

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจณาที่ ๑๕/๒๕๖๓

เรื่องพิจณาที่ ๒๑/๒๕๖๓

เรื่องพิจณาที่ ๒๖/๒๕๖๓

เรื่องพิจณาที่ 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

การชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly or Reunion) แตกต่างจากการชุมนุมส่วนบุคคล (Private Reunion) โดยการชุมนุมสาธารณะประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ แกนนำผู้ชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม โดยมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. การชุมนุมต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลา
๒. การชุมนุมต้องมีการเตรียมการและนัดหมายล่วงหน้า
๓. การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายร่วมกันของการชุมนุมที่ชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” สำหรับกฎหมายที่บัญญัติจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนโดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองการชุมนุมของบุคคลกับการคุ้มครองบุคคลภายนอกที่สัญจรไปมาในที่สาธารณะซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงของชาติ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ จึงมีความสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญประกอบด้วย ดังนี้

๑. กลุ่มบุคคลที่ชุมนุม เพื่อให้ทราบว่าเป็นผู้ขออนุญาตและใครเป็นผู้รับผิดชอบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

๒. การแจ้งล่วงหน้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้วางแผนเตรียมการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและการรักษาพยาบาล

๓. บทกำหนดโทษ เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายหากมีการกระทำผิดจะต้องได้รับโทษ

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามประเด็นวินิจฉัยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นบทนิยามศัพท์แม่มีได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ก็ตาม แต่ย่อมมีความหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มาชุมนุมภายใต้แนวคิดและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมร่วมกัน ณ ที่สาธารณะต่าง ๆ โดยการแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นที่เข้าร่วมการชุมนุม

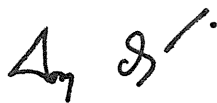
๒. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ เป็นการกำหนดระยะเวลาให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงที่อาจจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น และการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวเป็นไปอย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณี และได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการทางกฎหมายและการให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังเช่นรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๑๔ และรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๖ ที่บัญญัติให้บุคคลผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนจะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง เป็นต้น นอกจากนั้น การให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมรวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อบุคคลที่ต้องรับผิดชอบหากมีการกระทำความผิดกฎหมาย รวมทั้งวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

๓. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ เป็นการกำหนดลักษณะการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่แจ้งการชุมนุม มีความมุ่งหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจน ปราศจากการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เนื่องจากมีบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายและขณะเดียวกันเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

๔. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ เป็นการกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท มีความมุ่งหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด แต่อย่างไรก็ดีเป็นบทลงโทษปรับเท่านั้นและเป็นโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำผิดที่ศาลมีอำนาจลงโทษตามพฤติการณ์แห่งคดี ทั้งนี้ เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ดังเช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๒๙A ที่บัญญัติบทลงโทษปรับ จำนวน ๑๕,๐๐๐ ยูโร และรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๒๐๐๗ มาตรา ๒๓ ที่บัญญัติบทลงโทษปรับตามประเภทของบุคคลที่กระทำความผิด คือ ผู้จัดการชุมนุมปรับไม่เกิน ๑ ล้านวอน ผู้ช่วยผู้จัดการชุมนุม ปรับไม่เกิน ๕ แสนวอน และบุคคลใดแม้รู้อยู่แล้วว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ยังเข้าร่วมในการชุมนุม ปรับไม่เกิน ๕ แสนวอน เป็นต้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน 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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ