

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๔

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลจังหวัดตากวป่า ที่ ๑ ศาลจังหวัดนครพนม ที่ ๒ ผู้ร้อง
ศาลแขวงเชียงราย ที่ ๓ ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๔
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ

ในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น” และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บัญญัติบทนิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่มีพัฒนาการมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคนหรือปัจเจกบุคคล กล่าวคือ เป็นการพัฒนาจากเสรีภาพในการแสดง

ความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคนไปสู่การแสดงความคิดเห็นโดยกลุ่มบุคคล ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยปัจเจกบุคคลไว้ในมาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เสรีภาพในการชุมนุมได้ถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ โดยภาค ๓ ข้อที่ ๒๑ กำหนดให้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ การตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ อีกทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การที่รัฐธรรมนูญต้องคุ้มครองและรับรองเสรีภาพในการชุมนุม เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมหรือการแสดงความคิดเห็นโดยกลุ่มบุคคลเป็นช่องทางสำคัญในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ทำให้เกิดการถกเถียงร่วมกันของพลเมืองผ่านการชุมนุมสาธารณะ ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความต้องการและข้อเรียกร้องหรือสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของตนไปยังรัฐบาลหรือสังคม อันเป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยที่ยอมรับในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล แต่ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติกา

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ และมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ไม่ว่าจะเกิดจากผู้ชุมนุมหรือบุคคลภายนอก โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดนิยามของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ การชุมนุมสาธารณะตามบทนิยามดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแจ้งต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามนิยามในมาตรา ๔ จะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง โดยรายละเอียดในการแจ้งเป็นไปตามวรรคสาม ที่กำหนดให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย กล่าวคือ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยข้อ ๒ ของประกาศดังกล่าว กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้รับแจ้งซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ตามแบบทำยประกาศดังกล่าว ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ในส่วนของวิธีการแจ้งนั้น ข้อ ๓ กำหนดให้การแจ้งต้องดำเนินการโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง (๒) แจ้งทางโทรสาร (๓) แจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ วรรคสอง ยังกำหนดให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมให้ถือว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งตามวรรคหนึ่งด้วย หากจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ได้มีการแจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ จะถือว่าการชุมนุมสาธารณะนั้น

เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ และมีผลให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา ๒๘

การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ กำหนดนิยามของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” โดยไม่ได้มีการกำหนดว่าการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีผู้เข้าร่วมชุมนุมในที่สาธารณะทั้งหมดกี่คน จึงจะถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะตาม มาตรา ๔ เห็นว่า โดยสภาพหรือลักษณะของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” หมายถึงการเข้าร่วมกันของบุคคลหรือมีความหมายโดยทั่วไปหมายถึงที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน คำนิยามดังกล่าวมีความหมายอยู่ในตัวเองว่าเป็นการชุมนุมของบุคคลที่หมายถึงการรวมกันของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดบทนิยามความหมายของคำเพื่อให้ทราบว่าการชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มิใช่การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ในส่วนบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรายละเอียดและวิธีการในการแจ้งเป็นไปตามวรรคสามของมาตราดังกล่าว หากการชุมนุมสาธารณะใดไม่ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๔๔ อยู่บ้าง แต่สิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิโดยเด็ดขาด เนื่องจากอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อการกำหนดในลักษณะดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น กล่าวคือ เมื่อมีการแจ้งการชุมนุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง โดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะสามารถควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้รับแจ้งเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะแล้ว มีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวกหรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด และกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมา นอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องมีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงการกำหนดให้แจ้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบถึงการชุมนุมสาธารณะที่กำลังจะเกิดขึ้นเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ดำเนินการควบคุม ดูแล และอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะต้องมีการขออนุญาตเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด ประกอบกับมีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งให้แจ้งเป็นหนังสือก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งพอเหมาะพอควรแก่กรณี และถ้าหากแจ้งไม่ทันกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถขออนุญาตผ่อนผันระยะเวลาดังกล่าวได้โดยอาศัยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๒ ประกอบประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ข้อ ๙ ที่กำหนดให้ในกรณีที่ผู้แจ้งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ทันกำหนดเวลา อาจขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวก่อนเริ่มการชุมนุมโดยยื่นคำขอผ่อนผันพร้อมแบบแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ในกรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด อีกทั้งได้มีการกำหนดวิธีการในการแจ้งเอาไว้หลากหลายอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แจ้งโดยกำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ข้อที่ ๓ ที่กำหนดให้ผู้ที่มิมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะสามารถเลือกวิธีการในการแจ้งได้ โดยจะแจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง แจ้งทางโทรสาร หรือแจ้งทางจดหมาย

อิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ตามมาตรา ๑๐
วรรคสาม การกำหนดในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่าง
ประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป
อันเนื่องมาจากการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ
หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้ง
มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง
และวรรคสาม และมาตรา ๑๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔
แต่อย่างใด

ในส่วนของพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง
ที่กำหนดให้ ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการ
ใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวก
ในการชุมนุมถือว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ทำให้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะตาม
มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เห็นว่า เป็นไปเพื่อกำหนดลักษณะหรือความหมายของ “ผู้ประสงค์จะจัด
การชุมนุมสาธารณะ” ให้เกิดความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายกำหนดหน้าที่การแจ้งให้เป็นหน้าที่ของ
ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้
ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมริเริ่มให้มีการชุมนุมขึ้นต้องร่วมกันบริหารจัดการ
ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว บุคคลดังกล่าวจึงมีหน้าที่ในการแจ้งการชุมนุม
สาธารณะเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองดูแลความสะดวกของ
ประชาชนและการชุมนุมสาธารณะ ถึงแม้ว่าการกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการจำกัด
เสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา
และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อรักษา
ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
และเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ประกอบกับวิธีการในการแจ้งการชุมนุมตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายดังกล่าวมีการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่มีหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง การกำหนด
ในลักษณะดังกล่าว จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล สอดคล้องกับหลักนิติธรรม อีกทั้งมีผลใช้บังคับ
เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

สำหรับโทษของผู้ที่มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ แต่ฝ่าฝืนไม่ได้แจ้งตามมาตราดังกล่าว มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ ที่กำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ถึงแม้ว่าการกำหนดโทษดังกล่าวจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอยู่บ้าง แต่โทษทางอาญาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงโทษทางอาญาที่ลงโทษต่อทรัพย์สินเท่านั้น กล่าวคือ ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งพอเหมาะพอควรแก่กรณี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุม ประกอบกับมิได้กำหนดระวางโทษขั้นต่ำไว้ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี อัตราโทษดังกล่าวจึงได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ