

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองโดยกฎหมาย (นิติรัฐ) นั้น การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางข้อเท็จจริงหรือมุ่งต่อผลในทางกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ เพราะระบบกฎหมายนั้น ๆ ได้ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวในการกระทำการ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการปกครองซึ่งมุ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญบรรลุผลได้ ด้วยเหตุดังกล่าว หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกระทำนั้นก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนแล้ว ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำเช่นนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้” เช่น ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง “บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้”

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามนุษย์แต่ละคนเกิดมาอย่างมีศักดิ์ศรี แห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งคิดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด แสดงออกโดยการที่บุคคลนั้นสามารถแสดงเจตจำนงกำหนดวิถีชีวิตของตนได้อย่างเสรี โดยไม่ถูกบังคับข่มขู่โดยบุคคลอื่นใด การแสดงเจตจำนงต่าง ๆ ของบุคคลที่เป็นเรื่องส่วนตัว บุคคลนั้นย่อมสามารถกระทำได้โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง โดยบุคคลย่อมมีเสรีภาพเต็มที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด หรือถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ บุคคลย่อมสามารถกระทำในสิ่งที่ตนต้องการได้ หลักการนี้เป็นรากฐานของระบบกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง โดยปรากฏให้เห็นในเรื่องหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญา ส่วนในระบบกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่ง ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่โดยปกติแล้วรัฐมีอำนาจเหนือกว่านั้นมีลักษณะแตกต่างไป

จากหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายเอกชน แต่การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้นั้น เป็นเพราะกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองซึ่งมุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

กฎหมายต้องบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเสมอภาคซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 30วรรคหนึ่ง รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล ในการดำเนินการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักความเสมอภาค และเนื่องจากสิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย เนื่องจากสิทธิในความเสมอภาคเป็นนามธรรมสูง ในการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในความเสมอภาคหรือไม่ หลักการเบื้องต้นก็คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้

หากมีกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจในกรอบแห่งกฎหมาย การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็มีภาระหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปรับใช้กฎหมายต่าง ๆ กับภารกิจในทางปกครองที่มีความสลับซับซ้อนและข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลาย กฎหมายจึงต้องเปิดช่องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจตามสมควรเพื่อปรับบทกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary power) ของฝ่ายปกครองจึงเป็นกรณีฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งอาจมีการให้เลือกตัดสินใจได้หลายแนวทาง และไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจในแนวทางใด การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

แต่การใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดได้หลายกรณี เช่น การไม่ใช้ดุลพินิจในกรณีที่จะต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน เช่น ไม่สนใจวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายมอบดุลพินิจแก่ตน ใช้ดุลพินิจโดยไม่นำพฤติการณ์ต่าง ๆ มาพิจารณาก่อนตัดสินใจ หรือใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น ใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความเสมอภาค การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ หลักความพอสมควรแห่งเหตุ เช่น เลือกใช้มาตรการที่รุนแรงมาก ทั้ง ๆ ที่อาจเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้

การให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย แต่สิ่งที่สำคัญ คือ จะต้องมีการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีและมีความต้องการตรงกัน ดังนั้นสิทธิเสรีภาพจึงเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งในตัวของมันเองตามแนวคิดของเสรีประชาธิปไตย ฉะนั้นในการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองจึงทำเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องไม่ทำลายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีกฎหมายมหาชนมาคุ้มครองและต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมบังคับการกระทำต่าง ๆ ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหากมีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เหล่านั้นก็ต้องมีวิธีการที่ให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ โดยในบางครั้งฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่หากคำสั่งทางปกครองออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้ว หากประชาชนซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยวิธีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็มีด้วยกัน 3 ประการ คือ การบังคับโดยวิธีการทางปกครอง การบังคับโดยวิธีการทางแพ่งและการบังคับโดยวิธีการทางอาญา ซึ่งและวิธีมีความสำคัญและจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง สำหรับการบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ของเจ้าหน้าที่เทศกิจก็มีการใช้วิธีการดังกล่าวเช่นกัน โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกมาแล้วสามารถบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามได้ทันทีนั้นก็จะเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว โดยยังแบ่งออกเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงเช่นข้อบัญญัติเมืองพัทยา และคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะเจาะจงเช่น หนังสืออนุญาต หนังสือเดือน คำสั่งห้ามไม่ว่าด้วยวาจาหรือหนังสือ การยกเลิก เพิกถอน เป็นต้น

การดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายก็เพื่อการบริการสาธารณะ โดยได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายมหาชนซึ่งจะวางระเบียบหลักเกณฑ์ในทางปกครองของรัฐ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน โดยจะมีความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน คือ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนสามารถบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามได้หรือเรียกร้องอีก อย่างไรก็ตาม เป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครอง โดยมีปรากฏตั้งแต่ในอดีตในสมัยที่ประเทศไทยยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบประชาธิปไตยยังคงอยู่ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมาย มีอำนาจเด็ดขาดสมบูรณ์ สามารถที่จะใช้กำลังบังคับหรือสั่งการเอากับประชาชนได้ แต่ก็ไม่อาจเรียกว่าฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เนื่องจากเหตุผล

ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นรวมทั้งไม่มีผู้ใดสามารถฟ้องร้องได้ สำหรับบรรดาราชการอาจถูกฟ้องร้องได้ แต่ก็มีหลักเกณฑ์ที่ยุ่งยาก เช่น ถ้าผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยมีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรมบุคคลนั้นจะยอมเป็นจำเลยในศาลหรือไม่ก็ได้เป็นต้น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบนิติรัฐ ซึ่งบุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมาย แต่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ยังคงไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีอำนาจในการบริการสาธารณะโดยได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย เช่นการออกคำสั่ง การบังคับ การใช้กำลัง บังคับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องไปขออนุญาตศาลก่อนการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ หรือการให้ความคุ้มครองแก่สาธารณะสมบัติแผ่นดิน เป็นต้น โดยในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายนั้น มักจะมีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนมาจาก สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ หรือสิทธิมนุษยชนนั่นเอง สิทธิเสรีภาพจึงได้บัญญัติไว้ในกฎหมายบ้านเมือง เสรีภาพ คือ อำนาจในการทำอะไรก็ได้โดยผู้อื่นจะมารบกวนไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันเราก็ต้องเคารพในเสรีภาพของผู้อื่นด้วย ส่วน “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นการกระทำบางอย่างตามที่เรามีสิทธิ ซึ่งมีผลทำให้รัฐหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยกันยังสามารถใช้ยันรัฐด้วย ซึ่งหมายความว่า รัฐจะออกกฎหมายที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน แต่ถึงกระนั้นรัฐหรือฝ่ายปกครองก็ยังคงต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอยู่ไม่ว่าจะเป็นทางร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน

ดังนั้นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกมานั้นจะมีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการบังคับแก่บุคคลเฉพาะราย โดยกล่าวให้ชัดเจนคือ การกระทำฝ่ายเดียวเป็นการที่ฝ่ายปกครองแสดงเจตนาออกมาภายนอกต่อเอกชน โดยมีฐานะที่เหนือกว่า เพื่อก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิของบุคคลผู้รับเจตนา โดยที่ผู้รับเจตนาจะยินยอมหรือไม่ก็ได้ โดยที่คำสั่งทางปกครองยังแบ่งได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย โดยจะบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเมืองใหญ่ ๆ ของทุกประเทศจะมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ปัญหาการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น ปัญหาการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ ปัญหาการทิ้งสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยในที่สาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความสกปรกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากในเมืองใหญ่ ๆ นั้น มักจะมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีการอพยพของประชาชนที่อยู่ในชนบทเข้ามาอาศัยในเมืองใหญ่ ทำให้เกิดความหนาแน่นของจำนวนประชากร ตลอดจนการขาดจิตสำนึกที่ดีในการรักษาความสะอาดและความ

เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเมืองพททาก็เป็นเมืองหนึ่งที่ประสบปัญหาดังกล่าวเพราะ เป็นเมืองที่มีความเจริญในทุกด้าน อีกทั้งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชายหาดทะเล สวยงดงามและมี ชื่อเสียงดีระดับโลก

เมืองพททามีรูปแบบการปกครองพิเศษในลักษณะการปกครองตนเอง มีลักษณะเป็นการ บริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น โดยได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง เช่น อำนาจในการกำหนด นโยบายและการบริหารเมืองพททให้เป็นไปตามกฎหมายมีงบประมาณในการบริหารราชการเป็น ของตนเอง โดยในการบริหารเมืองพททประกอบไปด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือ สภาเมืองพทท ที่มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหาร คือ นายกเมืองพททที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีอำนาจภายในเขต เมืองพททตามที่กำหนด

สำหรับในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น ได้ มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ สถานທີ່หรือทางสาธารณะ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อห้าม และข้อปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ในการ จัดการดูแลที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยในเขตเมืองพททมีนายกเมืองพททเป็นเจ้า พนักงานท้องถิ่น มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้เจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของเมืองพทท รวมทั้งเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ.2535 ด้วยโดยมีอำนาจในการควบคุม ดูแลและยังบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่เจ้าหน้าที่เทศกิจซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับให้เอกชนผู้รับ คำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ก็เพื่อการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมืองจะได้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่วางไว้ โดยในการบังคับตาม คำสั่งทาง ปกครองของฝ่ายปกครองจะมีด้วยกัน 3 ประการ คือ การบังคับโดยวิธีการทางปกครอง การบังคับ โดยวิธีการทางแพ่ง และการบังคับโดยวิธีการทางอาญา โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าย ปกครองออกมาแล้วสามารถบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามได้ทันทีนั้นจะเป็น คำสั่งทางปกครอง ฝ่ายเดียว โดยยังแบ่งออกเป็น คำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ มีผลบังคับเป็นการ ทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง เช่น ประกาศกระทรวง กฎกระทรวง เป็นต้น และ คำสั่งทางปกครองที่มีผล เฉพาะบุคคลหรือเฉพาะเจาะจง เช่น คำสั่งห้าม อนุญาต อนุมัติ ยกเลิกเพิกถอน เป็นต้น โดยในที่นี้ผู้ ศึกษาจะศึกษาเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งเป็นฝ่าย ปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่ง จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้ได้ปกครองมีความไม่เท่าเทียมกัน

เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีอำนาจในการบริการสาธารณะ โดยได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย เช่น การออกคำสั่ง การบังคับ การจับกุม การเปรียบเทียบปรับ การใช้กำลังบังคับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องไปขออนุญาตศาลก่อน ซึ่งสามารถกล่าวได้โดยสรุปว่า คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกมานั้นจะมีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวหรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการบังคับแก่บุคคลทั่วไปหรือเฉพาะราย

ดังนั้น การบังคับตามคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตั้งไว้ เพราะหากไม่มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเสียแล้ว ความเสียหายต่อส่วนรวมก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม โดยในการบังคับตาม คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 นั้นจะมีปัญหาในการออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลทางกฎหมายหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น อำนาจในการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ไม่เอื้ออำนวยในการปฏิบัติหน้าที่และบทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจนทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ และปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาที่สำคัญและมักพบเป็นประจำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจในการบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 จึงควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองพัทยา ผู้ศึกษาเห็นว่างานที่ศึกษานี้มีความสำคัญต่อการปฏิบัติการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเมืองพัทยาและประเทศชาติ

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

5. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการบังคับคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เทศกิจเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

### สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ประกาศบังคับใช้โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือรัฐหรือฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในกรณีเมืองพัทยาเพื่อช่วยกันดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง นั้นปัจจุบันมีปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนหรือบัญญัติไว้แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างกรณีเรื่องอำนาจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมาตรการควบคุมและบทกำหนดโทษเจ้าหน้าที่เทศกิจ ผู้ที่ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบยังไม่เหมาะสม ฉะนั้นถ้าได้มีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ ก็จะทำให้การนำกฎหมายมาใช้บังคับได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นหากมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลจากตำรา เอกสารทางวิชาการ บทความ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางเว็บไซต์ที่ปรากฏบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

### ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของตัวบทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา โดยจะศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น

ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยยกตัวอย่างกรณีการออกตามคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่เทศกิจเมืองพัทยา เปรียบเทียบแนวความคิดของต่างประเทศที่มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมาอธิบายประกอบหรือยกเป็นตัวอย่าง เพื่อให้เข้าใจถึงการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เทศกิจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
2. ทำให้ทราบ แนวคิดและวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด
3. ทำให้ทราบหลักเกณฑ์ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคำสั่งทางปกครองทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เทศกิจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
5. ทำให้ทราบข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ออกตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น