

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

เนื่องจากทั้งสี่คำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกันโดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓ เป็นสำนวนคดีหลัก

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คำร้องที่ ๑ (เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๓) ศาลจังหวัดตะกั่วป่า ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๖๘/๒๕๖๓ หมายเลขแดงที่ อ ๒๕๘/๒๕๖๓ ที่พนักงานอัยการจังหวัดตะกั่วป่า เป็นโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ เนื่องจากจำเลยได้ใช้เฟซบุ๊ก (facebook) ของจำเลย สร้างกลุ่มผู้ใช้เฟซบุ๊กชื่อว่า “วิ่ง ไล่ ลุง พังงา” และใส่ภาพหน้าปก

ของกลุ่มดังกล่าวมีรูปและข้อความว่า “วิ่ง ไล่ ลุง เจอกันแน่ ๑๒ มกราคม ๒๐๒๐” เชิญชวนให้ประชาชนมาร่วมชุมนุม แล้วเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๓ จำเลยจัดการชุมนุมสาธารณะที่บริเวณสวนพระนารายณ์ ตำบลบางนายสี อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ซึ่งสำนักงานเทศบาลเมืองตะกั่วป่าใช้เป็นี่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และมีการเขียนข้อความเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องการเมืองการปกครองโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ โดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

คำร้องที่ ๒ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓) ศาลจังหวัดนครพนมส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๗๑๓/๒๕๖๓ ที่พนักงานอัยการจังหวัดนครพนม เป็นโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ เนื่องจากจำเลยโพสต์ข้อความในเฟซบุ๊ก (facebook) เชิญชวนให้ประชาชนมาร่วมชุมนุมว่า “วิ่งไล่ - ลุง ๑๒ มกราคม ๒๐๒๐ นครพนม กะแล่นน้ำเดียว เวลา ๐๖.๐๐ น. ณ ลานพญาศรีสัตตนาคราช # มาพ้อกันเด้อ” แล้วเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๓ จำเลยจัดการชุมนุมสาธารณะที่ลานพญาศรีสัตตนาคราช ซึ่งเทศบาลนครพนมใช้เป็นี่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และมีการแสดงออกทางการเมืองต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ โดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

คำร้องที่ ๓ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๖๓) ศาลแขวงเชียงรายส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๖๘๐/๒๕๖๓ ที่พนักงานอัยการคดีศาลแขวงเชียงราย เป็นโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งเจ็ดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๘ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ฉบับลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ เนื่องจากจำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันจัดการชุมนุมเพื่อกระตุกมโนสำนึกของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาในการโหวตเลือกนายกรัฐมนตรี ที่บริเวณลานหน้าอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายมหาราช ตำบลเวียง อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย โดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

คำร้องที่ ๔ (เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๔) ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๘๓๙/๒๕๖๓ ที่พนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๘ เนื่องจากจำเลยจัดการชุมนุมและเชิญชวนบุคคลทั่วไปให้เข้าร่วมชุมนุมในกิจกรรม “วิ่งไล่ลุง” เพื่อคัดค้านการบริหาร

ประเทศของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ณ สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ตำบลสตึก อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ อันเป็นที่สาธารณะโดยไม่ได้แจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรสตึก ท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นตามกำหนดเวลาและตามที่กฎหมายกำหนด

จำเลยทั้ง ๔ คำร้องต่างโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ถือว่า ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ นั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงข้อความ และการติดต่อสื่อสารของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ผู้แสดงข้อความเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมไม่ใช่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมซึ่งมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุม ไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมงตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่กว้างขวางเกินไป ไม่คำนึงถึงเจตนาที่แท้จริงของบุคคลว่าต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น หรือต้องการจัดการชุมนุม ย่อมส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ต้องการนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม ทำให้มีภาระต่อคู่คดีในศาลและเกิดความเกรงกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา ประกอบกับองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe) มีความเห็นว่า มาตรการที่มีไว้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่ควรมีผลกระทบในทางที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่ง การที่มาตรา ๑๔ บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น หรือไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานมีดุลพินิจในการผ่อนผันให้แต่อย่างใด เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะซึ่งมีได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติไว้ ทำให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นระบบการขออนุญาตไปโดยปริยาย เนื่องจากเจ้าพนักงานมีอำนาจประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกชุมนุมตามมาตรา ๒๑ ได้ อันมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลอย่างยิ่ง เพียงเพราะความบกพร่องของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุมเท่านั้น และผู้จัดการชุมนุมมีความรับผิดชอบตามกฎหมายแยกต่างหากจากการชุมนุมอยู่แล้ว อีกทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้การไม่แจ้งการชุมนุมหรือแจ้งไม่ทันก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมงมีผลเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นการขออนุญาต ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมไม่มีความจำเป็นต้องขออนุญาต และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๙ ว่า การกำหนดให้ประชาชน

ต้องขออนุญาตเพื่อชุมนุมบนทางหลวงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น ส่วนมาตรา ๒๘ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากกำหนดโทษปรับทางอาญาไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แม้ไม่มีโทษจำคุก แต่เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลร้ายต่อบุคคลให้อยู่ในสถานะผู้กระทำความผิดทางอาญาหลายประการ เช่น การเป็นผู้ต้องหาที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือเก็บไว้เป็นหลักฐานและตรวจประวัติอาชญากรรมหรือต้องถูกควบคุมตัวไว้ไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง การต้องคำพิพากษาว่ามีความผิดย่อมมีประวัติอาชญากรรมซึ่งส่งผลต่อการสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือการขออนุญาตเดินทางเข้าเมืองในต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเตรียมการอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยแก่ผู้ชุมนุมและประชาชน ซึ่งมีมาตรการอื่นที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า การกำหนดโทษทางอาญา คือ การกำหนดโทษปรับทางปกครอง ความผิดทางอาญาควรใช้กับความผิดร้ายแรงเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่ชั่วร้ายและป้องกันอาชญากรรม การเลือกใช้มาตรการบังคับทางอาญาต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่สังคมจะได้รับกับต้นทุนที่สังคมต้องเสียไปด้วย การกำหนดโทษทางอาญาก่อให้เกิดสถานะที่บุคคลมีความกลัวหรือไม่กล้าใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ แต่ประโยชน์ที่สังคมได้รับ คือ การอำนวยความสะดวกเท่านั้น จึงส่งผลร้ายแก่บุคคลอย่างร้ายแรงและไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้รับ อีกทั้งทำให้การชุมนุมบางลักษณะไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสิ้นเชิง เช่น การชุมนุมโดยฉับพลัน หรือ Flash Mob ซึ่งเป็นการชุมนุมที่มีระยะเวลาสั้น จึงไม่อาจแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง และการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าดังกล่าวอาจทำให้การชุมนุมไม่เป็นผล เป็นการสร้างภาระและส่งผลเสียแก่การชุมนุมบางลักษณะเกินสมควรแก่เหตุ โดยจำเลยคำร้องที่ ๓ ได้แย้งด้วยว่า นิยาม “การชุมนุมสาธารณะ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ไม่กำหนดจำนวนคนว่ากี่คนขึ้นไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนที่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวกระทำไม่ได้ เว้นแต่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ การคุ้มครองเพื่อส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมาย

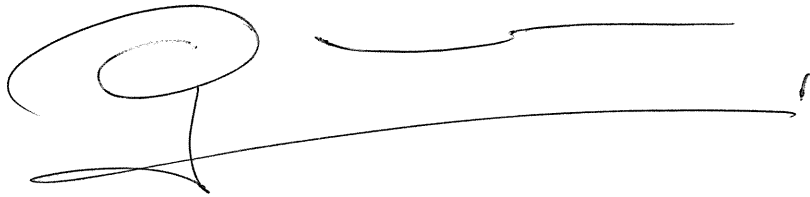
ที่บัญญัติไว้อันเป็นไปตามหลักสากลระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงเป็นกฎหมายประเภทดังกล่าว เนื่องจากการชุมนุมในที่สาธารณะมีผลเป็นการรอนสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นในการจะใช้ที่สาธารณะและอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในการชุมนุมจากผู้ชุมนุมเองหรือจากบุคคลภายนอก ดังนั้น ผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุม และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ต้องร่วมกันดูแลให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ หน้าที่ และเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน ที่มาตรา ๔ บัญญัติถึง “การชุมนุมสาธารณะ” โดยไม่กำหนดจำนวนคนเท่าใดจึงเป็นการชุมนุมสาธารณะนั้น การจะเรียกได้ว่าเป็นการชุมนุมโดยปกติย่อมต้องมีบุคคลหลายคนหรือเกินกว่า ๑ คนขึ้นไปมารวมกัน แต่ตามกฎหมายนี้เมื่อผู้จัดการชุมนุมซึ่งอย่างน้อย ๑ คน ประกาศหรือแจ้งเพื่อจัดให้มีการชุมนุมขึ้นแล้ว จะมีผู้อื่นมาร่วมชุมนุมหรือไม่ ย่อมไม่อาจรู้ได้ชัดแจ้งจนกว่าจะถึงเวลาที่นัดชุมนุม ซึ่งอาจไม่มีบุคคลอื่นนอกจากผู้จัดการชุมนุมเท่านั้นก็เป็นได้ แต่ต้องถือว่าประสงค์ให้มีการชุมนุมแล้วแม้ไม่สำเร็จตามที่ประสงค์ไว้ก็ตาม การที่จะกำหนดจำนวนบุคคลไว้ล่วงหน้าไม่ว่าจะน้อยหรือมากจึงเป็นการชุมนุมสาธารณะนั้น หากทำให้เสรีภาพในการจะจัดให้มีการชุมนุมถูกระทบสิทธิแต่อย่างใด ส่วนการที่มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น” และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุม ไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียง หรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย” นั้น เพราะผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง เพื่อประโยชน์ให้ผู้รับแจ้งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมและบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมนั้น ตามที่กำหนดหน้าที่ของผู้รับแจ้งไว้ชัดเจนในบทบัญญัติหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่าต้องคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ปลอดภัย และให้การชุมนุมนั้นส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นน้อยที่สุด การกำหนดให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะ

ด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมด้วยนั้น เพราะถ้าไม่มีผู้ใดแสดงตัวว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะอย่างชัดเจนด้วยการแจ้งต่อผู้รับแจ้งเนื่องจากจะหลีกเลี่ยงการแจ้งการชุมนุมและหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมซึ่งมีบทบัญญัติตามหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่อาจทราบได้ว่า จะติดต่อหรือประสานงานกับผู้ใดได้นอกจากผู้ที่แสดงออกหรือมีพฤติการณ์ดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งมีการกระทำหรือพฤติการณ์ต่างหากเป็นพิเศษอย่างชัดเจนนอกเหนือไปจากผู้จะไปชุมนุมโดยไม่มีส่วนในการจะจัดการหรือร่วมจะจัดการชุมนุม มิฉะนั้นต้องไม่แสดงออกหรือมีพฤติการณ์ดังกล่าวคงได้แต่ไปร่วมชุมนุมเท่านั้น และการชุมนุมสาธารณะเพื่อแสดงออกถึงความคิดเห็นที่ไม่มีจุดประสงค์จะกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการชุมนุมโดยสงบ ไม่ต้องการจะให้เกิดความวุ่นวายในที่สาธารณะ ไม่มีอาวุธหรือสิ่งที่สามารถใช้แทนอาวุธได้ไปในการชุมนุม การแจ้งการจะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะย่อมเป็นการเปิดเผยให้ทราบว่า การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะเป็นไปโดยสงบและไม่มีอาวุธเพื่อแสดงความคิดเห็นเรื่องใดอันเป็นเสรีภาพที่กระทำได้ การปกปิดเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ทราบว่า จะให้มีการชุมนุมสาธารณะที่ใดและเมื่อใด ย่อมส่อไปในทางจะเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง หรือขลาดกลัวต่อหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นหลังจากมีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้วว่าจะจะเป็นไปตามเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองหรือไม่ และการที่มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” นั้น ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและกำหนดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการชุมนุมสาธารณะที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย และกำหนดให้ชัดเจนว่าการชุมนุมกรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการตามลำดับวิธีการสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต่อไป ส่วนที่มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” นั้น เนื่องจากการจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะ หรือจัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้ขอรับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา หรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมโดยมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย และไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นด้วยแล้ว เช่น เป็นการจัดการชุมนุมสาธารณะอย่างกะทันหันเพราะมีเหตุที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดโดยเป็นไปด้วยความสงบและไม่มีอาวุธ มีผู้แสดง

ความเห็นจำนวนมาก จึงยอมที่จะไม่เลิกหรือหยุดการชุมนุมตามเวลาโดยพร้อมรับผิดชอบในกรณีนี้เอง หรือผู้มาร่วมชุมนุมต้องการจะให้มีการเดินขบวนหรือย้ายสถานที่ไปที่อื่นก็ยินยอมด้วยเพียงเท่านั้น ความผิดดังกล่าวไม่รุนแรงถึงขนาดต้องได้รับโทษจำคุก การกำหนดโทษปรับดังกล่าวจึงเป็นระวางโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิดฐานอื่นในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มิได้ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ