

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐-๑๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๔

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลจังหวัดตาก 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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

(๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการใด ๆ ของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น ทั้งนี้ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุม ภายใต้อำนาจที่กำหนด ทั้งนี้ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน และโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน

หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

ในส่วนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย”

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

ด้วยเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๗ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งอาจกระทำได้แต่เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ ก็เพื่อประโยชน์ในการ

คุ้มครองส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นทั่วไป มิให้ต้องถูกลิดรอนหรือรบกวน อันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลใด เช่น รัฐอาจตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ เพื่อป้องกันมิให้สิทธิและเสรีภาพในการสัญจรในชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไปต้องถูกกระทบกระเทือน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายเพื่อมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ที่ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยการตรากฎหมายที่มาจำกัดเสรีภาพของประชาชนนั้นจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีความจำเป็น ไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มาตรการในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพมีความเหมาะสม และได้สัดส่วนสมดุลงระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

สำหรับประเด็นวินิจฉัยที่กำหนดว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่า การชุมนุมของบุคคลในลักษณะใด เป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย มิได้มีลักษณะของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และแม้บทนิยามดังกล่าวไม่ได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ก็ตาม แต่โดยสภาพหรือลักษณะของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” หมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล โดยไม่ได้ขึ้นกับจำนวนผู้ที่เข้าร่วมชุมนุม เป็นถ้อยคำกฎหมายประเภท “ไม่เจาะจง” ในการใช้คำต้องพิจารณาไปพร้อมกับข้อเท็จจริงอันเป็นบริบทของแต่ละกรณี ทั้งนี้ความหมายโดยทั่วไปย่อมหมายถึงที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน เพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ มิใช่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ในส่วนบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” จึงไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นวินิจฉัยที่กำหนดว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ กำหนดขั้นตอนการแจ้งการชุมนุมสาธารณะให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง และให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และกำหนดวิธีการแจ้งโดยให้ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

ในส่วนของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองผู้ชุมนุมด้วยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๙ ซึ่งอยู่ในหมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ที่บัญญัติให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้รับแจ้งการชุมนุม ตลอดจนให้เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (๒) รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม
- (๓) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม
- (๔) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด และ
- (๕) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

อีกทั้งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะก่อนที่จะเริ่มมีการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงซึ่งเป็นระบบการแจ้งล่วงหน้า มิใช่ระบบการขออนุญาต ดังจะเห็นได้จาก

ขั้นตอนและวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๑ ที่กำหนดให้เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง โดยผู้รับแจ้งมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนดหรือมีอำนาจออกคำสั่งห้ามชุมนุมเฉพาะกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ เท่านั้น ซึ่งผู้แจ้งการชุมนุมยังคงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น อีกทั้งกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ยังสามารถแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง **จัดเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสงบของประชาชนและการดูแลการชุมนุม** สาธารณะให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงที่อาจจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง หรือรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุดอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวเป็นไปอย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการทางกฎหมายที่มีความมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสงบของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้ทันสถานการณ์ และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แล้ว

สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่ให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ มีความมุ่งหมายที่จะกำหนดลักษณะหรือความหมายของ “ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ” ให้ชัดเจนเนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้ง โดยให้หมายรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมด้วย การกำหนดหน้าที่การแจ้งให้เป็นหน้าที่ของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมเพียงยี่สิบสี่ชั่วโมง จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมริเริ่มให้มีการชุมนุมสาธารณะและเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมล่วงหน้าโดยเร็ว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ประกอบกับวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะสามารถกระทำได้โดยสะดวกตามที่มาตรา ๑๐ วรรคสาม บัญญัติไว้ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ชุมนุมหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจนเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด

สำหรับวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้สามารถกำหนดรายละเอียดของวิธีการแจ้งและวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อมิให้มีรายละเอียดมากเกินไปและให้ฝ่ายบริหารมีดุลพินิจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามสภาวการณ์ ซึ่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ข้อ ๓ กำหนดให้การแจ้งความประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะให้ดำเนินการโดยวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้

- (๑) แจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง
- (๒) แจ้งทางโทรสาร
- (๓) แจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

การแจ้งความประสงค์ดังกล่าวข้างต้นย่อมมีความสะดวกและไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระจนเกินสมควรต่อผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุม และแม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ซึ่งไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร แต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นวินิจฉัยที่กำหนดว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีขึ้นเพื่อให้เสรีภาพแก่ผู้ชุมนุมและเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมดังกล่าว ดังนั้น การที่มาตรา ๑๔ กำหนดลักษณะการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ด้วย โดยมาตรา ๒๑ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถดำเนินการประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ การกำหนดตามมาตรา ๑๔ มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการชุมนุมกรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้รัฐดูแลความสะดวก ความปลอดภัยของการชุมนุมดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่ผู้จัดการชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะเริ่มดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงไม่สามารถประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบเพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการวางแผนหรือเตรียมความพร้อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการชุมนุมสาธารณะนั้นและยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นโดยปราศจากการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนหรืออาจทำให้ผู้ชุมนุมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความไม่ปลอดภัย เพื่อระงับเหตุที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งตามมาตรา ๑๐ เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะสามารถใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นขั้นตอนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ เพื่อมิให้การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนและผู้ชุมนุมหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอยู่บ้าง แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ซึ่งไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล รวมทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นวินิจฉัยที่กำหนดว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ กำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นกรณีจัดการชุมนุมขึ้นโดยไม่แจ้งการชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควร โดยประสงค์จะลงโทษปรับต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นรวมถึงผู้ชุมนุมด้วย โดยโทษทางอาญาดังกล่าวเป็นระวางโทษปรับ อันเป็นเพียง “ความผิดลหุโทษ” และไม่มีระวางโทษจำคุก ซึ่งเป็นมาตรการพอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง ประกอบกับไม่กำหนดระวางโทษขั้นต่ำไว้ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แต่ละคดี อัตราโทษดังกล่าวจึงได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด

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



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ