

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ 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

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๕ คน เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ในส่วนที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ โดยมีข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวข้องดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดขุดถนนในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือขบวนตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกนิยามคำว่า “ทางหลวง” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะ ทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่น อันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ทางหลวงมี ๕ ประเภท คือ

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

มาตรา ๗ ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวง เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น”

ผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า

ประการที่หนึ่ง การห้ามในมาตรา ๔๖/๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่าทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “ทางหลวง” มีความหมาย

กว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะทั้งในเมืองและชนบทจึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวงครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

ประการที่สอง การที่มาตรา ๔๖/๑ ใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยิ่งเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาต และ

ประการที่สาม คือบทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ มีเจตนาหลักได้แก่ การห้ามการชุมนุมโดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรมหรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับยกเว้น ไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายบังคับ โดยเฉพาะเจาะจงแก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้อย่างแจ้งชัด โดยห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

๑. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ

๒. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ

๓. ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

นอกจากข้อยกเว้นดังกล่าวแล้ว การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลจะกระทำมิได้ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะไว้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในข้อ ๑ จึงไม่อาจกระทำได้ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลจึงกระทำได้เฉพาะตามข้อ ๒ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือข้อ ๓ ในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ข้อความในมาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ .. ) พ.ศ. .... ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ จะมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ไปโดยปริยาย บทบัญญัติในมาตรา ๔๖/๑ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา ๓๗๒ ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๑๐๘ ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

(๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

“มาตรา ๑๐๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร”

“มาตรา ๑๓๕ ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับ หรือระเบียบดังต่อไปนี้... (๑๓) ควบคุมขบวนแห่หรือการชุมนุมสาธารณะ...”

การฝ่าฝืน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๕ มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืน มาตรา ๑๓๕ มีโทษปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้กระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือ

วางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” เห็นว่าพระราชบัญญัติทางหลวง ฯ มีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นอีก นอกจากเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุมที่แม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยเพื่อไม่ให้กระทำได้ รวมถึงกฎหมายทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกีดขวางการจราจรหรือการกระทำอันเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องไปบัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อนอันเป็นการแสดงถึงการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาได้รับเรื่องและตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้วเห็นว่าได้มีสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมลงชื่อในความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอความเห็นเป็นหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ” มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบปราศจากอาวุธเท่านั้น แต่มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลด้วย ดังนั้นมาตรา ๔๔ วรรคสอง จึงบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ” ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร” ดังนั้นการชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทาง

ได้รับความไม่สะดวกหรือไม่สามารถเดินทางได้ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่นอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางโดยไม่ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวงดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ”

สำหรับประเด็นข้อกล่าวอ้างของสมาชิกรัฐสภาที่ว่าปัจจุบันมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้วไม่ควรบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นอีก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภากล่าวอ้าง ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลทะเลาะกันอย่างอื้ออึงหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสุข พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมิให้เดินแถว เดินขบวน ในลักษณะเป็นการกีดขวางทางจราจร และมาตรา ๑๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับจราจรเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ใช้กับทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดได้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวได้กล่าวอ้างแล้วปรากฏว่า มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมในเขตทางหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการขนส่งอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ สมควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองระบบการใช้ทางหลวงอย่างมีระเบียบเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งานดังกล่าว และคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เสนอความเห็นเป็นหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้ส่งเรื่องตามคำร้องนี้ให้กรมทางหลวงพิจารณาแล้วได้รับรายงานว่า โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้าเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการจราจรในเขตทางหลวงไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำความเห็น และส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

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

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

“มาตรา ๔๖/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว

ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๔ ลักษณะด้วยกัน คือ

ลักษณะที่หนึ่ง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย” เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเคหสถานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

ลักษณะที่สอง การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน “ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ลักษณะที่สาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ... (หรือประโยชน์อื่น ๆ แล้วแต่กรณี)” เช่น การจำกัด สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ การจำกัด สิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ รวมทั้ง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๐

ลักษณะที่สี่ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ จะกระทำมิได้ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครอง ความสะดวกของประชาชน ... (และประโยชน์อื่น ๆ)” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔



ย่อมจะเห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่หนึ่งและที่สอง รัฐธรรมนูญให้สามารถกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ มิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยไม่มีเงื่อนไขว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องกระทำเพื่อประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ดังเช่นในลักษณะที่สาม ส่วนในลักษณะที่สี่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง มีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในเรื่องหรือลักษณะที่หนึ่งถึงที่สาม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ได้บัญญัติให้กฎหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะต้องอาศัยเงื่อนไขสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะ และประการที่สอง เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการรวมกลุ่มกันเพื่อการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเกี่ยวกับกิจการสาธารณะหรือเพื่อเรียกร้องหรือร้องทุกข์ต่อรัฐโดยสุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ รวมถึงอนุสัญญาระดับภูมิภาคของทวีปยุโรป ทวีปอเมริกา และทวีปแอฟริกา ก็ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ สำหรับการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธมีทั้งประเภทที่เป็นการชุมนุมแบบประจำที่และการชุมนุมที่เป็นการเดินขบวนหรือทั้งสองแบบรวมกัน ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบย่อมประกอบด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเดินทาง เป็นต้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจึงมีความสำคัญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพนี้ไว้เป็นพิเศษสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในคำปรารภว่า “...สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญ

เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ...” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ประกอบกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ เป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในการเรียกร้องหรือแสดงความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐหรือหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชน ดังนั้น ในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับกรณีการชุมนุมสาธารณะขึ้นใช้บังคับเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติไว้

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีเหตุผลว่า “เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยทางหลวงได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมดูแลรักษาทางหลวงยังไม่เหมาะสมและมาตรการสำหรับการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร และปรากฏว่าได้มีการใช้ยานพาหนะที่มีน้ำหนักบรรทุกทุกเกินกว่าที่กำหนดบนทางหลวง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงและความปลอดภัยแก่ผู้ขับขี่ยานพาหนะบนทางหลวง นอกจากนั้น ยังปรากฏว่ามีการใช้ทางหลวงเพื่อการชุมนุมประท้วงยื่นข้อเรียกร้องจากทางราชการ... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถวขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ การขออนุญาต

และการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การที่ร่างมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติข้อความเช่นนี้ย่อมมีผลทำให้การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในเขตทางหลวงโดยเฉพาะ การชุมนุมสาธารณะที่เป็นการเดินขบวนเพราะมีลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร โดยธรรมชาติ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง มีผลให้การจะอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามกฎหมายและผู้อำนวยการทางหลวง ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเป็นหลักไว้ โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ การทำหน้าที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะของเจ้าหน้าที่ อันเป็นหลักประกันสำหรับการใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเดินขบวนโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐเพื่อเป็นการรักษาสิทธิและเสรีภาพทั้งของผู้ชุมนุมและประชาชนผู้ใช้ ทางหลวงอย่างได้สัดส่วนและเหมาะสม กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างมาตรา ๔๖/๑ เป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตามที่บัญญัติเป็นเงื่อนไขแห่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ประกอบกับในปัจจุบันก็มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ในกรณีที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหา การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือมีลักษณะ เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวงได้อยู่แล้ว ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๒ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๙ และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ ปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง รวมทั้งไม่อาจที่จะถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุม สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ และมีผลให้บทบัญญัติอันเป็นบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องเป็นอันตกไปด้วย

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ