

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

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

ประธานรัฐสภา ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๕ คน เห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติให้เพิ่ม มาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ ในคราว ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่ประชุม ได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ แต่สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ยังมิได้มีมติใด ๆ เกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของวุฒิสภา จนอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอ และรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้มีมติยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา ๔๖/๑ นั้น คำว่า “ทางหลวง” ครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ และที่ใช้ถ้อยคำว่า “... ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ...” เป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ในการให้อนุญาตหรือไม่อนุญาตทั้งบทบัญญัติในมาตราที่เพิ่ม ยังเป็นการห้ามขมขมโดยมีข้อยกเว้น มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการขมขม บทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างมาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ตามคำร้อง ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการขมขมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีขมขมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ส่วนมาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๔๖/๑ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะ ที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างชัดเจนโดยห้ามมิให้มีการจำกัด เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ ตามคำร้องสมาชิกสภาอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๐ ที่เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ โดยมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องเดียวกันนั้นไว้แล้ว อาทิเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน หรือกระทำการโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือ สาธารณสถานต้องระวางโทษ ...” พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวาง การจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือ ขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจร กำหนด” มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร” และมาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบ ดังต่อไปนี้ ... (๑๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุม

สาธารณะ ...” เป็นต้น นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้เกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ สมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ และยังไม่มียกเว้นโดยบทบัญญัติห้ามไว้โดยตรงพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็เป็นไปทางด้านบำรุงรักษาทางหลวง อันเป็นการควบคุมทางหลวงโดยตรงซึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในการใช้ทางหลวงสัญจรไปมา อาจได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมบริเวณเขตทางหลวง และเพื่อมิให้มีการใช้ทางหลวงเพื่อการชุมนุมประท้วงเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งเพื่อความสะดวกของผู้ใช้ทางสัญจรไปมา เนื่องจากการชุมนุมกันในลักษณะปิดทางหลวง ทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมได้ และคํานิยามคำว่า “เขตทางหลวง” นั้น ครอบคลุมเขตที่ดินที่สร้างพัสดุทางหลวงด้วย หากจะเฉพาะที่ดินที่ใช้สร้างทางเพื่อการจราจรอย่างเดียวไม่ ซึ่งในความหมายดังกล่าวศาลฎีกาก็ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๑๑/๒๕๒๒ ระหว่าง นางสุมินทร์ เตชะนิธิสวัสดิ์ โจทก์ กรมทางหลวง จำเลย ส่วนจะเข้าลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตราย หรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวงในเขตทางหลวงหรือไม่ เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายที่จะดำเนินการ ชอบหรือไม่ชอบอย่างไร ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถนำเรื่องไปสู่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ว่า เขตทางหลวงเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะ สมควรจะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อมิให้มีการใช้ทางหลวงเพื่อการชุมนุมประท้วงอันอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศได้ ทั้งเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามเหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายห้ามการชุมนุมในเขตทางหลวง ดังข้อวินิจฉัยข้างต้นแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐

ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ดังกล่าว จึงมิได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

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

นายศักดิ์ เตชาชาญ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ