

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

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

ด้วยประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปความได้ ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๕ คน ได้มีหนังสือ
ถึงประธานรัฐสภา เสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐
ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔
โดยเหตุผล ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี
ในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ แต่อายุของสภาผู้แทนราษฎร
ได้สิ้นสุดลง ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอภายในหกสิบวัน
นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยในคราวประชุม
ร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๕ รัฐสภาจึงพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไปได้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ต่อมาในการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมได้มีมติ
ยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่มีปัญหาในบางมาตราที่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา ๒๐ ซึ่งมีข้อความ ดังนี้

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

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นอกจากบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แล้วมีบทบัญญัติอื่น ๆ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ เมื่อใช้ประกอบกับมาตรา ๒๐ ทำให้เห็นชัดเจนว่า ทำให้มาตรา ๒๐ ในส่วนที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ โดยบทบัญญัติเหล่านั้นมีดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกนิยามคำว่าทางหลวงในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงและให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน 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 ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกโดยเฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

ผู้เสนอเรื่องมีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง” และเมื่อพิจารณาประกอบกับคำนิยามของคำว่า ทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยิ่งเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต

นอกจากนั้น ประเด็นที่สำคัญ คือ บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนาหลัก คือ การห้ามการชุมนุมโดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัตินี้จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแข็งขัน โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะและเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

การจำกัดเสรีภาพนอกเหนือจากข้อยกเว้นดังกล่าวจะกระทำมิได้ และปัจจุบันก็ยังมีได้มีการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม จึงไม่อาจกระทำได้ คงทำได้เฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกเท่านั้น ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ใช้บังคับไม่ได้โดยปริยาย ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

ในปัจจุบันก็มีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๒ ที่บัญญัติห้ามบุคคลใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ พระราชบัญญัติจราจร ทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีบทบัญญัติต่าง ๆ เช่น มาตรา ๑๐๘ ซึ่งห้ามเดินแถว เดินขบวนอันเป็นการกีดขวางทางจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรืออื่น ๆ มาตรา ๑๐๕ ซึ่งห้ามกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าอันเป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันก็มีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่สามารถห้ามการกระทำใด ๆ ที่เป็นการกีดขวางทางจราจรอันอาจทำอันตรายต่อผู้อื่นอยู่แล้ว เช่น มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือบุคคล จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติดังกล่าวเพิ่มขึ้น เพราะอาจเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุมแม้ว่าจะกระทำโดยสงบเปิดเผยก็ไม่สามารถดำเนินการได้

หลังจากที่ประธานรัฐสภาได้รับคำร้องและตรวจสอบลายมือชื่อผู้เสนอความเห็นแล้วเห็นว่าเนื่องจากมีสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมลงชื่อในคำร้องดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว จึงเห็นควรให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยทำเป็นคำร้องลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ตรวจคำร้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้ประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อให้ทำความเข้าใจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ส่งหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับและรวมไว้ในสำนวนและให้ส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ

อย่างไรก็ตามเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคมด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้สอบถามความเห็นไปยังกระทรวงคมนาคม แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า เรื่องดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอให้บัญญัติมาตราดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเข้าใจและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา ๔๖/๑ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

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

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

(๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

มาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้า ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร”

มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่า

“ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับ หรือระเบียบดังต่อไปนี้

...ฯลฯ...

(๑๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ.....”

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๙ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๑๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล”

ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๗๒ บัญญัติว่า

“ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ หรือสาธารณสถาน หรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“ให้ยกเลิกนิยามคำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งขังหรือสิ่งกีดขวางอื่นนอกจากทางรถไฟ 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 บัญญัติว่า

“ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา ๖ ทางหลวงมี ๕ ประเภท คือ

(๑) ทางหลวงพิเศษ

(๒) ทางหลวงแผ่นดิน

- (๓) ทางหลวงชนบท
- (๔) ทางหลวงท้องถิ่น
- (๕) ทางหลวงสัมปทาน

มาตรา ๑๖ ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ โดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๓/๑ มาตรา ๓๓/๒ และมาตรา ๓๓/๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๓๓/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา... มาตรา ๔๖/๑ ...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

...ฯลฯ...

พิจารณาดูแล้วประเด็นพิพาทเป็นเรื่องการตรากฎหมายห้ามประชาชนชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งเป็นเขตทางหลวงจึงมีปัญหาว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยบัญญัติไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ ซึ่งมีรายละเอียดที่สรุปดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าจะถูกจำกัดมิได้ แต่มีข้อยกเว้น คือ หากจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ต้องกระทำโดยการตรากฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และกฎหมายเฉพาะนั้นต้องใช้เป็นกรณีทั่วไป จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ นอกจากนั้นต้องระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ นั้น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนมีเสรีภาพที่จะทำการชุมนุมได้หากกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งรัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนมิได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า หากรัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนจะต้องกระทำโดยมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้กับการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อคุ้มครองประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก

เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นเสรีภาพที่สำคัญมากประการหนึ่งของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐต้องให้ความคุ้มครองเพราะเป็นโอกาสที่ประชาชนจะรวมตัวกันแสดงความคิดเห็นของตนเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการต่าง ๆ ตามที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าตนมีสิทธิได้วิธีหนึ่ง แต่การชุมนุมนั้นก็ต้องทำโดยสงบและไม่มีลักษณะที่จะใช้ความรุนแรง เช่น ไม่ใช้อาวุธในการชุมนุม และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบนี้ถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งได้รับการรับรองจากนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (Universal Declaration of Human Rights) มาตรา ๒๐ (๑) อนุสัญญาของยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๕๐ (European Convention on Human Rights) มาตรา ๑๑ และกฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของยุโรป ค.ศ. ๒๐๐๐ (The Charter of Fundamental Rights of the European Union) มาตรา ๑๒

การที่ประเทศไทยต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็เพราะประเทศไทยเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (Rule of Law) ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองและในประการที่สำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องรับรองสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นต้น การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต้องด้วยความยินยอมของประชาชนให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเองตามกลไกแห่งนิติบัญญัติของประเทศนั้น

สำหรับคำว่าเสรีภาพ คือความเป็นอิสระในชีวิตของมนุษย์ด้านต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของสังคม และเสรีภาพอย่างหนึ่งในระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นแบบเสรีนิยม ก็คือ สิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของตน หากไม่ได้กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐก็จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นมิได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักทั่วไปซึ่งบัญญัติเป็นข้อยกเว้นอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุม ซึ่งบัญญัติเป็นข้อยกเว้นอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ นั้นมีหลักการและวิธีการที่เหมือนกัน คือ ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวม และต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ สำหรับกรณีการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมนั้นกฎหมายเฉพาะต้องตราขึ้นเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

การที่ต้องมีกฎหมายเฉพาะหากรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น ก็เพราะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจึงต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบของผู้แทนปวงชน คือ รัฐสภาก่อน และกฎหมายที่จะมีขึ้นนั้นต้องมีความชัดเจน มีหลักเกณฑ์และรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการจำกัดเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่ถึงขนาดจะเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือเสรีภาพ เช่น จะมีการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพจนถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องได้สัดส่วนระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับการคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายเฉพาะที่จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบจึงต้องมีรายละเอียดต่าง ๆ เช่น การห้ามชุมนุมในกรณีใดบ้าง หรือในบางกรณีหากการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากทางการก็ต้องมีรายละเอียดของการอนุญาต เช่น การขออนุญาตต้องทำอย่างไร ผู้ที่เป็นผู้จัดชุมนุมจะต้องเป็นบุคคลประเภทใด หากไม่อนุญาต ผู้ที่ขออนุญาตจะดำเนินการอุทธรณ์ต่อไปต่อหน่วยงานใด และอย่างไร ผู้ร่างกฎหมายเฉพาะนั้นต้องไม่ร่างกฎหมายที่ไม่ชัดเจน คลุมเครือและต้องไม่เปิดโอกาสให้อำนาจรัฐที่ใช้กฎหมายนั้นมีดุลพินิจมากเกินไปจนถึงขนาดที่อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จนประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้ เช่น การออกกฎหมายห้ามชุมนุมหรือวางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมต้องไม่

เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจปฏิเสธการชุมนุมได้อย่างกว้างขวาง จนประชาชนไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุม แม้ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ เช่น เสรีภาพในการเดินทางของบุคคลก็ตาม

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ซึ่งมีข้อความในมาตรา ๔๖/๑ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับแก่ผู้ชุมนุมในที่สาธารณะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ แต่มีปัญหาว่ามีลักษณะที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มิใช่กฎหมายเฉพาะเพื่อการชุมนุมในที่สาธารณะ และมีบทบัญญัติบางมาตรา ที่กำหนดห้ามการชุมนุมในทางหลวงและประกอบกับคำนิยามของคำว่าทางหลวงในมาตรา ๓ ที่มีความหมายกว้างขวางรวมถึงที่ที่มีใช้ทางหลวงโดยสภาพด้วย กล่าวคือ รวมถึง “ที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักผ่อนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย” ซึ่งการขยายความดังกล่าว หมายรวมถึง ที่จอดรถ ที่พักริมทาง ซึ่งเป็นที่สาธารณะ ไม่ใช่ทางสัญจร ย่อมทำให้สถานที่ที่มีใช้ทางหลวงโดยสภาพและไม่ควรเป็นทางหลวงได้กลายเป็นทางหลวงตามคำนิยามไปด้วย อันทำให้หากมีการจัดชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวซึ่งไม่ใช่ทางหลวงโดยสภาพและซึ่งมิได้เป็นการกีดขวางทางจราจรหรือทำให้ผู้ที่ใช้ถนนหลวงต้องเดือดร้อนหรือไม่สะดวกจากการชุมนุมของประชาชน ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้ผู้ที่ชุมนุมดังกล่าวย่อมมีความผิดและถูกลงโทษ เพราะการชุมนุมในสถานที่ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและต้องห้าม ดังนั้น การขยายความเช่นนี้

จึงเป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคมิให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมกัน เพราะเขตทางหลวงมีใช้ทางหลวงโดยสภาพ ซึ่งแม้ว่าการชุมนุมจะไม่กระทบถึงเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการเดินทางของประชาชน ก็ไม่สามารถกระทำได้ หากสถานที่นั้นอยู่ในความหมายของคำว่าทางหลวง

อนึ่ง การที่มาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ ที่กำหนดให้การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงโดยไม่มีรายละเอียดต่าง ๆ ที่เห็นอย่างชัดเจนในกฎหมายซึ่งร่างโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน แล้วแม้จะมีการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะกำหนดในกฎกระทรวงก็อาจเป็นการก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เองได้อย่างมาก และอาจไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม และก็ไม่มีรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะแก้ไขเยียวยาได้ หากประชาชนผู้ขออนุญาตชุมนุมโดยสงบไม่ได้รับอนุญาตให้ชุมนุม จึงเห็นได้ว่าไม่มีความชัดเจนเพียงพอและอาจเป็นการขัดขวางไม่ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบได้ง่าย และเป็นการจำกัดสิทธิเกินสัดส่วนที่ประสงค์จะคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนโดยใช้ทางหลวง

นอกจากนั้นในปัจจุบันประเทศไทยก็มีบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่สามารถใช้บังคับกับบุคคลที่ชุมนุมในที่สาธารณะที่กระทำการกีดขวางทางจราจรตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ "ได้อยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๙ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา ๕๖/๑ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในพื้นที่สาธารณะในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด" และวรรคสอง บัญญัติว่า "การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" นั้นขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ ที่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำโดยการตรากฎหมายเฉพาะซึ่งในกรณีนี้ก็คือกฎหมายสำหรับการชุมนุมในที่สาธารณะโดยเฉพาะ

ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับทางหลวง การตรากฎหมายทางหลวงดังกล่าวจึงมิใช่กฎหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนี้ นอกจากนั้นก็เป็นการกระทำที่เกินความจำเป็น เนื่องจากมีกฎหมายอื่น ๆ ใช้อยู่แล้ว เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสัดส่วนระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะกับเสรีภาพในการเดินทางของประชาชน เพราะใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีใช่เป็นทางหลวงโดยสภาพด้วย ซึ่งการชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวมิได้กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนในการเดินทางแต่อย่างใด และเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน เนื่องจากทำให้ประชาชนไม่สามารถชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวได้ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นอกจากนั้น การที่รัฐจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชนโดยมิได้มีกฎหมายสำหรับการชุมนุมโดยเฉพาะ แต่ได้ร่างกฎหมายดังกล่าว (ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ พิจารณาประกอบกับมาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา ๓) โดยบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอย่างกว้างขวางอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอันทำให้ไม่สามารถดำเนินการชุมนุมโดยสงบได้ แม้จะประสงค์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการเดินทางก็ตามแต่ก็มิได้สัดส่วน เพราะการใช้เสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีใช่ทางหลวงโดยสภาพแต่หากเป็นทางหลวงตามค่านิยมของกฎหมายดังกล่าวซึ่งมิได้กระทบถึงเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนแต่อย่างใดย่อมทำได้ จึงเห็นได้ว่าการออกกฎหมายดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธด้วย

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ จึงเป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ และเมื่อมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมความเป็นมาตรา ๔๖/๑ ตกไป ข้อความในมาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๓/๑ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษ เฉพาะข้อความว่า “มาตรา ๔๖/๑” ซึ่งเป็นข้อความที่เชื่อมโยงกับมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ