

LIBERTÉ DE RÉUNION ET MANIFESTATION



กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

อุษณีย์ เอมศิรินันท์

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มุ่งหมายที่จะอธิบายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในภาพรวม ครอบคลุมของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสวิวัฒนาการไปในแนวทางที่เอื้อต่อเสรีภาพของประชาชนเป็นลำดับ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นในการหาสมดุลระหว่างการรับรองเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงออก และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบเสรีประชาธิปไตย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในการหาสมดุลเช่นว่านั้นผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในบทความนี้จะศึกษาใน 3 ประเด็นหลักดังนี้ (1) สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส (2) หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง และ (3) การจำกัดการใช้เสรีภาพโดยรัฐและการควบคุมตรวจสอบโดยศาล

Abstract

This article aims to describe the regime of freedom of assembly and demonstration in France. Overall, the regime has gradually evolved to be more protective of such freedom. The imperative is to find balance between protecting fundamental freedom of expression and public participation in decision-making, on one hand, and safeguarding public order and public safety, on the other. French administrative courts play an important role in finding such balance via legality control of application of provisions on freedom of assembly.

The article will describe (1) Legal status of freedom of assembly and demonstration in France (2) Legislations on freedom of assembly and demonstration and (3) Limitation of freedom of assembly and demonstration and judicial control.

บทนำ

การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นหนึ่งในวิธีแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการซึ่งมีความสำคัญในระบบประชาธิปไตยอย่างยิ่งหย่อนไปกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนหรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ดังเช่นกฎหมายของหลายประเทศที่ปกครองเสรีประชาธิปไตยกฎหมายฝรั่งเศสให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฐานะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่มพร้อมกับวางหลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกับการใช้เสรีภาพประเภทอื่นๆ หรือความสงบเรียบร้อยสาธารณะ

บทความชิ้นนี้มุ่งหมายที่จะอธิบายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศสทั้งในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายและการตีความโดยศาล โดยจะศึกษาใน 3 ประเด็นหลักดังนี้ (1) สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส (2) หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง และ (3) การจำกัดการใช้เสรีภาพโดยรัฐและการควบคุมตรวจสอบโดยศาล

สถานะของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และการประท้วงตามกฎหมายฝรั่งเศส

1) เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับ รัฐบัญญัติ

แนวคิดปัจเจกนิยมที่ตกทอดมาจากการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ส่งผลให้คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et des citoyens) รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มารับรองเพียงเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมตัวกันแบบกว้างๆ โดยมีได้กล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม¹ นอกจากนี้ ก่อนที่ระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐจะลงรากฐานมั่นคงในฝรั่งเศส ความพยายามของสาธารณรัฐต่างๆ ในการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของ

¹ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 3 และ 4 กันยายน ค.ศ. 1791 รับรองเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมตัวกันโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเคารพกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

Constitution de 1791 : La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils - La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police

พลเมืองไม่ว่าจะเป็นใน ค.ศ. 1793, 1848 หรือ 1870 ไม่สามารถคงอยู่ได้เป็นระยะเวลานาน เนื่องจากการชุมนุมและการประท้วงมักยึดโยงกับการใช้ความรุนแรงเพื่อช่วงชิงอำนาจและล้มระบอบการปกครอง ในบริบทนี้ นักกฎหมายส่วนหนึ่งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นเพียง “เสรีภาพที่ไม่มีชื่อและไม่นับเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ที่มีขึ้นได้ก็ด้วย “ความยินยอมหรืออนุโลมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ²

ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งรัฐสภาต้องการยืนยันความเป็น “ยุคแห่งเสรีภาพ” รัฐได้เข้ามากำหนดหลักเกณฑ์และรับรองการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฐานะเสรีภาพอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศเป็นครั้งแรก โดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 ³ สำหรับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และรัฐกำหนดฉบับวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1935 ⁴

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1793 ของสาธารณรัฐที่ 1 สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดทั้งทางสื่อและทางวิธีอื่นๆ สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันไม่สามารถถูกจำกัดได้

Article 7 Constitution de 1793 : Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits.

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ของสาธารณรัฐที่ 4 รับรองเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสในการรวมกลุ่มโดยสงบและปราศจากอาวุธ

Article 8 de la Constitution de 1848 : Les citoyens ont le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans armes, de pétitionner, de manifester leurs pensées par la voie de la presse ou autrement. - L'exercice de ces droits n'a pour limites que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique. - La presse ne peut, en aucun cas, être soumise à la censure.

² Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, **La manifestation**, Paris: Presses de Sciences Po, 2013

³ Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunionซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907

สำหรับเสรีภาพในการประท้วง

ถึงแม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงจะได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติและไม่ได้ถูกรับรองโดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หรือโดยรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐต่อๆ มา (ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 หรือรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) แต่กฎหมายระดับรัฐบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ที่ยึดหลักความเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐสภา จึงมีอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงมีศักดิ์ต่ำกว่าเสรีภาพอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (bloc de constitutionalité)

2) เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี นอกจากกฎหมายภายใน ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นภาคีมีอิทธิพลอย่างมากต่อระบอบของเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงของฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) หรืออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

⁴ Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐกำหนด ค.ศ. 1935 ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน ด้วยผลของรัฐกำหนดลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2012

ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับต่างให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและในขณะเดียวกันก็ยอมรับว่าเสรีภาพของประชาชนอาจถูกจำกัดได้โดยรัฐ หากแต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้กำหนดไว้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยสอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย และต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁵

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลผูกพันทุกองค์กรภายในของฝรั่งเศสในฐานะบ่อเกิดของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการที่สำคัญข้อตกลงระหว่างประเทศเช่นนั้นมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้⁶

⁵ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 (มาตรา 21) และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (มาตรา 11 วรรคหนึ่ง)

⁶ มาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันหรือได้รับความเห็นชอบให้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้และยอมมีฐานะทางกฎหมายสูงกว่ารัฐธรรมนูญของรัฐสภา ภายใต้เงื่อนไขว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องบังคับใช้ข้อตกลงหรือสนธิสัญญานั้นเช่นเดียวกัน

Article 55 de la Constitution

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

ในบริบทนี้แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ภายหลังจากที่ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงโดยกฎหมายภายในระดับรัฐบัญญัติแล้วก็ตาม การเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศมีผลเป็นการเพิ่มความคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

1) นิยามของการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (réunion publique) และเสรีภาพในการประท้วง (manifestation)

การชุมนุมและการประท้วงมีลักษณะร่วมกัน คือ เป็นการรวมตัวกันของบุคคลเพียงชั่วคราวในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด โดยมีการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนข้อแตกต่างระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง คือ สถานที่จัด เนื่องจากการประท้วงมีขึ้นบนทางสาธารณะ (ไม่ว่าจะมีการเคลื่อนที่หรือไม่ก็ตาม) ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสห้ามการชุมนุมบนทางสาธารณะ

การแบ่งแยกระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงทำให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับเสรีภาพแต่ละประเภท โดยปรับระดับ “ความเสรี” ของหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับเสรีภาพแต่ละประเภทตามผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นสำคัญ ด้วยเหตุที่การประท้วงบนทางสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะมากกว่า กฎหมายฝรั่งเศส

จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วงเข้มงวดกว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

2) หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง

2.1 เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ: “ระบบตรวบสอบภายหลัง”

ก่อนที่รัฐบัญญัติลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 จะมีผลบังคับใช้ การชุมนุมสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷ แต่ต่อมา รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้โดยเสรี โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากทางการก่อน ภายใต้เงื่อนไขในการแจ้งเจตนาในการชุมนุมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸ และรัฐบัญญัติลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907 ที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 ยกเลิกเงื่อนไขในการแจ้งล่วงหน้า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจึงอยู่ภายใต้ “ระบบควบคุมภายหลัง”(régime répressif) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เสรีที่สุด กล่าวคือ การชุมนุมสาธารณะสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งทางการก่อน แต่ผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพของตนเอง ทั้งนี้การ

⁷ ตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1810 ที่ตราขึ้นในสมัยนโปเลียนที่ 1 “การชุมนุมของบุคคลมากกว่า 20 คน เกี่ยวกับเรื่องศาสนา วรรณคดี การเมือง หรือเรื่องอื่นๆ จะกระทำมิได้ ถ้ามิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน”

Article 291 du code pénal de 1810 (Section VII. - Des associations ou réunions illicites)

Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.

Dans le nombre de personnes indiqué par le présent article, ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit.

⁸ Article 1^{er} de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

ชุมนุมสาธารณะต้องเคารพเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ (1) ห้ามจัดการชุมนุมบนทางสาธารณะ (2) ห้ามจัดการชุมนุมเกินเวลา 23.00 นาฬิกา ยกเว้นกรณีที่ใช้สถานที่ที่ใช้เป็นที่ชุมนุมปิดทำการหลังจากเวลาดังกล่าวและ (3) ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือการก่อให้เกิดความเสียหายในระหว่างการชุมนุมสาธารณะโดยในกรณีที่คณะกรรมการออกจากสถานที่ชุมนุม ไม่ว่าโดยเจตนาหรือเพราะสถานการณ์บังคับจะถือว่าการชุมนุมสิ้นสุดลง การชุมนุมสาธารณะจะกลายเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ (atroupelement) ซึ่งผู้ชุมนุมต้องสลายการชุมนุมหลังได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้สังเกตการณ์ในการชุมนุม

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 ไม่ใช่บังคับกับการชุมนุมส่วนบุคคล ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจำแนกระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมส่วนบุคคล คือ “การเจาะจงผู้เข้าร่วมชุมนุม” โดยการชุมนุมส่วนบุคคลมีลักษณะสำคัญคือ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องได้รับเชิญเป็นการส่วนตัว และเจาะจงตัวและมีการตรวจตราบริเวณทางเข้า มิใช่เปิดให้บุคคลใดก็ได้เข้าร่วมการชุมนุม ส่วนสถานที่ในการจัดการชุมนุมอาจเป็นที่สาธารณะหรือที่ของเอกชนก็ได้⁹

เนื่องจากการนิยามการชุมนุมว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือการชุมนุมส่วนบุคคลมีผลต่อหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับการชุมนุมนั้นๆ ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะตรวจสอบว่าการชุมนุมนั้นๆ มีลักษณะเป็นการชุมนุมส่วนบุคคลจริงหรือไม่ ในกรณีที่เป็นการชุมนุมสาธารณะแบบแอบแฝงและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย การชุมนุมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐ

⁹ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

บัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 เช่นกัน¹⁰

2.2 เสรีภาพในการประท้วง: “ระบบแจ้ล่งหน้า”

เนื่องจากการประท้วง (ไม่ว่าจะแบบเคลื่อนที่หรืออยู่กับที่) มีขึ้นบนทางสาธารณะ การใช้เสรีภาพในการประท้วงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางของพลเมืองและผู้ใช้นถนนคนอื่นๆ หลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการประท้วงจึงต้องคำนึงถึงและประนีประนอมระหว่างเสรีภาพของบุคคลทั้งสองกลุ่ม

มาตรา L211-1 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในบัญญัติให้การประท้วงสามารถทำได้โดยเสรี ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีการแจ้ล่งหน้าต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดการประท้วงทั้งแบบเคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่จึงอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้ล่งหน้า” กล่าวคือ ผู้จัดการประท้วงต้องแจ้งการประท้วง ณ ที่ทำการเทศบาล หรือที่ศาลากลางจังหวัดในเขตท้องที่ที่ขบวนประท้วงจะเคลื่อนผ่าน ส่วนในเมืองปารีสและในเขตแม่น้ำแซน (La Seine) ให้แจ้งสำนักงานตำรวจเมืองปารีสโดยต้องแจ้ล่งหน้าอย่างน้อย 3 วันหรืออย่างมาก 15 วันก่อนวันที่จะมีการประท้วง ถ้าผู้จัดการประท้วงแจ้งการประท้วงที่ทำการเทศบาล นายกเทศมนตรีต้องส่งเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาภายใน 24 ชั่วโมง¹¹

หนังสือแจ้งจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้จัดการประท้วง ต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้จัดการประท้วงอย่างน้อย 3 คนที่ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่จะมีการจัดการประท้วง หนังสือต้องระบุวัตถุประสงค์ในการประท้วง เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะจัดการประท้วงในกรณีการเดินขบวน หนังสือต้องระบุเส้น

¹⁰ CE, 23/12/1936, Bucard, Rec. p. 1151.

¹¹ Article L211-2 alinéa 1 du Code de la sécurité intérieure

ทางการเดินขบวน รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน จำนวนของผู้เดินขบวนโดยประมาณ¹²

ถ้าหนังสือแจ้งมีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องออกไปรับแจ้งให้ผู้แจ้งทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข¹³ ใบรับแจ้งเป็นหลักฐานว่ามีการดำเนินการแจ้งล่วงหน้าโดยผู้จัดการประท้วงโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ใบรับแจ้งไม่ถือเป็นการอนุญาตให้มีการจัดการประท้วง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการประท้วงไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใดๆ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการประท้วงจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้ก็อาจมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนประท้วงได้

ในกรณีที่ผู้จัดการประท้วงไม่ดำเนินการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดให้มีการประท้วงบนถนนสาธารณะหลังจากที่เจ้าหน้าที่สั่งห้ามการประท้วง หรือแจ้งรายละเอียดของการประท้วงไม่ครบถ้วนหรือให้รายละเอียดที่ไม่เป็นความจริงเพื่อปิดบังวัตถุประสงค์ของการประท้วง ประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษจำคุก 6 เดือน และโทษปรับ 7,500 ยูโร¹⁴

มาตรา L211-1 วรคสองแห่งประมวลกฎหมายความมั่นคงภายในได้บัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าสำหรับการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น (les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux) ซึ่งการเดินขบวนประเภทนี้มักเป็นการเดินขบวนโดยสงบที่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องหรือต่อต้านรัฐโดยไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงการเดินขบวนทางศาสนา แต่ยังหมายรวมถึงการเดินขบวนที่มีขึ้นเป็นประจำจนมีลักษณะเป็นจารีตประเพณีต้องมีความต่อเนื่อง เช่น การเดิน

¹² Article L211-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure

¹³ Article L211-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure

¹⁴ Article 431-9 du code pénal

ขบวนของพนักงานดับเพลิง การเดินขบวนเพื่อรำลึกถึงวันสำคัญ เช่น วันสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 (11 พฤศจิกายน) และครั้งที่ 2 (8 พฤษภาคม) หรือ วันชาติฝรั่งเศส (14 กรกฎาคม)¹⁵

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเดินขบวนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็อาจมีคำสั่งห้ามการเดินขบวนนั้นๆ ได้เช่นเดียวกับการประท้วงอื่นๆ ในคดี Guiller สภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) เห็นว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจห้ามขบวนแห่ทางศาสนา ถ้าการเดินขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในท้องที่ใกล้เคียง (CE 23/07/1947, Guiller, Rec 1947, p. 293) ในอีกคดีหนึ่งสภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งห้ามการเดินขบวนในถนนบางเส้นในเขตเทศบาลเพื่อหลีกเลี่ยงการกีดขวางการจราจรชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (CE 21/01/1966, Legastelois, Rec 1966, p. 45)

2.3 การชุมนุมก่อความไม่สงบ (attroupement)

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงที่กฎหมายฝรั่งเศสรับรองต้องเป็นการใช้เสรีภาพโดยเคารพหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นการชุมนุมหรือการประท้วง “โดยสงบและปราศจากอาวุธ”

ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยสาธารณะ การชุมนุมสาธารณะและการประท้วงดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับการรับรองโดยกฎหมายอีกต่อไป แต่จะถือว่าเป็น “การชุมนุมก่อความไม่สงบ”¹⁶ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้กำลังสลายการชุมนุมก่อความไม่

¹⁵ Didier Perroudou, “Manifestations”, Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénal, 2011

¹⁶ ปกิตตา นิการวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง, 2553, เล่ม 27, ตอน 1, 98-105.

สงบนี้ได้ หลังจากมีการเตือนให้สลายการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง และผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่ปฏิบัติตาม¹⁷

หลังจากเจ้าหน้าที่มีการเตือนให้สลายการชุมนุม ผู้ฝ่าฝืนคำเตือนเข้าร่วมการชุมนุมต่อไปโดยไม่พกพาอาวุธจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และจะต้องระวางโทษจำคุกเพิ่มเป็น 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร ถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณ¹⁸ ในกรณีที่มีการพกพาอาวุธ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมก่อความไม่สงบอาจจะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และโทษปรับ 45,000 ยูโร และถ้าผู้ชุมนุมเจตนาปิดบังใบหน้าเพื่อปกปิดรูปพรรณจะต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และโทษปรับ 75,000 ยูโร¹⁹

ส่วนผู้ที่ปลุกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ ไม่ว่าจะโดยการป่าวร้องหรือแถลงการณ์ในที่สาธารณะ โดยการติดประกาศหรือแจกจ่ายข้อความ รวมทั้งวิธีการสื่อสารอื่นๆ ด้วยการเขียนคำพูดและภาพ ผู้นั้นจะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และโทษปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกระดมนั้นเกิดผล โทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นเป็น 7 ปี และโทษปรับ 100,000 ยูโร²⁰

บุคคลธรรมดาที่จงใจเข้าร่วมการชุมนุมหลังมีคำเตือนให้สลายการชุมนุมโดยพกพาอาวุธ และการปลุกระดมโดยตรงให้มีการชุมนุมก่อความไม่สงบโดยใช้อาวุธ²¹ อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง หรือถูกจำกัดเขตไม่ให้ปรากฏตัวในบางสถานที่โดยศาล และต้องถูกห้ามมิให้พกพา

¹⁷ Article 431-3 du Code pénal

¹⁸ Article 431-4 du Code pénal

¹⁹ Article 431-5 du Code pénal

²⁰ Article 431-6 du Code pénal

²¹ กระทำผิดตามมาตรา 431-5 และ 431-6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อาวุธเป็นเวลา 5 ปีและถูกริบอาวุธ²² ในกรณีชาวต่างชาติ ผู้นั้นอาจถูกเนรเทศจากประเทศฝรั่งเศสเป็นการถาวรหรือเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี²³

การจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และการประท้วงและการตรวจสอบโดยศาล

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงมิได้เป็นเสรีภาพสัมบูรณ์ รัฐอาจจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่มได้ด้วยวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม หากการใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐ

1) สถานการณ์พิเศษ

ประการแรก เสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงสามารถถูกจำกัดโดยรัฐในสถานการณ์พิเศษ ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (état d'urgence)²⁴ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งปิดสถานที่ชุมนุมในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งสั่งห้ามเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย

ส่วนในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก (état de siège) ตามมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เนื่องจากเกิดสงครามกับต่างประเทศหรือเกิดการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธ การจัดการชุมนุมสาธารณะในระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกต้องอยู่ภายใต้ “ระบบแจ้งล่วงหน้า” คือ ต้องมี

²² Article 431-7 du Code pénal

²³ Article 431-8 du Code pénal

²⁴ เมื่อมีเหตุที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือภัยพิบัติสาธารณะ

การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงสถานที่ วันที่และเวลาที่จะมีการจัดการชุมนุมสาธารณะ ยกเว้นแต่เพียงกรณีการชุมนุมเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนา การเสียดังเลือกตั้ง การกีฬา ²⁵ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายป้องกันรัฐในส่วนที่ว่าด้วยกฎอัยการศึกให้อำนาจทหารสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์หรือการชุมนุมสาธารณะที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ²⁶

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสในคดี Delmotte ตีความ “การชุมนุม” ในกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกร่างกว้าง โดยไม่เพียงครอบคลุมการชุมนุมที่มีการนัดหมายและการจัดการล่วงหน้าเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1881 เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึง “การรวมตัวโดยไม่ได้นัดหมายหรือโดยบังเอิญ ในสถานที่เปิดแก่ประชาชน เช่น ร้านกาแฟ หากการรวมตัวนั้นกระทบต่อการดูแลรักษาความสงบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในระหว่างการประกาศกฎอัยการศึก” อีกด้วย (CE, 6/08/1915, Delmotte)

ภายใต้สถานการณ์พิเศษ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ดีตาม ศาลตรวจสอบแต่เพียงว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดแจ้งหรือไม่

2) สถานการณ์ปกติ

ประการที่สอง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในภาวะปกติอาจถูกจำกัดได้เพื่อวัตถุประสงค์อันชอบธรรม โดยเฉพาะเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กล่าวคือ แม้ว่าการใช้เสรีภาพจะอยู่ภายใต้ระบบแจ้งล่วงหน้าหรือระบบควบคุมภายหลัง หากการชุมนุมสาธารณะหรือการ

²⁵ ตามรัฐกำหนดลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1943 และ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1944

²⁶ Article L2121-7 du Code de la défense : Lorsque l'état de siège est décrété, l'autorité militaire peut ;

ประท้วงนั้นๆ เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะ
เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสั่งห้ามหรือสั่งให้สลายการชุมนุมสาธารณะ
หรือการประท้วงได้ทุกเมื่อ

อย่างไรก็ดีเจ้าหน้าที่ต้องเคารพหลักการฟังความสองฝ่าย โดยต้องเปิด
โอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนมีคำสั่งห้ามการ
ประท้วง²⁷ และต้องระงับเหตุผลในคำสั่งห้ามการประท้วง ซึ่งต้องประกอบไป
ด้วยความเสี่ยงที่การประท้วงนั้นๆ จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เช่น
การที่การประท้วงครั้งก่อนของบุคคลกลุ่มนี้ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือมีการ
ประท้วงต่อต้านจากฝ่ายที่มีความเห็นต่าง ฯลฯ และปัญหาในการรักษาความ
สงบเรียบร้อย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีกำลังไม่เพียงพอ สถานที่ไม่เอื้อต่อการ
รักษาความปลอดภัยของผู้เข้าร่วมและบุคคลอื่น²⁸

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กร
ตุลาการ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์
เงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและ
การประท้วงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการ ชุมนุมสาธารณะ

ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ค.ศ.
1881 ศาลปกครองของฝรั่งเศสหลีกเลี่ยงที่จะตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ เพราะไม่ต้องการวินิจฉัยแทนที่
ฝ่ายปกครองว่าการชุมนุมที่ถูกห้ามมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบ
เรียบร้อยหรือไม่ โดยเห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ใน

²⁷ มาตรา 24 แห่งรัฐบัญญัติ n°2000-321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่าด้วยสิทธิของพลเมือง
ในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง

²⁸ มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979

ท้องถิ่นที่สามารถประเมินสถานการณ์ได้ดีกว่าศาลหลายๆ ครั้งเจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจ “รู้สึก” ถึงความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย แต่ไม่สามารถบรรยายเป็นเหตุผลสนับสนุนคำสั่งห้ามการชุมนุมได้²⁹

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแยกศาสนาออกจากรัฐ ค.ศ. 1905 ทำให้เกิดคดีเกี่ยวกับการชุมนุมต่อต้านการโอนทรัพย์สินของโบสถ์ไปเป็นของรัฐจำนวนมาก³⁰ ศาลปกครองฝรั่งเศสตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ศาลจึงเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมมากขึ้น ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง คำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมก็มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถสันนิษฐานเพียงว่าการชุมนุมจะก่อให้เกิดความไม่สงบแต่ต้องพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดแจ้ง ดังเช่น ในคดี ville de Lyon c/ Culte des Témoins de Jéhovah ศาลแห่งรัฐตัดสินว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดลียงที่ไม่อนุญาตให้กลุ่มพยานของ Jehovah ใช้สถานที่ของเทศบาลทำพิธีเฉลิมฉลองทางศาสนาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าการชุมนุมจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างไร การอ้างความเกี่ยวข้องกับลัทธิความเชื่อของการชุมนุมดังกล่าว

²⁹ Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, *La manifestation*, op.cit., 2013

³⁰ ศาสนาออกจากรัฐและยืนยันความเป็นรัฐโลกวิสัยของฝรั่งเศส นอกจากการปลดไม้กางเขนออกจากสถานที่ราชการและการปิดโรงเรียนสอนศาสนา รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1905 ยังกำหนดให้มีการทำทะเบียนทรัพย์สินของโบสถ์เพื่อเตรียมการโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้องค์กรที่รัฐบัญญัติกำหนดขึ้นเป็นผู้จัดการ (associations culturelles) ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้ฝ่ายคาทอลิกเป็นอย่างมาก และนำไปสู่การชุมนุมต่อต้านของประชาชนรอบๆ โบสถ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาทำการสำรวจทรัพย์สิน

ไม่เพียงพอ³¹

นับจากคดี Benjamin ค.ศ. 1933³² เป็นต้นมา ศาลปกครองของฝรั่งเศส ได้เพิ่มความเข้มข้นของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้าม หรือสลายการชุมนุมสาธารณะ โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเกณฑ์ ในการตรวจสอบด้วย คดีนี้มีข้อเท็จจริงคือ ชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยว แห่งเมือง Nevers ประเทศฝรั่งเศสเชิญนายเบนจามินมาแสดงปาฐกถา ที่ประชุมทางวรรณกรรม แต่เนื่องจากนายเบนจามินได้เคยกล่าวถ้อยคำ ดูหมิ่นเหยียดหยามครูที่สอนในโรงเรียนที่ไม่ขึ้นต่อศาสนาไว้ในข้อเขียนต่างๆ ของตนหลายครั้ง เมื่อสหภาพครูได้ทราบข่าวการปาฐกถาจึงออกมาชุมนุม ต่อต้านนายเบนจามิน นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers เห็นว่าการเดินทาง มาแสดงปาฐกถาทางวรรณกรรมของนายเบนจามินน่าจะก่อให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเมืองได้ จึงอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติ มาตรา 97 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1884 ซึ่งบัญญัติว่า “นายก เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ออกมาตรการที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบ เรียบร้อย” ออกคำสั่งห้ามมิให้จัดการประชุมฟังการแสดงปาฐกถาของ นายเบนจามิน นายเบนจามินเห็นว่าคำสั่งห้ามจัดการประชุมทางวรรณกรรม ของนายกเทศมนตรีมีชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีขึ้นร้องต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสพิพากษาว่า ความวุ่นวายที่อาจจะเกิดจากการมา แสดงปาฐกถาของนายเบนจามินไม่ได้มีความร้ายแรงถึงขั้นที่เทศบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ด้วยมาตรการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อ เสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ เพราะฉะนั้น

³¹ CE, ord. Référé. 30/03/2007, ville de Lyon c/ Culte des Témoins de Jéhovah Lyon-Lafayette

³² CE, 19/05/1933, Benjamin, Rec. p. 541

คำสั่งห้ามจัดการประชุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะเพียงเพราะว่าการชุมนุมนั้นๆ มีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ หากยังต้องพิสูจน์อีกด้วยว่าคำสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว “ได้สัดส่วน” ต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กล่าวคือ มาตรการในการสั่งห้ามหรือสลายการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” เพราะไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม น้อยกว่าแต่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะได้ในแง่ที่ดี Benjamin ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะโดยศาลปกครองของฝรั่งเศส

2.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วง

ในส่วนของการประท้วง ในระยะแรกศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วงแตกต่างจากคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ โดยตรวจสอบเพียงว่าการประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยจริงหรือไม่ แต่ศาลไม่ตรวจสอบว่าคำสั่งห้ามการประท้วงนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยเพราะไม่มีมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ในกรณีที่การประท้วงนั้นๆ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ศาลก็มีแนวโน้มในการวินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามการประท้วงชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าทางเจ้าหน้าที่จะมีกำลังเพียงพอเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม เช่น ในคดี Union des syndicats

ouvriers de la région parisienne CGT ค.ศ.1954 เมื่อสภาแห่งรัฐเห็นว่าการประท้วงของสหภาพแรงงานอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยจริง คำสั่งห้ามการประท้วงของผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีสจึงชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐพิจารณาสถานการณ์เพียงคร่าวๆ โดยไม่คำนึงว่าผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีสมีกำลังตำรวจเพียงพอเพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยโดยไม่ต้องสั่งห้ามการประท้วงหรือไม่ (CE, 19/02/1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT, Rec. p. 113) ³³

สาเหตุที่ศาลปกครองตรวจสอบความชอบของคำสั่งห้ามการประท้วงแตกต่างจากคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะ น่าจะมาจากการประท้วงซึ่งมีขึ้นบนทางสาธารณะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยมากกว่าการชุมนุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แนวทางคำตัดสินดังเช่นว่าเป็นการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงและขัดกับความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ³⁴ ที่เห็นว่า “การห้ามการประท้วงเป็นการทั่วไปจะไม่ขัดต่ออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เฉพาะในกรณีที่มีความเสี่ยงที่แท้จริงที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวาย โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้โดยวิธีอื่นที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนน้อยกว่า ศาลจึงมีหน้าที่ตรวจสอบสถานการณ์และความจำเป็นของการใช้มาตรการดังกล่าว (Comm. CE, 15/03/1984, Assoc. et H. v. Austrich, DR 36/187)

ต่อมาภายหลัง ศาลปกครองสูงสุดจึงเพิ่มความเข้มข้นของระดับการ

³³ Roseline Letteron, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”, JurisClasseur Libertés, 2007

³⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในองค์กรของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) ภายหลังคณะกรรมการได้ถูกยุบไปโดยข้อกำหนด (Protocole) ฉบับที่ 11 ค.ศ. 1994 ที่มีผลใช้บังคับวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 จากนั้นศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีอำนาจในการพิจารณาคำฟ้องของเอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่อนุสัญญายุโรปรับรองไว้

ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการประท้วง โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาบังคับใช้ด้วย ในคดีเกี่ยวกับการห้ามการประท้วงของชาวทิเบตบริเวณสถานทูตจีนในกรุงปารีสระหว่างการเยือนประเทศฝรั่งเศสของผู้นำของสาธารณรัฐประชาชนจีน สภาแห่งรัฐเห็นว่าการห้ามการประท้วงเป็นการทั่วไปเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประท้วงเกินความจำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย³⁵ เช่นเดียวกัน ในคดี *Jeunesse indépendante chrétienne* ศาลเห็นว่าคำสั่งห้ามการประท้วงมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ว่าฝ่ายที่มีความเห็นตรงกันข้ามจะจัดการประท้วงต่อต้าน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังสามารถใช้มาตรการอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย³⁶

ในทางตรงกันข้าม ในคดี *Assoc. SOS Tout-petits* สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดห้ามการประท้วงของกลุ่มต่อต้านการทำแท้งที่อาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างรุนแรงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสมาชิกของสมาคมดังกล่าวเคยบุกเข้าไปในคลินิกและโรงพยาบาลที่รับทำแท้งโดยข่มขู่แพทย์และคนไข้ และผู้ประท้วงต้องการรวมตัวที่ลานหน้าโบสถ์นอร์ทเทอดามซึ่งอยู่ใกล้กับโรงพยาบาล ซึ่งโบสถ์นอร์ทเทอดามเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁷

การที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือ

³⁵ CE, 12/11/1997, *Ministre d'intérieur c/ assoc. Communauté tibétaine en France et ses amis*

³⁶ CE, 5/03/1948, *Jeunesse indépendante chrétienne*

³⁷ CE, 25/06/2003, *Assoc. SOS Tout-petits et Letondot*

การประท้วงเพียงเพราะว่าไม่ต้องการใช้มาตรการอื่นๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะด้วยวิธีอื่นแล้ว อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยสาธารณะโดยวิธีอื่นทำได้หรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของแต่ละกรณี แม้ว่าศาลปกครองของฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะสร้างบรรทัดฐานในการตีความ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวล่วงหน้าว่าในกรณีใดอาจถือได้ว่าคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนเป็นไปได้ยาก ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือการประท้วงในแต่ละกรณีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล

บทสรุป

แม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะไม่ได้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอย่างชัดแจ้ง แต่กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ฝรั่งเศสเป็นภาคีให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและการประท้วงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงอย่าง เป็นรูปธรรมทำให้กรอบของการใช้เสรีภาพดังกล่าวมีความชัดเจน สำหรับทั้งประชาชนผู้ใช้เสรีภาพและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลมิให้มีการใช้เสรีภาพดังกล่าวกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะหรือการใช้เสรีภาพของบุคคลอื่น

กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทของเสรีภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะและต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นสำคัญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับเสรีภาพแต่ละประเภทและยกเว้นการ

ใช้หลักเกณฑ์ปกติกับการใช้เสรีภาพที่มีผลกระทบในวงจำกัดหรือไม่มี ความเสี่ยงต่อความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมสาธารณะ สามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตหรือต้องแจ้งทางการก่อน ในขณะที่การประท้วงและการเดินขบวนบนทางสาธารณะอยู่ภายใต้ “ระบบ แจ้งล่วงหน้า” ที่เข้มงวดกว่า

ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วง ของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนความจำเป็นในการหาสมดุลระหว่างการรับรองเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานในการแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในระบอบเสรีประชาธิปไตยและการรักษาความสงบเรียบร้อยและ ความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญใน การหาสมดุลเช่นว่านั้นผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ การบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เอกสารอ้างอิง

Didier Perroudou, “Manifestations”, *Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénal*, 2011.

J. Montreuil, “Manifestations et réunions publiques”, *JurisClasseur pénal*, 1996.

Jacques Fialaire, “Fasc. 210 : Police des réunions et manifestations”, *JurisClasseur Administratif*, 2012.

Michel Pigenet and Danielle Tartakowsky, *Histoire des mouvements sociaux en France : De 1814 à nos jours*, Paris: *La Découverte*, 2012

Nonna Mayer, “Le temps des manifestations”, *Revue européenne des sciences sociales*, 2004, 219-224.

Olivier Fillieule and Danielle Tartakowsky, **La manifestation**, Paris: Presses de Sciences Po, 2013

Pierre Favre, **La manifestation**, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1990

Roseline Letteron, “Fasc. 840 : Libertés de réunion et de manifestation”, **JurisClasseur Libertés**, 2007.

Taehyun Nam, “Rough days in democracies: Comparing protests in democracies”, **European Journal of Political Research**, 2007, 97-120.

วารุณี วัฒนประดิษฐ์, **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ** (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

สัญญาชัย สุวังบุตร, **ราชาธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญสู่สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1815-1970**, กรุงเทพฯ: ศักดิโสภณาการพิมพ์, 2552

ปกิตตา นิภาวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, 2553, เล่ม 27, ตอน 1, 98-105.

ข้อตกลงระหว่างประเทศ

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1950 (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (The International Covenant on Civil and Political Rights)

กฎหมายภายใน

Déclaration des droits de l'homme - 26 août 1789

Constitution de 1791 - 3 et 4 septembre 1791

Constitution de l'An I - Première République - 24 juin 1793

Constitution de 1848, IIe République - 4 novembre 1848

Constitution de 1852, Second Empire - 14 janvier 1852

Lois constitutionnelles de 1875, IIIe République - 24, 25 février et
16 juillet 1875

Constitution de 1946, IVe République - 27 octobre 1946

Constitution de 1958, Ve République - 4 octobre 1958

Code de la défense

Code de la sécurité intérieure

Code général des collectivités territoriales

Code pénal

Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques

Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures
relatives au renforcement du maintien de l'ordre public

Loi du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด)

CE, 19/05/1933, Benjamin

CE, 5/03/1948, Jeunesseindépendantechrétienne

CE, 19/2/1954, Union Synd. ouvriers Région parisienne CGT

CE, 21/01/1966, Legastelois

CE, 12/11/1997, Ministre d'intérieur c/ assoc. Communauté tibétaine
en France et ses amis

CE, 25/06/2003, Assoc. SOS Tout-petits et Letondot

CE, ord. Référé. 30/03/2007, ville de Lyon c/ Culte des Témoins de
Jéhovah Lyon-Lafayette