

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็น มาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

ความเป็นมาของเรื่องประกอบด้วยข้อเท็จจริงตามคำร้อง ข้อกฎหมาย ข้ออ้างของทุกฝ่าย ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง การจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็น การเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติรับรองว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ในมาตรา ๔๔ วรรคสองก็บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้รัฐสามารถออกกฎหมาย จำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม ฯ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งได้ เพื่อเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ ถ้อยคำตามมาตรา ๔๔ วรรคสองที่ว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ ฯ” มิได้มีความหมายแต่เพียงว่ารัฐจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม สาธารณะขึ้นเป็นพิเศษอีกฉบับหนึ่งต่างหาก แต่หมายถึงรัฐสามารถตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม สาธารณะไว้ในกฎหมายฉบับใดก็ได้ เมื่อเห็นว่ากฎหมายในเรื่องการชุมนุมสาธารณะมีความเกี่ยวพันกับ กฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว จึงควรจะบัญญัติให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ

และการควบคุม ไม่จำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง เพราะจะทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็นจากเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงสามารถนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ ได้โดยชอบ และข้อความใน มาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ ก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม ฯ เพื่อ “คุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” หากถือว่ารัฐจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยเฉพาะ อีกฉบับหนึ่งเสียก่อน จึงจะจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม ฯ ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ตามที่ผู้ร้องต้องการ ก็จะเป็นการมองแต่เพียงเสรีภาพของผู้ชุมนุม ฯ ฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงบุคคลที่สัญจรไปมาในทางหลวงหรือที่สาธารณะว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้นถูกระทบกระเทือนจากผู้ชุมนุม ฯ หรือไม่ เพราะ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง ฯ” จึงไม่เป็นธรรมที่จะตีความว่าขณะที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ บุคคลที่สัญจรไปมาในเขตทางหลวงหรือที่สาธารณะโดยไม่มีเจตนาจะร่วมชุมนุมด้วย จะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางโดยการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของผู้ชุมนุม ฯ ตลอดไป และจะมีผลเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๔ ขัดแย้งกันเอง ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ แม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ก็ตาม แต่ก็มิได้จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าความจำเป็น หรือปิดกั้นโอกาสที่จะชุมนุมกันในเขตทางหลวงเสียทีเดียว เพราะจากข้อความในมาตรา ๔๖/๑ นั้นเอง ย่อมมีความหมายชัดเจนว่า หากการชุมนุมนั้นไม่มีลักษณะที่เป็นการศึกษาวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง กล่าวคือ หากการชุมนุมไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคในการเดินทางของผู้ที่สัญจรไปมารวมทั้งยานพาหนะ ผู้ชุมนุมก็สามารถทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากราชการอยู่แล้ว เพราะมิได้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้เดินทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ แต่อย่างใด และแม้การชุมนุมจะมีลักษณะที่เป็นการศึกษาวางการจราจร ฯ ก็อยู่ในดุลพินิจของทางราชการที่จะอนุญาตให้ชุมนุมได้ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้ มาตรา ๔๖/๑ ที่เพิ่มขึ้นจึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๔ ที่ผู้ร้องอ้างว่า ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องนี้แล้ว ไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๙ และมาตรา ๑๑๕ และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ เห็นว่า บทบัญญัติเหล่านี้มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการชุมนุมโดยมีเจตนาเพื่อเรียกร้องหรือบีบบังคับผู้อื่นในเขตทางหลวง แต่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำผิดส่วนบุคคล บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ ตามที่ผู้ร้องอ้าง

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ