

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535¹

ศตวรรษ นิลสุศรี²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงเพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมาและแนวคิด กฎหมายที่เกี่ยวข้องปัญหาของกฎหมาย และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 การที่ต้องจัดให้มีรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุว่าความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นเครื่องชี้วัดของศีลธรรมอันดีงามของประชาชน เป็นสิ่งที่เขตนานาชาติแก่ผู้ได้พบเห็นเป็นบ่อเกิดแห่งความผาสุกแก่ผู้อยู่อาศัย และนอกจากนี้ยังการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ยังเป็นวิธีที่จะป้องกัน โรคภัยไข้เจ็บ หรือเหตุการณ์ได้อีกด้วย ความสะอาดเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับสุขภาพอนามัยของคน โรคภัยไข้เจ็บมากมายหลายอย่างเกิดจากความไม่สะอาด ความสะอาดเป็นเครื่องวัดความเจริญของมนุษย์ที่พูดกันว่าชาตินั้นเจริญมากกว่าชาตินี้ประเทศนั้นเจริญมากกว่าประเทศนี้เขาดูกันที่ความสะอาด ชนชาติไหนหรือบ้านเมืองใดรักษาความสะอาดไว้ได้เสมอนอกจากพลเมืองจะมีสุขภาพอนามัยสุขภาพสบายใจแล้วยังได้รับการรับรองจากโลกว่าเป็นชาติที่เจริญแล้วอีกด้วย³ จะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆที่เจริญแล้วนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงบ้านเมืองและสิ่งแวดล้อมทางนี้การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหัวใจของงานสาธารณสุขทางสิ่งแวดล้อมไม่สะอาดผิดสุขลักษณะนอกจากจะเป็นบ่อเกิดโรคภัยไข้เจ็บอาจเป็นเรื่องบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนซึ่งเป็นอุปสรรคอันสำคัญในการพัฒนาประเทศอีกทั้งยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ประชาชนต้องพบเจออีกทั้งในการวางระเบียบผังเมือง หรือการปกครองยังเป็นสิ่งพื้นฐานที่พึงต้องมีในเรื่องของการจัดสรรระเบียบและความเรียบร้อยที่ดีของบ้านเมืองด้วยเช่นกันจะเห็นได้ว่ารัฐบาลของประเทศไทยได้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตรมหาวิทาลัยรามคำแหง

³ American Public Works Association, Committee on refuse disposal, Municipal refuse disposal(Chicago: Public Administration Service 1961),pp. 5-6

พยายามปรับปรุงส่งเสริมการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการเร่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและขอความร่วมมือจากประชาชนในการรักษาความสะอาดซึ่งนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในอันที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาประเทศบรรลุผลเมื่อประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์มีพลานามัยที่ดีย่อมเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรืองแต่ถ้าหากบ้านเมืองมีแต่ความสกปรกเป็นบ่อเกิดของโรคภัยไข้เจ็บทำให้ประชาชน มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ทั้งรัฐบาลและประชาชนต้องลงทุนในการรักษาพยาบาลซึ่งหมายถึงการสร้างโรงพยาบาลการเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแทนที่จะใช้เงินจำนวนนี้กับแรงงานที่เสียไปของรัฐบาลและประชาชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศจากข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังที่กล่าวมานั้น ทำให้เห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาทางด้านกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 อันเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการแก้ไข เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพตลอดจนประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยจะศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พร้อมด้วยการยกตัวอย่างหรือเปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ความหมาย หรือที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาอธิบายประกอบยกตัวอย่างเพื่อให้เข้าใจความหมายของความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้ศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากตำราเอกสารวิชาการบทความ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ข้อมูลทางเว็บไซต์ ที่เกี่ยวกับหรือสอดคล้องกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

โดยวิวัฒนาการของการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศไทย มักมีจุดเริ่มต้นที่ความสะอาดจากสาธารณสุขเรื่อยมาจนถึงการจัดระเบียบของสังคมให้เป็นไปในรูปแบบอย่างๆ เดียวกัน หากกล่าวในเชิงประวัติศาสตร์อาจแบ่งออกได้ เป็น 3 ยุค ดังนี้⁴

ยุคแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2054 - 2370 (317 ปี) คือ นับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงตอนต้นรัชกาลที่ 3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะก่อนหน้านี้ไม่มีหลักฐานใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขปรากฏอยู่เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงต้นรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์รวมเป็นเวลา 317 ปี ในยุคนี้นคนไทยยังไม่รู้จักการสาธารณสุข เมื่อเจ็บป่วยก็รักษาพยาบาลกันไป โดยใช้ยาแผนโบราณหรือการบิบนวดด้วยหมอนวดชาวบ้าน การรักษาพยาบาลแผนโบราณของไทยเรามีที่มาจากประเทศอินเดีย

⁴ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ เรื่อง พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ ศก 116 (2440, 21 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14 ตอน 34 หน้า 517

เช่นเดียวกับอารยธรรมแขนงอื่น แต่ไม่ได้เข้ามาผสมผสานกับของจีน และความเชื่อดั้งเดิมของคนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องของสมุนไพร ผสมผสานกับความเชื่อทางไสยศาสตร์ และโชคลางผู้ที่เป็นหมอแผนโบราณ ได้รับความรู้ โดยการฝึกสอนซึ่งอาศัยความจำเป็นหลัก และถ่ายทอดกันมาในหมู่วงศ์ญาติ แต่ปิดบัง อย่างมิดชิดตามวิสัยของคนไทยโบราณที่หวงวิชา จึงได้สูญหายตายตามเจ้าของตำรับไปเสียมาก เช่นตำรับยา แผนโบราณครั้งแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราชที่ยังมีเหลืออยู่จนถึงทุกวันนี้ ไม่ใช่ต้นฉบับเดิมแต่เป็น ฉบับที่เขียนขึ้นใหม่ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สำหรับการแพทย์การสาธารณสุขแบบยุโรปนั้น ประเทศไทยได้รับมาจากอิทธิพลของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สอนศาสนา แต่ในระยะแรกการเผยแพร่ยังไม่ถึงชาวบ้าน คงให้อยู่ในกลุ่มผู้สอน ศาสนาและข้าราชการ ความจริงชาวยุโรปได้เข้ามาในประเทศไทยนานมาแล้วตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรัชกาลของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งมีฝรั่งมาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็น จำนวนพันมีทั้งบาทหลวง พ่อค้า นายช่าง และทหาร กับยังมีแพทย์มาด้วย เพราะปรากฏหลักฐานว่าฝรั่งได้ ตั้งโรงพยาบาลขึ้นที่กรุงศรีอยุธยา แห่งหนึ่งแต่โดยทั่ว ๆ ไปแล้วยาฝรั่งและวิธีการรักษาโรคแผนใหม่ ส่วนใหญ่ คงจะใช้กันอยู่ ในหมู่ฝรั่งและผู้ใกล้ชิด ส่วนประชาชนโดยทั่วไปยังไม่รู้จักและเลื่อมใส คงรักษาตัวโดย หมอแผนโบราณตลอดยุคนี้เรื่องราวเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ และวิธีการรักษาแผนโบราณในประเทศไทยนี้ นายลาตูแบร์ (Monsieur de la Loubere) เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสในรัชสมัยพระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 ซึ่งมาเจริญ สัมพันธไมตรีในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้บันทึกไว้ในจดหมายเหตุ เมื่อ พ.ศ. 2230 ว่าโรค ร้ายแรงที่สุดของชาวสยามคือ โรคป่วง และโรคบิดโรคป่วงคงจะหมายถึง โรคอหิวาตกโรค นอกจากนี้ก็มี โรคไข้จับสั่น คุดทะราดไข้ทรพิษ และโรคผิวหนัง แต่ “หมอสยาม” ในสายตาของ ลาตูแบร์ ไม่มีความรู้ทาง สรีรวิทยา การให้ยาก็ให้ตามอาการเสียเป็นส่วนใหญ่ และเป็นสูตรที่จำมาจากบิดามารดา ครูบาอาจารย์ การ รักษา ใช้ทั้งการนวดและการให้ยาสมุนไพร และมีการงดยของแสลงเมื่อยามเจ็บไข้ได้ป่วยจากหลักฐานทาง ประวัติศาสตร์ ในยุคแรกนี้ไม่มีงานด้านสาธารณสุขปรากฏมากนัก นอกจากจะมีคณะบาทหลวงชาวอิตาลี มาเริ่มงานสุขาภิบาลในเมืองลพบุรี ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยมาช่วยวางแผนผังระบบส่ง น้ำจากทะเลชุบศรเข้ามาในตัวเมืองลพบุรี ซึ่งต่อมากคณะบาทหลวงทั้งชาวอิตาลีและฝรั่งเศสก็ได้ช่วยกันสร้าง ท่อส่งน้ำและถังเก็บน้ำ นำน้ำเข้ามาใช้บางแห่งในตัวเมืองลพบุรีเป็นผลสำเร็จ ก่อนที่ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 เมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าขึ้นอย่างมากมาย ทั้งการปกครอง การสาธารณสุขและการสุขาภิบาล แต่ในระยะเริ่มต้นนั้นโรคภัยไข้เจ็บคืออหิวาตกโรคได้ระบาดขึ้น 22 ในปี พ.ศ. 2416 และ พ.ศ. 2424 ซึ่งทำให้คนตายมากมาย จากนั้นเมืองไทยก็ได้ปรับปรุงการ สุขาภิบาลอย่างจริงจังขึ้นในระยะเวลาต่อมา กฎหมายที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสุขาภิบาลที่เก่าแก่ที่สุดคือ พระราชบัญญัติธรรมคลอง พ.ศ. 2413 ซึ่งในมาตรา 4 มีข้อความว่า อนึ่งคลองเล็ก ๆ เช่น คลองตลาด และคลอง หลอด และคลองอื่น ๆ ที่ผ่านทะเลเข้าไปในกำแพงพระนครและใกล้เคียงกำแพงก็มีหลายแห่ง ห้ามผู้ หนึ่งผู้ใดที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ทั้ง สองฝั่งนั้นทำเว็จและถ่ายอุจจาระลงไปในคลองนั้น เถลิงของอัน โสโครกคือเนื้อสัตว์ใหญ่ ๆ และแมว สุนัข

สุกรตาย เป็นอันตราย เพราะคลองเหล่านี้อยู่ในที่ชุมชน ข้าราชการและราษฎร ถ้าผู้ใดตั้งบ้านอยู่ริมคลองเหล่านี้นี้จะทำเวียงถ้ำอุจจาระที่ริมคลองก็ให้ก่อ ด้วยอิฐที่ทำด้วยไม้เป็นทับลงในแผ่นดินให้มีประตูเปิดได้ ปิดได้ไปข้างริมคลอง สำหรับป้องกัน ของโสโครกให้มีคิฉิดและ ผู้ที่เป็นเจ้าของเวียงนั้นต้องเสียค่าจ้างให้แก่ นายคลองตามสมควร นายคลองจะจัดเรือจ้างไว้สำหรับเอาของโสโครกไปทิ้งที่แม่น้ำ ใหญ่ 3 วัน ถ้า 5 วัน ครั้งหนึ่ง ถ้าเจ้าของจะโกยไปเองก็ได้แต่ให้ทำตามเวลาที่กำหนดไว้ แลที่บ้านของผู้ใดริมตลิ่งคลองผู้นั้นต้อง รักษาให้ หมดจดทุก ๆ แห่ง เพราะเหตุคนจะใช้น้ำในลำคลองนั้นมากด้วยกัน ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดมิได้กระทำการตามบังคับไว้วันนายคลองและผู้ตรวจรักษาลองพบปะถามมีผู้มาร้องต่อนายคลองจะเอาตัวผู้กระทำความผิดธรรมเนียมเป็นโทษจากข้อความเห็นว่ามุ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยป้องกันความเป็นอุจาดตามากกว่า ความเป็นสุขาภิบาล ทางการก็ได้ดำเนินการป้องกันการลุกลามของโรคโดยออกคำแนะนำที่ถูกต้องหลักวิชามากขึ้นออก ประกาศเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2416 ให้ราษฎร

- (1) รักษาความสะอาดของบ้านที่อยู่อาศัยและร่างกาย
- (2) เอาการบูรโรยที่นอนดีกว่าเอาค้ายผูกข้อมือ หรือเสียบบาลให้ฝึกลิ้น
- (3) ผู้ใดเป็นโรคให้ไปขอยาที่โรงละครหน้าพระที่นั่งไชยชุมพลทางราชการไม่คิดเงิน
- (4) ยาแก้ท้องร่วงที่ชะงักที่สุดคือ ยาวิสัมปยากับเหล้าการบูรคั้นมือละด้วยตะไลทุก 5 นาที

2418 รัชการที่ 5 ทรงให้ตรากฎหมายโปสิศ 53 ข้อซึ่งมีความสำคัญ เกี่ยวกับการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความสะอาดของ บ้านเมือง มีข้อความเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล อยู่หลายประการมีการออกกฎหมายสำคัญคือประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครประกาศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2441 ซึ่งออกมาเพื่อจัดการสุขาภิบาลในเรื่องอุจจาระ และมูลสัตว์ ขยะมูลฝอย น้ำโสโครก โรงเลี้ยงสัตว์ โรงงาน และอาคารบ้านเรือน โดยกำหนดโทษปรับสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎ ในกรณีต่าง ๆ ไว้ ต่อมา มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอม⁵ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของงานสุขาภิบาลในหัวเมือง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ มีส่วนร่วมในการจัดการ โดยมีเหตุผลทางด้านสุขาภิบาล กล่าวคือ สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จอำเภอ พระประแดงและทรงตรัสเปรียบเทียบกับ สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน (ตำบลท่าลอม) สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย จึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ให้เรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านตลาดท่าจีน ให้ร่วมกันปรับปรุงความสะอาดของตลาด จึงได้เกิดการพัฒนา ความสะอาดของอาคารสถานที่ถนนหนทางด้วยความร่วมมือของประชาชนตลาดท่าจีน จนมีพระบรมราช

⁵ สุสวัสดิ์ โกษพันธุ์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ,พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนา ข้าราชการพลเรือน,2547)

โครงการตั้งสุขาภิบาลท่าลอมในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2449 ซึ่งมีผลใช้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2449 โดยมีวัตถุประสงค์คือ

- (1) ซ่อมและบำรุงถนนหนทาง
- (2) จุดโคมไฟให้แสงสว่างเวลาค่ำ
- (3) จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย

หลังจากการดำเนินการสุขาภิบาลท่าลอมได้ดำเนินไปอย่างได้ผลดีจึงได้มีพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ.2451 ขึ้นตามหัวเมือง เช่น นครราชสีมา จันทบุรี สงขลา นครศรีธรรมราช ชลบุรี นครปฐม โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 อย่างคือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบลต่างมีหน้าที่เหมือนกันคือ

- (1) รักษาความสะอาดท้องที่
- (2) การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่
- (3) การบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่
- (4) การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

ปัจจุบันปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ยังคงมีกฎหมายบางประการที่บังคับใช้โดยไม่ต้องตามเจตนารมณ์ เพื่อให้รัฐหรือฝ่ายปกครองนำไปปฏิบัติและบังคับใช้ ในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น ปรากฏปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ที่มีได้บัญญัติถึงบทนิยามของกฎหมายที่บังคับใช้ อันก่อให้เกิดปัญหาในการโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับใช้นั้นๆ ได้ เป็นปัญหาสำคัญทางกฎหมายที่จะส่งผลถึงการกำหนดให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา แม้กฎหมายจะบัญญัติไว้ดังกล่าวแต่ก็เป็นการเพิ่มภาระให้แก่กระบวนการยุติธรรมทั้งในด้านของจำนวนคดีที่อาจจะมีมากขึ้น การพิจารณาคดีที่อาจจะมีล่าช้าจากการขาดซึ่งอัตราค่าล้างของผู้พิพากษา ตลอดจนอัตราโทษปรับที่ใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดในบทกำหนดโทษนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการระงับมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้น ส่งผลให้ผู้อยู่ภายใต้กฎหมายไม่ก่อเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายได้ และยังคงมีการกระทำความผิดนั้นๆ อยู่ จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของ “ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” การไม่มี บทนิยามหรือความหมายของกฎหมายที่แน่ชัดเกี่ยวกับคำว่า “ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” อาจทำให้เกิดความสับสนหรือความขัดแย้งในการใช้คำว่านี้ในทางกฎหมาย เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่าความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหมายถึงอะไร หรือใครเป็นผู้กำหนดว่าบ้านเมืองจะมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสังคมมนุษย์มีการปกครองโดยกฎหมายมาช้านานทั้งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณี มีคำกล่าวภาษาละตินกล่าวว่า “ที่ไหนมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” กฎหมายอาญา มีบทลงโทษชัดเจนสำหรับผู้กระทำความผิด บทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามี 5 สถาน คือประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน บทลงโทษเหล่านี้ กระทบโดยตรงกับชีวิตและร่างกาย เป็นการบั่นทอนซึ่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่กระทำความผิดทางอาญา การมีบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อความสงบและความเรียบร้อยในสังคม ป้องกันมิให้บุคคลที่จะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาตามหลักที่ได้กล่าวเอาไว้ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (Nullum crimen, nullapoena sine lege) หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายอาญาที่มีมาแต่ยุคโบราณ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมโลกนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นที่มาของกฎหมายอาญาว่าบุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจะเป็นความผิดทางอาญาได้ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติเท่านั้นการกล่าวหาว่าบุคคลใดกระทำความผิดโดยไม่มีความหมายบัญญัติรับรองไว้ย่อมกระทำมิได้อีกทั้งกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติเท่านั้นที่สามารถกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งได้ผู้ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยการตัดสินผู้อื่นตามอำเภอใจและกฎหมายใดๆกำหนดเอาไว้ว่าเป็นความผิดแต่กลับนำตัวผู้ต้องหามารับโทษที่ตนไม่ได้ก่อหรือบุคคลใดเคยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในอดีตต่อมาภายหลังมีกฎหมายกำหนดขึ้นว่าการที่กระทำนั้นเป็นความผิดจะนำตัวบุคคลที่กระทำการนั้นในอดีตมารับโทษในปัจจุบันถือเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนั้นๆ หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยไม่มีความหมายจึงเป็นหลักการรับรองคุณธรรมของผู้มีอำนาจปกครองที่ใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างถูกต้องเที่ยงธรรม

ดังนั้นแล้ว การจะนิยามถึง “ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” ที่ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของสังคมส่วนใหญ่นั้นเข้าด้วยกันจึงจะได้ความหมายที่ชัดเจน โดยพิเคราะห์ได้ดังนี้ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หมายถึงการจัดการและดูแลรักษาความเรียบร้อยและสะอาดของพื้นที่ในเมือง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประการ เช่น

1. การจัดการขยะ: เป็นการจัดเก็บและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม เพื่อส่งเสริมเกียรติและช่วยลดปัญหาสิ่งปฏิกูลในพื้นที่

2.การจัดการจราจร: การออกแบบผนังกั้นเส้นทางให้เหมาะสมและมีการควบคุมการเคลื่อนไหวของยานพาหนะ เพื่อลดความพลอยไปในชั้นอากาศ และเพิ่มความปลอดภัยให้กับผู้ใช้ถนน

3.การจัดการผังเมือง: การวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานพื้นที่ เช่น การวางผังกระเบื้องเล็กๆ เพื่อให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการเคลื่อนไหว

4.การดูแลสวนสาธารณะและพื้นที่เล็กๆ การตกแต่งหน้าที่เป็นระเบียบและสะอาดของพื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ถนนคนเดิน สนามกีฬา เป็นต้น

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมืองมีประโยชน์สำหรับคนในพื้นที่และการเข้าถึงบริการที่ดีขึ้นส่วนมากจะช่วยลดการเกิดปัญหาสาธารณะ เช่น การประสาธน์พิบัติ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการเป็นต้นเหตุของโรคติดเชื้อที่อาจแพร่ระบาดต่อสาธารณะ

ดังนั้นคำว่าความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ต้องอาศัยความหมายที่สื่อถึงการบริหารจัดการในแต่ละด้าน เหตุเพราะในต่างประเทศนั้นได้แยกบทบัญญัติกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลกับการดูแลสาธารณะ ออกจากกัน โดยให้มีความหมายว่า “ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หมายถึงการจัดการและดูแลรักษาความเรียบร้อยและสะอาดของพื้นที่ในเมือง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประการ เช่น

1.การจัดการขยะ: เป็นการจัดเก็บและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม เพื่อส่งเสริมเกียรติและช่วยลดปัญหาสิ่งปฏิกูลในพื้นที่

2.การจัดการจราจร: การออกแบบผนังกั้นเส้นทางให้เหมาะสมและมีการควบคุมการเคลื่อนไหวของยานพาหนะ เพื่อลดความพลอยไปในชั้นอากาศ และเพิ่มความปลอดภัยให้กับผู้ใช้ถนน

3.การจัดการผังเมือง: การวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานพื้นที่ เช่น การวางผังกระเบื้องเล็กๆ เพื่อให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการเคลื่อนไหว

4.การดูแลสวนสาธารณะและพื้นที่เล็กๆ การตกแต่งหน้าที่เป็นระเบียบและสะอาดของพื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ถนนคนเดิน สนามกีฬา เป็นต้น

ความในวรรคหนึ่งใช้บังคับเฉพาะที่มีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปัญหาที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจเกี่ยวกับความยุ่งเหยิงและความเข้าใจผิดที่อาจเกิดขึ้นในการ

ให้ความเห็นของพยานหรือผู้เห็นเหตุการณ์ ซึ่งอาจส่งผลให้การพิจารณาคดีไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการปกป้องตัวพยานหรือผู้เสียหายจากการขู่ข่มขู่หรือการกล่าวหาที่ไม่เหมาะสม ทำให้พยานหรือผู้เสียหายรู้สึกไม่ปลอดภัยในการให้ความเห็น และส่วนมากจะไม่เป็นไปตามวิธีการตั้งคำถามหรือการสอบถามของทนายความ ซึ่งอาจส่งผลให้การพิจารณาคดีไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความเป็นสาธารณะสูง หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมและชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น การกระทำความผิดทางการเมือง การละเมิดสิทธิพลเมือง หรือการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับเด็กและสตรี ซึ่งจำเป็นต้องมีการป้องกันและดูแลให้ดีกว่านี้

การให้ผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจขัดต่อหลักการทางกฎหมายว่า "ผู้ต้องหาไม่มีความผิดจนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ให้เป็นที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ทางกฎหมาย" โดยเนื่องจากผู้พบเห็นไม่ได้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดทางกฎหมาย ดังนั้น การให้ผู้พบเห็นเป็นผู้เสียหายอาจเป็นการละเว้นหลักการความเป็นธรรมและละเว้นสิทธิของผู้ต้องหาในการได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งอาจส่งผลต่อความเป็นธรรมของกระบวนการทางกฎหมาย และระบบยุติธรรมของสังคมได้เช่นกัน โดยเป็นพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลที่ทุกคนต้องได้รับการพิจารณาอย่างสมบูรณ์และเท่าเทียมกันต่อหน้าที่และสิทธิของตนเอง ในกระบวนการทางกฎหมาย บทบัญญัติในมาตรา 51 จึงไม่สอดคล้องด้วยหลักการของความเป็นผู้เสียหาย ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 นั้น คือรัฐที่เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ประชาชนผู้พบเห็นเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานในการแจ้งเหตุแทนการเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) ทั้งนี้การกำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหายจะสามารถลดความยุ่งยากในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรม เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว ย่อมถือว่าคดีอาญานั้นเล็กน้อย อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นชาวต่างชาติ หรือในกรณีที่ชาวต่างชาติผู้พบเห็นการกระทำความผิดนั้น เป็นผู้เสียหาย ที่อาจจะเกิดปัญหาการไม่พบเจอผู้ร้องทุกข์ หรือผู้กระทำความผิด ภายหลังจากที่ชาวต่างชาตินั้นๆ ได้เดินทางกลับประเทศของตนไปแล้ว และลดปัญหาคดีล้นศาล และผู้พิพากษาไม่เพียงพอต่อการพิจารณาคดี และการพิจารณาคดีที่ล่าช้าอีกด้วย การกำหนดให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายไม่สามารถทำได้ เนื่องจากบางครั้งการกระทำความผิดอาจมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปอยู่ด้วย และการให้รัฐเป็นผู้เสียหายอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรมในการพิจารณาคดี ดังนั้น การพิจารณาให้เป็นผู้เสียหายควรพิจารณาแต่ละกรณีและลำดับความสำคัญของผลกระทบต่อประชาชนและรัฐให้เหมาะสมกับกรณีนั้นๆ โดยผู้ที่กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายและชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายตามหลักการความยุติธรรมและความเป็น

ธรรมของระบบกฎหมาย โดยไม่มีใครได้รับการยกเว้นจากการรับผิดชอบเหล่านี้ เว้นแต่มีมาตรการพิเศษที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นอย่างชัดเจนและเหมาะสมกับกรณีในความเหมาะสมและความยุติธรรม

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) จะกำหนดว่าผู้เสียหายในความผิดเป็นผู้ถูกระทำความผิดต่อและได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดนั้น ซึ่งประชาชนผู้พบเห็นไม่เข้าข้อกำหนดนี้ ดังนั้นในทางกฎหมาย ประชาชนผู้พบเห็นจะไม่ได้รับสิทธิในการเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 2(4) ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อย่างไรก็ตามก็ต้องบัญญัติให้ประชาชนผู้พบเห็นยังมีสิทธิในการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่พวกเขาเห็นหรือได้ยินเกี่ยวกับมัน และพนักงานสอบสวนจะต้องรับเรื่องร้องทุกข์เหล่านี้และดำเนินการตรวจสอบเพื่อป้องกันการกระทำความผิดให้กับสังคมได้อย่างที่เป็นธรรม

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้นมีการกำหนดอัตราโทษสูงสุดในการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติในหมวดที่ 6 เรื่องกำหนดโทษ โดยจะมีอัตราโทษปรับสูงสุดอยู่ในมาตรา 58/1 และมาตรา 58/2 อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา 34/2 หรือมาตรา 34/3(1) และ (5) มาตรา 34/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง 34/2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราโทษปรับสูงสุดที่มีในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว โดยอัตราโทษเหล่านี้เป็นอัตราโทษปรับที่ส่งผลถึงผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นส่วนใหญ่ ขั้นต่ำที่สุดในพระราชบัญญัตินี้จะอยู่ในมาตรา 52 ซึ่งมีการกำหนดอัตราโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันไม่ให้โทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองขาดไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการบังคับใช้ จึงเห็นควรเสนอให้เปลี่ยนโทษปรับในทางอาญาไปเป็นโทษปรับในทางปกครอง โดยให้มีมาตรการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายกฎระเบียบโดยมีมาตรการที่มีมูลเหตุจากการกระทำ ที่ขัดต่อกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษการกระทำผิดและการใช้วิธีการออกคำสั่งโดยจะต้องกำหนดถึงหลักเกณฑ์อัตราค่าปรับในการกระทำความผิด เมื่อมีการกระทำความผิดแล้วจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบปรับกับผู้กระทำความผิดและเมื่อผู้กระทำความผิดนั้นมิได้ชำระค่าปรับ ตามการเปรียบเทียบปรับของเจ้าหน้าที่ก็ให้ใช้วิธีการปรับเป็นรายวัน จนกว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะชำระค่าปรับหรือดำเนินการไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้มาตรการการกำหนดโทษปรับในทางปกครอง ยังสามารถที่จะใช้ในการยึดอาชญากรรมของผู้กระทำความผิดเพื่อนำไปขายทอดตลาดแล้วนำเงินที่ได้นั้นมาเป็นรายได้ของรัฐเพื่อทำการแก้ไขฟื้นฟูการกระทำความผิดนั้นๆ ทั้งนี้การใช้โทษปรับในทางปกครองต้องมีมาตรการว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำหากมีการกระทำความผิดในเหตุเดิมนี้อีก เฉกเช่นเดียวกับในกฎหมายของ

ประเทศสิงคโปร์ ตามพระราชบัญญัติ The Environment Protection Act 2002 และตามพระราชบัญญัติ The Environment Public Health Act ที่มีการบัญญัติเรื่องของการปรับให้มีการปรับสูงสุดสำหรับผู้กระทำความผิด สำหรับการกระทำความผิดซ้ำที่จะมีการเพิ่มอัตราของเบี้ยปรับขึ้นไปเป็นเท่าตัว มีการลงโทษให้ผู้กระทำความผิดต้องทำความสะอาดพื้นที่นานถึง 12 ชั่วโมง ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความอับอายแก่ผู้กระทำความผิดเป็นอย่างมากส่งผลให้ผู้กระทำความผิดลดลง โดยวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันมิให้การกระทำความผิดอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือสุขอนามัยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนยอมเป็นมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่จะสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ 2535 ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

American Public Works Association, **Committee on refuse disposal**, Municipal refuse disposal(Chicago:

Public Administration Service 1961),pp. 5-6

พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ เรื่อง พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ ศก 116 (2440,

21 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14 ตอน 34 หน้า 517

สุสวัสดิ์ โกษพันธุ์, **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2547)