

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕

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

ประธานรัฐสภาส่งคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

ข้อเท็จจริงโดยสรุป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนเก้าสิบห้าคน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน เจ็ดสิบเก้าคน รวมหนึ่งร้อยเจ็ดสิบสี่คน ได้ร่วมกันยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะ ที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ ได้รับอนุญาตฯ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแจ้งชัด โดยห้ามมิให้ มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ (๑) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในกรณี การชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ (๒) เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ (๓) ในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะ กรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม (๑) จึงไม่อาจกระทำได้นอกจากนั้น กฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ ที่ห้ามมิให้ บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน บทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวน หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร บทบัญญัติมาตรา ๑๐๕

ที่ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้า หรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการศึกษาของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร บทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมขบวนแห่หรือการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวข้างต้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาของจราจรหรือการกระทำอันอาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน เพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้ร้องแล้ว เห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาของทั้งสองสภา รวมจำนวนหนึ่งร้อยเจ็ดสิบสี่คน ร่วมลงชื่อในความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ประธานรัฐสภาจึงส่งคำร้องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ และมีคำสั่งให้แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลด้วย เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ การชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการศึกษา หรืออาจเป็นอันตรายเสียหาย แก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวก หรือไม่สามารถเดินทางได้ เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่น ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ รวมทั้งบุคคลอื่นที่ไม่ได้ร่วมชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวง จึงสมควรเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ส่วนประเด็นปัจจุบันมีกฎหมายอื่นบัญญัติเรื่องดังกล่าวแล้ว ได้แก่ มาตรา ๓๗๒

แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๓๕ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บทบัญญัติที่อ้างถึงดังกล่าวมิใช่เรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคม และการขนส่ง อันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ จึงสมควรมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวง ซึ่งเป็นที่สาธารณะ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีมติให้รวมความเห็นของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ไว้ในสำนวน และส่งสำเนาความเห็นดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ฯ เป็นความเห็นของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ ให้รวมความเห็นของกระทรวงคมนาคมไว้ในสำนวน และส่งสำเนาความเห็นดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๕๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

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

มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เป็นบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ที่ให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ การตรากฎหมายห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เป็นการคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ทางหลวง ซึ่งเป็นที่สาธารณะตามข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ซึ่งกฎหมายมิได้ห้ามเด็ดขาดสามารถขออนุญาตชุมนุมได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดมาตรการแก้ปัญหาการจราจรบนทางหลวงอันเนื่องจากการชุมนุม ซึ่งกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวกับทางหลวง ซึ่งเป็นที่สาธารณะ เช่น เขตทางหลวงที่ใช้เป็นเส้นทางจราจร เป็นต้น มิใช่ต้อง

ตราเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมถึงการชุมนุมสาธารณะทุกประเภท ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ที่กำหนดห้ามการชุมนุมสาธารณะไว้หลายกรณี คือ การใช้ที่สาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งแต่ละกรณีควรตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแยกออกจากกัน โดยเฉพาะเงื่อนไขการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ ผู้อนุญาต ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง เพื่อคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะที่เป็นทางหลวงเพื่อประโยชน์ในการเดินทาง นอกจากนั้น การชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลใช้เสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ หากละเมิดเสรีภาพในการเดินทางของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ รับรองไว้ ย่อมไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการใช้เสรีภาพที่ละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นด้วย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นนี้ต้องพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน โดยชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่ผู้ชุมนุมจะต้องสูญเสียไป เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การห้ามชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร แม้จะทำให้บุคคลเสียเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ก็เฉพาะการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ชุมนุมมีทางเลือกชุมนุมในเขตทางหลวงที่ไม่เป็นการกีดขวางการจราจร หรือชุมนุมในที่สาธารณะอื่น ๆ ที่ไม่สร้างความเดือดร้อนและละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการเดินทางของบุคคล ซึ่งมีเสรีภาพในการใช้ทางหลวง โดยเฉพาะทางหลวงทุกสายเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ หากมีการชุมนุมปิดกั้นการจราจรบนทางหลวง ย่อมกระทบต่อเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพของประชาชน และวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ต้องเป็นการชุมนุมที่ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ใช้ทางหลวง การใช้ความเดือดร้อนของ

ประชาชนเพื่อประโยชน์ในการเจรจาต่อรองของผู้ชุมนุม เป็นการใช้เสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และเป็นพฤติกรรมที่ส่งเสริมให้มีการละเมิดกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายเฉพาะห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร จึงเป็นไปตาม หลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

สำหรับประเด็นการตรากฎหมายห้ามชุมนุมในเขตทางหลวงเป็นการเข้าซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๒ ซึ่งบัญญัติห้ามทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ เป็นความผิด หลุโทษ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งบัญญัติห้ามเดินแถวหรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะกีดขวางการจราจร มาตรา ๑๐๕ ซึ่งบัญญัติ ห้ามกระทำการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น และมาตรา ๑๐๕ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบ ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้กระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาวางหรือวางบน ทางหลวง ฯ มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลเพื่อควบคุมมิให้ทะเลาะกัน หรือทำให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อย หรือกระทำการเพื่อกีดขวางการจราจร เป็นความผิดหลุโทษ มีโทษปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท หรือไม่เกินหนึ่งพันบาท ต่างไปจากกรณีที่ห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ทำให้เกิดความเสียหายมากกว่า และผู้ฝ่าฝืนควรได้รับโทษมากขึ้น ส่วนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกรณีห้ามปิดกั้นหรือใช้วัตถุอันตรายกีดขวางหรือวางบนทางหลวง มิใช่ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการห้ามชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ฯ จึงมิได้ซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

โดยสรุป การห้ามชุมนุมกัน ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรือ อาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต ฯ ตามร่างพระราชบัญญัติ ทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ทางหลวง ซึ่งเป็นที่สาธารณะ เนื่องจากการชุมนุมในเขตทางหลวงห้ามเฉพาะในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรือปิดกั้นการจราจร ทำให้ยานพาหนะไม่สามารถใช้สัญจรผ่านทางหลวงนั้นได้ การชุมนุมในลักษณะดังกล่าว เมื่อเกิดขึ้น ณ จุดใด ย่อมเป็นต้นเหตุทำให้เกิดการข่มขู่และใช้ความรุนแรง เพื่อประโยชน์ของผู้ชุมนุม หรือเพื่อยุติการชุมนุม ผลที่ตามมาจากการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่กีดขวางการจราจร หรือปิดกั้นทางหลวง ทำให้ประชาชนผู้ใช้ทางหลวงได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทางหลวง ที่เป็นเส้นทางหลักของประเทศ การตรากฎหมายเพื่อห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาต ฯ เพื่อให้ผู้ที่ต้องการชุมนุมโดยสงบหลีกเลี่ยงการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร และคำนึงถึงเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ต้องถูกละเมิดจากการชุมนุมนั้น การตรากฎหมายห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวง จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ทั้งนี้ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง น่าจะหมายถึง การชุมนุมที่ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ซึ่งการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ย่อมมิใช่การชุมนุมโดยสงบที่เป็นสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร มิใช่การชุมนุมโดยสงบแล้ว ยังเป็นการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประการสำคัญการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบต้องไม่ละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัย อย่างไรก็ดีตาม บทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ ไม่ได้ห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวงโดยเด็ดขาด การชุมนุมโดยสงบสามารถกระทำได้ หากได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง ฯ การห้ามมิให้ชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะ ที่เป็นการกีดขวางการจราจร ฯ จึงเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวงตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

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

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ