

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกรณีการใช้ สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ¹

นิติรัตน์ วิเชียรอรุณวุฒิ²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายใด ที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับนั้น จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทนั้นมิ ได้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการนี้ได้รับรองไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบันและรัฐธรรมนูญต่างก็มีรากฐานแนวคิดหลากหลายด้านด้วยกัน หนึ่งในนั้นย่อมหนีไม่พ้นเรื่องราวของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแน่นอน เนื่องจากทั้งสองเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญในความเป็นมนุษย์และเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคจึงปรากฏเป็นบทบัญญัติหลักๆ ของรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เสมอมา ในฐานะแนวความคิดพื้นฐานอันจำเป็นควบคู่มากับการกำเนิดของรัฐธรรมนูญในโลก เพราะอีกด้านหนึ่งการมีรัฐธรรมนูญนั้นก็เกินไปเพื่อคุ้มครองประชาชนในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ นั่นเอง สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันตินั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความ มั่นคงเข้มแข็งอีกด้วย เมื่อสังคมมีการพัฒนาเจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่าง ๆ ที่จะจัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้น จึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพ จึงเป็นอีกกลไกหนึ่งในสังคมที่กำหนดว่าสังคมนั้น ๆ มีความสุข สงบ และสันติ เพียงใด การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 สิทธิ และหน้าที่ของชนชาวสยาม ได้วางหลักไว้อย่างกว้างว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่ง กฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม

¹ บทความนี้มาจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกรณีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้าง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับ ในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครองนับแต่นั้นเป็นต้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นประการสำคัญเสมอมา เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็น เกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติตามไปด้วย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นหลักการ สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในทุก ๆ รัฐธรรมนูญ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกรณีการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ กรณีบทบัญญัติในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่เพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดในเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่เพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ นั้น จะทำให้การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องอยู่ภายใต้หลักพอสมควรแก่เหตุ ที่มีหลักการย่อย คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ซึ่งในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่มาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถอ้างหลักความเหมาะสมหรือหลักพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบได้ โดยไม่ต้องอ้างถึงหลักความจำเป็นอย่างเด็ดขาดที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ส่งผลให้การออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นการออกกฎหมายมาโดยไม่ได้อ้างถึงมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่น้อยที่สุดมาใช้บังคับกับประชาชน

ประเด็นปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาการจำกัดสิทธิเสรีภาพตาม มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับปัญหาการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ตามมาตรา 58 ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการชุมนุมที่ผ่านมา ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏมานั้น พบว่าศาลยกมาไว้ในคำวินิจฉัยไม่ครบองค์ประกอบของการล้มล้างการปกครองฯ แต่ศาลก็ใช้บริบทแวดล้อมที่เกี่ยวกับการชุมนุมหลาย ๆ ครั้ง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ปรากฏที่มา ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น เพื่ออธิบาย “มูลเหตุจูงใจ” ของผู้ถูกร้องว่า “มีเจตนาซ่อนเร้น” ที่จะล้มล้างการปกครองฯ ซึ่งไม่ว่าจะเห็นด้วยกับข้อวิเคราะห์ของศาลหรือไม่ แต่กระบวนการให้เหตุผลของศาลได้อธิบายโดยเน้นไปที่การวิเคราะห์เจตนาซ่อนเร้นของผู้ถูกร้องในการกล่าวปราศรัย ซึ่งศาลมองว่า เจตนามีมากกว่าคำพูดที่กล่าวออกมา แต่อย่างไรก็ดี ศาลจะอาศัยคำพิพากษาเพียงการวิเคราะห์ “เจตนา”

มาตัดสินว่า บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยที่การกระทำที่เกิดขึ้นและปรากฏเป็นข้อเท็จจริงต่อศาลนั้น ไม่ครบองค์ประกอบ ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่ต้องการวินิจฉัยว่าบุคคลใด “ลั้มล้างการปกครองฯ” หรือไม่ จึงต้องอาศัยทั้งเจตนาของบุคคลนั้น และ “องค์ประกอบ” ของการกระทำประกอบกัน ข้อเท็จจริงที่เป็น องค์ประกอบของการลั้มล้างการปกครองฯ จึงไม่มีอยู่และในคำวินิจฉัยของศาลเอง ก็ระบุด้วยว่า “หากยังคง ให้ผู้ถูกร้อง รวมทั้งกลุ่มในลักษณะองค์กรเครือข่ายกระทำการดังกล่าวต่อไป ย่อมไม่ไกลเกินเหตุที่จะนำไปสู่ การลั้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เท่ากับศาลเห็นแล้วว่า ขณะเขียนคำวินิจฉัยนั้นการกระทำของผู้ถูกร้องยังไม่ครบองค์ประกอบที่จะเป็นการ “ลั้มล้างการปกครองฯ” ได้ แต่เพียงศาลคาดการณ์ไว้ว่า หากยังคงดำเนินการต่อไปก็ “ไม่ไกลเกินเหตุ”

ในส่วนของผู้มีสิทธิเสนอคำร้องนั้น มาตรา 49 วรรค 1 เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ปกป้องคุ้มครอง ระบอบการปกครองของประเทศที่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งกำหนดให้ผู้ที่ทราบว่ามีกระทำความผิดเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อลั้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีสิทธิที่ร้องต่ออัยการสูงสุดและในกรณีที่ยอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับ ดำเนินการตามคำร้องขอหรือไม่ดำเนินการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเองได้ นอกจากนี้ยังกำหนด ให้การดำเนินการตามมาตราดังกล่าวไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญา ต่อผู้กระทำการเพื่อลั้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในส่วนของการกำหนดค่าบังคับกับเงินอำนาจ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 49 หากศาลรัฐธรรมนูญเห็น ว่าการกระทำใดเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อลั้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลก็มีอำนาจออกคำสั่งบังคับคือวินิจฉัยสั่งการให้เลิก การกระทำดังกล่าวได้หากศาลเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นการลั้มล้าง ก็สั่งเลิกการกระทำนั้น แต่จากบทบัญญัติ มาตรานี้กลายเป็นว่า ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้เลิกการกระทำซึ่งรวมถึงการกระทำในอนาคด้วย จึงอาจทำให้ศาลรัฐธรรมนูญออกคำสั่งเกินกว่าอำนาจ 2 ข้อ คือ 1) สั่งไปถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถูกร้อง และ 2) สั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวที่จะเกิดในอนาคต ซึ่งเกินขอบเขต ซึ่งหากถือปฏิบัติตามคำสั่งบังคับกรณีนี้ อาจจะทำให้เกิดความสับสน เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าใครบ้าง สั่งเลิกการกระทำใน อนาคตเป็นการกระทำแบบไหนบ้าง

ประเด็นปัญหาประการที่สาม ปัญหาการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาและวินิจฉัย โดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวน ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธี พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติในเรื่องการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณา และวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวน ได้มีความขัดแย้งกับหลักการค้นหาความจริงโดยการไต่สวน หรือหลักแสวงหาความจริงโดยศาล และไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผยกับ หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา ขัดต่อหลักฟังความทุกฝ่ายและหลักนิติรัฐ นิติธรรม ซึ่งบทบัญญัติ ดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจ จะทำการวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้เมื่อศาล มีความเห็นว่า พยานหลักฐานใดเกิดขึ้นหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา

วินิจฉัยหรือไม่มีความจำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยหรือจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความทั้งสองฝ่าย

ซึ่งโดยหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล ศาลต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในขอบเขตที่เป็นประเด็นแห่งคดีซึ่งคู่ความมีบทบาทกำหนด แม้ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักได้ส่วนก็ตาม แต่ศาลต้องให้สิทธิคู่ความในการรับรู้รับทราบกระบวนการพิจารณาและมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ศาลได้มาโดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลและมีสิทธิที่จะโต้แย้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวได้รวมไปถึงการโต้แย้งการวินิจฉัยโดยไม่ทำการได้สวนหรือยุติการได้สวนของศาลอีกทั้งมีความขัดแย้งกับหลักการได้สวนหรือหลักแสวงหาความจริงโดยศาล และขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 อันเป็นการกระทบสิทธิของคู่ความทั้งสองฝ่ายอีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก เสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 26 บรรคแรก แก้ไขคำว่า “เกินสมควรแก่เหตุ” และใช้คำว่า “เท่าที่จำเป็น” แทน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

“การตรวจหาหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ...”

ปัญหาประการที่สอง เสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 49 บรรคแรก โดยเพิ่มเติมคำว่า “...และให้ถือว่าการรัฐประหารหรือการใช้กำลังในการชุมนุมเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...” นอกจากนี้เห็นควรแก้ไขให้ถือว่าการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะมีการเสนอให้แก้ไขบางส่วนของบทบัญญัติไม่ว่าหมวดใด ๆ หรือการเสนอแก้ไขทั้งฉบับ ไม่ให้ถือว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งถือว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อป้องกันกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลนำไปใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง

วรรคสาม ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอหรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ เห็นควร แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรานี้โดยให้ยกเลิกความในวรรคสาม เฉพาะในส่วนที่ให้อำนาจผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้นในการยื่นหรือไม่ยื่นเรื่องที่ร้องขอไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

โดยการแก้ไขว่า “หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีพยาน หลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ศาลอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้เมื่อศาลเห็นว่าพยานหลักฐานใดเกิดขึ้นหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่มีความจำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยหรือจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร ศาลอาจสั่งการสืบหรือไม่รับฟังพยานหลักฐานนั้นก็ได้อุทการจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของตุลาการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติไม่ให้นำเอกสาร หรือพยานหลักฐานซึ่งอาจมีผลต่อความมั่นคงของประเทศมาใช้ในคดีได้ ทั้งนี้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง การมีคำสั่งไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนหรือสั่งการสืบพยานจะกระทำได้โดยคู่ความจะต้องไม่ได้แย้งคัดค้าน เพื่อให้สอดคล้องกับ “ระบบพิจารณาคดีแบบไต่สวน” และ “หลักฟังความทุกฝ่าย”

ศรีราชา เจริญพานิช. “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและ
ภาคปฏิบัติ.” **จุลจิตติ** 8, 1(มกราคม-กุมภาพันธ์ 2554): 4.