

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กฎหมายดังกล่าวได้ จัดโครงสร้างและวางหลักการบริหารราชการที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ถือเป็นพื้นฐานสำหรับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน การศึกษาถึงการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงเรื่องหลักการบริหารราชการ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, หน้า 1)

ประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และมาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” การเป็นรัฐเดี่ยวเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจทางการเมือง โดยมีศูนย์รวมอำนาจอธิปไตยไว้ในที่เดียว ทำให้รัฐมีเอกภาพในการใช้อำนาจทั้งภายในและภายนอก รัฐเดี่ยวจึงมีองค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเพียงองค์กรเดียวในแต่ละฝ่ายประชาชนภายในรัฐจะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเดียวกัน ซึ่งต่างจากประเทศที่มีการปกครอง แบบสหพันธรัฐ ซึ่งรวม มลรัฐหลายมลรัฐเข้าด้วยกัน โดยมีมลรัฐต่าง ๆ ยังมีอำนาจอธิปไตยที่ค่อนข้างสมบูรณ์ เช่น อำนาจตรากฎหมาย ใช้บังคับภายในเขตมลรัฐนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 และมาตรา 287 ได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น โดยมีหลักสำคัญคือการจัดองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นด้านการบริหารและด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น รวมทั้งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้สืบเนื่องจากการปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิดำเนินการปกครองกันเอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเองมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงาน และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน เพราะเมื่อได้เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงาน เช่นว่านี้ กิจกรรมและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ออกมาย่อมมีลักษณะที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมากกว่า จากบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จ แม้การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นการปกครองในพื้นที่เล็ก ๆ และจำนวนประชากรจะไม่มากก็ตาม

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย หรือพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2440 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” การจัดตั้งครั้งนั้นเกิดขึ้นจากรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้ง และได้ทรงทอดพระเนตรบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่น ในการดูแลท้องถิ่นของตนเองในการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ หน้าที่สำคัญของหน่วยปกครองดังกล่าว คือการรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบูรณะและจัดสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟตามเส้นทางสาธารณะ สนามกีฬาฯ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official) ต่อมา พ.ศ. 2448 ได้เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้นในส่วนภูมิภาคมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้น และมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้นโดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ.2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมทั้งหมด พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ระบุอำนาจ (โกวิท พงงาม, 2552, หน้า 135-

142) หน้าที่ของเทศบาลไว้ในมาตรา 50, 51, 53, 54, 56, 57 ซึ่งมีอยู่หลายประการ เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ฯลฯ หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อความเป็นอยู่ในการพัฒนาชีวิตและที่อยู่อาศัยให้มีคุณภาพ และมีความเจริญก้าวหน้าเทียบเท่าานานาประเทศที่เจริญแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารองรับการกระทำเพื่อป้องกันการกระทำที่มีขอบและป้องกันการถูกร้องเรียน หรือถูกฟ้องดำเนินคดี หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและถูกฟ้องดำเนินคดี และถูกฟ้องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คือ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ

โดยเฉพาะที่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลที่มีเจ้าหน้าที่เทศกิจกระทำการเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ แต่ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเมื่อเปรียบเทียบปรับแล้วเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในการเปรียบเทียบปรับอยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้นบทบัญญัติกฎหมายไม่มีโทษจำคุกมีแต่ระวางโทษปรับประชาชนไม่รู้สึกเกรงกลัวต่อกฎหมายไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของกฎหมายบางมาตราขัดต่อหลักความเชื่อทางศาสนา โดยเฉพาะคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม

จากสภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้ทำการศึกษาวิจัยในรูปแบบวิทยานิพนธ์ในเรื่องดังกล่าวนี้เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

2. เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การเปรียบเทียบปรับและการกำหนดโทษของต่างประเทศและของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายต่างประเทศและการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย

4. เพื่อ ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

สมมติฐานของการศึกษา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมักมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอคือ ปัญหาการใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับที่ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ปัญหาเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและผู้อื่น ปัญหาการไม่นำเงินค่าปรับเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาการกำจัดสิทธิ เสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาทำให้ผู้ถูกปรับซึ่งมาฐานะยากจนเดือดร้อน และปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอัตราโทษปรับขึ้นสูงไว้ไม่เหมาะสมกับฐานความผิด ดังนั้นเพื่อจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดสิ้นไป จึงต้องมีการเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความถูกต้องเหมาะสมต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเฉพาะกฎหมายเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และกรุงเทพมหานคร เฉพาะกรณีการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และศึกษาประเพณีวัฒนธรรม ศาสนาอื่นในประเทศไทยเพื่อศึกษาความเหมาะสมในการนำพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาบังคับใช้ ตลอดจนทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับของกฎหมายต่างประเทศ

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงาน เทศกิจ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศกิจของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย หนังสือ ตำรา ตลอดจนวิทยานิพนธ์และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
2. เพื่อทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การเปรียบเทียบปรับและการกำหนดโทษของต่างประเทศและของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย
3. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายต่างประเทศและการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย
4. เพื่อทราบถึงแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค ทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
5. เพื่อทราบถึงแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

นิยามศัพท์

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

1. นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
4. ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
5. หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า

1. ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
2. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
4. รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
5. ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ข้อกำหนดของท้องถิ่น หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น

เปรียบเทียบ หมายความว่า การที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดค่าปรับผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอม เสียค่าปรับแล้ว คดีเป็นอันเลิกกัน (ความหมาย ตาม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542)