

## ความเห็นส่วนตัว

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน 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  
ศาลแขวงเชียงราย ที่ ๓ ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๔

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

### ประเด็นวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งทั้งสี่ของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ที่จำเลยทั้งสี่สำนวนโต้แย้งต่างมีเนื้อหาข้อที่ต้องปฏิบัติและข้อห้ามหลายประการนอกเหนือจากที่จำเลยโต้แย้ง จึงเห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่ไม่มีการกำหนดจำนวนบุคคล มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืน มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

## ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น” มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง” วรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้

แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “การประชุมสาธารณะ ... หรือไม่แจ้งการประชุมตามมาตรา ๑๐ ... ให้ถือว่าเป็นการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ... ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้การประชุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ และมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ไม่ว่าจะเกิดจากผู้ชุมนุมหรือบุคคลภายนอก ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เช่นนี้ เสรีภาพในการชุมนุมย่อมเป็นหลักประกันว่าบุคคลสามารถกำหนดเวลา สถานที่ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการชุมนุมได้โดยอิสระ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการชุมนุม เช่น การเตรียมการ การรวมตัว การเข้าร่วมชุมนุม การดูแลการชุมนุมได้เอง เสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่ได้เป็นเพียงข้อห้ามมิให้รัฐแทรกแซงในการเข้าร่วมการประชุมของบุคคลเท่านั้น แต่ยังห้ามรัฐกำหนดมาตรการใด ๆ ที่มีผลเป็นการแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงการเดินทางไปเข้าร่วมหรือออกจากสถานที่ชุมนุม หรือการชะลอการเข้าถึงสถานที่ชุมนุมโดยวิธีการตรวจสอบผู้เข้าร่วมการประชุม อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวได้โดยตราเป็นกฎหมายซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ คือต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะ

พอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้ ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยการตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนนั้น จะกระทำต่อเมื่อมีความจำเป็น ไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มาตรการในการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพมีความเหมาะสม และได้สัดส่วนสมดุระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่ไม่มีการกำหนดจำนวนบุคคลชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า .บทบัญญัติมาตรา ๔ เป็นบทนิยามกำหนดความหมายคำว่า “การชุมนุม สาธารณะ” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่า การชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุม สาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้อง กับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น หากได้มีข้อความใดเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลไม่ แม้บทนิยามดังกล่าวไม่ได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ก็ตาม แต่โดยสภาพหรือลักษณะ ของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” หมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล หรือมี ความหมายโดยทั่วไปหมายถึง ที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน คำนิยามดังกล่าวมีความหมายอยู่ในตัวเองว่า เป็นการชุมนุมของบุคคลที่หมายถึงการรวมกันของบุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ประกอบกับการชุมนุมมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลขั้นต่ำที่เข้าร่วมกันชุมนุม เพียงแต่ เป็นการรวมกันของบุคคลในที่สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือ แสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุม นั้นได้ย่อมอยู่ในคำนิยามดังกล่าว จำนวนบุคคลมิใช่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ที่จะ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งไม่เป็นเงื่อนไขที่เป็นภาระเกินสมควรแก่ผู้รวมกลุ่มที่มี จำนวนน้อย ดังนั้น มาตรา ๔ ในส่วนบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่ไม่มีการกำหนดจำนวน บุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๐ กำหนดขั้นตอนการแจ้ง การชุมนุมสาธารณะให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่ม การชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ ผู้แจ้ง และกำหนดวิธีการแจ้งโดยให้ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย จึงหาได้เป็นบทบัญญัติที่มี

ความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมเท่านั้น โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ การดูแลการชุมนุมสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองผู้ชุมนุมด้วยตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ ที่กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะซึ่งเป็นผู้รับแจ้งการชุมนุมให้เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะโดยมีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ (๑) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม (๒) รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม (๓) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม (๔) อำนวยความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุมและบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด และ (๕) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) อีกทั้งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะก่อนที่จะเริ่มมีการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงซึ่งเป็นระบบการแจ้งล่วงหน้า มิใช่ระบบการขออนุญาต ดังจะเห็นได้จากขั้นตอนและวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๑ ที่กำหนดให้เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง โดยผู้รับแจ้งมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนดหรือมีอำนาจออกคำสั่งห้ามชุมนุมเฉพาะกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ เท่านั้น ซึ่งผู้แจ้งการชุมนุมยังคงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น อีกทั้งกรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ยังสามารถแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงที่อาจจะทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง หรือรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจน

คำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุดอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวเป็นไปอย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการทางกฎหมายที่มีความมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมความพร้อมและวางแผนในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวได้ทันสถานการณ์ และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าของผู้จัดการชุมนุมย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ส่วนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง จำเลยได้แย้งเฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ เห็นว่า โดยปกติผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมย่อมเป็นผู้กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการชุมนุมแต่ละครั้งขึ้นมาซึ่งเป็นสาระสำคัญของการเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ส่วนผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมดังกล่าวอาจไม่ใช่ผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและอาจไม่ได้รับรู้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะจัดขึ้นในครั้งนั้นอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงผู้สื่อสารแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้อื่นรับรู้ว่าจะมีการชุมนุมเกิดขึ้นวัน เวลา และสถานที่ใดโดยเป็นผู้ที่เห็นด้วยกับการชุมนุมใดการชุมนุมหนึ่งและต้องการเผยแพร่หรือแสดงออกถึงความคิดเห็นของตน ประกอบกับปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อินเทอร์เน็ต และโซเชียลมีเดียเป็นเครื่องมือที่ประชาชนทั่วไปใช้ในการติดต่อสื่อสารและแสดงความคิดเห็นกันอย่างแพร่หลาย ทำให้ส่งผลต่อผู้เชิญชวนหรือนัดที่แสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อินเทอร์เน็ต และโซเชียลมีเดียอยู่ในความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะด้วย การกำหนดความหมายของผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะจึงส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ อันมีขอบเขตที่กว้างมากเกินไปจนส่งผลต่อการปิดกั้นเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน อีกทั้งการกำหนดให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมมีหน้าที่เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง อาจทำให้มีบุคคลจำนวนมากที่ประสงค์จะเข้าร่วมการชุมนุมเท่านั้น มิใช่เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ กลายเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะทั้งที่ไม่ได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้น และทำให้ผู้ฝ่าฝืนต้องถูกลงโทษทางอาญาที่กำหนดระวางโทษกรณีไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ด้วย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่น มาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม สาธารณะนั้น เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการ ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคล ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้ จึงจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เป็นการเพิ่มภาระ เกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น มาตรา ๑๐ วรรคสองดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

สำหรับวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสามที่บัญญัติให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และ ต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย เห็นว่า การกำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะก็เพื่อให้สามารถทราบวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะในขณะที่แจ้งการชุมนุมในครั้งเดียวเพื่อที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะได้ กำหนดวิธีการดำเนินการให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์ อันเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่าย บริหารออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อมิให้มีรายละเอียดมากเกินไปและให้ฝ่ายบริหารมีดุลพินิจในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามสภาวะการณ์ ซึ่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้ง การชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ข้อ ๓ กำหนดการแจ้งความประสงค์จะจัด การชุมนุมสาธารณะให้ดำเนินการโดยวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง (๒) แจ้งทาง โทรสาร (๓) แจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีความสะดวกและไม่ได้เพิ่มภาระจนเกินสมควรต่อผู้มี หน้าที่แจ้งการชุมนุม แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดย สงบและปราศจากอาวุธของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคล หนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นมาตรา ๑๐ วรรคสามที่กำหนดให้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติ ให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๔ กำหนดลักษณะการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้หลายประการ รวมถึงการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ด้วย อันเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีดุลพินิจว่าการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือไม่ อันทำให้การชุมนุมที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณี การกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเช่นนี้จึงมุ่งเน้นแต่เพียงความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงผลกระทบในทางที่จะทำให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมทุกกรณีหรือทุกลักษณะมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกัน คือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันถือได้ว่าเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมดังกล่าวมีสภาพร้ายแรงเช่นเดียวกับการชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ คือการชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทั้งที่การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมนั้นอาจเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หรือเป็นการชุมนุมที่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นอย่างมีนัยสำคัญ มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล และเป็นการจำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาถึงลักษณะหรือข้อเท็จจริงของการชุมนุมในแต่ละกรณีว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อการชุมนุมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ที่ใจความสรุปกำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่และอำนาจประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะ และประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมเป็นพื้นที่ควบคุมและให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม รวมทั้งกำหนดให้ผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะต่อไป ซึ่งเป็นกรณีที่มีผลจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ชุมนุมอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณพื้นที่ชุมนุม เพียงเพราะเหตุที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะในการไม่แจ้งการชุมนุมเท่านั้น และผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะที่ฝ่าฝืนไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ โดยอ้างเพียงวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการรุนแรงดำเนินการเลิกการชุมนุมที่ไม่ได้เข้าข่ายมาตรา ๖ แต่ผู้ชุมนุมต้องได้รับผลจากมาตรการ

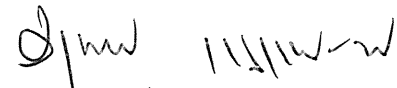


ทางกฎหมายดังกล่าว ทั้งที่ตามหลักการเรื่องการชุมนุมสาธารณะหากไม่เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การชุมนุมนั้นย่อมดำเนินต่อไปและได้รับความคุ้มครองจากรัฐرابเท่าที่การชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว เพื่อคุ้มครองผู้ชุมนุมในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐซึ่งสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามวิถีทางการปกครองประชาธิปไตย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ในส่วนที่บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เป็นการเพิ่มภาระและจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๘ กำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นกรณีจัดการชุมนุมขึ้นโดยไม่แจ้งการชุมนุมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควร โดยประสงค์จะลงโทษปรับต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมง เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นรวมถึงผู้ชุมนุมด้วย โดยโทษทางอาญาดังกล่าวเป็นเพียงระวางโทษปรับ ไม่มีระวางโทษจำคุก ซึ่งเป็นมาตรการพอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง ประกอบกับไม่กำหนดระวางโทษขั้นต่ำไว้ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แต่ละคดี อัตราโทษดังกล่าวจึงได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด แม้จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และ สถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และมาตรา ๑๔ ในส่วนที่บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ