

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

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

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๕ คน รวม ๑๓๐ คน
เห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑
แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔
ของรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.
เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบกล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
ในวันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่คณะกรรมการ
ร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันอังคารที่ ๒
พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่คณะกรรมการร่วมกัน
พิจารณาเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรไม่มีมติใด ๆ เกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของวุฒิสภาจนอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่
วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยในคราวประชุมร่วมกันของ
รัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ รัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) ในวันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม
๒๕๔๘ ที่ประชุมได้มีมติยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า

๑. การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่าทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่างๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นสาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

๒. การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “... ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยิ่งเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต และ

๓. ประเด็นที่สำคัญคือบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลักคือการห้ามการชุมนุมโดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุมจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแจ้งชัดโดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณี (๑) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ (๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ (๓) ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ (๑) จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำได้เฉพาะตามข้อ (๒) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือข้อ (๓) ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และผู้ยื่นคำร้องยังเห็นว่า ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา ๓๗๒ ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

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

“มาตรา ๑๐๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร”

“มาตรา ๑๓๕ ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจรให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบดังต่อไปนี้... (๑๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ...”

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำความด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติทางหลวงเองก็ยังมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้ อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมาเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุม ที่แม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยให้ไม่อาจกระทำได้โดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกีดขวางการจราจรหรือการกระทำการอันเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องไปบัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน อันเป็นการแสดงถึงการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาได้รับเรื่องและตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้ว เห็นว่า ได้มีสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมลงชื่อในความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว จึงยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้ว มีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ และมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามกฎหมายทำความเข้าใจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว

การพิจารณาและคำวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

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

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง มีความหมายถึงการชุมนุมโดยสงบทุกชนิดไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือเป็นกิจกรรมสาธารณะหรือกิจกรรมของเอกชน และสถานที่ชุมนุมจะเป็นที่สาธารณะหรือที่รโหฐานก็ได้ เสรีภาพนี้เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่เสรีภาพนี้อาจถูกจำกัดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ แล้วเห็นว่า ข้อความที่ให้เพิ่มขึ้นเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ประเด็นพิจารณาต่อไปก็คือ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเป็นการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เขตทางหลวงเป็นที่สาธารณะ ดังนั้น การห้ามการชุมนุมกันในเขตทางหลวง ตามร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ มีลักษณะเป็นกฎหมายในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ซึ่งรัฐอาจตรากฎหมายออกมาจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุมได้ตามเจตนาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง เพราะเป็นการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งอาจกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้...”

แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งนี้ มีเจตนากำกับเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ต่อไปอีก คือ ถึงแม้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้โดยอาศัย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ต้องกระทำ “...เท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ในกรณี ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ นี้จึงมีประเด็นที่จะพิเคราะห์พิจารณาต่อไปอีกว่า การจำกัด เสรีภาพในการชุมนุมในเขตทางหลวงที่กำลังตราเป็นกฎหมายนี้ เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นหรือไม่ ประการหนึ่ง และเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ อีกประการหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การชุมนุมกันย่อมประกอบด้วยบุคคลจำนวนตั้งแต่สองคนขึ้นไปจนถึง จำนวนสิบ ร้อย พัน หมื่น หรือแสนคนก็ได้ บุคคลผู้ร่วมการชุมนุมอาจเป็นผู้ริเริ่มหรือจัดการให้มีการชุมนุมขึ้นหรือเป็นผู้ไปร่วมชุมนุมเพื่อแสดงการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการชุมนุมก็ได้ วัตถุประสงค์ของการชุมนุมอาจเป็นการเรียกร้องทางการเมืองหรือเรียกร้องอย่างอื่น เช่น เรียกร้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปราบปรามคนร้ายสำคัญหรือปราบปรามยาเสพติดที่ระบาดรุนแรง หรือ เพื่อแสดงการประท้วงต่างประเทศที่ละเมิดต่อสิ่งไม่พึงละเมิดของคนไทยหรือเพื่อเรียกร้องสิทธิของ ประเทศไทยที่มีผู้ละเมิด เป็นต้น การที่ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความเป็น มาตรา ๔๖/๑ ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีข้อความว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุม ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางทางจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ

หรือผู้ใช้ทางหลวง” โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา ๓๐ ให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา ๓๓/๑ กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๔๖/๑ มีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับ มีลักษณะการจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยบุคคลที่ร่วมในการชุมนุมจะต้องมีความรับผิดชอบทางอาญา โดยกฎหมายมิได้คานึงว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการชุมนุมหรือจงใจกระทำให้เกิดการกีดขวางทางจราจร หรือไม่และยังใช้ข้อความซึ่งแสดงความไม่ชัดเจนในการเอาผิดและลงโทษแก่ประชาชน คือ ใช้ข้อความว่า “หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง” เพราะคำว่า “อาจ” เป็นความคาดหมาย ซึ่งแตกต่างไประหว่างบุคคล ไม่สมควรนำมากำหนดเป็นเงื่อนไขโดยตรงของความผิดทางอาญา เพราะผู้รักษากฎหมายอาจใช้โดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ทำให้บุคคลไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๔๔ ได้ นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๔๖/๑ ยังบัญญัติยกเว้นการขออนุญาตการชุมนุมในเขตทางหลวงให้แก่การชุมนุม เพื่อกิจกรรมเฉพาะที่ระบุไว้บางกิจกรรมด้วย อันมีผลให้การห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวงไม่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธตามร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการกระทำเกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและขาดลักษณะการมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ห้ามไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นอันตกไปเพราะมี ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ และเมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๓๓/๑ ซึ่งเป็น บทกำหนดโทษ เฉพาะข้อความ “มาตรา ๔๖/๑ ” ในมาตรา ๓๓/๑ ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปด้วย

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ