



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ  
ประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายธนญ ตันตีสุนทร  
รหัส ๖๓๐๘๑๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้ ระบอบประชาธิปไตย

### ๑. บทนำ

เป็นที่เข้าใจดีว่าในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยของประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการสรรสร้างประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่การที่จะทำให้การมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยของประชาชนดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลได้นั้น รัฐจะต้องส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองการปกครองของประเทศ (Public Participation) ซึ่งถือเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ของประชาชนและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) รวมถึงยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงหลักนิติธรรม (Rule of law) อันเป็นหลักสากลที่ถูกรับรองไว้ในปฏิญญาแห่งที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยหลักนิติธรรมในระดับชาติและระดับนานาชาติ (Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of law at the National and International Levels, United Nations)

### ๒. หลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของราษฎร จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>๑</sup>

ศาสตราจารย์ธานินทร์ ไกรวิเชียร เคยให้คำนิยามว่า หลักนิติธรรม เอาไว้ว่าหมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์และความเป็นมนุษย์ในทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่คุ้มครองมนุษย์ชนทุกคนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐหรือเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานแล้วจะพบว่า หลักดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด ถึงขนาดกล่าวกันว่า เฉพาะแต่รัฐที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น จึงควรค่าแก่การเรียกว่าหลักนิติรัฐ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม) (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กันยายน ๒๕๓๘). หน้า ๔๐

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

ตัวอย่างของหลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- (๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- (๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง
- (๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายของในทางเนื้อหา
- (๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
- (๖) หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย
- (๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

### ๓. หลักนิติธรรม บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

#### ๓.๑ หลักนิติธรรมกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

หลักนิติธรรม ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ทั้งนี้ การรับรองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๓๔ ดังนี้

#### ๓.๒ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

มาตรา ๓๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของ ปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”<sup>๓</sup>

การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ในมาตรา ๔๔ ดังนี้

มาตรา ๔๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

<sup>๓</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐." มาตรา ๓๔

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”<sup>๔</sup>

จากตัวอย่างบทบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง ๒ มาตราดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ตามใจปรารถนา ในขณะที่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือเป็นข้อยกเว้นเช่นเดียวกันกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญและภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญในรัฐที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย

### ๓.๓ หลักกติกาสากลที่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

ตามหลักกติกาสากล International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR ปี ๑๙๙๖ ได้กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ไว้ข้อ ๑๙ (๒) ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ว่า

ข้อ ๑๙ (๒) “บุคคลย่อมมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการแสวงหาและได้รับข้อมูลโดยปราศจากการปิดกั้น โดยอาจแสดงความคิดเห็นผ่านการเขียน การพิมพ์ หรือรูปแบบอื่น ๆ ทางศิลปะซึ่งอาจกระทำผ่านวิธีการใด ๆ หรือโดยผ่านสื่อสารมวลชนโดยเสรี”<sup>๕</sup>

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าตามหลักการทั่วไป บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึง หลักกติกาสากล ทั้งหมดล้วนแล้วแต่ได้มีการเขียนรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของมนุษย์หรือประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเอาไว้ทั้งสิ้น

## ๔. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการปกครองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการวิพากษ์วิจารณ์และเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญจำเป็น รวมถึงการตรวจสอบภาครัฐนั้น ถือเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าประเทศนั้นให้ความสำคัญและเคารพการปกครองใน

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. มาตรา ๔๔

<sup>๕</sup> "International Covenant on Civil and Political Rights: Iccpr ๑๙๙๖ ".Article ๑๙ (๒)

Article ๑๙ “Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.”

ระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องมีความอดทนต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลจะต้องมีความอดทนต่อการถูกตั้งคำถามและการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลอย่างเข้มข้น

ดังนั้น การที่รัฐจะตรากฎหมายใดอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ หรือกระทำได้อย่างจำกัดที่สุด รวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดีกับประชาชน กลุ่มบุคคล หรือสื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ในรัฐที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมเป็นหัวใจสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า มีการตรากฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล นักการเมือง หรือสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น มีการใช้ประมวลกฎหมายอาญามาเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุมการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยทั่วไป โดยเฉพาะมาตรา ๑๑๒ กล่าวคือ โดยทั่วไปการกระทำอันเป็นการตีพิมพ์ด้วยความเป็นธรรมหรือแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมนั้น ถือเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต ตามความในมาตรา ๓๒๙ แต่จากการศึกษาพบว่า ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า ห้ามมิให้อ่างข่อยกเว้นความรับผิดตามมาตรา ๓๒๙ ดังกล่าวกับการกระทำผิดอันเกี่ยวกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ตามนัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑/๒๕๐๓)

นอกจากนี้ ในหลาย ๆ ครั้งที่เกิดการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ผู้ที่กระทำการวิพากษ์วิจารณ์มักถูกจับกุมเพื่อดำเนินคดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการชุมนุมดังกล่าวนั้นเป็นการชุมนุมโดยสงบอันถือเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่อยู่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทั้ง ๆ ที่การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้รับรองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้ด้วย

แม้ในปัจจุบันจะมีการออก พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้มีความเป็นรูปธรรมและให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้แล้วก็ตาม แต่การบัญญัติบทกฎหมายดังกล่าว ยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริง เช่น ในด้านการขออนุญาต หรือด้านสถานที่หรือด้านความมั่นคง ฯลฯ จนทำให้ประชาชนผู้ต้องการชุมนุมและแสดงความคิดเห็นไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อันส่งผลให้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

กล่าวโดยสรุป ในรัฐที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนถือเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ดังนั้น โดยทั่วไป ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สามารถวิพากษ์วิจารณ์ในทุก ๆ เรื่องอย่างสร้างสรรค์ได้ รวมถึงรัฐจะต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการจำกัดอำนาจของประชาชน หรือกระทำการขัดขวางไม่ให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการแสดงออกหรือการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้ สังคมไทยจะกลายเป็นสังคมที่ก้าวหน้า และพัฒนาไปข้างหน้าได้ในที่สุด และเพื่อให้สอดคล้องกับกติกาสากล เช่น ICCPR หลักสิทธิมนุษยชน และนิติธรรม และหลักประชาธิปไตย นั่นเอง

#### ๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่รัฐที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมและเห็นผลอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกถึงมุมมอง ความคิดเห็น และจุดยืนในทางการเมืองได้ และขณะเดียวกันการที่รัฐเคารพเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยการที่รัฐไม่ขัดขวางการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองการปกครองของประชาชน รัฐควรตรากฎหมายค้ำประกันถึงสภาพความเป็นจริง เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศนั้นเป็นไปอย่างสอดคล้องและสามารถสะท้อนได้กับความต้องการของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างแท้จริง

ในท้ายที่สุด อาจกล่าวได้ว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์และพัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างยั่งยืนและแท้จริง ดังความตอนหนึ่งในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชการที่ ๙ ในพิธีเปิดประชุมสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๐๑ ว่า

“... สมาชิกทั้งหลาย ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย มีส่วนสำคัญในการปกครองประเทศชาติ จึงขอให้พิจารณาดำเนินงานด้วยความละเอียดรอบคอบ และขอให้ปฏิบัติตรงตามปรารถนาของประชาชนเป็นส่วนรวมอย่างแท้จริง ...”

## บรรณานุกรม

"International Covenant on Civil and Political Rights: Iccpr ๑๙๙๖ ".

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐."

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้  
อย่างเหมาะสม). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กันยายน ๒๕๓๘.

