

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๓  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๖๓  
เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๔

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลจังหวัดตะกั่วป่า 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

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๓ เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓ เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๖๓ และเรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๔ เป็นประเด็นเดียวกัน จึงรวมการพิจารณาทั้งสี่คำร้องเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓ เป็นสำนวนคดีหลัก

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

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๓๔ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมสามารถ



กระทำได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ได้แก่ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน และมาตรา ๔๔ บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น รวมทั้งกำหนดมาตรการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และเป็นการรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยทั่วไปให้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะน้อยที่สุด

โดยมาตรา ๔ ในส่วนที่บัญญัตินิยามของคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ไว้ว่า “การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะชุมนุมกันจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” ซึ่งไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมไว้ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง เว้นแต่กรณีฉุกเฉินหรือเหตุจำเป็น บัญญัติให้ “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” วรรคสาม บัญญัติให้ “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย” มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรณีที่ไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการชุมนุมสาธารณะ



ที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ด้วย มาตรา ๒๘ ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

พิจารณาแล้วเห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมก็ย่อมต้องมีขอบเขตและข้อจำกัดเช่นเดียวกับเสรีภาพด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่กันไป เสรีภาพในการชุมนุมมีพัฒนาการมาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคนซึ่งขยายไปสู่การแสดงความคิดเห็นของกลุ่มบุคคล และเป็นช่องทางในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ข้อเรียกร้องหรือสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของตนไปยังรัฐบาลและสังคม อันเป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยที่ยอมรับการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมย่อมเป็นหลักประกันว่าบุคคลสามารถกำหนดเวลา สถานที่ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการชุมนุมได้โดยอิสระ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการชุมนุม เช่น การเตรียมการ การรวมตัว การเข้าร่วมชุมนุม การดูแลการชุมนุมได้เอง เสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่ได้เป็นเพียงข้อห้ามมิให้รัฐแทรกแซงในการเข้าร่วมการชุมนุมของบุคคลเท่านั้น แต่ยังห้ามรัฐกำหนดมาตรการใด ๆ ที่มีผลเป็นการแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงการเดินทางไปเข้าร่วมหรือออกจากสถานที่ชุมนุมหรือการชะลอการเข้าถึงสถานที่ชุมนุมโดยวิธีการตรวจสอบผู้เข้าร่วมการชุมนุม การใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเพื่อแสดงความคิดเห็น ความต้องการของผู้ชุมนุมย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องมีขอบเขตเพราะการใช้เสรีภาพอย่างไม่มีข้อจำกัดนี้ อาจกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ได้ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวได้โดยตราเป็นกฎหมายซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้การตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ คือ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

ข้อที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่



เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ เป็นบทนิยามกำหนดความหมายคำว่า “การประชุมสาธารณะ” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่าการชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น ไม่มีข้อความใดที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้บทนิยามดังกล่าวไม่ได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ก็ตาม แต่โดยสภาพหรือลักษณะของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การประชุม” หมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล กลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน คำนิยามดังกล่าวมีความหมายอยู่ในตัวเองว่าเป็นการประชุมของบุคคลที่หมายถึงการรวมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนหรือหลายคนขึ้นไป บุคคลขั้นต่ำที่เข้าร่วมกันชุมนุมเพียงแต่เป็นการรวมกันของบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้มิใช่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ในส่วนบทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๐ กำหนดขั้นตอนการแจ้งการประชุมสาธารณะให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการประชุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง และให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยการแจ้งการประชุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และกำหนดวิธีการแจ้งโดยให้ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ การดูแลการประชุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและดูแลการประชุมสาธารณะโดยกำหนดไว้ในหมวด ๔ กำหนดบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลการประชุมสาธารณะ กำหนดอำนาจหน้าที่ เช่น อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รักษาความปลอดภัย หรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมและประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น เป็นต้น การกำหนดระยะเวลาที่ต้องแจ้งการประชุมล่วงหน้าก่อนเริ่มการประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีความ



มุ่งหมายเพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถจัดเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงที่อาจจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง หรือรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครอง สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ใน การชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่ง สาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุดอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น ระยะเวลาที่กำหนดให้มีการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง เป็นมาตรการที่ทำให้เจ้าหน้าที่มีเวลาเพียงพอในการดูแลอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมและประชาชน โดยทั่วไป จึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายนี้ และไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่เป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแต่ประการใด จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่ให้ผู้เชิญชวน หรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์ จะจัดการชุมนุมสาธารณะ มีความมุ่งหมายที่จะกำหนดลักษณะหรือความหมายของ “ผู้ประสงค์ จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” ให้ชัดเจนเนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้งโดยให้ หมายความรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วย วิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวก ในการชุมนุมด้วย เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุม สาธารณะ และให้หมายรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัด ให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือ ร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น ฉะนั้น ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง อาจไม่ใช่ผู้จัดการชุมนุมตามบทนิยามคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” เนื่องจากผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมสาธารณะจะเป็นผู้จัดการชุมนุม ตามบทนิยามคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” ได้ต้องปรากฏพฤติการณ์ประกอบการกระทำที่ว่า โดยแสดงออก หรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมซึ่ง “ผู้จัดการชุมนุม” ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ หากเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ



ต้องมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงสมควรมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการแจ้งและการบริหาร การชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยเหตุที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะอาจไม่ใช่ ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมสาธารณะก็ได้ เพราะผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมย่อมหมายถึง ผู้ริเริ่มให้มีการชุมนุมและเป็นผู้บริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ เช่น ผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง ส่วนท้าย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมอาจเป็นผู้ที่เห็นด้วยกับเรื่องที่จะต้องมีการชุมนุม แต่ไม่ถึงขนาดเป็นผู้ริเริ่มและบริหารในการจัดการชุมนุมก็ได้ รวมทั้งผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาเข้าร่วม การชุมนุมอาจไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมก็ได้ กฎหมายประสงค์จะให้บุคคลดังกล่าวมีความรับผิดชอบร่วมกัน ในการแจ้งและการบริหารจัดการชุมนุมเพราะผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้ที่ทราบข้อมูล เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจึงสมควรเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าได้หรือเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและผู้ชุมนุม โดยที่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ก็ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้จัดการ ชุมนุม” ไว้แล้ว โดยให้ความหมายรวมถึงผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุม ไม่รวมถึง ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมด้วยวิธีการใด ๆ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง หากบุคคลดังกล่าว ไม่มีการแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุม บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย มาตรา ๑๐ วรรคสอง จึงมุ่งหมายให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมที่ ไม่มีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมเท่านั้น ที่ต้องมีหน้าที่แจ้ง การชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง ประกอบกับวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะสามารถกระทำได้โดยสะดวกตามที่ มาตรา ๑๐ วรรคสาม บัญญัติไว้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างการ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลจะต้องมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธจนเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔



ส่วนวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้สามารถกำหนดรายละเอียดของวิธีการแจ้งและวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อมิให้มีรายละเอียดมากเกินไปในการบัญญัติไว้ในกฎหมายและให้ฝ่ายบริหารมีดุลพินิจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามสภาวะการณ์ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย บทบัญญัติ มาตรา ๑๐ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๔ กำหนดลักษณะการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ด้วย โดยมาตรา ๒๑ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถดำเนินการประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ การกำหนดตามมาตรา ๑๔ มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการชุมนุมกรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้รัฐดูแลความสะอาดความปลอดภัยของการชุมนุมดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่ผู้จัดการชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะเริ่มดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ในการคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงไม่สามารถประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบเพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการวางแผนหรือเตรียมความพร้อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการชุมนุมสาธารณะนั้นและยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นโดยปราศจากการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนหรืออาจทำให้ผู้ชุมนุมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความไม่ปลอดภัย เพื่อระงับเหตุที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะ



ที่ไม่แจ้งตามมาตรา ๑๐ เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เจ้าพนักงานดูแล การชุมนุมสาธารณะสามารถใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นขั้นตอนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ เพื่อมิให้ การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนและผู้ชุมนุมหรือก่อให้เกิดความ ไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอยู่บ้าง แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพได้เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล รวมทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๘ กำหนดบทลงโทษ ทางอาญากรณีผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นกรณีจัดการชุมนุมขึ้นโดยไม่แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด ทางอาญาตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควร โดยประสงค์จะลงโทษปรับต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็น มาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ยี่สิบสี่ชั่วโมง เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นรวมถึง ผู้ชุมนุมด้วย โดยโทษทางอาญาดังกล่าวเป็นเพียงระวางโทษปรับ ไม่มีระวางโทษจำคุก ซึ่งเป็นมาตรการ พอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง ประกอบกับไม่กำหนดระวางโทษขั้นต่ำไว้ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แต่ละคดี อัตราโทษดังกล่าว จึงได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด แม้จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ไม่ขัดต่อ หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง





ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

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



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ