

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐ - ๑๓/๒๕๖๔ วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

เรื่อง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลจังหวัดตะกั่วป่า ศาลจังหวัดนครพนม ศาลแขวงเชียงราย และศาลจังหวัดบุรีรัมย์ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีจัดการชุมนุมสาธารณะโดยไม่แจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงเป็นการชุมนุมสาธารณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวม ๔ คำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

จำเลยในคำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๓) โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดขอบเขตความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมให้รวมถึงผู้แสดงข้อความเชิงชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม ซึ่งไม่ใช่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่ต้องมีหน้าที่แจ้งการชุมนุม มาตรา ๑๔ ที่ให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งตามมาตรา ๑๐ เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เจ้าพนักงานมีอำนาจประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกชุมนุมตามมาตรา ๒๑ ได้ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๒๘ กำหนดโทษปรับทางอาญากรณีผู้จัดการชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลร้ายต่อบุคคลให้อยู่ในสถานะผู้กระทำความผิดทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

จำเลยในคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๓) โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

จำเลยในคำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๖๓) โต้แย้งว่า มาตรา ๔ คำนิยามการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีการกำหนดจำนวนบุคคล และมาตรา ๑๐ เกี่ยวกับการแจ้งการชุมนุมของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ และการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๔

จำเลยในคำร้องที่สี่ (เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๔) โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ศาลจังหวัดตะกั่วป่า ศาลจังหวัดนครพนม ศาลแขวงเชียงราย และศาลจังหวัดบุรีรัมย์เห็นว่า ศาลจะใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสี่คำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสี่ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำเลยทั้งสี่คำร้องโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดตะกั่วป่า ศาลจังหวัดนครพนม ศาลแขวงเชียงราย และศาลจังหวัดบุรีรัมย์จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสี่คำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่า การชุมนุมของบุคคลในลักษณะใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และโดยสภาพหรือลักษณะของการชุมนุมย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า “การชุมนุม” หมายถึงการเข้ามารวมกันของบุคคล มิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลขั้นต่ำที่เข้าร่วมกันชุมนุม และมีใช่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการดูแลการชุมนุมสาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้ชุมนุมด้วย ซึ่งเป็นการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะก่อนเริ่มมีการชุมนุมอันมิใช่ระบบการขออนุญาต แต่เป็นระบบการแจ้งล่วงหน้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดเตรียมความพร้อมในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน และการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่พอเหมาะพอควร แก่กรณี สำหรับมาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะให้รวมถึงผู้เชิญชวน หรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ มีความมุ่งหมายในการกำหนดลักษณะหรือความหมายของผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวทราบข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจึงต้องมีหน้าที่แจ้งต่อผู้รับแจ้งโดยเร็ว ประกอบกับวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะสามารถกระทำได้โดยสะดวกตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนมาตรา ๑๐ วรรคสาม ที่กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวก

แก่ผู้แจ้งและต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้สามารถกำหนดรายละเอียดของวิธีการแจ้งและวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เป็นการอำนวยความสะดวกและไม่ได้เพิ่มภาระให้ผู้มีหน้าที่แจ้งการประชุมจนเกินสมควร

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ กำหนดลักษณะการประชุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมถึงการประชุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการประชุมตามมาตรา ๑๐ เพื่อให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะสามารถดำเนินการตามมาตรา ๒๑ โดยการประกาศให้ผู้ชุมนุมที่ชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ เลิกการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ให้ร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมสาธารณะ อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการดูแลความสะดวกและความปลอดภัยของการชุมนุมดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ กำหนดบทลงโทษทางอาญารวมถึงกรณีการจัดการชุมนุมโดยไม่แจ้งตามมาตรา ๑๐ ให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา โดยโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นมาตรการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ เป็นมาตรการลงโทษที่พอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการกระทำความผิด และการไม่กำหนดระวางโทษขั้นต่ำไว้ทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แต่ละคดี

บทบัญญัติมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการประชุมสาธารณะตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๘ ในส่วนการลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ แม้เป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “การประชุมสาธารณะ” มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่
๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายปฐมพงษ์ คำเขียว

นางสาวณิชภา ภูมินายก ผอ.สค.๒

ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายปฐมพงษ์ คำเขียว

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕