความจำเป็น

75. หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องควรต้องดำเนินการเพื่อจัดตั้งช่องทางเพื่อสื่อสารและหารือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม เท่าที่เป็นไปได้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเตรียมการบรรเทาความตึงเครียด และแก้ไขความขัดแย้ง¹⁰³ ในขณะที่การที่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมเข้าร่วมในการหารือดังกล่าวถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี พวกเขาจะต้องไม่ถูกบังคับให้กระทำการเช่นว่า

76. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการประจําการของเจ้าหน้าที่รัฐ ณ ที่ชุมนุม การกำกับดูแลการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ควรมีการวางแผนและดำเนินการโดยมีเจตนาเพื่อให้การชุมนุมเกิดขึ้นได้ตามที่ประสงค์ และเพื่อลดโอกาสในการเกิดการบาดเจ็บกับบุคคลหรือลดความเสียหายที่จะเกิดแก่ทรัพย์สินใดก็ตาม¹⁰⁴ แผนงานดังกล่าวควรมีคำอธิบายโดยละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน อุปกรณ์ที่ใช้ และการระดมพลของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

77. หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควรมีแผนงานกลางเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและคู่มือการฝึกอบรมร่วมกัน โดยเฉพาะในรับมือกับสถานการณ์การชุมนุมที่มิได้แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าและอาจจะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย¹⁰⁵ โดยต้องระบุโครงสร้างสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถระบุตัวผู้รับผิดชอบได้ รวมถึงมีคู่มือการบันทึกและรวบรวมข้อมูลของเหตุการณ์ และประกันว่าจะสามารถระบุตัวตนของเจ้าหน้าที่และร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้กำลังได้

78. เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายควรมุ่งที่จะลดความตึงเครียดของเหตุการณ์เพื่อมิให้นำไปสู่การใช้ความรุนแรง เจ้าหน้าที่มีพันธะที่จะต้องใช่วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง และให้คำเตือนในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องใช้กำลัง เว้นแต่การกระทำข้างต้นอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นจะทำให้การดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพอย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี การใช้กำลังใด ๆ จะต้องเป็นไปตามหลักการขั้นพื้นฐาน คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน หลักการใช้ความระมัดระวัง และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 6 และ 7 ของกติกาฯ และผู้ที่ดำเนินการใช้กำลังจำต้องรับผิดชอบต่อการใช้กำลังทุกครั้ง¹⁰⁶ กรอบกฎหมายภายในประเทศที่ควบคุมการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถูกชี้แนะโดยมาตรฐาน เช่น หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้

¹⁰¹ CCPR/C/AGO/CO/1, วรรค 21; CCPR/C/GEO/CO/4, วรรค 12; CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 52.

¹⁰² A/HRC/31/66, วรรค 41.

¹⁰³ เพิ่งอ้าง, วรรค 38.

¹⁰⁴ มติของ Human Rights Council ที่ 38/11, โดยเฉพาะในวรรค 10; A/HRC/26/36, วรรค 51.

¹⁰⁵ A/HRC/31/66, วรรค 37.

¹⁰⁶ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 36 (2018) เรื่องสิทธิในชีวิต, วรรค 13–14..

กฎหมาย (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) และหลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement)¹⁰⁷

79. การใช้กำลังนั้นต้องเป็นการใช้กำลังขั้นต่ำเท่าที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างการชุมนุม เมื่อใดก็ตามที่ความจำเป็นในการใช้กำลังผ่านพ้นไปแล้ว เช่น เมื่อบุคคลที่ใช้ความรุนแรงถูกควบคุมตัวโดยปลอดภัยแล้ว ต้องไม่มีการอนุญาตให้มีการใช้ความรุนแรงได้อีก¹⁰⁸ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่อาจใช้กำลังเกินกว่าเหตุเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสลายการชุมนุม การป้องกันอาชญากรรม หรือเพื่อจับกุมหรือสนับสนุนการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยโดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁰⁹ กฎหมายภายในประเทศจะต้องไม่ให้อำนาจที่กว้างขวางอย่างไม่จำกัดแก่เจ้าหน้าที่ เช่น ให้อำนาจในการใช้ “กำลัง” หรือ “การใช้กำลังใด ๆ ตามจำเป็น” เพื่อสลายการชุมนุม หรือ การกำหนดให้ “ยิงบริเวณขา” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายภายในประเทศจะต้องไม่ยินยอมให้มีการใช้กำลังต่อผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยปราศจากความระมัดระวัง เกินสมควร และเลือกปฏิบัติ¹¹⁰

80. เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมรวมถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้วเท่านั้นที่จะสามารถกระทำการควบคุมการชุมนุมได้¹¹¹ การฝึกอบรมต้องกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงความต้องการที่ต่างกันไปของบุคคลหรือกลุ่มคนในสถานการณ์ที่มีความเปราะบางต่าง ๆ ซึ่งในบางกรณีรวมถึงผู้หญิง เด็ก และผู้พิการ ในขณะที่คนเหล่านี้ร่วมการชุมนุมโดยสงบ กองกำลังทหารไม่ควรถูกใช้เพื่อที่จะควบคุมการชุมนุม¹¹² แต่ในเหตุการณ์พิเศษและเป็นการชั่วคราวที่เจ้าหน้าที่ทหารถูกระดมพลมาเพื่อให้การสนับสนุน ทหารที่ถูกระดมพลมานี้จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมทางด้านสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสม อีกทั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎและมาตรฐานระหว่างประเทศเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย¹¹³

81. เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งหลายที่รับผิดชอบการควบคุมการชุมนุมจะต้องมีเครื่องมือที่เหมาะสมในกรณีที่มีความจำเป็น อันได้แก่ อาวุธที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีระดับความอันตรายต่ำ และอุปกรณ์ป้องกันตัวที่เหมาะสม รัฐภาคีจะต้องประกันว่าอาวุธทั้งหลายรวมถึงอาวุธที่มีระดับความอันตรายต่ำนั้นได้รับการทดสอบโดยผู้ทดสอบอิสระอย่างเคร่งครัด และประกันว่าเจ้าหน้าที่ที่ใช้อาวุธดังกล่าวนั้นได้รับการฝึกอบรมเป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังต้องมีการ

¹⁰⁷ United Nations publication, Sales No. E.20.XIV.2. ดูเพิ่มเติม ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of conduct for law enforcement officials)

¹⁰⁸ ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of conduct for law enforcement officials), มาตรา 3.

¹⁰⁹ เฟ็งอ้าง, commentary to มาตรา 3.

¹¹⁰ CCPR/C/MAR/CO/6, วรรค 45-46; CCPR/C/BHR/CO/1, วรรค 55

¹¹¹ CCPR/C/KHM/CO/2, วรรค 12; CCPR/C/GRC/CO/2, วรรค 42; and CCPR/C/BGR/CO/4, วรรค 38.

¹¹² CCPR/C/VEN/CO/4, วรรค 14; and ACHPR, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, วรรค 3.2.

¹¹³ ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of conduct for law enforcement officials), มาตรา 1.

ประเมินผลและติดตามผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อาวุธดังกล่าว¹¹⁴ ทั้งนี้ หน่วยงานรักษากฎหมายจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าผลกระทบอาจเกิดขึ้นโดยไม่เท่าเทียมจากการใช้ยุทธศาสตร์การควบคุมการชุมนุมบางประการ โดยเฉพาะจากการใช้เทคโนโลยีรูปแบบใหม่ และจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว¹¹⁵

82. การคุมขังบุคคลที่เป็นเป้าหมายในเชิงป้องกันเพื่อป้องกันมิให้พวกเขาเข้าร่วมในการชุมนุมอาจถือว่าการจำกัดเสรีภาพโดยพลการและไม่สอดคล้องกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ¹¹⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การคุมขังดังกล่าวนั้นกินเวลาหลายชั่วโมง ถ้ากฎหมายภายในประเทศยินยอมให้มีการคุมขังเช่นว่า การคุมขังดังกล่าวจะต้องถูกใช้ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติที่พิเศษที่สุดเท่านั้น¹¹⁷ ด้วยระยะเวลาที่ไม่นานเกินความจำเป็น และเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาที่จะมีส่วนในการยุยงหรือก่อให้เกิดการกระทำความรุนแรงระหว่างการชุมนุมเท่านั้น และโดยเป็นที่แน่ชัดว่าการใช้มาตรการอื่น ๆ ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันความรุนแรง¹¹⁸ ทั้งนี้ แนวปฏิบัติในลักษณะที่มีการจับกุมตัวบุคคลจำนวนมากโดยไม่เลือก ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง หรือหลังการชุมนุมนั้นถือเป็นการกระทำโดยพลการ ดังนั้น จึงมิชอบด้วยกฎหมาย¹¹⁹

83. อำนาจในการ “สั่งให้หยุดเพื่อตรวจค้น” และ “สั่งให้หยุดเพื่อค้นตัว” ที่ถูกนำไปใช้กับบุคคลที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือกำลังจะเข้าร่วมการชุมนุม ต้องถูกนำไปใช้โดยมีรากฐานมาจากความสงสัยอย่างสมเหตุสมผลว่าจะมีการก่อให้เกิดหรือมีความเสี่ยงว่าจะก่ออาชญากรรมร้ายแรง และจะต้องไม่ถูกนำไปใช้ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ¹²⁰ ลำพังข้อเท็จจริงที่ว่าเจ้าหน้าที่พบว่าบุคคลใดมีความเชื่อมโยงกับการชุมนุมไม่ได้เป็นเหตุที่สมเหตุสมผลสำหรับการให้หยุดและตรวจค้น¹²¹

84. การปิดล้อม (Containment หรือ Kettling) ในลักษณะที่มีการปิดล้อมและขวางกั้นส่วนหนึ่งของผู้ชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย สามารถกระทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นและได้สัดส่วน เพื่อที่จะแก้ไขความรุนแรงที่เกิดขึ้นหรือภัยที่ใกล้จะถึงจากผู้ชุมนุมส่วนดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้ มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่จำเป็นและเฉพาะเจาะจงต่อปัจเจกบุคคลมักจะมีความเหมาะสมกว่าการปิดล้อม การปิดล้อมนั้นสามารถกระทำได้โดยใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเท่าที่จะเป็นไปได้ ต่อบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ความรุนแรงเท่านั้น และต้องจำกัดระยะเวลาการปิดล้อมให้สั้นที่สุดเท่าที่จำเป็น หากการปิดล้อมถูกใช้โดยไม่แยกแยะ หรือใช้เพื่อลงโทษ การกระทำดังกล่าวจะถือ

¹¹⁴ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 36, วรรค 14. ดู also หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement), มาตรา 4; และหลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 2.

¹¹⁵ CCPR/C/GBR/CO/7, วรรค 11; A/HRC/44/24, วรรค 32.

¹¹⁶ CCPR/C/MKD/CO/3, วรรค 19.

¹¹⁷ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 35 (2014) เรื่อง เสรีภาพและความปลอดภัยส่วนบุคคล, วรรค 15.

¹¹⁸ C.f. European Court of Human Rights, *S., V. and A. v. Denmark* (application Nos. 35553/12, 36678/12 and 36711/12), judgment of 22 October 2018 (Grand Chamber), วรรค 77 และ 127.

¹¹⁹ CCPR/C/CAN/CO/6, วรรค 15.

¹²⁰ CCPR/C/GBR/CO/7, วรรค 11; CCPR/C/USA/CO/4, วรรค 7.

¹²¹ A/HRC/31/66, วรรค 43.

เป็นการละเมิดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และอาจจะละเมิดสิทธิอื่น ๆ ได้แก่ เสรีภาพจากการถูกคุมขังโดยพลการ และเสรีภาพในการโยกย้าย¹²²

85. การชุมนุมอาจถูกสลายได้ในกรณีพิเศษอันเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น การสลายการชุมนุมนั้นมักจะกระทำได้ถ้าการชุมนุมนั้นมีได้เป็นไปโดยสงบอีกต่อไป หรือเมื่อมีพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับภัยจากการใช้ความรุนแรงอย่างร้ายแรงที่ใกล้จะถึง โดยความรุนแรงเช่นว่าไม่สามารถถูกคาดหวังให้ถูกแก้ไขได้อย่างสมเหตุสมผลโดยมาตรการอื่น ๆ ที่ได้สัดส่วนมากกว่า เช่น การจับกุมตัวกลุ่มเป้าหมาย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตามการบังคับใช้กฎหมายโดยใช้กำลังต้องเป็นไปตามกฎอย่างเคร่งครัด เจื่อนใจในการสั่งให้มีการสลายการชุมนุมจะต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศ แต่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยชอบเท่านั้นที่จะสามารถสั่งสลายการชุมนุมโดยสงบได้ อย่างไรก็ตามการชุมนุมที่ยังคงสงบแต่ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับสูง เช่น การกีดขวางการจราจรเป็นวงกว้าง โดยหลักแล้วอาจถูกสลายการชุมนุมได้เมื่อผลกระทบนั้น “มีความร้ายแรงและยาวนาน”¹²³

86. เมื่อมีการตัดสินใจสลายการชุมนุมโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ควรหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนั้นมีอาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ การใช้กำลังจะต้องจำกัดอยู่ที่การใช้กำลังขั้นต่ำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น¹²⁴ นอกจากนี้การใช้กำลังใด ๆ จะต้องกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยเฉพาะเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ทั้งนี้ทั้งนั้น การใช้กำลังที่อาจส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บมากกว่าการบาดเจ็บเล็กน้อยไม่ควรถูกนำมาใช้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งไม่ยอมให้ความร่วมมือ¹²⁵

87. อาวุธที่มีระดับความอันตรายต่ำที่มีผลกระทบเป็นบริเวณกว้าง เช่น แก๊สน้ำตาและหัวฉีดน้ำ มีความเป็นไปได้ว่าจะส่งผลกระทบโดยไม่แบ่งแยก เมื่ออาวุธดังกล่าวถูกนำมาใช้จะต้องมีความพยายามอย่างสมเหตุสมผลเพื่อที่จะจำกัดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความสับสนอลหม่าน (stampede) หรืออันตรายต่อผู้คนในระแวกใกล้เคียง ทั้งนี้ อุปกรณ์เหล่านี้ควรถูกนำมาใช้เป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่มีการตักเตือนด้วยวาจาและให้โอกาสที่เหมาะสมแก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมในการสลายการชุมนุม นอกจากนี้แก๊สน้ำตายังไม่ควรถูกนำมาใช้ในบริเวณที่มีพื้นที่จำกัด¹²⁶

88. อาวุธปืนไม่ใช่อาวุธที่เหมาะสมในการควบคุมการชุมนุม¹²⁷ และจะต้องไม่ถูกใช้ด้วยเหตุเพียงเพื่อสลายการชุมนุม¹²⁸ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การใช้อาวุธปืนใด ๆ โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในระหว่างการชุมนุมจะต้องถูกใช้อย่างจำกัดกับบุคคลที่เป็นเป้าหมายภายใต้สถานการณ์ที่มีความจำเป็นอย่างเคร่งครัดเพื่อต่อต้าน

¹²² European Court of Human Rights, *Austin and others v. United Kingdom* (application Nos. 39629/09, 40713/09; and 41008/09), judgment of 15 March 2012 (Grand Chamber), วรรค 68.

¹²³ A/HRC/31/66, วรรค 62.

¹²⁴ หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 13; A/HRC/26/36, วรรค 75.

¹²⁵ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 2.10.

¹²⁶ S/2009/693, annex, วรรค 62; and หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 7.3.7.

¹²⁷ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, วรรค 21.2.4.

¹²⁸ หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 14.

ภัยต่อชีวิตหรือการบาดเจ็บสาหัสอันใกล้จะถึง¹²⁹ เมื่อพิจารณาถึงภัยต่อชีวิตที่อาวุธปืนที่หัวกระสุนทำจากยาง (rubber-coated metal bullets) อาจจะทำให้เกิดขึ้น กรอบขึ้นต่ำดังกล่าวเหล่านี้ควรจะถูกนำไปประยุกต์ใช้กับการใช้อาวุธดังกล่าวเช่นเดียวกัน¹³⁰ เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเตรียมการเพื่อใช้กำลังหรือเมื่อพิจารณาว่ามีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่จะต้องประกันว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสม อนึ่ง การยิงโดยไม่เลือกเป้าหมายหรือการใช้อาวุธปืนในโหมดการยิงแบบอัตโนมัติเมื่อควบคุมฝูงชนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีทางที่จะชอบด้วยกฎหมาย¹³¹

89. รัฐมีความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของตน รัฐควรจะสนับสนุนวัฒนธรรมการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายผู้กระทำผิดระหว่างการชุมนุมโดยสมำเสมอเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิด เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในเครื่องแบบควรที่จะแสดงให้เห็นถึงสัญลักษณ์ที่สามารถระบุลักษณะได้งายระหว่างที่มีการชุมนุมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการนำตัวผู้กระทำผิดมารับโทษอย่างมีประสิทธิภาพ¹³²

90. รัฐมีพันธกรณีในการสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นกลาง ภายในระยะเวลาอันเหมาะสม ต่อข้อกล่าวหาใด ๆ หรือข้อสงสัยที่สมเหตุสมผลเกี่ยวกับการใช้กำลังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการละเมิดใด ๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในบริบทของการชุมนุม ซึ่งหมายรวมถึง ความรุนแรงทางเพศหรือความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพ (sexual or gender-based violence)¹³³ การกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยเจตนาหรือโดยประมาทอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดต่าง ๆ จะต้องถูกดำเนินคดีภายใต้กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อผู้เสียหาย¹³⁴

91. การใช้กำลังทั้งหลายของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องได้รับการบันทึกเป็นรายงานอย่างรวดเร็วและโปร่งใส เมื่อมีการบาดเจ็บหรือความเสียหายเกิดขึ้น รายงานดังกล่าวจะต้องระบุข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการสรุปว่าการใช้กำลัง

¹²⁹ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 36, วรรค 12; หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 9 และ 14.

¹³⁰ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 7.5.8.

¹³¹ A/HRC/31/66, วรรค 60, 67(e). ดูเพิ่มเติม Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and United Nations Office on Drugs and Crime, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement* (2017) หน้า 96.

¹³² European Court of Human Rights, *Hentschel and Stark v. Germany* (application No. 47274/15), judgment of 9 November 2017, วรรค 91; CAT/C/DEU/CO/6, วรรค 40.

¹³³ CCPR/C/COD/CO/4, วรรค 43–44; CCPR/C/BHR/CO/1, วรรค 36. ดูเพิ่มเติม พิธีสารมินนิโซต้าว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนการเสียชีวิตโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 2016 (Minnesota Protocol on the investigation of potentially unlawful death (2016)) (United Nations publication, Sales No. E.91.IV.1).

¹³⁴ มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่ง 60/147, ภาคผนวก.

ดังกล่าวนี้มีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือไม่ โดยการบรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ รวมถึงสาเหตุของการใช้กำลัง ผมสัมฤทธิ์ของการใช้กำลัง และผลกระทบของการกระทำดังกล่าว¹³⁵

92. การใช้เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบในการชุมนุมจะกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ และเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะต้องไม่ยุ่งให้เกิดความรุนแรง ก่อนที่จะมีการตรวจค้นหรือจับกุมหรือใช้กำลังใด ๆ เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบจะต้องแสดงตัวตนของตนต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

93. รัฐนั้นมีความรับผิดชอบต่อการบังคับใช้กฎหมายระหว่างที่มีการชุมนุมและจะมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้กับหน่วยรักษาความปลอดภัยเอกชนได้เฉพาะในกรณียกเว้นเท่านั้น ในกรณีดังกล่าวรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของภาคเอกชนดังกล่าว¹³⁶ ทั้งนี้ทั้งนั้น ความรับผิดชอบดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบเพิ่มเติมจากความรับผิดชอบของหน่วยรักษาความปลอดภัยเอกชนภายใต้กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง¹³⁷ บทบาทและอำนาจของหน่วยรักษาความปลอดภัยเอกชนในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องถูกระบุไว้โดยเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กรอบกฎหมายในประเทศ อีกทั้งการใช้กำลังและการฝึกรบของหน่วยเหล่านี้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด¹³⁸

94. การใช้เครื่องมือบันทึกการชุมนุมต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างการชุมนุม ซึ่งหมายรวมถึงกล้องติดตัว ถ้าถูกใช้อย่างรอบคอบอาจมีผลเชิงบวกต่อการประกันว่าความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ควรจะมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสาธารณชนเข้าถึงได้เพื่อประกันว่าการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวนี้จะเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับประกันความเป็นส่วนตัว และไม่ทำให้ผู้คนหวาดกลัวการเข้าร่วมการชุมนุม¹³⁹ ในขณะเดียวกัน ผู้เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงสื่อมวลชน และผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายนั้นมีสิทธิบันทึกการดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน¹⁴⁰

95. รัฐมีความรับผิดชอบต่อการใช้ระบบอาวุธที่ถูกควบคุมจากระยะไกลระหว่างการชุมนุม การใช้กำลังในลักษณะดังกล่าวอาจจะทำให้ความตึงเครียดทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นและควรถูกใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง ทั้งนี้ระบบอาวุธที่มีความร้ายแรงถึงชีวิต ซึ่งทำงานโดยระบบอัตโนมัติอย่างสมบูรณ์ ชนิดที่สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องมีการควบคุมโดยมนุษย์อีกหลังจากมีคำสั่งให้เริ่มปฏิบัติงานแล้ว ต้องไม่ถูกนำมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างการชุมนุมได้¹⁴¹

VII. การชุมนุมในระหว่างที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินและการขัดกันทางอาวุธ

96. สิทธิการชุมนุมโดยสงบนั้นมิได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในสิทธิที่รัฐภาคีมีอาจเลียงพันธกรณีของตนได้ (non-derogable) ตามมาตรา 4 (2) ของกติกา ฯ แต่สิทธิอื่น ๆ ที่อาจจะสามารถนำมาบังคับใช้กับการชุมนุม ดังเช่นสิทธิ

¹³⁵ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 3.3-3.5.

¹³⁶ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 36, วรรค 15.

¹³⁷ *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (2010)

¹³⁸ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 3.2.

¹³⁹ CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, วรรค 10; CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, วรรค 16.

¹⁴⁰ A/HRC/31/66, วรรค 71.

¹⁴¹ เพิ่งอ้าง, วรรค 67 (f).

ตามมาตรา 6 7 และ 18 นั้นถือเป็นสิทธิที่มีอาจเลี่ยงพันธกรณีได้ อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีต้องไม่เลี่ยงพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบหากว่ารัฐภาคีสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันได้โดยใช้เพียงการจำกัดสิทธิ (restriction) ตามบทบัญญัติมาตรา 21¹⁴² ในกรณีรัฐเลี่ยงพันธกรณีของตนตามที่กติกา ๆ กำหนดไว้ เช่น ในการชุมนุมใหญ่ที่มีการใช้ความรุนแรง การเลี่ยงพันธกรณีดังกล่าวต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งผลเป็นการเลี่ยงพันธกรณีภายใต้กติกา ๆ นั้น จำเป็นต้องนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดเนื่องจากเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์และสอดคล้องกับเงื่อนไขทั้งหลายตามมาตรา 4¹⁴³

97. ในสถานการณ์การขัดกันทางอาวุธ การใช้กำลังระหว่างการชุมนุมโดยสงบยังคงต้องเป็นไปตามกฎที่ควบคุมการบังคับใช้กฎหมายและกติกา ๆ ยังคงบังคับใช้ต่อไป¹⁴⁴ พลเรือนในการชุมนุมย่อมได้รับการคุ้มครองจากการตกเป็นเป้าหมายของการใช้กำลังอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต เว้นแต่ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นพลเรือนดังกล่าวได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้ความรุนแรง (hostilities) ตามความหมายของการใช้ความรุนแรงภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law) ในสถานการณ์ดังกล่าว พลเรือนอาจตกเป็นเป้าหมายโจมตีได้ เว้นแต่ในเป็นการโจมตีที่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ อนึ่ง การใช้กำลังใด ๆ ภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การแบ่งแยกระหว่างพลรบและพลเรือน (distinction) หลักความระมัดระวังก่อนการโจมตี (precautions in attack) หลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความจำเป็นทางการทหาร (military necessity) และหลักมนุษยธรรม (humanity) นอกจากนี้ ในการตัดสินใจใช้กำลังในทุกกรณี ความปลอดภัยและการปกป้องผู้เข้าร่วมการชุมนุมและสาธารณชนในวงกว้างนั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งที่ต้องนำมาพิจารณา

VIII. ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 21 และมาตราอื่นของกติกา ๆ และระบอบกฎหมายอื่น

98. การคุ้มครองสิทธิการชุมนุมโดยสงบอย่างบริบูรณ์นั้นขึ้นอยู่กับมาตรการคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน การใช้กำลังโดยไม่จำเป็น หรือการใช้กำลังโดยไม่ได้สัดส่วน หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐระหว่างการชุมนุมอาจถือเป็นการละเมิดมาตรา 6 7 และ 9 ของกติกา ๆ ได้¹⁴⁵ ในกรณีที่ร้ายแรง เมื่อผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบตกอยู่ภายใต้การใช้กำลังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีในวงกว้างและอย่างเป็นระบบต่อพลเรือน กรณีเช่นนี้อาจเข้าองค์ประกอบการกระทำอันเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ เมื่อมีองค์ประกอบอื่นครบถ้วน¹⁴⁶

¹⁴² ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 29 (2001) เรื่อง การเลี่ยงการบังคับใช้บางกฎหมายตามกติกา ๆ ระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน, วรรค 5. ดูเพิ่มเติม CCPR/C/128/2, วรรค 2 (c).

¹⁴³ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 29, วรรค 5-9.

¹⁴⁴ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 36, วรรค 64.

¹⁴⁵ CCPR/C/ISR/CO/3, วรรค 9; CCPR/C/UZB/CO/3, วรรค 8; and *Olmedo v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1828/2008), วรรค 7.5; *Benitez Gamarra v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), วรรค 7.4.

¹⁴⁶ ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court), 1998, มาตรา 7.

99. การจำกัดความสามารถในการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการประชุมของบุคคล รวมถึงการเดินทางนอกประเทศ (มาตรา 12(2)) การเข้าร่วมการเดินทาง และการชุมนุมที่จำเป็นต้องมีการเคลื่อนย้ายอื่นใด อาจถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการโยกย้าย (มาตรา 12(1)) การตัดสินใจอย่างเป็นทางการที่จะจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมต้องเปิดช่องให้สามารถมีการคัดค้านทางกฎหมายตามกระบวนการซึ่งมีความเป็นธรรมและพิจารณาโดยเปิดเผย (มาตรา 14(1))¹⁴⁷ การสอดส่องตรวจตราบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อาจละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของพวกเขา (มาตรา 17) การชุมนุมทางศาสนาอาจได้รับการคุ้มครองภายใต้เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตน (มาตรา 18)¹⁴⁸ ทั้งนี้ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นมากกว่ารูปแบบการใช้เสรีภาพแห่งการแสดงออก (มาตรา 19 (2)) แต่แม้จะมีองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการแสดงออก หลักการที่เป็นรากฐานแห่งการยอมรับและการจำกัดสิทธิทั้งสองนี้ทับซ้อนกันในหลายแง่มุม นอกจากนี้ เสรีภาพในเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันอยู่ภายใต้การครอบครองของหน่วยงานสาธารณะ (มาตรา 19(2)) ยังเน้นย้ำถึงความสามารถของสาธารณชนในการทราบถึงกรอบกฎหมายและกรอบของการปฏิบัติทางปกครองที่นำมาปรับใช้ต่อการชุมนุม และเพื่อเอื้อให้เกิดการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

100. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม (มาตรา 22) นั้นคุ้มครองการกระทำร่วมกันเป็นกลุ่ม และการจำกัดสิทธิดังกล่าวมักจะมีผลกระทบต่อสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง (มาตรา 25) มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และในกรณีที่เกี่ยวข้องกันนั้น การจำกัดสิทธิจำเป็นต้องสอดคล้องกับทั้งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 และมาตรา 25¹⁴⁹ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติปกป้องผู้เข้าร่วมการประชุมจากการปฏิบัติใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติในบริบทการประชุม (มาตรา 2 (1) 24 และ 26)

101. ในขณะเดียวกัน การเข้าร่วมการประชุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ตามที่บัญญัติในมาตรา 21 เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

102. สิทธิการชุมนุมโดยสงบนั้นมีคุณค่าอย่างแท้จริง นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวมักจะถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนความก้าวหน้าในการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนประเภทอื่น รวมถึงบรรทัดฐานต่าง ๆ และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีดังกล่าว ความชอบธรรมทางกฎหมายของหน้าที่ในการเคารพและรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบยังมีที่มาจากความสำคัญของสิทธิอื่น ๆ รวมทั้งบรรทัดฐานต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ทั้งหลายซึ่งถูกผลักดันด้วยการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ

¹⁴⁷ *Evrezov et al. v. Belarus*, วรรค 3.3 และ 8.9.

¹⁴⁸ ดู ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 22, วรรค 8.

¹⁴⁹ *Sudalenko v. Belarus*, วรรค 8.6.