

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

เรื่อง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.
มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา
จำนวน ๓๕ คน รวม ๑๑๔ คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)
กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องว่า

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี
ได้เสนอต่อรัฐสภา โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญ
นิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา แต่ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่
ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ แต่สภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวยังมีได้มีมติใด ๆ เกี่ยวกับการ
ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา จนอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ต่อมารัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งต้องดำเนินการภายใน
หกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง
โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕
ที่ประชุมได้มีมติยืนยันเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ถูกยับยั้งด้วย
คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. นั้น เป็นอัน
ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

สำหรับประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า

ประการที่หนึ่ง การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่า ทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้วจะเห็นว่า คำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

ประการที่สอง การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยิ่งเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต

ประการที่สาม บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมีเจตนาหลัก คือ การห้ามการชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแข็งขัน โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

(๑) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

(๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ

(๓) ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ (๑) จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำได้เฉพาะตามข้อ (๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือข้อ (๓) ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด” มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร” และมาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ในทางสายใดหรือเฉพาะทาง

ตอนที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้ว จะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบ ดังต่อไปนี้... (๑๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ...” การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๙ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำความด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหาย แก่ยานพาหนะหรือบุคคล” เห็นว่า พระราชบัญญัติทางหลวงมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก เพราะขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า คำร้องที่ประธานรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๕ คน รวม ๑๓๐ คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอความเห็นเป็นหนังสือ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบปราศจากอาวุธเท่านั้น แต่มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลด้วย ดังนั้นมาตรา ๔๔ วรรคสอง จึงบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ ฯลฯ” ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร” ดังนั้นการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวกหรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวง ซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวง จึงสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ความว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ” สำหรับประเด็นข้อกล่าวอ้างของสมาชิกวุฒิสภาที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภากล่าวอ้าง ได้แก่ มาตรา ๓๗๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมิให้เดินแถวเดินขบวนในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจร มาตรา ๑๐๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามกระทำการใด ๆ บนทางเท้า หรือทางสำหรับคนเดินเท้า มาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใด หรือเฉพาะทางตอนใดได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกวุฒิสภาได้กล่าวอ้างแล้วปรากฏว่ามีเรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน

ในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ สมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบ เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ อันเป็นเหตุผลที่กระทรวงมหาดไทย เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอความเห็นเป็นหนังสือ สรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคม ได้ส่งให้กรมทางหลวงพิจารณาแล้วได้รับรายงานว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการจราจรในเขตทางหลวงไว้ ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กระทรวงคมนาคม จึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและความเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มี ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณี ตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ “มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในพื้นที่ทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือ อยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่ จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าว

ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ และวรรคสองซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายเฉพาะออกมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ จึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ บัญญัติรับรองไว้

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มี ๔ ส่วน

ส่วนที่ ๑ เป็นบททั่วไป ประกอบด้วยหมวดที่ ๑ ประเภทของทางหลวง หมวดที่ ๒ การกำกับตรวจตรา และการควบคุมทางหลวงและงานทาง

ส่วนที่ ๒ การควบคุม การขยาย และการสงวนเขตทางหลวง ประกอบไปด้วยหมวดที่ ๑ การควบคุมทางหลวง หมวดที่ ๒ การควบคุมทางหลวงพิเศษ หมวดที่ ๓ การรักษาทางหลวง หมวดที่ ๔ การขยายและการสงวนเขตทางหลวง

ส่วนที่ ๓ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการขยายเขตทางหลวง และ

ส่วนที่ ๔ บทกำหนดโทษ

เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะนำไปทางด้านการบำรุงรักษาทางหลวง การควบคุมทางหลวงโดยตรง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ นั้น อาจเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ เพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามแนวคิดทางการเมือง อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เหตุผลที่สำคัญที่ประชาชนออกมาชุมนุมในที่สาธารณะ ก็เพราะการชุมนุมเพื่อแสดงเจตนาร่วมกันของกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องสิทธิของตนเอง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเพื่อผลทางสาธารณะนั้น ล้วนเป็นปกติธรรมดาของสังคมมนุษย์ที่มีเสรีภาพทางความคิดและการแสดงออก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งในสังคมประชาธิปไตย อีกทั้งการชุมนุมยังเป็นกลไกทางจิตวิทยา สังคมที่ทำให้คนในสังคมได้มีโอกาสระบายออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดอย่างมีเพื่อนพ้องที่เป็นแนวร่วมเดียวกันแทนที่จะต้องเก็บกดไว้อันมีแต่จะหมักหมมปัญหาให้มากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการตรวจสอบกระแส หรือทิศทาง การตอบสนองของสังคมทางหนึ่งด้วย จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม จึงต้องเป็นข้อยกเว้นที่จำเป็นเท่านั้น

ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้น เพื่อห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวงได้เป็นข้อยกเว้น จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดความผิด เพราะมีกฎหมายห้ามมิให้กระทำ มิใช่การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ ถ้าได้รับอนุญาต

บทบัญญัติดังกล่าวได้ตราขึ้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ได้รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชน ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว

การบัญญัติกฎหมายโดยมีข้อความตามมาตรา ๕๖/๑ เช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายเฉพาะที่ใช้ในกรณีชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น เข้าข้อยกเว้นตามวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา ๕๖/๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะเข้าข้อยกเว้นที่รัฐมีอำนาจออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น

หากพิจารณาตามแนวทางนี้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไปที่ใช้ทางหลวงสัญจรไปมา อาจได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมบริเวณเขตทางหลวง และเพื่อมิให้มีการใช้ทางหลวงเพื่อการชุมนุมประท้วงยื่นข้อเรียกร้องจากทางราชการ มีลักษณะเชิงป้องกันการชุมนุม เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รัฐก็อาจตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสองได้ กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ได้บัญญัติห้ามการชุมนุมกันในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตราย หรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง ไม่ได้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสิ้นเชิง แต่เปิดโอกาสให้อยู่ในดุลพินิจของผู้อำนวยการทางหลวงที่จะอนุญาตก็ได้ประกอบกับหากมีกฎกระทรวงขึ้นมารับรองการอนุญาตหรือขออนุญาตการชุมนุมที่ชัดเจนและคุ้มครองสิทธิของผู้ชุมนุมได้แล้ว ดังนั้นก็จะไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

จึงวินิจฉัยว่า ร่างมาตรา ๕๖/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ