
ฉบับล่วงหน้ายังไม่ถูกแก้ไข

27 กรกฎาคม 2563

(Advance unedited version)

ต้นฉบับ: ภาษาอังกฤษ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37

มาตรา 21: สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ*

I. ข้อสังเกตทั่วไป

1. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการชุมนุมโดยสงบทำให้บุคคลทั้งหลายสามารถแสดงออกร่วมกันและมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงสังคมของพวกเขา สิทธิในการชุมนุมโดยสงบเป็นสิทธิที่สำคัญ เพราะเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถแสดงความเป็นตัวตนของเขาร่วมกับผู้อื่นอย่างสมัครสมานสามัคคี สิทธิดังกล่าว รวมถึงสิทธิด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐ/นิติธรรม และพหุนิยม การชุมนุมโดยสงบสามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนผลักดันแนวคิดและความคาดหวังของพวกเขาในพื้นที่สาธารณะ และสร้างแนวร่วมในการสนับสนุนหรือคัดค้านแนวคิดและเป้าหมายดังกล่าว เมื่อการชุมนุมโดยสงบถูกใช้เพื่อร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อน การชุมนุมดังกล่าวอาจจะช่วยสร้างโอกาสให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาความเห็นต่างโดยสันติ และเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

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

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

3. ประโยคแรกของมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองระบุว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง” สิทธิดังกล่าวยังถูกบัญญัติไว้คล้ายคลึงกันในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ¹ และเนื้อหาของตราสารระหว่างประเทศเหล่านี้ถูกขยายความโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในทางระหว่างประเทศ เช่น ผ่านข้อสังเกตเชิงสรุป (concluding observations) มติ (resolutions) แนวทางการใช้การตีความ (interpretive guidelines) และคำตัดสินของศาล (judicial decisions)² นอกเหนือจากการที่รัฐมีพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบแล้ว รัฐส่วนใหญ่ยังรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐด้วย³
4. สิทธิในการชุมนุมโดยสงบมุ่งคุ้มครองการชุมนุมของบุคคลโดยไม่ใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงออก⁴ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบนับได้ว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ถูกใช้ร่วมกัน⁵ ดังนั้นองค์ประกอบที่สำคัญของสิทธินี้ คือ การรวมกลุ่ม
5. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบไม่ว่าจะเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ หรือไม่ใช่พลเมืองของรัฐก็ตาม สิทธิดังกล่าวสามารถถูกใช้ได้โดยบุคคลในสถานะต่าง ๆ เช่น คนสัญชาติของรัฐต่างประเทศ⁶ แรงงานข้ามชาติ (ไม่ว่าจะไดลงทะเบียนตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม)⁷ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seekers) ผู้ลี้ภัย⁸ และบุคคลไร้รัฐ
6. มาตรา 21 คุ้มครองการชุมนุมโดยสงบไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ไหนก็ตาม ทั้งกลางแจ้ง ในร่ม หรือในโลกออนไลน์ ในพื้นที่สาธารณะหรือเอกชน หรือเกิดในพื้นที่ดังที่ได้กล่าวมาหลายพื้นที่ร่วมกัน การชุมนุมดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้หลาย

¹ ดูตัวอย่างเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 20(1)) อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) (มาตรา 11) อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 15) กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน (มาตรา 11) และ กฎบัตรสิทธิมนุษยชนแห่งอาหรับว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิพลเมือง (มาตรา 28) หน้าที่จำเพาะบางประการเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบยังสามารถพบได้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (มาตรา 15) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (มาตรา 5 (d) (ix)) และ กฎบัตรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กแห่งแอฟริกา (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 edition (2019); the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa (2017); ACHPR, Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (2017); Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights: Standards on the rights involved in social protest and the obligations to guide the response of the State (2019).

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

⁴ C.f. Kivenmaa v. Finland (CCPR/C/50/D/412/1990), วรรค 7.6; Sekerko 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), วรรค 9.

⁶ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 15 (1986), 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.

รูปแบบ เช่น การประท้วง (demonstrations) การต่อต้าน (protests) การประชุม (meetings) การเดินขบวน (processions) การรวมตัว (rallies) การยึดพื้นที่ประท้วง (sit-ins) การรวมตัวจุดเทียน (candlelit vigils) และแฟลชม็อบ (flash-mobs) การชุมนุมเหล่านี้ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของมาตรา 21 ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมที่อยู่กึ่งที่ เช่น การปักหลังประท้วง (pickets) หรือ เป็นการชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ เช่น การเดินขบวนประท้วง (processions or marches)

7. ในหลาย ๆ กรณี การชุมนุมโดยสงบอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์เรื่องที่ยังมีความขัดแย้งกันในสังคมและแทบจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ หรือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเลย ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเฉลิมฉลองวันชาติ หรือการเฉลิมฉลองผลของการแข่งขันกีฬา อย่างไรก็ตาม บางครั้งการชุมนุมโดยสงบก็ถูกนำมาใช้เพื่อการปลุกปั่นความคิดหรือเป้าหมายในเรื่องที่ยังคงมีความขัดแย้งกันในสังคม โดยขนาดหรือธรรมชาติของกิจกรรมอาจทำให้กิจกรรมอื่น ๆ ต้องหยุดชะงักลง เช่น เรเคลื่อนตัวของยานพาหนะบนท้องถนน หรือการเคลื่อนตัวของผู้คนบนทางเท้า หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ⁹ ผลจากการชุมนุมเหล่านี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ไม่อาจกระทบต่อความคุ้มครองที่การชุมนุมดังกล่าวต้องได้รับ หากการชุมนุมก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสี่ยง ผลกระทบหรือความเสี่ยงนั้นจะต้องถูกบริหารจัดการภายใต้กรอบของกติกาฯ ฉบับนี้

8. การรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบสร้างพันธกรณีให้กับรัฐภาคีในการเคารพและประกันการใช้สิทธิดังกล่าวโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ¹⁰ นอกจากนี้รัฐภาคีก็ต้องอนุญาตให้มีการชุมนุมโดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ และต้องอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุม ประโยคที่สองของมาตรา 21 กำหนดเหตุแห่งการจำกัดสิทธิในการชุมนุม ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวไม่ว่าในกรณีใด ๆ จำเป็นต้องกระทำอย่างจำกัด เนื่องจากการจำกัดสิทธิย่อมมีขีดจำกัด

9. การคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอย่างสมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิทธิด้านอื่นที่คาบเกี่ยวกันได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะ เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง¹¹ การคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบยังขึ้นอยู่กับประกันให้สิทธิด้านอื่น เช่น สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตลอดจนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เมื่อบุคคลใดกระทำการใดอันมีผลให้เขาไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามมาตรา 21 เช่น มีพฤติกรรมใช้ความรุนแรง พวกเขาเหล่านั้นยังคงมีสิทธิตามมาตราอื่น ๆ ภายใต้กติกาฯ ฉบับนี้ ตามเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิหรือข้อจำกัดการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้อง

10. วิธีการในการชุมนุมและบริบทของการชุมนุมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้อาจส่งผลต่อวิธีการจัดการการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีการสื่อสารอันก่อให้เกิดช่องทางในการชุมนุมในโลกออนไลน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัด การเข้าร่วม และการสังเกตการณ์การชุมนุม นั้นหมายความว่า การเข้าแทรกแซงการสื่อสารดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการขัดขวางการชุมนุม และในขณะที่เทคโนโลยีที่ใช้ในการตรวจตรา (surveillance technologies) สามารถถูกนำมาใช้เพื่อเฝ้าระวังภัยจาก

⁹ CCPR/C/KOR/Q/4, วรรค 26.

¹⁰ ICCPR มาตรา 2 (1).

¹¹ Cf. A/HRC/39/28, วรรค 14.

การใช้ความรุนแรงเพื่อคุ้มครองสาธารณสุข แต่การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวก็สามารถเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้เข้าร่วมการประชุมและผู้ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และมีผลเป็นการยับยั้งการเข้าร่วมการประชุม นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของการควบคุมการเข้าถึงพื้นที่ที่สาธารณสุขสามารถเข้าถึงได้และแพลตฟอร์มต่าง ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร อันเป็นผลมาจากการถือกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือการควบคุมรูปแบบอื่น ๆ ประเด็นเหล่านี้ต้องถูกพิจารณาในการออกแบบกรอบกฎหมายที่ทันสมัยเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา 21 ของกติกาฯ ฉบับนี้

II. ขอบเขตของสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ

11. การพิจารณาว่าการเข้าร่วมการประชุมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของมาตรา 21 หรือไม่ ประกอบไปด้วยการพิจารณาสองขั้นตอน ประการแรกต้องพิจารณาว่าพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวอยู่ในขอบเขตของการกระทำที่จะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิหรือไม่ กล่าวคือพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการเข้าร่วม “การประชุมโดยสงบ” (ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อนี้) หรือไม่ หากเป็นการเข้าร่วมการประชุมโดยสงบแล้ว รัฐจำต้องเคารพและประกันสิทธิของผู้ชุมนุม (ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อที่ 3) ประการที่สอง ต้องพิจารณาว่าข้อจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมสามารถบังคับใช้ได้โดยชอบในบริบทนั้น ๆ หรือไม่ (ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อที่ 4)

12. การเข้าร่วมในการ “ชุมนุม” ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการ หรือการมีส่วนร่วมในรวมตัวกันของผู้คน เพื่อการแสดงออก การแสดงจุดยืนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการแลกเปลี่ยนทางความคิด การรวมตัวกันอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงหรือเพื่อยืนยันถึงความเป็นปึกแผ่นหรืออัตลักษณ์ของกลุ่ม การชุมนุมอาจมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้กล่าวถึงแล้ว เช่นเพื่อความบันเทิง วัฒนธรรม ศาสนา หรือวัตถุประสงค์ทางการค้า ก็สามารถได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21 ของกติกาฯ นี้ได้เช่นกัน

13. แม้ว่าเราจะสามารถตีความแนวคิดเรื่องการชุมนุมว่าต้องมีผู้เข้าร่วมมากกว่าหนึ่งคน¹² แต่การประท้วงคนเดียวก็ได้รับความคุ้มครองได้ภายใต้สิทธิอื่นที่สามารถเทียบเคียงกันได้ภายใต้กติกาฯ ฉบับนี้ ยกตัวอย่างเช่น ความคุ้มครองภายใต้มาตรา 19 แม้ว่าการชุมนุมโดยสงบมักจะถูกเข้าใจว่าเกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางกายภาพของบุคคล แต่ความคุ้มครองภายใต้มาตรา 21 ยังขยายไปถึงการเข้าร่วมและการเตรียมการประชุมทางไกลผ่านช่องทางเช่นทางออนไลน์ด้วย¹³

14. การชุมนุมโดยสงบมักจะมีการเตรียมการล่วงหน้าพอสมควร โดยมีระยะเวลาพอที่ผู้จัดการชุมนุมจะสามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เตรียมการต่าง ๆ ตามที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การชุมนุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) ซึ่งมักจะเป็นการตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแบบปัจจุบันทันด่วน ไม่ว่าจะมีการประสานงานกันหรือไม่ก็ตาม ก็ควรต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21 เช่นเดียวกัน การชุมนุมเพื่อตอบโต้ (counter assemblies) คือการชุมนุมที่เกิดขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมของคนอีกกลุ่มหนึ่ง การชุมนุมทั้งสองนี้สามารถได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21

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

¹³ A/HRC/41/41.

15. การชุมนุม “โดยสงบ” มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการชุมนุมที่มีการใช้ความรุนแรงอย่างร้ายแรงและเป็นวงกว้าง ดังนั้น คำว่า “โดยสงบ” และ “โดยไม่ใช้ความรุนแรง” จึงใช้แทนกันได้บริบทนี้ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบจึงไม่สามารถถูกใช้ผ่านการใช้ความรุนแรง “ความรุนแรง” ในบริบทของมาตรา 21 นี้มักจะรวมถึงการใช้กำลังทางกายภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุมต่อผู้อื่นที่อาจนำไปสู่การบาดเจ็บ การเสียชีวิต หรือความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน¹⁴ การชุมนุมที่มีเพียงแต่การผลึกหรือดันกัน หรือการขัดขวางการเคลื่อนที่ของยานพาหนะหรือผู้คนบนทางเท้า หรือทำกิจกรรมประจำวัน ไม่นับว่าเป็น “ความรุนแรง”

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

17. เส้นแบ่งระหว่างการชุมนุมที่สงบและไม่สงบอาจไม่ชัดเจนเสมอไป แต่จะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการชุมนุมนั้น ๆ เป็นไปโดยสงบ¹⁷ ยิ่งไปกว่านั้น การกระทำรุนแรงเฉพาะตัวของผู้ชุมนุมบางคนไม่ควรจะถูกนำไปเหมารวมเป็นการกระทำของผู้ชุมนุมคนอื่น ๆ ของผู้จัดการชุมนุม หรือของการชุมนุมโดยรวม¹⁸ ดังนั้นการกระทำของผู้ชุมนุมบางคนอาจได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21 ในขณะที่ผู้ชุมนุมบางส่วนอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครอง

18. การตอบคำถามว่าการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่ต้องพิจารณาโดยอ้างอิงถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากผู้ชุมนุม ความรุนแรงที่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ กับผู้ชุมนุมที่ชุมนุมโดยสงบไม่ทำให้การชุมนุมนั้นกลายเป็นการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรง หลักการเดียวกันนี้ก็นำไปใช้กับความรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยบุคคลทั่วไปต่อผู้ชุมนุม หรือความรุนแรงที่เกิดขึ้นโดยผู้ชุมนุมในการชุมนุมตอบโต้

19. การกระทำของผู้ชุมนุมบางรายในการชุมนุมอาจถือได้ว่าเป็นความรุนแรง หากเจ้าหน้าที่สามารถแสดงหลักฐานที่น่าเชื่อถือเพื่อแสดงให้เห็นว่า ก่อนหรือระหว่างการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุมเหล่านั้นยุยงให้ผู้ร่วมการชุมนุมคนอื่น ๆ ใช้ความรุนแรง และการกระทำนั้นน่าจะส่งผลให้เกิดการใช้ความรุนแรงขึ้น หรือผู้เข้าร่วมการชุมนุมเหล่านั้นมีเจตนาที่จะใช้ความรุนแรงและมีแผนที่จะกระทำการด้วยความรุนแรง หรือการใช้ความรุนแรงโดยผู้ร่วมการชุมนุมนั้นใกล้จะเกิดขึ้น¹⁹ การกระทำเหล่านี้หากเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการไม่เพียงพอที่จะเป็นเหตุให้สรุปได้ว่าการชุมนุมทั้งหมดนั้น

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

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

¹⁶ C.f. CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, วรรค 16.

¹⁷ A/HRC/31/66, วรรค 18.

¹⁸ C.f. 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 C.f. Rabat Plan of Action (2012), A/HRC/22/17/Add.4, appendix, วรรค 29(f).

เกิดขึ้นโดยไม่สงบ แต่หากเห็นได้ชัดว่าการกระทำเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในที่ชุมนุม การร่วมชุมนุมในการชุมนุม เช่นว่าย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21

20. การที่ผู้ชุมนุมมีวัตถุประสงค์ที่เป็นอาวุธหรืออาจถูกมองว่าเป็นอาวุธหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยเช่นหน้ากากป้องกันสารพิษ ไม่เพียงพอที่จะชี้ว่าผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมรุนแรงเสมอไป แต่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น กฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการพกพาอาวุธ (โดยเฉพาะอาวุธปืน) วัตถุประสงค์ตามวัฒนธรรมท้องถิ่น หลักฐานที่บ่งชี้ว่าผู้ชุมนุมมีเจตนาที่จะใช้ความรุนแรงหรือไม่ และมีความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงจากการมีวัตถุประสงค์กล่าวหรือไม่

III. หน้าที่ของรัฐภาคีอันเกี่ยวข้องเนื่องกับการเคารพสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ

21. กติกา ๆ ฉบับนี้ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐภาคีหลายประการ เช่น การเคารพและประกันบรรดาสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกา ๆ ฉบับนี้ (มาตรา 2(1)) การให้มีมาตรการทั้งทางนิติบัญญัติและทางอื่นใดเพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกา ๆ นี้เป็นผล (มาตรา 2(2)) และต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิตามที่กติกา ๆ ฉบับนี้รับรอง (มาตรา 2(3))²⁰ หน้าที่ของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบจึงมีองค์ประกอบตามที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดตามมาตรา 21 กำหนด

22. รัฐภาคีจำต้องปล่อยให้ผู้ร่วมชุมนุมสามารถกำหนดวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาในการแสดงออกผ่านการชุมนุมได้อย่างเสรี โดยหลักแล้วการจัดการชุมนุมโดยสงบหรือการกำหนดข้อจำกัดในการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ต้องไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (“content neutral”)²¹ และต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าในบางกรณี “เวลา สถานที่ และวิธีการ” ของการชุมนุมอาจถูกจำกัดได้โดยชอบด้วยกติกา ๆ ฉบับนี้ แต่ด้วยธรรมชาติของการชุมนุมที่มุ่งจะแสดงออก ผู้ร่วมการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตที่จะทำการชุมนุมในสถานที่ที่อยู่ในระยะของการ “มองเห็นและได้ยิน” ของกลุ่มเป้าหมายของการชุมนุม²²

23. พันธกรณีในการเคารพและประกันสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ก่อหน้าที่แก่รัฐที่ต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำ ทั้ง ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุม หน้าที่ในการละเว้นการกระทำหมายถึงรวมถึงหน้าที่ในการไม่เข้าไปแทรกแซงการชุมนุมโดยสงบโดยมิชอบ ยกตัวอย่างเช่น รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ห้าม จำกัด ขัดขวาง สลาย หรือรบกวนการชุมนุมโดยสงบโดยปราศจากเหตุอันควร และจะต้องไม่ลงโทษผู้เข้าร่วมการชุมนุม หรือผู้จัดการชุมนุมโดยปราศจากเหตุที่ชอบธรรมตามกฎหมาย

²⁰ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 31.

²¹ ดู 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.

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

24. รัฐภาคียังมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการเพื่อ *อำนวยความสะดวก* ให้แก่การชุมนุมโดยสงบและส่งเสริมให้ผู้ชุมนุมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมของพวกเขาได้²³ รัฐจึงจำเป็นต้องส่งเสริมและสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมแก่การใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และจัดให้มีกรอบกฎหมายและกรอบของหน่วยงานเพื่อให้การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐอาจมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการบางอย่าง ยกตัวอย่างเช่น อาจจะต้องมีการปิดถนน จัดการเบี่ยงการจราจร และรักษาความปลอดภัย ในกรณีที่มีความจำเป็น รัฐอาจจะต้อง *ปกป้อง* ผู้ชุมนุมจากการคุกคามจากผู้ก่อเหตุที่ไม่ใช่รัฐ เช่น การรบกวนหรือความรุนแรงจากบุคคลอื่น²⁴ ผู้ชุมนุมเพื่อตอบโต้ (counter-demonstrators) และพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชน

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

26. สิทธิในการชุมนุมโดยสงบมิได้คุ้มครองผู้ชุมนุมจากการคัดค้านโดยสมาชิกอื่นในสังคม รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพและประกันสิทธิในการชุมนุมเพื่อตอบโต้ในฐานะที่เป็นการชุมนุมหนึ่งเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องป้องกันมิให้เกิดการขัดขวางการชุมนุมที่เป็นเป้าหมายของการชุมนุมเพื่อตอบโต้²⁸ โดยหลักการแล้วรัฐจำเป็นต้องดำเนินการดูแลการชุมนุมเพื่อตอบโต้โดยไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) โดยการชุมนุมเพื่อตอบโต้จำเป็นต้องได้รับอนุญาตให้มีขึ้นโดยเสรีที่สุดเท่าที่เป็นได้ และอยู่ในระยะของการ “มองเห็นและได้ยิน” ของผู้ที่เป็นเป้าหมายการชุมนุม

²³ นับแต่คำตัดสินในกรณี *Turchenyak v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1948/2010), คณะกรรมการฯ 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, OP 4.

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; CCPR/C/RUS/CO/7, วรรค 10; CCPR/C/PRY/CO/3, วรรค 9. C.f. 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 C.f. European Court of Human Rights, *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria* (application No. 10126/82), judgment of 21 June 1988, วรรค 32.

27. ความเป็นไปได้ที่การประชุมโดยสงบอาจช่วยทำให้เกิดปฏิริยาเชิงต่อต้านหรือแม้กระทั่งการใช้ความรุนแรงจากประชาชนบางกลุ่มนั้นไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นเหตุผลในการห้ามหรือจำกัดการประชุม²⁹ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ตามสมควร เพื่อคุ้มครองผู้เข้าร่วมการประชุมทุกคนและอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมนั้นเกิดขึ้น โดยที่ไม่ถูกรบกวนขัดขวาง และไม่ก่อภาระแก่ผู้ชุมนุมเกินกว่าเหตุ³⁰

28. กระบวนการตัดสินใจและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสเป็นหัวใจสำคัญของหน้าที่ในการเคารพและประกันสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ กฎหมายภายในประเทศจำเป็นต้องรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ และต้องเข้าถึงได้โดยประชาชน รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินมาตรการเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ซึ่งหมายรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผู้ต้องการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบพึงต้องปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคือใคร กฎหรือข้อบังคับใดบ้างที่นำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และมีกระบวนการเยียวยาอย่างไรในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าเกิดการละเมิดสิทธิขึ้น

29. รัฐภาคีจำเป็นต้องประกันให้มีการกำกับดูแลทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบอย่างเป็นอิสระและโปร่งใส ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงการเยียวยาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาโดยการใช้สิทธิทางศาลหรือผ่านทางองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิทั้งก่อน ระหว่าง และ หลัง การชุมนุม

30. บทบาทของสื่อมวลชน นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ในการสังเกตการณ์หรือการรายงานเกี่ยวกับการชุมนุมมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบได้อย่างบริบูรณ์ พวกเขาเหล่านั้นย่อมต้องได้รับความคุ้มครองภายใต้กติกา ๆ ฉบับนี้³¹ รัฐไม่ควรห้ามมิให้เขาเหล่านั้นทำหน้าที่หรือจำกัดการทำหน้าที่ของพวกเขาโดยมิชอบ ซึ่งหมายรวมถึงการสังเกตการณ์การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พวกเขาต้องไม่ถูกตอบโต้หรือคุกคาม และอุปกรณ์ของพวกเขาต้องไม่ถูกยึดหรือทำให้เสียหาย³² แม้ว่าการชุมนุมใด ๆ จะถูกประกาศให้เป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ต้องถูกสลายก็ไม่เป็นการตัดสิทธิในการสังเกตการณ์ การสังเกตการณ์การชุมนุมโดยองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่เป็นอิสระและองค์กรพัฒนาเอกชนถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี

31. แม้รัฐภาคีจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการประกันสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ อย่างไรก็ตาม วิชาทกิจเอกชนต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการ

²⁹ C.f. ACHPR, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, วรรค 70 (a).

³⁰ ดูเพิ่มเติม วรรค 52 ด้านล่าง.

³¹ Zhagiparov v. Kazakhstan (CCPR/C/124/D/2441/2014), วรรค 13.2–13.5. C.f. General Assembly resolution 53/1, annex.

³² CCPR/C/MRT/CO/1, วรรค 22. ดู also General Assembly resolution 66/164, OP 6.

ดำเนินงานหรือของลูกจ้างของพวกเขา³³ โดยหน่วยงานภาคเอกชนและสังคมโดยรวมควรถูกคาดหวังให้ต้องยอมรับความไม่สะดวกที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิดังกล่าว

32. การชุมนุมโดยสงบมักจะมีการแสดงออก การกล่าวคำปราศรัยทางการเมืองนั้นจึงต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออก ดังนั้น การชุมนุมที่มีข้อความทางการเมืองควรได้รับการยอมรับและคุ้มครองเป็นพิเศษ³⁴

33. มาตรา 21 และสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่เพียงแต่คุ้มครองผู้ชุมนุมภายในเวลาและในสถานที่ที่กำลังเกิดการชุมนุมเท่านั้น กิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจัดขึ้นโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หากนับได้ว่ากิจกรรมเช่นนั้นเป็นส่วนสำคัญของการใช้สิทธิอย่างมีนัยสำคัญและมีความใกล้ชิดกับการชุมนุมโดยสงบ แม้อยู่นอกบริบทของการชุมนุม ก็ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน ดังนั้นพันธกรณีของรัฐภาคี จึงขยายไปถึงการคุ้มครองการกระทำต่าง ๆ เช่น การเคลื่อนย้ายทรัพยากรของผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม การวางแผน การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น³⁵ การเตรียมการหรือการเดินทางไปยังสถานที่จัดกิจกรรม³⁶ การสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุมก่อนหรือระหว่างกิจกรรม การแพร่ภาพแพร่เสียงของการชุมนุม หรือจากสถานที่ชุมนุม และการเดินทางกลับจากการชุมนุม การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้เช่นเดียวกับการชุมนุม แต่ต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ควรมีผู้ใดถูกตอบโต้หรือคุกคามจากการเข้าร่วมหรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ

34. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมมากมายเกิดขึ้นในโลกออนไลน์หรือต้องพึ่งพาบริการด้านดิจิทัล กิจกรรมดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้มาตรา 21 ด้วย ยกตัวอย่างเช่น รัฐภาคีต้องงดเว้นไม่ทำการปิดกั้นหรือขัดขวางการเชื่อมต่อสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ³⁷ หลักการเดียวกันนี้ยังบังคับใช้กับการแทรกแซงการเชื่อมต่อหรือการเข้าถึงข้อมูลโดยกำหนดเป้าหมายเป็นเขตทางภูมิศาสตร์ หรือชนิดของเทคโนโลยีเป็นการเฉพาะ รัฐควรจะประกันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และผู้ให้บริการเชื่อมต่อต่าง ๆ จะไม่จำกัดการชุมนุมหรือไม่ล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัวของผู้ชุมนุมโดยมิชอบ ข้อจำกัดใด ๆ ที่จะนำมาใช้กับระบบปฏิบัติการที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของการจำกัดของเสรีภาพในการแสดงออก³⁸

35. แม้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีพันธกรณีที่ควรเคารพและประกันสิทธิชุมนุมโดยสงบ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเกี่ยวกับจัดการการชุมนุมมักจะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดให้มีการฝึกอบรมและจัดการทรัพยากรอย่างเพียงพอสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวในทุกระดับชั้นของรัฐบาล

³³ หลักการชี้แนะเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (Guiding Principles on Business and Human Rights), A/HRC/17/31, ภาคผนวก.

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

³⁵ Tulzhenkova v. Belarus (CCPR/C/103/D/1838/2008), วรรค 9.3.

³⁶ Evrezov and others v. Belarus (CCPR/C/112/D/1999/2010 and Corr.1), วรรค 8.5.

³⁷ CCPR/C/CMR/CO/5, วรรค 41.

³⁸ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 34.

IV. การจำกัดสิทธิการชุมนุมโดยสงบ

36. เนื่องจากสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ในบางกรณี เจ้าหน้าที่รัฐจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความชอบธรรมของข้อจำกัดในการชุมนุมต่าง ๆ³⁹ เจ้าหน้าที่รัฐต้องสามารถแสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดทั้งหลายนั้นถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนต่อเหตุแห่งการจำกัดสิทธิข้อใดข้อหนึ่งตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 อันจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดด้านล่าง การที่เจ้าหน้าที่รัฐมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในพิสูจน์ความชอบธรรมของการจำกัดสิทธิย่อมเป็นการละเมิดบทบัญญัติในมาตรา 21⁴⁰ การจำกัดสิทธิใด ๆ ควรมีเป้าหมายเพื่อการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ มิใช่เพื่อแสวงหาการจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่จำเป็นหรือไม่ได้สัดส่วน⁴¹ การจำกัดสิทธิต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เป็นการทำลายสาระสำคัญของสิทธิ หรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการโน้มน้าวไม่ให้มีการเข้าร่วมชุมนุม หรือทำให้เกิดความกลัวที่จะเข้าร่วมการชุมนุม

37. การห้ามการชุมนุมใดการชุมนุมหนึ่งจะต้องถูกพิจารณาในฐานะทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิในการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐควรพิจารณาใช้มาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิน้อยที่สุดเป็นมาตรการแรก นอกจากนั้น รัฐควรพิจารณาอนุญาตให้มีการชุมนุมก่อน และพิจารณาในภายหลังว่ามีความจำเป็นต้องใช้มาตรการใด ๆ ต่อการทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมหรือไม่แทนการกำหนดข้อจำกัดไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อป้องกันความเสี่ยงทั้งหมดในการชุมนุม⁴²

38. การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบต้องอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาการกระทำของผู้ชุมนุมหรือการชุมนุมโดยแยกต่างหากจากกัน หรือพิจารณาเป็นรายกรณีไป การวางข้อจำกัดต่อการชุมนุมโดยสงบอย่างกว้างขวางเพื่อให้ครอบคลุมทุกกรณีจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้สัดส่วน

39. ประโยคที่สองของมาตรา 21 ระบุว่าห้ามมิให้มีข้อจำกัดการใช้สิทธิอื่นนอกเหนือไปจากที่กำหนดโดยกฎหมาย ข้อความนี้เป็นการบัญญัติหลักความชอบด้วยกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ เช่นเดียวกับการระบุว่า การจำกัดสิทธิจะต้อง “ถูกระบุไว้ในกฎหมาย” ในมาตราอื่น ๆ ของกติกา ฯ ฉบับนี้ ดังนั้นการจำกัดสิทธิจึงต้องถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมาย หรือผ่านการใช้อำนาจทางปกครองที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้สมาชิกในสังคมตัดสินใจได้ว่าจะต้องปฏิบัติตามตัวอย่างไร และจะต้องไม่มีข้อความที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยไร้ขีดจำกัดหรืออย่างกว้างขวาง⁴³

40. มาตรา 21 ระบุว่า การจำกัดสิทธิใด ๆ จะต้องมีมีความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิจึงต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนในบริบทของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ/นิติธรรม การเมือง

³⁹ Gryb v. Belarus (CCPR/C/108/D/1316/2004), วรรค 13.4.

⁴⁰ Chebotareva v. Russian Federation (CCPR/C/104/D/1866/2009), วรรค 9.3.

⁴¹ Turchenyak and others v. Belarus (CCPR/C/108/D/1948/2010 and Corr.1), วรรค 7.4.

⁴² C.f. OSCE & Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, วรรค 132, 220–22.

⁴³ Nepomnyashchiy v. Russian Federation (CCPR/C/123/D/2318/2013), วรรค 7.7; and ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 25.

แบบพหุนิยมและสิทธิมนุษยชน มิใช่พิจารณาเพียงว่าเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผลหรือสะดวกรวดเร็ว⁴⁴ การจำกัดสิทธิ เช่นว่านั้นต้องมีความเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคมและสอดคล้องกับเหตุแห่งการจำกัดสิทธิตามมาตรา 21 อีกทั้งจะต้องเป็นมาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดในบรรดามาตรการของรัฐที่สามารถบรรลุผลเช่นเดียวกันในการคุ้มครองสิทธิ⁴⁵ ยิ่งไปกว่านั้นข้อจำกัดจะต้องได้สัดส่วน โดยจะต้องมีการประเมินเชิงคุณค่าเพื่อชั่งน้ำหนัก ระหว่างลักษณะและผลเสียของการเข้าแทรกแซงการใช้สิทธิกับผลดีที่ชดเชยด้วยเหตุแห่งการเข้าแทรกแซง⁴⁶ หากผลเสียที่จะเกิดขึ้นมากกว่าผลดี การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมไม่ได้สัดส่วนดังนั้นก็จึงไม่สามารถกระทำได้

41. ข้อความตอนท้ายของประโยคที่สองของมาตรา 21 ระบุเหตุอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ โดยเหตุแห่งการจำกัดสิทธิมีเพียงเท่าที่ระบุดังต่อไปนี้ ได้แก่ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย (*ordre public*) การคุ้มครองด้านสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น

42. “ประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ” สามารถใช้เป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิเฉพาะในกรณีที่มีการจำกัดสิทธิเช่นว่า นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเพื่อจะคงไว้ซึ่งความสามารถของรัฐในการปกป้องความดำรงอยู่ของชาติ บูรณภาพแห่ง ดินแดน หรืออำนาจอธิปไตยทางการเมืองจากภัยอันตรายที่น่าเชื่อว่าอาจเกิดขึ้นจริงหรือจากการใช้กำลัง⁴⁷ เป็นเรื่อง ยากที่การชุมนุม “โดยสงบ” จะก่อให้เกิดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิตามเหตุดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ในเมื่อสาเหตุสำคัญที่ ทำให้ความมั่นคงของชาติถดถอยลงคือการกดขี่สิทธิมนุษยชน รัฐย่อมไม่สามารถนำเหตุดังกล่าวมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อ สร้างความชอบธรรมให้การจำกัดสิทธิเพิ่มเติมอีก ซึ่งรวมถึงสิทธิในการชุมนุมโดยสงบด้วย⁴⁸

43. การคุ้มครอง “ความปลอดภัยของสาธารณะ” จะสามารถถูกนำมาใช้เป็นเหตุแห่งการจำกัดการชุมนุมโดยสงบ ได้⁴⁹ ก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าการชุมนุมนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญขึ้นจริงต่อความปลอดภัยของบุคคล (ต่อชีวิตและต่อบูรณภาพทางร่างกาย) หรือความเสี่ยงที่คล้ายคลึงกันต่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน⁵⁰

44. “ความสงบเรียบร้อย” คือบรรดากฎทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประกันว่าสังคมจะสามารถดำเนินไปอย่างเป็นปกติ หรือหลักการพื้นฐานต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานของสังคมซึ่งเคารพสิทธิมนุษยชน และหมายรวมถึงสิทธิในการชุมนุมโดย สงบ⁵¹ รัฐภาคีไม่ควรจะกล่าวอ้าง “ความสงบเรียบร้อย” ซึ่งเป็นคำที่มีความคลุมเครือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับ

⁴⁴ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 34.

⁴⁵ *Toregozhina v. Kazakhstan* (CCPR/C/112/D/2137/2012), วรรค 7.4.

⁴⁶ เพิ่งอ้าง, วรรค 7.4, 7.6. C.f. OSCE & Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, วรรค 131.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง, วรรค 32.

⁴⁹ ดู *CCPR/C/MKD/CO/3*, วรรค 19; *Alekseev v. Russian Federation*, วรรค 9.5.

⁵⁰ *Siracusa Principles*, วรรค 33.

⁵¹ เพิ่งอ้าง, วรรค 22.

การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอย่างกว้างขวาง⁵² อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการชุมนุมโดยสงบอาจส่งผลกระทบต่อไม่ว่าโดยธรรมชาติหรือโดยตั้งใจทำให้จำเป็นต้องใช้ความอดทนอดกลั้นอย่างมีนัยสำคัญ คำว่า “ความสงบเรียบร้อย” (public order) และ “กฎหมายและความสงบ” (law and order) มิได้มีความหมายเดียวกัน การห้ามการก่อ “ความไม่สงบเรียบร้อย” (public disorder) ภายใต้กฎหมายภายในประเทศ ไม่ควรถูกใช้โดยมิชอบเพื่อจำกัดการชุมนุมโดยสงบ

45. เหตุแห่งการจำกัดสิทธิเพื่อการคุ้มครอง “ด้านสาธารณสุข” มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย แต่เหตุดังกล่าวสามารถถูกใช้ในกรณีที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อและการชุมนุมรวมกลุ่มกันอาจก่อให้เกิดอันตราย การจำกัดสิทธิด้วยเหตุนี้ อาจยกขึ้นมาใช้ได้กรณีที่ร้ายแรงอย่างมากเมื่อสถานการณ์ด้านสุขอนามัยในระหว่างการชุมนุมอาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้านสุขภาพต่อสาธารณชน หรือต่อตัวผู้ชุมนุมเอง⁵³

46. การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกนำมาใช้เพื่อเหตุผลด้าน “การคุ้มครองศีลธรรมอันดี” ได้ในกรณีพิเศษ เหตุในการจำกัดสิทธินี้ต้องไม่ถูกนำไปใช้เพื่อปกป้องการตีความศีลธรรมที่อ้างอิงจากขนบธรรมเนียมทางสังคม ปรัชญา หรือศาสนาใดเพียงชนบเดียว⁵⁴ การจำกัดสิทธิใด ๆ จะต้องถูกตีความภายใต้กรอบของหลักสิทธิมนุษยชน หลักพหุนิยม และหลักการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นสากล⁵⁵ การจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ไม่อาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคัดค้านการแสดงออกทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศได้⁵⁶

47. การจำกัดสิทธิที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครอง “สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น” อาจเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามกติกา ๆ หรือสิทธิมนุษยชนอื่นของบุคคลที่ไม่ได้เข้าร่วมในการชุมนุม ในขณะที่การชุมนุมจะมีความชอบธรรมที่จะใช้พื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่อื่น แต่เนื่องจากการชุมนุมย่อมจะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันตามปกติ ผลกระทบเหล่านั้นจึงต้องได้รับการประนีประนอม เว้นเสียแต่ว่าผลกระทบดังกล่าวเป็นการสร้างภาระโดยไม่ได้สัดส่วน ซึ่งในกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความชอบธรรมของข้อจำกัดสิทธิที่จะใช้บังคับ⁵⁷

48. นอกเหนือจากกรอบของการจำกัดสิทธิตามมาตรา 21 ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วด้านบน ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบโดยไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) ถือเป็นหัวใจของการทำให้เกิดสิทธินี้ในทางข้อเท็จจริง การจำกัดสิทธิจึงต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับเนื้อหาที่สื่อสารออกมาจากการชุมนุม⁵⁸ วิธีการจำกัดสิทธิที่ตรงข้ามกับสิ่งที่กล่าวมาย่อมเป็นการทำลายวัตถุประสงค์

⁵² CCPR/C/KAZ/CO/1, วรรค 26; CCPR/C/DZA/CO/4, วรรค 45.

⁵³ C.f. European Court of Human Rights, Cisse v. France (application No. 51346/99), judgment of 9 April 2002.

⁵⁴ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 22, วรรค 8.

⁵⁵ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 32.

⁵⁶ Fedotova v. Russian Federation (CCPR/C/106/D/1932/2010), วรรค 10.5–10.6; Alekseev v. Russian Federation, วรรค 9.6.

⁵⁷ Stambrovsky v. Belarus (CCPR/C/112/D/1987/2010), วรรค 7.6; Pugach v. Belarus (CCPR/C/114/D/1984/2010), วรรค 7.8.

⁵⁸ Alekseev v. Russian Federation, วรรค 9.6.

ของการชุมนุม ซึ่งการชุมนุมถือเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือทางสังคม โดยมักถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับผู้คนในสังคมในการผลักดันความคิดเห็นและแสดงออกถึงเสียงสนับสนุนที่ตนได้รับ

49. กฎที่ใช้บังคับกับเสรีภาพในการแสดงออกควรได้รับการเคารพเมื่อมีองค์ประกอบที่มีลักษณะเป็นการแสดงออกในการชุมนุม การจำกัดสิทธิในการชุมนุมจึงไม่ควรถูกใช้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจำกัดการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในเชิงต่อต้านรัฐบาล⁵⁹ หรือทำลายเจ้าหน้าที่ โดยหมายรวมถึงการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐธรรมนูญระบอบการปกครอง หรือการเรียกร้องอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิไม่ควรถูกใช้เพื่อห้ามการดูหมิ่นเกียรติหรือชื่อเสียงของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ⁶⁰

50. มาตรา 20 ของกติกา ฯ บัญญัติว่าการชุมนุมโดยสงบมีอาจใช้เพื่อการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม (วรรค 1) หรือเพื่อการสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังในชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา ซึ่งช่วยทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การเป็นปฏิปักษ์ หรือการใช้ความรุนแรง (วรรค 2)⁶¹ รัฐควรมีมาตรการในการจัดการบุคคลผู้กระทำการดังกล่าวเท่าที่รัฐสามารถกระทำได้แทนการจัดการกับการชุมนุมโดยรวม การมีส่วนร่วมในการชุมนุมที่ชื่อเรียกร้องหลักของการชุมนุมตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 20 ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 และ 21⁶²

51. โดยทั่วไป การใช้ธง เครื่องแบบ สัญลักษณ์หรือป้ายข้อความย่อมนถือเป็นวิธีการแสดงออกโดยชอบธรรมที่ไม่ควรถูกจำกัด แม้ว่าสัญลักษณ์ที่ใช้อย่างต่อเนื่องถึงประวัติศาสตร์ที่เจ็บปวด อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สัญลักษณ์ถูกเข้าใจอย่างกว้างขวางว่ามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการยุบปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชัง หรือความรุนแรง รัฐควรจำกัดการใช้สัญลักษณ์ดังกล่าวอย่างเหมาะสม⁶³

52. ข้อเท็จจริงที่ว่า การชุมนุมมีผลหรืออาจมีผลเป็นการช่วยทำให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงต่อตัวผู้ชุมนุมจากสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม โดยหลักทั่วไปแล้ว ไม่เพียงพอที่จะสร้างความชอบธรรมให้การจำกัดสิทธิในการชุมนุม การชุมนุมเช่นว่าต้องได้รับอนุญาตให้จัดขึ้น และผู้ชุมนุมจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง⁶⁴ อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิในการชุมนุมสามารถกระทำได้ในกรณียกเว้นบางกรณีที่เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐไม่มีความสามารถที่จะป้องกันผู้ชุมนุมจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อพวกเขา การจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นจำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบการใช้ข้อจำกัดที่เข้มงวด ภัยอันตรายที่ไม่สามารถระบุ

⁵⁹ CCPR/C/MDG/CO/4, วรรค 51.

⁶⁰ CCPR/C/79/Add. 86, วรรค 18; ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 38.

⁶¹ Article 20 (1) and (2).

⁶² ดู ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34, วรรค 50–52; มาตรา 4, อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (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) และข้อปฏิญญา 18 ประการเกี่ยวกับ “ความเชื่อเกี่ยวกับสิทธิ” (Faith for Rights) (A/HRC/40/58, ภาคผนวกที่ I และ II).

⁶³ C.f. 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.

⁶⁴ Alekseev v. Russian Federation, วรรค 9.6. ดูเพิ่มเติม วรรค 18 ข้างต้น.

แน่นชัดได้ หรือเพียงแค่ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่รัฐอาจจะไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะป้องกันหรือระงับความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้ต่อต้านการชุมนุมไม่ใช่ข้ออ้างที่เพียงพอ รัฐต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ด้วยการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นรูปธรรมว่ารัฐจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แม้ว่าจะมีการใช้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวนมากแล้วก็ตาม⁶⁵ การจำกัดสิทธิที่กระทบกับสิทธิน้อยกว่า เช่น การเลื่อนการชุมนุม หรือการย้ายสถานที่ชุมนุม จะต้องได้รับการพิจารณาก่อนการสั่งห้ามการชุมนุม

53. กฎระเบียบเกี่ยวกับ “เวลา สถานที่ และรูปแบบ” ของการชุมนุม ต้องไม่แทรกแซงเนื้อหาของการชุมนุม (content neutral) และแม้รัฐสามารถที่จะออกกฎระเบียบเกี่ยวกับปัจจัยเหล่านี้ได้บางประการ แต่ภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ความชอบธรรมของข้อจำกัดดังกล่าวเป็นรายกรณียังคงอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐ⁶⁶ การจำกัดสิทธิดังกล่าวยังคงควรที่จะอนุญาตให้การชุมนุมเกิดขึ้นในระยะ “การมองเห็นและได้ยิน” ของกลุ่มเป้าหมายของการชุมนุมให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หรือในสถานที่ใด ๆ ที่มีความสำคัญต่อเป้าหมายของการชุมนุม⁶⁷

54. ในส่วนของข้อจำกัดในเรื่องเวลาของการชุมนุม ผู้ชุมนุมต้องมีเวลาพอสมควรในการแสดงทัศนคติหรือกระทำการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่นของการชุมนุมอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁸ การชุมนุมโดยสงบโดยทั่วไปแล้วควรถูกปล่อยให้มีการสลายการชุมนุมด้วยตนเอง การจำกัดการชุมนุมที่ระบุถึงช่วงเวลาในระหว่างวันหรือวันที่สามารถหรือไม่สามารถจัดการชุมนุมสร้างความกังวลเกี่ยวกับการละเมิดกติกาฯ⁶⁹ การชุมนุมไม่ควรถูกห้ามด้วยเหตุแห่งความถี่ของการจัดการชุมนุมเพียงอย่างเดียว เวลา ระยะเวลา และความถี่ของการจัดการชุมนุมอาจจะมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายของการชุมนุม อย่างไรก็ตาม ผลกระทบสะสมของการชุมนุมที่ยืดเยื้ออาจถูกนำมาชั่งน้ำหนักเพื่อพิจารณาถึงความได้สัดส่วนของการชุมนุมเมื่อเทียบการผลกระทบของการจำกัดสิทธิ ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมหนึ่งที่เกิดขึ้นในเวลากลางคืนเป็นประจำในย่านที่พักอาศัยอาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนในระแวกนั้น

55. ในส่วนของข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ของการชุมนุม โดยหลักการแล้วการจัดการชุมนุมโดยสงบสามารถจัดขึ้นได้ในทุกสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้หรือควรจะสามารถเข้าถึงได้ เช่น จัตุรัสสาธารณะหรือถนน⁷⁰ ในขณะที่กฎหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเข้าถึงสถานที่บางประเภทของสาธารณชน เช่น อาคารหรือสวนสาธารณะ อาจจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมในสถานที่เหล่านั้น การบังคับใช้ข้อจำกัดเหล่านั้นกับการชุมนุมโดยสงบต้องมีความชอบธรรมภายใต้มาตรา 21 การชุมนุมโดยสงบไม่ควรจะต้องถูกเคลื่อนย้ายไปยังสถานที่ห่างไกลซึ่งผู้ชุมนุมไม่สามารถเรียกร้องความสนใจจากกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนทั่วไปได้⁷¹ โดยหลักทั่วไปแล้ว การห้ามการชุมนุมทั้งหมดในเขตเมืองหลวง⁷²

⁶⁵ Alekseev v. Russian Federation, วรรค 9.6.

⁶⁶ C.f. OSCE & Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, วรรค 132.

⁶⁷ Turchenyak et al. v. Belarus, วรรค 7.4.

⁶⁸ C.f. European Court of Human Rights, Éva Molnár v. Hungary (application No. 10346/05), judgment of 7 October 2008, วรรค 42.

⁶⁹ CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 52; CCPR/C/TJK/CO/3, วรรค 49.

⁷⁰ C.f. Inter-American Commission on Human Rights, Protest and Human Rights, วรรค 72.

⁷¹ CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 52; CCPR/C/KAZ/CO/1, วรรค 26.

⁷² CCPR/C/DZA/CO/4, วรรค 45.

หรือในสถานที่สาธารณะทุกแห่งยกเว้นเพียงแต่สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ไม่ว่าจะสถานที่นั้นจะอยู่ในเมือง⁷³หรือนอกเมือง⁷⁴ หรือข้อจำกัดทั่วไปที่ห้ามการชุมนุมบน “ถนนทุกเส้นในเมือง” ไม่สามารถกระทำได้

56. การกำหนดเขตห้ามการชุมนุมโดยเด็ดขาดตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น ศาล รัฐสภา สถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ โดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องที่ควรหลีกเลี่ยง เพราะสถานที่ดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ หากมีการห้ามการชุมนุมในหรือรอบพื้นที่ดังกล่าว ข้อจำกัดนี้จะต้องได้รับการอธิบายความชอบธรรมเป็นการเฉพาะและใช้ภายใต้สถานการณ์แวดล้อมที่จำกัด⁷⁵

57. แม้ว่าการชุมนุมในพื้นที่ของภาคเอกชนจะได้รับการคุ้มครองภายใต้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ⁷⁶ แต่สิทธิประโยชน์ของบุคคลอื่นในสถานที่ดังกล่าวย่อมต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม ขอบเขตของการจำกัดสิทธิในการชุมนุมในพื้นที่เช่นนั้นย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น สถานที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณชนเป็นประจำหรือไม่ ลักษณะและขอบเขตของการแทรกแซงการใช้สิทธิในสถานที่นั้น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม ผู้มีสิทธิในพื้นที่เหล่านั้นมีการอนุญาตให้ใช้สถานที่หรือไม่ มีการโต้แย้งกรรมสิทธิในสถานที่นั้น ๆ ผ่านการชุมนุมหรือไม่ และผู้ชุมนุมมีทางเลือกอื่นที่สมเหตุสมผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมตามหลักการระยะการ “มองเห็นและการได้ยิน” หรือไม่⁷⁷ การเข้าถึงพื้นที่ของเอกชนต้องไม่ถูกจำกัดด้วยวิธีการที่เป็นการเลือกปฏิบัติ

58. เมื่อใดก็ตามที่มีการบังคับใช้ข้อจำกัดในการชุมนุมโดยสงบ ผู้ชุมนุมควรมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะมีการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ หรือไม่ เช่น โปสเตอร์ โทรโข่ง เครื่องดนตรี หรือเทคนิคต่าง ๆ เช่น การใช้เครื่องมือในการฉายภาพเพื่อสื่อความหมาย การชุมนุมอาจมีการติดตั้งโครงสร้างชั่วคราวซึ่งหมายรวมถึงระบบเสียง เพื่อวัตถุประสงค์ในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายของการชุมนุม หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการชุมนุม⁷⁸

59. โดยทั่วไปแล้วรัฐไม่ควรจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุม⁷⁹ ข้อจำกัดดังกล่าวจะสามารถถูกนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีความเชื่อมโยงกับเหตุอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 21 ตัวอย่างเช่น เมื่อพิจารณาถึงความปลอดภัยของสาธารณชนแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจำกัดจำนวนคนตามจุดของสนามกีฬาหรือสะพาน หรือหากเมื่อพิจารณาถึงความปลอดภัยด้านสาธารณสุขแล้วจำเป็นต้องกำหนดระยะห่างระหว่างบุคคล

60. การสวมใส่อุปกรณ์อำพรางใบหน้าหรือสิ่งอำพรางอื่นใดโดยผู้ชุมนุม เช่น หมวกหรือผ้าคลุมศีรษะ หรือการกระทำอื่นใดเพื่อเข้าร่วมการชุมนุมโดยไม่เปิดเผยตัวตนอาจถือเป็นองค์ประกอบด้านการแสดงออกของการชุมนุมโดยสงบซึ่ง

⁷³ Turchenyak et al. v. Belarus, วรรค 7.5.

⁷⁴ Sudalenko v. Belarus (CCPR/C/113/D/1992/2010), วรรค 8.5.

⁷⁵ Zündel v. Canada (CCPR/C/78/D/953/2000), วรรค 8.5.

⁷⁶ C.f. 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.

⁷⁷ C.f. European Court of Human Rights, Appleby and others v. United Kingdom (application No. 44306/98), judgment of 6 May 2003, วรรค 47.

⁷⁸ ดู Frumkin v. Russia, วรรค 107.

⁷⁹ CCPR/C/THA/CO/2, วรรค 39.

ใช้เพื่อป้องกันการตอบโต้หรือรักษาความเป็นส่วนตัว รวมถึงในบริบทของการรักษาความเป็นส่วนตัวจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการตรวจตรา (surveillance) การไม่แสดงตัวตนของผู้ชุมนุมควรได้รับอนุญาตเว้นแต่ว่าการกระทำของพวกเขาเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่มีเหตุอันสมเหตุสมผลในการเข้าจับกุม⁸⁰ หรือมีเหตุผลที่มีน้ำหนักอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน⁸¹ การอำพรางเพียงตัวอย่างเดียวไม่ควรถูกมองว่าเป็นสัญญาณของการมีเจตนาใช้ความรุนแรง

61. แม้การรวบรวมข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอาจช่วยเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกในการชุมนุมได้ในบางสถานการณ์ แต่การกระทำดังกล่าวต้องไม่มีผลเป็นการป้องปรามการใช้สิทธิ หรือสร้างความหวาดกลัวในการใช้สิทธิ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารใดก็ตาม ไม่ว่าจะกระทำโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งรวมไปถึงการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การตรวจตรา (surveillance) หรือการดักฟังหรือดักข้อมูลจากการสื่อสาร รวมถึงวิธีการรวบรวม เก็บรักษา เผยแพร่ และเข้าถึงข้อมูลนั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงมาตรฐานในเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัว และข้อมูลเหล่านี้ไม่ควรที่จะถูกนำไปใช้เพื่อข่มขู่หรือคุกคามผู้ชุมนุมหรือผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมอย่างเด็ดขาด⁸² การกระทำดังที่ได้กล่าวมาควรต้องถูกกำกับดูแลโดยกรอบกฎหมายภายในประเทศที่เหมาะสม สอดคล้องกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ และสามารถถูกตรวจสอบการบังคับใช้ได้โดยศาล⁸³

62. ข้อเท็จจริงที่ว่า การชุมนุมหนึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่สาธารณะไม่ได้หมายความว่าผู้ชุมนุมในการชุมนุมนั้นจะไม่มีสิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในความเป็นส่วนตัวอาจถูกละเมิดได้โดยวิธีการเช่น การใช้เทคโนโลยีการจดจำใบหน้าและเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อระบุตัวตนของปัจเจกบุคคลในการชุมนุมขนาดใหญ่⁸⁴ หลักการดังกล่าวยังคงถูกบังคับใช้กับการติดตามสอดส่องสื่อโซเชียลมีเดียเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในการเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ การตัดสินใจเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ชุมนุมโดยสงบและการเผยแพร่และเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมอย่างเป็นอิสระและโปร่งใส เพื่อประกันความสอดคล้องกับกติกา ๆ

63. เสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบต้องไม่ถูกจำกัดเกินกว่าเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความเป็นกลางและความสามารถในการปฏิบัติตามหน้าที่⁸⁵ และการจำกัดสิทธิในการชุมนุมไม่ว่าในกรณีใด ๆ ต้องสอดคล้องกับมาตรา 21

⁸⁰ C.f. OSCE & Venice Commission Guidelines on Peaceful Assembly, วรรค 153; ACHPR, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, วรรค 81.

⁸¹ เกี่ยวกับการปิดบังใบหน้าในเชิงสัญลักษณ์, ดูวรรค 51 ข้างต้น.

⁸² A/HRC/31/66, วรรค 73.

⁸³ CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 42-43.

⁸⁴ C.f. A/HRC/44/24, วรรค 33-34.

⁸⁵ C.f. OSCE & Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, วรรค 110.

64. การกำหนดให้ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุมต้องจัดหาหรือมีส่วนในการออกค่าใช้จ่ายของตำรวจหรือฝ่ายรักษาความปลอดภัยในระหว่างการชุมนุม⁸⁶ ค่าใช้จ่ายการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์หรือการทำความสะอาด⁸⁷ หรือค่าใช้จ่ายสำหรับบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบโดยทั่วไปแล้วเป็นการขัดต่อมาตรา 21⁸⁸

65. ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมย่อมต้องถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและพวกเขาอาจต้องได้รับโทษสำหรับการปฏิบัติตนที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยพวกเขาเอง หรือจากการยุยงปลุกปั่นโดยบุคคลอื่น⁸⁹ และในบางกรณีที่ความเสียหายหรือการบาดเจ็บไม่ได้เกิดจากการกระทำของผู้จัดการชุมนุมโดยตรง พวกเขาจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นก็ต่อเมื่อพวกเขาสามารถสังเกตเห็นความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นและมีความสามารถในการยับยั้งความเสียหายเช่นนั้นได้อย่างสมเหตุสมผล⁹⁰ การที่ผู้จัดการชุมนุมแต่งตั้งผู้เฝ้าระวังหรือผู้ดูแลการชุมนุมเมื่อจำเป็นถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี แต่ไม่ควรเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายให้ต้องกระทำเช่นนั้น

66. เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่บังคับให้บุคคลให้คำมั่นหรือกระทำการใด ๆ เพื่อรับรองว่าจะไม่จัดหรือเข้าร่วมการชุมนุมในอนาคต⁹¹ ในทางกลับกัน ต้องไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้ต้องเข้าร่วมการชุมนุม⁹²

67. เมื่อมีการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองแก่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมโดยสงบสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมาย การลงโทษเช่นนั้นต้องได้สัดส่วน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องไม่เกิดจากฐานความผิดที่ถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และมีคำจำกัดความที่คลุมเครือ หรือเป็นไปเพื่อควบคุมการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองตามกติกา ๆ ฉบับนี้

68. แม้การก่อการร้ายต้องถูกกำหนดให้เป็นความผิดตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนด การให้คำจำกัดความของการกระทำความผิดฐานดังกล่าวต้องไม่กว้างจนเกินไปหรือไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องไม่ถูกบังคับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดทอนหรือป้องปรามการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ⁹³ ข้อเท็จจริงที่ว่ามีการจัดการชุมนุมหรือร่วมการชุมนุมโดยสงบไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การลงโทษตามกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย

69. การใช้สิทธิทางศาลหรือศาลชำนัญการอื่น ๆ เพื่อเข้าถึงการเยียวยาจากการถูกจำกัดสิทธิต้องสามารถเข้าถึงได้เสมอ ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาด้วย ความรวดเร็วและระยะเวลาของกระบวนการในการพิจารณาข้อจำกัดในการชุมนุมต้องไม่บั่นทอนการใช้สิทธิดังกล่าว⁹⁴ การรับรองเกี่ยวกับกระบวนการที่เป็นธรรมภายใต้

⁸⁶ CCPR/C/CHE/CO/4, วรรค 48.

⁸⁷ Poliakov v. Belarus (CCPR/C/111/D/2030/2011), วรรค 8.2-8.3; CCPR/C/BLR/CO/5, วรรค 51 (a).

⁸⁸ C.f. ACHPR, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, วรรค 102 (b).

⁸⁹ A/HRC/31/66, วรรค 26.

⁹⁰ C.f. OSCE & Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, วรรค 224.

⁹¹ CCPR/C/KHM/CO/2, วรรค 22; CCPR/C/JOR/CO/5, วรรค 32.

⁹² CCPR/C/TKM/CO/2, วรรค 44.

⁹³ CCPR/C/SWZ/CO/1, วรรค 36; CCPR/C/BHR/CO/1, วรรค 29. ดู also A/HRC/40/52.

⁹⁴ CCPR/C/POL/CO/6, วรรค 23.

กติกากัน ๓ ฉบับนี้ต้องถูกใช้บังคับกับกรณีการชุมนุมเหล่านี้ทุกกรณี รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ เช่น การกักขัง การลงโทษ รวมถึงโทษปรับ⁹⁵

V. การแจ้งการชุมนุม

70. การที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตทำการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่เป็นการบั่นทอนแนวคิดที่ว่า การชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน⁹⁶ ระบบแจ้งการชุมนุมที่กำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมโดยสงบต้องทำการบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ล่วงหน้าและให้ข้อมูลรายละเอียดสำคัญบางประการนั้นสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้สามารถจัดการชุมนุมโดยสงบได้โดยราบรื่นและเพื่อป้องกันสิทธิของบุคคลอื่น⁹⁷ ในเวลาเดียวกันข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะต้องไม่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบเพื่อที่จะจำกัดการชุมนุมโดยสงบ เช่นเดียวกับข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการการแทรกแซงสิทธิอื่น ๆ การนำเอาระบบการแจ้งการชุมนุมมาใช้จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 21⁹⁸ อีกทั้งการนำระบบการแจ้งการชุมนุมมาบังคับใช้ต้องไม่ใช้ในลักษณะเป็นที่สิ้นสุดในตนเอง⁹⁹ กระบวนการแจ้งการชุมนุมจะต้องโปร่งใส ต้องไม่กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการเกินสมควร¹⁰⁰ เงื่อนไขที่กำหนดแก่ผู้จัดการชุมนุมจะต้องได้สัดส่วนต่อผลกระทบของการชุมนุมที่จะเกิดต่อสาธารณะ อีกทั้งต้องไม่มีค่าใช้จ่าย

71. การไม่แจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่เมื่อจำต้องมีการแจ้งการชุมนุมนั้น ไม่ทำให้การเข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวผิดกฎหมาย และต้องไม่ถูกนำไปใช้เป็นเหตุการสลายการชุมนุม หรือจับกุมผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม หรือทำการลงโทษพวกเขาโดยมิชอบ เช่น การตั้งข้อกล่าวหาทางอาญา ในกรณีที่เป็นการลงโทษทางปกครองต่อผู้จัดการชุมนุมเนื่องจากการไม่แจ้งการชุมนุม การกระทำดังกล่าวจะต้องมีการอธิบายถึงความชอบธรรมของการกระทำดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่¹⁰¹ อย่างไรก็ตาม การไม่แจ้งการชุมนุมนั้นไม่สามารถลบล้างพันธะหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุมและปกป้องผู้เข้าร่วมการชุมนุมภายใต้ขีดความสามารถของตนได้

72. เงื่อนไขสำหรับการแจ้งการชุมนุมที่มีการวางแผนล่วงหน้าจะต้องถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน ระยะเวลาขั้นต่ำของการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าอาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบทและระดับการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุม แต่ไม่ควรเนิ่นนานเกินไป¹⁰² หากว่ามีการกำหนดข้อจำกัดในการชุมนุมหลังจากมีการแจ้งการชุมนุม ข้อจำกัดดังกล่าวนี้จะต้องถูกบอกกล่าวอย่างรวดเร็วเพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการใช้สิทธิทางศาลหรือกลไกอื่น ๆ เพื่อขอให้มีการทบทวนข้อจำกัดเช่นว่า การชุมนุมที่สามารถคาดหมายได้อย่างเป็นเหตุเป็นผลว่าจะส่งผลกระทบต่อผู้อื่นน้อยเนื่องจาก

⁹⁵ E.V. v. Belarus (CCPR/C/112/D/1989/2010), วรรค 6.6.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Kivenmaa v. Finland, วรรค 9.2. ดูเพิ่มเติม ACHPR, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, วรรค 72.

⁹⁸ เฟ็งอ้าง. ดูเพิ่มเติม Sekerko v. Belarus, วรรค 9.4.

⁹⁹ Popova v. Russian Federation, วรรค 7.5.

¹⁰⁰ Poliakov v. Belarus, วรรค 8.3.

¹⁰¹ ดู เช่น Popova v. Russian Federation, วรรค 7.4, 7.5. ดูเพิ่มเติม A/HRC/31/66, วรรค 23.

¹⁰² CCPR/CO/83/KEN, วรรค 23; CCPR/C/CHE/CO/4, วรรค 48; CCPR/C/DZA/CO/4, วรรค 45.

ลักษณะโดยทั่วไป สถานที่การประชุม ขนาดของการชุมนุม หรือระยะเวลาการประชุม ควรได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องแจ้งการประชุม อีกทั้งการแจ้งการประชุมต้องถูกยกเว้นในกรณีที่เป็นการประชุมโดยพลัน (spontaneous assemblies) และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการแจ้งการประชุม¹⁰³

73. หากยังมีระบบการขออนุญาตชุมนุมภายใต้กฎหมายภายใน ในความเป็นจริงระบบการขออนุญาตชุมนุมดังกล่าว ต้องถูกนำมาใช้เยี่ยงระบบการแจ้งการประชุม โดยการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตเสมอหากไม่มีเหตุผลอื่นที่หนักแน่นพอในการห้ามการประชุม ในทางกลับกัน ระบบการแจ้งการประชุมจะต้องไม่ถูกนำมาใช้เยี่ยงระบบการขออนุญาตในทางปฏิบัติ¹⁰⁴

VI. หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย

74. เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการประชุมต้องเคารพและประกันการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการประชุม ในขณะที่เดียวกันก็ให้ควบคุมครองแก่สื่อมวลชน¹⁰⁵ ผู้ติดตามสถานการณ์ และผู้สังเกตการณ์ เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ สาธารณชนกลุ่มอื่น ๆ และทรัพย์สินทั้งของสาธารณะและของเอกชน จากอันตรายทั้งปวง¹⁰⁶ แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่คือเพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการจัดการชุมนุมโดยสงบเมื่อมีความจำเป็น

75. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องควรต้องดำเนินการเพื่อจัดตั้งช่องทางเพื่อสื่อสารและหารือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม เท่าที่เป็นไปได้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเตรียมการ บรรเทาความตึงเครียด และแก้ไขความขัดแย้ง¹⁰⁷ ในขณะที่การที่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมเข้าร่วมในการหารือดังกล่าวถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี พวกเขาจะต้องไม่ถูกบังคับให้กระทำการเช่นว่า

76. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่รัฐปรากฏตัว ณ ที่ชุมนุม การกำกับดูแลการประชุมของเจ้าหน้าที่ควรมีการวางแผนและดำเนินการโดยมีเจตนาเพื่อให้การประชุมเกิดขึ้นได้ตามที่ประสงค์ และเพื่อลดโอกาสในการเกิดการบาดเจ็บกับบุคคลหรือลดความเสียหายที่จะเกิดแก่ทรัพย์สินใดก็ตาม¹⁰⁸ แผนงานดังกล่าวควรมีคำอธิบายโดยละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน อุปกรณ์ที่ใช้ การระดมพลของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

77. หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควรมีแผนงานกลางเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและคู่มือการฝึกอบรมร่วมกัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการจัดการชุมนุมโดยไม่ได้แจ้งการประชุมล่วงหน้าและอาจจะมีผลกระทบ

¹⁰³ Popova v. Russian Federation, วรรค 7.5. ดูเพิ่มเติม European Court of Human Rights, Éva Molnár v. Hungary, วรรค 38.

¹⁰⁴ CCPR/C/UZB/CO/5, วรรค 46–47; CCPR/C/JOR/CO/5, วรรค 32.

¹⁰⁵ CCPR/C/AGO/CO/1, วรรค 21; CCPR/C/GEO/CO/4, วรรค 12; CCPR/C/KOR/CO/4, วรรค 52.

¹⁰⁶ A/HRC/31/66, วรรค 41.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง., วรรค 38.

¹⁰⁸ มติของ Human Rights Council ที่ 38/11, โดยเฉพาะในวรรค 10; A/HRC/26/36, วรรค 51.

ต่อความสงบเรียบร้อย¹⁰⁹ โดยต้องระบุโครงสร้างสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถระบุตัวผู้รับผิดชอบได้ รวมถึงมีคู่มือการบันทึกและรวบรวมข้อมูลของเหตุการณ์ และประกันว่าจะสามารถระบุตัวตนของเจ้าหน้าที่และร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้กำลังได้

78. เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายควรมุ่งที่จะลดความตึงเครียดของเหตุการณ์เพื่อมิให้นำไปสู่การใช้ความรุนแรง เจ้าหน้าที่ที่มีพันธะที่จะต้องใช่วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง และให้คำเตือนในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้กำลัง เว้นแต่การกระทำข้างต้นอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นจะทำให้การดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพอย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี การใช้กำลังใด ๆ จะต้องเป็นไปตามหลักการขั้นพื้นฐาน คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน หลักการใช้ความระมัดระวัง และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 6 และ 7 ของกติกาฯ และผู้ที่ดำเนินการใช้กำลัง จำต้องรับผิดชอบต่อการใช้กำลังทุกครั้ง¹¹⁰ กรอบกฎหมายภายในประเทศที่ควบคุมการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องตามมาตรฐาน เช่น หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (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)¹¹¹

79. การใช้กำลังนั้นต้องเป็นการใช้กำลังขั้นต่ำเท่าที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมาย ระหว่างการชุมนุม เมื่อใดก็ตามที่ความจำเป็นในการใช้กำลังผ่านพ้นไปแล้ว เช่น เมื่อบุคคลที่ใช้ความรุนแรงถูกควบคุมตัวโดยปลอดภัยแล้ว ต้องไม่มีการอนุญาตให้มีการใช้ความรุนแรงได้อีก¹¹² เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถใช้กำลังมากเกินไปเกินสัดส่วนต่อสถานการณ์ในการสลายการชุมนุม การป้องกันอาชญากรรม หรือเพื่อจับกุมหรือสนับสนุนการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยโดยชอบด้วยกฎหมาย¹¹³ กฎหมายภายในประเทศจะต้องไม่ให้อำนาจที่กว้างขวางอย่างไม่จำกัดแก่เจ้าหน้าที่ เช่น ให้อำนาจในการใช้ “กำลัง” หรือ “การใช้กำลังเท่าที่จำเป็น” เพื่อสลายการชุมนุม หรือไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันอย่างเพียงพอ เช่น การกำหนดให้ “ยิงบริเวณขา” ทั้งนี้ทั้งนั้น กฎหมายภายในประเทศจะต้องไม่ยินยอมให้มีการใช้กำลังต่อผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยปราศจากความระมัดระวัง เกินสมควร และเลือกปฏิบัติ¹¹⁴

80. เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมรวมถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้วเท่านั้นที่จะสามารถกระทำการควบคุมการชุมนุมได้¹¹⁵ การฝึกอบรมต้องกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงความต้องการที่ต่างกันไปของบุคคลหรือกลุ่มคนในสถานการณ์ที่มีความเปราะบางต่าง ๆ ซึ่งในบางกรณีรวมถึงผู้หญิง

¹⁰⁹ A/HRC/31/66, วรรค 37.

¹¹⁰ ดูความเห็นทั่วไปฉบับที่ 36, วรรค 13–14..

¹¹¹ ดูเพิ่มเติม ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of conduct for law enforcement officials)

¹¹² เพิ่งอ้าง, มาตรา 3.

¹¹³ เพิ่งอ้าง, commentary to มาตรา 3.

¹¹⁴ CCPR/C/MAR/CO/6, วรรค 45–46; CCPR/C/BHR/CO/1, วรรค 55

¹¹⁵ CCPR/C/KHM/CO/2, วรรค 12; CCPR/C/GRC/CO/2, วรรค 42; and CCPR/C/BGR/CO/4, วรรค 38.

เด็ก และผู้พิการ ในขณะที่คนเหล่านี้ร่วมการชุมนุมโดยสงบ ทั้งนี้ กองกำลังทหารจะไม่ควรถูกใช้เพื่อที่จะควบคุมการชุมนุม¹¹⁶ แต่ในพฤติการณ์พิเศษและเป็นการชั่วคราวที่เจ้าหน้าที่ทหารถูกระดมพลมาเพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินการ ทหารที่ถูกระดมพลกลุ่มนี้จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมทางด้านสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสม อีกทั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎและมาตรฐานระหว่างประเทศเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย¹¹⁷

81. เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งหลายที่รับผิดชอบการควบคุมการชุมนุมจะต้องมีเครื่องมือที่เหมาะสม และหากมีความจำเป็น ต้องมีอาวุธที่มีระดับความอันตรายต่ำ รวมถึงอุปกรณ์การป้องกันตัวที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ รัฐภาคีจะต้องประกันว่าอาวุธทั้งหลายรวมถึงอาวุธที่มีระดับความอันตรายต่ำนั้นได้รับการทดสอบโดยผู้ทดสอบอิสระอย่างเคร่งครัด และประกันว่าเจ้าหน้าที่ที่ใช้อาวุธดังกล่าวนั้นได้รับการฝึกอบรมเป็นการเฉพาะ อีกทั้งมีการประเมินผลและติดตามผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อุปกรณ์เครื่องมือดังกล่าว¹¹⁸ ทั้งนี้ หน่วยงานรักษากฎหมายจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าผลกระทบอาจเกิดขึ้นโดยไม่เท่าเทียม/เลือกปฏิบัติจากการใช้ยุทธศาสตร์การควบคุมการชุมนุมบางประการ โดยเฉพาะในการใช้เทคโนโลยีรูปแบบใหม่ และจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว¹¹⁹

82. การคุมขังบุคคลที่เป็นเป้าหมายในเชิงป้องกันเพื่อป้องกันมิให้พวกเขาเข้าร่วมในการชุมนุมอาจถือว่าการจำกัดเสรีภาพโดยพลการและไม่สอดคล้องกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ¹²⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการคุมขังดังกล่าว นั้นกินเวลาหลายชั่วโมง ถ้ากฎหมายภายในประเทศยินยอมให้มีการคุมขังเช่นว่า การคุมขังดังกล่าวจะต้องถูกใช้ในกรณีที่เป็นพฤติการณ์พิเศษที่สุดเท่านั้น¹²¹ ด้วยระยะเวลาที่ไม่นานเกินความจำเป็น และเมื่อเจ้าหน้าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาที่จะมีส่วนในการก่อให้เกิดการกระทำความรุนแรงระหว่างการชุมนุมเท่านั้น รวมถึงเมื่อลำพังมาตรการอื่น ๆ ที่จะป้องกันความรุนแรงมิให้เกิดขึ้นไม่เพียงพออย่างชัดเจน¹²² ทั้งนี้ แนวปฏิบัติในลักษณะที่มีการจับกุมตัวบุคคลจำนวนมากโดยไม่มี การแบ่งแยก ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง หรือหลังการชุมนุมนั้นถือเป็นการกระทำโดยพลการและมีขอบด้วยกฎหมาย¹²³

83. อำนาจในการ “สั่งให้หยุดเพื่อตรวจค้น” และ “สั่งให้หยุดเพื่อค้นตัว” ที่ถูกนำไปใช้กับบุคคลที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือกำลังจะเข้าร่วมการชุมนุม ต้องถูกนำไปใช้โดยมีรากฐานมาจากความสงสัยอย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผลว่าจะมีการ

¹¹⁶ CCPR/C/VEN/CO/4, วรรค 14; and ACHPR, Guidelines on Policing Assemblies in Africa, วรรค 3.2.

¹¹⁷ ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย, มาตรา 1.

¹¹⁸ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 36, วรรค 14. ดู also หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย (UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement), มาตรา 4; และหลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 2.

¹¹⁹ CCPR/C/GBR/CO/7, วรรค 11; A/HRC/44/24, วรรค 32.

¹²⁰ CCPR/C/MKD/CO/3, วรรค 19.

¹²¹ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 35, วรรค 15.

¹²² 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.

¹²³ CCPR/C/CAN/CO/6, วรรค 15.

ก่อให้เกิดหรือมีการข่มขู่ว่าจะก่ออาชญากรรมร้ายแรง และจะต้องไม่ถูกนำไปใช้ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ¹²⁴ ลำพังข้อเท็จจริงที่ว่าเจ้าหน้าที่พบว่าบุคคลใดมีความเชื่อมโยงกับการชุมนุมไม่ได้เป็นเหตุที่สมเหตุสมผลสำหรับการให้หยุดและตรวจค้น¹²⁵

84. การปิดล้อม (Containment หรือ Kettling) คือเหตุการณ์เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทำการปิดล้อมและขวางกั้นกลุ่มผู้เข้าร่วมการชุมนุมส่วนหนึ่ง การปิดล้อมอาจสามารถกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นและได้สัดส่วนแก่การกระทำนั้นเท่านั้น เพื่อที่จะแก้ไขความรุนแรงที่เกิดขึ้นหรือภัยที่ใกล้จะถึงจากกลุ่มคนในบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่จำเป็นที่พุ่งเป้าไปยังปัจเจกบุคคลนั้นมักจะมีความเหมาะสมกว่าการปิดล้อม ในการปิดล้อมนั้น จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเท่าที่จะเป็นไปได้ และสามารถนำไปใช้ได้แค่กับบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ความรุนแรงและอย่างจำกัดภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จำเป็นให้มีการปิดล้อม หากการปิดล้อมถูกใช้โดยไม่แยกแยะ หรือใช้เพื่อลงโทษ การกระทำดังกล่าวจะถือเป็นการละเมิดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และอาจจะละเมิดสิทธิอื่น ๆ ได้แก่ เสรีภาพจากการถูกคุมขังโดยพลการ และเสรีภาพในการโยกย้าย¹²⁶

85. การชุมนุมอาจถูกสลายได้ในกรณีที่เป็นกรณีพิเศษอันเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น การสลายการชุมนุมนั้นมักจะกระทำได้ถ้าการชุมนุมนั้นมิได้ดำเนินการโดยสงบอีกต่อไป หรือเมื่อมีพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงอย่างร้ายแรงซึ่งใกล้จะถึง โดยความรุนแรงเช่นว่าไม่สามารถถูกคาดหวังให้ได้รับการแก้ไขอย่างสมเหตุสมผลได้โดยมาตรการอื่น ๆ ที่ได้สัดส่วนมากกว่า เช่น การจับกุมตัวกลุ่มเป้าหมาย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตามกฎการบังคับใช้กฎหมายโดยใช้อำนาจจะต้องถูกปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เงื่อนไขในการสั่งให้มีการสลายการชุมนุมจะต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การชุมนุมที่ยังคงสงบแต่ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับสูง เช่น ความไม่สะดวกในการจราจร อาจจะถูกสลายการชุมนุมได้แต่ต้องเป็นไปตามกฎนั้นคือเมื่อผลกระทบนั้น “มีความร้ายแรงและยาวนาน”¹²⁷

86. เมื่อมีการตัดสินใจสลายการชุมนุมโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้สลายการชุมนุมควรจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนั้นมีอาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ การใช้กำลังจะต้องจำกัดอยู่ที่การใช้กำลังขั้นต่ำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น¹²⁸ นอกจากนี้การใช้กำลังใด ๆ จะต้องกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยเฉพาะเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ทั้งนี้ทั้งนั้น การใช้

¹²⁴ CCPR/C/GBR/CO/7, วรรค 11; CCPR/C/USA/CO/4, วรรค 7.

¹²⁵ A/HRC/31/66, วรรค 43.

¹²⁶ C.f. 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.

¹²⁷ A/HRC/31/66, วรรค 62.

¹²⁸ หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 13; A/HRC/26/36, วรรค 75.

กำลังที่อาจส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บมากกว่าการบาดเจ็บเล็กน้อยไม่ควรถูกนำมาใช้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งต่อต้านการใช้กำลังดังกล่าวโดยไม่ยอมให้ความร่วมมือ¹²⁹

87. อาวุธที่มีระดับความอันตรายต่ำที่มีผลกระทบเป็นบริเวณ เช่น แก๊สน้ำตาและหัวฉีดน้ำ มีความเป็นไปได้ว่าจะส่งผลกระทบโดยไม่แบ่งแยก เมื่ออาวุธดังกล่าวถูกนำมาใช้จะต้องมีความพยายามอย่างสมเหตุสมผลเพื่อที่จะจำกัดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความสับสนอลหม่านหรืออันตรายต่อผู้สังเกตการณ์ ทั้งนี้ อุปกรณ์เหล่านี้ควรถูกนำมาใช้เป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่มีการตักเตือนด้วยวาจาและให้โอกาสที่เหมาะสมแก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมในการสลายการชุมนุม นอกจากนี้แก๊สน้ำตายังไม่ควรถูกนำมาใช้ในบริเวณที่มีพื้นที่จำกัด¹³⁰

88. อาวุธปืนไม่ใช่อาวุธที่เหมาะสมในการควบคุมการชุมนุม¹³¹ และจะต้องไม่ถูกใช้ด้วยเหตุเพียงเพื่อสลายการชุมนุม¹³² เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การใช้อาวุธปืนใด ๆ โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในระหว่างการชุมนุมจะต้องถูกใช้อย่างจำกัดกับบุคคลที่เป็นเป้าหมายภายใต้สถานการณ์ที่มีความจำเป็นอย่างเคร่งครัดเพื่อต่อต้านภัยต่อชีวิตหรือการบาดเจ็บสาหัสอันใกล้จะถึง¹³³ เมื่อพิจารณาถึงภัยที่อาวุธดังกล่าวนั้นอาจก่อให้เกิดต่อชีวิต กรอบขั้นต่ำดังกล่าวเหล่านี้ควรจะถูกนำไปประยุกต์ใช้ในกรณีการใช้อาวุธปืนที่หัวกระสุนทำจากยาง (rubber-coated metal bullets) เช่นเดียวกัน¹³⁴ อนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเตรียมการเพื่อใช้กำลังหรือเมื่อพิจารณาว่ามีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่จะต้องประกันว่ามีสถานที่สำหรับการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสม อนึ่ง การยิงโดยไม่เลือกเป้าหมายหรือการใช้อาวุธปืนในโหมดการยิงแบบอัตโนมัติเมื่อควบคุมฝูงชนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีทางที่จะชอบด้วยกฎหมาย¹³⁵

89. รัฐมีความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของตน เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดการละเมิดดังกล่าว รัฐควรจะสนับสนุนวัฒนธรรมการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยสม่ำเสมอ รวมถึงกรณีการกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างการชุมนุม เพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดการนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษอย่างมีประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในเครื่องแบบจึงควรที่จะแสดงให้เห็นถึงสัญลักษณ์ที่สามารถระบุลักษณะได้ง่ายระหว่างที่มีการชุมนุม¹³⁶

¹²⁹ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 2.10.

¹³⁰ S/2009/693, annex, วรรค 62; and หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 7.3.7.

¹³¹ ACHPR, Guidelines on Policing Assemblies in Africa, วรรค 21.2.4.

¹³² หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 14.

¹³³ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 36, วรรค 12; หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย, หลักการที่ 9 และ 14.

¹³⁴ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 7.5.8.

¹³⁵ A/HRC/31/66, วรรค 60, 67(e). ดูเพิ่มเติม OHCHR/UNODC, Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement (2017) หน้า 96.

¹³⁶ C.f. 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.

90. รัฐมีพันธกรณีในการสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นกลาง ภายใต้เวลาอันเหมาะสม ต่อข้อกล่าวหาใด ๆ หรือข้อสงสัยอันเป็นเหตุเป็นผลเกี่ยวกับการใช้กำลังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการละเมิดใด ๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในช่วงเวลาของการชุมนุม โดยรวมถึงความรุนแรงทางเพศหรือความรุนแรงที่เกิดจากพื้นฐานเพศสภาพ¹³⁷ การกระทำหรือเว้นการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาทล้น แต่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เจ้าหน้าที่คนใดที่ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดต่าง ๆ จะต้องถูกดำเนินคดีภายใต้กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อผู้เสียหาย¹³⁸

91. การใช้กำลังทั้งหลายของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องได้รับการบันทึกและระบุรายละเอียดไว้อย่างเหมาะสมในรายงานที่มีความโปร่งใส เมื่อมีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเกิดความเสียหาย รายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลที่เพียงพอเพื่อที่จะอธิบายว่าการใช้กำลังดังกล่าวมีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือไม่ โดยการให้รายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ รวมถึงสาเหตุของการใช้กำลัง ประสิทธิภาพของการใช้กำลัง และผลกระทบของการกระทำดังกล่าว¹³⁹

92. การใช้เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบในการชุมนุมจะต้องกระทำเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์อันจำเป็นและเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะต้องมิใช่ผู้ก่อให้เกิดความรุนแรง ก่อนที่จะมีการตรวจค้นหรือจับกุมหรือใช้กำลังใด ๆ เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบจะต้องแสดงตัวตนของตนต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

93. รัฐนั้นมีความรับผิดชอบต่อการบังคับใช้กฎหมายระหว่างที่มีการชุมนุมและจะส่งต่อหน้าที่ดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่ให้บริการด้านความปลอดภัยของเอกชนได้แค่ในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น ในกรณีดังกล่าวรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของหน่วยงานดังกล่าว¹⁴⁰ ทั้งนี้ทั้งนั้น ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ถือว่าเพิ่มเติมจากความรับผิดชอบที่หน่วยงานที่ให้บริการด้านความปลอดภัยของเอกชนจะต้องรับผิดชอบภายใต้กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง¹⁴¹ บทบาทและอำนาจของหน่วยงานที่ให้บริการด้านความปลอดภัยของเอกชนในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องถูกระบุไว้โดยเจ้าหน้าที่ภายใต้กรอบกฎหมายในประเทศ อีกทั้งการใช้กำลังของหน่วยงานเหล่านี้ รวมถึงการฝึกอบรมจำต้องได้รับการควบคุมโดยเคร่งครัด¹⁴²

94. การใช้เครื่องมือบันทึกการชุมนุมต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างการชุมนุม รวมถึงกล้องพกติดตัว อาจส่งผลในทางบวกต่อการประกันว่าผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบถ้าถูกใช้อย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ควรจะ

¹³⁷ 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).

¹³⁸ A/RES/60/147, ภาคผนวก.

¹³⁹ หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 3.3–3.5.

¹⁴⁰ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 36, วรรค 15.

¹⁴¹ C.f. International Code of Conduct for Private Security Service Providers (2010)

¹⁴² หลักชี้แนะด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับอาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำในการบังคับใช้กฎหมาย, วรรค 3.2.

มีแนวปฏิบัติโดยชัดแจ้งและสาธารณชนเข้าถึงได้เพื่อประกันว่าการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวนั้นจะเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อประกันความเป็นส่วนตัว อีกทั้งไม่ควรส่งผลกระทบต่อเป็นการจำกัดการเข้าร่วมการชุมนุม¹⁴³ ในขณะเดียวกัน ผู้เข้าร่วมการชุมนุม รวมถึงสื่อมวลชน และผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายนั้นก็มีสิทธิเช่นเดียวกันในการบันทึกการดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย¹⁴⁴

95. รัฐมีความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์เมื่อใช้ระบบอาวุธที่ถูกควบคุมจากระยะไกลระหว่างที่มีการชุมนุม วิธีการใช้กำลังดังกล่าวอาจทำให้เกิดความตึงเครียดที่รุนแรงยิ่งขึ้นและควรใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างมาก ทั้งนี้ ระบบอาวุธแบบอัตโนมัติอย่างสมบูรณ์ที่สามารถใช้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้ชุมนุมได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการสั่งการโดยมนุษย์ในขั้นตอนการใช้งานหลังจากที่อาวุธดังกล่าวถูกนำมาใช้ ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อบังคับใช้กฎหมายในระหว่างการชุมนุมได้¹⁴⁵

VII. การชุมนุมในระหว่างที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินและการขัดกันทางอาวุธ

96. สิทธิการชุมนุมโดยสงบนั้นมิได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในสิทธิที่รัฐภาคีไม่อาจละเมิดพันธกรณีของตนได้ตามมาตรา 4 (2) ของกติกา ฯ แต่สิทธิอื่น ๆ ที่สามารถนำมาบังคับใช้ในการชุมนุม ดังเช่นสิทธิในมาตรา 6 7 และ 18 นั้นถือเป็นสิทธิที่ไม่อาจละเมิดพันธกรณีได้ อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีต้องไม่ละเมิดพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบหากว่ารัฐภาคีสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันได้โดยใช้เพียงการจำกัดสิทธิดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา 21¹⁴⁶ ในกรณีรัฐละเมิดพันธกรณีของตนตามที่กติกา ฯ กำหนดไว้ เช่น ในการชุมนุมใหญ่ที่มีการใช้ความรุนแรง การละเมิดพันธกรณีดังกล่าวต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งผลเป็นการละเมิดพันธกรณีภายใต้กติกา ฯ นั้นจำเป็นต้องนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด โดยเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ รวมทั้งความสอดคล้องกับเงื่อนไขตามมาตรา 4¹⁴⁷

97. ในสถานการณ์การขัดกันทางอาวุธ (ห้วงเวลาสงคราม) การใช้กำลังระหว่างการชุมนุมโดยสงบยังคงต้องเป็นไปตามกฎที่ควบคุมการบังคับใช้กฎหมายและกติกา ฯ ยังคงบังคับใช้ต่อไป¹⁴⁸ พลเรือนในการชุมนุมย่อมได้รับการคุ้มครองจากการตกเป็นเป้าหมายการใช้กำลังอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต เว้นแต่ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นพลเรือนดังกล่าวได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้ความรุนแรง ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นสอดคล้องกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law หรือ IHL) ในสถานการณ์ดังกล่าว พลเรือนอาจตกเป็นเป้าหมายโจมตีเว้นแต่ในสถานการณ์ที่พลเรือนดังกล่าวได้รับความคุ้มครองจากโจมตีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ อนึ่ง การใช้กำลังใด ๆ ภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่นำมาใช้นั้นอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การแบ่งแยกระหว่างพลรบและพลเรือน หลักความระมัดระวังก่อนการโจมตี หลักความได้สัดส่วน หลักความจำเป็น

¹⁴³ CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, วรรค 10; CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, วรรค 16.

¹⁴⁴ A/HRC/31/66, วรรค 71.

¹⁴⁵ เพิ่งอ้าง, วรรค 67.

¹⁴⁶ เพิ่งอ้าง, วรรค 5; ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 29, วรรค 5. ดูเพิ่มเติม CCPR/C/128/2, วรรค 2 (c).

¹⁴⁷ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 29, วรรค 5–9.

¹⁴⁸ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 36, วรรค 64.

ทางการทหาร และหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้ ในการตัดสินใจใช้กำลังในทุกกรณี ความปลอดภัยและการปกป้องผู้เข้าร่วมการชุมนุมรวมถึงการปกป้องสาธารณชนในวงกว้างนั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งที่ต้องนำมาพิจารณา

VIII. ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 21 และมาตราอื่นของกติกา ฯ และระบอบกฎหมายอื่น

98. การคุ้มครองสิทธิการชุมนุมโดยสงบอย่างเต็มที่นั้นขึ้นอยู่กับมาตรการคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน การใช้กำลังโดยไม่จำเป็น หรือการใช้กำลังโดยไม่ได้สัดส่วน หรือการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอื่นใดของเจ้าหน้าที่รัฐระหว่างการชุมนุมอาจละเมิดมาตรา 6 7 และ 9 ของกติกา ฯ ได้¹⁴⁹ ในกรณีที่ร้ายแรง เมื่อผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบตกอยู่ภายใต้การใช้กำลังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีในวงกว้างและอย่างเป็นระบบต่อพลเรือน กรณีเช่นนี้อาจเข้าองค์ประกอบการกระทำอันเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ เมื่อมีองค์ประกอบอื่นครบถ้วน¹⁵⁰

99. การจำกัดความสามารถในการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการชุมนุมของบุคคล รวมถึงการเดินทางนอกประเทศ (มาตรา 12(2)) การเข้าร่วมการเดินทาง และการชุมนุมที่จำเป็นต้องมีการเคลื่อนย้ายอื่นใด อาจถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการโยกย้าย (มาตรา 12(1)) การตัดสินใจอย่างเป็นทางการที่จะจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมต้องเปิดช่องให้สามารถมีการคัดค้านทางกฎหมายตามกระบวนการซึ่งมีความเป็นธรรมและพิจารณาโดยเปิดเผย (มาตรา 14(1))¹⁵¹ การสอดส่องตรวจตราบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือกิจกรรมการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อาจละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของพวกเขา (มาตรา 17) การชุมนุมทางศาสนาอาจได้รับการคุ้มครองภายใต้เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตน (มาตรา 18)¹⁵² ทั้งนี้ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบนั้นเป็นมากกว่ารูปแบบการแสดงซึ่งเสรีภาพแห่งการแสดงออก (มาตรา 19 (2)) แต่มักจะมีองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการแสดงออก อีกทั้งหลักการยอมรับและการจำกัดทั้งสองสิทธิดังกล่าวมีความทับซ้อนกันในหลายแง่มุม นอกจากนี้ เสรีภาพในเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันอยู่ภายใต้การครอบครองของหน่วยงานสาธารณะ (มาตรา 19(2)) ยังเน้นย้ำถึงความสามารถของสาธารณชนในการทราบถึงกรอบกฎหมายและทางปกครองที่นำมาปรับใช้ต่อการชุมนุม และเพื่อเอื้อให้เกิดการนำตัวเจ้าหน้าที่รัฐเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

100. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม (มาตรา 22) นั้นคุ้มครองการกระทำร่วมกันของกลุ่ม และการจำกัดสิทธิดังกล่าวมักจะกระทบต่อสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง (มาตรา 25) มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และในกรณีที่เกี่ยวข้องกันนั้น การจำกัดสิทธิจำเป็นต้องสอดคล้องกับทั้งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ทั้งในมาตรา 21 และมาตรา 25¹⁵³ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติปกป้องผู้เข้าร่วมการชุมนุมจากการปฏิบัติใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติในบริบทการชุมนุม (มาตรา 2 (1) 24 และ 26)

¹⁴⁹ 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; *Benítez Gamarra v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), วรรค 7.4.

¹⁵⁰ ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court), 1998, มาตรา 7.

¹⁵¹ *Evrezov et al. v. Belarus*, วรรค 3.3 และ 8.9.

¹⁵² ดู *ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 22*, วรรค 8.

¹⁵³ *Sudalenko v. Belarus*, วรรค 8.6.

101. ในขณะเดียวกัน การเข้าร่วมการประชุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ตามที่บัญญัติในมาตรา 21 เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

102. สิทธิการประชุมโดยสงบนั้นมีคุณค่าอย่างแท้จริง นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวมักจะถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนความก้าวหน้าในการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนประเภทอื่น รวมถึงบรรทัดฐานต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีดังกล่าว คำอธิบายทางกฎหมายต่อหน้าที่ในการเคารพและรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบยังมีที่มาจากสิทธิอื่น ๆ หลายประการที่มีความสำคัญยิ่ง รวมทั้งบรรทัดฐานต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ ซึ่งการบังคับใช้ก่อให้เกิดเป็นพัฒนาการของสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ