



(๑)

คำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย

เรื่องพิจารณาที่/๒๕.....

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕ ๖๓.....

ระหว่าง { นายพิศาล บุพศิริ ผู้ร้อง
..... ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ มี
ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๔๔ หรือไม่

ข้าพเจ้า นายพิศาล บุพศิริ ผู้ร้อง

เลขประจำตัวประชาชน

สัญชาติ ไทย ตำแหน่งหรืออาชีพ ค้าขาย

เกิดวันที่ เดือน พ.ศ. อายุ ปี

ภูมิลำเนา (ที่อยู่ตามบัตรประจำตัวประชาชนและที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้)

บ้านเลขที่ หมู่ที่ ถนน

ตรอก/ซอย ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต

จังหวัด รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์

โทรสาร ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail)

ขอยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณี พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีข้อเท็จจริงและคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องมีความประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณี พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๔๔ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงและคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ผู้ร้องขอเรียนว่า พนักงานอัยการจังหวัดนครพนมได้ฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ อ.๗๑๓/๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครพนม และขอให้ศาลจังหวัดนครพนมลงโทษผู้ร้องตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ รายละเอียดปรากฏตามสำเนาคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ อ.๗๑๓/๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครพนม เอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๑ ผู้ร้องขอโต้แย้งว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๔ และ มาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบัน และเป็นกรณีที่ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน ตามเหตุผลที่จะเรียนต่อศาล ดังต่อไปนี้

ข้อ ๒. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนักผู้อื่นมาชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่ต้องแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ขัดกับหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดกับหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประกอบด้วยหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐนั้น มาตรการทางกฎหมายของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน โดยหลักการนี้ได้บัญญัติรับรองอยู่ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยได้วางหลักการเรื่องการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติไว้ว่าจะต้องไม่ขัดกับหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะ

Wish

กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยรับรองหลักความได้สัดส่วนไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๑ ไว้ด้วยว่า “ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ทรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนนั้นตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม ความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น”

จากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและแนวคำพิพากษาดังกล่าว หลักความได้สัดส่วนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ควบคุมการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยหลักการความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญสามประการ คือ ประการแรก **หลักความเหมาะสม** โดยมาตรการของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากกฎหมายที่ออกมาโดยมีมาตรการจำกัดสิทธิที่ไม่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์โดยสิ้นเชิงหรือไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยหลักความเหมาะสม ประการที่สอง **หลักความจำเป็น** โดยมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องเป็นมาตรการที่จำกัดสิทธิน้อยที่สุด หลักการนี้ได้เรียกร้องให้การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติต้องกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น โดยเปรียบเทียบมาตรการที่เหมาะสมทางกฎหมายหลายๆมาตรการ ว่ามีมาตรการอื่นที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าหรือไม่ หากพบว่ามาตรการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า กฎหมายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักความจำเป็น และหลักการประการสุดท้าย คือ **หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ** หลักการนี้ได้เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสภาวะการณ์ของสิทธิเสรีภาพประชาชนที่สูญเสียไปกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับว่ามีความพอสมควรแก่เหตุหรือมีความสมดุลหรือไม่ รวมไปถึงการพิจารณาถึงคุณค่าเชิงนามธรรมของสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัดเทียบกับคุณค่าของประโยชน์สาธารณะนั้น และการจำกัดสิทธิที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีความพอสมควรแก่เหตุกับสิทธิเสรีภาพที่สูญเสียไปจึงจะถือว่าชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ดังนั้น กฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ จะต้องเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนทั้งสามประการดังกล่าว หากบทบัญญัติของกฎหมายใดไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนทั้งสามประการไม่ว่าประการใดประการหนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดกับหลักความได้สัดส่วนและขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖

ผู้ร้องขอเรียนต่อศาลว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ กำหนดให้ “ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมารวมชุมนุมในวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ” ถือ

เป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ก่อนเริ่มการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ วรรคแรก หากฝ่าฝืนยอมส่งผลให้ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมมีความผิดตามมาตรา ๒๘ อันเป็นการกำหนดบทลงโทษทางอาญา

ลำพังแต่เพียงการที่บุคคลแสดงข้อความเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม โดยมิได้มีการขออนุญาตใช้สถานที่ ใช้เครื่องขยายเสียง หรือขอให้เจ้าพนักงานอำนวยความสะดวกในการชุมนุม หรือมิได้มีการพฤติการณ์ใด ๆ ที่ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมประกอบด้วย ย่อมถือว่าบุคคลดังกล่าวใช้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนหรือเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๔ บัญญัติไว้เท่านั้น การที่มาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดให้เกินเลยไปจนถึงให้ถือว่าบุคคลแสดงความคิดเห็นเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมที่ให้ถือเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่ต้องมีหน้าที่แจ้งการชุมนุมและดูแลรับผิดชอบการชุมนุมในประการอื่น ๆ ด้วย เสมือนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดการชุมนุมนั้น ผู้ร้องเห็นว่าเป็นภาระความรับผิดชอบให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทั้งในทางกฎหมายและทางข้อเท็จจริงเกินกว่าที่ผู้นั้นจะต้องรับเกินสมควร เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔ เนื่องจากจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงข้อความของบุคคลที่จะเข้าร่วมการชุมนุมจนเกินสมควรแก่เหตุ ด้วยเหตุผลสองประการดังต่อไปนี้

๒.๑ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติให้ถือว่า “ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาชุมนุม... ถือเป็นผู้ประสงค์จะจัดการการชุมนุมตามวรรคหนึ่ง” ซึ่งส่งผลให้บุคคลดังกล่าวเกิดหน้าที่ที่ต้องแจ้งการชุมนุมด้วยนั้น เป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็น

ในรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้นการตรากฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องใช้มาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด การแจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ นั้นเป็นไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เตรียมการอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยแก่ผู้ชุมนุมและประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมไว้ล่วงหน้า โดยผู้มีเจตนาจัดการชุมนุมที่แท้จริงได้มีบัญญัติมาตรา ๔ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ กำหนดนิยามไว้ชัดเจนแล้วว่า “ผู้จัดการชุมนุม หมายถึง ผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น” จากนิยามของมาตรา ๔ ดังกล่าว ผู้จัดการชุมนุมจึงไม่ใช่ผู้ที่เพียงแต่แสดงการเชิญชวนให้ผู้อื่นมาชุมนุมเท่านั้น แต่ต้องมีเจตนาที่จะเป็นผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมสาธารณะครั้งนั้นด้วยโดยการแสดงออกอย่างชัดแจ้ง เช่น ขอใช้สถานที่ ขอใช้เครื่องเสียง หรือมีพฤติการณ์โดยปริยายอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดชุมนุม เฉพาะแต่ผู้ที่มีเจตนาเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะเท่านั้นที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ มุ่งหมาย

ให้มีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ วรรคแรก ดังนั้นการกำหนดนิยามของผู้จัดการชุมนุมตามมาตรา ๔ ให้เป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมก็ถือว่าเป็นมาตรการที่เพียงพอแล้วในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่กำหนดไว้กว้างขวางเกินไปจึงขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเนื่องจากกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็น

มาตรา ๑๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีเจตนาเริ่มจัดให้มีการชุมนุมหรือเป็นผู้ร่วมจัดการชุมนุมสาธารณะ แต่เป็นผู้เชิญชวนผู้อื่นมาชุมนุมหรือเผยแพร่ประกาศหรือประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะต้องกลายเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม และต้องรับภาระทางกฎหมายในเรื่องการแจ้งการชุมนุม หากฝ่าฝืนบุคคลนั้นต้องโทษอาญาตามมาตรา ๒๘ ในประเด็นนี้ องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไว้ว่า ประชาชนทั่วไปที่เข้าร่วมชุมนุมนั้นไม่ควรที่จะมีหน้าที่ที่ต้องแจ้งการชุมนุม กล่าวคือหน้าที่ในการแจ้งการชุมนุมควรเป็นของผู้จัดการชุมนุม (organizer) เท่านั้น และต้องมีเพียงหนึ่งเดียว บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้แสดงข้อความเชิญชวนหรือเผยแพร่การชุมนุมที่บุคคลนั้นอาจจะเป็นเพียงผู้เข้าร่วมการชุมนุม (demonstrator) หรือเป็นผู้เชิญชวนแต่ไม่เข้าร่วมการชุมนุมให้ถือเป็นผู้จัดการชุมนุมและมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมด้วยจึงเป็นการกำหนดให้เกิดผลประหลาดพิสดาร เพราะจะส่งผลให้เกิดผู้จัดการชุมนุม ซึ่งมีความรับผิดชอบทางกฎหมายจำนวนมาก ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นไม่ใช่ผู้จัดที่มีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะในทางปฏิบัติที่แท้จริง

ผู้ร้องจึงร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสองนั้นเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ปราศจากเหตุผล ขัดกับหลักความจำเป็น ก่อภาระให้เกิดแก่บุคคลโดยไม่สมควร ทั้งนี้ แม้ไม่มีบทบัญญัติของมาตรา ๑๐ วรรคสอง กฎหมายก็ได้กำหนดนิยามผู้จัดการชุมนุมและผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมไว้ชัดเจนแล้วตามมาตรา ๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่าและยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ มุ่งหมายได้อยู่นั่นเอง เนื่องจากนิยามตามมาตรา ๔ คือบุคคลที่มีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะและมีหน้าที่ช่วยเหลือร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสันติ ไม่เกิดความรุนแรง และไม่ขัดขวางการใช้ที่สาธารณะของประชาชนคนอื่นเกินสมควรที่แท้จริง นอกจากนี้ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่ผู้ชุมนุมหรือประชาชนทั่วไป เจ้าพนักงานยังมีกฎหมายอาญารวมไปถึงพระราชบัญญัติต่างๆ ในการบังคับการได้อยู่แล้ว

๒.๒ บทบัญญัติตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดภาระให้ผู้เชิญชวนผู้อื่นมาชุมนุมให้มีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมด้วยนั้น กระทบกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการติดต่อสื่อสารของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ที่กำหนดให้ “ผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ถือเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม” เป็นกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันถูกรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๔ ด้วย มิใช่เฉพาะเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น เช่น กรณีที่มีการโพสต์ในสื่อออนไลน์หรือเฟซบุ๊กเชิญชวนผู้อื่นไปร่วมการชุมนุมเพื่อให้การชุมนุมบรรลุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมซึ่งต้องมีการเข้าร่วมของประชาชนจำนวนมาก ผู้ที่แสดงข้อความนั้นเป็นแต่เพียงผู้ที่เห็นด้วยหรือเพื่อต้องการสนับสนุนการชุมนุมเท่านั้น แม้ไม่ใช่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมและเพียงประสงค์จะไปร่วมการชุมนุมหรือไม่ไปร่วมการชุมนุมครั้งนั้นเลยก็ตาม แต่ผู้โพสต์ที่ต้องการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิญชวนผู้อื่นไปชุมนุมก็จะกลายเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่ต้องมีหน้าที่ที่ต้องแจ้งการชุมนุมตามกฎหมายด้วยทันที ในประเด็นนี้องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า มาตรการที่มีไว้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่ควรมีผลกระทบในทางที่จำกัดสิทธิเสรีภาพประการอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญไปด้วย เว้นแต่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่ง การกำหนดขอบเขตความหมายให้แก่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่กว้างขวางเกินไปโดยมิได้พิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงของบุคคลว่าต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนหรือต้องการจัดการชุมนุมสาธารณะดังที่บัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๐ วรรคสองนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารที่รัฐธรรมนูญฯ รับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล

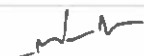
นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่บัญญัติกว้างขวางเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลคือประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมายไม่กล้าที่จะใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ดีหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นเสรีภาพที่สำคัญและมีคุณค่าในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ที่ต้องการไปชุมนุมและนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมกับตนแม้จะไม่ใช่ผู้ริเริ่มจัดการชุมนุมหรือผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่แท้จริงก็ไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเชิญชวนให้ผู้อื่นไปชุมนุมร่วมกับตนโดยสิ้นเชิง เนื่องจากกลัวว่าอาจจะถูกตีความว่าเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่มีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมและควบคุมดูแลการชุมนุมตามกฎหมาย ซึ่งอาจถูกดำเนินคดีและมีบทลงโทษทางอาญาด้วย โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๑๒๒๙/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๕๔/๒๕๖๒ ศาลแขวงดุสิตเป็นคดีที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งการชุมนุมตามกฎหมายแล้ว แต่โจทก์ยังได้ยื่นฟ้องผู้ชุมนุมที่โพสต์ข้อความเชิญชวนให้ผู้อื่นไป

ชุมนุมให้รับผิดชอบในฐานะผู้จัดการชุมนุมด้วย ทั้งที่บุคคลดังกล่าวไม่ใช่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมที่แท้จริง ทำให้มีภาระต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและต่อผู้คดีในศาล และกรณีเช่นนี้อาจมีผู้ที่ชักชวนผู้อื่นไปชุมนุมต้องถูกดำเนินคดีในฐานะผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมเป็นจำนวนมาก บทบัญญัติของมาตรา ๑๐ วรรคสองดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา ๓๔ และจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธตามมาตรา ๔๔ เกินสมควรและไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อมาตรา ๒๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๓. มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๔๔ เนื่องจาก เป็นการละเมิดต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลในที่สาธารณะ

ผู้ร้องขอเรียนว่า มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ วางหลักกฎหมายไว้ว่าบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุม หากอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และแม้หากเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่การชุมนุมนั้นมิได้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีได้กระทำการอันเป็นการรบกวนขัดขวางบุคคลอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นเกินสมควรแล้ว การชุมนุมสาธารณะนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ รัฐไม่อาจเข้าดำเนินการแทรกแซงการชุมนุมที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยพลการได้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดเงื่อนไขมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนด กล่าวคือ ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจกฎหมายนั้นต้องมีเงื่อนไขวัตถุประสงค์เพียงภายใน ๓ ประการต่อไปนี้เท่านั้น คือ (๑) เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ (๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ (๓) เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะตรากฎหมายที่มีมาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะโดยที่มาตรการดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปเพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ประการใดประการหนึ่งในสามประการข้างต้นนั้นมีได้ หากมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งส่วนใดที่วางมาตรการจำกัดเสรีภาพโดยไม่เป็นไปตามหลักการเช่นว่านี้ บทบัญญัตินั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมนั้นต่อผู้รับแจ้งล่วงหน้าก่อนจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง หากมิได้แจ้งหรือแจ้งไม่ครบกำหนด ๒๔ ชั่วโมง และผู้จัดการชุมนุมไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้รับแจ้ง กฎหมายฉบับนี้ให้ถือว่าการชุมนุมสาธารณะนั้น “เป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ทุกกรณีตามมาตรา ๑๔ โดยไม่มี



ข้อยกเว้น ผู้ร้องเห็นว่า เป็นการกำหนดผลของกฎหมายที่มีได้เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๔ กำหนดไว้ เพราะพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะฯ มิได้มีการบัญญัติวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเพื่อผ่อนผันให้แก่การประชุมที่ไม่แจ้งการประชุมไว้แต่อย่างใด ทำให้เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจผ่อนผันหรือไม่ผ่อนผันได้อย่างกว้างขวางอำเภอใจ ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะฯ ที่กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการประชุมให้ถือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทุกกรณีนั้น ทำให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายจนกลายเป็นระบบการขออนุญาตใช้เสรีภาพในการชุมนุมไปโดยปริยาย เนื่องจากหากการประชุมที่ไม่แจ้งการประชุมหรือแจ้งน้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงก่อนเริ่มชุมนุมนั้นกลายเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานดูแลการประชุมสาธารณะมีอำนาจในการสั่งเลิกการประชุมตามมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ ซึ่งการประชุมโดยไม่แจ้งตามมาตรา ๑๐ ไม่ควรมีผลที่นำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสิ้นเชิง ส่งผลให้ผู้ชุมนุมไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ ซึ่งการประชุมที่สงบและปราศจากอาวุธย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนผู้จัดการชุมนุมที่ไม่แจ้งการประชุมก็ว่าไปตามความรับผิดชอบแยกต่างหากจากชุมนุมการบังคับทางกฎหมายเช่นนี้เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายที่รุนแรงและมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการชุมนุมจนเกินสมควร ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่กระทบอย่างถึงแก่นสาระสำคัญของสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา ๔๔ เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล และขัดกับหลักความได้สัดส่วนตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ อย่างชัดเจน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แสดงความคิดเห็นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๔ ว่า “บทบัญญัติในหมวดดังกล่าว (หมวด ๒ การแจ้งการประชุมสาธารณะ) แม้กำหนดให้ผู้ชุมนุมแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานถึงการชุมนุมล่วงหน้า แต่หากไม่แจ้งหรือแจ้งไม่ทันก่อนเริ่มชุมนุมน้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีผลเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบ จึงเป็นบทบัญญัติที่ถือเอาการขออนุญาตเป็นหลัก ...ซึ่งโดยหลักเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่ใช่การขออนุญาตจึงไม่มีความจำเป็นต้องขออนุญาต” รายละเอียดปรากฏตามสำเนารายงานผลการพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๘ เอกสารแนบท้ายคำร้องหมายเลข ๒ ซึ่งหากระบบการแจ้งการประชุมกลายเป็นระบบขออนุญาตในการชุมนุมแล้วย่อมมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๙ ซึ่งได้วางแนววินิจฉัยไว้ว่าการกำหนดให้ประชาชนต้องขออนุญาตเพื่อชุมนุมบนทางหลวงนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น

การกำหนดมาตรการให้การใช้สิทธิในการชุมนุมที่สามารถใช้ได้เฉพาะการประชุมที่มีการแจ้งการประชุมเท่านั้น มิเช่นนั้นจำเป็นต้องเลิกการประชุมทันที ซึ่งทำให้การแจ้งการประชุมมีลักษณะเป็นกรณีที่ต้องขออนุญาตนั้นเป็นมาตรการที่ขัดกับหลักความจำเป็น เนื่องจากมีมาตรการที่จำกัดสิทธิที่น้อยกว่าได้ นั่นคือการกำหนดให้ผู้ประสงค์

จะจัดการชุมนุมแจ้งการชุมนุมโดยไม่ต้องบัญญัติผลทางกฎหมายให้เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปทั้งหมด แต่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจผ่อนผันของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและผู้จัดการชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุมก็มีบทบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบต่างหากอยู่แล้ว หากกำหนดให้การชุมนุมที่ไม่แจ้งหรือแจ้งไม่ทันเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะทำให้เกิดการสังเิกการชุมนุมตามมาแล้ว ย่อมทำให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธอันเป็นเสรีภาพที่มีคุณค่ายิ่งในระบอบประชาธิปไตยย่อมถูกระทบอย่างรุนแรงเพียงเพราะความบกพร่องในการแจ้งการชุมนุมของผู้จัดการชุมนุมเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน ชัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๔. มาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาให้กับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมหรือที่แจ้งการชุมนุมไม่ครบกำหนดยี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการชุมนุม เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๔๔

การไม่แจ้งการชุมนุมนั้น ไม่ใช่การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) แต่เป็นความผิดที่มาจากการถูกกำหนดขึ้น (mala prohibita) และในการกำหนดการกระทำใดให้เป็นความผิดทางอาญานั้น ผู้ร้องเห็นว่าต้องเป็นไปเพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่รัฐในการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม กฎหมายจึงต้องกำหนดโทษอาญาเท่าที่จำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพราะหากบัญญัติโทษทางอาญาขึ้นใช้อย่างพร่ำเพรื่อแล้ว สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนจนเกินความจำเป็นอันไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด และเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญาจึงไม่เพียงพอแต่่มุ่งจะลงโทษบุคคลเท่านั้น แต่กฎหมายอาญาจะต้องเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย

บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาให้กับผู้จัดการชุมนุมสาธารณะที่ไม่แจ้งการชุมนุมหรือที่แจ้งการชุมนุมไม่ครบกำหนดยี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการชุมนุม เป็นบทบัญญัติที่มีผลในทางจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลักความได้สัดส่วนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๔.๑ บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลร้ายต่อปัจเจกบุคคลเป็นอย่างมากเนื่องจากบุคคลต้องตกอยู่ในสถานะผู้กระทำความผิดคดีอาญา

บทบัญญัติมาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะมีหน้าที่ต้องแจ้งการชุมนุมแก่เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งก่อนจัดการชุมนุมไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง หากผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมผู้ใดไม่แจ้งการชุมนุม หรือแจ้งน้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม มาตรา ๒๘ ได้กำหนดบทลงโทษไว้เป็นโทษปรับทางอาญาไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แม้มาตรการดังกล่าวจะเป็นโทษปรับโดยไม่มีโทษจำคุก แต่การตกอยู่ในสถานะผู้กระทำความผิดทางอาญานั้นก่อให้เกิดผลเสียแก่บุคคลในหลายแง่มุม ดังนี้

ความผิดอาญาฐานไม่แจ้งการชุมนุมนี้มีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับการกระทำความผิดอาญาอื่นๆ ทุกประการ โดยผู้ต้องหาที่กระทำความผิดฐานนี้ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานและตรวจประวัติอาชญากรรม อาจถูกควบคุมตัวได้นานมากที่สุดถึง ๔๘ ชั่วโมง ซึ่งการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาความอาญานั้นกระทบกับชีวิตและความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างมาก หากผู้ต้องหาต้องการสู้คดีในศาลก็ต้องมีความยุ่งยากในการหาหลักทรัพย์มาประกันตัวและในท้ายที่สุดหากถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดก็จะมีประวัติอาชญากรรมติดตัวตลอดไป

การมีประวัติว่าเคยกระทำความผิดทางอาญานี้เองส่งผลร้ายต่อบุคคลผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น การสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบภายในหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ จำนวนมากได้กำหนดให้การเข้าทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวหรือเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการจะต้องผ่านการตรวจประวัติอาชญากรรมเสมอ ไม่ว่าจะป็นตำแหน่งพนักงานจัดการงานทั่วไป นิติกร หรือ พนักงานขับรถ ล้วนแล้วแต่ต้องผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมทั้งสิ้น ซึ่งการกำหนดให้การไม่แจ้งการชุมนุมเป็นความผิดทางอาญาแม้จะเป็นความผิดแค่โทษปรับก็ส่งผลเสียต่อบุคคลผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างยิ่งยวดเนื่องจากไม่สามารถเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ สำนักงานศาลปกครองเคยให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “โทษทางอาญาทำให้ผู้รับโทษเสียประวัติจนส่งผลให้ขาดคุณสมบัติในการประกอบวิชาชีพบางประเภท เช่น งานราชการ เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วการชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งไม่ควรมีโทษทางอาญาเกี่ยวข้องกับบริบทของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ รายละเอียดปรากฏตามรายละเอียดปรากฏตามสำเนาบันทึกความเห็นและเจตนากรมร่างพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ เอกสารแนบท้ายคำร้องหมายเลข ๓ และในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมทำงานในหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว การตกอยู่ในสถานะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาส่งผลให้บุคคลผู้นั้นอาจถูกดำเนินการทางวินัยบางอย่างได้ หรืออาจถูกบอกเลิกสัญญาจ้างจากหน่วยงานของรัฐด้วยเหตุเพราะมีสถานะเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา

นอกจากนี้การเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญายังกระทบกับมิติอื่น ๆ ในการใช้ชีวิตของผู้ต้องหา ยกตัวอย่างเช่น การขออนุญาตเพื่อเดินทางเข้าเมืองในต่างประเทศ การตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาสำหรับบางประเทศอาจกำหนดให้เป็น “บุคคลไม่พึงให้เข้าประเทศ” ทั้งนี้ ในการขออนุญาตเข้าประเทศในบางรัฐ หากผู้ขอ

อนุญาตเป็นบุคคลที่เคยกระทำความผิดทางอาญามาก่อน รัฐผู้อนุญาตนั้นจะกำหนดกระบวนการให้มีการสอบประวัติเพิ่มเติมหรือมีการเรียกร้องเอกสารที่ยุ่ยกกว่าปกติ ไม่ว่าจะเป็คำพิพากษาฉบับแปลเป็นภาษาต่างประเทศว่าศาลพิพากษาว่าอย่างไรและข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะความผิดอาญาที่เคยกระทำ ซึ่งก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลเกินสมควรแก่เหตุโดยไม่เป็นธรรม

แม้โทษทางอาญาดังกล่าวจะมีขึ้นเพื่อควบคุมให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมไว้ล่วงหน้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เตรียมการอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยแก่ผู้ชุมนุมและประชาชน แต่การบรรลุดุประสงค์ในเรื่องการควบคุมให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมนั้น มีมาตรการอื่นที่จำกัดสิทธิของประชาชนน้อยกว่าการกำหนดโทษทางอาญา นั่นคือการกำหนดโทษปรับทางปกครอง ซึ่งการกำหนดเป็นโทษปรับทางปกครองแทนการลงโทษปรับทางอาญานั้นย่อมเพียงพอแล้วที่จะบรรลุดุประสงค์ในการควบคุมให้มีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยตั้งข้อสังเกตว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งได้รับรองและคุ้มครองตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดมา ซึ่งความผิดที่จะเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จึงควรใช้โทษปรับทางปกครอง ส่วนการกระทำความผิดที่เข้าข่ายความผิดทางอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้น ๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้นพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะจึงไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ รายละเอียดปรากฏตามสำเนาบันทึกความเห็นและเจตนาธรรมร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะเอกสารแนบท้ายคำร้องหมายเลข ๔ ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรกำหนดความผิดซึ่งจะต้องรับโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะไม่ถือเป็นความผิดทางอาญาแต่ให้ใช้มาตรการทางปกครองแทน รายละเอียดปรากฏตามสำเนาบันทึกความเห็นและเจตนาธรรมร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะเอกสารแนบท้ายคำร้องหมายเลข ๔

ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่ามาตรการกำหนดโทษทางอาญาให้กับผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมนั้นเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นเนื่องจากยังมีมาตรการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพที่น้อยกว่าที่ดำรงอยู่ นั่นคือการกำหนดให้โทษดังกล่าวเป็นโทษปรับทางปกครอง แทนการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา เนื่องจากการลงโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่ส่งผลเสียต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก การกำหนดให้การไม่แจ้งการชุมนุมตามมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติชุมนุมสาธารณะฯ มีโทษทางอาญาตามมาตรา ๒๘ นั้น เป็นมาตรการที่ส่งผลร้ายแก่บุคคลโดยที่ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะ แม้การอำนวยความสะดวกและปลอดภัยให้กับประชาชนผู้สัญจรไปมาและผู้เข้าร่วมชุมนุมจะมีความสำคัญ แต่หากเปรียบเทียบกับผลเสียที่ปัจเจกชนผู้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญต้องกลายเป็น

Handwritten signature

ผู้ต้องหาคดีอาญาแล้ว มาตรการดังกล่าวย่อมเป็นมาตรการที่ส่งผลร้ายแรงเกินกว่าสัดส่วนที่ประโยชน์สาธารณะจะได้รับจากการกำหนดโทษทางอาญา กล่าวคือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ได้รับกับสิทธิของปัจเจกชนที่สูญเสียไป บทบัญญัติของมาตรา ๒๘ ที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยหลักความความได้สัดส่วนและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖

๔.๒ บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ที่กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลให้เกิดสถานะที่ประชาชนไม่กล้าที่จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ในระบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยมีผู้ปกครองที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนผ่านการเลือกตั้งนั้น เราไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย ในเชิงรูปแบบหากพิจารณาจากระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในประเทศต่าง ๆ ที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ อย่างเป็นสากล ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาตรา ๘ วรรคแรกได้บัญญัติว่า “ชาวเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งล่วงหน้า” รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑ ของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติถึงสิทธิในการชุมนุมไว้ว่า “สภาครองเกรสต้องไม่ตรากฎหมายที่เป็นจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ” และในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในข้อ ๒๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย..” ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของนานาอารยะประเทศและในกฎหมายระหว่างประเทศนี้เอง แสดงให้เห็นว่าสิทธิในการชุมนุมเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญและมีค่าบังคับทางกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

การกำหนดโทษทางอาญานั้น สภาพบังคับของกฎหมายอาญาส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากเพราะเป็นการบังคับเข้ากับ ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคล การที่รัฐจะกำหนดให้พฤติกรรมหรือการกระทำใดเป็นความผิดทางอาญานั้น องค์กรณีบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหลักการกำหนดความผิดทางอาญามีไม่มุ่งแต่จะควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมโดยไม่สนใจสภาพหรือกลไกบังคับของกฎหมายอาญา Helbert L.

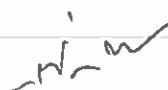
Handwritten signature

Packer นักกฎหมายอาญาประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่า ความผิดอาญาควรจะสงวนไว้ใช้กับความผิดร้ายแรงเท่านั้นเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำความผิดอย่างชั่วร้ายและลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม เนื่องจากการเลือกใช้มาตรการบังคับทางอาญาจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการป้องกันการกระทำกับต้นทุนที่สังคมจะเสียไปจากการบังคับใช้กฎหมายอาญา

ต้นทุนที่สังคมจะเสียไปจากการกำหนดโทษทางอาญาแก่การไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะในกรณีนี้คือการก่อให้เกิดสภาวะการณ์ที่บุคคลไม่กล้าใช้สิทธิในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง เนื่องจากการชุมนุมบางลักษณะไม่อาจแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าได้ เช่นการชุมนุมโดยฉับพลัน (spontaneous assembly) ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมก็ย่อมกลายเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา จากที่กล่าวไปข้างต้นเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางรัฐธรรมนูญสูงในระบอบประชาธิปไตย การกำหนดบทลงโทษทางอาญาในบริบทการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดสภาวะการณ์ของประชาชนผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญมีความกลัวและไม่กล้าที่จะใช้สิทธิในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่สำคัญ ในขณะที่ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับนั้นคือการอำนวยความสะดวกจากการแจ้งเท่านั้น เห็นว่าการกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา ๒๘ ขัดกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖

๔.๓ บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ที่กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเนื่องจากทำให้การชุมนุมบางลักษณะไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยสิ้นเชิง

การกำหนดโทษทางอาญาส่งผลให้ประชาชนไม่อาจใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะบางลักษณะได้ เช่น การชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน อันเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในลักษณะที่เชิญชวนผู้เข้าร่วมชุมนุมมาชุมนุมในระยะเวลาอันสั้น หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกการชุมนุมลักษณะนี้ว่า Flash Mob การชุมนุมดังกล่าวโดยทั่วไปเป็นการชุมนุมเชิงสัญลักษณ์ ใช้เวลาในการชุมนุมเพียงสั้นๆ แล้วเลิกกันไป โดยไม่มีการปักหลักชุมนุมที่ยึดเหนี่ยวและไม่มีการเคลื่อนขบวนร่วมด้วย ซึ่งการชุมนุมลักษณะนี้ไม่อาจแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าได้ถึง ๒๔ ชั่วโมง เช่น การชุมนุมของแรงงานเพื่อเรียกร้องต่อนายจ้างในกรณีที่เกิดการปิดสถานประกอบการอย่างฉับพลัน หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าไปเพราะต้องรอการแจ้งการชุมนุมก่อน การแสดงพลังเรียกร้องของแรงงานต่อนายจ้างย่อมไม่เป็นที่พอใจ หรือการชุมนุมเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ทางการเมืองที่แสดงจุดยืนบางประการที่มีลักษณะเป็นการรวมตัวกันเป็นเวลาสั้น ๆ แล้วแยกย้ายหรือเลิกการชุมนุมไปเองโดยไม่จำเป็นต้องมีชื่อเรียกร้อง แต่เป็นไปเพื่อแสดงออกหรือแสดงจุดยืนเท่านั้น หากมีการกำหนดโทษทางอาญาให้บุคคลที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมโดยฉับพลันซึ่งไม่อาจแจ้งการชุมนุมได้ตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการสร้างภาระและส่งผลเสียแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมบางลักษณะเกินสมควรกว่าเหตุและมาตรการนี้ก่อให้เกิดสภาวะการณ์ที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ



สูงสุดของประเทศและเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญไม่กล้าใช้สิทธิ เนื่องจากอาจจะต้องโทษคดีอาญาได้ตามมาตรา ๒๘ หากไม่แจ้งการชุมนุมไว้ล่วงหน้า

ผู้ร้องขอเรียนว่า การกำหนดโทษทางอาญาต่อการไม่แจ้งการชุมนุมก่อให้เกิดสภาวะการณ์ที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ก่อให้เกิดสภาวะการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิทางรัฐธรรมนูญในการชุมนุมสาธารณะ รวมไปถึงขัดกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้านเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งผู้จัดการชุมนุมไม่ควรต้องรับโทษในทางอาญา ทางแพ่ง โทษปรับหรือจำคุก ซึ่งตามความเห็นของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม ไมนา คาย (Maina Kiai) ได้แสดงความเห็นต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในรายงานลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ หน้า ๒๙ ว่า “หากผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถที่จะแจ้งการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายได้ การชุมนุมนั้นก็สมควรที่จะถูกยกเลิกโดยอัตโนมัติและผู้จัดการชุมนุมก็ไม่ต้องรับผิดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการรับโทษทางอาญาหรือการรับโทษทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปรับหรือการจำคุก..” ผู้ร้องเห็นว่าการกำหนดบทลงโทษของผู้จัดการชุมนุมที่ไม่แจ้งการชุมนุมควรเป็นมาตรการที่เป็นโทษปรับทางปกครองจึงจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ

ดังนั้น การบัญญัติมาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะที่มีข้อความกำหนดโทษในทางอาญาดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๔ ที่เกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ และเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยหลักการทางรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลนานาประการดังที่ผู้ร้องได้เรียนต่อศาลแล้วข้างต้น ผู้ร้องจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๘ ที่โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษผู้ร้องนั้น เป็นบทกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ศาลจึงนำมาใช้บังคับกับคดีนี้ไม่ได้ตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

๑. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของผู้ร้อง และวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษผู้ร้องนั้น เป็นบทกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และไม่อาจนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ร้องในคดีได้

๒. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของผู้ร้อง และวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔ ที่โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษผู้ร้องนั้น เป็นบทกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และไม่อาจนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ร้องในคดีได้

๓. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของผู้ร้อง และวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๘ ที่โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษผู้ร้องนั้น เป็นบทกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และไม่อาจนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ร้องในคดีได้

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ลงชื่อ



ผู้ร้อง

(นายพิศาล บุพศิริ)



