

๘ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่.....) พ.ศ.

กราบเรียน ประธานรัฐสภา

อ้างถึง หนังสือสำเนานายกรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๒๐๔/๑๑๑๘๕ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕

ตามที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่.....) พ.ศ. ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน และนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วก็นำเสนอวุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป ความละเอียดปรากฏตาม หนังสือ ที่ นร. ๐๒๐๔/๑๑๑๘๕ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ นั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการประสานงานด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่.....) พ.ศ. ดังกล่าวแล้วพิจารณาเห็นว่าสาระสำคัญในบทบัญญัติบางมาตราอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชนที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา ๔๖/๑ "ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า" บทบัญญัติที่มีสาระเช่นนี้อาจเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการชุมนุมตามวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของชุมชน เช่น การเดินแห่เทียนเข้าพรรษา การจัดงานวัฒนธรรมในเทศกาลต่างๆ โดยปิดถนนให้ประชาชนเดินชมงานในช่วงเวลาที่กำหนด เป็นต้น รวมทั้งการชุมนุมของประชาชนที่ดำเนินการโดยสงบและเปิดเผยเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในประเด็นปัญหาต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งสิทธิของประชาชนดังกล่าวเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔ "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ"

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก"

ประการต่อมา ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ บัญญัติว่า ".....การกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสุขต้องระวางโทษ....." และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใด

เดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใดๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด และมาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยืน หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว" จากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังกล่าว เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่สามารถนำบทบัญญัติของกฎหมายมาบังคับใช้หากปรากฏว่าผู้ใดกระทำการชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า จึงไม่มีความจำเป็นอันใดที่ต้องบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชนเพิ่มเติมอีก

ประการสำคัญ เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน เป็นเสรีภาพพื้นฐานสำคัญของประชาชนในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การที่จะบัญญัติกฎหมายอันอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จึงควรกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง และควรยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นหลัก

๒. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา ๖๑ ".....เพื่อรักษาทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวงโดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนักบรรทุก หรือน้ำหนักเกินกว่ากำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย....." บทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้ผู้อำนวยการทางหลวงใช้อำนาจหน้าที่ไม่สุจริตได้ กล่าวคือเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้อำนวยการทางหลวงกำหนดน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะสูงเกินกว่ามาตรฐานที่ทางหลวงจะสามารถรองรับได้ ทั้งนี้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ใช้ทางหลวงเพียงบางกลุ่ม ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อทางหลวงอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยรวม และอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิในการใช้ทางสาธารณะร่วมกันของประชาชนส่วนใหญ่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ห่วงใยกรณีดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง จึงมีความปรารถนาที่จะให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. ในสองมาตราที่กล่าวมาอย่างรอบคอบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐสภาจะพิจารณากฎหมายดังกล่าวโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นสำคัญ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ถ้าเห็นชอบ ๑. นายกรัฐมนตรี

๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๓. คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธาน กกต.

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ประติษฐ์ เจริญไทยทวี

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ประติษฐ์ เจริญไทยทวี)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รักษาราชการแทนประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

โทรศัพท์ / โทรสาร ๐๒๒๑๙ ๒๙๗๓

เรียน บรรณาธิการข่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยื่นข้อเสนอต่อรัฐสภา กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวงอาจขัดเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รักษาการแทนประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ยื่นข้อเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. อย่างรอบคอบ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ

ที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการประสานงาน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า สาระสำคัญในบทบัญญัติสองมาตราดังต่อไปนี้อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชน

๑. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา ๔๖/๑ “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในพื้นที่ทางหลวง ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าว อาจเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการชุมนุมตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของชุมชน เช่น การเดินแห่เทียนเข้าพรรษา การจัดงานวัฒนธรรมในเทศกาลต่างๆ โดยปิดถนนให้ประชาชนเดินชมงานในช่วงเวลาที่กำหนด เป็นต้น รวมทั้งการชุมนุมของประชาชนที่ดำเนินการโดยสงบและเปิดเผย เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาต่างๆของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ยังมีกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๒ บัญญัติว่า “...การกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะ หรือ

สาธารณสถานต้องระวางโทษ...” และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางจราจร เว้นแต่ (๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใดๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด” และมาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยืน หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว”

จากบทบัญญัติที่อ้างถึงดังกล่าว เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่สามารถนำมาบังคับใช้ หากปรากฏว่าผู้ใดกระทำการชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นอันใดที่ต้องบัญญัติมาตรา ๔๖/๑ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชนเพิ่มเติมอีก

ที่สำคัญ เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน เป็นเสรีภาพพื้นฐานสำคัญของประชาชนในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การที่จะบัญญัติกฎหมายอันอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จึงควรกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง และควรยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นหลัก

๒. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา ๖๑ “...เพื่อรักษาทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวง โดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนักบรรทุกทุก หรือน้ำหนักเกินกว่ากำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย...”

บทบัญญัติที่มีสาระเช่นนี้ อาจเป็นช่องทางให้ผู้ผู้อำนวยการทางหลวงใช้อำนาจหน้าที่ไม่สุจริตได้ กล่าวคือ เป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ผู้อำนวยการทางหลวงกำหนดน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะสูงเกินกว่ามาตรฐานที่ทางหลวงจะสามารถรองรับได้ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ใช้ทางหลวงเพียงบางกลุ่ม ซึ่งจะส่งผลเสียต่อทางหลวงอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยรวม และอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิในการใช้ทางสาธารณะร่วมกันของประชาชนส่วนใหญ่

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเป็นการเร่งด่วน หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ ก็จะนำเสนอวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป