



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

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

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๕ คน รวม ๑๓๐ คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี ได้เสนอต่อรัฐสภา โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ที่คณะกรรมการ ร่วมกันได้พิจารณา แต่ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ที่คณะกรรมการ ร่วมกันพิจารณา จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ แต่สภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวยังมีได้มีมติใด ๆ เกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภา จนอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งต้องดำเนินการภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ซึ่งในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอและในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติยืนยันเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ถูกยับยั้งด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. นั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

สำหรับประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย คือ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความ ต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขุดถนนในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตราย หรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถวขบวนแห่ หรือขบวนขบวน ตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกนิยามคำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจร สาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งาน

ทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย” และร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๖ ทางหลวงมี ๕ ประเภท คือ (๑) ทางหลวงพิเศษ (๒) ทางหลวงแผ่นดิน (๓) ทางหลวงชนบท (๔) ทางหลวงท้องถิ่น (๕) ทางหลวง สัมปทาน” “มาตรา ๗ ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็ว เป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวง เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริม ที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า ประการที่หนึ่ง การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่า ทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้วจะเห็นว่า คำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมือง และชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทาง ทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ ประการที่สอง การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยังเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต และประการที่สาม บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมีเจตนาหลัก คือ การห้ามการชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจง ใช้แก่การชุมนุมจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแจ้งชัด โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้คือ ๑) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

หรือ ๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ ๓) ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ ๑) จึงไม่อาจกระทำได้การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล จึงกระทำมิได้เฉพาะตามข้อ ๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ ข้อ ๓) ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใด ให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด เดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจรเว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด” มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็น การกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร” และมาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใด ที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบ ดังต่อไปนี้... (๑๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ...” การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท ประกอบกับ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ ปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำ ด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล”

เห็นว่าพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก เพราะขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย 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 หรืออาจเป็นอันตรายเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวกหรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวง จึงสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ความว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ” สำหรับประเด็นข้อกล่าวอ้างของสมาชิกสภาที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกสภากล่าวอ้าง ได้แก่ มาตรา ๓๗๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมิให้เดินแถวเดินขบวนในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจร มาตรา ๑๐๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้าม กระทำการใด ๆ บนทางเท้า หรือทางสำหรับคนเดินเท้า

มาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดก็ได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวอ้างแล้วปรากฏว่า มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ สมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวง ซึ่งเป็นที่สาธารณะ อันเป็นเหตุผลที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอความเห็นเป็นหนังสือ สรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้ส่งให้กรมทางหลวงพิจารณาแล้วได้รับรายงานว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการจราจรในเขตทางหลวงไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและความเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

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

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการศึกษาว่างการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และวรรคสอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายเฉพาะออกมามีจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ บัญญัติรับรองไว้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

ในกฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติวางหลักห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงได้เป็นข้อยกเว้น เมื่อพิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ตามมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเห็นว่ามีความหมายกว้างขวางและมีขอบเขตเกินไปกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้สัญจรไปมาของประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน การที่ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติให้อำนาจการอนุญาตให้มีการชุมนุมในเขตทางหลวงได้ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงประกอบกับในปัจจุบันในเรื่องการชุมนุมดังกล่าว มีกฎหมายอื่นบัญญัติห้ามไว้อยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใด ให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถวเดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด” และมาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร” และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” เป็นต้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๘ คน คือ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายนพดล เสงเจริญ นายมงคล ธรรมัน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอภัย จันทนจุลกะ วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕” โดยมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

สำหรับประเด็นว่า มาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญ อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม แต่เป็นอันตกไปเฉพาะมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่

เมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความในมาตรา ๓๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมาตรา ๓๑/๑ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๖/๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ หรือมาตรา ๖๔ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนประกาศของผู้อำนวยการทางหลวง ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษนั้น เฉพาะ

ข้อความที่ว่า “มาตรา ๔๖/๑” ซึ่งเป็นส่วนที่เชื่อมโยงกับมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันต้องตกไปด้วย ดังนั้น มาตรา ๓๓/๑ จึงมีข้อความดังต่อไปนี้ “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ หรือมาตรา ๖๔ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนประกาศของผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๖ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น โดยไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ จึงเป็นอันตกไป และข้อความในมาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๓/๑ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษเฉพาะข้อความ “มาตรา ๔๖/๑” ในมาตรา ๓๓/๑ ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปด้วย

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่

ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอภัย จันทนจุลกะ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ