

บทที่ 3

มาตรการในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ และศึกษากฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการควบคุม ดูแลกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้นำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับ ซึ่งในการศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจึงขอสนใจความสำคัญของบทกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่ก็มีความพยายามในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะมาบังคับใช้ในประเทศไทย ทั้งนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 และอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 63 ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่

ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีข้อสังเกตว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีเจตนารมณ์ส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการชุมนุม แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 63 วรรคสองแล้วจะเห็นว่าเสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แสดงว่าในยามที่บ้านเมืองปกติ เสรีภาพในการชุมนุมก็อาจถูกจำกัดได้หากเป็นการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะและได้มีการตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น

ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติเมื่อยังไม่มีมีการตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว และมีการชุมนุมประท้วง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะมาใช้บังคับ โดยอนุโลม เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือใช้พื้นที่ถนนหลวงในการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น

2. กฎหมายอื่นที่นำมาใช้บังคับ

2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดตามมาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิ

อย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ในการฟ้องร้องคดีในกรณีที่เกิดความเสียหายระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้กระทำความผิด ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น ผู้เสียหายมักจะไม่ได้รับการเยียวยาที่ดีพอเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากในการชุมนุมแต่ละครั้งมักจะมีผู้ชุมนุมจำนวนมาก จึงไม่รู้ว่ใครคือผู้กระทำความผิด และการพิสูจน์มูลค่าของความเสียหายก็เป็นไปได้ยาก

2.2 ประมวลกฎหมายอาญา

ฐานความผิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักใช้ในการตั้งข้อหากับผู้ชุมนุม คือ มาตรา 215 ของประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเหตุว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

นอกจากนี้ มาตรา 216 ของประมวลกฎหมายอาญายังบัญญัติโทษเพิ่มเติมไว้ อีกในกรณีที่เจ้าหน้าที่สั่งให้เลิกการกระทำความผิดตามมาตรา 215 แล้วผู้ชุมนุมไม่ยอมเลิกไว้อีกว่า “เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มีประเด็นเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 63 นั้น จะได้รับความคุ้มครองไม่ให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 215 และมาตรา 216 หรือไม่ เห็นว่าหากการชุมนุม

เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้นจะไม่มี ความรับผิดชอบทางอาญาตามมาตรา¹ แต่หากการชุมนุมดังกล่าวมีการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเจ็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองก็ว่าจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 นี้

นอกจากนี้การชุมนุมที่ก่อให้เกิดความไม่สงบนั้นก็อาจจะมี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 372 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำให้เสียความสงบเรียบร้อย ในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าถ้าเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ นั่นคือเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ และมีได้มีการใช้เสรีภาพเกินขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ก็มิได้มีการใช้กำลังประทุษร้าย หรือชูเจ็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายก็จะมีไม่มีความผิดตามมาตรา นี้ แต่ถ้าการชุมนุมนั้นเป็นการใช้สิทธิเกินกว่าขอบเขตของรัฐธรรมนูญ นั่นคือไม่เป็นไปโดยสงบและมีอาวุธ ผู้ชุมนุมก็ไม่ว่าจะขบถรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 เป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ เพราะรัฐธรรมนูญคุ้มครองเฉพาะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องข้อเท็จจริงที่ต้องนำสืบกันในการพิจารณาคดี

2.3 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบรรทุกคน สัตว์หรือสิ่งของสำหรับรถทุกประเภท กำหนดให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และคนโดยสาร ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะเพื่อป้องกัน

¹คำพิพากษาฎีกาที่ 305/2547 จำเลยกับพวกรวมกัน 10 คน ชุมนุมปราศรัยด้วยความสงบไม่มีพฤติการณ์ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ชูเจ็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองแสดงว่าจำเลยกับพวกมิได้มีวสันโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 การกระทำของจำเลยจึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 215

อันตราย และบทกำหนดโทษความผิดฐานขับรถในขณะเมาสุราหรือเมาอย่างอื่น หรือเสพยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

ทั้งนี้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันอุบัติเหตุร้ายแรงที่เกิดขึ้นบนท้องถนนอันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลต่าง ๆ นั้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากผู้ขับขี่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น หรือเสพวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทกลุ่มแอมเฟตามีนในขณะขับรถ แม้จะได้มีการจับกุมปราบปรามและป้องกันมิให้ผู้ขับขี่เสพหรือเมาสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวขณะขับรถแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนอยู่อีก สมควรกำหนดให้ผู้ตรวจการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและผู้ตรวจการตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบ หรือการตรวจสอบของมีนเมาหรือสารเสพติดดังกล่าวในผู้ขับขี่ได้ เช่นเดียวกับพนักงานจราจรและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าพนักงานดังกล่าว และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ตรวจการให้สามารถดำเนินการทดสอบหรือตรวจสอบ ตลอดจนจับกุมปราบปราม ผู้ขับขี่ ซึ่งเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือเสพวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทกลุ่มแอมเฟตามีนในขณะขับรถให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดความปลอดภัยในท้องถนนมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 4 ให้ได้คำจำกัดความดังนี้

- 1) การจราจร หมายความว่า การใช้ทางของผู้ขับขี่ คนเดินเท้า หรือคนที่จูง จี หรือไล่ต้อนสัตว์
- 2) ทาง หมายความว่า ทางเดินรถ ช่องเดินรถ ช่องเดินรถประจำทาง ไหล่ทาง ทางเท้า ทางข้าม ทางร่วมทางแยก ทางลาด ทางโค้ง สะพาน และลานที่ประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางส่วนบุคคล ที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้ในการจราจร หรือที่เจ้าพนักงานจราจรได้ประกาศให้เป็นทางตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ไม่รวมไปถึงทางรถไฟ

3) ทางเดินรถ หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับการเดินรถไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้ หรือเหนือพื้นดิน

4) ช่องเดินรถ หมายความว่า ทางเดินรถที่จัดแบ่งเป็นช่องสำหรับการเดินรถ โดยทำเครื่องหมายเป็นเส้นหรือแนวแบ่งเป็นช่องไว้

5) ช่องเดินรถประจำทาง หมายความว่า ช่องเดินรถที่กำหนดให้เป็นช่องเดินรถสำหรับรถโดยสารประจำทาง หรือรถบรรทุกคนโดยสารประเภทที่อธิบดีกำหนด

6) ทางเดินรถทางเดียว หมายความว่า ทางเดินรถใดที่กำหนดให้ผู้ขับรถขับไปในทิศทางเดียวกันตามเวลาที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด

7) ขอบทาง หมายความว่า แนวริมของทางเดินรถ

8) ไหล่ทาง หมายความว่า พื้นที่ที่ต่อจากขอบทางออกไปทางด้านข้างซึ่งยังมิได้จัดทำเป็นทางเท้า

9) ทางร่วมทางแยก หมายความว่า พื้นที่ที่ทางเดินรถตั้งแต่สองสายตัดผ่านกัน รวมบรรจบกัน หรือติดกัน

10) วงเวียน หมายความว่า ทางเดินรถที่กำหนดให้รถเดินรอบเครื่องหมายจราจรหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางร่วมทางแยก

11) ทางเท้า หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับคนเดินซึ่งอยู่ข้างใดข้างหนึ่งของทาง หรือทั้งสองข้างของทาง หรือส่วนที่อยู่ชิดขอบทางซึ่งใช้เป็นที่สำหรับคนเดิน

12) ทางข้าม หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับให้คนเดินเท้าข้ามทางโดยทำเครื่องหมายเป็นเส้นหรือแนวหรือตอกหมุดไว้บนทาง และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่ทำให้คนเดินเท้าข้ามไม่ว่าในระดับใต้ หรือเหนือพื้นดินด้วย

13) เขตปลอดภัย หมายความว่า พื้นที่ในทางเดินรถที่มีเครื่องหมายแสดงไว้ให้เห็นได้ชัดเจนทุกเวลา สำหรับให้คนเดินเท้าที่ข้ามทางหยุดรอ หรือให้คนที่ขึ้นหรือลงรถหยุดรอก่อนจะข้ามทางต่อไป

14) ที่คับขัน หมายความว่า ทางที่มีการจราจรพลุกพล่านหรือมีสิ่งกีดขวางหรือในที่ซึ่งมองเห็นหรือทราบได้ล่วงหน้าว่าอาจเกิดอันตราย หรือความเสียหายแก่รถหรือคนได้ง่าย

15) รถ หมายความว่า ยานพาหนะทางบกทุกชนิด เว้นแต่รถไฟและรถราง

16) รถยนต์ หมายความว่า รถที่มีล้อตั้งแต่สามล้อและเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ กำลังไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น ยกเว้นรถที่เดินบนรา

17) รถจักรยานยนต์ หมายความว่า รถที่เดินด้วยกำลังเครื่องยนต์กำลังไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น และมีล้อไม่เกินสองล้อ ถ้ามีพ่วงข้างมีล้อเพิ่มอีกไม่เกินหนึ่งล้อ

18) รถจักรยาน หมายความว่า รถที่เดินด้วยกำลังของผู้ขับขี่ที่มีใช้เป็นการลากจูง

19) รถลูกเหิน หมายความว่า รถดับเพลิงและรถพยาบาลของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรถอื่นที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้ใช้ไฟสัญญาณแสงวับวาบหรือให้ใช้เสียงสัญญาณไซเรนหรือเสียงสัญญาณอย่างอื่นตามที่กำหนดให้

20) รถบรรทุก หมายความว่า รถยนต์ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้บรรทุกสิ่งของหรือสัตว์

21) รถบรรทุกคนโดยสาร หมายความว่า รถยนต์ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้บรรทุกคนโดยสารเกินเจ็ดคน

22) รถโรงเรียน หมายความว่า รถบรรทุกคนโดยสารที่โรงเรียนใช้รับส่งนักเรียน

23) รถโดยสารประจำทาง หมายความว่า รถบรรทุกคนโดยสารที่เดินตามทางที่กำหนดไว้ และเรียกเก็บค่าโดยสารเป็นรายคนตามอัตราที่วางไว้เป็นระยะทางหรือตลอดทาง

24) รถแท็กซี่ หมายความว่า รถยนต์ที่ใช้รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน

25) รถลากจูง หมายความว่า รถยนต์ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้สำหรับลากจูงรถหรือเครื่องมือการเกษตรหรือเครื่องมือ การก่อสร้าง โดยตัวรถนั้นเองมิได้ใช้สำหรับบรรทุกคนหรือสิ่งของ

26) รถพ่วง หมายความว่า รถที่เคลื่อนที่ไปโดยใช้รถอื่นลากจูง

27) มาตรแท็กซี หมายความว่า เครื่องแสดงอัตราและค่าโดยสารของรถแท็กซี โดยอาศัยเกณฑ์ระยะทาง หรือเวลาการใช้รถแท็กซีหรือโดยอาศัยทั้งระยะทางและเวลาการใช้รถแท็กซี

28) ผู้ขับขี หมายความว่า ผู้ขับรถ ผู้ประจำเครื่องอุปกรณ์การขนส่งตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง ผู้ลากเงินยานพาหนะ

29) คนเดินเท้า หมายความว่า คนเดินและให้รวมตลอดถึงผู้ใช้เก้าอี้ล้อสำหรับคนพิการหรือรถสำหรับเด็กด้วย

30) เจ้าของรถ หมายความว่า ผู้มีรถไว้ในครอบครองด้วย

ทั้งนี้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติห้ามการเดินขบวนในลักษณะเป็นการกีดขวางทางจราจรหรือกระทำการใด ๆ บนทางเท้า² หรือท้องถนนที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นในการใช้สัญจรไปมาโดยไม่มีเหตุอันควร³ การใช้ท้องถนนในการเดินขบวนนั้นต้องขออนุญาตใช้เส้นทางต่อเจ้าพนักงานจราจร เมื่อได้รับอนุญาตจึงเดินขบวนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การประท้วงหรือการเดินขบวนของประชาชนในระยะหลัง มักจะมีแบบแผนหนึ่งของผู้ชุมนุมในการเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาลและสาธารณะคือ การปิดถนน ซึ่งเป็นการปิดกั้นการจราจรอย่างสิ้นเชิง รัฐจึงใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการหรือขู่ว่าจะจัดการกับผู้ชุมนุมอย่างเด็ดขาดในกรณีที่ผู้ชุมนุมละเมิดกฎหมายฉบับนี้

²พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 108 “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถวเดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (2) แถวหรือขบวนแห่ หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด”

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 109 “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร”

ซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัติของดังกล่าวก็จะมีโทษตามมาตรา 148 คือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท โทษก่อนข้างคำคือเป็นโทษปรับไม่เกินหนึ่งพัน และไม่เกินห้าร้อยบาทเท่านั้น ขณะที่โทษตามพระราชบัญญัติทางหลวงนั้นเป็นโทษจำคุกที่สูงถึงสามปี และปรับสูงถึงหกหมื่นบาท

มีข้อสังเกตว่า หากผู้ชุมนุมที่ปิดถนนแล้วถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติทางหลวง และพระราชบัญญัติจราจรทางบก ผู้ชุมนุมจะยกรัฐธรรมนูญมาตรา 63 เป็นข้อต่อสู้ได้หรือไม่อย่างไร ในเรื่องนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับการถูกต้องข้อหากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 นั่นคือ ถ้าผู้ชุมนุมใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และไม่เกินขอบเขตย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ การปิดถนนนั้น ถึงแม้จะทำโดยสงบและไม่มีอาวุธแต่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นที่จะสัญจรไปมาโดยใช้ถนนสายนั้น จึงเป็นการใช้เสรีภาพที่เกินกว่าขอบเขต ผู้ชุมนุมก็อาจจะถูกดำเนินคดีฐานผิดพระราชบัญญัติทางหลวงและพระราชบัญญัติจราจรทางบกและก็ไม่อาจยกรัฐธรรมนูญมาตรา 63 มาเป็นข้อต่อสู้ได้

2.4 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ได้วางหลักการไว้ว่า การจะใช้เครื่องขยายเสียงต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อน จึงจะใช้เครื่องขยายเสียงได้ โดยใบอนุญาตจะระบุเวลา และสถานที่ที่ใช้เครื่องขยายเสียงและหากใช้เสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญมากเกินไป ก็อาจสั่งให้ลดความดังของการใช้เครื่องขยายเสียงลงได้ ซึ่งการชุมนุมในที่สาธารณะส่วนใหญ่มักจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียงเพราะผู้นำในการชุมนุมต้องการสื่อสารกับผู้เข้าร่วมชุมนุมอย่างทั่วถึง และสื่อสารไปยังผู้อื่น ๆ ที่ผ่านไปมาด้วยการสื่อสารในลักษณะนี้ทำให้มีผู้ใช้กฎหมายจำนวนไม่น้อยตีความว่าการกระทำความดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้น ผู้นำในการชุมนุมที่ต้องการใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อนจึงจะใช้เครื่องขยายเสียงได้ ดังนั้น กฎหมาย

ฉบับนี้ จึงมีศักยภาพเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกีดกันการใช้สิทธิในการชุมนุมได้ประการหนึ่ง⁴

2.5 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

เนื่องจากกฎหมาย ว่าด้วยทางหลวง ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมดูแลรักษาทางหลวงยังไม่เหมาะสมและมาตรการสำหรับดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรและในบางครั้งก็ได้มีการใช้ยานพาหนะที่มีน้ำหนักบรรทุกเกินกว่าที่กำหนดบนทางหลวง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงและความปลอดภัยแก่ผู้ขับขี่ยานพาหนะบนทางหลวง นอกจากนั้นยังปรากฏว่า มีการใช้ทางหลวงเพื่อการชุมนุมประท้วงยื่นข้อเรียกร้องจากทางราชการและโดยที่ได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตามกฎหมาย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลแล้ว สมควรปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยทางหลวงเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลและกำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวได้ รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจร-
สาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือ

⁴พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493, มาตรา 4 “ผู้ที่ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาต และให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขลงในใบอนุญาตว่าด้วยเวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียงและผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น”

อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้
 ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลัก-
 ตำรวจ หลักเขต หลักกระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจรเครื่องหมายสัญญาณ เครื่อง-
 สัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือ หรือ
 พาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็น
 อุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทาง
 หรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2)
 พ.ศ. 2549)

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง
 การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

“ทางจราจร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้เพื่อ
 การจราจรของยานพาหนะ

“ทางเท้า” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้สำหรับ
 คนเดิน

“ไหล่ทาง” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจร
 ทั้งสองข้าง

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถตามกฎหมาย ว่าด้วยรถยนต์ รถตามกฎหมาย
 ว่าด้วยการขนส่งทางบก รวมทั้งเครื่องจักร เครื่องกล และสิ่งอื่นใดที่เคลื่อนที่ไปได้บน
 ทางหลวงในลักษณะเดียวกัน (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2)
 พ.ศ. 2549)

“ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่หรือ
 ได้รับแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงและงานทางเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะ
 ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่ง ตามพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าพนักงานทางหลวง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็น
 เจ้าพนักงานทางหลวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้
 กฎหมายเฉพาะในเขตที่เป็นทางหลวงตามความหมายข้างต้นเท่านั้น ดังนั้น การกระทำ

ใด ๆ ที่กระทบต่อทางหลวงย่อมอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักสองประการ คือ

- 1) คุ้มครองทรัพย์สินสาธารณะมิให้เสียหาย หรือบุบสลาย อันเนื่องจากการกระทำหรือค้ำเว้นการกระทำ ซึ่งเกิดจากการใช้ทางหลวงตามปกติ
- 2) คุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะมิให้การกระทำใด ๆ อันจะส่งผลให้ผู้สัญจรเกิดอันตรายหรือเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตร่างกายได้

นอกจากนี้ยังได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อทางหลวง และต่อประชาชนผู้สัญจรเพื่อให้การบรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานทางหลวงกับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 5)

- 1) กำหนดอัตราความเร็วของยานพาหนะ
- 2) จัดทำ ปัก ติดตั้งป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ หรือสัญญาณอย่างอื่น จัดเส้น เขียนข้อความ หรือเครื่องหมายอื่นใดสำหรับการจราจรบนทางหลวง

- 3) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- ประเภทของทางหลวง แบ่งได้ 5 ประเภท คือ (มาตรา 6-12)

- 1) ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวง เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษารวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะ โดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น

- 2) ทางหลวงแผ่นดิน คือ ทางหลวงสายหลักที่เป็นโครงข่ายเชื่อมระหว่างภาค จังหวัด อำเภอ ตลอดจนสถานที่ที่สำคัญ ที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงแผ่นดิน

3) ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท

4) ทางหลวงท้องถิ่น คือ ทางหลวงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงท้องถิ่น

5) ทางหลวงสัมปทาน คือ ทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดูแลรักษา ควบคุม ตลอดจนเป็นเจ้าของงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกยานพาหนะให้หยุดเพื่อทำการตรวจสอบในกรณีเชื่อว่าการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะกระทำความผิด เพื่อส่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินคดีต่อไป

บทกำหนดโทษ (มาตรา 69-73) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือขัดขวางการกระทำ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือหนังสือแจ้งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวง แล้วแต่กรณีมีโทษทางอาญา ทั้งนี้บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวให้ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ ภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ทั้งนี้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติ“ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมคมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” ในมาตรา 39

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 39 ระวังโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.6 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือการรักษาไว้ซึ่งความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ที่สาธารณะ หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

สถานสาธารณะ หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม

ถนน หมายความว่า ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

ทางน้ำ หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทราย ชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง คับคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย

อาคาร หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน เรือ แพ ตลาด คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงอัมพันท์ เขื่อน ประตูน้ำ อุโมงค์ หรือป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย

สิ่งปฏิกูล หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เศษสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

ซากยานยนต์ หมายความว่า รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องจักรกล เรือ ล้อเลื่อน ยานพาหนะอื่น ๆ ที่เสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้ได้และหมายความรวมถึงชิ้นส่วนของรถ เครื่องจักรกล หรือยานพาหนะ

การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

มาตรา 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคารในกรณีที่เป็นตลาด ไม่ว่าจะเป็นตลาดที่ขายอาหารหรือสินค้าประจำวันหรือเฉพาะคราว ให้เจ้าของตลาดมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับตลาด และให้ผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาดมีหน้าที่รักษาความสะอาดบริเวณตลาดที่ตนครอบครอง

ในการรักษาความสะอาดตามมาตรา 6 นี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคาร เจ้าของตลาด หรือผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาด จะมอบหมายให้คนหนึ่งคนใดหรือหลายคนเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดแทนตนก็ได้ และให้ผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่และความรับผิดชอบแทนผู้มอบหมาย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจหาตัวผู้รับมอบหมายได้ให้ถือว่าไม่มีการมอบหมาย และให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคาร เจ้าของตลาด หรือผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาด เป็นผู้รับผิดชอบในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้

แต่ในการชุมนุมในที่สาธารณะในแต่ละครั้งผู้เข้าร่วมชุมนุมก็มีได้รักษาไว้ซึ่งความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองทั้งที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำความผิดเป็นความผิด เช่น

มาตรา 17 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด

- (1) กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย
- (2) จอดหรือขับจักรยานยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขึ้นเพื่อเข้าไปในอาคาร หรือประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับได้”

มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ ซึ่งมีใช้สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น

มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

(2) ...

ซึ่งผู้ที่ละเมิดบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องรับโทษปรับเป็นกรณีไป เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่อาจใช้กฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง เนื่องจากการชุมนุมในแต่ละครั้งมีผู้ชุมนุมเป็นจำนวนมากและตามแนวทางของรัฐบาลในแต่ละสมัยก็ไม่มีนโยบายให้ใช้วิธีการใด ๆ ที่เป็นการหยุดยั้งผู้ชุมนุมที่อาจนำไปสู่ความไม่พอใจซึ่งอาจเกิดเหตุการณ์รุนแรงได้ เจ้าหน้าที่คงทำได้เพียงควบคุมการชุมนุมให้อยู่ในวงจำกัดเท่านั้น

2.7 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ รักษากฎเกณฑ์ทางสังคมให้อยู่ในระเบียบ

มาตรา 4

(1) “เรือนจำ” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงตลอดถึงที่อื่นใดที่รัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

(2) “ผู้ต้องขัง” หมายความว่า รวมตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

(3) “นักโทษเด็ดขาด” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

(4) “คนต้องขัง” หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากขังไว้ตามหมายขัง

(5) “คนฝาก” หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ กฎหมายอื่น โดยไม่มีหมายอาญา

(6) “นักโทษพิเศษ” หมายความว่า นักโทษเด็ดขาดซึ่งส่งไปอยู่ทัณฑนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

(7) “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งบังคับบัญชาการราชทัณฑ์

อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ (มาตรา 13-17)

มาตรา 13 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่การงานและความรับผิดชอบ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น

มาตรา 14 ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเว้นแต่

- (1) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- (2) เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น
- (3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม
- (4) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องแต่สภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ ให้พัสดิเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น

มาตรา 15 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงใช้และวางเงื่อนไขในการถือหรือมีอาวุธนั้น ๆ

มาตรา 16 เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

- (1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีและไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ
- (2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อความวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำ
- (3) เมื่อปรากฏว่า ผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

มาตรา 17 เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง
- (2) ผู้ต้องขังกำลังหลบหนี ไม่ยอมหยุดเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด และไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้
- (3) ผู้ต้องขังตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ก่อนการรื้อนาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดประตู หรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในขณะนั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

3. มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้กับการจัดการ

ในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

3.1 การประกาศกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นไว้สำหรับประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจล ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการบุรุษ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางอย่างที่ประกาศระบุไว้แทนศาลพลเรือน

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่มีอยู่ในเวลาปกติ แต่ไม่ได้ใช้บังคับ โดยเมื่อจะใช้บังคับจะต้องประกาศ และกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้บังคับ ในหลายประเทศจะไม่มี การตราเป็นกฎหมายชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ในบางประเทศจะตราเป็นกฎหมายชัดเจน เช่น ฝรั่งเศส ไทย

เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว จะทำให้มีผลในทางกฎหมายหลายประการที่พอจะสรุปได้ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน⁵ โดยอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอยู่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนใน 3 เรื่อง คือ เรื่องที่เกี่ยวกับการยุทธ์ เรื่องที่เกี่ยวกับการระงับปราบปราม หรือเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

2) อำนาจในการพิจารณาคดีของศาล⁶ โดยทั่วไปแล้วในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกยังคงให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามปกติ เว้นแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางประเภทที่ได้กำหนดไว้แล้วในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก แต่ถ้าคดีอาญาเรื่องใดที่มีเหตุผลพิเศษอันเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ แม้คดีอาญารื่องนั้นจะมีได้มีอยู่ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาจจะสั่งให้นำคดีอาญารื่องนั้น ๆ ไปพิจารณาพิพากษาในศาลทหารก็ได้ นอกจากนี้ยังมีข้อน่าสังเกตคือ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ศาลทหารในเขตที่มีการใช้กฎอัยการศึกเป็นศาลทหารในเวลาไม่ปกติ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา คือ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารมีเพียงชั้นเดียว จะไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกอาจจะประกาศกำหนดให้ศาลพลเรือนทำหน้าที่เป็นศาลทหารได้ด้วย

3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจในการที่จะตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และจับได้⁷ สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะมีอำนาจดังกล่าวนี้มีได้หมายความว่าทหารทุกคนจะมีอำนาจดังกล่าว แต่กฎหมายให้หมายถึงเฉพาะผู้ที่มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น และในทางปฏิบัติเมื่อมีการใช้กฎอัยการศึกแล้ว ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกก็อาจจะออกประกาศเพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหาร หรือเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้กระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวได้

⁵พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2547, มาตรา 6.

⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8-15.

4) มีบทบัญญัติคุ้มครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าปรับ เนื่องจาก โดยปกติทั่วไปหากเจ้าหน้าที่ไปทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือเอกชนแล้วก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามหลักฐานในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกได้ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งได้กระทำการไปตามหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 ถึงมาตรา 15 แม้จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือบริษัทใด ๆ ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างใด ๆ เพราะถือว่าเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์

3.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศใช้กฎหมายนี้ในท้องที่ที่มีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อย ซึ่งปัจจุบันประกาศใช้อยู่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้อำนาจการแก้ไขสถานการณ์เป็นของนายกรัฐมนตรี ผู้เดียวและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหลายประการที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมายในยามปกติ และอาจออกข้อกำหนดมาควบคุมการชุมนุมต่าง ๆ ตลอดจนข้อกำหนดอื่น ๆ ที่อาจเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ ทั้งนี้หากมีการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบ หลายประการ อาทิเช่น

ผลกระทบต่อประชาชน กล่าวคือ เมื่อมีการห้ามมิให้ประชาชนออกจากเคหะสถาน ห้ามชุมนุมหรือมั่วสุม ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม หรือการไต่ยานพาหนะ ฯลฯ โดยให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลต้องสงสัย หรือแม้กระทั่งมีอำนาจสั่งตรวจค้น รื้อถอน หรือทำลายอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตรวจสอบจดหมาย หนังสือพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีทางในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจรัฐในกรณีเหล่านี้จะต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เพราะไม่เช่นนั้นจะทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิตประจำวันจนเกินไป

ผลกระทบต่อสื่อมวลชน กล่าวคือ เมื่อมีการห้ามเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายของหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีข้อความทำให้ประชาชนหวาดกลัว หรือกระทบความมั่นคงของรัฐ เป็นมาตรการที่ออกมาควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อ จนถูกมองว่าเป็นการปิดกั้นการเสนอข่าวสาร และปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่อาจส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากประชาชน เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าว อาจมองได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และความเชื่อทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการห้ามมิให้ประชาชนเข้าร่วมชุมนุม การจัดกิจกรรมต่าง ๆ

ผลกระทบต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ตามกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น พระราชกำหนดฯ ใต้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ถึง 7 วัน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สามารถควบคุมผู้ต้องหาได้เพียง 24 ชั่วโมง หรือ 2 วันเท่านั้น เป็นการขยายระยะเวลาตามกฎหมายออกไป ซึ่งอาจขัดต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ที่ควรมีตามกฎหมาย หรือในกรณีที่มีเรื่องเร่งด่วนและจำเป็น ซึ่งต้องมีวิธีการที่เป็นพิเศษ กว่ากรณีธรรมดาทั่วไป สมควรได้รับการยกเว้นเป็นพิเศษในการไม่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐสะดวกและคล่อง ตัวในการหาพยานหลักฐานที่ต้องการความรวดเร็วและป้องกันให้ผู้ต้องสงสัยหลบหนี นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงกำหนดให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย และนอกจากนี้ มาตรา 16 ยังได้ยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ด้วย ซึ่งทำให้การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไม่สามารถถูกตรวจสอบถ่วงดุลโดยอำนาจศาลปกครองได้ แม้จะสามารถดำเนินการในศาลยุติธรรม แต่ก็พิเศษเฉพาะกรณีไป ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อตรวจสอบกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชกำหนดฯ ได้แต่อย่างใด ทำให้ถูกมองว่าเป็นการตัดอำนาจศาลในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย อาจทำให้เกิดปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการยุติธรรมซึ่งขัดต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลและหลักการแบ่งแยกอำนาจได้

3.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

ภารกิจในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพอสรุปได้ดังนี้ คือ ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มี ความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลาย- หน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง ในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบ โดยทั่วไป และถ้าเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตาม อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้ อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงาน ผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว โดยให้ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- 1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการอย่างหนึ่งอย่างใด
- 2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วง เวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลซึ่งได้รับ การยกเว้น
- 3) ห้ามออกนอกเขตสถานในเวลาที่กำหนด
- 4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเขตสถาน
- 5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- 6) ให้นุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับ เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ