

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๕ คน เห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และที่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่มิตัดใจ ๆ เกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของวุฒิสภา จนอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ได้ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๕ รัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมได้มีมติยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร 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 ให้ยกเลิกนิยามคำว่าทางหลวงในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ 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”

ซึ่งผู้เสนอเรื่อง มีความเห็นว่า

๑. การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน ในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่าทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

๒. การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยังเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต และ

๓. ประเด็นที่สำคัญคือบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลักคือการห้ามการชุมนุมโดยมิข้อยกเว้น คือ การได้รับการอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแจ้งชัด โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

๑. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ

๓. ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคล จะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ ๑ จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำมิได้เฉพาะตามข้อ ๒ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือข้อ ๓ ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔๖/๑ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา ๓๗๒ ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๑๐๘ ห้ามมิให้ผู้ใด เดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจรเว้นแต่

(๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

“มาตรา ๑๐๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร”

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

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๙ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำความด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือบุคคล” จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติทางหลวงเอง ก็ยังมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมาเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุมแม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยไม่อาจกระทำได้

จะเห็นได้ว่า บทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกีดขวางการจราจรหรือการกระทำการอันเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องไปบัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน อันเป็นการแสดงถึงการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาได้รับเรื่องแล้ว เห็นว่า กรณีต้องด้วยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามกฎหมายทำความเข้าใจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งมีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบและปราศจากอาวุธเท่านั้น แต่มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลได้ด้วย ดังนั้น มาตรา ๔๔ วรรคสอง จึงบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ” ประกอบกับมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร” ดังนั้นหากมีการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวกหรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๖ อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวงดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” สำหรับประเด็นข้อกล่าวอ้างของสมาชิกวุฒิสภา ที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภากล่าวอ้างได้แก่ มาตรา ๓๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน บทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้เดินแถวเดินขบวนในลักษณะเป็นการกีดขวางทางจราจร บทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามกระทำการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางสำหรับคนเดินเท้า บทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกวุฒิสภากล่าวอ้างดังกล่าวแล้วปรากฏว่า มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ สมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้งานดังกล่าว และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะอันเป็นเหตุผลที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ.

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรมหรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และอยู่ภายในเงื่อนไขที่ว่าต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลโดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีเสรีภาพที่จะชุมนุมกันเพื่อปรึกษาหารือปัญหาาร่วมกัน หรือเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง การจำกัดสิทธิเช่นนี้จะกระทำมิได้ แต่มีกรณีที่มีข้อยกเว้น ตามวรรคสองที่ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก

ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์การจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าจะในระดับพื้นดินหรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้วเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่ทางนั้นด้วย ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๓ “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์การจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าจะในระดับพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน

รื้อ หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ใน เขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

เห็นว่า บทนิยามคำว่า “ทางหลวง” ตามพระราชบัญญัติทางหลวงทั้งสองฉบับให้คำจำกัดความ ทำนองเดียวกันในแง่ของคำว่า ที่สาธารณะ โดยหมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ การจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าระดับพื้นดิน ฯลฯ กรณีที่เป็นที่สาธารณะ ที่มีไว้เพื่อประชาชนทั่วไป ใช้ประโยชน์ในการสัญจรไปมาได้ รวมถึงมีเสรีภาพที่จะชุมนุมกันได้ การจำกัดสิทธิในการชุมนุม เช่นว่านั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติบทกฎหมายเฉพาะในกรณีชุมนุมสาธารณะ และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ฯ การที่มาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติ ทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๔๖/๑ ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” ก็เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กรณีเป็นการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ที่ผู้ร้องอ้างว่า ปัจจุบันมีกฎหมายอยู่หลายฉบับกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น ประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือ ขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด” มาตรา ๑๐๕

บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้า ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันควร” และมาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ในทางสายใด หรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบ ดังต่อไปนี้... (๑๓) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ...” ถ้าฝ่าฝืน บทบัญญัติดังกล่าวมีโทษปรับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำความด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่ อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” เห็นว่า พระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มีบทบัญญัติ ที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก เพราะขัดต่อเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่เหตุผลที่จะอ้างได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔

นายอูระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ