

ปัญหาการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹

สุทธิพรรณ เนตรประไพ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมา แนวคิด การเปรียบเทียบปรับขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบ ซึ่งการใช้ดุลพินิจเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย (Evil) แต่เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายที่จำเป็น (Necessary Evil) เนื่องจากบางครั้งกฎหมายไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดและข้อเท็จจริงให้ครอบคลุมไปทุกเรื่องได้ เพื่อลดช่องว่างของกฎหมายจึงได้ มอบอำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้ดุลพินิจได้ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์เป็นราย ๆ ไป ลักษณะการใช้ดุลพินิจเช่นนี้ หากผู้ใช้ไม่มีหลักเกณฑ์หรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีแต่ระวางโทษปรับขั้นสูงสุดไม่มีระวางโทษจำคุก ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบทุกมาตรา “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง” คือ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่กฎหมายมอบให้ในอันที่จะเลือกว่า เมื่อมีปัญหาข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้วตนจะกระทำการหรือไม่และสมควรกระทำการโดยเลือกมาตรการใด อำนาจดุลพินิจต้องใช้อย่างสุจริต (Good Faith) ในส่วนของการลงโทษปรับนั้น การลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิด เป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) กล่าวคือเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความหวาดกลัวไม่กระทำความผิดอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน การลงโทษปรับยังเป็นแนวทางการลงโทษที่รัฐไม่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แต่กลับมีรายได้จากค่าปรับที่สามารถ นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาด้านอำนาจสอบสวนและการเปรียบเทียบปรับ ได้ระบุให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดตามมาตรา 50 และให้มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับ ตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้วถือว่าคดีเลิกกัน ตามมาตรา 48 แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ไม่ได้ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีฐานะเป็น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและไม่ได้ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6), (11) ฉะนั้น หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมชำระค่าปรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและส่งสำนวนในการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ผลของการไม่มีอำนาจสอบสวนดังกล่าวส่งผลให้การบังคับและชำระค่าปรับเกิดความล่าช้าและเสียเวลา

ประเด็นปัญหาเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาในเรื่องเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งวัตถุประสงค์ของการเปรียบเทียบปรับก็เพื่อเป็นรายได้ให้กับรัฐ แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ไม่เหมาะสมทำให้รัฐซึ่งหมายถึงราชการส่วนท้องถิ่น ขาดรายได้ที่จะนำเงินไปพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป โดยเฉพาะในมาตรา 48 วรรคสามของพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งให้แบ่งแก่ผู้แจ้งกึ่งหนึ่งและพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่งและมาตรา 49 ระบุว่า ภายใต้อำนาจ มาตรา 48 วรรคสาม ค่าธรรมเนียมและค่าปรับซึ่งเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึงว่า ถ้าไม่มีผู้แจ้งเงินส่วนนั้น ก็จะตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้ามีผู้แจ้งและมีผู้จับกุมแล้วราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้รับเงินค่าปรับ

ประเด็นปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีโทษจำคุก ประชาชนมีความรู้สึกไม่เกรงกลัวและกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งทุกมาตราในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีแต่ระวางโทษปรับขั้นสูง แต่ไม่มีระวางโทษจำคุก ซึ่งความผิดบางประการก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ความผิดเหล่านี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศกิจได้ทำการจับและปรับผู้กระทำความผิด หากเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนก็จะรู้สึกเดือดร้อน แต่หากเป็นผู้ที่มีฐานะดีย่อมไม่รู้สึกเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบ

ประเด็นปัญหาบทกำหนดโทษของเจ้าพนักงานตามมาตรา 59 พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น เห็นว่า ไม่น่าจะถูกต้องเพราะพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่รับแจ้งความ ย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะให้ความผิดเช่นเดียวกับบุคคลที่กระทำความผิดนั้น ซึ่งเป็นความผิดคนละกระทง ย่อมไม่ชอบด้วยประการทั้งปวง

ประเด็นปัญหาการขาดระเบียบกฎหมายในเรื่องของกลาง ทำให้สิ่งของที่ได้จากการจับกุมผู้กระทำความผิด เช่น รถยนต์รถเข็น ล้อเลื่อน กระดาษ รมบังแดด ฯลฯ ตกค้างอยู่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก บางรายการที่เป็นของสดก็เน่าเปื่อย บุคเน่า และส่งกลิ่นเหม็น เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่มาไถ่ถอน

หรือจ่ายเงินค่าเปรียบเทียบปรับ ซึ่งอาจเห็นว่า ค่าเปรียบเทียบปรับมีมูลค่าสูงกว่าสิ่งของที่ถูกยึด จึงไม่คิดจะมาไถ่ถอนและบางคนก็ไม่กล้ามาจ่าย ค่าเปรียบเทียบปรับ เนื่องจากการทะเลาะวิวาทและใช้คำพูดหยาบคายต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจทำให้คิดว่าจะถูกแจ้งความดำเนินคดี จึงไม่มาจ่ายเงินค่าเปรียบเทียบปรับและรับสิ่งของที่ถูกยึดกลับ ไป ทำให้มีสิ่งของที่ถูกยึดมามีจำนวนมากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ประเด็นปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและผู้อื่นในการจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งส่วนมากจะเป็นพ่อค้า แม่ค้าและผู้ประกอบธุรกิจ ในการจับกุมและเปรียบเทียบปรับจะไม่มีการทำบันทึกการจับกุมและเปรียบเทียบปรับไม่มีใบเสร็จรับเงินมอบให้กับผู้ถูกปรับ มีแต่การเจรจาต่อรองกันอย่างลับ ๆ หลังจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เทศกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการถูกดำเนินคดี หรือ การถูกเปรียบเทียบในราคาที่สูง การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานแสวงหาผลประโยชน์ลักษณะดังกล่าวเป็น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจ ไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานราคาในการเปรียบเทียบของแต่ละฐานความผิด มีผู้กล่าวว่า ดุลพินิจเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย (Evil) แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายที่จำเป็น (Necessary Evil) จึงมีลักษณะที่ โกล้เคียงกับคำว่า “อำเภอใจ” (Arbitrary) อย่างยิ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศกิจ เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานและมีการกระทบกระทั่ง กับผู้กระทำความผิดอยู่เป็นประจำย่อมมีการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดได้ การเปรียบเทียบความผิดแต่ละครั้ง ถึงแม้จะทำความผิดเหมือนกันแต่อัตราค่าปรับไม่เท่ากัน ทำให้เสียความยุติธรรม

ประเด็นปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิใช่ข้าราชการประจำ แต่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง ส่วนมากไม่ได้จบการศึกษาด้านกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ได้ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายอีกทั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เข้าใจถ้อยคำและความหมายของกฎหมาย ตลอดจนวิธีการในการจับกุม การเจรจา และการดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องตามกฎหมาย ตลอดจนไม่มีการฝึกอบรมให้ปฏิบัติหน้าที่ก่อนที่จะออกไปปฏิบัติหน้าที่ และไม่มีการวางแผนปฏิบัติที่ชัดเจนทำให้ไม่สามารถให้คำอธิบายกับประชาชนผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้เกิดความเข้าใจ

ประเด็นปัญหาอื่น ๆ ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ด้วยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการหรือสภาพบังคับ (Sanction) อันเป็น มาตรการหรือสภาพบังคับทางอาญา ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกุม หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งก็จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี โดยส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งมี 2 กรณี คือ

หลักเลียงไม่ยินยอมชำระค่าเปรียบเทียบปรับ และ กรณีสั่งให้ดำเนินการลบล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุง สิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด

จากการศึกษาค้นคว้าการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาด้านอำนาจสอบสวนและการเปรียบเทียบปรับ

1.1 เพิ่มเติมมาตรา 50 วรรคสี่ โดยระบุอย่างชัดเจนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและกำหนดให้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนต่อกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และให้มีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการ

1.2 เห็นสมควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หรือผู้มีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิดหรือเชื่อว่าได้เกิดในเขตอำนาจตน ตามกฎหมายอื่นมีอำนาจสอบสวนในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน เช่น ผู้ที่ดูหมิ่นหรือ ต่อสู้ ขัดขวางเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานหรือต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 หรือมาตรา 138 แต่หากปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือโดยมิชอบ ย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166

1.3 เห็นสมควร เสนอให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบปฏิบัติในการสอบสวนของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่แต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนให้ชัดเจน ไม่ใช่ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จะทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน ทุกกรณีเนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมมีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายแตกต่างกัน สำหรับบุคคลที่จะทำการรับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการ โดยตรงนั้น ควรจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการสอบสวนนั้น ๆ เนื่องจากเป็นบุคคลที่ทราบพฤติกรรมการฝ่าฝืนกฎหมาย ทราบข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นผู้กระทำการสอบสวนด้วยตนเอง และหากพนักงานอัยการขอให้สอบสวนเพิ่มเติม สามารถสอบสวนหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้องส่งผลให้การประสานงานเป็นไปอย่างดี

2. ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมาย

2.1 ปัญหาเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวเกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 48 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดว่า ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับตาม วรรคหนึ่งให้แบ่งแก่ผู้แจ้งกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่งและมาตรา 49 ระบุว่าภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคสาม ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ถ้าไม่มีผู้แจ้งตามมาตรา 48 เงินส่วนของผู้แจ้งกึ่งหนึ่งจะตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้ามีผู้แจ้งและมีผู้จับกุมแล้วราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้เงินค่าเปรียบเทียบปรับ ผู้ศึกษาเห็นว่าบทกฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้องตามหลักของการเปรียบเทียบปรับ เพราะวัตถุประสงค์ของการเปรียบเทียบปรับเพื่อเป็นรายได้ให้กับรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่น การเปรียบเทียบปรับแล้วนำมาแบ่งปันระหว่างผู้แจ้งและผู้จับดังกล่าวเป็นบ่อเกิดแห่งการทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขในมาตรา 48 วรรคสาม ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งให้แบ่งแก่ผู้แจ้งและผู้จับกึ่งหนึ่งและราชการส่วนท้องถิ่นกึ่งหนึ่งและแก้ไขในมาตรา 49 ว่าภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคสาม ในกรณีที่ไม่มีผู้แจ้งให้ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบตกเป็นของผู้จับกุม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เทศกิจจะได้มีมาตรฐานในการทำงานและเป็นการป้องกันการทุจริตแอบอ้างผู้หนึ่งผู้ใดมาเป็นผู้แจ้งแล้วแบ่งปัน ผลประโยชน์ทำให้หน่วยงานของรัฐคือราชการส่วนท้องถิ่นขาดรายได้ที่จะนำเงินนั้นมาพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.2 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีโทษจำคุก ประชาชนไม่รู้สึกเกรงกลัวหากกระทำความผิดแล้วมีแต่ระวางโทษปรับ ซึ่งทุกมาตราในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีแต่ระวางโทษปรับซึ่งกำหนดไว้ในอัตราสูงสุด แต่ไม่มีโทษจำคุก ซึ่งความผิดบางประการก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และระบบสิ่งแวดล้อม ผู้กระทำความผิดก็จะไม่รู้สึกเกรงกลัว เพราะค่าเปรียบเทียบต่ำ ผู้ที่มีฐานะหรือผู้ประกอบการธุรกิจก็จะไม่รู้สึกละเมิดหรือบางครั้งอัตราเปรียบเทียบปรับต่ำ เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ ผู้ศึกษาเห็นว่าความผิดที่มีลักษณะรุนแรงและมีระวางโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 10,000 บาท ควรจะมีระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 3 ปีเพื่อให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวในกฎหมายและไม่กล้ากระทำความผิด

2.3 ปัญหาบทกำหนดโทษของเจ้าพนักงานตามมาตรา 59 พนักงานสอบสวนเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่รับแจ้งความของประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดที่มีการแจ้งความนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไม่รับแจ้งความ ดังกล่าวถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เห็นสมควรให้มีการแก้ไขมาตรา 59 พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษตามประมวลกฎหมายอาญา

2.4 ปัญหาการขาดระเบียบกฎหมายในเรื่องของกลางทำให้มีสิ่งของที่ได้จากการจับกุม ผู้กระทำความผิด เช่น รถเข็น ล้อเลื่อน ร่ม บังแดด ฯลฯ ตกค้างอยู่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก สิ่งของที่เป็นของสดก็เน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็น เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่มาชำระค่าปรับและรับสิ่งของ กลับไป ซึ่งอาจเห็นว่าสิ่งของมีมูลค่าต่ำกว่าอัตราเปรียบเทียบปรับ ทำให้เกิดปัญหาในการจัดเก็บและปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือหนังสือสั่งการระบุไว้ ชัดเจนเกี่ยวกับการมีไว้ซึ่งของกลาง การเก็บรักษา การ จำหน่ายของกลาง การขายทอดตลาดต่าง ๆ ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อ้างอิงประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาตรา 1327 เกี่ยวกับ เรื่องของกลาง โดยระบุให้เจ้าของมาเรียกเอาภายในหนึ่งปีนับแต่วันส่ง หรือได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของให้ผ่อนออกเป็นห้าปีและในส่วนของทรัพย์สินที่เป็นของเสียหายให้ จัดการออกขายทอดตลาดก่อนได้เมื่อขายได้แล้วเป็นเงินจำนวนเท่าใดให้ถือว่าไว้แทนตัว ทรัพย์สิน ผู้ศึกษาเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยน่าจะออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องของกลางที่ได้จากการจับกุม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเก็บรักษาสถานที่เก็บการจำหน่ายของกลาง การขาย ทอดตลาด หลักการจำหน่าย ของเน่าเสีย เสียหายและอายุความการรับคืนของกลาง เพื่อมาเป็นแนวทางการปฏิบัติงานและรองรับการ กระทำของเจ้าหน้าที่

3 ปัญหาด้านตัวเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

3.1 ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งคือเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายปัญหาที่จะพบอยู่เป็นประจำ คือ เจ้าหน้าที่เทศกิจจะทำการจับกุมแล้วเปรียบเทียบปรับโดยมิชอบซึ่ง ความผิดดังกล่าวเป็นความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานเจ้าพนักงานรับสินบน เพื่อแลกกับการปล่อยตัวบางครั้งเจ้าหน้าที่เทศกิจก็ถูก ฟ้องดำเนินคดีและถูกดำเนินคดีไปแล้วจำนวนมากผู้ศึกษา เห็นว่าควรมีแนวทางแก้ไข ดังนี้

3.1.1 สมควรกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เทศกิจให้เพียงพอแก่การครองชีพและควร เพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ควรมีเงินเดือนประจำตำแหน่ง เบี้ยขยันและค่าล่วงเวลาและให้ สวัสดิการ ต่าง ๆ เพื่อมิให้มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายอันจะนำไปสู่การรับสินบนและการทุจริตต่อหน้าที่

3.1.2 มีการอบรมสัมมนาให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อเสริมสร้างความรู้ระเบียบ ข้อกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ชี้แนะให้เห็นถึงโทษปรับที่ได้รับหาก ทุจริตรับสินบนหรือกระทำการในทางที่มีชอบต่าง ๆ

3.1.3 ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องคอยควบคุม ดูแลและกำชับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้ปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริตและปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้วางและกำหนดไว้

3.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่การใช้ดุลพินิจ ไม่มีหลักเกณฑ์ไม่มีราคารามาตรฐาน แต่ดุลพินิจเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีเพราะกฎหมายไม่สามารถระบุความผิด

และโทษได้ทุกอย่าง บางครั้งการใช้ดุลพินิจก็เกิดความผิดพลาดได้ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจเฉพาะตัวเป็น สิ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาคความสงบเรียบร้อยได้ การใช้อำนาจดุลพินิจ ต้องใช้อย่างถูกต้องและสุจริตจึงจะบังเกิด ผลตามที่กฎหมายคาดหวัง การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่เทศกิจจะมีปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม จากการจับกุมแล้วเปรียบเทียบปรับในอัตราที่ไม่ เท่ากัน ในความผิดประเภทเดียวกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดอัตราเปรียบเทียบในแต่ละฐานความผิด (ยี่ต็อก) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติ โดยเสนอให้ กระทรวงมหาดไทย นำไปออกเป็นระเบียบหรือแนวปฏิบัติในการเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต่อไป

3.3 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่เทศกิจที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรม หรือมีความรู้ทางด้านกฎหมาย อาจก่อให้เกิดปัญหาใน การปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นผู้ปฏิบัติงาน อาจมีการกระทบกระทั่งกัน มีการใช้คำพูดที่ไม่สุภาพ เป็นต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการฝึกอบรม โดยผู้มีความรู้ความชำนาญก่อนออกปฏิบัติหน้าที่และมีการวาง แนวปฏิบัติ (Directive) ที่ชัดเจน ตลอดจนไปศึกษาดูงานเพื่อคู่ขนาน การปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4 ปัญหาด้านอื่น ๆ

4.1 ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการหลีกเลี่ยงไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมี 2 อย่าง คือ หลีกเลี่ยงไม่ยินยอมชำระค่าเปรียบเทียบปรับและ กรณีสั่งให้ดำเนินการลบล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ผู้ศึกษามีความเห็นดังนี้

4.1.1 กรณีไม่ชำระค่าเปรียบเทียบปรับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำ การสอบสวนโดยเร็ว แล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีต่อไป

4.1.2 กรณีได้จับกุมผู้กระทำความผิดแล้วมีคำสั่งแจ้งให้ผู้กระทำความผิด ลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป แต่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม ถือว่าขัด คำสั่งเจ้าพนักงาน เห็นควรสอบสวน แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ เพื่อฟ้องร้องต่อไป

4.1.3 ทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่เทศกิจที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าว ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสังคมและ เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จากปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ข้างต้น ผู้ศึกษามีความเชื่อว่า น่าจะทำให้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีความเป็นปัจจุบัน สามารถนำไปใช้ปรับปรุงและประกาศใช้เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ และสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. ประวัติศาสตร์กฎหมาย LA403. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

วีระพงษ์ บุญโยภาส. โครงการพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและมาตรการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.