

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

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

สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๕ คน รวม ๑๑๔ คน ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี ในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และที่สภาผู้แทนราษฎร ชุดดังกล่าวยังไม่มิตินิติใด ๆ เกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของวุฒิสภา จนอายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๕ รัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมได้มีมติยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เสนอให้พิจารณามีดังนี้คือ

มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ “มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักผ่อนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๖ ทางหลวง มี ๕ ประเภท คือ

- (๑) ทางหลวงพิเศษ
- (๒) ทางหลวงแผ่นดิน
- (๓) ทางหลวงชนบท
- (๔) ทางหลวงท้องถิ่น
- (๕) ทางหลวงสัมปทาน

มาตรา ๑๗ ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อการจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็น มีความเห็นว่าการห้ามในมาตรา ๕๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่าทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ และการที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยังเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญคือ บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลัก คือ การห้ามชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติถึงกรณีสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...”

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตรข้างต้น ผู้เสนอมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแข็งขัน โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

๑. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือ

๓. ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ ๑ จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำได้เฉพาะตามข้อ ๒ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือข้อ ๓ ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น

ด้วยเหตุผลที่ได้ลำดับมา จะเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

อนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือ สาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหาร หรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจร ได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร”

มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่า ถ้าได้ออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวก ในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบดังต่อไปนี้ ... (๑๓) ควบคุม ขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ...”

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลม หรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะ ที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” เห็นว่าพระราชบัญญัติทางหลวงมีบทบัญญัติ ที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากเป็นการจงใจ บังคับแก่การชุมนุมแม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยให้ไม่อาจกระทำได้

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกีดขวางการจราจร หรือการกระทำการอันอาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้วไม่มีความจำเป็นต้องไป บัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน อันเป็นการแสดงถึงการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุม อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

ประธานรัฐสภาได้รับเรื่องและตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้ว เห็นว่า ผู้เสนอ ความเห็นเป็นสมาชิกของทั้งสองสภาาร่วมกันลงชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว ประธานรัฐสภา จึงส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ และมีคำสั่งให้แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการ ตามกฎหมายทำความเห็นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ เสนอความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบและปราศจาก อาวุธเท่านั้น แต่มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลด้วย ดังนั้นมาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ” ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และมีเสรีภาพ ในการเลือกถิ่นที่อยู่ ในราชอาณาจักร” ดังนั้นการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตราย เสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวก หรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น เพื่อประโยชน์ให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวง จึงสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่าง พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ความว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ” สำหรับประเด็น ข้อกล่าวอ้างของสมาชิกสภาที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ควรบัญญัติ มาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกสภา กล่าวอ้าง ได้แก่ มาตรา ๓๗๒

แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๐๘ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตราเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมิให้เดินแถวเดินขบวนในลักษณะเป็นการกีดขวางทางจราจร มาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวได้กล่าวอ้างแล้วปรากฏว่า มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศสมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ เสนอความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้ส่งเรื่องให้กรมทางหลวงพิจารณาแล้วได้รับรายงานว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็น การกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการจราจร ในเขตทางหลวงไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

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

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประเด็นการวินิจฉัย

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

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ทำให้การรับรองเสรีภาพ

ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติให้จำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง จะจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ได้เท่าที่จำเป็น โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น กฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ จึงเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนแต่รัฐยังสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้เสรีภาพนั้นในภายหลัง โดยให้อำนาจรัฐตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพนั้นได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้อำนาจรัฐตรากฎหมายเฉพาะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะแล้ว เห็นว่ากฎหมายเฉพาะในเรื่องการชุมนุมจะต้องเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการชุมนุมเป็นหลัก และเป็นกฎหมายที่รองรับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และบทบัญญัติที่ให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. แล้ว เห็นว่า เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการดำเนินการ การจัดการ การควบคุมดูแลทางหลวง โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับประเภทของทางหลวง การกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางการควบคุม การรักษา การขยายและสงวนเขตทางหลวง การกำหนดแนวทางหลวงและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลทางหลวง มิได้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมเป็นหลักทำให้ไม่มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จึงมิใช่กฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ และมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด...” เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวง ฯ ถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๒๐ คำว่า “ชุมนุม” ย่อมมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ชุมนุม” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองเสรีภาพไว้ และบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เพราะบัญญัติห้ามการชุมนุม หากผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวงเป็นหลัก การส่วนการที่จะชุมนุมได้หรือไม่ได้เป็นข้อยกเว้นนั้น ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่โดยที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มิใช่กฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ที่ให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ เป็นอันตกไปแล้วข้อความในมาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๓/๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน... มาตรา ๔๖/๑ ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษ เฉพาะข้อความที่ว่า “มาตรา ๔๖/๑”

ในมาตรา ๓๐ จึงเป็นอันตกไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.
มาตรา ๒๐ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. จึงเป็นอันตกไปเฉพาะมาตรา ๒๐
และมาตรา ๓๓/๑ เฉพาะข้อความที่ว่า “มาตรา ๔๖/๑” เท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.
มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕
และมาตรา ๔๔ จึงเป็นอันตกไป แต่ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้เป็นสาระสำคัญของร่าง
พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงตกไปเฉพาะมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ และมีผล
ให้มาตรา ๓๓/๑ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษเฉพาะข้อความ “มาตรา ๔๖/๑” ตกตามไปด้วย

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ