

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา
จำนวน ๑๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า
ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี
ในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎร
ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติ
เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่การประชุมวุฒิสภา
ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบ
ด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรไม่มี
มติใดๆ เกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของวุฒิสภา จนอายุ
ของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอ
ภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบ
ด้วยในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน
๒๕๔๔ รัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๘
ของรัฐธรรมนูญ ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕
พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ซึ่งคณะกรรมการ
ร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ

สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว
ข้างต้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เสนอให้พิจารณาดังนี้

มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรือ
อาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก
ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่
หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขต
ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกนิยามคำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง
พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก
ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ
และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพง
กันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ
เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับ
ขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่
หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ทางหลวงมี ๕ ประเภท คือ

(๑) ทางหลวงพิเศษ

(๒) ทางหลวงแผ่นดิน

- (๓) ทางหลวงชนบท
- (๔) ทางหลวงท้องถิ่น
- (๕) ทางหลวงสัมปทาน

มาตรา ๓ ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ โดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า

๑. การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยาม ของคำว่าทางหลวง ประเภททางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นพื้นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

๒. การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยังเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต และ

๓. ประเด็นที่สำคัญคือบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลักคือการห้ามการชุมนุมโดยมิข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างเข้มงวด โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ

๓. ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ ๑. จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำได้เฉพาะตามข้อ ๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือข้อ ๓. ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เท่านั้น

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้โดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ปัจจุบันมีหลักกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา ๓๗๒ ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๑๐๘ ห้ามมิให้ผู้ใด เดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

“มาตรา ๑๐๙ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร”

“มาตรา ๑๓๕ ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจรให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบดังต่อไปนี้... (๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ...”

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๙ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำความด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติทางหลวงเอง ก็ยังมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมาเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุมแม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยให้ไม่อาจกระทำได้โดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกีดขวางการจราจรหรือกระทำการอันเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องไปปฏิบัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน อันเป็นการแสดงถึงการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

๒. ประธานรัฐสภาได้รับเรื่องและตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้วเห็นว่าได้มีสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมลงชื่อในความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว จึงส่งเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ” มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบปราศจากอาวุธเท่านั้น แต่มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านการอื่นของบุคคลด้วย ดังนั้นมาตรา ๔๔ วรรคสองจึงบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีการชุมนุมสาธารณะ” ประกอบด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร” ดังนั้นการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวกหรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้นเพื่อประโยชน์ให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นทางที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้เกิดผลกระทบจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวงดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ”

๒. สำหรับประเด็นข้อกล่าวอ้างของสมาชิกรัฐสภาที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภากล่าวอ้าง ได้แก่ มาตรา ๓๗๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน บทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมิให้เดินแถวเดินขบวนในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจร บทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวได้กล่าวอ้างแล้วปรากฏว่ามีเรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศสมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งานดังกล่าว และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๕ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้ส่งเรื่อง กรณีประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา ๒๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ ให้กรมทางหลวง

พิจารณาแล้วได้รับรายงานว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้าเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในการจราจรในเขตทางหลวง ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเสริมที่เกี่ยวกับต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือ อยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อม ถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ฯลฯ”

เห็นว่า “รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๕๐๐ คน วุฒิสภามีสมาชิก ๒๐๐ คน ทั้งสองสภามีสมาชิกรวมกัน ๗๐๐ คน เรื่องนี้ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๗๕ คน รวม ๑๓๐ คน” จึงมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกัน ได้ยื่นคำร้องเสนอความเห็นต่อ ประธานรัฐสภาเพื่อส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยตามคำร้องต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่ม มาตรา ๔๖/๑ ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ความว่า “มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตราย หรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคแรก บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐเพื่อดำเนินการทางการเมือง อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เหตุผลที่สำคัญที่ประชาชนออกมาชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะการชุมนุมเป็นการแสดงเจตนาร่วมกันของกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องสิทธิของตนเอง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ล้วนเป็นปกติธรรมดาของสังคมที่มีเสรีภาพทางความคิดและการแสดงออกซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งในสังคมประชาธิปไตย อีกทั้งการชุมนุมยังเป็นกลไกทางสังคมที่ทำให้คนในสังคมมีโอกาสแสดงออกซึ่งความรู้สึกร่วมกันคิดอย่างมีเพื่อนพ้องที่เป็นแนวร่วมเดียวกันแทนที่จะต้องเก็บกดไว้ นอกจากนี้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้ส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งมีบัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ให้มีการคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบทำให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนชาวไทยได้มีการรับรองในระดับมาตรฐานสากลที่นานาอารยประเทศยอมรับ

ทำให้มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ให้หมดไป เป็นการพัฒนาทางการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยให้ดีขึ้นเหมือนชาติอื่น ๆ ที่เจริญแล้วในโลก จึงเห็นได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมจึงต้องเป็นข้อยกเว้นที่จำเป็นอย่างยิ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๔ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ฯลฯ เท่านั้น

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนโดยเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องมีรายละเอียด วัตถุประสงค์ มาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนโดยสงบ ขั้นตอนการชุมนุม การชุมนุมการเดินขบวนที่ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจะเข้าไปดูแลความสะดวกและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขั้นตอนการสลายการเดินขบวน ขั้นตอนการสลายการชุมนุมการเดินขบวนและมีบทลงโทษโดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ แล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดความผิดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ไม่ใช่กฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๔ วรรคสอง แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเกินความจำเป็น และถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจนถึงขนาดที่ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่มีบัญญัติให้เพิ่ม มาตรา ๔๖/๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ และข้อความดังกล่าวไม่เป็นสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่มีบัญญัติให้เพิ่ม มาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่

นายมงคล สระฐาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ