

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช 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

ข้อเท็จจริง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๕ คน รวม ๑๓๐ คน เห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความเป็น มาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งความเห็น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี ในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่ประชุมได้ลงมติ เห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มิตติใด ๆ เกี่ยวกับการยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของวุฒิสภาจนอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ รัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญ ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ประชุมได้มีมติ ยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เสนอให้พิจารณาดังนี้

มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ “มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกนิยามคำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

““ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“มาตรา ๖ ทางหลวงมี ๕ ประเภท คือ

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

มาตรา ๗ ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ โดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า

๑. การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยาม ของคำว่าทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบทจึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

๒. การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยังเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต และ

๓. ประเด็นที่สำคัญคือบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลักคือการห้ามการชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแจ้งชัด โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

๑. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ

๓. ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้แล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ ๑ จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำได้เฉพาะตามข้อ ๒ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือข้อ ๓ ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เท่านั้น

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

หนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา ๓๗๒ ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน 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 ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร”

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

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๙ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๑๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” เห็นว่าในพระราชบัญญัติทางหลวงมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมาเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุม แม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยก็ไม่อาจกระทำได้โดยเฉพาะ

เห็นได้ว่า กฎหมายทั้งหลายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกีดขวางการจราจรหรือการกระทำการ อันเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องไปบัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน อันเป็นการแสดงถึงการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ

ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้วเห็นว่า ได้มีสมาชิกของทั้งสองสภา ร่วมลงชื่อในความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว จึงยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นเป็นหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ” มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบปราศจากอาวุธ เท่านั้น แต่มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลด้วย ดังนั้นมาตรา ๔๔ วรรคสองจึงบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ ฯลฯ” ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ ในราชอาณาจักร” ดังนั้นการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตราย เสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวงส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวก

หรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวง จึงเห็นสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ความว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ”

๒. สำหรับประเด็นข้อกล่าวอ้างของสมาชิกรัฐสภาที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภากล่าวอ้าง ได้แก่ มาตรา ๓๗๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสุข พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมิให้เดินแถว เดินขบวนในลักษณะเป็นการกีดขวางทางจราจร บทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกรัฐสภากล่าวอ้างแล้วปรากฏว่า มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ สมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้เสนอความเห็นเป็นหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

กระทรวงคมนาคมได้ส่งให้กรมทางหลวงพิจารณาแล้วได้รับรายงานว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะ

ในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการจราจรในเขตทางหลวงไว้ ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กระทรวงคมนาคม จึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๑ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น

มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความ เห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ โดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและ ประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมี คำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ...

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

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือ อยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

คำวินิจฉัย

พิจารณารัฐธรรมนูญ ในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย แล้วเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๔ ประการคือ

๑. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗

๒. การใช้สิทธิเสรีภาพและการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๘

๓. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐

๔. สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง มาตรา ๓๑-๖๕ มาตรา ๑๐๕ (สิทธิเลือกตั้ง) มาตรา ๑๐๗ มาตรา ๑๒๕ (สิทธิผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ) อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามหมวดอื่น

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลซึ่งเป็นชนชาวไทยจะมีสิทธิ เสรีภาพและได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นหลัก คือ ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

นอกจากนั้นกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและ คุ้มครองก็จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ กล่าวคือจำกัดสิทธิ เสรีภาพเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ และต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป จะใช้บังคับต่อบุคคลหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจงไม่ได้

และเมื่อพิจารณาการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะเห็นได้ ชัดเจนว่าบุคคลจะอ้างหรือใช้สิทธิเสรีภาพกรณีดังต่อไปนี้ไม่ได้คือ

๑. ที่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒. ขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน

๓. ข้อต่อความมั่นคงแห่งรัฐ

แสดงให้เห็นว่าโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสาธารณะเหนือกว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคล ด้วยเหตุนี้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะอ้างหรือใช้สิทธิเสรีภาพได้เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เท่านั้นและการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ประโยชน์ของสาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐไม่ได้

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ เป็นการชุมนุมโดยบุคคลหลายคนหรือกลุ่มบุคคลเพื่อเจตนารมณ์หรือประโยชน์บางอย่างร่วมกันในสถานที่ใดสถานที่หนึ่งซึ่งจะเป็นที่ส่วนบุคคลหรือที่สาธารณะก็ได้ แต่จะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถ้าเป็นการชุมนุมในสถานที่ส่วนบุคคลก็ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของเพราะจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ส่วนการชุมนุมในที่สาธารณะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้มีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ หากเป็นกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ฯ แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลและกลุ่มบุคคล ไว้เพียงเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และรัฐธรรมนูญถือว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเสมอ แต่ก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือความเป็นธรรมด้วย

ตามคำร้องที่อ้างว่า ความในมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่าทางหลวงประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้วจะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นดินหรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยิ่งเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาตและ

ประเด็นที่สำคัญคือบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลัก คือ การห้ามการชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรมหรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแข็งขัน

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ดังกล่าว ตามคำกล่าวอ้างในคำร้องเป็นการยกเอาข้อความของบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางตอน หรือบางส่วนมาแยกตีความเพื่อให้ความหมาย หรือเจตนารมณ์ หรือประเด็นของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แท้จริงเบี่ยงเบนไปในแนวทางที่เป็นเหตุผลให้สมประโยชน์หรือโน้มน้าวให้ผู้อื่นหลงเชื่อตามความเห็นของผู้ร้อง โดยหลีกเลี่ยงหลักการตีความกฎหมายตามปกติ เพราะผู้ร้องเป็นสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติย่อมเชี่ยวชาญในการร่าง การตีความ และการอนุวัติกฎหมาย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละมาตราย่อมมีองค์ประกอบของความผิดหรือข้อห้ามหรือการฝ่าฝืน หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไป การฝ่าฝืนหรือความผิดก็จะไม่เกิดขึ้น ร่างมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ หากพิจารณาและตีความอย่างถูกต้องแล้วต้องนำข้อความทั้งวรรคมาแยกเป็นองค์ประกอบความผิด เพราะแต่ละองค์ประกอบย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การตีความกฎหมายที่จะเข้าข่ายให้ประชาชนเสียสิทธิและถูกบังคับตามบทบัญญัติมาตรานั้น ๆ จะต้องครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปบ่งชี้หรือการฝ่าฝืนหรือความผิดของกฎหมายมาตรานั้น ๆ ย่อมไม่มี

ตามมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ แยกองค์ประกอบความผิดจะเป็นดังนี้

๑. ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง
๒. ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง
๓. โดยเจตนา ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดที่ไม่ต้องเขียนไว้ในตัวบทกฎหมาย แต่การกระทำ ความผิดอาญาจะต้องมีเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญาจึงจะเป็นความผิดได้

หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวที่สัมพันธ์กัน ย่อมไม่เป็นความผิดหรือไม่เป็น การฝ่าฝืน

เมื่อพิจารณา บทบัญญัติตอนต่อไปก็จะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติยกเว้นการกระทำที่เป็นความผิด หรือฝ่าฝืนไว้คือ เว้นแต่

๑. ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการ ทางหลวง หรือ

๒. เป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือ

๓. ชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรมหรือ

๔. เป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือ

๕. อยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า คำนิยาม “ทางหลวง” กว้างขวางเกินไป ข้อห้ามชุมนุมในเขต ทางหลวงเท่ากับปิดกั้นสถานที่ชุมนุมเกือบทั้งสิ้น นั้น ได้มีการแก้ไขปัญหานี้ไว้ให้ครบถ้วนแล้ว ในมาตรา ๔๖/๑ ซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าห้ามชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะกีดขวางการจราจรหรือ อาจเป็นอันตรายหรือเสียหาย อันมีความหมายว่าห้ามชุมนุมในเขตทางหลวงบางส่วนเท่านั้น อันหมายถึง เส้นทางจราจรของยานพาหนะหรือทางเดินเท้า และกำหนดไว้ในลักษณะเฉพาะคือกีดขวางหรืออาจเป็น อันตราย ฯ เท่านั้น หากการชุมนุมไม่เข้าข่ายการชุมนุมที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตราย ฯ ย่อมไม่เป็นความผิดแต่หากจำเป็นจะต้องชุมนุมในสถานที่ในลักษณะดังกล่าว มาตรา ๔๖/๑ ก็ยังเปิดโอกาส ให้ขออนุญาตได้ ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ร้องจึงขาดเหตุผล เป็นการหยิบยกข้อกฎหมายเพียงบางส่วน มาสนับสนุนคำร้องของตน เพื่อโน้มน้าวให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตามเท่านั้น

เมื่อพิจารณามาตรา ๓ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ให้ยกเลิกนิยาม คำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ใช้ความใหม่แทนแล้ว จะเห็นได้ว่า “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ฯลฯ ซึ่งข้อความในสาระสำคัญคงเดิม มีเพิ่มเติม “ที่พักริมทาง” และ “พาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก” เท่านั้น เห็นได้ว่า “ทางหลวง” คือ ทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกโดยเฉพาะ จึงเป็นที่สาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพใช้เดินทางอย่างสะดวกรวดเร็วและปลอดภัย ไม่มีสิ่งที่เป็น อุปสรรคขวางกั้น จึงเป็นที่สาธารณะที่จัดไว้ใช้เดินทางร่วมกัน การเดินทางในทางหลวงจึงต้องมีกฎหมายบังคับ

เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและปลอดภัย พระราชบัญญัติทางหลวง ฯ จึงตราขึ้นเพื่อขจัดปัญหาการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของประชาชน รวมทั้งสิ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวด้วย กฎเกณฑ์ที่กฎหมายบังคับจึงต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างไว้เพื่อป้องกันอันตรายและขจัดปัญหาอุปสรรคให้เกิดความสะดวกในการเดินทางร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแจ้งว่าการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ให้มีกฎหมายจำกัดได้ ๓ กรณี คือ

๑. โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ

๓. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก

ดังนั้น มาตรา ๔๖/๑ ซึ่งเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา ๒๐ เป็นกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะบทบัญญัติที่มีเจตนาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องความสะดวกในการใช้ทางหลวงอันเป็นที่สาธารณะ จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ทั้งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและยังเปิดโอกาสให้ขออนุญาตชุมนุมได้ จึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ประกอบกับเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับการชุมนุมทุกชนิดและไม่เจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ทุกประการ

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ยังมีได้ตราขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวย่อมรวบรวมมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะเข้ามาไว้ในกฎหมายนี้เพียงฉบับเดียว เพื่อให้มีเจ้าพนักงานรับผิดชอบโดยตรงในการชุมนุม กำหนดตัวผู้รับผิดชอบในการชุมนุม เงื่อนไขของการชุมนุม วิธีปฏิบัติก่อนการชุมนุม หลังการชุมนุม ระยะเวลาการชุมนุม สถานที่ (สาธารณะ) ในการชุมนุม วิธีการควบคุมการชุมนุมของผู้จัดให้มีการชุมนุมและของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ รวมทั้งข้อห้ามและโทษของการฝ่าฝืนนั่นเอง ดังนั้น หากยังไม่มียกกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะจึงต้องใช้กฎหมายอื่นใช้บังคับไปก่อน

เมื่อพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ เป็นกฎหมายอื่นและเพิ่มบทบัญญัติเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางหลวงอันเป็นที่สาธารณะประเภทหนึ่งอีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นไปตามกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังกล่าวมาแล้ว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ แต่อย่างไร หากตีความว่าเมื่อยังไม่มีมาตราเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ กฎหมายอื่นย่อมไม่อาจนำมาใช้บังคับเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งได้ เท่ากับเปิดโอกาสกลุ่มผู้ชุมนุมพลโอกาส ใช้ช่องว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะ ฯ เพื่อใช้สิทธิเสรีภาพชุมนุมโดยละเมิดสิทธิเสรีภาพของสาธารณชน ซึ่งการอ้างเช่นนั้นย่อมถือว่าเป็นการตีความเพื่อใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โดยขัดแย้งเป็นการตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ มาตราเดียวโดด ๆ โดยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตราอื่น อันหมายถึงการตีความรัฐธรรมนูญขัดกันนั่นเอง

เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติในส่วนที่ว่า “...เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และจำกัดได้เพียงเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพเท่านั้น อย่างเช่น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง จึงยกเว้นให้รัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เฉพาะในกรณีเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ฯลฯ และทำได้เท่าที่จำเป็นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

เมื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มาตรา ๔๖/๑ แล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมในเขตทางหลวงอันเป็นที่สาธารณะประเภทหนึ่ง โดยจำกัดเสรีภาพการใช้เขตทางหลวงในการชุมนุมไว้เพียงการชุมนุมที่มีลักษณะกีดขวางการจราจรในเขตทางหลวง หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง อันเป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางหลวงอันเป็นที่สาธารณะเท่านั้น หากการชุมนุมไม่มีลักษณะดังที่มาตรา ๔๖/๑ บัญญัติไว้ก็สามารถชุมนุมได้ โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนั้น หากผู้ชุมนุมยังต้องการชุมนุมในลักษณะดังกล่าว หรือผู้จัดการชุมนุมไม่สามารถจะควบคุมให้อยู่ในลักษณะไม่ฝ่าฝืนข้อจำกัดได้

ก็ยังขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งก็คือผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ได้รับมอบอำนาจได้อีก หากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้รับมอบอำนาจไม่อนุญาต ผู้ชุมนุมก็มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้รับมอบอำนาจได้ หากเห็นว่าจะล่าช้าไม่ทันการชุมนุม ก็ร้องต่อศาลขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้อีก ซึ่งสาระสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในเขตทางหลวงยังคงมีอยู่ครบถ้วนแต่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมบางลักษณะดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติทางหลวงฯ ที่ตราออกใช้บังคับอยู่ก่อนยังขาดประเด็นดังกล่าวนี้ รัฐสภาจึงต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ทางหลวงอย่างสะดวกปลอดภัย อีกทั้งใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงกรณีใดหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (หมายถึงการชุมนุมของกลุ่มบุคคลที่มีใช้สาธารณชนตามข้อยกเว้น) ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงฯ มาตรา ๔๖/๑ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐสภาตราขึ้นใช้บังคับได้

ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยังเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้น

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๔๖/๑ ซึ่งเพิ่มขึ้นใหม่โดยร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ แล้วก็ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์หนึ่งที่ใช้บังคับเพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคสำคัญที่จะก่อให้เกิดอันตรายหรือกีดขวางการจราจรสาธารณะ คือ ห้ามการชุมนุมของผู้ใดในเขตทางหลวง ซึ่งมีขึ้นเป็นการห้ามอย่างเด็ดขาด เพียงแต่มีเงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบความผิดหรือการฝ่าฝืนที่สำคัญว่า “การชุมนุมนั้นต้องไม่มีลักษณะที่เป็นการกีดขวาง ทำให้การจราจรติดขัดไม่สะดวกคล่องตัวหยุดชะงักหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือประชาชนผู้ใช้ ทางหลวง” หากผู้ชุมนุมเห็นว่าจะเกิดปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังให้สามารถทำได้โดยขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ คือผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทางหลวงนั้น เพื่อจะได้จัดการจราจรควบคุมดูแลมิให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการจราจรในทางหลวงนั้นจนเกินไป ไม่มีข้อความใดที่บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานห้ามชุมนุมอย่างเด็ดขาด หากพิจารณาให้ดีแล้วเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่เพียงพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตเพียงใด แค่นั้นเท่านั้น จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางคน บางกลุ่มพอสมควรแก่พฤติเหตุกรณีของการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเท่านั้น และยังเปิดโอกาสให้ขออนุญาตชุมนุมได้ ถ้าการชุมนุมจะเข้าเงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่กฎหมายบังคับไว้ ซึ่งหากผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการ

ชุมนุมไม่พอใจความเห็นของผู้อำนวยการทางหลวงว่าการชุมนุมมีลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง และไม่อนุญาตให้ชุมนุมในลักษณะดังกล่าว คำสั่งไม่อนุญาตเช่นนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดให้ชุมนุมก็มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งได้ อันเป็นทางบรรเทาผลของการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยมีองค์กรศาลเป็นผู้พิจารณาให้เกิดความเป็นธรรม แม้ว่าการพิจารณาของศาลอาจจะล่าช้าไม่ทันกับการบรรเทาผลของการชุมนุมไปบ้าง ก็สามารถใช้คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษานั้นเป็นบรรทัดฐานการชุมนุมอื่น ๆ ได้ หรืออาจใช้มาตรการร้องขอต่อศาลให้คุ้มครองฉุกเฉินก่อนมีคำพิพากษาก็ได้ แล้วแต่กรณี จึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ แต่อย่างใด การอ้างว่าบทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการห้ามชุมนุมโดยเด็ดขาดและเปิดช่องให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจในทางที่ไม่อนุญาตให้ชุมนุมในทุกบริเวณในเขตทางหลวง จึงไม่เป็นความจริงดังที่ผู้ร้องอ้าง เพราะหากชุมนุมในเขตทางหลวงส่วนที่ไม่เป็นการกีดขวางการจราจรหรือไม่อาจเกิดอันตราย เช่นอยู่นอกผิวการจราจร และห่างพอสมควร ก็ไม่เข้าองค์ประกอบสำคัญแห่งความผิดไม่ต้องขออนุญาตสามารถชุมนุมได้ตามสิทธิ แต่การชุมนุมที่เคยเกิดขึ้นก็มักจะเป็นการปิดกั้นทางจราจร โดยเฉพาะเป็นส่วนใหญ่เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรอง ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมาก อีกประการหนึ่งพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ ก็เป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ที่ใช้เฉพาะกับที่สาธารณะซึ่งจัดไว้เพื่อการจราจร สาธารณะจึงเป็นกฎหมายที่ใช้เฉพาะสำหรับการชุมนุมสาธารณะตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ด้วย

อีกประการหนึ่ง จะต้องพิจารณาว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ คือ ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น การอ้างและใช้สิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงว่าไปรุกรานสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ย่อมทำให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนใหญ่หรือสาธารณชน ทำให้สาธารณชนเดือดร้อนหรือเสียสิทธิเสรีภาพในการเดินทางตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ ได้วางไว้ เมื่อมีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ เพียงบางส่วนอันเป็นมาตรการเพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคและส่งเสริมให้สาธารณชนใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกัน เช่นนี้ การอ้างว่าเป็นกฎหมายที่ปิดกั้นหรือจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นการยึดถือเอาประโยชน์ของผู้ชุมนุมฝ่ายเดียว เป็นการกล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เป็นประโยชน์ของตนแต่ไปปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนส่วนใหญ่

ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า ประเด็นที่สำคัญ คือ บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลักคือการห้ามการชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัดนั้น

เมื่อพิจารณาร่างมาตรา ๔๖/๑ ของพระราชบัญญัติทางหลวงฯ จะเห็นว่า “...การเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ...” นั้น เหตุที่ไม่ต้องขออนุญาตก็เพราะว่า การเดินแถว ขบวนแห่ หรือการชุมนุมฯ ดังกล่าวเป็นเรื่องของกิจกรรมของสาธารณชนตามประเพณีหรือวัฒนธรรมอันมีมานานแล้ว เป็นสิ่งดีงามและย่อมมีเอกลักษณ์เฉพาะไม่ได้สร้างความเดือดร้อนต่อสาธารณชนอยู่แล้ว มิฉะนั้นจะถือเป็นประเพณีหรือวัฒนธรรมไม่ได้ การเดินแถว ขบวนแห่ หรือการชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรมเป็นกิจกรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นเรื่องเจตนารมณ์ของสาธารณชน เพื่อประโยชน์สาธารณชน โดยสาธารณชนอยู่แล้ว สาธารณชนย่อมไม่เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด เพราะกิจกรรมดังกล่าวเป็นประเพณีวัฒนธรรมและประโยชน์โดยตรงของสาธารณะ รัฐธรรมนูญนี้มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนเหนือกว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคล การชุมนุมในลักษณะที่มาตรา ๔๖/๑ จำกัดเสรีภาพไว้ นั้นหากพิจารณาประกอบข้อยกเว้นการชุมนุมที่กล่าวมา ถือได้ว่าเป็นการชุมนุมของกลุ่มบุคคลส่วนน้อยเพื่อจุดประสงค์ของตนเอง ข้อห้ามชุมนุมก็อยู่ในส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนทั้งสิ้น การชุมนุมที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖/๑ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจะนำมาเป็นข้ออ้างที่ว่าเป็นการชุมนุมตามประเพณี วัฒนธรรมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้ จึงมิใช่เป็นกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

อนึ่ง การเดินแถว ขบวนแห่ หรือการชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องมีการจัดเตรียมงานก่อนตามประเพณีปฏิบัติและการดำเนินการจะต้องมีการขออนุญาตหรือประสานงานกับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยทั้งด้านการจราจรและด้านอื่นทั่วไป จึงมีผู้คอยควบคุมดูแลอยู่แล้ว

อีกประการหนึ่ง การที่ผู้ร้องอ้างว่ามีกฎหมายอื่นบังคับในเรื่องการชุมนุมอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นซ้ำซ้อนอีก พิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ นั้นเป็นบทบัญญัติห้ามปิดกั้นทางหลวง วางวัตถุแหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง ฯลฯ มิใช่เป็นบทบัญญัติห้ามการชุมนุม แต่เป็นบทบัญญัติบังคับต่อผู้มีเจตนาในการกระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ ใช้บังคับกับผู้ที่จะละกันอื้ออึงในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน หรือทำด้วยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องการชุมนุม

พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๕ ก็เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานจราจรในการจัดการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจราจร ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะพื้นผิวที่ใช้ในการจราจรเท่านั้น มิใช่เรื่องของการชุมนุมที่จะก่อให้เกิดอันตรายในทางหลวงแต่อย่างใด และหากเป็นเส้นทางจราจรที่มีช่องทางหลวงก็ไม่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานทางหลวง

ข้อชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยจึงฟังขึ้น

กฎหมายที่ผู้ร้องอ้างจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ในกฎหมายแต่ละฉบับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา พนักงานเจ้าหน้าที่ในคดีอาญาก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจร ฯ เจ้าพนักงานจราจรก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติจราจร ฯ พระราชบัญญัติทางหลวง ฯ เจ้าพนักงานทางหลวงก็จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ กฎหมายแต่ละฉบับจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ รับผิดชอบบังคับใช้แต่ละเรื่องไป เจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับหนึ่งจึงย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่น ยกเว้นความผิดตามกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นได้ร่วมกัน ดังนั้น ร่างมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ จึงเป็นร่างกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติ มิฉะนั้นเจ้าพนักงานทางหลวงย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ความผิดหรือข้อบังคับในพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ จึงสามารถบัญญัติซ้ำกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นได้

อีกประการหนึ่ง ตามหลักการบังคับใช้กฎหมายนั้น การกระทำความผิดอาจเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท รวมทั้งโทษแต่ละบทแต่ละกระทงก็อาจแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะการฝ่าฝืน

ที่จะเป็นผลกระทบมากน้อยต่อฐานความผิดตามแต่ละบทกฎหมาย ซึ่งผู้กระทำหากได้รับการพิพากษาว่ากระทำผิดแล้วโทษที่นำมาใช้บังคับก็อาจใช้บทกฎหมายที่มีอัตราโทษสูงสุด หรืออาจได้รับโทษเรียงกระทงก็ได้แล้วแต่กรณี ประกอบกับรัฐธรรมนูญก็มีได้บัญญัติห้ามการตรากฎหมายหลายฉบับหรือหลายบทเพื่อนำมาใช้บังคับกับการกระทำผิดกรรมเดียวแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามเหตุผลของลักษณะการฝ่าฝืนแต่ละฐานความผิด เช่น นาย ก. ใช้อาวุธปืนจู่ชิงทรัพย์และยิงเจ้าทรัพย์ถึงแก่ความตาย นาย ก. ย่อมมีความผิดฐานชิงทรัพย์โดยมีและใช้อาวุธปืนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน พาอาวุธไปในเมืองหรือหมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันสมควร ยิงปืนในเมืองหรือหมู่บ้าน ฯ พาอาวุธปืนติดตัวไปในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต มีอาวุธปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ฯลฯ เป็นต้น การกล่าวอ้างว่ามีกฎหมายอื่นใช้บังคับในเรื่องการชุมนุมอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นซ้ำซ้อนอีกจึงขาดเหตุผล แต่ทำให้พิจารณาเห็นไปได้ว่าเป็นข้ออ้างเพื่อชักจูงให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตามความคิดเห็นของตนเท่านั้น

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๔๖/๑ ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกัน ผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นจากเหตุรุนแรงในการชุมนุมในเขตทางหลวง ผลเป็นการแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรักษาพื้นที่ที่ได้รับทราบว่าจะมีการชุมนุมแล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมดูแลรักษาความสงบในการชุมนุม เพื่อให้จัดกำลังมาคอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยไว้เห็นได้จากกรณีที่บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” เจ้าหน้าที่จะได้พิจารณาด้วยความระมัดระวังไม่ให้การชุมนุมเกิดเหตุความรุนแรงกลายเป็น MOB ซึ่งถ้าควบคุมไม่ได้ก็สามารถนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับในช่วงเวลานั้นได้ จึงมีผลในการป้องกันเพราะกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างล้วนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับตามกฎหมายฉบับอื่น ผลร้ายหรือเหตุรุนแรงที่เกิดในเขตทางหลวง ถ้าพึ่งเจ้าพนักงานทางหลวงย่อมไม่มีอำนาจจะนำบทกฎหมายฉบับอื่นมาใช้บังคับเพื่อป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาภัยได้ ผู้ที่ได้รับผลร้ายหรือผลกระทบคือประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ต้องใช้เส้นทางจราจรสาธารณะในเขตทางหลวง การจะรอให้เกิดเหตุขึ้นก่อนจึงจะให้เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบคดีทั่วไปเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่หาทางแก้ไขย่อมไม่ทันเหตุการณ์และย่อมผิดหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองที่สากลประเทศยอมรับและยึดถือในการบริหาร หากพิจารณาให้ลึกลงไปอีกจะเห็นได้ว่าร่างมาตรา ๔๖/๑ พระราชบัญญัติทางหลวง ฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้สำหรับป้องกันเหตุรุนแรงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพราะเหตุว่าหากชุมนุมโดยสงบไม่ว่าในสถานที่ใด รวมทั้งในสถานที่ตามมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติไว้ก็ไม่เข้าข่ายถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ แต่กลับเป็นกฎหมายที่จะบัญญัติให้ผู้ชุมนุมได้ใช้วิจรรณญาณพิจารณาเอาเองว่าจะเกิดเหตุรุนแรงถึงขั้น กีดขวางการจราจรหรือเป็นอันตราย หรือเสียหายต่อยานพาหนะ หรือผู้ใช้ทางหลวงหรือไม่ ซึ่งหากผู้ชุมนุมหรือผู้จัดให้มีการชุมนุมเกรงว่าจะเกิดเหตุดังกล่าว วิธีการป้องกันและแก้ไขเหตุดังกล่าวอันจะส่งผลให้ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดให้มีการชุมนุมมีความผิและได้รับโทษ ก็คือกำหนดให้ผู้ชุมนุมหรือผู้จัดให้มีการชุมนุมไปยื่นขออนุญาตชุมนุมต่อผู้มีอำนาจอนุญาตไว้ก่อน หากมีเหตุเกิดขึ้นผู้ชุมนุมหรือผู้จัดให้มีการชุมนุมก็ย่อมพ้นความรับผิดชอบเพราะจะเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มาดูแลรักษาความสงบในการชุมนุมที่จะป้องกันแก้ไขเหตุการณ์จึงเป็นกฎหมายที่ส่งผลในการปกป้องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบได้อย่างสมบูรณ์

กล่าวโดยสรุปก็คือ ร่างมาตรา ๔๖/๑ พระราชบัญญัติทางหลวงฯ เป็นบทกฎหมายที่ใช้ป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้บริการจราจรสาธารณะในเขตทางหลวงและปกป้องส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ให้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมประเด็นการชุมนุมไว้ในส่วนที่ ๒ การควบคุมการรักษา การขยายและสงวนเขตทางหลวง หมวด ๑ การควบคุมทางหลวง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดการควบคุม ดูแล รักษา การใช้ทางหลวงให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นและส่งเสริมเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ มิให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

หากพิจารณาคำร้องของผู้ร้องเห็นได้ชัดว่า ผู้ร้องมีเจตนาประสงค์จะใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ในทางสัญจรสาธารณะได้ตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงว่าสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมนั้นจะละเมิดเสรีภาพบุคคลอื่นหรือสาธารณชนหรือไม่ ทั้งที่ผู้ชุมนุมนั้นอาจมีจุดประสงค์ในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือให้แก้ไขความเดือดร้อนในกลุ่มตน ซึ่งอาจมิใช่เป็นการเรียกร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ การชุมนุมดังกล่าวจึงไม่เป็นการชุมนุมของสาธารณชน เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนอย่างแท้จริง แต่เป็นการชุมนุมของกลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลนั้น การเรียกร้องเพื่อใช้สิทธิเสรีภาพของกลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคล โดยจำกัดสิทธิเสรีภาพของสาธารณชน ถือเป็นกรอ้างใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลส่วนน้อยให้ยู่เหนือสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนหรือประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็น

แนวทางของการปกครองในระบบเผด็จการ มิใช่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งยึดถือสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนหรือประชาชนส่วนใหญ่เป็นสิ่งสำคัญ อันตรงตามเจตนารมณ์หรือเป้าประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ทุกประการ

อนึ่ง ร่างกฎหมายดังกล่าวเกิดจากข้อเสนอและนโยบายเดิมของฝ่ายผู้ร้อง ปรากฏตามหลักฐานเอกสาร คือ สำเนาหนังสือที่กระทรวงคมนาคมและกระทรวงมหาดไทย แบนมาพร้อมคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๖๐๖/๘๕๒๕ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาคำวินิจฉัย และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๕.๑/๔๒๐ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ส่งผลการพิจารณาให้ความเห็นในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน ๕ ข้อ ซึ่งในข้อที่ ๕ มีความเห็นให้มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้าไว้ด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจราจรในเขตทางหลวง ลงนามโดย พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นคือนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้บันทึกลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ท้ายหนังสือดังกล่าวนี้ สั่งการให้ปลัดกระทรวงคมนาคมดำเนินการตามเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ส่งความเห็นมา โดยรัฐมนตรีทั้งสองกระทรวงดังกล่าวสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน มีตำแหน่งในพรรคการเมืองเป็นเลขาธิการพรรคกับเป็นกรรมการบริหารพรรคด้วย จึงถือว่าเป็นมติและนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าวขณะที่พรรคตนเองเป็นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองที่ร่วมลงชื่อเป็นผู้ร้องครั้งนี้ รวมทั้งอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขณะนั้น ได้ร่วมลงชื่อร้องคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับนี้ซึ่งเป็นนโยบายเดิมของพรรคตนเองในขณะที่ยังสังกัดกล่าวของผู้ร้องกลับมาเป็นฝ่ายค้านโดยมีความเห็นว่า ความในกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ส่งความเห็นไปศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ จึงเป็นเหตุผลที่ไม่สมเหตุสมผล และอาจทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นการสร้างสองมาตรฐานกลับมติหรือความเห็นไปมา มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางการเมืองอย่างเดียว ไม่มีความสุจริตใจเพื่อให้กฎหมายเกิดผลบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง

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

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ