

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการใด ๆ ของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้

๐๖๐

เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน และกำหนดให้เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น สำหรับมาตรา ๔๔ ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อีกทั้งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการยอมรับตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (ICCPR) ข้อ ๒๑ ที่ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศนี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ ปัจจุบันประเทศไทยได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ สำหรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ และมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ไม่ว่าจะเกิดจากผู้ชุมนุมหรือบุคคลภายนอก

กรณีเรื่องเพื่อพิจารณาทั้ง ๔ เรื่องดังกล่าว มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อโต้แย้งที่หนึ่งว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ เฉพาะบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ไม่มีการกำหนดจำนวนบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

๐๗๐

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ เป็นบทนิยามกำหนดความหมายคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่าการชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้บทนิยามดังกล่าวไม่ได้กำหนดจำนวนของผู้ชุมนุมไว้ก็ตาม แต่โดยสภาพหรือลักษณะของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” หมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล หรือมีความหมายโดยทั่วไปหมายถึงที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน ประกอบกับการชุมนุมมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลขั้นต่ำที่เข้าร่วมกันชุมนุม เพียงแต่เป็นการรวมกันของบุคคลในที่สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ย่อมอยู่ในคำนิยามดังกล่าว ดังนั้นพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ในส่วนบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งที่สองว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมของผู้จัดการชุมนุม และการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสาม โดยกำหนดให้การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วยการกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้สามารถกำหนดรายละเอียดของวิธีการแจ้งและวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อมิให้มีรายละเอียดมากเกินไปและให้ฝ่ายบริหารมีดุลพินิจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามสภาวะการณ์ สำหรับประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะจะเหมาะสมหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งสามารถตรวจสอบโดยศาลที่มีเขตอำนาจ ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมของผู้จัดการชุมนุม และการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ จึงไม่ได้เพิ่มภาระจนเกินสมควรต่อผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุม แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลอยู่บ้าง

๒๖๐

แต่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือ
จำกัดเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ
แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งที่สามว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง
เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด
ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ให้ความหมายของคำว่า
“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์
จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือ
มีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะนั้น สำหรับบทบัญญัติ
มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่
ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและคุ้มครองความสงบของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจาก
การชุมนุมสาธารณะ จึงกำหนดให้มีการแจ้งการชุมนุมเพื่อที่ผู้รับแจ้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้
พิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบจากการชุมนุม หรือกระทบต่อความสงบของ
ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ โดยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง กำหนดผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ
ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ดังนั้น “ผู้ใดประสงค์จะจัดการ
ชุมนุมสาธารณะ” ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งนี้ ย่อมเป็น “ผู้จัดการชุมนุม” เสมอ ซึ่งผู้จัดการชุมนุม
ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง อาจเป็นผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่
กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ด้วยก็ได้ ส่วนผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และ
สถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง อาจจะไม่เป็นผู้ประสงค์จะจัดการ
ชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งก็ได้ แต่มาตรา ๑๐ วรรคสอง เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาด
โดยให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ
รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม
เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ซึ่งผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่ต้องแจ้ง
การชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้งซึ่งก็คือหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุม
ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง หากไม่สามารถแจ้งการชุมนุมภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้

N^o

ต้องแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณีก่อนเริ่มการชุมนุมตามมาตรา ๑๒ และมีหน้าที่อื่น อีกหลายประการตามมาตรา ๑๕ เช่น ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและ ปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มีความมุ่งหมาย เพื่อกำหนดขอบเขตบุคคลที่เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อ ผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง “โดยให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามมาตราหนึ่ง” และมาตรา ๑๐ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วัน เวลา สถานที่ และระยะเวลาของการชุมนุมสาธารณะที่จะจัดขึ้นอย่างแท้จริง เป็นผู้แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อผู้รับแจ้งเพื่อให้ข้อมูลได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน เพื่อให้ผู้รับแจ้ง สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในการดูแลการชุมนุมสาธารณะและ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและผู้ชุมนุมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ต่อไป โดยปกติผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมย่อมเป็นผู้กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการชุมนุมแต่ละครั้ง ขึ้นมาซึ่งเป็นสาระสำคัญของการเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ส่วนผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่น มาร่วมชุมนุมดังกล่าวอาจไม่ใช่ผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและอาจไม่ได้รับรู้ข้อมูลเชิงลึก เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะจัดขึ้นในครั้งนั้นอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงผู้สื่อสารแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ผู้อื่นรับรู้ว่าจะมีการชุมนุมเกิดขึ้นในวัน เวลา และสถานที่ใด ประกอบกับปัจจุบันระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ อินเทอร์เน็ต และโซเชียลมีเดียเป็นเครื่องมือที่ประชาชนทั่วไปใช้ในการติดต่อสื่อสารและ แสดงความคิดเห็นกันอย่างแพร่หลาย ทำให้ส่งผลต่อการบังคับใช้และการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง โดยรวมบุคคลที่แสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมผ่านระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ อินเทอร์เน็ต และโซเชียลมีเดียอยู่ในความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะด้วยการกำหนดขอบเขตความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจึงมีขอบเขตที่กว้างมาก เกินความจำเป็น จนส่งผลต่อการปิดกั้นเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารและการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ของประชาชน มาตรา ๑๐ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วม ชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ จึงเป็นกฎหมายที่ไม่ชัดเจนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

เป็นกฎหมายที่มีผลจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ของบุคคล ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้ เป็นการจำกัดเสรีภาพ ของบุคคลเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และเป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ

ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง เฉพาะในส่วน ที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วย วิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งที่สี่ว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ เฉพาะในส่วน ที่บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้น หลังจากที่ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” บทบัญญัติแห่งมาตรานี้มีเหตุผลเพียงพอ ที่จะบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ก็เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนให้เกิดดุลคานอำนาจกัน แต่ในส่วนของมาตรา ๑๐ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ที่มีความหมายรวมถึงผู้เชิญชวนหรือนัดให้ ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการ ชุมนุมสาธารณะที่มีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง รวมอยู่ด้วย เมื่อมาตรา ๑๐ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม ในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามข้อโต้แย้งที่ ๓ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ข้อโต้แย้งที่ห้าว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืน มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

๑๖๐

เห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” นั้น บทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีโทษจำคุกเพียงเป็นโทษปรับเท่านั้นซึ่งพอเหมาะพอควรแก่กรณีแล้ว ในกรณีที่ มาตรานี้กำหนดให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วย วิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะที่มีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้ง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง รวมอยู่ด้วย เมื่อมาตรา ๑๐ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ถือว่า ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามข้อโต้แย้งที่ ๓ ดังนั้น มาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ดังกล่าว จึงชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

๑. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ ในส่วนบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

๒. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมของผู้จัดการชุมนุม และการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

๓. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง เฉพาะในส่วน ที่บัญญัติให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วย วิธีการใด ๆ เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

๔. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ดังกล่าวตามข้อ ๓. ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

๕. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ เฉพาะการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ดังกล่าวตามข้อ ๓. ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ