

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ¹

บุชา ครุฑทอง²

การจัดงานมหรสพเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อการบันเทิง เพื่อความหย่อนใจ เพื่อความเพลิดเพลินของประชาชนผู้ชม ซึ่งในสมัยอดีตมหรสพของประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นการแสดงศิลปวัฒนธรรมอันดีงาม ได้แก่ โขน จีว ลิเก กระบี่กระบอง การแสดงหุ่น หนังใหญ่ เรียกได้ว่าเป็นการแสดงอันทรงคุณค่า ซึ่งมหรสพถ้าเป็นงานของหลวงก็จะยิ่งใหญ่และมีการแสดงต่าง ๆ หลากหลายมากกว่างานมหรสพของสามัญชน ในกรณีงานมหรสพสมโภชเนื่องในโอกาสสมหามงคลพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พุทธศักราช 2562 ซึ่งมีการแสดงโขนนาฏศิลป์ชั้นสูง การละเล่นของหลวงที่มีมาแต่โบราณ ซึ่งแสดงเฉพาะในพระราชพิธีต่าง ๆ หากชมได้ยาก การแสดงพื้นบ้านลีลาทระพอง สิ่งเหล่านี้เป็นมรดกสมบัติอันมีค่าของสังคมอันควรแก่การอนุรักษ์อย่างยิ่ง

เมื่อกล่าวถึงงานมหรสพในปัจจุบันมีลักษณะและรูปแบบที่ต่างไปจากในอดีตเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นการรับวัฒนธรรมจากต่างประเทศในรูปแบบการแสดงที่เป็นความรื่นเริงและความบันเทิง ได้แก่ การแสดงดนตรี การเต้นรำ การฉายภาพยนตร์ การแสดงละคร โดยรูปแบบของมหรสพมี 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่หนึ่ง การแสดงมหรสพในโรงมหรสพ ส่วนที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาคือ การจัดงานมหรสพซึ่งเป็นลักษณะนอกเหนือจากกรณีแรก ซึ่งไม่ได้เป็นการจัดงานมหรสพในโรงมหรสพ หรือการจัดงานมหรสพกลางแจ้ง การจัดงานมหรสพชั่วคราว ในการจัดงานมหรสพในลักษณะนี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการควบคุมหรือกำกับดูแล ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการดังกล่าว

มหรสพที่มีขึ้นในปัจจุบันเป็นที่ได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นความบันเทิงที่ใกล้ชิด สามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งยังใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าชมในราคาที่ไม่แพงหรืออาจจะไม่เสียค่าใช้จ่ายเลย ซึ่งงานมหรสพที่จัดขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่ การแสดงดนตรี คอนเสิร์ต การแสดงเครื่องเสียง การแสดงและแข่งขันเครื่องเสียงรถยนต์ โคโยตี้ การแสดงหมอลำ หมอลำซิ่ง การแสดงดนตรีบนรถแห่ เป็นต้น ซึ่งมหรสพที่กล่าวมานั้นสามารถมีขึ้นและจัดขึ้นได้โดยง่าย ในทุกสถานที่และทุกวัน เวลา และเป็นที่นิยมจากประชาชน เยาวชนและเด็กเป็นอย่างมาก การจัดงานมหรสพดังกล่าวจึงเป็นช่องทางที่สามารถหาผลประโยชน์ทางธุรกิจได้ ผู้ประกอบการหรือนายทุนจึงใช้การจัดงานมหรสพเพื่อดึงดูดผู้คน ประชาชน ให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิฑิต โดยคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ, รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิฑิต และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เข้าร่วมงานเช่น การแสดงดนตรี คอนเสิร์ต ต่าง ๆ จากนักร้อง นักแสดง ศิลปินที่มีชื่อเสียงเป็นจำนวนมาก การแสดงดนตรี คอนเสิร์ตนี้อาจมีผู้เข้าร่วมงานจำนวนเป็นพันคนหรือเป็นหมื่นคนอยู่รวมในเวลาเดียวกัน

การจัดงานมหรสพนั้นจะมีลักษณะเป็นการแสดงแสง สี และเสียง เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และดึงดูดความสนใจแก่ประชาชนผู้ร่วมงาน เนื่องด้วยเทคโนโลยีในปัจจุบันอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ มีความทันสมัย ซึ่งในการจัดงานมหรสพจะมีเครื่องขยายเสียงเป็นอุปกรณ์หลักในการจัดงาน ซึ่งด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้อุปกรณ์เครื่องขยายเสียงมีคุณภาพ กำลังขับเสียงที่มีความดังเป็นอย่างมาก ทั้งตัวอุปกรณ์ก็มีขนาดเล็ก สามารถเคลื่อนย้ายและติดตั้งได้โดยง่าย สามารถติดตั้งไว้ในรถยนต์และสามารถทำการแสดงได้ในทุกที่และตลอดเวลา ซึ่งเรื่องเสียงดังนี้เป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาถึงกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติและใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่มีการปรับปรุงข้อบัญญัติในฉบับกฎหมายให้เป็นปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมายในมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในการขอใบอนุญาตจัดงานมหรสพ

ด้วยรูปแบบการจัดงานมหรสพในปัจจุบันซึ่งโดยรวมเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อความรื่นเริงและให้ความบันเทิง ซึ่งมีมากมายหลายรูปแบบ เช่น การแสดงดนตรี คอนเสิร์ต ลูกทุ่งหมอลำ หมอลำซิ่ง การแสดงเครื่องเสียง เครื่องเสียงรถยนต์ การเดินโชว์ของโคโยตี้ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดคำนิยามของคำว่า มหรสพ ว่าหมายถึงอะไร และการแสดงที่กล่าวมาข้างต้นจะถือว่าเป็นการแสดงมหรสพหรือไม่ กฎหมายจึงจะต้องบัญญัติคำนิยามให้ชัดเจน เพื่อกำหนดได้ว่ากิจกรรมใดบ้างเป็นการมหรสพ เพื่อดำเนินการกำหนดขั้นตอนและรูปแบบการขออนุญาตจัดงานมหรสพ ซึ่งผู้ขออนุญาตจัดงานมหรสพจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างไร หน่วยงานของรัฐหน่วยใดจะเป็นนายทะเบียนในการพิจารณาออกใบอนุญาตการจัดงานมหรสพดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีรูปแบบการจัดงาน วัน เวลา สถานที่จัดงานที่เหมาะสม กิจกรรมภายในงานซึ่งอาจมีหลายกิจกรรมในงานมหรสพที่จัดขึ้นในครั้งเดียวกัน การควบคุมกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ร่วมงาน มาตรการในการรักษาความปลอดภัยผู้ร่วมงาน และมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีมีผู้ร่วมงานเป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง ปัญหาหน่วยงานกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ได้บัญญัติหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต ได้แก่ นายกเทศมนตรี เทศบาล และนายอำเภอ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตดังกล่าว ,เจ้าพนักงานตำรวจเจ้าของท้องที่ ซึ่งผู้ยื่นคำร้องนั้นมีภูมิลำเนาอยู่หรือสถานที่โฆษณานั้นอยู่ในเขตอำนาจ และพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีจำนวน 33 ตำแหน่งนั้น คือหน่วยงานที่กำกับดูแลการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ผู้ปฏิบัติได้แก่ เทศบาล ,ฝ่ายปกครอง (นายอำเภอ) และเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีเพียงแค่ 3 หน่วยงาน ซึ่งมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติ ทั้งนี้ ด้วยงานมหรสพนั้นในแต่ละงานอาจจัดขึ้นในช่วงวันเวลาเดียวกัน หน่วยงานในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพจึงควรจะต้องเป็นหน่วยงานใดบ้าง เพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

ประการที่สาม ปัญหาการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ

การจัดงานมหรสพในแต่ละครั้งในปัจจุบันนั้น อาจมีผู้เข้าร่วมงานเป็นจำนวนมากในหลักพันคน ถึงหลักหมื่นคนหรือหลายหมื่นคน การจัดงานมหรสพที่ไม่มีกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลในการจัดการกับคนหมู่มากหากเกิดปัญหา อุบัติเหตุ ไฟไหม้ หรือจลาจลขึ้น อย่างในกรณีการจัดงานแสดงดนตรี คอนเสิร์ต ที่ได้รับความนิยมของกลุ่มวัยรุ่นและเยาวชน ซึ่งเกิดปัญหาการทะเลาะวิวาทภายในงานซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำ ในส่วนผู้จัดงานเองอาจมีมาตรการในการป้องกัน เช่น การตรวจค้นอาวุธ ห้ามนำวัสดุแข็ง หรือ แก้วเข้ามา แต่การดังกล่าวเป็นมาตรการที่ผู้จัดงานกำหนดขึ้นมาเอง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ ที่เป็นรูปแบบชัดเจนหรือที่กำหนดให้ผู้จัดงานจะต้องดำเนินการอย่างไร ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้จัดงานเพื่อเป็นการรับรองว่าหากจัดงานมหรสพนั้นขึ้นมาแล้วสามารถมีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดงานมหรสพซึ่งไม่มีกฎหมายควบคุมและกำกับดูแล มีเพียงกฎหมายที่เทียบเคียงนำมาบังคับใช้ ซึ่งไม่สามารถควบคุมการจัดงานมหรสพที่มีขึ้นในปัจจุบัน ทั้งยังไม่มีแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐในการพิจารณาอนุญาต หรืออนุมัติให้จัดงานมหรสพขึ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 โดยเพิ่มหมวดในการกำหนดมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ ดังนี้

1. กำหนดมาตราในการขออนุญาตจัดงานมหรสพ โดยกำหนดค่านิยมของคำว่า งานมหรสพ ความหมายว่า “การแสดง หรือการจัดกิจกรรม ที่จัดขึ้นเพื่อความรื่นเริง เพื่อความบันเทิง” กำหนดประเภทของการจัดงานมหรสพเพื่อสามารถแบ่งแยกประเภทของการจัดงานมหรสพเพื่อให้สามารถกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตจัดงานมหรสพ สถานที่ที่

สามารถจัดงานมหรสพได้ ในส่วนสุดท้ายกำหนดเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดงานมหรสพ

2. มาตรการด้านหน่วยงานกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ หน่วยงานที่ผู้ศึกษาเห็นควรกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ คือ

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของเทศบาล ได้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป ในเทศบาลนั้น ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการกำกับดูแลการจัดงาน

2) ฝ่ายปกครอง ซึ่งให้อำนาจนายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต และ ปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในทุกตำแหน่งนี้มีฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการกำกับดูแลการจัดงาน

3) เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ในสถานีตำรวจในพื้นที่ของการจัดงานมหรสพ มีอำนาจในการกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ

4) พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในจำนวน 33 ตำแหน่ง

3. มาตรการด้านการรักษาความปลอดภัยในการจัดงานมหรสพ โดยกำหนดมาตราต่าง ๆ ในการรักษาความปลอดภัยภายในงาน ได้แก่ ผู้ขออนุญาตจัดงานจะต้องมีเอกสารรายละเอียดโครงการจัดงานมหรสพเพื่อแสดงรายการที่เกี่ยวข้องกับการจัดงาน ผู้จัดงานมหรสพจะต้องทำสัญญาประกันภัย เพื่อเป็นการประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานมหรสพ ในร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ต้องจัดให้มีแผนในการป้องกันและบรรเทาเหตุฉุกเฉิน และผู้รับผิดชอบหรือบุคลากรในการรักษาความปลอดภัยภายในงานมหรสพ การจำกัด ควบคุมและตรวจสอบผู้เข้าร่วมงานมหรสพ โดยกำหนดให้ต้องเป็นผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ ของผู้เข้าร่วมงานมหรสพในบางประเภท และให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งกำกับดูแลการจัดงานมหรสพ หากพบว่าเกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ปลอดภัยแก่ผู้เข้าร่วมงาน ให้หน่วยงานของรัฐนั้น มีอำนาจในการพิจารณาสั่งการได้ในทันที

เอกสารอ้างอิง

กิตติวัฒน์ รัตนดิลล ฅ ภูเก็ท. คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, พิมพ์ ครั้งที่ 3, 2553).

กรมการปกครอง. สำนักงานสอบสวนและนิติการ. คู่มือการใช้งาน ระบบขออนุญาตทำการโฆษณาโดยใช้
เครื่องขยายเสียง, (เมษายน 2561).

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,
2554).

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553).
นทร มณีสวัสดิ์. เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 1 การกิจของรัฐ (กรุงเทพมหานคร:
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552).

บุญศรี ยี่หะ. การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558).

ประยูร กาญจนกุล. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. ใน ปาฐกถา เรื่อง การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
ไทย. วันที่ 24 สิงหาคม 2544, ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท ศรีวัฒนา อินเตอร์พรีน
จำกัด (มหาชน).

พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 (สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร).

วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ใน สารานุกรมการปกครอง ท้องถิ่นไทย สถาบัน
พระปกเกล้า (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547).

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ
นักการเมืองและประชาชน (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

สถิต ไพเราะ. รวมคำบรรยายเนติบัณฑิตยสภา ภาคหนึ่ง สมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553 เล่มที่ 5. (กรุงเทพฯ :
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553).

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมบทความวิชาการ ชุดที่ 12 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2558).

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 8. 2555).

อรทัย กักพล. เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า (กรุงเทพมหานคร:
ส เจริญ การพิมพ์, 2552).