

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๙

วันที่ ๒๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑  
วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗  
มาตรา ๔ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมาย  
ที่บัญญัติขึ้นเฉพาะเพื่อดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ โดยมาตรา ๗  
แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักการสำคัญในการออกเสียง  
ประชามติจำเป็นต้องยอมรับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่า  
จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ  
หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการออกเสียงประชามติอาจมีขึ้นก่อนหรือหลังการลงมติ  
ร่างกฎหมายของรัฐสภาก็ได้ ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน  
ที่มีความสำคัญโดยเป็นพื้นฐานในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ  
ทางการเมืองได้ นอกเหนือจากการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแล้วยังกำหนดให้  
บุคคลทุกคนสามารถใช้เสรีภาพของตนได้ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตหรือ  
ข้อจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อเคารพในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเพื่อความสงบเรียบร้อย  
และศีลธรรมอันดีของประชาชนและเพื่อความมั่นคงของรัฐ ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น  
ของประชาชนในแต่ละประเทศจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นและเงื่อนไข

ของแต่ละประเทศที่ได้กำหนดขึ้นเฉพาะกาลเวลานั้น การพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นว่าจะมีผลสมบูรณ์เพียงใดนั้น ต้องพิจารณาควบคู่กับกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราออกมาว่ามีขอบเขตและเนื้อหาสาระที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ เพราะหากกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภามีขอบเขตและเนื้อหาสาระที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นที่เหมาะสมตามสมควรแล้ว ก็ต้องถือว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีขอบเขตและเนื้อหาสาระเพียงเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนมีอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือในช่องทางอื่นใด ที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาดคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่ โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย” เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ เห็นว่า ตามเจตนารมณ์ของการตราบทบัญญัติในมาตรา ๖๑ วรรคสองที่ใช้บังคับนี้ อยู่ในระหว่างช่วงเวลาที่มีความจำเป็นต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองรวมถึงป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งในหมู่ประชาชนและป้องกันมิให้การออกเสียงประชามติถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อปลุกระดมความคิดให้เกิดความแตกแยกและความวุ่นวาย ดังที่ปรากฏข้อเท็จจริงอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ว่า “ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคีและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ... อันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติ และความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในที่สุด...”

เมื่อประเทศชาติต้องการความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ภายใต้บริบทของสังคมไทยที่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง มุ่งประสงค์ลงโทษบุคคลผู้ดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือช่องทางอื่นใด ซึ่งมีเจตนาในการกระทำให้ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกกระดม หรือข่มขู่ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบกับการใช้ถ้อยคำตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง เพื่อแสดงออกถึงพฤติการณ์ของการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของความผิด ในส่วนของคำว่า “รุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกกระดม หรือข่มขู่” นั้น เป็นถ้อยคำที่ประชาชนใช้และเข้าใจได้โดยทั่วไปซึ่งมีการอธิบายความหมายไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานมาจนถึงปัจจุบัน คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งบางถ้อยคำหรือถ้อยคำในทำนองเดียวกันก็เคยมีการนำมาใช้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายในหลายลักษณะและหลายสาขา เช่น คำว่า “รุนแรง” ก็ใช้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๕ และคำว่า “ก้าวร้าว” ก็ใช้ในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๗ ฉ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๙ และคำว่า “หยาบคาย” ก็ใช้ในพระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ และคำว่า “ข่มขู่” ก็ใช้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ เป็นต้น นอกจากนี้คำพิพากษาของศาลฎีกาหลายคดีก็ได้นำคำที่ว่าดังกล่าวนี้ใช้เป็นถ้อยคำในกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบของความผิดในคดีต่าง ๆ มาโดยตลอด จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการใช้ถ้อยคำดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องเขียนเป็นคำนิยามอธิบายความหมายไว้ในกฎหมายเสมอไป และมีใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างในเชิงนามธรรมจนไม่อาจจะทราบลักษณะและขอบเขตที่แน่ชัดได้จนถึงขนาดที่จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายไม่สามารถกระทำได้และส่งผลให้บุคคลวิตกกังวลถึงขนาดไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสุจริต หากบุคคลมีความสุจริตใจในการแสดงความคิดเห็น ในการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญโดยสุจริต ไม่มีเจตนาทุจริตแอบแฝงในการแสดงความคิดเห็น เผยแพร่ โดยบิดเบือนข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย

ปลุกระดม หรือข่มขู่ ซึ่งผู้กระทำได้ต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ย่อมถือว่าเป็นผู้กระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้ การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น ประชาชนหรือบุคคลใดที่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพื่อออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญโดยสุจริตแล้วไซ้ร้ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งหมาย ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปเท่าที่จำเป็น เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ