



การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

A STUDY ON THE LAW ENFORCEMENT OF THE COMMUNITY WASTE
DISPOSAL CONTROL LAW IN BANGKOK.



พัชริกา วายุภาพ

อธิการบดี

ห้องสมุดคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล.....

วิทยานิพนธ์นี้

เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

พ.ศ. 2536

ณ

พ.ศ. 2536

2536

ด. 3

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุม
การทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

..........

ปัทริกา รวยภาพ

ผู้วิจัย

..........

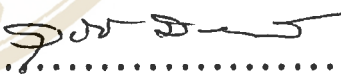
พิสิฐ ศุภริยพงศ์, B.Sc., M.Sc.

ประธานกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

..........

ไชยยศ เหมะรัชตะ, LL.B., LL.M.

กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

..........

สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, LL.B., LL.M., Ph.D.

กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

..........

มันตรี จุลสมัย, M.D., Ph.D.

คณบดี

บัณฑิตวิทยาลัย

..........

เรวดี วิจารณ์นท์, B.Sc., M.Sc.

ประธานคณะกรรมการประจำหลักสูตร

วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม

คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

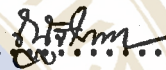
การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุม

การทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

..........

ฉวีริกา วายูภาพ

ผู้วิจัย

..........

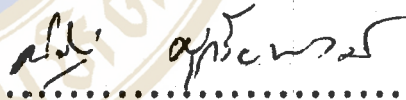
เทพม เมืองแมน, B.A., M.D., M.P.H., Dr.P.H.

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..........

ไชยยศ หนึ่งรัชตะ, LL.B., LL.M.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..........

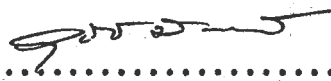
พิสิฐ สุกรียพงษ์, B.Sc., M.Sc.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..........

ประเทือง ทวีสิน, B.A., M.A.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..........

สุนีย์ มัลลิกะมาลัย, LL.B., LL.M., Ph.D.

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..........

มันตรี จุสสมัย, M.D., Ph.D.

คณบดี

..........

เทพม เมืองแมน, B.A., M.D., M.P.H., Dr.P.H.

คณบดี

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ นางสาวณัฐริกา วายุภาพ

วัน เดือน ปีเกิด 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511

สถานที่เกิด กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

ประวัติการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2528-2531 :

นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยมหิดล, พ.ศ. 2532-2535 :

วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม

ทุนการศึกษา

ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์บางส่วน

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, พ.ศ. 2535

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงด้วยดี โดยได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก ศาสตราจารย์ ดร. นพ. เทพม เมืองแมน ซึ่งเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ พิสิฐ ศุภரியพงศ์ ประธานกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและแนะแนวทางการทำวิทยานิพนธ์ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนเสร็จสมบูรณ์ทุกขั้นตอน ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและตรวจทาน แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ อาจารย์ ประเทือง ทวีสิน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาชุมชน(อดีตผู้อำนวยการสำนักการศึกษาความสะอาด) กรุงเทพมหานคร ที่ได้กรุณาสละเวลามาร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกอง ของสำนักนโยบายและแผน สำนักการศึกษาความสะอาด สำนักการระบายน้ำ และสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ของสำนักต่างๆ สำนักงานเขตบางกอกน้อย สถานีตำรวจนครบาล บางกอกน้อย ที่กรุณาให้ความสะดวกและความอนุเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเป็นอย่างดี และขอขอบคุณต่อประชาชนทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยขอขอบคุณต่อ น้องๆปี4 คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม คุณสุรชาติพิทย์ สิริหวรรณ คุณกุลชาติ วุฒิเกตุ ที่ให้ความช่วยเหลือในการประมวลผลข้อมูลทางสถิติ คุณชนิดา ยูวบูรณ์ คุณบุณิกา อารีกุล คุณณิธิ อัครนิธิ คุณเสมอทิพย์ หังสพฤกษ์ ที่ให้ความช่วยเหลือ ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ และการจัดพิมพ์รูปเล่ม ตลอดจน เจ้าหน้าที่คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ บรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ ห้องสมุดคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ และทุกท่านที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านของคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาการอันเป็นประโยชน์ ต่อการทำ
วิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ในส่วนของคุณดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอบอบแต่ คุณพ่อ และคุณแม่ ที่
ได้กรุณาให้ความสนับสนุนประการทั้งปวง และเป็นกำลังใจ แก่ลูกเสมอมา ตลอดจน
พี่ และ น้องๆ ที่รักทุกคน

ณัฐริกา วาญภาพ



ชื่อวิทยานิพนธ์

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้ง

มูลฝอยจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัย

ณัฐริกา วายุภาพ

ปริญญา

วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (สาขาเทคโนโลยี
การบริหารสิ่งแวดล้อม)

คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ พิสิษฐ สุกรียพงษ์

ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาส

วันที่สำเร็จการศึกษา

12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาสภาพบังคับของ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนลงสู่แหล่งสาธารณะ โดยได้ทำการศึกษาจากกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ. 2521, ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 , พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา และได้ทำการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครผู้เกี่ยวข้อง จากสำนักรักษาความสะอาด, สำนักการระบายน้ำ, สำนักนโยบายและแผน และสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งทำการสุ่มตัวอย่างประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และสัมภาษณ์ประกอบแบบสอบถามจำนวน 200 คราวเรือน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และแบบสอบถามประชาชน การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์จากเอกสาร ประกอบกับข้อมูลภาคสนาม โดยใช้อัตราส่วนร้อยละ และการทดสอบไค-สแควร์ (χ^2 -test) โดยใช้คอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (SPSS/PC+) ในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัย

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ. 2521 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีบัญญัติขึ้นมาโดยอาศัย

อำนาจตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสาธารณสุขปรับปรุงแก้ไขใหม่ เป็นพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 จึงมีผลให้เนื้อหาสาระของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว

2. ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่าเกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ นโยบายและแนวทางไม่ชัดเจนแน่นอนเพียงพอ, ประชาชนไม่เกรงกลัวบทลงโทษ, เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่เพียงพอ

3. การบังคับใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พบว่าเจ้าหน้าที่และประชาชนส่วนใหญ่ มีความเห็นยอมรับหลักการดังกล่าวไปในแนวทางเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีของการปรับ เจ้าของอาคาร หรือที่ดินที่ปล่อยย้านนอกอาคารหรือที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย ซึ่งมีการไม่ยอมรับในอัตราที่สูงกว่ากรณีอื่นๆ สำหรับกรณีผู้แจ้งจับการกระทำผิดและมีการโต้ตอบแทนนั้น เจ้าหน้าที่และประชาชนส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับกรณีดังกล่าวในกฎหมาย แต่เห็นว่าความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติรัฐอาจได้รับความร่วมมือจากประชาชนแจ้งจับผู้กระทำผิด ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย

4. กรณีผู้เข้าให้กระทำความผิด พบว่าเจ้าหน้าที่และประชาชนส่วนใหญ่ เห็นด้วยหากนายจ้างต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างกรณีการทิ้งมูลฝอยสู่แหล่งสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การบังคับใช้กรณีเช่นนี้โดยตรง ส่วนกรณีกฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยสู่แหล่งสาธารณะ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ ทราบว่ามีกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว และเห็นว่าสาเหตุของปัญหาการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะเกิดจาก ความมั่งคั่งของผู้คน, บทลงโทษต่อผู้กระทำผิดไม่รุนแรงพอ และเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้มงวดเพียงพอ ตามลำดับ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ควรต้องเป็นการแก้ไขมาตรการการลงโทษให้น่าเกรงกลัวยิ่งขึ้น และหากได้มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดจริงจังเต็มตามศักยภาพที่มีอยู่และต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน อาจสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเห็นและพฤติกรรมของประชาชนได้ แต่ทั้งนี้มาตรการที่ควรดำเนินการควบคู่กัน คือ การประชาสัมพันธ์และรณรงค์ต่อประชาชน รวมทั้งการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต่อประชาชน

Thesis Title A Study on the Law Enforcement of
the Community Waste Disposal Control
in Bangkok.

Name Natarika Wayuparb

Degree Master of Science (Technology of
Environmental Management)

Thesis Supervisory Committee

Assoc. Prof. Pisit Sukreeyapongse

Prof. Chaayos Hemarajata

Assoc. Prof. Dr. Sunee Mallikamarl

Date of Graduation 12 February 2536 B.E.(1992)

ABSTRACT

The main purpose of the study was to investigate the enforcement of the Bangkok Metropolitan Ordinances and other legislations concerning the solid waste disposal control in public in Bangkok. This research study concerns the Bangkok Metropolitan Ordinance on the Disposition of Solid Waste, Night Soil and Unclean Matter 2521 B.E.; and on the Maintenance of Cleanliness and Good Order in Bangkok 2523 B.E.; The Bangkok Metropolitan Administration Act 2528 B.E.; The Public Health Act 2535 B.E.; and the Penal Code. The author interviewed the officers of The Bangkok Metropolitan Administration (BMA) which has jurisdiction over the Department of Public Cleansing, Department of Sewerage and Drainage, Department of Policy and planning, Department of City Police. The author randomly selected 200 samples residents in the Bangkok area to fill out a questionnaire. The author processed the data using a PC application called Statistic Package for the Social Science(SPSS/PC⁺). The statistics parameters were the percentage distribution and the Chi-Square Test.

The results of study revealed the following:

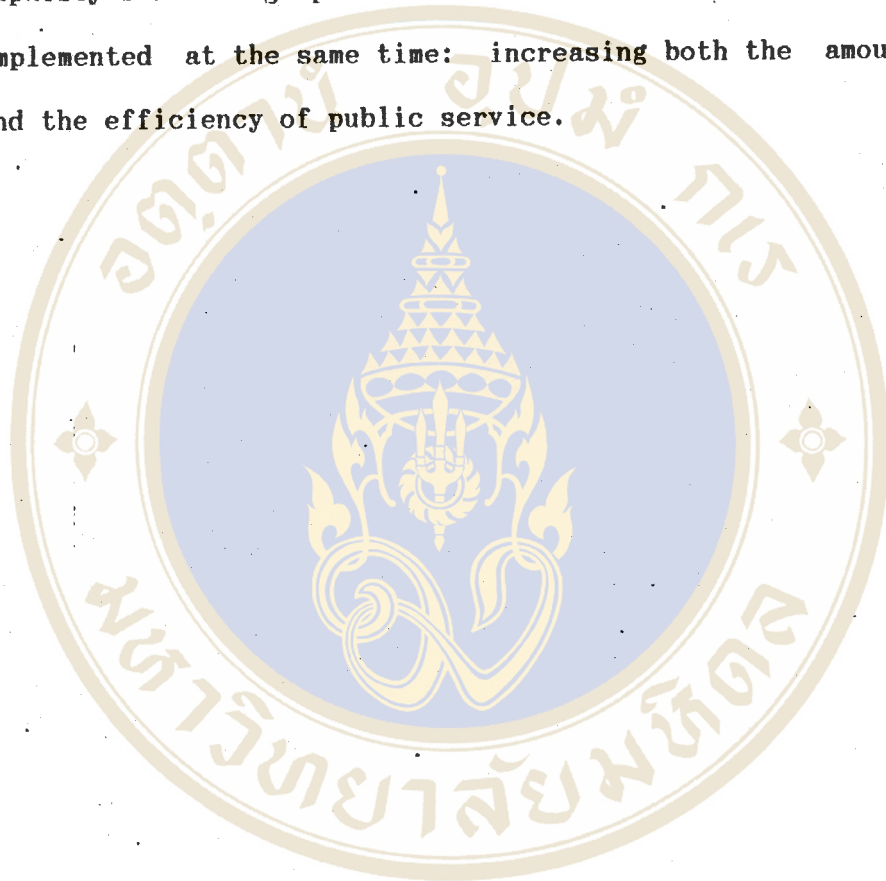
1. The Bangkok Metropolitan Ordinances on The Disposition of Solid Waste, Night Soil and Unclean Matter 2521 B.E. was enforced under the authorization of The Public Health Act 2484 B.E. and The Bangkok Metropolitan Administration Act 2518 B.E.. The Ordinance on the Maintenance of Cleanliness and Good Order in Bangkok 2523 B.E. was enforced under the authorization of The Bangkok Metropolitan Administration Act 2518 B.E.. Thus, since The Public Health Act 2535 B.E. and The Maintenance of Cleanliness and Good Order of the city 2535 B.E. were enforced, the content of the Ordinances could not override the content of the Acts which were the authorization legislation.

2. For the study on the obstructions of the officers responsible, the research revealed the causes of the problem were the following: lack of the obviousness on the policy and planning, people's lack of respect for the laws, and insufficiency of the city police, and lack of cooperation between the BMA departments.

3. As for the issue concerning the implementation of the Maintenance of Cleanliness and Good Order of the City Act 2535 B.E., the research revealed that the officers and most residents agreed with the principles of this Act, with the exception of the form of punishment, which is a large fine, for violation of the law that prohibits a building filled of solid waste. Because the fine for this violation is large, the percentage of people who deny this offence is the highest. The idea of rewarding reports the offence was well-accepted by the officers and most of the residents.

4. In case of principals and accessories employment, the research revealed that both officers and resident believed that both the employers and the employees should be liable in violation of the law that prohibits solid waste dumping in public. The research also revealed that most

residents were aware that law, and believed that the causes of problem were negligence of people, insufficiency of sanctions, and insufficiencies of the officers responsible. Possible solutions of these problems which could change the behavior and the opinion of people, may be to increase the severity of the punishments, and to enforcing the law to its full capacity for a long period of time. However, other measures should be implemented at the same time: increasing both the amount of propaganda and the efficiency of public service.



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย

ก

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

ค

สารบัญ

จ

สารบัญตาราง

ฉ

สารบัญภาพ

ฎ

บทที่ 1 บทนำ

1.1	ความสำคัญของปัญหา	1
1.2	กรอบแนวคิดการศึกษา	8
1.3	วัตถุประสงค์การศึกษา	13
1.4	ขอบเขตการศึกษา	13
1.5	สมมติฐานการศึกษา	14
1.6	กลุ่มประชากร เป้าหมายของการวิจัย	14
1.7	ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย	15
1.8	คานิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	16
1.9	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	17

บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1	ประเภทของมูลฝอย	18
2.2	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปริมาณการเกิดและลักษณะของมูลฝอย	22
2.3	ผลกระทบจากมูลฝอย	27
2.4	ปริมาณและลักษณะของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร	30
2.5	หลักการบังคับใช้กฎหมาย	33
2.6	ความหมายและลักษณะของกฎหมายลำดับรอง	34
2.7	วัตถุประสงค์ของการลงโทษและวิธีการกำหนดอัตราโทษ	37

บทที่ 3 การดำเนินการวิจัย

3.1 การสุ่มตัวอย่างและกลุ่มประชากรเป้าหมาย	41
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	48
3.3 สถิติที่ใช้ในการวิจัย	49
3.4 ขั้นตอนการศึกษาวิจัย	49

บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย

4.1 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในปัจจุบัน	52
4.1.1 ขอบอำนาจของบทบัญญัติ	53
4.1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท	57
4.1.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายแม่บท	79
4.1.2 ข้อจำกัดของการแก้ไขกฎหมายภายใต้กฎหมายแม่บท	82
4.1.2.1 ข้อจำกัดด้านบทบังคับ	82
4.1.2.2 ข้อจำกัดด้านบทลงโทษ	85
4.2 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้ในปัจจุบัน	86
4.2.1 การวิเคราะห์บทบังคับและบทลงโทษของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	93
4.2.1.1 ความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย	94
4.2.1.2 ความชัดเจนของคานิยามศัพท์	97
4.2.1.3 ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	103
4.2.1.4 ข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้	105
4.2.2 การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	117
4.2.2.1 ขอบอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย	117
4.2.2.2 ข้อจำกัดอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย	129
4.3 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำความผิด	135
4.3.1 ลักษณะทั่วไปของประชากร	135
4.3.2 การกำหนดประเภทของผู้กระทำความผิด	142
4.3.2.1 บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิด	142
4.3.2.2 บุคคลที่เป็นผู้ให้กระทำความผิด	160

4.3.3 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเพณีของผู้กระทำผิด	166
4.3.3.1 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้กระทำผิด	166
4.3.3.2 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้ช่วยให้กระทำผิด	174
4.4 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับผลพอย	177
4.4.1 กฎหมายควบคุมที่ประเพณีของแหล่งแหล่งสาธารณะทางบก	177
4.4.1.1 สภาพปัญหาแหล่งสาธารณะทางบกและการเก็บขนมูลพอย	177
4.4.1.2 สภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่ประเพณีของแหล่งสาธารณะทางบก	184
4.4.2 กฎหมายควบคุมที่ประเพณีของแหล่งน้ำสาธารณะ	197
4.4.2.1 สภาพปัญหาแหล่งสาธารณะน้ำและการเก็บขนมูลพอย	197
4.4.2.2 สภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่ประเพณีของแหล่งน้ำสาธารณะ	202
4.4.3 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเพณีของแหล่งรองรับผลพอย	206
4.4.3.1 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลพอยลงบนแหล่งสาธารณะทางบก	206
4.4.3.2 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลพอยลงบนแหล่งน้ำสาธารณะ	215
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษารวบรวม	218
5.1.1 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในปัจจุบัน	218
5.1.2 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้ในปัจจุบัน	219
5.1.3 การศึกษาด้านการใช้กฎหมาย	221
5.1.3.1 ผู้กระทำผิด	221
5.1.3.2 แหล่งรองรับผลพอย	223
5.2 ข้อเสนอแนะ	226
บรรณานุกรม	230
ภาคผนวก	234

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1.1 แสดงปริมาณการเก็บขนมูลฝอย วัชพืชและดินเลนทางน้ำประจำปี 2534	3
2.1 แสดงลักษณะทางด้านกายภาพของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร	25
2.2 แสดงลักษณะทางด้านเคมีของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร	26
2.3 แสดงอัตราการเกิดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดชนิดต่างๆในเขตกรุงเทพมหานคร	27
2.4 แสดงค่าบี.ไอ.ดี จากชนิดมูลฝอยที่แตกต่างกัน	28
2.5 แสดงปริมาณมูลฝอยที่เก็บได้จริงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมาณมูลฝอยที่คาดว่าจะเก็บได้ในอนาคต	30
2.6 แสดงลักษณะของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งทำการวิเคราะห์เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531	32
4.1 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความเข้าใจของกฎหมาย	95
4.2 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ของกฎหมาย	101
4.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการพัฒนากรุงเทพมหานคร	111
4.4 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคซึ่งทำให้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยไม่สามารถใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเต็มที่	115
4.5 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคสำคัญสามลำดับแรก	116
4.6 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายกรณีไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด	123
4.7 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายกรณีจับกุมผู้กระทำความผิดได้	125
4.8 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกรณีผู้แจ้งจับการกระทำความผิด	128
4.9 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับบทลงโทษผู้กระทำความผิด	133
4.10 ลักษณะทั่วไปของประชากร	136
4.11 ลักษณะระดับการศึกษาของประชากร	138
4.12 ลักษณะการอยู่อาศัยในที่พักอาศัยของประชากร	140
4.13 ลักษณะการกำจัดมูลฝอยของทีมงานของประชากร	141
4.14 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิด	148
4.15 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิด	149

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
4.16 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการ บังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิดที่มึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	150
4.17 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการแจ้งจับผู้กระทำความผิด	155
4.18 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปรับนายจ้างในฐานะผู้ใช้ให้ กระทำความผิดที่มึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	164
4.19 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับนายจ้างผู้ทำให้เกิดการเททิ้งมึลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะ	165
4.20 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจับและการปรับผู้กระทำความผิดที่ มึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	170
4.21 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการจับและการปรับผู้กระทำความผิดที่ มึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	171
4.22 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการลงโทษผู้ทิ้งมึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	173
4.23 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับบทลงโทษของผู้ใช้ให้กระทำความผิด ที่มึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	175
4.24 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับบทลงโทษของผู้ใช้ให้กระทำความผิด ที่มึลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ	176
4.25 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับผู้ที่ก่อให้เกิดมึลฝอยลงบนแหล่งสาธารณะทางบก	179
4.26 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการทิ้งมึลฝอยลงแหล่งสาธารณะทางบก	180
4.27 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับประสิทธิภาพการเก็บขนมึลฝอย ของกรุงเทพมหานคร	183
4.28 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมึลฝอยในสถานสาธารณะ	185
4.29 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมึลฝอยในที่สาธารณะ	188
4.30 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมึลฝอยในที่สาธารณะ	189
4.31 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายให้เจ้าของอาคารหรือที่ดินรับผิดชอบ หากปล่อยน้ำให้บริเวณนอกอาคารหรือในที่ดินของตนมีการทิ้งมึลฝอย	193

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
4.32 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายที่เจ้าของอาคารหรือที่ดินรับผิดชอบ หากปล่อยยาให้บริเวณนอกอาคารหรือที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย	194
4.33 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการมีห้ามการทิ้งมูลฝอยลงบริเวณที่ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ	196
4.34 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการมีห้ามการทิ้งมูลฝอยลงบริเวณที่ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ	196
4.35 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับผู้ที่ก่อให้เกิดมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ	199
4.36 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ	200
4.37 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการ บังคับใช้กฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ	204
4.38 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ	205
4.39 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยในสถานสาธารณะ	208
4.40 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ	210
4.41 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับกรณีผู้ปล่อยยาให้บริเวณ นอกอาคารหรือที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย	212
4.42 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยในบริเวณ ที่ปลูกหญ้าหรือต้นไม้	214
4.43 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยใน แหล่งน้ำสาธารณะ	217

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 แสดงกรอบแนวความคิดด้านประ เติมนิ เเคราะห์ของการศึกษา	11
1.2 แสดงกรอบแนวความคิดด้านขั้นตอนการศึกษาวิจัย	12
3.1 แผนที่แสดงพื้นที่ศึกษาวิจัย	44
4.1 แผนที่แสดงกระบวนการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	84
4.2 แผนที่แสดงการแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร	90



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครประสบกับปัญหามลพิษตกค้าง เพราะเก็บขนไม่หมดและในอนาคต กรุงเทพมหานครจะมีปริมาณมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร โดยในปี พ.ศ. 2534 จำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีทั้งหมด 5.620 ล้านคน (สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2534: 6) และมีปริมาณมูลฝอยที่เก็บขนได้ในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 1,703,859.81 ตัน โดยมีอัตราเฉลี่ย 4,668.11 ตัน/วัน

นอกจากปริมาณมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นแล้ว ลักษณะทางกายภาพของมูลฝอยก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน กล่าวคือ จากข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบของมูลฝอย เฉพาะเขตกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2523-2528 ส่วนที่เป็นกระดาษลดน้อยลงจากร้อยละ 21.9 เหลือร้อยละ 18.4 ในขณะที่อัตราส่วนของพลาสติกและยางเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.9 เป็นร้อยละ 14.5 วัสดุไม้ลดลงจากร้อยละ 21.3 เหลือร้อยละ 8.9 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าไม้หายากขึ้นและราคาก็สูงขึ้น แต่มูลฝอยประเภทเศษอาหารรวมทั้งผักหญ้าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.9 เป็นร้อยละ 39.9 ส่วนวัสดุที่ไม่ติดไฟเช่น แก้ว ขวดและโลหะ ลดลงจากร้อยละ 10.1 เหลือร้อยละ 6.0 (ธงชัย พรรณสวัสดิ์ 2531: 251) มูลฝอยเหล่านี้เกิดขึ้นทุกขณะและยังคงมีปริมาณมูลฝอยที่ตกค้างจากการเก็บขน ดังข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2531: 247) ถึงปริมาณมูลฝอยที่จะถูกจัดเก็บในปี 2534 ว่าจะมีเพียงประมาณร้อยละ 76.1 และยังคงมีมูลฝอยที่ไม่ได้ถูกจัดเก็บอีกประมาณร้อยละ 23.9 หรือประมาณ 1,328 ตัน/วัน ถูกทิ้งตามพื้นที่โรงงานบริเวณใกล้เคียงและมูลฝอยบางส่วนถูกทิ้งลงแม่น้ำลำคลองหรือท่อระบายน้ำโดยตรง ซึ่งมูลฝอยดังกล่าวนอกจากจะเป็นส่วนเสริมให้คุณภาพน้ำตามแหล่งน้ำต่าง ๆ เสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว เกิดการเน่าเสียส่งกลิ่นเหม็น

รบกวน เป็นที่เกิดขบวนการสัญจรทางน้ำ และขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แล้ว ยังทำให้แหล่งน้ำเหล่านั้นต้นเงินซึ่งรัฐต้องเสียงบประมาณในการขุดลอกกูกคลองและกอบขะที่สะสมอยู่ตามทางระบายน้ำต่าง ๆ ขึ้นปีละมิใช่น้อย จากข้อมูลสำนักการระบายน้ำกรุงเทพมหานคร พบว่าในปี 2534 ได้มีการเก็บขนมูลฝอยทางน้ำ จากกูกคลองในความรับผิดชอบของสำนักการระบายน้ำ จำนวน 855 คลอง ในปริมาณดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงปริมาณการเก็บขนมูลฝอย วัชพืช และดินเลนทางน้ำประจำปี 2534
หน่วย: ลูกบาศก์เมตร

เดือน	ปริมาณมูลฝอย	ปริมาณวัชพืช	ปริมาณดินเลน	ปริมาณรวม
มกราคม	3,496	4,293	-	7,789
กุมภาพันธ์	2,986	2,407	-	5,393
มีนาคม	2,956	3,714	-	6,670
เมษายน	3,166	2,504	28	5,698
พฤษภาคม	2,880	2,766	-	5,646
มิถุนายน	3,207	3,205	-	6,412
กรกฎาคม	2,864	3,442	-	6,306
สิงหาคม	3,304	3,112	-	6,416
กันยายน	3,687	4,442	-	8,129
ตุลาคม	3,820	4,332	-	8,152
พฤศจิกายน	3,797	3,447	-	7,244
ธันวาคม	3,470	2,884	-	6,354
รวม	39,633	40,548	28	80,209

(ที่มา: สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร 2534: 102.)

การตื่นเงินและสภาพน้ำที่มีการสะสมของมูลฝอยอยู่มาก เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานครที่มีปัญหาด้านการระบายน้ำและการควบคุมน้ำท่วมในฤดูฝน จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นกรุงเทพมหานครมีมาตรการควบคุมในลักษณะของการป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายประการอื่นตามมา โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของการเก็บขนมูลฝอยให้ได้ปริมาณมากที่สุด เพื่อมิให้มูลฝอยตกค้างในปริมาณมากเกินไป การโกยมูลฝอยขึ้นจากแหล่งน้ำคลองต่างๆ การจัดให้มีการเก็บกวาดมูลฝอยตามถนนหนทางและตามบาทวิถี เพื่อมิให้จุดตันอยู่ตามฝาท่อระบายน้ำและตะแกรงคัดมูลฝอยบนถนน ซึ่งต้องใช้เป็นทางระบายน้ำลงสู่ท่อระบายน้ำริมถนนเป็นประการหลัก และในขณะเดียวกันอีกมาตรการหนึ่งซึ่งถูกนำมาใช้ในการควบคุมสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ คือ การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้นานั่งคม โดยกรุงเทพมหานครได้มีการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องต่าง ๆ และมีผลบังคับใช้ต่อประชากรในพื้นที่โดยมีเจ้าพนักงานเทศกิจและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดำเนินการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเจ้าพนักงานในสังกัดของตนเองดูแลปฏิบัติหน้าที่ในกิจการต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร และมีระบบการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นระบบที่พิเศษแตกต่างจากการบริหารราชการในลักษณะทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อจะสามารถให้บริการ สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเองคือ "ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร" ซึ่งแม้จะมีฐานะตามกฎหมายเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง แต่ก็ได้นำมาใช้บังคับต่อประชากรจำนวนมหาศาลที่มีกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ จึงทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มีความทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้มากกว่าองค์กรขนาดใหญ่ ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ เนื่องจากลักษณะการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งเป็นเขตการปกครองต่าง ๆ จำนวน 36 เขต ในแต่ละเขตมีหน่วยงานบริหารของตนเองเพื่อติดตามดูแลการปฏิบัติงานให้ใกล้ชิดต่อการแก้ไขปัญหามากยิ่งขึ้น เมื่อถึงระดับของจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยรวมทั้งหมดทุกเขต จะเป็นการบริหารในลักษณะรวมเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่คือ สำนักรักษาความสะอาด สำนักเทศกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสภากรุงเทพมหานครที่มี

สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือ สก. ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และรวมถึงการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ที่มีต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกด้วย

ดังนั้น ตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้จึงต้องมีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์เป็นประการสำคัญ ซึ่งจากการพิจารณาถึงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521 บัญญัติว่า

" ข้อ 4 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

"เจ้าพนักงานสาธารณสุข" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจตรวจตราดูแลรับผิดชอบในการดำเนินการสาธารณสุขในเขตกรุงเทพมหานคร ตามบทแห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484

"มูลฝอย" หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใด ซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่สัตว์เลี้ยง หรือที่อื่น

ข้อ 8 ห้ามผู้ใดถ่ายเท ทิ้ง หรือทำให้มีมูลฝอยสิ่งปฏิกูลหรือสิ่งเปรอะเปื้อนในทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด เป็นต้นว่าถนน ขอบ ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ บ่อน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้จัดตั้งหรือจัดตั้งไว้ให้โดยเฉพาะ

ข้อ 16 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิดตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

.... "

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 บัญญัติว่า

" ข้อ 3 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้

"ทางระบายน้ำ" หมายความว่า แม่น้ำ คลอง คู ลำราง ลำกระโดง หรือท่อระบายน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

"ถนน" หมายความว่า ทางบก หรือสะพาน ที่ประชาชนใช้ในการจราจร และหมายความรวมถึงทางเท้าหรือไหล่ทางด้วย

ข้อ 6 ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย กรวด หิน ดิน เลน ทราายหรือสิ่งอื่นใดที่น่าจะเป็น อันตรายแก่หญ้าหรือต้นไม้ ลงที่สนามหญ้า หรือโคนต้นไม้ ซึ่งปลูกหรือมีไว้เพื่อ ประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

ข้อ 9 ผู้ใดเท หรือทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอยลงใน ทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำ สาธารณะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

.... "

ดังนั้น หากพิจารณาถึงกรณีของการทิ้งมูลฝอยลงแหล่งสาธารณะในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล สิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ. 2521 ตามข้อ 8 และข้อ 16 ผู้กระทำความผิดจะถูกระวางโทษปรับเพียง 50 บาท ในขณะที่หากนำข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 ข้อ 9 มาบังคับใช้ต่อการกระทำความผิดคราวเดียวกันนี้ ผู้กระทำความผิดจะถูกระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือเมื่อพิจารณาถึงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 ข้อ 6 ได้ห้ามการเท หรือทิ้งมูลฝอยลงตามโคนต้นไม้ หรือบนสนามหญ้าที่ปลูกไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท และข้อ 13 ห้ามมิให้รถบรรทุกพาเศษหิน ดิน เลนต่างๆ ร่วงหล่นลงบนท้องถนน ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับในอัตราตั้งแต่ 1,000 บาท แต่ทว่ากลับไม่ได้มีการบัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงบนถนนสาธารณะ ต่อเมื่อเกิดการทิ้งมูลฝอยลงบนถนนหนทางสาธารณะ กฎหมายที่บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงบนถนนก็อยู่ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ. 2521 ซึ่งระวางโทษผู้กระทำความผิดตามข้อ 16 ได้เพียง 50 บาทเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการที่ใช้ในการควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอยไม่ว่าจะเป็นทางบก หรือทางน้ำ ยังขาดความครอบคลุมเพียงพอ เนื่องจากมีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ถึง 2 ฉบับ แต่ทว่าในแต่ละฉบับยังขาดความสมบูรณ์สำหรับการบังคับใช้ให้เหมาะสมในตัวเอง

เมื่อพิจารณาถึงความครอบคลุมในด้านการควบคุมต่อผู้กระทำผิด หรือตัวแหล่งผลิต
 มูลฝอยนั้น มีการควบคุมในลักษณะของผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา กล่าวคือ ผู้กระทำผิด
 ต้องรับผิดชอบต่อการถูกลงโทษแต่ทว่าในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ผู้กระทำผิดอาจเป็น
 เพียงผู้ถูกใช้ให้กระทำความผิดโดยมิได้มีเจตนาในการกระทำความผิดเอง เช่น ในกรณีของ
 นายจ้างและลูกจ้าง นายจ้างอาจสั่ง วาน ใ้ ้ให้ลูกจ้างของตนนำมูลฝอยไปทิ้งงานแม่น้ำลำ
 คลอง ตามท่อ ทางระบายน้ำสาธารณะ หรือตามที่สาธารณะอื่นใด ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่
 พบการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นและทำการจับกุมเพื่อเปรียบเทียบตามกฎหมาย ผู้ที่มีความผิด
 ตามกฎหมายคือตัวลูกจ้างผู้เท ทิ้งมูลฝอยดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาตามลักษณะ
 การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว นายจ้างผู้นั้นจะมีความผิดตามมาตรา 84 ซึ่ง
 บัญญัติว่า

" มาตรา 84 ผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้บังคับ ชู เชิญ จ้าง วาน
 หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด
 ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ
 ถ้าความผิดมิได้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำ
 หรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งสาม ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับ
 ความผิดนั้น "

ดังนี้ นายจ้างที่มีการจ้าง วาน ใ้ ้ต่อลูกจ้างให้กระทำการอันเป็นความผิดตาม
 กฎหมายจึงเข้าลักษณะการเป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 84
 วรรคแรก และหากความผิดนั้นได้ถูกกระทำแล้วโดยผู้ถูกใช้ นายจ้างผู้ซึ่งก็ต้องรับโทษด้วย
 เสมือนเป็นตัวการ ตามมาตรา 84 วรรคสอง กล่าวคือต้องรับโทษเสมือนผู้ที่ได้กระทำการ
 อันเป็นความผิดเอง แต่ทว่าหลักการดังกล่าวมิได้มีการระบุไว้อย่างแน่ชัดในกฎหมายท้องถิ่น
 จึงทำให้เกิดการบังคับใช้ทางปฏิบัติ ซึ่งหากสามารถมีการพัฒนาในประเด็นดังกล่าวนี้ได้ก็
 อาจทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้มากยิ่งขึ้น และเมื่อพิจารณาถึง
 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
 ซึ่งได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เป็นผลให้

มีการยกเลิก พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 และเกิดการปรับปรุงตัวบทกฎหมายขึ้นอย่างมาก ทั้งงานด้านการปรับปรุงคำนิยามศัพท์ให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น การเข้มงวดกวดขันทั้งต่อการทิ้งมูลฝอยในสถานที่ต่าง ๆ อันเป็นที่สาธารณะ รวมถึงการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และการปรับปรุงในส่วนของบทกำหนดโทษให้รุนแรงกว่าเดิม ซึ่งเมื่อมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกาศใช้เช่นนี้ จึงทำให้มาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายอันมีรากฐานจากกฎหมายแม่บทเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งงานการพิจารณาถึงความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ อันเป็นแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง ซึ่งในกรณีการพิจารณากฎหมายแม่บท จึงต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อย่างละเอียดเช่นกัน

และเมื่อได้พิจารณาถึงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 พ.ศ.2535-2539 ซึ่งมีการเน้นถึงความสำคัญของการพัฒนาตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยให้มีการปรับปรุงกฎหมายระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมูลฝอยให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งให้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง (สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2534 : 12) ดังนี้ จะเห็นได้ว่าทางหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ตัวบทกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรมของผู้นานในสังคม โดยให้มีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และแนวทางการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นประเด็นหนึ่งที่จะเสริมประเด็นการวิเคราะห์ความเหมาะสมการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้สามารถนำกฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครมาบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาความเหมาะสมของกฎหมายที่ควบคุมการทิ้งมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ประกอบด้วยกฎหมายที่บังคับใช้โดยกรุงเทพมหานคร คือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายท้องถิ่นหรือกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งความเป็นไปได้ในการปรับปรุงแก้ไข โดยพิจารณาจากกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจการออกกฎหมายท้องถิ่น ว่ามีการให้อำนาจอย่างไรและเพียงพอหรือไม่สำหรับการพัฒนากฎหมายท้องถิ่น ซึ่งถือเป็น กฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ตามลักษณะของกฎหมายปกครอง (Administrative Law)

โดยการศึกษาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น ได้แบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็นสองประเด็นหลัก คือ

1. การใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำความผิดทิ้งมูลฝอย
2. การใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งรองรับ

ซึ่งในประเด็นการเข้ามาตรการทางกฎหมายควบคุมผู้กระทำความผิดนั้น ได้แบ่งออกเป็น ผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาในฐานะของตัวการกระทำความผิด และผู้กระทำความผิดในฐานะของผู้ใช้ให้เกิดการกระทำความผิด เนื่องจากในกรณีของการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะโดยกฎหมายของกรุงเทพมหานครนั้น มีบัญญัติไว้แต่เพียงความรับผิดชอบในฐานะบุคคลธรรมดาและเป็นลักษณะผู้กระทำความผิดโดยตรง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้กฎหมายควบคุมต่อผู้กระทำความผิดหรือแหล่งผลิตมูลฝอย ในแง่มุมมองของผู้ใช้ให้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 84 ให้มีความรับผิดชอบร่วมด้วย ตามหลักความรับผิดชอบทางกฎหมายอาญา ซึ่งอาจทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาดโดยใช้กฎหมายจัดการต่อผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงตามแหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำมีความเข้มงวดและสอดคล้องกับสถานการณ์จริงมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของการใช้กฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอย ได้แบ่งออกเป็นการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่ทางน้ำสาธารณะ และพื้นที่บนบกตามถนนหนทาง เนื่องจากพื้นที่รองรับ

แต่ละแหล่งได้รองรับความสกปรก และอุดตันจากการทิ้งมูลฝอยในระดับความเสียหายที่แตกต่างกัน กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดการทิ้งมูลฝอยมีทั้งที่อยู่ริมน้ำ เช่น อาคารบ้านเรือน ร้านค้า ร้านอาหารเป็นต้น ซึ่งหากมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการกำจัดมูลฝอยโดยการทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วก็จะอาจดำเนินไปเรื่อย ๆ จนแหล่งน้ำที่รองรับมูลฝอยเหล่านั้นเกิดความเสื่อมโทรมลงทุกขณะ ดังนั้น แนวความคิดที่จะหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนากฎหมายจึงมีความสำคัญในการควบคุมมิให้เกิดปัญหาจากการทิ้งมูลฝอยไม่เลือกสถานที่ของประชาชน ดังที่ประสบอยู่ในปัจจุบันซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาส่วนอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

สำหรับการประเดิมการศึกษาทางด้านกฎหมายแม่บท ที่เป็นฐานอำนาจการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น แนวทางในการศึกษาจะมุ่งศึกษามาตรการการบังคับใช้กฎหมาย ในลักษณะของกฎหมายแม่บท จะศึกษาในประเด็นของขอบเขตอำนาจของกฎหมาย และข้อจำกัดของการแก้ไขกฎหมายภายใต้กฎหมายแม่บท ซึ่งตัวบทกฎหมายที่ศึกษาในประเด็นนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา

ในภาพรวมของการศึกษาทั้งหมดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นจากการวิจัยเอกสาร และทำการวิจัยภาคสนามโดย การสัมภาษณ์ (Interview) ประชากรกลุ่มเป้าหมาย คือ

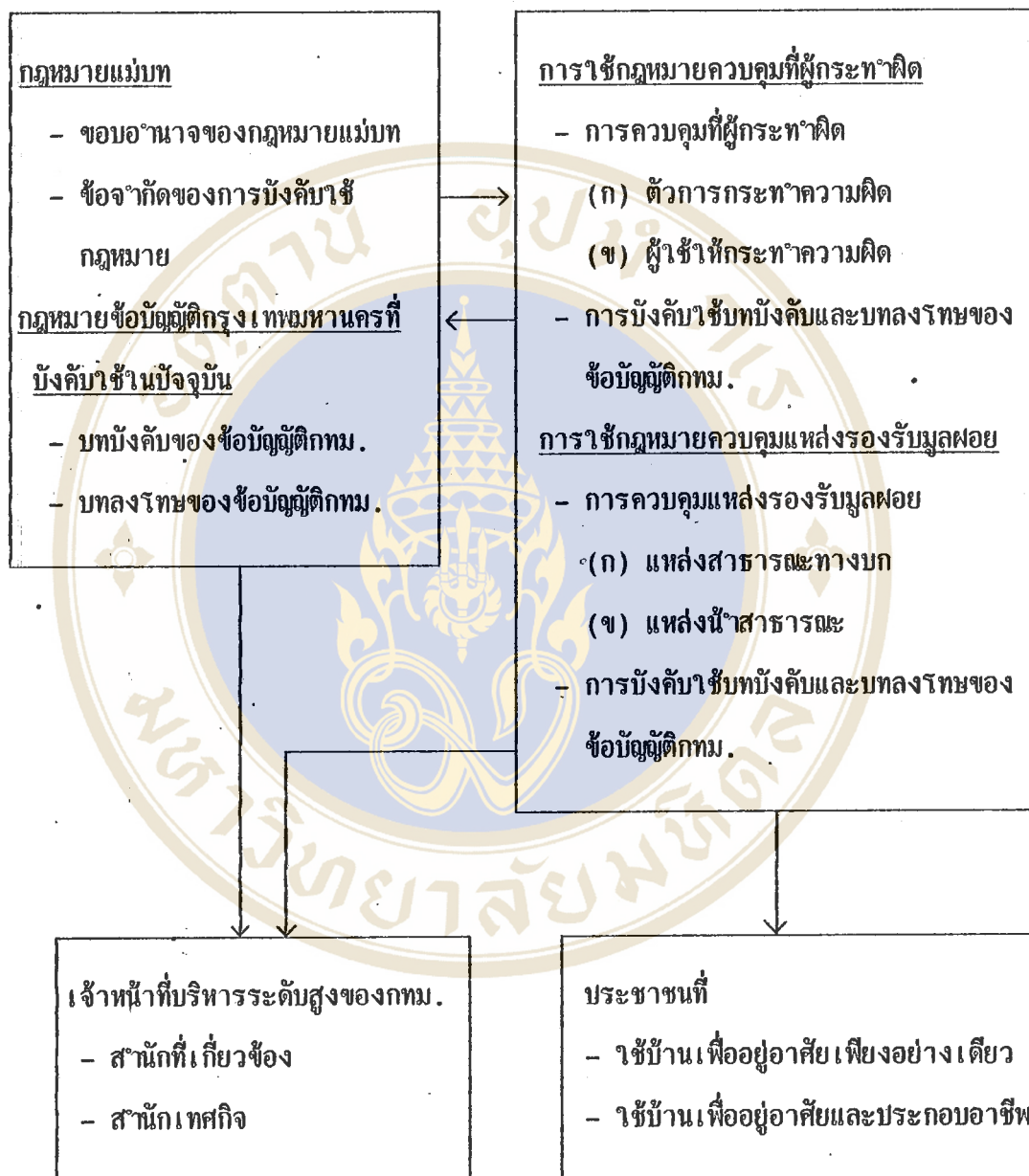
1. ประชาชนทั่วไป
2. เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ซึ่งในส่วนของการสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไปจะใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ และแยกลักษณะของประชาชนทั่วไปออกเป็น ลักษณะของบุคคลที่เป็นตัวการกระทำความผิด และบุคคลที่เป็นผู้ทำให้เกิดการกระทำความผิดด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น จะแบ่งออกเป็นเจ้าหน้าที่ 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่หนึ่งเป็นการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูง ของสำนักที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอย ได้แก่ สำนักรักษาความสะอาด, สำนักการระบายน้ำ, สำนักนโยบายและแผน กลุ่มที่

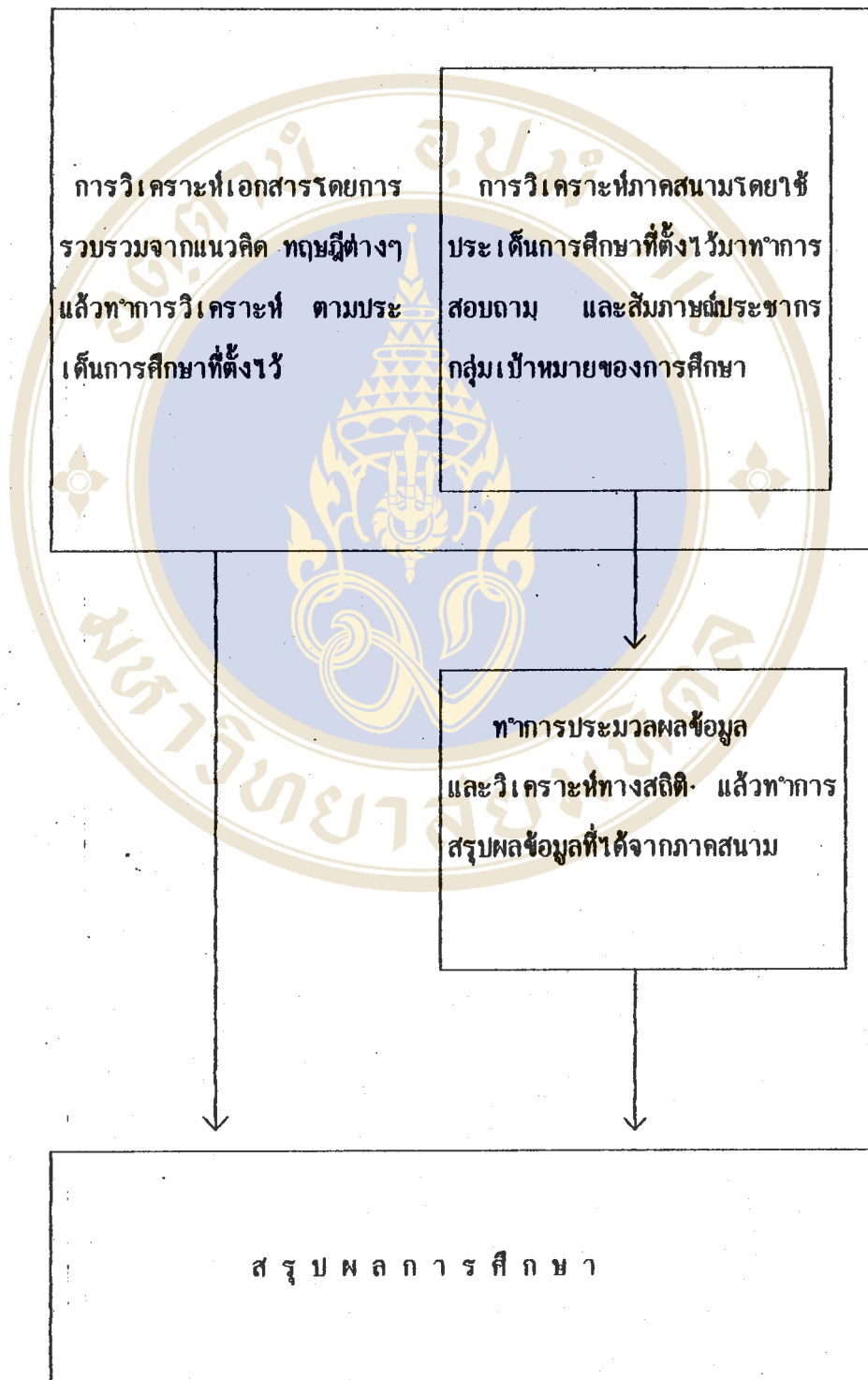
สองเป็นการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักเทศกิจ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการรักษาให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจงานประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ทั้งนี้ การแบ่งลักษณะดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงขอบเขตการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนลงสู่แหล่งสาธารณะทางบกและทางน้ำ ทั้งในมุมมองของผู้รักษาให้เป็นไปตามกฎหมาย, แนวนโยบายต่าง ๆ ว่าอาจมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรหรือไม่ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาอีกประการหนึ่ง

เมื่อรวบรวมข้อมูลภาคสนามแล้ว จึงทำการประมวลและวิเคราะห์ผลข้อมูลภาคสนามและสรุปผลการศึกษา ซึ่งแนวคิดส่วนหนึ่งที่ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับผลการรวบรวมข้อมูลทั้งจากประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จึงอาจให้แง่คิดต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาพการณ์ปัจจุบันที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวความคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะทำให้การศึกษาครั้งนี้สมบูรณ์ขึ้นแล้ว ยังอาจเป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่มีต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามสมควร

แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวความคิดด้านประเด็นวิเคราะห์ของการศึกษา



แผนภาพที่ 1.2 กรอบแนวความคิดด้านขั้นตอนการศึกษาวิจัย



1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาสภาพบังคับของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนลงสู่แหล่งสาธารณะ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มุ่งเน้นที่จะทำการวิเคราะห์กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกาศและการบังคับใช้ โดยองค์กรกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยตัวบทกฎหมายที่นำมาวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร คือ

กฎหมายแม่บท

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
3. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
4. ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายลำดับรอง

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521
2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

1.5 สมมติฐานการศึกษา

1. เนื้อหาของกฎหมายบทประจักษ์ทำให้การควบคุมการทิ้งมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
2. องค์การที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย มีข้อจำกัดหลายประการในการปฏิบัติหน้าที่
3. สภาพการบังคับใช้ บทลงโทษที่มีอยู่ปัจจุบันไม่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัว

1.6 กลุ่มประชากรเป้าหมายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1.6.1 ประชาชนทั่วไป แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

- (ก) ประชาชนที่ชักรวเรื่อนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว
- (ข) ประชาชนที่ชักรวเรื่อนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ

ทั้งนี้ การสุ่มตัวอย่างจะไม่ทำการสุ่มตัวอย่างรวมถึง ประชาชนทั่วไปที่มีที่ตั้งอยู่ในอาคารชุด หอพัก

1.6.2 เจ้าหน้าที่ของกทม. แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

(ก) เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักที่เกี่ยวข้อง หมายถึง เจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกองของสำนักรักษาความสะอาด , สำนักการระบายน้ำ, สำนักงานนโยบายและแผน กทม.

(ข) เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักเทศกิจ หมายถึง เจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกองของสำนักเทศกิจ

(ค) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของงานรักษาความสะอาดและงานเทศกิจเขต

1.7 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

1.7.1 การศึกษาสภาพทั่วไปของกลุ่มประชากรตัวอย่าง ประกอบด้วย

เพศ, อายุ, อาชีพ, ระดับการศึกษาสูงสุด, รายได้ของครัวเรือนต่อเดือน, จำนวนสมาชิกในครัวเรือน, ลักษณะการอยู่อาศัยของประชากรศึกษา, ลักษณะการกำจัดมูลฝอยของครัวเรือนและสถานที่ทำงาน

1.7.2 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1.7.2.1 ขอบเขตอำนาจของบทบัญญัติ

- 1 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท
- 2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายแม่บท

1.7.2.2 ข้อจำกัดของการแก้ไขกฎหมายภายใต้กฎหมายแม่บท

- 1 ข้อจำกัดด้านบทบังคับ
- 2 ข้อจำกัดด้านบทลงโทษ

1.7.3 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1.7.3.1 การวิเคราะห์บทบังคับและบทลงโทษของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

- 1 ความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย
- 2 ความชัดเจนของคำนิยามศัพท์
- 3 ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
- 4 ข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้

1.7.3.2 การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกทม.

- 1 ขอบเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย
- 2 ข้อจำกัดอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย

1.7.4 การศึกษาด้านการนำกฎหมายควบคุมผู้กระทำผิด ประกอบด้วย

1.7.4.1 การกำหนดประเภทของผู้กระทำผิด

- 1 บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิด
- 2 บุคคลที่เป็นผู้ช่วยให้กระทำความผิด

1.7.4.2 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของผู้กระทำผิด

- 1 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิด
- 2 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด

1.7.5 การศึกษาด้านการใช้อกฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอย ประกอบด้วย

1.7.5.1 กฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งรองรับมูลฝอย

- 1 แหล่งสาธารณะทางบก
- 2 แหล่งน้ำสาธารณะ

1.7.5.2 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของแหล่งรองรับมูลฝอย

- 1 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลฝอยลงบนแหล่งสาธารณะทางบก
- 2 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลฝอยลงบนแหล่งน้ำสาธารณะ

1.8 คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1.8.1 คำว่า "มูลฝอย" หมายความว่า "เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นมูลฝอยจากชุมชน (Community waste)

1.8.2 คำว่า "ทางระบายน้ำ" หมายความว่า "แม่น้ำ คลอง ภูเขา ลำราง ลำกระโดง หรือท่อระบายน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน" ตามข้อ 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

1.8.3 คำว่า "มูลฝอยจากชุมชน" หมายความว่า มูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมในชุมชน ซึ่งไม่รวมถึงมูลฝอยอันตราย, มูลฝอยติดเชื้อ ซึ่งเป็นมูลฝอยชนิดพิเศษ

1.8.4 คำว่า "กทม." หมายถึง หน่วยงานกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรบริหารปกครองระดับท้องถิ่น

1.8.5 คำว่า "กฎหมายแม่บท" หมายถึง กฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าและมีอำนาจออก หรือ แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายลำดับรองที่มีฐานะต่ำกว่าได้

1.8.6 คำว่า "กฎหมายลำดับรอง" หมายถึง กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายอีกทอดหนึ่ง เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท

1.8.7 คำว่า "บทบังคับ" หมายถึง ข้อความในกฎหมาย ที่บัญญัติห้ามการกระทำอันถือเป็นความผิดตามกฎหมาย

1.8.8 คำว่า "บทลงโทษ" หมายถึง ผลร้ายที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต้องได้รับจากการกระทำอันถือเป็นความผิดตามกฎหมาย

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงความเหมาะสมของการบังคับใช้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อการกระทำผิดกรณีทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในปัจจุบัน
2. ได้แนวทางในการปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ
3. ได้แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแม่บท ในส่วนที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้มีความเหมาะสม

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบเอกสาร งานวิจัย แนวคิด ทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
ดังต่อไปนี้ คือ

- 2.1 ประเภทของมูลฝอย
- 2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปริมาณและการเกิดมูลฝอย
- 2.3 ผลกระทบจากมูลฝอย
- 2.4 ปริมาณมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร
- 2.5 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)
- 2.6 ความหมายและลักษณะของกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation)
- 2.7 วัตถุประสงค์ของการลงโทษและวิธีการกำหนดอัตราโทษ

2.1 ประเภทของมูลฝอย

ในปัจจุบัน ยังไม่มีการกำหนดประเภทของมูลฝอยอย่างชัดเจนเป็นทางการ นอก
จากคำจำกัดความ "มูลฝอย" ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ว่า

"มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก
ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเก็บกวาดจาก
ถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น"

ซึ่งความหมายดังกล่าว มีความแตกต่างกับประเภทมูลฝอยในทางวิชาการหลาย
ประการ และมิได้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันจึงไม่สามารถกำหนดได้ว่า ประเภทของมูลฝอย

นอกจากความหมาย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 สามารถแยกแยะได้ในลักษณะใด นักวิชาการหลายท่านได้แบ่งประเภทมูลฝอยออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งสามารถจัดเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

2.1.1 มูลฝอยสดหรือเศษอาหาร (Garbage) หมายถึง มูลฝอยที่เกิดจากการเตรียมการประกอบหรือบริการอาหาร (ปริดา แยมเจริญวงศ์ 2531; 19) มูลฝอยจำพวกที่ได้จากห้องครัว การประกอบอาหาร การเก็บอาหาร การซื้อขายอาหาร มูลฝอยจากตลาดและผลผลิตเกี่ยวกับอาหาร รวมถึงเศษใบตอง เศษผลไม้ อาหารที่เหลือทิ้ง ฯลฯ (พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525; 27) มูลฝอยประเภทนี้มีความชื้นสูงและประกอบด้วยสารอินทรีย์ (organic matter) ซึ่งเป็นอาหารของแบคทีเรียทำให้เกิดการย่อยสลาย (digestion) ได้เร็ว ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวน เป็นปัญหาในการเก็บรวบรวม รอคการเก็บขน และยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคต่างๆ ตามปกติมูลฝอยประเภทนี้ในปริมาณ 1 ลูกบาศก์หลาจะหนักราว 800 ถึง 1,500 ปอนด์ (ณรงค์ ณ เชียงใหม่ 2530; 176)

2.1.2 ซากสัตว์ (Dead animal) หมายถึง สัตว์ที่ตายตามธรรมชาติ ตายด้วยอุบัติเหตุเนื่องจากถูกยวดยานพาหนะต่าง ๆ ชนหรือทับตาย ได้แก่ ซากสุนัข แมว ฯลฯ มีแหล่งกำเนิดจากถนน ช้างถนน (ปริดา แยมเจริญวงศ์ 2531; 19) หรือตายด้วยโรคต่าง ๆ เช่น แอนแทรกซ์ (Anthrax) โรคกลัวน้ำ อันตรายจากการติดเชื้อโรคสู่คนจะมีมาก ซึ่งจำเป็นต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องรีบนำไปกำจัดโดยเร็ว เพราะนอกจากซากสัตว์เหล่านี้จะเกิดการเน่าเหม็นส่งกลิ่นรบกวน สร้างความอูจาดน่าสมเพชแก่ผู้พบเห็นแล้ว ยังอาจเป็นเหตุให้เกิดการแพร่เชื้อโรคต่อไปอีกด้วย (ณรงค์ ณ เชียงใหม่ 2530; 177 ; พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525; 28)

2.1.3 มูลฝอยแห้งหรือมูลฝอยที่ไม่เน่าเหม็น (Rubbish) หมายถึง มูลฝอยจำพวกที่ไม่มุดเน่าส่งกลิ่นเหม็นและมีความชื้นต่ำ (พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525; 28) มักเป็นมูลฝอยที่มาจากบ้านเรือนหรือจากการทำธุรกิจอื่น ๆ แต่ไม่ใช่มูลฝอยสด มูลฝอยประเภทนี้ได้แก่ กระดาษ เศษผ้า เศษยาง เศษรองเท้า ภาชนะแตก เศษไม้ ฯลฯ มีแหล่งกำเนิดจากอาคาร บ้านเรือน ร้านค้า สถานที่ทำงานต่างๆ (ปริดา แยมเจริญวงศ์ 2531; 19) มูลฝอยชนิดนี้อาจก่อ

ทำให้เกิดการรบกวนโดยการกระจายไปทั่ว ๆ หากไม่มีการเก็บรวบรวมไว้ ทำให้เกิดความสกปรกรกรุงรังไม่มีระเบียบ น้ำหนักของมูลฝอยชนิดนี้จะประมาณ 100-700 ปอนด์ต่อ 1 ลูกบาศก์หลา มูลฝอยแห้งยังสามารถแยกออกเป็น 2 พวกคือ

2.1.3.1 มูลฝอยที่ไหม้สลายเป็นเถ้าถ่านได้ (Combustible Rubbish) เป็นมูลฝอยชนิดที่สามารถไหม้สลายกลายเป็นเถ้าถ่านได้ ได้แก่ กระดาษ เศษไม้ หญ้า ใบไม้ เครื่องเรือน เครื่องใช้ เป็นต้น

2.1.3.2 มูลฝอยที่ไม่สามารถไหม้สลายเป็นเถ้าถ่านได้ (Non-combustible Rubbish) มูลฝอยชนิดนี้ไม่สามารถทำให้กลายเป็นเถ้าถ่านไปได้ ด้วยการเผาไหม้ธรรมดา ได้แก่ เศษขาม เศษแก้ว กระเบื้อง เครื่องปั้นดินเผา เศษโลหะ เป็นต้น (ณรงค์ ฅ เชียงใหม่ 2530; 178)

2.1.4 เถ้าถ่าน (Ash) หมายถึง เศษที่เหลือจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงจำพวก ไม้ ถ่านหิน มีแหล่งกำเนิดจากอาคารบ้านเรือน ภัตตาคาร ร้านอาหาร สถานที่ทำงาน ตลาดสด (ปรีดา แยมเจริญวงศ์ 2531; 19) ซึ่งงานแถบประเทศที่มีอากาศร้อนจะมีปริมาณน้อยมากไม่ก่อให้เกิดปัญหามากเท่ากับประเทศในแถบหนาว ที่ต้องใช้ความร้อนช่วยในการให้ความอบอุ่น ซึ่งใช้เชื้อเพลิงมาก (พิจิต สกุลพราหมณ์ 2525; 28) ปกติเถ้าถ่านจะหนักราว 1,150-1,400 ปอนด์ต่อ 1 ลูกบาศก์หลา ทำให้มูลฝอยประเภทนี้เป็นปัญหาต่อการเก็บขน นอกจากนี้ถ้าเก็บรวบรวมไม่ดีแล้วจะทำให้เกิดการฟุ้งกระจายเกิดปัญหาตามมาอีกมาก

2.1.5 มูลฝอยที่เก็บกวาดจากถนน (Street sweeping) หมายถึงเศษสิ่งของต่างๆ ที่ได้จากการกวาดถนน มูลฝอยประเภทนี้ส่วนมากเป็นพวกเศษกระดาษ เศษสินค้า เศษหิน ดิน ผง ผุ่น ใบไม้ เศษหญ้า (พิจิต สกุลพราหมณ์ 2525; 28; ปรีดา แยมเจริญวงศ์ 2531; 20) หรือเศษมูลฝอยที่มาจากผู้อยู่บนยานพาหนะที่มักง่าย รวมทั้งเศษมูลฝอยที่มาจากทางเดินเท้า ข้างถนนด้วย ปกติมูลฝอยบนท้องถนนจะหนักประมาณ 1,150 ถึง 1,400 ปอนด์ ต่อ 1 ลูกบาศก์หลา อันตรายจากมูลฝอยชนิดนี้มีเช่นเดียวกับอันตรายที่เกิดจากฝุ่นละออง คือ อาจทำให้เกิดโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ (Respiratory system) ได้ (ณรงค์ ฅ เชียงใหม่ 2530; 178)

2.1.6 ซากรถยนต์ (Abandoned vehicles) หมายถึง รถยนต์หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรถยนต์ที่ไม่ใช่แล้ว ถ้ามอเตอร์พังไว้ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัย จึงควรต้องนำไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแหล่งกำเนิดจากถนน ช้างถนน บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่า ในประเทศไทยเริ่มจะมีปัญหานี้เรื่องนี้บ้างแล้ว (พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525: 28; ณรงค์ ฅ เชียงใหม่ 2530: 179; ปรีดา แยมเจริญวงศ์ 2531: 20)

2.1.7 เศษวัสดุก่อสร้าง (Construction refuse) (พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525; ปรีดา แยมเจริญวงศ์ 2531) หรือ สิ่งรื้อถอน (Demolition refuse) โดยณรงค์ ฅ เชียงใหม่ (2530: 179) หมายถึง เศษวัสดุต่างๆ ที่ได้จากการสร้าง การรื้อถอนอาคารบ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ และรวมถึงเศษที่เหลือจากการตกแต่งอาคารบ้านเรือนด้วยเช่น เศษอิฐ หิน เศษปูน เศษกระเบื้อง เศษไม้ หรือเศษวัสดุจากส่วนของบ้านเรือน มีแหล่งกำเนิดจากบริเวณที่มีการก่อสร้าง รื้อถอนอาคาร

2.1.8 ตะกอนจากน้ำโสโครก (Sewage solid) หมายถึง ของแข็ง หรือตะกอนที่ได้จากการแยกตะกอน ออกจากกระบวนการปรับปรุงสภาพน้ำทิ้ง รวมตลอดจนถึงตะกอนที่ได้จากการลอกท่อระบายน้ำสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากจะเป็นพวก เศษหิน ดิน ทราย ไม้ (พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525: 28; ปรีดา แยมเจริญวงศ์ 2531: 20) ตะกอนพวกกรวดทรายที่ไม่เน่าเปื่อยสามารถใช้ในการถมที่ลุ่มได้ ยกเว้นตะกอนที่ได้จากถังเกรอะเพราะตะกอนพวกนี้ยังมีแบคทีเรียอยู่มาก (ณรงค์ ฅ เชียงใหม่ 2530: 179)

2.1.9 มูลฝอยที่เป็นอันตราย หรือมูลฝอยพิเศษ (Hazardous or Specific refuse) หมายถึง มูลฝอยที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการเก็บขน การกำจัด ตลอดจนการบำบัด (พิชิต สกุลพราหมณ์ 2525: 28) ที่พิเศษกว่ามูลฝอยอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีปริมาณมากๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดการระเบิดในเตาเผา หรือพื้นที่ฝังในดิน นอกจากนี้ยังรวมถึงมูลฝอยที่มีเชื้อโรคจากโรงพยาบาล หรือที่มีสารกัมมันตภาพรังสีปนอยู่ด้วย จึงจำเป็นต้องดูแลเป็นพิเศษไม่ว่าจะมีปริมาณมากน้อยเพียงใด (ณรงค์ ฅ เชียงใหม่ 2530: 179) มูลฝอยเหล่านี้มีแหล่งกำเนิดทั้งจากที่พักอาศัย โรงแรม โรงพยาบาล สถาบัน ร้านค้า เช่น มูลฝอยที่เป็น

สารพิษ มูลพอยติดเชื้อ วัตถุระเบิด วัตถุเพลิง ระเบิดที่มีการอัดลม ระเบิดกึ่งไนโตร มีวนพิลล์ถ่ายรูป ใบมีดโกน มูลพอยที่ได้จากโรงพยาบาลต่าง ๆ เป็นต้น มูลพอยประเภทนี้ ต้องได้รับการดูแลและมัดระวังเป็นพิเศษ ในการเก็บขนและกำจัด(ปริดา แยม เจริญวงศ์ 2531 : 20)

2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปริมาณการเกิดและลักษณะของมูลพอย

ปริมาณและลักษณะของมูลพอยที่เกิดจากการดำรงชีพ ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

- ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
- ฤดูกาล
- รายได้
- โครงสร้างของครอบครัว
- อุบิสัยการซื้อสินค้า
- พฤติกรรมในการบริโภคอาหาร
- รูปแบบของการดำรงชีวิต
- ทักษะในการดำรงชีวิต
- กฎหมายข้อบังคับ (สุทิน อยู่สุข 2531: 56)

2.2.1 สถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

มีผลต่อปริมาณและลักษณะของมูลพอยมาก เนื่องจากการมีถิ่นฐานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ที่แตกต่างกันย่อมทำให้รูปแบบการดำรงชีวิต และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมีลักษณะที่ต่างกันไป เช่น ในบริเวณสถานที่ตั้งอยู่ริมทะเลก็จะมีพวกเศษปลาหรือเปลือกหอย พบเห็นได้ง่ายกว่าชนิดอื่น ๆ หากเปรียบเทียบกับทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ซึ่งอยู่ไกลจากทะเลภูมิประเทศส่วนมากจะเป็นป่าและที่ราบสูง มูลพอยที่เกิดขึ้นพบได้ง่ายจึงมักจะเป็นเศษไม้ เศษใบไม้มากกว่าอย่างอื่น

2.2.2 ถดูกาล

ถดูกาลของแต่ละท้องถิ่น ก็มีผลต่อความแปรเปลี่ยนของการจัดใช้ทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวันเช่นกัน เนื่องจากถดูกาลมีผลในการกำหนดรูปแบบอาหาร และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น ในประเทศที่ตั้งอยู่ในเขตอบอุ่นมี 4 ถดู คือ ถดูหนาว ถดูใบไม้ผลิ ถดูร้อน และถดูใบไม้ร่วง ในถดูหนาวจะมีได้ถ่านมากจากการเผาไหม้ สร้างความอบอุ่นมากยิ่งขึ้นกว่าธรรมชาติ ส่วนในถดูใบไม้ร่วงก็จะมีมูลฝอยแห้งจากใบไม้ต่าง ๆ มากกว่าถดูกาลอื่น ๆ สำหรับประเทศในเขตร้อนซึ่งมีถดูประจำอยู่ 3 ถดู คือ ถดูร้อน ถดูฝน และถดูหนาว ซึ่งอิทธิพลของถดูกาลต่อปริมาณของมูลฝอยไม่สามารถมองแยกได้เห็นชัด แต่โดยที่ถดูกาลในประเทศของเราเหมาะในการกสิกรรม จึงมีการหมุนเวียนแพร่หลายเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องกันไปตลอดปี มูลฝอยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มิใช่เป็นเศษชิ้นส่วนของผลิตผลเหล่านี้ เช่น เปลือก และเมล็ดของผลไม้ต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ปัจจัยทางด้านถดูกาลจึงมีผลต่อปริมาณการเกิดและประเภทของมูลฝอยเป็นอย่างมาก

2.2.3 รายได้

เศรษฐกิจของประชาชนในระยะนั้นมีผลต่อการเกิด และประเภทของมูลฝอยเช่นกัน ถ้าระยะใดประชาชนมีเศรษฐกิจดี มีเงินใช้จ่ายในการซื้อของหรืออาหารรับประทานมากขึ้น เศษอาหารและสิ่งเหลือของต่าง ๆ เช่น ใบตอง กระดาษ ถูพลาสติก เศษผลไม้ ก็จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น (ณรงค์ ณ เชียงใหม่ 2530:180) และจากการศึกษาของสุทิน อยู่สุข (2531:56) พบว่ารายได้ที่สูง ขนาดครอบครัวที่ใหญ่ มูลฝอยที่เกิดขึ้นจะมากและมีความหลากหลายเพิ่มขึ้น ขนาดที่อยู่อาศัยที่เล็กระยะเวลาเก็บรวบรวมมูลฝอยในบ้านก็จะสั้นและอัตราการเปลี่ยนผลิตผลไปเป็นมูลฝอยก็จะสั้นลงด้วย มูลฝอยที่เกิดจากที่อยู่อาศัยดังกล่าวนี้จะมีลักษณะค่อนข้างจะคงที่มีความเปลี่ยนแปลงน้อย

2.2.4 อุปนิสัยในการซื้อและทัศนคติในการดำรงชีวิต

สำหรับอุปนิสัยในการซื้อ และทัศนคติในการดำรงชีวิตนั้น ขึ้นอยู่กับสำนึกสำนึกของบุคคลนั้น ๆ เนื่องจากทัศนคติของแต่ละบุคคลหรือแต่ละครอบครัว มีรูปแบบและแนวความคิดที่แตกต่างกันไปตามลักษณะนิสัยและการปลูกฝังของบุคคลแต่ละคนไป ส่วนเรื่องของการอนุรักษ์

ทรัพยากรว่ามี มากหรือน้อยประการใดนั้น ไม่ขึ้นอยู่กับรายได้หรือมาตรฐานการครองชีพของบุคคล พฤติกรรมในการซื้อและการบริโภคอาจเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลได้ และนอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับ ชนิด และจำนวนของร้านค้า รวมทั้งความสะดวกในการซื้ออีกด้วย

2.2.5 สภาพของชุมชน (Nature of community)

หมายถึงลักษณะของชุมชนนั้นโดยทั่วไปว่าเป็นอย่างไร เช่น ถ้าเป็นศูนย์กลางการค้าขาย เศรษฐกิจของที่เหลือทิ้งเป็นมูลฝอยก็ย่อมมีมากขึ้นทั้งชนิดและปริมาณ ทำให้มีภาระกิจการเก็บขนมากขึ้นตามไปด้วย ยิ่งกว่านั้นถ้าเป็นชุมชนหนาแน่นไปด้วยบ้านเรือน การคมนาคมไม่ดี ไม่มีช่องทางที่บริการของเทศบาลจะเข้าไปเก็บมูลฝอยได้โดยสะดวกและทั่วถึง ประกอบกับคนในชุมชนนั้นไม่เข้าใจถึงวิธีการกำจัดมูลฝอยโดยถูกหลักสุขาภิบาลแล้ว ก็จะทำให้มีปริมาณของมูลฝอยที่ถูกทิ้งทับถมทวีมากขึ้น อันเป็นเหตุบั่นทอนสุขภาพและเป็นสาเหตุของความเดือดร้อนรำคาญนานาประการ (ณรงค์ ณ เชียงใหม่ 2530: 181)

2.2.6 บริการการเก็บรวบรวม (Efficiency of collection service)

บริการการเก็บรวบรวมมูลฝอย ซึ่งอาจจัดทำโดยเทศบาลหรือสุขาภิบาล ถ้ามีการเก็บบ่อยครั้งและสม่ำเสมอทั่วถึงกันทุกสถานที่ปริมาณของมูลฝอยก็จะไม่คั่งค้าง แต่ถ้าบริการการเก็บรวบรวมไม่สม่ำเสมอและทั่วถึง มูลฝอยในสถานที่เหล่านั้นก็ทวีมากขึ้น ดังนั้น การเก็บรวบรวมจึงเป็นสิ่งหนึ่งซึ่งทำให้ปริมาณของมูลฝอยเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้อย่างมาก

2.2.7 กฎหมายข้อบังคับ

กฎหมายข้อบังคับมีส่วนสัมพันธ์กับปริมาณ และลักษณะของมูลฝอยอย่างมากเช่นกัน ตัวอย่าง เช่น การกำหนดขอบเขตของบริการการจัดการมูลฝอย การกำหนดค่าบริการการเก็บขนมูลฝอย ความเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ และความรุนแรงของบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น (สุทิน อยู่สุข 2531: 56)

ตาราง 2.1 แสดงลักษณะทางด้านกายภาพของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร

องค์ประกอบ	แหล่งผลิตมูลฝอย (% ของน้ำหนักแห้ง)										มูลฝอยจากสถานีเก็บขยะ	
	บ้านเรือน	ตลาด	ห้างสรรพสินค้า	โรงงาน	สำนักงาน	โรงงานทอผ้า	โรงงานประกอบรถยนต์	โรงเลื่อยไม้	% น้ำหนักเปียก	% น้ำหนักแห้ง		
1. กระดาษ	24.7	12.7	80.3	40.8	58.0	2.4	47.7	0.0	18.3	10.0		
2. เศษผ้าและสิ่งทอ	4.7	1.0	1.1	5.0	0.7	88.7	4.0	0.0	4.0	3.3		
3. เศษอาหาร	25.0	42.8	7.8	11.4	4.1	0.2	2.2	0.0	14.4	30.3		
4. ไม้และกิ่งไม้	7.6	10.1	2.5	8.0	4.3	1.4	1.5	20.8	10.0	21.7		
5. ขี้ส่อย	-	-	-	-	-	-	-	48.4	-	-		
6. พลาสติก	11.2	6.7	18.3	11.5	10.7	2.4	17.0	0.3	10.4	3.5		
7. Synthetic Glue	-	-	-	-	-	-	-	23.4	-	-		
8. ขางและหนังสัตว์	1.2	0.1	0.8	0.2	0.0	1.0	10.0	0.0	2.0	1.0		
9. เหล็ก	5.0	1.1	1.2	7.3	3.8	1.2	5.8	0.1	4.4	2.3		
10. โลหะอื่นยกเว้นเหล็ก	0.3	0.1	0.2	0.7	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2		
11. แก้ว	5.5	0.8	1.1	4.8	5.7	0.0	0.0	0.0	0.1	2.6		
12. กระดาษ, หิน	8.8	0.0	2.2	3.3	1.7	0.1	0.0	0.2	11.0	8.4		
13. Dry Cells	0.48	0	1.4	0.27	0.27	-	-	-	3.38	-		
14. กระดาษทราย	-	-	-	-	-	-	3.0	-	-	4.8		
15. อื่น ๆ	5.9	5.0	5.3	0.0	8.8	2.8	8.1	0.0	8.7	-		

แหล่งข้อมูล : JICA (1981)

ตาราง 2.2 แสดงลักษณะทางด้านเคมีของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร

แหล่งเก็บตัวอย่าง	Bulk density (กิโลกรัม/ลิตร)	องค์ประกอบทางเคมี											lower caloric value (kcal/kg)
		ความชื้น (wt%)	C (wt%)	H (wt%)	N (wt%)	O (wt%)	S (wt%)	Cl (wt%)	Ash (wt%)	P (wt%)	K (wt%)	pH	
อาคารบ้านเรือน ตลาด ห้างสรรพสินค้า โรงงาน	0.22	58.3	46.2	8.9	1.2	32.6	0.14	0.68	12.3	0.68	8.58	5.08	1,180
	0.24	79.9	38.4	6.53	1.22	32.8	0.28	1.07	19.6	0.73	15.8	6.35	180
	0.12	48.2	50.8	8.15	0.28	30.4	0.18	1.08	0.10	0.28	3.58	4.84	2,080
	0.21	48.0	38.0	6.58	0.34	32.0	0.20	0.48	22.3	0.20	8.74	6.73	1,420
สำนักงาน โรงงานทอผ้า โรงงานประกอบรถยนต์ โรงเลื่อยไม้ สถานที่กำจัดมูลฝอย	0.073	26.0	43.2	7.16	0.38	37.7	0.12	0.12	10.5	0.38	3.73	6.20	2,440
	0.18	28.2	40.2	6.44	0.03	40.7	0.09	0.19	2.41	0.11	2.23	7.10	3,090
	0.09	24.0	49.2	8.53	0.47	27.7	0.08	1.04	13.0	0.17	0.97	6.18	3,210
	0.28	34.4	48.8	7.48	1.35	31.6	0.08	0.12	10.6	0.18	1.40	5.27	2,280
	0.293	47.2	43.0	6.4	0.97	27.1	0.12	0.63	21.8	0.63	8.02	6.36	1,040

แหล่งข้อมูล : JICA (1981)

ตารางที่ 2.3 แสดงอัตราการเกิดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดชนิดต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร

ชนิดของแหล่งกำเนิด	อัตราการผลิต
1.อาคาร บ้านเรือน	315 กรัม/คน/วัน (1.09 ลิตร/คน/วัน)
(1) ที่พักอาศัย	296 กรัม/คน/วัน (1.01 ลิตร/คน/วัน)
(2) ธุรกิจร้านค้า	343 กรัม/คน/วัน (1.77 ลิตร/คน/วัน)
2.สำนักงาน	32 กรัม/ตารางเมตร/วัน
3.ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่	26 กรัม/ตารางเมตร/วัน
4.ตลาด	320 กรัม/ตารางเมตร/วัน
5.โรงแรม	2.9 กิโลกรัม/ห้อง/วัน
6.โรงพยาบาล	660 กิโลกรัม/วัน
7.โรงเรียน	316 กิโลกรัม/คน/วัน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2528 : 70.

2.3 ผลกระทบจากมูลฝอย

มูลฝอยเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกำจัดให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เพราะหากกำจัดโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาต่างๆแก่ชุมชนประชากรที่สำคัญ ๆ คือ

2.3.1 เกิดมลพิษทางดิน น้ำ และอากาศ

2.3.2 เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคต่าง ๆ และแมลงนำโรค

2.3.3 เป็นการเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัย

2.3.4 เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจ

2.3.5 ทำให้ชุมชนขาดความสวยงาม

2.3.6 เกิดเหตุรำคาญ

2.3.1 มลพิษจากมูลฝอย

มูลฝอยเป็นสาเหตุสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดมลพิษทั้งทางดิน (Soil pollution) มลพิษทางน้ำ (Water pollution) และมลพิษทางอากาศ (Air pollution) เป็นต้น เช่น การทิ้งมูลฝอยลงแม่น้ำลำคลอง จะก่อให้เกิดภาวะมลพิษหลายทาง คือ น้ำเน่าเสีย เกิดกลิ่นเหม็นสกปรกไม่น่าดู เนื่องจากมูลฝอยทุกประเภทมี B.O.D. สูงมาก

ตารางที่ 2.4 แสดงค่าบี.โอ.ดี.จากชนิดมูลฝอยที่ต่างกัน

ชนิดของมูลฝอย	ค่า B.O.D. (mg./g.)
เปลือกมะม่วงสุก	90.3
เปลือกและเมล็ดเงาะ	69.4
เศษขมพู	67
เปลือกมะละกอ	66.2
ใบตอง	53.5
อุจจาระ	30
เปลือกกล้วยหอม	25.4
เศษผักกาดขาว	21.3
เปลือกส้ม	17.3

ที่มา: ฝรั่งค์ ณ เชียงใหม่ 2530: 182.

2.3.2 แหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคและแมลงนำโรค (Breeding Places)

สารอินทรีย์จะย่อยสลายโดยแบคทีเรีย ซึ่งแบคทีเรียพวกนี้ทั้งที่ก่อให้เกิดโรคและไม่ทำให้เกิดโรค (Pathogenic and Non-pathogenic bacteria) ดังนั้น จะเห็นว่าแหล่งทิ้งมูลฝอยเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรค และพร้อมที่จะแพร่กระจายสู่ชุมชนได้ ถ้าหากมีพาหะ

นํารอค ในขณะที่เดียวกันแมลงนํารอค เช่น แมลงวัน แมลงสาบ แม้กระทั่งหนูก็อาศัยแหล่งเหล่านี้หาอาหารและเพาะพันธุ์ และจะเป็นพาหะนํารอคร้ายมาสู่คนได้ด้วย

2.3.3 การเสี่ยงต่อสุขภาพ (Health Risk)

จากเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคและแมลงนํารอค ดังนั้น หากชุมชนใดขาดการเอาใจใส่ หรือขาดการกำจัดมูลฝอยให้ถูกหลักสุขาภิบาลแล้ว จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีความเสี่ยงต่อการติดโรคภัยต่าง ๆ เช่น อหิวาต์ ไข้พอยต์ บิด และพยาธิต่าง ๆ เป็นต้น

2.3.4 การสูญเสียทางเศรษฐกิจ (Economic Loss)

นอกจากชุมชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดมูลฝอยเป็นประจำอยู่แล้ว การกำจัดมูลฝอยอย่างไม่ถูกต้องหรือขาดความรับผิดชอบนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การทิ้งมูลฝอยลงสู่ลำน้ำทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ ทรัพยากรสัตว์น้ำไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้ ทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่สำคัญเป็นอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ การเจ็บป่วยเนื่องจากโรคต่างๆ นั้น ประชาชนต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลและไม่สามารถเรียกร้องการสูญเสียเช่นนี้ได้จากผู้ใด

2.3.5 ทำให้ชุมชนขาดความสวยงาม (Esthetics)

การเก็บรวบรวมมูลฝอยให้ถูกหลักสุขาภิบาลนั้น ไม่เพียงแต่เพื่อให้บริการผลทางอื่นดังกล่าวนั้น แต่ยังคงคำนึงถึงความสวยงามและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนอันจะสื่อถึงความเจริญของประเทศ

2.3.6 เกิดเหตุรำคาญ (Public Nuisance)

ความรำคาญนอกจากจะรู้กันในเรื่องของการรบกวน(Unsightly)แล้ว มูลฝอยมักจะก่อปัญหารำคาญแก่ประชาชนได้อีก เช่น กลิ่นเหม็น ซึ่งเกิดจากการเน่าเปื่อยสลายของสารอินทรีย์ต่าง ๆ นั้นเอง ดังนั้น การกำจัดมูลฝอยที่ไม่เหมาะสมจึงทำให้เกิดกลิ่นเหม็น และสภาพที่น่ารังเกียจอีกด้วย

2.4 ปริมาณและลักษณะของมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร

2.4.1 ปริมาณมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลการประเมินจำนวนประชากร และปริมาณมูลฝอยในอนาคต ของสำนัก
รักษาความสะอาด และใจก้า(กรุงเทพมหานคร 2533: 106) พบว่าปริมาณมูลฝอยที่เก็บมา
ทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานครจะเพิ่มจาก 4,189 ตัน/วันในปี 2534 เป็น 8,708 ตัน/วัน
ในปี 2543 ดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 แสดงปริมาณมูลฝอยที่เก็บได้จริงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมาณมูลฝอย
ที่คาดว่าจะเก็บได้ในอนาคต

ปี	จำนวนประชากร ทั้งหมด (ล้านคน)	ปริมาณมูลฝอย (ตัน/วัน)		
		ปริมาณ ทั้งหมด	ปริมาณ ที่เก็บขน	ประสิทธิภาพ การเก็บขน
2534	6.267	6,247	5,108	81.8 %
2535	6.370	6,643	5,458	82.2 %
2536	6.470	7,050	5,819	82.5 %
2537	6.574	7,468	6,193	82.9 %
2538	6.679	7,896	6,579	83.3 %
2539	6.774	8,336	6,977	83.7 %
2540	6.869	8,787	7,389	84.1 %
2541	6.960	9,250	7,815	84.5 %
2542	7.053	9,724	8,254	84.9 %
2543	7.149	10,211	8,708	85.3 %

(ที่มา: สำนักรักษาความสะอาดและใจก้า 2533: 106)

ส่วนของมูลฝอยที่ไม่ได้เก็บขน จะถูกทิ้งตามพื้นที่รกร้างบริเวณใกล้เคียง และบางส่วนจะถูกทิ้งลงแม่น้ำลำคลองที่ระบายน้ำ สถานที่สาธารณะต่างๆ หรือมีบางส่วนที่ประชาชนจะดำเนินการกำจัดเอง สาเหตุสำคัญที่ทำให้มูลฝอยตกค้างเก็บขนไม่ได้หมด ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางด้านยานพาหนะที่เข้ารับการเก็บขนและสภาพการจราจรที่ติดขัด อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการเข้าไปให้บริการยังไม่ทั่วถึง เช่น อาคารบ้านเรือนที่อยู่แคบ ขอย ถนนแคบ หรือชุมชนแออัด หรือที่อยู่อาศัยริมคลองและแม่น้ำ ประชาชนจึงมักนำมูลฝอยไปกองทิ้งตามที่ว่างต่างๆ หรือทิ้งลงแม่น้ำลำคลอง (วไลลักษณ์ โรธรูาน 2535: 42)

2.4.2 ลักษณะของมูลฝอยในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้ทำการวิเคราะห์ลักษณะของมูลฝอย เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ปรากฏว่า ค่าปริมาณความชื้นของมูลฝอยเท่ากับร้อยละ 57.14 ซึ่งจัดว่าเป็นความชื้นที่ค่อนข้างสูงเมื่อนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อหาวิธีการกำจัดมูลฝอยแล้ว สามารถพิจารณาได้ว่าลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะที่จะกำจัดด้วยวิธีการเผา

สำหรับองค์ประกอบทางกายภาพ ประเภทสารที่เผาไหม้ได้ พบว่า ประกอบด้วยกระดาษเป็นปริมาณสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 14.21 รองลงมาคือ พลาสติกร้อยละ 12.78 ซึ่งมูลฝอยประเภทพลาสติกนี้จะเป็นปัญหายิ่งๆ ในการกำจัดครั้งสุดท้ายไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด เนื่องจากเป็นมูลฝอยที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาวิธีการคัดแยกมูลฝอยชนิดนี้ออกจากมูลฝอยอื่นๆ ส่วนองค์ประกอบทางกายภาพ ประเภทสารที่เผาไหม้ไม่ได้ เมื่อคิดโดยรวมแล้วจะมีปริมาณคิดเป็นร้อยละ 14.21 ของมูลฝอยทั้งหมด ซึ่งประกอบไปด้วยเหล็ก และโลหะอื่นๆ แก้วและเซรามิค (รายละเอียดในตารางที่ 2.6) ซึ่งมูลฝอยเหล่านี้สามารถคัดแยกประเภทออกไปได้ นอกจากจะทำให้การกำจัดมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายแล้ว บางส่วนสามารถนำไปจำหน่ายและนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ (Recycling) ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่ง ที่จะช่วยทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (วไลลักษณ์ โรธรูาน 2535: 46)

ตารางที่ 2.6 แสดงลักษณะของมูลฝอยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำการวิเคราะห์ เมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2531

ลักษณะองค์ประกอบ	เปอร์เซ็นต์โดยน้ำหนัก
<u>องค์ประกอบทางกายภาพ</u>	
1. สารที่เผาไหม้ได้ รวม	85.79
- กระดาษ	14.21
- สิ่งทอ	1.98
- พลาสติก	12.78
- ไม้และใบไม้	11.76
- ผักและผลไม้	8.93
- กระดูกและ เปลือกหอย	4.96
- หนังสือ	0.99
- ยาง	0.22
- อื่นๆ มากกว่า 5 มม.	13.66
- อื่นๆ น้อยกว่า 5 มม.	16.09
2. สารที่เผาไหม้ไม่ได้ รวม	14.21
- เหล็กและโลหะอื่นๆ	3.64
- แก้ว	8.37
- เซรามิค	2.20
3. ปริมาณความชื้น	57.14
4. ความหนาแน่น (ตัน/ม. ³)	0.27
<u>องค์ประกอบทางเคมี</u>	
- คาร์บอน (%)	40.03
- ไนโตรเจน (%)	1.47
- คาร์บอน ; ไนโตรเจน	27 : 1



2.5 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (LAW ENFORCEMENT PRINCIPLE)

ในการบริหารหรือปกครองประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ รัฐจำเป็นต้องใช้ทั้งกำลัง (force) และอำนาจ (power)ควบคู่กันไปใน การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนานับประการ โดยมีกฎหมายสนับสนุนรองรับและกำหนด ขอบเขตในการใช้กำลัง และอำนาจให้เป็นไปโดยชอบธรรม (legitimacy) กฎหมาย จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่รัฐจะนำมาใช้ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อยู่ ใต้ปกครอง โดยทั่วไปกฎหมายจะมีอำนาจบังคับแก่สมาชิกในสังคมทันทีเมื่อผ่านขั้นตอน และ กระบวนการต่างๆ ทางนิติบัญญัติ และรัฐได้ประกาศบังคับใช้ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจทาง การเมืองเป็นลักษณะร่วมกับกฎหมายเหล่านี้เพื่อบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะ กฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระ เบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมนั้น เป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับ หรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายประเภทนี้จะต้องมีสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบ ของตัวบทกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับทางอาญาที่นักกฎหมายคุ้นเคยกันดีใน ลักษณะของโทษทางอาญา (punishment) หรือเป็นสภาพบังคับในทางแพ่งโดยการป้องกัน (preventive) ผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น หรือเป็นสภาพบังคับในทางแพ่งโดยผลเสียหาย โดยตรง (specific relief) โดยมีองค์กรของรัฐ เป็นกลไกบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ (โรคมะทองวิญญูชัย 2534: 55)

การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) จึงเป็นการนำตัวบทกฎหมาย ระ เบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือ หรือในราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับแก่สมา จิกในสังคมให้เกิดผลบังคับ ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐ (ชัยวัฒน์ วงศ์ วัฒนสานต์ 2531:25) ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารเอง และมี องค์กรของรัฐอันได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองเป็นกลไกสำคัญในการบังคับ ใช้กฎหมายตามแต่ละประเภทของกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ หากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อพบว่ามี การละเมิดข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รอช้าต่อการเข้าดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย อย่างเฉียบพลันนั้นจะมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำผิด และบุคคลอื่น ๆ ที่กำลังจะเอาเยี่ยงอย่าง เกิดการเกรงกลัวหรือขัดขยาดต่อการประพฤติผิด หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย และเป็นผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมตามมาในที่สุด(โรเบิร์ต ทองภิญโญชัย 2534: 59)

แต่ข้อควรคำนึงอย่างยิ่ง เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อน เพราะสภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน (วิษณุ เครืองาม 2528: 188) ดังจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลตามที่รัฐได้ตราขึ้นไว้หรือไม่ กระบวนการของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม จะมีผลทางคุ้มครองสาธารณสุขเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ "ดุลพินิจ(discretion)" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย ตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสม และสอดคล้องซึ่งกันและกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแม้เพียงฝ่ายเดียวใช้อำนาจหรือดุลพินิจของตน เพื่อการบังคับใช้กฎหมาย นอกเหนือไปจากการใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การปกป้องคุ้มครองสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความสงบสุขก็ไม่ว่าที่จะประสบผลตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้(โรเบิร์ต ทองภิญโญชัย 2534: 63)

2.6 ความหมายและลักษณะของกฎหมายลำดับรอง (SUBORDINATE LEGISLATION)

กฎหมายลำดับรอง หมายถึง กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายอีกทอดหนึ่ง กฎหมายที่ออกภายหลังนี้มีค่าหรือฐานะต่ำกว่ากฎหมายแม่บทกฎหมายลำดับรองมี 5 ประเภท คือ

1. พระบรมราชโองการ
2. พระราชกฤษฎีกา
3. กฎกระทรวง
4. ประกาศกระทรวง
5. กฎหมายท้องถิ่น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ 2531: 583-585)

หลักการตรากฎหมายลำดับรองของประเทศไทย อาจจะสรุปได้เช่นเท่าที่ถือปฏิบัติ
อยู่มี 3 ประการคือ

1. ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้
อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย โดยกฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ
หรือกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลา
ดับรองต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ วิธีการออกและวิธีการใช้บังคับ
ของกฎหมายลำดับรอง ต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมาย
แม่บทบังคับให้ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะ
ใช้บังคับได้ หรือบังคับให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน
จึงจะมีผลใช้บังคับต่อประชาชน

2. กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของ
กฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น การฝ่าฝืนพระราช
กฤษฎีกาที่ออกตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 พ.ศ. 2515 (ว่าด้วยการทำงานของ
คนต่างด้าว) ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บทนั้น ๆ คือบทบัญญัติของคณะปฏิวัติ ฉบับ
ที่ 322

3. กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออก "กฎหมายต่อไปอีก
ช่วงหนึ่ง" (Subdelegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบ
หรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย (อมร จันทรสมบูรณ์ 2528: 23-24)

กฎหมายท้องถิ่นเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นออกใช้
บังคับในท้องถิ่น ก่อนที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 (พ.ศ. 2515) ใช้บังคับการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 5 รูป คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล (รวมทั้งเทศบาลนครหลวง)
3. สุขาภิบาลและ
4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกรุงเทพมหานครและพระราชบัญญัติจัดระเบียบเมืองพัทยา

แต่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ได้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดตั้งสภาตำบลขึ้นแทน สภาตำบลไม่มีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงยังคงเหลือ 4 รูป คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกรุงเทพมหานครและพระราชบัญญัติจัดระเบียบเมืองพัทยา

กฎหมายของท้องถิ่นที่ออกใช้บังคับในเขตท้องถิ่น เรียกว่าแตกต่างกัน 4 ชนิด คือ

1. ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกใช้บังคับในเขตจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498
2. เทศบัญญัติ เป็นกฎหมายซึ่งเทศบาลต่าง ๆ (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) ออกใช้บังคับในเขตเทศบาลโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
3. ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นกฎหมายที่สุขาภิบาล ออกใช้บังคับในเขตสุขาภิบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2498
4. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายของกรุงเทพมหานคร ออกใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (อมร จันทรสมบูรณ์ 2528: 87-91)

2.7 วัตถุประสงค์ของการลงโทษและวิธีการกำหนดอัตราโทษ

2.7.1 ความหมายของการลงโทษ

ตามความหมายที่ใช้กันโดยทั่วไป การลงโทษได้แก่การปฏิบัติอย่างใด ที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการปฏิบัตินั้นต้องประสบผลร้าย จุดสำคัญของการลงโทษอยู่ที่ การกระทำให้ผู้หนึ่งผู้ใด ประสบผลร้าย เนื่องมาจากการที่ผู้หนึ่งได้ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติ แต่สำหรับประเทศที่มีประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายอาญาส่วนมากได้ระบุไว้แล้วว่าโทษมีอะไรบ้าง ดังเช่น ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 18 ได้บัญญัติไว้ว่าโทษมี 5 ประเภท คือ

- (1) ประหารชีวิต (Death penalty)
- (2) จำคุก (Imprisonment)
- (3) กักขัง (Confinement)
- (4) ปรับ (Fine)
- (5) ริบทรัพย์สิน (Confiscation of property)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแ่งกฎหมายแล้ว พบบังคับอย่างอื่นซึ่งอยู่นอกจากที่ได้ระบุไว้ว่าเป็นโทษที่ยอมไม่ใช้โทษ ทั้งนี้ถึงแม้ว่าเมื่อพิจารณาจากสภาพและวัตถุประสงค์จะไม่แตกต่างกันไปจากโทษก็ตาม และถ้ามองจากงานแ่งวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย ก็อาจนิยามการลงโทษได้ว่า เป็นการที่รัฐทำให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับผลร้าย เพราะเหตุที่ผู้หนึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ โดยเจตนาให้ผู้ได้รับรู้สึกละอายใจเป็นผลร้าย

ที่ว่าการลงโทษกระทำเพราะเหตุที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ทำให้พบบังคับที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาใช้โทษ เช่น การเอาตัวคนวิกลจริตไปคุมตัวไว้เพื่อรักษาพยาบาล หรือการกักตัวผู้ที่เป็นโรคติดต่อไว้รักษาพยาบาล หรือการควบคุมตัวผู้ต้องหาและจำเลยในชั้นสอบสวนและชั้นพิจารณา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกจับหลบหนี หรือมิให้ทำลายพยานหลักฐานและมิให้ไปกระทำความผิดอื่นอีก ไม่ใช่เป็นการลงโทษเช่นกัน (อุททิศ แสนรภคิก 2515: 2)

2.7.2 วัตถุประสงค์ในการลงโทษ

จากแนวความคิดและทฤษฎีในการลงโทษของสำนักต่าง ๆ ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการลงโทษ 3 ประการ คือ

1. ลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน (Retribution)
 2. ลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ (Deterrence)
 3. ลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข (Reformation)
- (อุททิศ แสนโกศิก 2515: 6)

1. ลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน (RETRIBUTION)

ถือว่าการกระทำผิดเป็นกรรมชั่ว เมื่อผู้ใดกระทำความผิดก็ต้องชดใช้กรรมของตน โดยการรับโทษ ความคิดนี้มีมาแต่สมัยโบราณ แต่เพิ่งมีหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์ในสมัยของ Immanuel Kant นักปรัชญาชาวเยอรมันซึ่งได้ให้เหตุผลว่า การลงโทษเป็นของคู่กับการกระทำความผิด เพื่อความยุติธรรมแล้วผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงอาญาให้ได้สัดส่วนพอดี ทั้งในสภาพและความหนักเบากับความผิดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำผิดของเขา และยังมีผลเสมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดด้วย แนวความคิดของวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนนี้ สมัยโบราณเรียกว่า "ตาต่อตา ฟันต่อฟัน" กล่าวคือ ผู้ที่มาคนตายจะต้องถูกประหารชีวิตเป็นการทดแทน

ส่วน George Hegel นักปรัชญาชาวเยอรมันอีกผู้หนึ่ง ได้ให้ความเห็นว่าควรนำสิ่งอื่นนอกจากตัวความผิดที่กระทำ เข้ามาประกอบในการพิจารณากำหนดโทษเพื่อการทดแทนด้วย ปัจจุบันนักทฤษฎีส่วนใหญ่ได้คัดค้านการลงโทษเพื่อการแก้แค้น โดยให้เหตุผลไว้หลายประการ เช่น การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน เป็นการมองย้อนไปในอดีตมาด้มุงถึงประโยชน์ในอนาคต เป็นการลงโทษที่ไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นของสังคมและการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนไม่ได้คำนึงถึงการช่วยเหลือหลังพ้นโทษ ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันอาชญากรรมอย่างหนึ่ง (สมหมาย จันทรเรือง 2525:13)

2. ลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ (DETERRENCE)

ตามทฤษฎีนี้ วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดก็เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้มีผลแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง คือทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก ประการที่สอง เพื่อเป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปเห็นว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษ เพื่อคนทั่วไปที่ได้ทราบจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำ ดังนั้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงมีลักษณะมองไปในอนาคต ต้องการขู่ไม่ให้คนทั่วไปกระทำความผิด และไม่ให้ผู้กระทำความผิดแล้วกระทำความผิดซ้ำอีก แนวความคิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายทั่วไป เพราะเป็นการใช้ชีวิตป้องกันซึ่งดีกว่าการแก้ไขปัญหามาภายหลัง แต่กับนักทฤษฎีทางอาญาวิทยา คัดค้านการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ โดยให้เหตุผลว่ามีความผิดประเภทที่ไม่สามารถหาวิธีการข่มขู่กับผู้กระทำความผิดได้ เช่น ผู้กระทำความผิดติดนิสัยหรือเพราะบันดาลโทสะ เพราะบุคคลพวกนี้ไม่ได้คำนึงถึงโทษที่จะได้รับจากการกระทำความผิดเลย

3. ลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข (REFORMATION)

เป็นความพยายามเพื่อหาทางให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดมาแล้ว เกิดความคิดที่จะยับยั้งไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โดยมีวิธีการบำบัดมากกว่าการลงโทษ เช่น การอบรมทางศาสนา และศีลธรรม ให้การศึกษาทั่วไป การแก้ไขสภาพแวดล้อม เป็นต้น ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าการลงโทษมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทน หรือข่มขู่เท่านั้น แต่การลงโทษควรมีการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดมากกว่าจะมุ่งหนักหน่วงทางลงโทษอย่างแท้จริง

2.7.3 วิธีการกำหนดอัตราโทษ

ปัจจุบันอัตราโทษทางอาญาโดยทั่วไปมีวิธีการกำหนด 3 วิธี คือ

- 1) กำหนดไว้เด็ดขาดหรือแน่นอนตายตัว
- 2) กำหนดไว้อย่างสัมพัทธ์
- 3) ไม่กำหนดแน่นอน

- 1) กำหนดไว้เด็ดขาดหรือแน่นอนตายตัว

เป็นการกำหนดที่เจาะจงจนศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจได้ เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมาย

หมายอาญา มาตรา 289 ความผิดฐานฆ่าคนตาย กำหนดอัตราโทษประหารชีวิตสถานเดียว

กำหนดตายตัวเป็นรายวัน เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง "นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 42 วรรคสอง หรือมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับอีกวัน ละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับอีกวันละ 1,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน"

กำหนดตายตัวเป็นจำนวนเท่าของความผิด เช่น ความผิดตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร "ผู้ใดนําหรือพาของที่ยังมิได้เสียภาษี...โดยถูกต้อง เข้ามาในพระ ราชอาณาจักไทย...ให้รับเป็นเงินสี่เท่าราคาของได้รวมอากรเข้าด้วยแล้ว..."

2) กำหนดไว้อย่างสัมพัทธ์

เป็นกรณีที่กำหนดหมายกำหนดกรอบของโทษไว้ และปล่อยให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษภายในกรอบของโทษ ซึ่งแยกได้อีก 2 ลักษณะดังนี้

(2.1) อัตราโทษที่กำหนดขึ้นสูงไว้แต่ไม่ได้กำหนดขั้นต่ำ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีและปรับไม่เกิน 6,000 บาท

(2.2) อัตราโทษที่กำหนดทั้งขึ้นสูงและขั้นต่ำ เช่น ความผิดฐานชิงทรัพย์ตาม มาตรา 339 ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาทถึง 20,000 บาท

3) ไม่กำหนดแน่นอน

ซึ่งได้แก่กรณีที่กำหนดแต่เพียงชนิดของโทษ แต่ไม่ได้ระบุอัตราโทษ ซึ่งมีปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายเยอรมันมีเฉพาะโทษปรับ ซึ่งศาลต้องลงโทษแก่จำเลยโดยคำนึงถึงฐานะในทางเศรษฐกิจของจำเลย หรือระบบจำคุกไม่มีกำหนดเวลาในสหรัฐอเมริกา(รัฐนิวยอร์ก) ซึ่งจำกัดผู้กระทำผิดที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ที่มีพิพาทว่าจะสามารถกลับตัวได้ หรือในประเทศอังกฤษได้จำกัดผู้กระทำผิดที่เป็นผู้เยาว์ก่อน แต่ต่อมาก็ได้จำกัดผู้กระทำผิดติดนิสัยอีกด้วย (สมหมาย จันทรเริง 2525: 14-16)

บทที่ 3

การดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะ คือ

1) รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Data)

โดยการศึกษาข้อมูลจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ. 2521 , ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 , พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 , ประมวลกฎหมายอาญา และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) รวบรวมข้อมูลสนาม (Field Data)

โดยการสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไป และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร ในประเด็นการศึกษาต่าง ๆ ที่ตั้งไว้

การกำหนดขั้นตอนดำเนินการวิจัยประกอบด้วย การกำหนดประชากรที่ศึกษา การสร้างและพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดการศึกษาดังนี้

3.1 การสุ่มตัวอย่างและกลุ่มประชากรเป้าหมาย

3.1.1 พื้นที่ศึกษาวิจัย

3.1.1.1 จากเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครจำนวน 36 เขต ได้ทำการสุ่มตัวอย่างเลือกพื้นที่ศึกษาจำนวน 1 เขตการปกครอง โดยพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ คือ

พื้นที่เขตการปกครองที่สามารถเป็นตัวแทน จะต้องมีแนวคูคลองสาธารณะและแนวถนนสาธารณะ แล้วใช้วิธี SIMPLE RANDOM SAMPLING เลือกเขตการปกครอง 1 เขตที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งจากวิธีการข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการพิจารณาสภาพทางภูมิศาสตร์ของเขตการปกครองพบว่า เขตการปกครองกรุงเทพมหานครจากจำนวน 36 เขต ทุกเขตมีแนวถนนและแนวคูคลองสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้นจากทั้ง 36 เขตที่สามารถเป็นตัวแทนของพื้นที่ที่ศึกษาได้ ผู้วิจัยจึงทำการสุ่มตัวอย่างโดยวิธีจับฉลาก ได้พื้นที่เขตบางกอกน้อย เป็นตัวแทนเขตการศึกษาตามข้อ 1

3.1.1.2 จากเขตการศึกษา ทำการคัดเลือกแขวงการปกครองโดยพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ คือ เป็นแขวงการปกครองที่มีทั้งคูคลองและถนนสาธารณะ จำนวน 1 แขวง ดังนั้น จึงได้มีการพิจารณาจากแผนที่ซึ่งแสดงสภาพของถนนและคูคลองต่างๆในเขตบางกอกน้อย พบว่า เขตบางกอกน้อยประกอบด้วยแขวงจำนวน 5 แขวง คือ แขวงบางขุนนท์ แขวงบางขุนศรี แขวงบ้านช่างหล่อ แขวงอรุณอมรินทร์ และแขวงศิริราช จากแขวงทั้ง 5 แขวง ผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ที่สามารถเป็นตัวแทนของการศึกษา โดยพิจารณาจากความสมบูรณ์ของพื้นที่ศึกษาประกอบ จึงพบว่าแขวงที่ไม่สามารถเป็นตัวแทนอย่างสมบูรณ์ได้มีอยู่ 2 แขวง คือ แขวงศิริราช และ แขวงบ้านช่างหล่อ

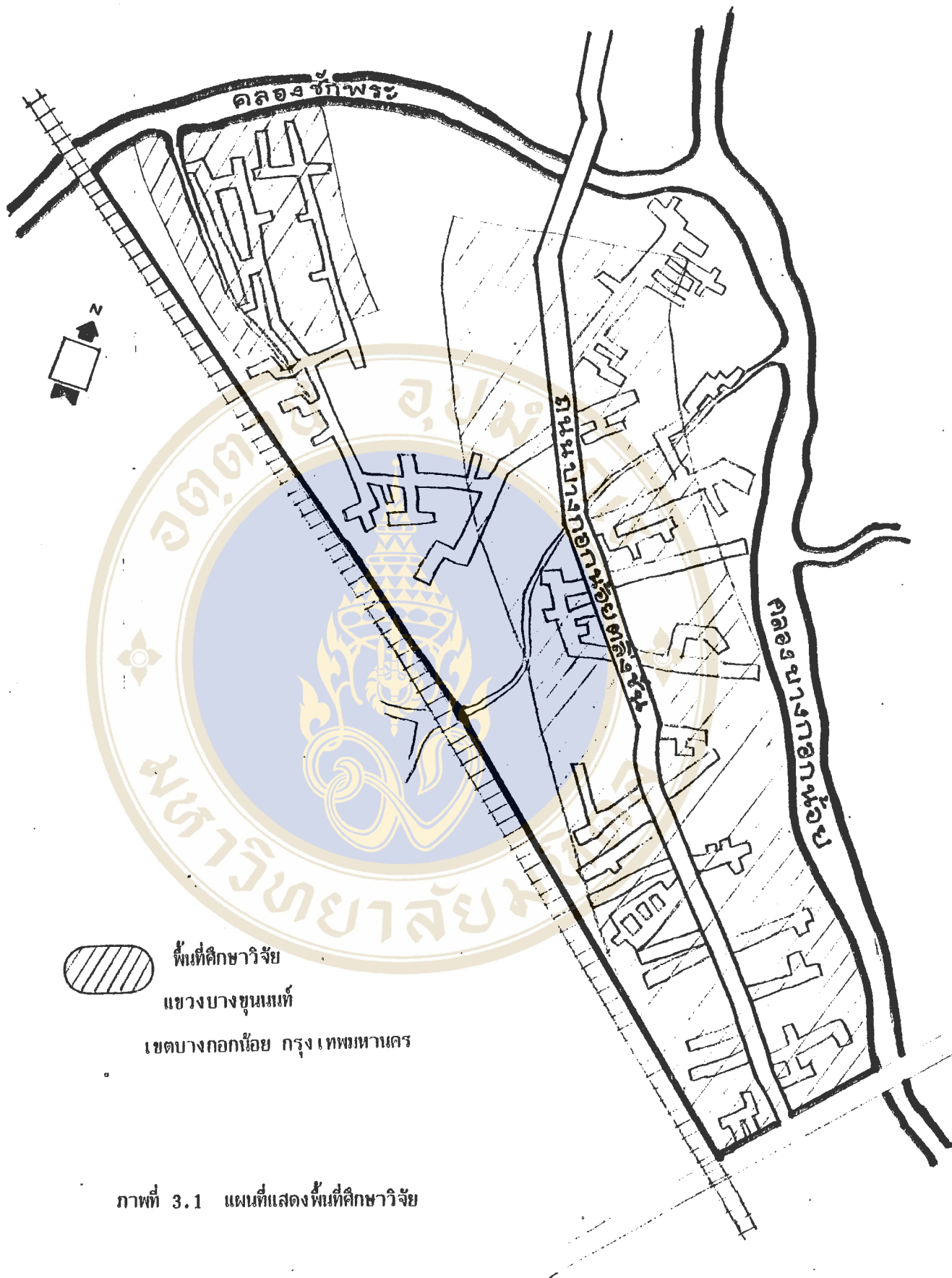
"แขวงศิริราช" มีทิศตะวันออกติดแม่น้ำเจ้าพระยา ทิศตะวันตกติดแขวงบ้านช่างหล่อ ทิศเหนือติดคลองบางกอกน้อย และทิศใต้จรดคลองมอญ แต่ในด้านสภาพการใช้พื้นที่ปรากฏว่า เป็นสถานที่ราชการขนาดใหญ่ 2 ส่วน คือ เป็นเขตโรงพยาบาลศิริราช มหาวิทยาลัยมหิดล และเป็นเขตทหารเรือซึ่งประกอบด้วย กรมอุทการเรือ กรมพลธิการทหารเรือ และโรงพยาบาลทหารเรือกรุงเทพ รวมทั้งได้ใช้พื้นที่สำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่คือ สถานีรถไฟธนบุรี(บางกอกน้อย) ทำให้อาณาบริเวณส่วนที่ติดลมน้ำไม่เหมาะที่จะอยู่อาศัย จึงไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่ศึกษา

"แขวงบ้านช่างหล่อ" มีทิศเหนือติดเขตสถานีรถไฟธนบุรีแขวงศิริราช ทิศตะวันออกติดถนนอรุณอมรินทร์ ทิศตะวันตกติดถนนเจริญสุขุมวิท และทิศใต้จรดคลองมอญ สภาพพื้นที่ 1 ใน 5 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นเขตทหารเรือ คือ กรมการขนส่งทหารเรือ และกองพัน

ทหารช่างที่ 1 รักษาพระองค์ ส่วนพื้นที่ที่เหลือเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยและประกอบการค้าโดยทั่วไป แต่ทั้งนี้คูคลองสาธารณะในบริเวณบ้านข้างหล้อมีเพียง 1 สาย คือ คลองมอญ ซึ่งเป็นคูคลองขนาดเล็ก มีความกว้าง 3.00-5.00 เมตร ความยาว 1,400 เมตร (สำนักการระบายน้ำ กทม. :2533) ชุมชนบริเวณนี้จะมีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ขาดส่วนที่จอดรถยนต์เป็นที่พักอาศัยและประกอบอาชีพ จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นพื้นที่ศึกษา

จากการพิจารณาสภาพพื้นที่แขวงการปกครองทั้ง 5 แขวง ของเขตบางกอกน้อย ตามเหตุผลและหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีแขวงซึ่งสามารถเป็นตัวแทนพื้นที่ศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ 3 แขวง คือ แขวงบางขุนศรี แขวงอรุณอมรินทร์ และแขวงบางขุนนนท์ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างพื้นที่ศึกษาโดยการจับสลาก ได้แขวงบางขุนนนท์เป็นตัวแทนพื้นที่ศึกษา ตามหลักการที่ได้ระบุไว้ในระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

3.1.1.3 การแบ่งพื้นที่ศึกษาวิจัย ปิดตามแนวนอนสาธารณะและแนวคูคลองสาธารณะ เพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลในพื้นที่ศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ "แขวงบางขุนนนท์" เขตบางกอกน้อย มีทิศเหนือติดคลองบางกอกน้อย และคลองบางขุนศรีหรือ คลองชักพระ ทิศตะวันออกติดคลองบางกอกน้อยโดยตลอด ทิศตะวันตกติดแขวงบางขุนศรีโดยมีทางรถไฟจากสถานีรถไฟบางกอกน้อยเป็นเส้นแบ่งเขต และทิศใต้ติดถนนเจริญสุขุมวิท (เฉพาะช่วงบริเวณแขวงบางขุนนนท์) และ ถนนบางกอกน้อยถึงชั้น ซึ่งทอดยาวตลอดแขวง ขนานกับคลองบางกอกน้อย ในทิศตะวันออก และทางรถไฟ(จากสถานีรถไฟธนบุรี)ในทิศตะวันตก สองข้างถนนบางกอกน้อยถึงชั้นเป็นร้านค้าส่วนมาก และมีสถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจเป็นบางส่วน ตลอดเส้นทางของถนนบางกอกน้อยถึงชั้นทั้งฝั่งซ้ายและขวา มีซอยแยกต่างๆประมาณ 25 ซอย ภายในซอยส่วนมากจะเป็นถิ่นที่อาศัยของประชาชน ลักษณะเป็นอาคารบ้านเรือน ทาวน์เฮาส์ ฯลฯ และมีการประกอบกิจการค้าขายประปราย ผู้ศึกษาวิจัยจึงใช้แนวนอนเจริญสุขุมวิท (เฉพาะช่วงบริเวณแขวงบางขุนนนท์) ถนนบางกอกน้อยถึงชั้น และซอยต่างๆ ที่แยกจากถนนบางกอกน้อยถึงชั้นนี้ เป็นตัวแทนพื้นที่ศึกษาประชาชนที่มีครัวเรือนบริเวณถนนสาธารณะ



ภาพที่ 3.1 แผนที่แสดงพื้นที่ศึกษาวิจัย

สำหรับตัวแทนพื้นที่ศึกษาประชาชนที่ใช้ครัวเรือนบริเวณคลองสาธารณะ ผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้ครัวเรือนบริเวณ คลองชักพระและคลองบางกอกน้อยเป็นตัวแทน ทั้งนี้ เนื่องจากคลองทั้งสองแห่งเป็นลำคลองที่มีขนาดใหญ่ คือ คลองชักพระ มีขนาดความกว้าง 10.00-15.00 เมตร ความยาวของคลองทั้งสิ้น 5,000 เมตร และคลองบางกอกน้อยช่วงแขวงบางขุนนนท์มีความกว้างของลำคลอง 13.00-24.00 เมตร ความยาวคลอง 2,350 เมตร (สำนักการระบายน้ำ กทม. : 2533)

3.1.2 กลุ่มประชากรเป้าหมายในการวิจัย

3.1.2.1 ประชาชนทั่วไป หมายถึง บุคคลผู้เป็นหัวหน้าครัวเรือน หรือเป็นผู้สมรสของหัวหน้าครัวเรือนที่มีสถานที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ประกอบการอยู่ในเขตพื้นที่ศึกษา จำนวน 200 ราย แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

- (1) ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว จำนวน 100 ราย
- (2) ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ จำนวน 100 ราย

3.1.2.2 เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

- (1) เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักที่เกี่ยวข้อง หมายถึงเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกอง ของสำนักรักษาความสะอาด, สำนักการระบายน้ำ, สำนักงานนโยบายและแผน กทม. จำนวน 17 ราย
- (2) เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักเทศกิจ หมายถึงเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการสำนักและ ผู้อำนวยการกองของสำนักเทศกิจ กทม. จำนวน 4 ราย

3.1.3 การสุ่มตัวอย่างประชากรเป้าหมายในการวิจัย

3.1.3.1 ประชาชนทั่วไป ใช้การเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถาม (Questionnaire)

- 1) ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) จากประชาชนที่มีสถานที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ศึกษา

จำนวนประชากรตัวอย่าง 100 ครั้วเรือน โดยแบ่งออกเป็น

- (1) ประชาชนที่ใช้ครั้วเรือนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ที่อยู่บริเวณถนนบางกอกน้อยถึงชั้น และถนนเจริญศิริทวงศ์(ช่วงแขวงบางขุนนนท์) จำนวน 50 ครั้วเรือน
- (2) ประชาชนที่ใช้ครั้วเรือนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียวที่อยู่บริเวณคลองบางกอกน้อย คลองชักพระ และคูคลองสาขาอันเป็นคูคลองสาธารณะ จำนวน 50 ครั้วเรือน

2) ประชาชนที่ใช้ครั้วเรือนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) จากประชาชนที่มีสถานที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ในเขตพื้นที่ศึกษา จำนวนประชากรตัวอย่าง 100 ครั้วเรือน แบ่งออกเป็น

- (1) ประชาชนที่ใช้ครั้วเรือนอยู่อาศัย และประกอบอาชีพ ที่อยู่บริเวณถนนบางกอกน้อยถึงชั้นและถนนเจริญศิริทวงศ์(ช่วงแขวงบางขุนนนท์) จำนวน 50 ครั้วเรือน
- (2) ประชาชนที่ใช้ครั้วเรือนอยู่อาศัย และประกอบอาชีพ ที่อยู่บริเวณคลองบางกอกน้อย คลองชักพระ (คลองบางขุนศรี) และคูคลองสาขาอันเป็นคูคลองสาธารณะ จำนวน 50 ครั้วเรือน

ทั้งนี้ การสุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย จะไม่ทำการสุ่มตัวอย่างรวมถึงประชาชนทั่วไปที่มีที่ตั้งอยู่ใน อาคารชุด หอพัก ห้างสรรพสินค้า และโรงงานอุตสาหกรรม การเก็บข้อมูลจากประชาชนทั่วไป โดยวิธีการสัมภาษณ์ประกอบแบบสอบถาม (Questionnaire) ประชากรทั้ง 200 ราย และได้ดำเนินการเก็บข้อมูลในเดือนกันยายน พ.ศ.2535

3.1.3.2 เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์โดยแบ่งเจ้าหน้าที่เป็น 2 กลุ่ม จำนวน 21 คน คือ

- 1) เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักที่เกี่ยวข้อง : ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง(Purposive Sampling)จากกลุ่มประชากรที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหาร ระดับผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกองหรือผู้แทนของสำนักรักษาความสะอาด, สำนักการระบายน้ำ, สำนักนโยบายและแผน กทม. จำนวน 17 คน ดังนี้

สำนักรักษาความสะอาด กทม.

1. รองผู้อำนวยการสำนักรักษาความสะอาด
(แทนผู้อำนวยการสำนักรักษาความสะอาด)
2. ผู้อำนวยการกองวิชาการ
3. ผู้อำนวยการกองบริการรักษาความสะอาด
4. ผู้อำนวยการกองกำจัดสิ่งปฏิกูล
5. ผู้อำนวยการกองโรงงานกำจัดมูลฝอย

สำนักการระบายน้ำ กทม.

6. รองผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ
(แทนผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ)
7. ผู้อำนวยการกองวิชาการ
8. ผู้อำนวยการกองควบคุมระบบระบายน้ำ
9. ผู้อำนวยการกองควบคุมน้ำเสีย
10. ผู้อำนวยการกองบำรุงรักษาคลอง
11. ผู้อำนวยการกองเครื่องกล

สำนักงานนโยบายและแผน กทม.

12. รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผน
(แทนผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผน)
13. ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนรวม
14. ผู้อำนวยการกองแผนเศรษฐกิจและสังคม
15. ผู้อำนวยการกองแผนบริหารและการคลัง
16. ผู้อำนวยการกองแผนสาธารณสุขโรคและสิ่งแวดล้อม
17. ผู้อำนวยการกองคอมพิวเตอร์

2) เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักเทศกิจ: ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากเจ้าหน้าที่บริหารระดับผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกองของสำนักเทศกิจ กทม. จำนวน 4 คน ได้แก่

สำนักเทศกิจ กทม.

1. ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
2. ผู้อำนวยการกองวิชาการ
3. ผู้อำนวยการกองบังคับการเทศกิจ
4. ผู้อำนวยการกองตรวจการเทศกิจ

การเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ได้ทำการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ.2535

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ 2 ชุด คือ

3.2.1 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จะเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ทั้งงานกรณีของบทบังคับ บทลงโทษ และการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (ตัวอย่างแบบสัมภาษณ์อยู่ในภาคผนวก ข)

3.2.2 แบบสอบถามประชาชน มีลักษณะดังนี้คือ

3.2.2.1 ลักษณะของแบบสอบถาม

มีทั้งแบบสอบถามปลายเปิด (Open Ended Questions or Open Form) และแบบสอบถามปลายปิด หรือคำถามที่ต้องการคำตอบเจาะจง (Fixed Alternative Questions or Close Form)

3.2.2.2 การสร้างแบบสอบถาม

สร้างจากแนวความคิด และทฤษฎีที่ได้จาก การทบทวนวรรณกรรม จากเอกสารต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมายและประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง จากการสังเกตการณ์ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

3.2.2.3 เนื้อหาของแบบสอบถาม

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับลักษณะภูมิหลังทางประชากร

ส่วนที่ 2 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร (ตัวอย่างแบบสอบถามอยู่ในภาคผนวก ก)

3.3 สถิติที่ใช้ในการวิจัย

สถิติสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ อัตราส่วนร้อย (Percentage Distribution; %) และการทดสอบไคสแควร์ (Chi-square Test; χ^2) ทั้งนี้ การใช้สถิติในการวิจัย ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติสำหรับไมโครคอมพิวเตอร์ คือ โปรแกรม SPSS/PC+ (Statistical Packages for Social Sciences: version 4)

3.4 การจัดทนายงานผลการศึกษาวิจัย

3.4.1 องค์ประกอบของรายงานผลการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

วิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎหมาย ตามประเด็นที่ได้ตั้งไว้เกี่ยวกับความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย คือ

1 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1.1 ขอบเขตอำนาจของบทบัญญัติ

1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท

1.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายแม่บท

1.2 ข้อจำกัดของการแก้ไขกฎหมายภายใต้กฎหมายแม่บท

1.2.1 ข้อจำกัดด้านบทบังคับ

1.2.2 ข้อจำกัดด้านบทลงโทษ

2 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

2.1 การวิเคราะห์ทั้งบังคับและบทลงโทษของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2.1.1 ความซับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย

2.1.2 ความชัดเจนของคํานิยามศัพท์

2.1.3 ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2.1.4 ข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้

2.2 การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2.2.1 ขอบเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย

2.2.2 ข้อจำกัดอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย

3 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำความผิด ประกอบด้วย

3.1 การกำหนดประเภทของผู้กระทำความผิด

3.1.1 บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิด

3.1.2 บุคคลที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด

3.2 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของผู้กระทำความผิด

3.2.1 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิด

3.2.2 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด

4 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอย ประกอบด้วย

4.1 กฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งรองรับมูลฝอย

4.1.1 แหล่งสาธารณะทางบก

4.1.2 แหล่งน้ำสาธารณะ

4.2 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของแหล่งรองรับมูลฝอย

4.2.1 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลฝอยลงบนแหล่งสาธารณะทางบก

4.2.2 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ

ทั้งนี้ ประเด็นต่างๆ ของการศึกษาข้อที่ 2, 3 และ 4 ผู้ศึกษาจะใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารประกอบกับ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ความคิดเห็นจากประชากรกลุ่มเป้าหมาย ส่วนประเด็นการศึกษานข้อที่ 1 จะทำการวิเคราะห์เอกสารเพียงประการเดียว

3.4.2 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ของงานรักษาความสะอาดและงานเทศกิจในพื้นที่ รดน้ำใช้หลักการทางมนุษยวิทยา เพื่อทราบภาพโดยรวมของปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัย มิได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในจำนวนมากเพียงพอที่จะสรุปในรูปตาราง จึงมิได้นำข้อมูลในส่วนนี้มานำเสนอให้เห็นอย่างชัดเจนจึงมิได้ระบุประชากรกลุ่มนี้ไว้ในกลุ่มประชากรศึกษา

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้นำเสนอผลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น 4 ส่วน ดังนี้ คือ

- 4.1 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่ยังคับใช้ในปัจจุบัน
- 4.2 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้ในปัจจุบัน
- 4.3 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำผิด
- 4.4 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับผลพอย

4.1 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่ยังคับใช้ในปัจจุบัน

การบังคับใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติ สามารถนำมาบังคับใช้ได้กับพื้นที่ต่างๆ ทั้งราชอาณาจักรไทย ซึ่งย่อมรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย แต่ทั้งนี้ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีระบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีระบบการบริหารตนเองในรูปแบบของการ Check and Balance กล่าวคือ ในระบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครคือ มีการออกกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และประกาศกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะเป็น กฎหมายท้องถิ่น (Local Law) นำมาบังคับใช้ต่อประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สังคมเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ตามลักษณะกฎหมายปกครอง (Administrative Law) กล่าวคือ จะต้องมีการกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองได้ เช่น มีพระราชบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองได้ เป็นต้น และเนื้อหาสาระงาน

ข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรอง จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ และผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท

ดังนั้น จากหลักการแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะเป็นไปในลักษณะของการที่กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายอีกทอดหนึ่ง กฎหมายที่ออกภายหลังนี้จึงมีค่าหรือฐานะต่ำกว่ากฎหมายแม่บท จึงเรียกว่าเป็นกฎหมายลำดับรอง สำหรับในกรณีการออกกฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำในเขตกรุงเทพมหานครนี้ กฎหมายแม่บทที่มีความเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญแห่งการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งจะได้มีการกล่าวถึงในรายละเอียดของกฎหมายแม่บทแต่ละฉบับต่อไป

4.1.1 ขอบอำนาจของบทบัญญัติ

จากการที่กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็น "กฎหมายลำดับรอง" (Subordinate Legislation) ตามลักษณะกฎหมายปกครอง (Administrative Law) ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของกฎหมายปกครองในเรื่องต้นว่าเป็นเช่นไร ซึ่งสำหรับความหมายของคำว่า "กฎหมายปกครอง" ได้มีผู้ให้คำอธิบายความหมายและลักษณะของกฎหมายปกครองไว้ดังต่อไปนี้ คือ

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ดร. ปรีดี พนมยงค์) อธิบายลักษณะสำคัญของกฎหมายปกครองไว้ว่า

"หลักและข้อบังคับซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการ ของราชการฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ "

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของกฎหมายปกครองว่า

" กฎหมายปกครองได้แก่กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดในการปกครองลดหลั่นลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการอำนวยการปกครอง

ประเทศ แต่กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายดำเนินการปกครอง กฎหมายนี้จะกล่าวถึง การจัดระเบียบแห่งองค์การทางปกครอง (เช่น จัดแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือเทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ ความเกี่ยวพันระหว่างองค์การเหล่านี้ต่อกันและกันและความเกี่ยวพันระหว่างองค์การเหล่านี้ต่อราษฎร "

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล อธิบายความหมายของกฎหมายปกครองว่า

" กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่วางระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครอง หรือที่เรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารรวมทั้งการวางหลักบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า "บริการสาธารณะ" ซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวอย่างง่ายๆ ก็คือ วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองและดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง รวมทั้งความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน "

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ได้อธิบายความหมายของกฎหมายปกครองว่า

" กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายมหาชนและเป็นกฎหมายที่รัฐจัดระบบบริหาร เพื่อจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม ขอบเขตของกฎหมายปกครอง จึงกว้างขวางมากยิ่งไปกว่ากฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายทุกฉบับ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ทุกรูปแบบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจัดระบบข้าราชการทุกประเภท "

รัฐเข้ามาบังคับการตามกฎหมาย โดยการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ จำนวนมาก มีอำนาจในการออกคำสั่ง อนุญาต ออกใบอนุญาต วินิจฉัย และสั่งการ (รวมตลอดถึงการสั่งการที่ออกมาในรูปของกฎข้อบังคับต่างๆ) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายปกครอง จะมีตั้งแต่

- ข้าราชการการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ฯลฯ
- ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ
- ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ฯลฯ
- ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

รวมตลอดไปถึงการสั่งการในรูปของคำวินิจฉัยโดยคณะกรรมการต่างๆ และนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ยังรวมถึงการสั่งการภายในระบบสายการบังคับบัญชาภายใน ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอีกด้วย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ 2531: 623)

จากการอธิบายความหมายของคำว่า "กฎหมายปกครอง" ของนักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปลักษณะสำคัญของกฎหมายปกครองได้ดังนี้ คือ

1. กฎหมายปกครอง เป็นสาขาของกฎหมายมหาชน (Public Law)
2. กฎหมายปกครอง วางหลักการจัดระเบียบ และวิธีดำเนินการงานสาธารณะของฝ่ายปกครอง
3. กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักความเกี่ยวพัน ระหว่างองค์การฝ่ายปกครองด้วยกัน และฝ่ายปกครองกับเอกชน

1). กฎหมายปกครองเป็นสาขาของกฎหมายมหาชน

ในทางทฤษฎี กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศมีเพียง 3 ประเภท คือ

(1) กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา เป็นต้น

(2) กฎหมายเอกชน คือ กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎร ในฐานะที่เท่าเทียมกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

(3) กฎหมายระหว่างประเทศ คือ กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งอาจแยกออกตามความสัมพันธ์เป็นกฎหมายระหว่างประเทศตีเมือง กฎหมายระหว่างประเทศบุคคล และกฎหมายระหว่างประเทศคดีอาญา (หยุด แสงอุทัย 2523: 11)

กฎหมายปกครองมีส่วนที่ใกล้เคียงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่มาก เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญได้วางโครงสร้างและจัดระเบียบ "ทางการเมือง" ขององค์กรต่างๆ ทั้งหมด ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เป็นหลักใหญ่ๆ ส่วนกฎหมายปกครองได้วางรูปโครงสร้างและจัดระเบียบ "ทางการปกครอง" ขององค์กรบริหารของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ภายในโครงสร้างทางการเมือง

- 2). กฎหมายปกครองวางหลักการจัดระเบียบและวิธีดำเนินการงานสาธารณะของฝ่ายปกครอง

อาจจะกล่าวได้ว่า การแทรกแซงของรัฐในทางปกครองกระทำในรูปของการบริการสาธารณะที่กระทำโดยองค์การของฝ่ายปกครอง การบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนี้มีลักษณะเป็นพิเศษกว่าการดำเนินงานกิจการของเอกชนทั่วไป และไม่อาจนำกฎหมายธรรมดามาใช้บังคับได้ จึงต้องมีกฎหมายปกครองเพื่อใช้บังคับเป็นพิเศษ เพื่อจัดระเบียบและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครอง กับราษฎร มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง

3). กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่วางหลักความเกี่ยวพัน ระหว่างองค์การฝ่ายปกครองด้วยกัน และฝ่ายปกครองกับประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ระดับสูงสุดลงมาถึงระดับต่ำ มีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ในประเทศไทย กระทรวงย่อมมีอำนาจควบคุมดูแล กรม และเทศบาล เป็นต้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายปกครองกับเอกชน ก็เป็นความสัมพันธ์ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน มีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามได้ โดยอาศัย เอกสิทธิ์ตามหลักกฎหมายมหาชนในการออกคำสั่งบังคับต่อเอกชนให้ปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงนับได้ว่ากฎหมายปกครองเป็นลักษณะกฎหมายที่มีความสำคัญ เป็นกฎหมายมหาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับทุกพันธะระหว่างรัฐกับเอกชนไว้ด้วยกัน สำหรับลักษณะกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ควรนำมากล่าวถึงในลำดับถัดมา คือ "ลักษณะกฎหมายของฝ่ายบริหารตามกฎหมายปกครอง"

กฎหมายของฝ่ายบริหาร เป็นกฎหมายที่บางประเภทมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "กฎหมายแม่บท" และบางประเภทมีค่าบังคับเพียงในฐานะ "กฎหมายลำดับรอง" เช่น ในลักษณะของกรุงเทพมหานครที่มี ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือ บางประเภทมีฐานะเทียบเท่ากับ "กฎหมายท้องถิ่น" ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (2528: 23) ได้ให้ข้อพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหารตามลักษณะกฎหมายปกครองว่า กฎหมายของฝ่ายบริหารมีข้อพิจารณาซึ่งเป็นฐานอยู่ 2 ประการ คือ

1). ค่าบังคับกฎหมายของฝ่ายบริหาร กฎหมายของฝ่ายบริหารบางประเภทมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ แต่บางประเภทมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate

legislation) กฎหมายของฝ่ายบริหารของไทยที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชกำหนด, ประกาศพระบรมราชโองการบางประเภท, ประกาศของคณะปฏิวัติบางประเภท เป็นต้น กฎหมายประเภทนี้เทียบได้กับ *decrets-lois* หรือ *ordonnances* ของฝรั่งเศส และเทียบได้กับ *orders in council* บางประเภทของอังกฤษ

2). การกระทำ(Act)ของฝ่ายบริหาร อาจเป็นการสั่งหรือการกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการวางกฎข้อบังคับ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกาให้เข้าบังคับของกฎหมายแม่บทในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นต้น หรืออาจเป็นการสั่งหรือการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฐานะ เฉพาะบุคคลก็ได้ เช่น ประกาศพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานสภา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถึงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครอง กฎหมายของฝ่ายบริหารในกฎหมายปกครอง กฎหมายลำดับรอง และกฎหมายแม่บท จึงอาจพอสรุปได้ว่า กฎหมายของฝ่ายบริหารในกฎหมายปกครอง ได้มีทั้งลักษณะที่เป็นกฎหมายลำดับรองและกฎหมายแม่บท ซึ่งอยู่ในลักษณะของการเป็นกฎหมายปกครอง (ADMINISTRATIVE LAW) อันเป็นสาขาหนึ่งแห่งกฎหมายมหาชน (PUBLIC LAW)

4.1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท

การที่จะพิจารณาถึงขอบอำนาจของบทบัญญัติ ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท ในกฎหมายลักษณะใหญ่คือกฎหมายปกครอง จึงอาจต้องทำความเข้าใจในหลักกฎหมายเบื้องต้นดังนี้ คือ การที่"กฎหมายลำดับรอง"(SUBORDINATE LEGISLATION)ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายอีกทอดหนึ่งนั้น กฎหมายที่ออกภายหลังจึงมีค่าหรือฐานะต่ำกว่ากฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองจะมีอยู่ 5 ประเภท คือ

1. พระบรมราชโองการ
2. พระราชกฤษฎีกา
3. กฎกระทรวง
4. ประกาศกระทรวง
5. กฎหมายท้องถิ่น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ 2531: 583-585)

1. พระบรมราชโองการ พระบรมราชโองการแต่เดิมมีใช้อยู่เสมอเพราะสมัยก่อน พ.ศ. 2475 ไม่มีการแยกชื่อประเภทกฎหมาย กฎหมายทุกฉบับที่พระมหากษัตริย์ทรงฯให้ไว้จึง มีศักดิ์เช่นอย่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น โดยที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ หรือถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดๆ ไม่ได้ พระมหากษัตริย์จึงทรงมีฐานะอยู่เหนือการเมือง พระบรมราชโองการจึงกลายเป็นกฎหมายลำดับรองอย่างหนึ่งขององค์กรบริหาร ซึ่งต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น ตามมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. พระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาของไทยมีลักษณะเฉพาะ านแห่งหนึ่งก็เป็นกฎหมายหลักซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งจะออกได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บท (มาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) และได้ถือปฏิบัติมาตลอดว่าการตราพระราชกฤษฎีกาต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา จากนั้นจึงทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

3. กฎกระทรวง กฎหมายลำดับรองประเภทนี้แม้จะเรียกชื่อว่ากฎกระทรวง และในกฎหมายแม่บทมักจะกำหนดเพียงว่า "ให้รัฐมนตรี...รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้...และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ " แต่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้วว่า คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ส่งร่างกฎกระทรวง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสมอ กฎกระทรวงได้กลายเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินและมีการใช้มากที่สุด

4. ประกาศกระทรวง บางครั้งกฎหมายต้องการให้กระทรวงผู้รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ออกประกาศในบางเรื่อง ที่เห็นว่ามีควมสำคัญลดหลั่นลงมา โดยไม่จำเป็นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเช่นอย่างกฎกระทรวง ในกรณีเช่นนั้นกฎหมายแม่บทจะบัญญัติว่า "...ให้...ให้เป็นไปตามที่กระทรวง...กำหนด "

5. กฎหมายท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเพื่อหลักในการปกครองตนเองให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากในการใช้บังคับกฎหมายในเขตของตนให้เกิดความสงบและมีสวัสดิภาพที่ดีสำหรับประชาชน โดยหลักการส่วนท้องถิ่นจะออกกฎหมายลำดับรองได้ 2 ประเภท คือ (1) เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะมีบทบัญญัติหลายเรื่องให้ราชการส่วนท้องถิ่น ออกกฎหมายของท้องถิ่นตาม

รายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ตามมาตรา 20 ที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เป็นต้น (2) ให้มีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นได้โดยทั่วไป เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร มีอำนาจออก "ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร" เทศบาลมีอำนาจออก "เทศบัญญัติ" สุขาภิบาลมีอำนาจออก "ข้อบังคับสุขาภิบาล" เป็นต้น

และมีหลักเกณฑ์ของกฎหมายลำดับรองที่ว่า ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย และกฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกช่วงหนึ่ง (Subdelegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย และหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งคือ กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรอง จะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปถึงลักษณะของความสัมพันธ์ ระหว่างกฎหมายลำดับรอง และกฎหมายแม่บทตามหลักการแห่งทฤษฎีกฎหมายได้ว่า เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรอง ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ รวมทั้งวิธีการออก และวิธีการใช้บังคับของกฎหมายลำดับรอง ก็ต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่นเดียวกันกับลักษณะของการบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับต่อประชาชน

ในกรณีของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ในเขตกรุงเทพมหานคร มีลักษณะของกฎหมายลำดับรอง ที่สัมพันธ์กับกฎหมายแม่บทดังนี้ คือ กฎหมายแม่บทที่มีการใช้บังคับในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ทั้งทางบกและทางน้ำ ได้แก่

1. ประมวลกฎหมายอาญา
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
3. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
4. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง พ.ศ. 2535

และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับ การควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ
ทั้งทางบกและทางน้ำในปัจจุบัน ได้แก่

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะ
เปื้อน พ.ศ.2521
2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระ
เบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

1) ประมวลกฎหมายอาญา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Code) ซึ่งประมวลกฎหมายคือ
กฎหมายที่บัญญัติรวมเรื่องเดียวกัน ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยได้ร้อยกรองจัดเป็น
ระบบขึ้นใหม่ และแบ่งเป็นหมวดหมู่เรียบร้อย มีการกล่าวข้อความทั่วถึงกันและกัน (หยุด
แสงอุทัย 2527: 59) ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีผล
บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2500 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 เมื่อ พ.ศ.2535)
ได้แบ่งลักษณะการบังคับใช้กฎหมายอาญาออกเป็นสามภาคคือ ภาค 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป
ภาค 2 ว่าด้วยภาคความผิด และภาค 3 ว่าด้วยความผิดลหุโทษ

สำหรับบทบัญญัติในภาค 1 ซึ่งว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไปนั้น เริ่มตั้งแต่มาตราที่ 1
ถึงมาตราที่ 106 เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายอาญา และประสงค์จะให้
ใช้บังคับแก่พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย ดัง
จะเห็นได้จากมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีความว่า "บทบัญญัติในภาค
1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมาย
นั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" การที่มาตรา 17 บัญญัติไว้ดังกล่าวแสดงว่าบรร
ดาความผิดตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ถ้าพระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว
ผู้กระทำจะต้องมีเจตนาตามที่มาตรา 59 วางหลักไว้ว่า "บุคคลจะต้องรับผิดชอบทางอา
ญาที่ต่อเมื่อได้กระทำความผิดเจตนา " ทั้งนี้เว้นแต่กฎหมายอื่น ๆ นั้นเองจะได้บัญญัติไว้เป็น
อย่างอื่น คือ บัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดเจนว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นนั้นแม้ผู้กระทำ
จะไม่มีเจตนาที่มีความผิด โดยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาภาค
1 มีความสำคัญอย่างยิ่ง เท่ากับเป็นหัวใจของกฎหมายอาญาทีเดียว เพราะเป็นการกา
หนดระบบของกฎหมายอาญาทั่วไป และยังสามารถนำไปบังคับใช้กับกฎหมายอื่นได้

ทั้งสิ้น เช่น เรื่องการพยายามกระทำความผิด เจตนา ประมาท ตัวการ ผู้ใช้ และ ผู้สนับสนุน ตลอดจนโทษอาญาต่าง ๆ ซึ่งจะต้องนำไปใช้ในความผิดอาญาตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย

จากหลักการที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้น ไม่ว่ากฎหมายอื่นจะมีลักษณะเป็นกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎหมายแม่บท ย่อมสามารถนำหลักแห่งประมวลกฎหมายอาญาภาค 1 มา บังคับใช้ได้ทั้งสิ้น และหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูล ฝอย ที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้ทำการศึกษา ได้แก่

(ก) การกระทำความผิดโดยปกติต้องมีเจตนา

มาตรา 59 วรรคแรก บัญญัติว่า " บุคคลจะต้องรับผิดชอบทางอาญา ก็ต่อเมื่อได้ กระทำโดยเจตนา " ซึ่งการกระทำที่เรียกว่ามีเจตนาในได้บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า "กระ ทำโดยเจตนา ได้แก่ กระทำโดยรู้สีกสาณิกานการที่กระทำ และในขณะที่ผู้กระทำ ประสงค์ต่อผล หรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น " แสดงว่าการกระทำโดยเจตนา มี 2 ชนิดกล่าวคือ

- 1) กระทำโดยเจตนาโดยประสงค์ต่อผล
- 2) กระทำโดยเจตนาโดยยอมเสี่ยงเห็นผล

1) กระทำโดยเจตนาโดยประสงค์ต่อผลนั้น ได้แก่ การกระทำโดยรู้สากาน การที่กระทำและในขณะที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผล การรู้สากานการที่กระทำหมายถึง ผู้กระทำ (1) ได้มีการคิดว่าจะกระทำ (2) ได้มีการตกลงใจที่จะกระทำตามที่คิดไว้ นั้น และ (3) ได้มีการกระทำตามที่ตกลงใจนั้น และนอกจากนี้ผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อผล ซึ่งหมายถึงประสงค์ต่อผลของการกระทำนั้น ๆ ตามที่ผู้กระทำมุ่งหมายให้เกิดขึ้น

2) กระทำโดยเจตนาโดยยอมเสี่ยงเห็นผล ได้แก่ กระทำโดยรู้สากานการที่ กระทำและในขณะที่ผู้กระทำยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น ผู้กระทำที่ได้กระทำ โดยรู้สากานจะมีความหมายอย่างเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว ในขณะที่ผู้กระทำยอมเสี่ยงเห็นผลคือ ผู้กระทำไม่ยติว่าผลเสียหายจะเกิดขึ้นหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่เขาเห็นล่วงหน้า ว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ (หยุด แสงอุทัย 2523: 70-74)

ทั้งนี้เล็กน้อยที่ว่า ต้องกระทำโดยเจตนาจึงต้องรับผิดชอบทางอาญานั้น มีข้อยก เว้นอยู่ 3 ประการ (อุททิศ แสนรักภิก 2525: 64) คือ

1) กระทำโดยประมาท ในกรณีที่เกิดกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท

2) กรณีที่เกิดกฎหมายบัญญัติไว้โดยเจตนา ให้ต้องรับผิดชอบแม้กระทำโดยไม่มีเจตนา

3) ความผิดลหุโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา แม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา ก็เป็นความผิด เว้นแต่ตามบทบัญญัตินั้นจะมีความบัญญัติให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์องค์ประกอบแห่งการกระทำผิด ผู้กระทำผิดจะต้องมีการแสดงออกซึ่งการกระทำผิดตามกฎหมายระบุไว้ และได้กระทำโดยมีเจตนา ในกรณีของการที่บุคคลใด เท หรือทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางน้ำ โดยที่มีกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว ผู้ที่ฝ่าฝืนเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย คือ กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ผู้ที่ฝ่าฝืน จึงเป็นผู้กระทำผิดจากหลักเกณฑ์ข้างต้น คือ ต้องมีการเท หรือทิ้งมูลฝอยเกิดขึ้นจริง หากผู้ใดเพียงแต่มีอาการว่าจะเท ทิ้ง แต่เปลี่ยนใจมิได้ทิ้งลงมาหรือเพียงแต่คิดว่าจะทิ้ง กฎหมายย่อมไม่เอาผิดต่อลักษณะดังกล่าว

(ข) ผู้ใช้ให้กระทำผิด

มาตรา 84 บัญญัติว่า

" ผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำผิด ไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเชิญ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำผิด

ถ้าผู้ถูกใช้ให้กระทำผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ หรือยังมิได้กระทำ หรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียง หนึ่งในสาม ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น "

จากที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้ดังกล่าว ทำให้ต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ

1) กรณีที่ผู้ถูกใช้ให้กระทำผิด

2) กรณีที่ความผิดมิได้กระทำลง

1) กรณีที่ผู้ถูกใช้ให้กระทำผิด : ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการกระทำผิด คือ เสมือนได้กระทำผิดนั้นโดยตนเอง ตามประมวลกฎหมายอาญา



เรียกผู้นี้ว่า "ผู้เข้าให้กระทำความคิด" โดยได้วางองค์ประกอบดังนี้คือ

(1) ต้องทำให้ผู้อื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หมายความว่า ผู้ใช้จะต้องเป็นผู้กระทำให้ผู้อื่นตัดสินใจที่จะกระทำการนั้น ๆ และผู้อื่นนั้นได้กระทำการนั้น ๆ ลงไปตามที่ได้ตัดสินใจนั้นด้วย การทำให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ การใช้ การบังคับ การขู่เข็ญ การจ้าง การวาน หรือการยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด เช่น การหลอกล่อให้เข้าใจคิดเป็นต้น และแม้ผู้ถูกใช้จะเปลี่ยนแปลงวิธีการที่ถูกใช้ให้กระทำไปบ้าง ย่อมไม่เป็นข้อสำคัญ เพราะคงถือว่าเป็นการใช้เหมือนกัน

(2) การกระทำตามที่ทำให้ผู้อื่นกระทำนั้นเป็นความคิด

(3) จะต้องมีความเจตนาที่จะทำให้ผู้อื่นกระทำการนั้น ๆ ด้วย

2) กรณีที่ความคิดมิได้กระทำลง : ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียง หนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความคิดนั้น ซึ่งมาตรา 84 วรรคสอง ได้กำหนดกรณีที่ความคิดตามที่มิได้กระทำลงไป 3 กรณี (หยุด แสงอุทัย 2523: 141-144) คือ

(1) ความคิดมิได้กระทำลงเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ซึ่งหมายความว่า ผู้ถูกใช้ไม่ยอมรับปากว่าจะกระทำตามที่ใช้ประการหนึ่ง หรือผู้ถูกใช้ยอมรับปากว่าจะกระทำตามที่ใช้ แต่ภายหลังเกิดกลับใจไม่ยอมกระทำตามที่ใช้อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้แสดงว่าเพียงที่ออกปากเข้าให้บุคคลกระทำความคิด ไม่ว่าจะเป็นความคิดอาญาสามัญ หรือความคิดลหุโทษ ผู้ใช้ก็มีความผิดทันที คือ ต้องระวางโทษหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความคิดที่ใช้ แต่ถ้าภายหลังผู้ถูกใช้ได้กระทำตามที่ใช้ ผู้ใช้ก็มีความผิดเสมือนเป็นตัวการเอง

(2) ความคิดมิได้กระทำลง เพราะผู้ถูกใช้ยังไม่ได้กระทำ ซึ่งหมายถึงผู้ถูกใช้รับปากจะทำแต่ยังไม่ได้กระทำ เช่น ผู้ถูกใช้ถูกจับกุมเสียก่อน เป็นต้น

(3) ความคิดมิได้กระทำลงเพราะเหตุอื่นใด เช่น ผู้ถูกใช้ตายเสียก่อน จะกระทำผิดตามที่ใช้ เป็นต้น

ในกรณีผู้เข้าให้กระทำความคิดนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์มีความเห็นว่า น่าจะมีการนำมาบังคับใช้กับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ จึงได้เสนอแนะ แนวทางและความคิดเห็นในประเด็นการศึกษา "การใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำผิด" รวมทั้งเสนอความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่าง อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ยของกรุงเทพมหานคร และประชาชน ซึ่งจะมีรายละเอียดดังกล่าวต่อไป

(ค) โทษอาญา

มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีบัญญัติว่า

" มาตรา 18 โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

(1) ประหารชีวิต

(2) จำคุก

(3) กักขัง

(4) ปรับ

(5) ริบทรัพย์สิน "

ตามประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน โทษปรับอยู่ในอันดับที่สี่ ถือว่าหนักรองลงมาจากโทษประหารชีวิต โทษจำคุกและโทษกักขัง ซึ่งเห็นได้ว่าการลงโทษต่อชีวิตถือเป็นเรื่องร้ายแรงที่สุด ส่วนโทษจำคุก และกักขังเกี่ยวข้องโดยตรงกับอิสรภาพของผู้กระทำความผิดจึงจัดได้ว่ารองลงมา โทษปรับและโทษริบทรัพย์สินจัดอยู่ในประเภทการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำ ความผิดจึงจัดอยู่ในสถานเบา (พิรุฬห์ โตสุกวรรณ 2532:21)

โทษปรับเป็นโทษที่ใช้ลงแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งนักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่าเป็นโทษที่เหมาะสมกว่าโทษอื่น (โรกเมน ภัทรภรณ์ 2516:457) กล่าวคือ โทษปรับถือกันว่าเป็นโทษที่ดีกว่าโทษจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำคุกระยะสั้นซึ่งนักอาชญาวิทยามีความเห็นพ้องต้องกันว่าไม่ได้ผลในทางปราบปราม เพราะผู้ถูกลงโทษไม่เจ็ดหลาย ทั้งยังไม่ได้ผลในทางแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำผิด เพราะมีระยะเวลาที่สั้นเกินไป โทษจำคุกทำให้ผู้ต้องโทษมีจิตใจแข็งกระด้าง การจำคุกทำให้ผู้ต้องโทษ เข้าไปปะปนอยู่ในสมาคมของอาชญากร ทำให้ผู้นั้นกลายเป็นอาชญากรยิ่งขึ้นไปอีก แต่โทษปรับสามารถแบ่งแยกให้เหมาะสมกับตัวผู้ถูกลงโทษได้ทุกชั้น เช่น คนจนก็ปรับน้อย ถ้าฐานะดีก็ปรับแรง ก็ย่อมได้ และโทษปรับยังเป็นทางแก้ไขงานกรณีจะลงโทษสถานอื่นไม่ได้ เช่น ผู้กระทำผิดที่เป็นนิติบุคคล ย่อมจะลงโทษได้เพียงแต่โทษปรับเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีส่วนเสียของโทษปรับนั้นมีอยู่ เช่น โทษปรับจะไม่เข้ากับหลักที่ว่า การลงโทษต้องเป็นการเฉพาะตัวบุคคลเพราะอาจทำให้ครอบครัวผู้ถูกปรับต้องเดือดร้อนไปด้วย หรือคนจนถูกปรับแล้วเดือดร้อนมาก แต่คนฐานะดีจะได้รับความกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจน้อยกว่า จึงเกิดความไม่เสมอภาคได้ เป็นต้น สำหรับรายละเอียดของโทษปรับ ในกรณีความผิดจากการทิ้งมูลพอยลง

ผู้แหล่งสาธารณะ ผู้เขียนได้ให้ประเด็นการวิเคราะห์ไว้ว่าหัวข้อ " ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของผู้กระทำผิด " และ "ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของแหล่งรองรับผลพอบ"ดังจะได้พิจารณารายละเอียดในหัวข้อดังกล่าวต่อไป

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่มีต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ได้มีการบัญญัติว่าพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

1) หลักการในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นในด้านกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 97)

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (3) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (4) การคลัง, การงบประมาณ, การเงิน, การทรัพย์สิน, การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน, การจ้าง และการพัสดุ

2) ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ ได้แก่ (มาตรา 98)

- (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ
- (2) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การที่จะวินิจฉัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภากรุงเทพมหานคร เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

3) ผู้มีอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติใดที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยให้ตกไป ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี (มาตรา 100 และ 102)

4) ผู้ลงนามในร่างข้อบัญญัติ ได้แก่

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 100)

(2) ประธานสภากรุงเทพมหานครเฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

(2.1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งคืนร่างข้อบัญญัติ ให้สภากรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้ว และให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามในร่างข้อบัญญัติแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(2.2) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับข้อบัญญัติและส่งคืนร่างเพื่อให้สภาพิจารณาใหม่ภายในกำหนด 30 วัน หากสภากรุงเทพมหานครพิจารณาแล้ว ยังคงมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งร่างฯให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาลงนาม หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการภายในกำหนด 30 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 101)

5) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี ได้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้บังคับเป็นกฎหมายได้ (มาตรา 100, 101)

ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครเลื่อนอายุหรือมีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ยังมีได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมิได้ลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานครให้เป็นอันตกไป (มาตรา 107)

6) บทกำหนดโทษ

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ไม่กำหนดโทษจำคุกเกิน 6 เดือน และหรือปรับเกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 97

3. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นนุ้ย พ.ศ. 2480 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ "เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นนุ้ย พุทธศักราช 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ และโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า การสาธารณสุขเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันยังมิได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกัน เกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตามและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบัน ให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อุจจาระเป็นนุ้ยเสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้" ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้คำนิยามของ "มูลฝอย" ว่าหมายถึง "เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น " ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมคำนิยามโดยเพิ่มลักษณะที่เป็น "ถุงพลาสติก และภาชนะที่ใส่อาหาร" เข้าไป ส่วนลักษณะมูลฝอยอื่นๆ ได้ยังคงใช้ตามรูปแบบความหมายเดิมของคำนิยามจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 อยู่

1) บทบังคับ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติฉบับเดิมในประเด็นที่ เป็นการวางหลักเกณฑ์การกำจัดมูลฝอย โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 18 วรรคหนึ่ง) และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยตามมาตรา 20 ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้งมูลฝอย หรือทำให้มีมูลฝอยขึ้นในที่หรือทางสาธารณะนอกจากในที่ ๆ ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้
- (2) กำหนดให้มีที่รองรับมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน
- (3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะตามสภาพ หรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ
- (4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ และขนมูลฝอย ไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตรา ค่าบริการขึ้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้
- (6) กำหนดกิจการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะ

2) บทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษที่วางไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในด้านการรักษาความสะอาดและการกำจัดมูลฝอย 1 ได้อยู่ในมาตรา 73 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

" ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง หรือในมาตรา 37 หรือมาตรา 43 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท "

ดังนั้น หากมีผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงลักษณะของกฎหมายลำดับรองที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออก โดยอาศัยฐานอำนาจการออกจากราชราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บท ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวจะมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือตามแต่ที่กฎหมายท้องถิ่นจะกำหนดไว้ตามที่เห็นเหมาะสม แต่ไม่เกินไปกว่า 5,000 บาทซึ่งกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ มิฉะนั้นจะถือเป็นการขัด หรือแย้งกับกฎหมายแม่บท

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับกฎหมายลำดับรองคือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ หน่วยงานกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการเก็บขนมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งข้อบัญญัติที่อาศัยฐานอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขเป็นกฎหมายแม่บท ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน ปะปน พ.ศ. 2521

4. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยอาศัยหลักการพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2503 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ "เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้ผลเท่าที่ควร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น " ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติค่านิยมศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยดังนี้ คือ

1) คำนิยามศัพท์

ตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"ที่สาธารณะ" หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

"สถานสาธารณะ" หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะ สำหรับประชาชน ใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจหรือการชุมนุม

"ถนน" หมายความว่า ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้าม ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

"ทางน้ำ" หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง คับคลอง บึง ภู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย

"มูลฝอย" หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

สำหรับคำนิยามคำว่า "มูลฝอย" นั้น ได้มีความหมายเดียวกันกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงเป็นความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันของกฎหมายทั้งสองฉบับ ส่วนคำนิยามศัพท์ที่มีการปรับปรุงเพิ่มเติมขึ้นมา ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 คือ "ทางน้ำ" "มูลฝอย" "พนักงานเจ้าหน้าที่" ซึ่งจะได้มีการกล่าวถึงในรายละเอียด ในหัวข้อการศึกษาการใช้อกฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอยต่อไป

2) บทบัญญัติและบทกำหนดโทษ

บทบัญญัติของกฎหมายจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะที่มีการพัฒนาทางกฎหมายขึ้นหลายประการ คือ

มาตรา 8 บัญญัติว่า

" เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใด

(1) วางกระถางต้นไม้บนทางเท้า หรือปลูกต้นไม้ ที่บริเวณภายใน

นอกอาคารที่ตนเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง และปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เฝ้า

แห่งหรือมีสภาพกรงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในกระถาง ต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกของอาคาร

(2) ปล่อยปละละเลยที่ดินไม้ หรือรัศมีที่ดินปลูกไว้หรือที่ขึ้นเอง ในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่ง ปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน

ถ้าการปล่อยปละละเลยตาม (2) มีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่ สาธารณะ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ "

ซึ่งตามบทกำหนดโทษที่ระบุไว้ในมาตรา 54 บัญญัติว่า "ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท" บทบัญญัติแห่งมาตรา 8 วรรคหนึ่งนี้ ได้มีการเอาผิดต่อผู้ที่เป็นเจ้าของอาคารที่ปล่อยให้มีมูลฝอย ที่บริเวณภายนอก ของอาคารหรือในกระถางต้นไม้ ตามอนุมาตราที่ 1 และอนุมาตราที่ 2 ได้บัญญัติเอาผิดต่อผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินที่ปล่อยให้มีการทิ้งมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน และมีสภาพที่ประ ชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ ผู้ฝ่าฝืนมาตรานี้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

มาตรา 26 บัญญัติว่า

" ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเทหรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราช การส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ "

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรานี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน สองพันบาท (มาตรา 54) ซึ่ง มาตรา 26 นี้ อยู่ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนน และสถาน สาธารณะ ผู้ที่ทิ้งมูลฝอยในบริเวณที่ปลูกหญ้า หรือบริเวณต้นไม้ ที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าของ จึงมีโทษปรับขึ้นสูงไม่เกิน 2,000 บาท

มาตรา 31 บัญญัติว่า

" ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) บ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำทนมูกสิ่งน้ำมูก เทหรือทิ้ง สิ่งใดๆ ลงบนถนน หรือบนพื้นรถ หรือพื้นเรือโดยสาร

(2) ทิ้งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย ในสถานสาธารณะนอกอาณาเขต หรือ ที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ "

มาตรา 32 บัญญัติว่า

" ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

(2) ปลอมแปลงเสียบ่าให้มีสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย ในที่ดินของตน

ในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ "

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 31 และมาตรา 32 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ซึ่งความแตกต่างของการบังคับตามมาตรา 31 และมาตรา 32 เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมค้ำฟ้า จากเดิมที่มีเพียงการระบุดึงที่สาธารณะ แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดความหมายของ "สถานสาธารณะ" และ"ที่สาธารณะ" ที่แยกออกจากกันทำให้มีความชัดเจนในตัวบทกฎหมายมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ บทกำหนดโทษของทั้งสองมาตรา ยังคงให้มีอัตราโทษปรับขั้นสูงในระดับเดียวกันคือ ไม่เกิน 2,000 บาท

มาตรา 33 บัญญัติว่า

" ห้ามมิให้ผู้ใด เท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอด หรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสิ่งแวดล้อม หรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย "

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 57 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า บทกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงของการทิ้งมูลฝอยลงบน "ถนน" หรือใน"ทางน้ำ" ตามที่ได้ระบุไว้ในค่านิยมค้ำฟ้าของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อยู่ในระดับที่สูงมากพอควร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานอาจใช้ดุลยพินิจในการเปรียบเทียบ ให้มีอัตราที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าอัตราโทษขั้นสูงที่ระบุไว้ในกฎหมาย

3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

งานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการดังต่อไปนี้ (มาตรา 44) คือ

- (1) ระวังภัยให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (3) ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยให้หมดไป
- (4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือน และดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

แต่หากมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 45 ระบุให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันจัด หรือแก้ไข ไม่ให้สิ่งที่เกิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณูปโภคต่อไป แต่หากเป็นกรณีที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุง สิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอยู่อีก ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามนั้น มาตรา 46 บัญญัติให้คดีเป็นอันเลิกกันได้ แต่ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุม หรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำความสะอาด และให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาด ตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ การชดเชยค่าเสียหายจะไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด (มาตรา 46)

นอกจากนี้ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อได้มีการชำระค่าปรับภายในสิบห้าวัน ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง) และค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งจับ (ตามมาตรา 51) กึ่งหนึ่ง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจ ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 58 วรรคสุดท้าย

กฎหมายพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุไว้ว่า ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร

มหานคร จะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับทั่วทั้งราชอาณาจักร มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับ
ทั้งหมดทุกมาตรา หรือยกเว้นมาตราใด ก็ให้กระทรวงมหาดไทยออกเป็นประกาศในราช
กิจจานุเบกษา พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายแม่บท ที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการ
ควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะเป็นอันมาก เนื่องจากได้มีการวางระบบระเบียบ
เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ หลายด้านด้วยกันและจะเป็นแม่บท
ของกฎหมายอีกหลายฉบับที่ต้องประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ทั้งทาง
บกและทางน้ำในปัจจุบัน ได้แก่

- (1) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะ
เปื้อน พ.ศ.2521
- (2) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระ
เบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน
พ.ศ.2521 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.
2484 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2521

การที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ประกาศใช้ โดยมีฐานอำนาจจากกฎหมาย
แม่บทสองฉบับ เนื่องจากในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
2518 มาตรา 67 ได้บัญญัติไว้ว่า " ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะตราขึ้นได้โดยความ
เห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร

ประกอบกับ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 บัญญัติว่า

" การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเประอะเปื้อนในเขตท้องถิ่นให้เป็น
 อนามัยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นแต่ฝ่ายเดียว แต่กิจการนี้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
 จะอนุญาตให้บุคคลจัดทําในความควบคุมของตนก็ได้ และเพื่อบำเนินการตาม
 มาตรานี้ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออก เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี
 ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีที่รองรับ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามที่สาธารณะและสถานที่เอกชน
- (2) วางระเบียบการเก็บรวบรวม และการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บรวบรวมและการขนมูลฝอย
 และสิ่งปฏิกูล
- (4) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทําให้มีจํานวนถนนสาธารณะและที่สาธารณะซึ่ง มูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเประอะเปื้อน อันอาจเป็น
 เหตุให้เสื่อมสุขภาพหรือความสะอาดหมดจด
- (5) จัดการอื่นใดที่เห็นจำเป็นเพื่อให้อำนาจด้วยสุลักษณะ "

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจากที่มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484
 ให้อำนาจการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับของท้องถิ่น ในกิจการดังกล่าวข้างต้น และ
 ตามมาตรา 67 อนุมาตราสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
 พ.ศ.2518 บัญญัติไว้ว่าเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติ
 กรุงเทพมหานคร จึงทําให้ราชการส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร สามารถตราข้อ
 บัญญัติขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร และมีผลบังคับใช้หลังจากที่ได้มี
 การประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกรุงเทพกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

1) คำนิยามศัพท์

จากข้อ 4 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

"เจ้าพนักงานสาธารณสุข" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้อำนาจ
 หน้าที่ตรวจตรา ดูแลรับผิดชอบในการดำเนินการสาธารณสุข ในเขตกรุงเทพมหานคร
 ตามบทแห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484

"มูลฝอย" หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัสดุ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ซึ่งความหมายของ "มูลฝอย" ในข้อบัญญัติฉบับนี้ ได้ใช้ตามความหมายของคำนิยามศัพท์ "มูลฝอย" แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 อันเป็นกฎหมายแม่บท

2) บทบัญญัติและบทกำหนดโทษ

บทบังคับที่มีความเกี่ยวข้องต่อ การควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร คือ บทบังคับข้อ 8 และบทกำหนดโทษในข้อ 16 ที่บัญญัติว่า

"ข้อ 8 ห้ามผู้ใด ถ่ายเท ทิ้ง หรือทำหามีมูลฝอย สิ่งปฏิกูลหรือสิ่งเปราะเปื้อนในทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด เป็นต้นว่า ถนน ซอย ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำบ่อน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้จัดตั้ง หรือจัดตั้งไว้ให้โดยเฉพาะ "

"ข้อ 16 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ มีความผิดตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 "

ตามข้อ 8 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ ได้ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำหามีมูลฝอย ในทางหรือที่สาธารณะอื่นใด ทั้งทางบกและทางน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นชอบ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ มีความผิดตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 คือ " มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50 บาท " ดังนั้น อัตราโทษของข้อบัญญัติฉบับนี้จึงได้อาศัยอำนาจการบังคับใช้บทบัญญัติจากกฎหมายแม่บท จึงต้องอาศัยบทลงโทษของกฎหมายแม่บทมาบังคับใช้ โดยจะมีอัตราบทลงโทษที่เกินไปกว่ากฎหมายพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 มิได้

2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ บังคับใช้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และได้มีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2523 ฐานอำนาจแห่งการออกข้อบัญญัติฉบับนี้ อาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ด้วยหลักการและวัตถุประสงค์ของการ

บังคับใช้จากกฎหมายแม่บทในลักษณะเดียวกันกับ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 แต่ทั้งนี้ ในรายละเอียดของบทบัญญัติได้เน้นหลักการของ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 มาเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นข้อบัญญัติ รวมทั้งชื่อของ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้อีกด้วย

1) คำนิยามศัพท์

จากข้อ 3 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้

"ทางระบายน้ำ" หมายความว่า แม่น้ำ คลอง คู ลำราง ลำกระโดง หรือท่อระบายน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

"ถนน" หมายความว่า ทางบก หรือสะพาน ที่ประชาชนใช้ในการจราจร และหมายความรวมถึงทางเท้า หรือไหล่ทางด้วย

คำนิยามศัพท์ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นความแตกต่างจากพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งข้อบัญญัติได้เน้นชื่อและหลักการมาบังคับใช้ เนื่องจากในข้อบัญญัติฉบับนี้ มีการกำหนดคำนิยามศัพท์ไว้เพียง 2 คำ คือ "ทางระบายน้ำ" และ "ถนน" แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติได้กำหนดคำนิยามศัพท์ของ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" "ที่สาธารณะ" "สถานสาธารณะ" "อาคาร" "ถนน" และ "รัฐมนตรี" ไว้ คำนิยามศัพท์ที่มีความหมายเดียวกันระหว่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับนี้ คือ "ถนน" ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงเพียงคำว่า "ขอบทาง" เป็นคำว่า "ไหล่ทาง" ในข้อบัญญัติเรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

2) บทบัญญัติและบทกำหนดโทษ

บทบังคับที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่

"ข้อ 6 ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย กรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือสิ่งอื่นใดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพหรือต้นไม้ ลงที่สนามหญ้า หรือโคนต้นไม้ ซึ่งปลูกหรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินสองพันบาท"

"ข้อ 9 ผู้ใดเทหรือทิ้ง ขากสัตว์ขยะมูลฝอย ลงในทางระบายน้ำ หรือแหล่งน้ำ สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท "

ตามข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติฉบับนี้ ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงที่สนามหญ้า รัตนต้นไม้ซึ่งปลูกไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และห้ามการเท ทิ้ง มูลฝอยลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ตามข้อ 9 แต่ในขณะเดียวกัน ไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่ห้ามการเท ทิ้งมูลฝอยลงสู่ที่สาธารณะ สถานสาธารณะ หรือถนน ซึ่งการวิเคราะห์ถึงรายละเอียดของบทบังคับในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ จะมีอยู่ในหัวข้อ การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากการเรียบเรียงกฎหมายแม่บท และกฎหมายลำดับรอง ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ในเขตกรุงเทพมหานครข้างต้น พบว่า กฎหมายลำดับรองที่มีความสัมพันธ์กับกฎหมายแม่บทโดยตรง คือ เป็นการประกาศใช้กฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยฐานอำนาจของกฎหมายแม่บท มีเพียงสองฉบับ คือ

1) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 ที่อาศัยฐานอำนาจการบังคับใช้โดย

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518

(2) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484

2) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ที่อาศัยฐานอำนาจการบังคับใช้โดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 เพียงฉบับเดียว

ส่วนกฎหมายแม่บทฉบับอื่น คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 เป็นเพียงหลักการและแนวทาง ที่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรุงเทพมหานคร นำมาใช้โดยทางอ้อม สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรองที่มีต่อ ประมวลกฎหมายอาญานั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งฉบับหนึ่ง เนื่องจาก สามารถนำบทบัญญัติอาญาภาคหนึ่ง ตั้งแต่มาตราที่ 1 จนถึงมาตรา 106 มาบังคับใช้ร่วมกับกฎหมายอื่น เว้นแต่กฎหมายอื่นนั้นจะมีความบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น จึงทำให้ประมวลกฎหมายมีความแตกต่างอยู่เหนือกฎหมายอื่นต่างๆ ไปไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง

4.1.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายแม่บท

บทกฎหมายต่างๆ มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีฐานะเหนือบทกฎหมายทั้งหลาย รองลงมาคือ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ซึ่งมีฐานะสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา, ประกาศพระบรมราชโองการ, กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวงและกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง

ผลแห่งการที่กฎหมายต่างๆ มีฐานะไม่เท่ากันนี้มีอยู่ว่า บทกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า อาจแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกบทกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่าได้ แต่บทกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่าจะแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิก หรือแม้แต่มิมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับบทกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าไม่ได้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชกฤษฎีกาได้ และพระราชกฤษฎีกาไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือขัดแย้งพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ หลักการของการตรากฎหมายลำดับรอง จึงอาจสรุปได้ 3 ประการ คือ

1. ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หมายความว่า โดยกฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ วิธีการออก และวิธีการใช้บังคับของกฎหมายลำดับรอง ต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับต่อประชาชน

2. กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ หมายความว่า ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรอง จะถูกลงโทษตามกฎหมายบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น การฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ. 2521 ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บทนั้น ๆ คือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3. กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออก "กฎหมายต่อไปอีกช่วงหนึ่ง" (Subdelegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการงานข้อปลีกย่อย (อมร จันทรสมบูรณ์ 2528: 23-24)

ดังนั้น จากลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายลำดับรอง กับกฎหมายแม่บท ในการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร กฎหมายลำดับรองคือ กฎหมายขออนุญาตกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเประอะเปื้อน พ.ศ.2521 ที่อาศัยฐานอำนาจการบังคับใช้โดยกฎหมายแม่บทสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 จึงมีขอบเขตการบังคับใช้ต่อเนื่องเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย กล่าวคือ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (มาตรา 97 อนุมาตราหนึ่งและสอง) บัญญัติว่า "(1)เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และ (2)เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร" ซึ่งก็ได้มีการบัญญัติให้อำนาจจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ในมาตราที่ 6 แล้วว่า "...ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี..." ทำให้กฎหมายขออนุญาตกรุงเทพมหานครฉบับนี้ได้รับอำนาจโดยแจ้งชัดจากกฎหมายแม่บททั้งสองฉบับ ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้

จากการที่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้แล้ว กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจเพื่อการวางระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน ข้อ 17 ของขออนุญาตกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเประอะเปื้อน พ.ศ. 2521 ว่า "ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รักษาการ และมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามขออนุญาตกรุงเทพมหานครนี้"

และประการสุดท้ายของขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง ภายใต้อำนาจแม่บท คือ กฎหมายลำดับรองจะมิบทกานตรโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บท ในขออนุญาตกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอยฯ พ.ศ.2521 มาตรา 16 ได้บัญญัติว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ มีความผิดตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484" ซึ่งตามมาตรา 67 ได้บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาท" บทกานตรโทษในขออนุญาตกรุงเทพมหานคร

เรื่อง การกำจัดมูลฝอยฯ พ.ศ.2521 จึงมีโทษปรับได้ไม่เกิน 50 บาท แต่ในปี 2535 ได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และให้ใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 แทน แต่ทั้งนี้การประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข ฉบับพ.ศ. 2535 ในบทเฉพาะกาล มาตราที่ 90 ระบุว่า "บรรดากฎกระทรวง ประกาศ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวง ประกาศ ข้อกำหนดท้องถิ่น หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ " ดังนั้น แม้จะมีการยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 แต่ทว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะมิได้ถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติเนื่องด้วยความในมาตรา 90 นี้

แต่อย่างไรก็ดี บทกำหนดโทษของกฎหมายพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับเดิม คือ มาตรา 73 วรรคสุดท้ายของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2535 ได้ระบุว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งหรือในมาตรา 37 หรือมาตรา 43 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท" ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การปรับตามที่ระบุไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 ข้อ 16 ยังคงมีผลบังคับใช้ได้ มิได้ถูกยกเลิกไปด้วยผลแห่งการประกาศใช้บทเฉพาะกาล คือ สามารถบังคับใช้บทกำหนดโทษในอัตราไม่เกิน 50 บาทได้ เนื่องจากอัตราปรับ 50 บาท ยังคงเป็นอัตราที่ต่ำกว่า 5,000 บาท

สำหรับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ที่อาศัยฐานอำนาจการบังคับใช้โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 เพียงฉบับเดียวแต่ได้นำหลักและวิธีการบังคับใช้ รวมทั้งชื่อของข้อบัญญัติฯ ซึ่งได้มีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมืองมาใช้นั้น แม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

มาบังคับใช้ ก็นับได้ว่าไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ทางกฎหมายกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ดังนั้น จึงไม่มีผลใดๆ จากการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติฯ นอกจากจะมี การปรับปรุงตัวข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้มีความเหมาะสมและทันสมัยต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน แต่ในขณะเดียวกันผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปรับปรุงกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับข้างต้น ควรมีความสอดคล้องต่อกันแต่มีข้อความซ้ำซ้อน ซึ่งปัญหาด้าน ความซ้ำซ้อนของกฎหมายควรได้รับการจัดให้หมดไป หรือลดน้อยลงให้มากที่สุดเท่าที่จะ สามารถทำได้

4.1.2 ข้อจำกัดของการแก้ไขกฎหมายภายใต้กฎหมายแม่บท

4.1.2.1 ข้อจำกัดด้านบทบังคับ

กฎหมายลำดับรองมีที่มาจากอำนาจของกฎหมายแม่บท และกฎหมายนั้นจะต้องมีความถูกต้องตามหลักกฎหมาย(legality) ด้วย จึงจะใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์ เพราะมี ใจว่าจะออกมาโดยอำนาจใดแล้ว จะถือว่าเป็นการถูกต้องเสมอไป หรือแม้แต่การที่จะแก้ไขกฎหมาย ก็ต้องมีความถูกต้องตามหลักกฎหมายด้วยเช่นกัน นั่นคือต้องมี"กฎ" อันเป็นข้อจำกัดของการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งหลักการของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับ "กฎ" คือ

(1) ไม่เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตาม กฎหมาย ทั้งนี้เพราะ ถ้าเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติ อันเป็นแม่บท ก็ย่อมจะถูกจำกัดขอบเขตอำนาจโดยพระราชบัญญัตินั้น จึงจะมีข้อความขัดแย้ง หรือเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ไม่ได้ เพราะบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัติ เท่านั้นและนับว่าเป็นบทบัญญัติอุปกรณ์ มิใช่บทบัญญัติอันเป็นประธาน

(2) ต้องได้กระทำถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น การกระทำที่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร คือกระบวนการนับแต่การเริ่มต้นในการออกข้อบัญญัติหรือที่เรียกว่าเป็น ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องมีผู้เสนอร่างข้อบัญญัติได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และผู้มีอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติใดที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยให้ตกไป ผู้ลงนามในร่างข้อบัญญัติ ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือประธานสภากรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี คือ กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งคืนร่างข้อบัญญัติ ให้สภากรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามในร่างข้อบัญญัติแทน หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับข้อบัญญัติและส่งคืน เพื่อให้สภาพิจารณาใหม่ภายในกำหนด 30 วัน หากสภายังคงมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งร่างฯ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาลงนาม หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติฯ ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนาม ในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้แสดงเป็นแผนภาพในภาพที่ 4.1 ดังนั้น ขั้นตอนการดำเนินการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงมีความสำคัญในการที่จะต้องดำเนินการอย่างถูกต้องในหลักการ เพื่อให้เกิดผลในการบังคับใช้

(3) ต้องมิใช่การกระทำที่ไม่สุจริต หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522) ซึ่งการออกข้อบังคับในกฎหมายย่อมมีข้อจำกัดที่เป็นหลักในการประกาศสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายลำดับรองที่ออกมานั้นจะออกโดย "ไม่มีเหตุผลอันสมควร"(unreasonableness) มิได้ ตัวอย่างของกรณีนี้ เช่น ในกรณีของต่างประเทศ คดี *Arlidge v. Islington Corporation*(1909)L.

K.B.127 ซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีเทศบัญญัติออกตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข กำหนดให้เจ้าของบ้านต้องทำให้ทุกส่วนของบ้านสะอาดเรียบร้อยในเดือนเมษายน พฤษภาคมและมิถุนายนของทุกปี ซึ่งศาลที่ตัดสินคดีนี้เห็นว่าเทศบัญญัติที่จะกำหนดให้เจ้าของบ้านมีหน้าที่เช่นนี้เป็นสิ่งที่เกินขอบเขตอำนาจ เพราะถ้าเป็นบ้านที่มีการให้เช่าอยู่การบังคับให้เจ้าของบ้านต้องเข้าไปทำความสะอาดบ้าน ถ้าผู้เช่าไม่ยอมก็จะผิดฐานบุกรุกได้ เมื่อเทศบัญญัติบังคับให้กระทำในสิ่งที่เกินขอบเขตอำนาจ เทศบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นโมฆะ

4.1.2.2 ข้อจำกัดด้านบทลงโทษ

การแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่อยู่ภายใต้กฎหมายแม่บท มีข้อจำกัดด้านบทลงโทษที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับข้อจำกัดในด้านบทบังคับ กล่าวคือ การแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่มีความบกพร่อง หรือล้าสมัย จำเป็นต้องอยู่ในกระบวนการเสนอเข้าสู่สภากรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกัน โดยการเสนอเป็นร่างข้อบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้น และผ่านการเสนอจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด) แต่ทั้งนี้ บทลงโทษของกฎหมายลำดับรองได้มีหลักอยู่ว่า ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท และโทษที่กำหนดโดยกฎหมายลำดับรอง จะต้องไม่เกินโทษขั้นสูงตามกฎหมายแม่บท ซึ่งการใช้ "อำนาจที่" เกินขอบอำนาจ "(ultra vires) นั้นเป็นหลักกฎหมายที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายและเข้าใจกันทั่วไป

ในกรณีของการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ในเขตกรุงเทพมหานคร ได้มีประเด็นด้านบทลงโทษของกฎหมายดังกล่าวคือ แต่เดิมก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 สามารถมีอัตราโทษขั้นสูงได้ไม่เกิน 50 บาท ตามความที่บัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ดังนั้น จึงเกิดปัญหาด้านความล้าสมัยของบทบัญญัติพระราชบัญญัติสาธารณสุข(ฉบับเดิม) ซึ่งหากนับถึง พ.ศ.2535 แล้ว พบว่าจะมีระยะเวลา

การบังคับใช้ถึง 51 ปี ซึ่งสถานการณ์และสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจได้มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในขณะที่ทางกรุงเทพมหานครจะทำการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถบัญญัติให้บทกำหนดโทษมีอัตราที่สูงไปกว่า 50 บาทได้ เนื่องจากติดขัดที่อำนาจของกฎหมายแม่บทที่กำหนดไว้เพียงเท่านั้น จึงกลายเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาถึงระดับของท้องถิ่น แต่ในที่สุดเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้นับแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2535 และในมาตรา 73 วรรคสอง ได้ระบุว่าผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท จึงทำให้เพดานของอัตราค่าปรับสูงขึ้นระดับหนึ่งซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ทำให้ปัญหาข้อจำกัดด้านบทลงโทษของกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ด้านการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะได้ลดน้อยลงไป เพราะทางกรุงเทพมหานครสามารถแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจการลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ. 2521 ให้มีอัตราโทษปรับที่สูงขึ้นได้โดยไม่เกินไปกว่า 5,000 บาท ตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บท ที่มีการประกาศบังคับใช้ฉบับใหม่ ทั้งในการบังคับใช้บังคับ และบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน

4.2 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ปัจจุบัน

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นองค์กรนิติบุคคล มีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านท้องถิ่นและมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสภา ในการเลือกตั้งนั้นผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและจะมีการเลือกตั้งใหม่ทุกกรอบ 4 ปี ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต หากผู้ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งครบ 4 ปี ก็สามารถทำงานตามนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง และจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ในกรณี

ที่ประชาชนมีปัญหาหรือความทุกข์ร้อน อันเกิดจากการบริหารหรือการกระทำอันรู้เท่าไม่ถึง การณ์ก็สามารถเรียกร้องหรือร้องเรียนผู้บริหารได้ สำหรับกรณีที่ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่อาจสนองตอบความต้องการของประชาชนในทางที่ถูกที่ควร ประพฤติผิดหรือไม่ ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็สามารถถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกได้ ตามพระราช บัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 นอกจากนี้ สภากรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้ตรวจสอบอำนาจของกรุงเทพมหานคร หากสภากรุงเทพมหานครเห็นว่าผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถหรือไม่เหมาะสม ก็สามารถรายงานให้ กระทรวงมหาดไทยทราบหากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีถอดถอนได้ สำหรับรายละเอียดข้อบ่งชี้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาและกรรมการแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มีดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

1.2 การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

1.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.4 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

1.5 การผังเมือง

1.6 การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

1.7 การวิศวกรรมจราจร

1.8 การขนส่ง

1.9 การจัดทำให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

1.10 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

1.11 การควบคุมอาคาร

- 1.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 1.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 1.14 การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 1.15 การสาธารณสุขโรค
- 1.16 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 1.17 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 1.18 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 1.19 การกำจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 1.20 การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรง
มหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
- 1.21 การจัดการศึกษา
- 1.22 การสาธารณสุขการ
- 1.23 การสังคมสงเคราะห์
- 1.24 การส่งเสริมการกีฬา
- 1.25 การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 1.26 การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 1.27 หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด
นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะกรรมการ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระ
ทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2). อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร!

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้แก่

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, เลขานุการผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะ

ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

5. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานคร เป็นไปโดยเรียบร้อย

6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7. อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

3). อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร :

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้แก่ การตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบังคับ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

4). การแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร :

สำหรับการแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานครนั้น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 มาตรา 4 1 ให้กรุงเทพมหานครมีส่วนราชการ (ดังภาพที่ 4.2) ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
4. สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร
5. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร
6. สำนักการแพทย์
7. สำนักอนามัย

8. สำนักการศึกษา
9. สำนักการโยธา
10. สำนักการระบายน้ำ
11. สำนักรักษาความสะอาด
12. สำนักสวัสดิการสังคม
13. สำนักการคลัง
14. สำนักเทศกิจ
15. สำนักพัฒนาชุมชน
16. สำนักงานเขต (สำนักงานระบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2535: 4-6)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอาณาเขตท้องที่ ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ อาณาเขตท้องที่ที่มีอยู่ คือ อาณาเขตของจังหวัดพระนคร กับอาณาเขตของจังหวัดธนบุรี รวมกันมีเนื้อที่ประมาณ 1,568 ตารางกิโลเมตร และมีการกำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง โดยมีสำนักงานเขตตั้งอยู่ตามพื้นที่เขตต่างๆ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 6) ส่วนการตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขต ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเขตหนึ่ง ถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวง ให้ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานครและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้แบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็น 36 เขตและ 2 เขตสาขา คือ

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| 1. เขตพระนคร | 2. เขตจตุจักร |
| 3. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย | 4. เขตบางกะปิ |
| 5. เขตสัมพันธวงศ์ | 6. เขตลาดพร้าว |
| 7. เขตปทุมวัน | 8. เขตปิ่นเกล้า |

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 9. เขตบางรัก | 10. เขตหนองจอก |
| 11. เขตยานนาวา | 12. เขตมีนบุรี |
| 13. เขตสาทร | 14. เขตลาดกระบัง |
| 15. เขตบางคอแหลม | 16. เขตธนบุรี |
| 17. เขตดุสิต | 18. เขตคลองสาน |
| 19. เขตบางซื่อ | 20. เขตบางกอกน้อย |
| 21. เขตพญาไท | 22. เขตบางกอกใหญ่ |
| 23. เขตราชเทวี | 24. เขตบางพลัด |
| 25. เขตห้วยขวาง | 26. เขตภาษีเจริญ |
| 27. เขตพระโขนง | 28. เขตบางขุนเทียน |
| 29. เขตคลองเตย | 30. เขตจอมทอง |
| 31. เขตประเวศ | 32. เขตตลิ่งชัน |
| 33. เขตบางเขน | 34. เขตราชบุรีบูรณะ |
| 35. เขตดอนเมือง | 36. เขตหนองแขม |
| 37. เขตประเวศ สาขาสวนหลวง | 38. เขตห้วยขวาง สาขาดินแดง |

แต่ละเขตมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็นงานต่างๆ จำนวน 10 งาน ได้แก่ งานปกครอง, งานทะเบียน, งานโยธา, งานรักษาความสะอาด, งานอนามัย, งานศึกษา, งานคลัง, งานรายได้, งานเทศกิจ และ งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน (กรุงเทพมหานคร 2535: 6) การดูแลรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมาย หน้าที่ข้างต้นเป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงานเขต และมีงานฝัอกจากกระทรวงอื่นอีก 5 ประเภท คือ งานสรรพากร, งานสัสดี, งานแรงงาน, งานเกษตร และงานปศุสัตว์ (ซึ่งสองงานหลังสำหรับเขตชั้นนอก) สำนักงานเขตจึงเปรียบเสมือนหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่

4.2.1 การวิเคราะห์บทบังคับและบทลงโทษของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ในการบริหารหรือการปกครองของรัฐ ให้ความสำคัญเป้าหมายตามแนวนโยบายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้ทั้งกำลัง(force) และอำนาจ(power) ควบคู่กันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีกฎหมายสนับสนุนรองรับและกำหนดขอบเขตในการใช้กำลัง และอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปโดยชอบธรรม(legitimacy) กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐจะนำมาใช้ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นลักษณะร่วมกับกฎหมายเหล่านี้ เพื่อบังคับาชำระชานต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน(public law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมนั้นเป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำมาซึ่งบังคับหรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่ง ที่กฎหมายประเภทนี้จะต้องมีสภาพบังคับ(sanction) อยู่ด้วยเสมอไม่ว่าจะเป็นลักษณะของโทษทางอาญา(punishment) หรือสภาพบังคับในทางเยียวยาผลเสียหายโดยตรง(specific relief) หรือโดยการป้องกัน(prevention) (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ 2531: 25) โดยมีองค์กรของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้

การบังคับใช้กฎหมาย(Law Enforcement) จึงเป็นการนำตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือหรือในราชกิจจานุเบกษา มาบังคับแก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้น (อมร จันทรสมบูรณ์ 2533: 11) แต่การบังคับใช้กฎหมาย อาจเกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติได้หลายประการ ซึ่งได้แยกศึกษาเป็นประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- 4.2.1.1 ความซับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย
- 4.2.1.2 ความชัดเจนของคำนิยามศัพท์
- 4.2.1.3 ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
- 4.2.1.4 ข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้



4.2.1.1 ความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521

ข้อ 8 "ห้ามผู้ใด ถ่ายเท ทิ้งหรือทาทิ้งมูลฝอย สิ่งปฏิกูลหรือสิ่งเปราะเปื้อน ในทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด เป็นต้นว่า ถนน ขอบ ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ บ่อน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้จัดตั้งหรือจัดตั้งไว้ให้โดยเฉพาะ "

ข้อ 16 "ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิดตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 "

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

ข้อ 6 "ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย กรวด กิน ดิน เลน ทราย หรือสิ่งอื่นใดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพหรือต้นไม้ ลงที่สนามหญ้าหรือโคนต้นไม้ ซึ่งปลูกหรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท"

ข้อ 9 "ผู้ใดเทหรือทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอยลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท "

กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับข้างต้น ได้มีการบัญญัติห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ คือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521 ข้อ 8 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นต้นว่า ถนน ขอบ ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ บ่อน้ำ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ต้องถูกปรับ 50 บาท ตามข้อ 16(ซึ่งบัญญัติให้ใช้บังคับตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484) แต่ในขณะเดียวกันใน ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ข้อ 9ได้บัญญัติห้ามทิ้งมูลฝอยลงทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องถูกปรับไม่เกิน 1,000 บาท จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับ ซึ่งบังคับใช้ต่อกรณีความผิดเดียวกัน คือ การห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่ง

น้ำสาธารณะ และบทลงโทษของกฎหมายทั้งสองฉบับก็มีความแตกต่างหลักร่วมกัน คือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับพ.ศ.2521 ลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนโดยปรับ 50 บาท แต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ.2523 ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับไม่เกิน 1,000 บาท การซ้ำซ้อนกันของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นความซ้ำซ้อนในด้านของบทบังคับและบทลงโทษ

จากการซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย จะทำให้เกิดเป็นปัญหา ในทางปฏิบัติขึ้นได้หรือไม่ ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งได้ให้ความคิดเห็นที่แตกต่างกันหลายประการ โดยที่ผู้บริหารส่วนมากมีความเห็นว่า การซ้ำซ้อนกันของกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ทำให้เกิดเป็นปัญหามทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีความเข้าใจงานทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงสามารถเลือกใช้กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนได้ตามดุลพินิจ(discretion)เพื่อประโยชน์ของทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน ดังในตารางที่ 4.1

- ตารางที่ 4.1 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 ความซ้ำซ้อนทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติได้ ในกรณี	
- เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม	2
- เจ้าหน้าที่ผู้เปรียบเทียบ	4
- ประชาชนผู้กระทำผิด	2
- ตัวบทกฎหมาย	6
2 ความซ้ำซ้อนไม่ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ	11
3 ไม่ออกความเห็น	4

แต่อย่างไรก็ดีปัญหาบางประการอาจเกิดขึ้นได้ในแง่ของตัวบทกฎหมาย เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 จึงทำให้กฎหมายลำดับรองที่ออกมามีความใกล้เคียงกันในการบังคับใช้ กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 6 ได้บัญญัติในหมวดสุขภาพว่า

" การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อนในเขตท้องถื่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถื่นนั้นแต่ฝ่ายเดียว แต่กิจการนี้ เจ้าหน้าที่ท้องถื่นจะอนุญาตให้บุคคลใดจัดทำ ในความควบคุมของตนก็ได้ และเพื่อดำเนินการตามมาตรานี้ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถื่นมีอำนาจออก เพศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณีดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีที่รองรับ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามที่สาธารณะและสถานที่เอกชน
- (2) วางระเบียบการเก็บรวบรวม และการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บรวบรวมและการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในถนนสาธารณะและที่สาธารณะซึ่ง มูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน อันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมสุขภาพหรือความสะอาดหมดจด
- (5) จัดการอื่นใดที่เห็นจำเป็นเพื่อให้ต้องด้วยสุลักษณะ "

กฎหมายท้องถื่นของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ย่อมได้รับอำนาจการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มาจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ทางกรุงเทพมหานครจึงได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติมาบังคับใช้ต่อประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดรายละเอียดแห่งการห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือมีขึ้นซึ่งมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติ ลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

นคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 อีกต่อหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2523 บังคับใช้ และในหมวดที่ 2 เรื่องการรักษาทางระบายน้ำ ได้บัญญัติห้ามการเท หรือทิ้ง ขากสัตว์ขยะมูลฝอย ลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ อันเป็นหลักการที่ซ้ำซ้อนกันกับหลักการและวัตถุประสงค์ของ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับพ.ศ.2521

ดังนั้น จากการที่กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับ มีการดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนในลักษณะเดียวกัน แต่มีความแตกต่างที่ฐานอำนาจในการออกข้อบัญญัติโดยพระราชบัญญัติต่างฉบับ จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของตัวบทกฎหมายนั้น แม้จะไม่ใช่ประเด็นปัญหาทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงต่อผู้กระทำความผิดมีความเข้าใจและสามารถเลือกกฎหมายได้ แต่ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า การซ้ำซ้อนกันของกฎหมายที่สามารถเลือกปฏิบัติได้ มักจะทำให้เกิดความ "ไม่ยุติธรรม" ในสังคมได้ ดังนั้น แม้ว่าเรื่องนี้จะไม่เป็นปัญหาทางปฏิบัติมากนัก ก็ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกันเสีย เช่น มีการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ลดความซ้ำซ้อนดังกล่าวลง และการบัญญัติอัตราโทษปรับควรมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นของอัตราโทษเช่นในปัจจุบัน

4.2.1.2 ความชัดเจนของคำนิยามศัพท์

ในการบัญญัติกฎหมาย ถ้ากฎหมายใช้คำซึ่งมีความหมายตามที่เข้าใจกันอยู่ตามธรรมดา ไม่จำเป็นต้องมีบทนิยาม (definition) แต่ถ้ามกฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างกับที่เข้าใจกันอยู่โดยปกติแล้ว กฎหมายนั้นๆ จะบัญญัติบทนิยามไว้ โดยจำกัดความหมายของถ้อยคำที่ใช้เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย บทนิยามนี้จึงอาจกว้างกว่า หรือแคบกว่าความหมายที่คนธรรมดาสามัญ จะพึงเข้าใจถ้อยคำนั้นๆ ตามปกติได้ มีข้อที่ควรสังเกตว่า เนื่องจากบทนิยามได้บัญญัติขึ้นไว้เพื่อให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ฉะนั้น โดยปกติแล้วจะนำเอาบทนิยามของกฎหมายฉบับหนึ่ง ไปใช้แทนบทนิยามของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่ได้ (หยุด แสงอุทัย 2523: 353)

และหลักเกณฑ์ที่ผู้ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึง ในการพิจารณารายละเอียดของถ้อยคำในกฎหมาย ว่าจะต้องบัญญัติไว้เป็นคานิยามศัพท์ด้วยหรือไม่ คือ

- (ก) ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในภาษาสามัญมีความหมายกำกวมไม่แน่นอน อาจหมายความว่าอย่างนั้นก็ได้ อย่างนี้ก็ได้
- (ข) ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในภาษาสามัญมีความหมายกว้างเกินไป หรือแคบไปกว่าความหมายที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้มีความหมายนั้น หรือ
- (ค) ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในภาษาสามัญ มีข้อความที่ปิดยาวเกินไปสมควรจะใช้ถ้อยคำสั้นๆ หรือคำย่อ

ในกรณีใดกรณีหนึ่งในสามกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ร่างกฎหมายต้องร่างบทนิยาม หรือบทวิเคราะห์ศัพท์(definition)ขึ้น เพื่อมุ่งหมายจะใช้เฉพาะกฎหมายนั้นเท่านั้น ซึ่งในเรื่องของบทนิยามนี้ ผู้ที่มีได้ศึกษากฎหมายมักจะเห็นเป็นของขบขันอยู่เสมอ เช่น อาจพบบทนิยามว่า ในพระราชบัญญัตินี้ "ไก่" หมายความว่ารวมถึงเป็ด ห่าน หงส์ นกพิราบ เป็นต้น ซึ่งถ้ามีบทนิยามดังกล่าวนี้ เมื่อเราพบคำว่า "ไก่" ในพระราชบัญญัตินั้น เราต้องระลึกว่าหมายถึงเป็ด ห่าน หงส์ นกพิราบด้วย เพราะคำว่า"ไก่" เป็นเพียงคำย่อเท่านั้น เป็นต้น (หยุด แสงอุทัย 2527: 151) บทนิยามที่มักจะเป็น บทย่อความให้สั้นที่ทบย่อ เช่น "รัฐมนตรี" หมายความว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เช่นนี้เพื่อไม่ต้องใช้คำว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข" ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ให้ปิดยาวเกินไป เป็นต้น

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีการใช้คานิยามศัพท์ของ "มูลฝอย" ว่าหมายถึง "เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถู พลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น " การเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมคานิยามศัพท์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพิ่มลักษณะของ "ถุงพลาสติก และ ภาชนะที่ใส่อาหาร" เข้าไปในความหมายเดิมของมูลฝอยตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ส่วนลักษณะประเภทมูลฝอยอื่นๆ ได้ยังคงใช้ตามรูปแบบความหมายเดิมของคานิยามจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 อยู่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการนิยามศัพท์คำว่า"มูลฝอย" ในกฎหมายการสาธารณสุขทั้งฉบับเดิม และฉบับ พ.ศ.2535นี้ ได้มุ่งเน้นถึงความหมายของมูลฝอยในส่วน

หลักๆ คือ "สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น" ซึ่งมีความหมายที่กว้างมาก ในขณะที่เดียวกันก็ได้ยกตัวอย่างของ สิ่งๆ ที่เป็นมูลฝอยเหล่านั้น ว่าได้แก่ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ มาไว้เป็นตัวอย่างเบื้องต้นในการอธิบายถึงขอบเขตของสิ่งต่างๆ ที่ถือว่าเป็นมูลฝอย และจากการที่เพิ่มคำว่า "ถุงพลาสติก และภาชนะที่ใส่อาหาร" เข้าไปในความหมายเดิมของมูลฝอยนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีความเข้าใจว่า ในช่วงของการพิจารณาร่างกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นี้ ได้มีการรณรงค์ให้เห็นถึงความสำคัญของการลด ละ เลิกการบริโภค รวมไปถึงถุงพลาสติก และในด้านกำจัดเศษวัสดุเหล่านี้ให้ถูกวิธี ซึ่งหากมีการกำจัดอย่างผิดวิธีหรือไม่ใส่ใจกับเศษวัสดุเหล่านี้ อาจทำให้เกิดผลเสียหลายต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านต่างๆ ได้ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดความหมายของคำว่ามูลฝอยเพิ่มเติม เพื่อให้มีความชัดเจนและตรงตามเจตจำนงของการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น

การบัญญัติคำนิยามศัพท์ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521 ได้บัญญัติถึงคำว่า "มูลฝอย" ไว้ว่ามีความหมายเดียวกับความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ดังนั้น การที่มีข้อความเพิ่มเติมขึ้นในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเห็นว่า ข้อความที่เพิ่มเติมมิได้เป็นการขัดหรือแย้งกับความหมายในพระราชบัญญัติสาธารณสุขฉบับเดิม จึงยังสามารถบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521 ในประเด็นของคำนิยามศัพท์นี้ได้ดังเดิม

อย่างไรก็ดี จากผลในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการบังคับใช้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521 นี้ พบว่ามีปัญหาอุปสรรคบางประการ ที่เกิดขึ้นจากความหมายในคำนิยามศัพท์ดังกล่าว โดย มีที่มาจากประเภทของมูลฝอยที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งก็ได้อยู่ในความหมายของคำนิยามศัพท์คำว่า "มูลฝอย" ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และพ.ศ. 2535 อีกด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาด้านทางปฏิบัติที่ว่า ทางโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง ได้ให้หน่วยงานกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับภาระการเก็บขนและกำจัดมูลฝอย ที่เกิดจาก

กิจการอุตสาหกรรมเหล่านั้น เนื่องจากในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการเก็บขนมูลฝอย ได้บัญญัติให้การเก็บขนมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม มีอัตราที่สูงกว่าการเก็บขนจากบ้านเรือนเพียงเล็กน้อย จึงเท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายว่า "มูลฝอย" ตามความหมายในพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ เมื่อมิได้มีความบัญญัติไว้ ให้มูลฝอยจากชุมชนมีความแตกต่างกับมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็ให้ถือว่ามูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมรวมอยู่ในความหมายเดียวกันนี้

แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้ว มูลฝอยที่เกิดจากแหล่งผลิตสองประเภทนี้ ในทางวิชาการได้มีความเห็นว่ามี ความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของลักษณะทางกายภาพ การเก็บขน ตลอดจนการจัด เช่น มูลฝอยที่เกิดจากการทำอุตสาหกรรมอาจมีปริมาณส่วนใหญ่เป็นยาง หนักร พลาสติก หรือแม้แต่โลหะ ซึ่งในบางกรณีอาจประกอบด้วยสารที่มีโลหะหนักปะปนมาอีกด้วย ประกอบกับมูลฝอยที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมมักจะเป็นมูลฝอยที่มีปริมาณมากๆ และเกิดขึ้นซ้ำๆ ในแต่ละวัน ดังนั้น หากได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในประเด็นความหมาย ของคำนิยามศัพท์"มูลฝอย" ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติแล้ว อาจทำให้เกิดความชัดเจน ในการแยกประเภทการเก็บขนมูลฝอยจากชุมชน ออกจากมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ เพื่อการควบคุมการเก็บขน และการกำจัดมูลฝอยที่แตกต่างกันนี้ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

สำหรับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 นั้น ได้มีการบัญญัติคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอยู่เพียงสองคำ คือ

"ทางระบายน้ำ" หมายความว่า แม่น้ำ คลอง คู ลำราง ลำกระโดง หรือท่อระบายน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

"ถนน" หมายความว่า ทางบก หรือสะพาน ที่ประชาชนใช้ในการจราจร และหมายความรวมถึงทางเท้า หรือไหล่ทางด้วย

คำนิยามศัพท์ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้นำชื่อและหลักการมาบังคับใช้ ในข้อบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดคำนิยามศัพท์ไว้ถึงคำว่า "ทางระบายน้ำ" และ"ถนน" แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติได้กำหนด

คำนิยามศัพท์ของ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" "ที่สาธารณะ" "สถานสาธารณะ" "อาคาร" "ถนน" และ "รัฐมนตรี" ไว้ คำนิยามศัพท์ที่มีความหมายเดียวกันระหว่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 คือ "ถนน" ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงเพียงคำว่า "ขอบทาง" เป็นคำว่า "ไหล่ทาง" ในข้อบัญญัติฯ เรื่อง การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 และเมื่อข้อ 9 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ จึงทำให้เป็นข้อสงสัยว่าจะให้หมายความถึง "มูลฝอย" ตามความในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521 หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นว่าโดยหลักการแล้ว จะนำเอาบทนิยามของกฎหมายฉบับหนึ่งไปใช้กับบทนิยามของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่ได้ แต่ทั้งนี้ในกรณีเกิดขึ้น อาจสามารถนำความหมายของคำว่ามูลฝอย ซึ่งบังคับตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 มาใช้ได้โดยอนุโลม เนื่องจากคำว่า "มูลฝอย" มีความหมาย ที่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปประการหนึ่ง และในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรง ก็ได้มีการบัญญัติความหมายไว้โดยชัดเจนแน่นอนแล้ว หากมีปัญหาเกิดขึ้นในการตีความจึงอาจต้องนำความหมายแห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ตามความใกล้เคียงอย่างยิ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังแสดงในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ของกฎหมาย

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 การบัญญัติคำนิยามศัพท์ในกฎหมาย หากไม่เพียงพอ	
- จะทำให้เกิดปัญหาได้	19
- ไม่ทำให้เกิดปัญหา	1
- ไม่ออกความเห็น	1

ตารางที่ 4.2 (ต่อ) ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ของกฎหมาย

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
2 การใช้คำนิยาม"มูลพอย"จากกฎหมายต่างฉบับกัน	
- ใช้แทนกันได้	18
- ใช้แทนกันไม่ได้	3
3 หากบัญญัติความหมายของ"ที่สาธารณะ"และ"สถาน สาธารณะ" ลงในข้อบัญญัติกม. ตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดฯ พ.ศ.2535	
- เหมาะสม	16
- ไม่เหมาะสม	5

ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ก็ได้มีการเพิ่มเติมคำว่า "มูลพอย" ลงในบทนิยามศัพท์ด้วย และได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงความหมาย ของถ้อยคำอีกหลายประการด้วยกัน เช่น ในความหมายของคำว่า"ที่สาธารณะ" "สถานสาธารณะ" "ถนน" "ทางน้ำ" "อาคาร" "สิ่งปฏิกูล" "มูลพอย" "ซากยานยนต์" เป็นต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้มีการพัฒนาทางกฎหมายขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของคำนิยามศัพท์และบทบัญญัติอีกหลายประการดังจะได้กล่าวถึงในประเด็นต่อไป ดังนั้น หากกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะได้มีการศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ของพระราชบัญญัตินี้ และนำมาปรับใช้อย่างรอบคอบ

และรัดกุม ก็น่าจะเป็นการพัฒนากฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครขึ้นได้ อีกหลายประการ อย่างแน่นอน

4.2.1.3 ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

จากการพิจารณากฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่ควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ ผู้ศึกษาวิจัยพบว่ามีประเด็นที่ควรจะนำมากล่าวถึงในเรื่องความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ของบทบังคับในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอยู่บางประการ กล่าวคือ ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ ในข้อ 8 ดังระบุไว้ว่า

"ข้อ 8 ห้ามผู้ใด ถ่ายเท ทิ้ง หรือทำให้มีมูลฝอย สิ่งปฏิกูลหรือสิ่งเปื้อนในทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด เป็นต้นว่า ถนน ซอย ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำบ่อน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นชอบ "

แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2523 ประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 และ 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 โดยบัญญัติแบ่งไว้เป็น 4 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยการรักษาต้นไม้, หมวดที่ 2 ว่าด้วยการรักษาทางระบายน้ำ, หมวดที่ 3 ว่าด้วยการรักษาถนน และหมวดที่ 4 ว่าด้วยการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีข้อบัญญัติรวมทั้งหมด 20 ข้อ ที่บัญญัติห้ามการกระทำอันเป็นความผิด ในด้านการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร

ในหมวด 1 ที่ว่าด้วยการรักษาต้นไม้ ได้มีข้อ 6 บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยหรือสิ่งอื่นใดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่หญ้า หรือต้นไม้ ลงที่สนามหญ้า หรือโคนต้นไม้ซึ่งปลูกหรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท และในหมวด 2

ที่ว่าด้วยการรักษาทางระบายน้ำ ได้ห้ามการเททิ้งมูลฝอยลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท จากหลักการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในข้อบัญญัติทั้งสองข้อดังกล่าว ทำให้เห็นถึงแนวทางในการมุ่งรักษาความสะอาด โดยการห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ อันได้แก่ สนามหญ้า โคนต้นไม้ และทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ

แต่ทว่าในหมวด 3 ซึ่งว่าด้วยการรักษาถนน หรือแม้แต่ในหมวด 4 ก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่ถนนหรือที่สาธารณะที่เป็นทางบก อันจะเป็นการก่อให้เกิดความสกปรก และเป็นปัญหาต่อเนื่องในการเก็บกวาด รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการอุดตันของท่อ ทางระบายน้ำได้ ทั้งที่ในกฎหมายฉบับอื่นที่มีการบัญญัติในวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันนี้ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 และพ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพ.ศ. 2535 ตลอดจนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ. 2521 ก็ได้มีหลักการและแนวทาง ในการบัญญัติห้ามการเททิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำควบคู่กันไป จึงเห็นได้ว่า การที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ แม้จะมีข้อดีในด้านอัตราค่าปรับที่สูงกว่าอัตราในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยฯ พ.ศ. 2521 (ซึ่งติดขัดที่อำนาจการปรับจะสูงกว่าในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ไม่ได้) แต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ก็กลับยังบกพร่องในส่วนของการรักษาความสะอาดต่อแหล่งสาธารณะทางบก จึงเห็นว่า สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับ คือ ทั้งในเรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน และในเรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร ให้มีความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมทั้งมีการชำระกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน และถ้าเป็นไปได้ควรลดความซ้ำซ้อนของกฎหมายลง แต่ให้กฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเด็นนี้แม้จะเป็นเพียงฉบับเดียวแต่ให้มีความสมบูรณ์ชัดเจนในตัวเอง และครอบคลุมต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ก็น่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว

4.2.1.4 ข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้

การบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ทั้งทางบกและทางน้ำมีข้อจำกัดในการบังคับใช้หลายประการด้วยกัน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้มีความหนักเบาและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็แตกต่างกันออกไป ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้เรียบเรียงแยกย่อยประเด็นปัญหาที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร และจากการประมวลผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ โดยได้พยายามเรียงตามลำดับความสำคัญของปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1) ปัญหาจากการที่กฎหมายไม่ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัว

เป็นปัญหาอุปสรรคประการสำคัญ ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไม่สามารถได้ผลในทางปฏิบัติอย่างเต็มที่ ประเด็นของปัญหาเกิดจากลักษณะหลายประการ เช่น ประชาชนไม่ทราบกฎหมาย ว่าการทิ้งมูลฝอยลงสู่ถนนหนทาง หรือที่สาธารณะต่างๆ จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ อาจเกิดจากนิสัยและความเคยชินของผู้คนเป็นส่วนหนึ่ง และสาเหตุอีกประการอาจเกิดจากการที่ได้ปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายลักษณะนี้เท่าที่ควร มาเป็นเวลานาน จนสังคมหรือคนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดประเภทนี้

แนวทางที่อาจใช้แก้ปัญหาดังกล่าวนี้มีความคิดเห็นอยู่หลายแนวทาง กล่าวคือ ต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ตระหนักถึงความสำคัญของความสะอาดและความจำเป็นในการรักษาหรือบังคับการตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนดำเนินการให้เป็นขั้นเป็นตอน และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเอาจริงเอาจัง และต่อเนื่องในระยะเวลานานพอที่ประชาชนจะเกิดทัศนคติด้านการร่วมกันรักษาสภาพแวดล้อม โดยการควบคุมทั้งทางด้านมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดจริงจังในทุกสมัย และอาศัยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์โดยวิธีการต่างๆ เช่น การรณรงค์ของรัฐเข้าสู่ประชาชน ทำการประชาสัมพันธ์ทั้งทางด้านความผิดทางกฎหมายหากมีการฝ่าฝืน และการปลูกฝังความตระหนักในการช่วยกันรักษาความสะอาด หรืออาจใช้ลักษณะการรณรงค์ทางสื่อ ตั้งแต่ในระดับของหมู่

บ้าน หรือชุมชนต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้มีความรู้ ความเข้าใจและความตื่นตัว ในการช่วยกันรักษาความสะอาดของหมู่บ้านหรือชุมชนของตนเอง ลักษณะการรณรงค์อาจ กระทำได้หลายประการ เช่น การประกวดและประชาสัมพันธ์หมู่บ้านที่มีการรักษาความ สะอาดยอดเยี่ยม ในเขต แขวงการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ในเชิง รูปว่า ในเดือนที่ผ่านมามีสถิติการจับกุมและปรับผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษา ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นจำนวนกี่ราย เพื่อให้ประชาชนได้รับ ทราบถึงความเอาใจจริงเอาใจของบ้านเมืองต่อปัญหาดังกล่าว และควรกระทำอย่างจริงจัง และต่อเนื่องจนเกิดเป็นความเคยชินของประชาชน ซึ่งหากสามารถกระทำดีก็อาจเป็น แนวทางการแก้ไขปัญหาก็ตามสมควร

2) ปัญหาจากนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มี ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญหลาย ประการ ที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในอดีตกรุงเทพ มหานครได้พยายามที่จะปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการบริหารราชการ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกและจัดหาบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่าง รวดเร็ว ปัญหาส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นทางด้านโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงาน รวม ทั้งนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงาน อาจทำให้เกิดเป็นอุปสรรคในการจัดการต่อปัญหา ในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ปัญหาบางประการได้มีการรวบรวมมาจากเอกสารผนวกกับการ วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ประกอบกันมีดังนี้ คือ

(1) โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันมีลักษณะการบริหารงานแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การดำเนินงานต่างๆ ยังต้องผ่านการ อนุมัติตามลำดับขั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานได้

(2) การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง ซึ่งรวมถึงข้าราชการการเมือง ที่อาจมีแนวนโยบายการปฏิบัติงานที่เน้นในประเด็นปัญหาที่แตกต่างกัน จึงอาจทำให้เกิด ความไม่ชัดเจนและต่อเนื่องของการปฏิบัติงานขึ้นได้

(3) หน่วยงานต่างๆ ยังมีมาตรฐานในการดำเนินงานและการให้บริการ

ประชาชนที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆว่าจะมีแนวทางและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในเรื่องต่างๆมากน้อยเพียงใด

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการปรับปรุงองค์การให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย, การจัดสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสม, การลดขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการดำเนินการ และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหาร ตลอดจนการปรับมาตรฐานการดำเนินงานให้มีความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้การกำหนดแนวทางการบริหารดำเนินงานให้เป็นขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ควรมีการแก้ไขปัญหาลักษณะพร้อมกันไปด้วย โดยให้การศึกษา อบรม และประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน แล้วดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

3) ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากรเกิดขึ้นหลายฝ่ายด้วยกัน โดยมีทั้งลักษณะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกินกวาด เกินชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด คือเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งมาตรการการแก้ไข อาจกระทำโดยการขยายกำลังให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ หรือการขอความช่วยเหลือจากกระทรวงมหาดไทย ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมดำเนินการ กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรืออีกแนวทางหนึ่งที่สามารถทำได้ คือ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในสายงานอื่นที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่อนามัย เป็นต้น ได้มีอำนาจในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันประเด็นด้านการแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากรและระบบการจัดเก็บมูลฝอย ก็ควรมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไป

ส่วนประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับบุคลากรโดยทั่วไป มีอีกหลายประการทั้งทางด้านการจัดอัตรากำลังบุคลากร ที่ยังไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ขององค์กร, การขาดมาตรการในการพัฒนาคุณภาพบุคลากร หรือแม้แต่นโยบายของระบบการขึ้นเงินเดือนที่ไม่ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจเท่าที่ควร เป็นต้น

4) ปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบ และสัทิกถึงความรักดีชอบร่วมกันในการรักษาความสะอาด และการรักษาสภาพแวดล้อม ทำให้รัฐยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนหรือผู้คนส่วนใหญ่ในสังคม ประกอบกับผู้คนในสังคมยังมีทัศนคติและความเคยชิน ในการมองปัญหาความสะอาดส่วนรวมและปัญหาการทิ้งมูลฝอย เป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่มีความสำคัญเท่าใด จากความคิดในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้สภาพบ้านเมืองของไทยโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ยังมีการพัฒนาด้านความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ไม่เพียงพอต้งเช่นอารยประเทศอื่นๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ มีความตระหนักทางด้านสิ่งแวดล้อม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดจนจิตสำนึกในการช่วยกันรักษาสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งสิ่งต่างๆที่รัฐได้จัดหาบริการแก่ประชาชนนั้น ต่างได้มาจากเงินภาษีของประชาชนนั่นเอง ปัญหาด้านจิตสำนึกและความตระหนักนี้ อาจสามารถแก้ไขลดทอนปัญหาลงได้หลายกรณีด้วยกัน คือ

(1) การเน้นกลไกของรัฐทุกแขนง รวมทั้งสื่อมวลชนต่างๆ ในการร่วมกันประชาสัมพันธ์และรณรงค์ เพื่อปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติในการรักษาความสะอาดของส่วนรวม และมาตรการทางกฎหมายที่รัฐต้องดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืน และในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และติดตาม ประเมินผลจากการดำเนินการ เพื่อทราบถึงผลการปฏิบัติและเป็นข้อมูลในการวางแผนต่อไป

(2) การเน้นการศึกษาทั้งที่บ้าน และโรงเรียน และสังคมต่างๆ ตั้งแต่เยาว์วัย ทั้งนี้ เนื่องจากการปลูกฝังจิตสำนึกในประชากรที่เป็นผู้ใหญ่อาจได้ผลดีไม่เท่าการปลูกฝังที่เด็กวัยเรียนรู้ ด้วยเหตุผลของทัศนคติ ค่านิยมและความเคยชินที่ได้ปฏิบัติมาแต่เยาว์วัย จึงส่งผลให้การแก้ไขความเคยชินในผู้ใหญ่อาจมีได้ไม่เท่ากับการสอนต่อเด็ก ซึ่งก็จะเป็นผู้ใหญ่ของสังคมในเวลาต่อไปให้เกิดความเคยชิน และมีทัศนคติในการช่วยกันรักษาความสะอาดและสภาพแวดล้อมที่ดีของบ้านเมืองต่อไป

(3) การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ในระดับหมู่บ้าน และชุมชนในท้องถิ่น

เช่น ในเขต หรือแขวงต่างๆ โดยมีรัฐเป็นแกนนำในการรณรงค์ ต่อกรรมการจากชุมชนนั้นๆ หรือ เริ่มต้นเน้นที่กิจกรรมร่วมกันของสมาชิกในสังคมกลุ่มย่อย คือ ในระดับชุมชนก่อน โดยการประชาสัมพันธ์แจ้งข่าวสารกิจกรรมร่วมกันของสมาชิกในหมู่บ้าน การขอความร่วมมือในการจัดหาภาชนะใส่มูลฝอยติดตั้งไว้หน้าบ้านทุกหลัง การประกวดและประกาศชมเชยชุมชนที่ท้องถิ่นซึ่งมีความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งความร่วมมือที่ได้รับอาจนำไปสู่ความเคยชินทางปฏิบัติของผู้คน และจิตสำนึกร่วมกันในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนที่ตนอยู่อาศัยได้มากที่สุด

5) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ประเด็นปัญหาด้านการขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงาน อาจแยกได้เป็นสองลักษณะ คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร และการประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่นๆ จากผลการศึกษาภาคเอกสารและภาคสนาม ให้นับประเด็นปัญหาบางประการมาวิเคราะห์และเสนอแนะดังนี้คือ

(1) การประสานงานระหว่างหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร

การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เป็นไปด้วยความลำบาก เนื่องจากระบบการเรียกข้อมูลยังใช้วิธีดั้งเดิม คือ การคัดลอกโดยเจ้าหน้าที่ ทำให้เสียเวลาในการจัดเตรียมข้อมูลให้กับหน่วยงานที่ต้องการได้ทันเวลา นอกจากนี้ การจัดทำข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ข้อมูลที่ต้องการใช้ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ร่วมกันได้ ประกอบกับสาเหตุการจัดเก็บข้อมูลยังมีความกระจัดกระจาย และไม่เป็นระบบระเบียบและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานหลายหน่วยงานได้เริ่มนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการจัดการข้อมูล ทั้งในระดับสำนัก และระดับสำนักงานเขต แต่ปัญหาด้านการเรียกใช้หรือประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังไม่สะดวกเท่าที่ควร ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ประเด็นดังกล่าว อาจต้องเริ่มที่การเสริมด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งควรให้มีการฝึกอบรม และสนับสนุนศึกษาด้านระบบการจัดเก็บข้อมูล โดยเฉพาะด้านการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ อย่างเกิดประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะสามารถทำได้ มีการหมุนเวียนบุคลากรด้านคอมพิวเตอร์ในการให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์

รวมทั้งจัดทาระบบข้อมูลให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีความทันสมัยต่อเหตุการณ์ เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวกันในการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร

(2) การประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ได้แก่

การประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ดังองค์กรที่มีบทบาทในการพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่ได้แสดงรายละเอียดในตารางที่ 4.3 แล้วนั้น ยังมีประเด็นที่เป็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาด้านความล่าช้าของระบบราชการ ที่ควรได้รับการปรับปรุงให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น รวมทั้งปัญหาด้านการประสานข้อมูลระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ยังไม่มีความสะดวกรวดเร็วเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาและอุปสรรคจะเกิดขึ้นคล้ายกับกรณีการประสานงานในหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเอง กล่าวคือ การจัดทาดูข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ข้อมูลที่ต้องการใช้ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ร่วมกันได้ ซึ่งวิถีทางการแก้ไขอาจต้องอาศัยการสนับสนุน ด้านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างบุคคลากรที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทาระบบข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องมีการประสานงานกัน รวมทั้งมีการสนับสนุนการศึกษา การฝึกอบรม หรือ การศึกษางานจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีการจัดการระบบข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งหากได้มีการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลที่มีความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และกรุงเทพมหานคร ก็น่าจะเป็นประการสำคัญในการพัฒนาระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้เป็นอย่างมาก

ปัญหาการประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ยังมีอีกบางประการ กล่าวคือ ปัญหาด้านความต่อเนื่องของการประสานงาน ซึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องติดต่อประสานงานหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างหน่วยงาน อาจเกิดการโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่ หรือแม้แต่การมอบอำนาจการประชุมติดต่อ ระหว่างหน่วยงานให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งชั่วคราว แทนไปเป็นผู้รับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแทนกัน สิ่งต่างๆ เหล่านี้สามารถก่อให้เกิดปัญหา ด้านความไม่สอดคล้องต่อเนื่องกัน ของการประสานงานเพื่อการร่วมกันแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นได้ ประกอบกับหน่วยงานทั้งสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ต้องติดต่อประชุมปรึกษากัน อาจมีภาระงานที่หนักและกว้างขวาง ไม่เพียงพอไปกว่ากัน ดังนั้น ปัญหาจึงมิได้เกิดขึ้นเพียงที่กรุงเทพมหานครได้ประสบอยู่เท่านั้น แต่อาจเกิดขึ้นได้

กับทุกหน่วยงาน ที่มีภาระการทำงานที่กว้างขวางมาก ฉะนั้น หากปัญหาประเด็นนี้ได้รับการเอาใจใส่และร่วมกันแก้ไข เพื่อให้มีการประสานงานที่ต่อเนื่องกันให้ได้มากที่สุด

6) ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นกฎหมายแม่บทในการวางรากฐานการโครงสร้างองค์กร และการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีข้อดีในการวางพื้นฐาน ด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากกว่าระบบอื่นๆ แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการที่เกิดจากผลของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้อย่างกว้างขวาง โดยระบุไว้ด้วยว่า หากอำนาจหน้าที่ขัดตรงกันกับกฎหมายฉบับอื่น ก็จะต้องถูกจำกัดภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ด้วยเรื่องนั้นๆ ไว้แล้วโดยเฉพาะ ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการ หรือปฏิบัติการแตกต่างไปจาก บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 เป็นต้น ทำให้กรุงเทพมหานครขาดความอิสระในการบริหารราชการในกรณีที่ไม่สามารถจะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของกรุงเทพมหานครได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาวิจัยเชื่อว่าหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 แล้ว การพัฒนาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะอันเป็นมาตรการเพื่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร จะเกิดการพัฒนารับปรุงขึ้นตามมาอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้ต้องมีการพิจารณาทางด้านกฎหมายด้วยความละเอียดรอบคอบ เพื่อให้กฎหมายที่จะบังคับใช้มีความครอบคลุมและมีข้อบกพร่องน้อยที่สุด

สำหรับปัญหาอื่นๆ ที่เป็นประเด็นด้านข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมาย และมีความสำคัญในระดับรองลงมา จากการจัดลำดับความสำคัญตามผลที่ได้จากการศึกษา ได้แก่ เรื่อง สายการบังคับบัญชา(Span of Control) ซึ่งยังมีความไม่สมดุล กล่าวคือบางองค์กรย่อยของกรุงเทพมหานคร มีฐานการบังคับบัญชากว้างมากเกินไปจนเป็นผลการดำเนินการ

งานล่าช้า หรือการที่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก แต่การบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว คือ ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการสำนัก ดังเช่นกรณีของปลัดกรุงเทพมหานครที่ต้องรับผิดชอบสำนักงานเขตโดยตรง งานการอนุมัติต่างๆ ต้องส่งไปที่ปลัดกรุงเทพมหานครมากจนเกิดภาวะคอขวด(Bottle Neck) ในการบริหารราชการ เมื่อผู้บริหารต้องรับภาระในด้านการปฏิบัติและกำกับดูแลมาก จึงทำให้เกิดความล่าช้าและการกำกับดูแลทั่วถึงได้ยาก และการประสานงานระหว่างสำนักกับเขต ก็ต้องอาศัยการเสนอเรื่องขึ้นสู่ปลัดกรุงเทพมหานคร เช่น กรณีสำนักรักษาความสะอาด กับงานรักษาความสะอาดของเขต หรือสำนักเทศกิจกับงานเทศกิจเขต ก็ต้องอยู่ในหลักการดังกล่าว คือต้องมีการประสานงานกับผู้อำนวยการเขต โดยผ่านทางปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้สายการบังคับบัญชามีระบบระเบียบในลักษณะของงานที่เป็น Line กับ Staff แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็ได้แก่ ความล่าช้าของระบบ และสายการบังคับบัญชาระหว่างสำนักกับงานในเขต ยังไม่มีความสัมพันธ์ในการประสานงานกันเท่าที่ควร และประเด็นปัญหาบางประการที่เป็นข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ปัญหาที่เจ้าหน้าที่บางส่วนยังขาดความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดี และมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจต้องอาศัยการพัฒนาทัศนคติ การสร้างแรงจูงใจ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันรัฐก็ควรพิจารณาในประเด็นของรายได้ และภาระงานของเจ้าหน้าที่ให้มีความสมดุลกัน เพื่อให้เกิดเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 4.4 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคซึ่งทำให้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ไม่สามารถใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเต็มที่

ประเด็นทางกฎหมาย	ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ (N=21)				
	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เป็นอุปสรรค	ไม่ตอบ
1 นโยบายแผนงานทางไม่ชัดเจน	8	3	6	2	2
2 กฎหมายล้าสมัย	1	7	12	1	-
3 คนไม่เกรงกลัวบทลงโทษ	9	5	5	1	1
4 ขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่	5	7	4	4	1
5 เจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่เพียงพอ	3	8	4	5	1
6 ขาดการประสานงานในกทม.	7	6	3	3	2
7 ขาดการประสานงานระหว่าง กทม. กับหน่วยงานภายนอก	4	6	4	3	4
8 ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประ ชาชนเกิดความตระหนัก	4	-	-	-	-
9 สายงานการบังคับบัญชา	1	-	-	-	-
10 ความยุ่งยากในการใช้กฎ หมายต่อความคิดที่ละเลย มานาน	2	-	-	-	-
11 ระบบการจัดเก็บไม่เพียงพอ	1	-	-	-	-
12 ความสับสนในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่	3	-	-	-	-

ตารางที่ 4.5 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติที่มีความสำคัญ
สามลำดับแรก

ประเด็นทางกฎหมาย	ลำดับที่		
	1	2	3
1 นโยบายและแนวทางไม่ชัดเจน	6	—	2
2 กฎหมายที่มีอยู่ล้าสมัย	—	1	4
3 คนไม่เกรงกลัวบทลงโทษ	2	9	2
4 ขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	2	2	6
5 เจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่เพียงพอ	1	3	—
6 ขาดการประสานงานที่ดีภายในกรม.	—	2	5
7 ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างกรม. กับ หน่วยงานภายนอก	1	1	1
8 ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิด ความตระหนักและความรับผิดชอบร่วมกัน	3	—	—
9 สายงานการบังคับบัญชา	1	—	—
10 ความยุ่งยากในการใช้กฎหมายต่อความ ผิดที่ละเลยมานาน	2	—	—
11 ระบบการจัดเก็บมูลฝอยที่ยังไม่เพียงพอ	1	—	—
12 ความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่	2	—	—

4.2.2 การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

4.2.2.1 ขอบอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นการนำตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือ หรือในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐ (อมร จันทรสมบูรณ์ 2533; 11) การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ หากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีกรณีละเมิดข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่รอช้าต่อการเข้าดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายอย่างเฉียบพลันนั้น จะมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำความผิด และบุคคลอื่นๆ ที่กำลังจะเอาเยี่ยงอย่าง เกิดความเกรงกลัวหรือเข็ดขยาดต่อการประพฤติผิด หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย และเป็นผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมตามมาในที่สุด

แต่ข้อที่ควรคำนึงอย่างยิ่ง เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาด ต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อน เพราะสภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ย่อมมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน กล่าวโดยเฉพาะมาตรการทางการปกครอง อันเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (Public Law Sanction) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐและประชาชนโดยตรง เพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคม โดยถือว่ารัฐเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่า และมีอำนาจออกกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ประชาชนยึดถือปฏิบัติตาม ขอบเขตของกฎหมายประเภทนี้จึงต้องขยายกว้างขึ้น และมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เพื่อรองรับกับปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้น (วิษณุ เครืองาม 2528; 182-194)

นอกจากนี้ ความรู้สึกพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล ตามที่รัฐได้ตราขึ้นไว้หรือไม่ เพราะกระบวนการของกฎหมายจะมีผลในทางคุ้มครองสาธารณะเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นกับการใช้ "ดุลพินิจ (discretion)" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย ตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสมสอดคล้องซึ่งกันและกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แม้เพียงฝ่ายเดียวใช้อำนาจหรือดุลพินิจของตนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย ที่นอกเหนือไปจากการใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การคุ้มครองปกป้องสังคม จะเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ที่ไม่อาจที่จะประสบผลสมตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้เลย (โรเบิร์ต ทองมิญญชัย 2534: 61) ดังนั้นการค้นหาลักษณะของการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามวิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในทุกระดับและทุกประเภท เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

สำหรับขอบอำนาจการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ ตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในมาตรา 4 บัญญัติให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็น"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" และให้"พนักงานเจ้าหน้าที่"ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร, ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และในพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติในมาตรา 4 ว่า "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535) และ"เจ้าพนักงานสาธารณสุข" หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น จึงอาจแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับอำนาจ จากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) เจ้าพนักงานท้องถิ่น
- 2) เจ้าพนักงานสาธารณสุข
- 3) พนักงานเจ้าหน้าที่

1) เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของตน และในกรณีที่ได้มอบหมายให้ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร ช่วยปฏิบัติการแทน ก็ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้มอบหมาย (มาตรา 43 วรรค 2) และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อนุญาตให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (3) ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป
- (4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือน และดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 44)

เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเป็นธุระจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวก ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการจัดหรือแก้ไขมิให้สิ่งที่เกิดกฎหมาย ปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป (มาตรา 45) และบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 นี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง และพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับภายใน 15 วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานผู้ซึ่งมีอำนาจดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป(มาตรา 58) ในกรณีที่มีการกระทำความผิด หรือมีเหตุควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ให้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นแสดงบัตรประจำตัว หากบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ร้องขอ(มาตรา 50)

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 44 ดังนี้

- (1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใด เพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา
- (2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุม ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น
- (3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามเงื่อนไขใบอนุญาต หรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) ปิดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีที่น่าจะเป็น
- (5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควร เพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบ ตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) เจ้าพนักงานสาธารณสุข

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ดังนี้ คือ ๑.ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจตามมาตรา 44 (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น) และหากเจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้อง หรือมีการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ๑.ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ชักช้า(มาตรา 46 วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง จะมีผลกระทบต่อ ความเหมาะสมในการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนส่วนรวม ซึ่งสมควรดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ๑.ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้อง หรือผู้ฝ่าฝืนดังกล่าว แก้ไขหรือระงับเหตุนั้นเสีย แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ(ตามมาตรา 46วรรคท้าย) และจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ๑.ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 47)

3) พนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 44 (ดังที่ได้ระบุไว้ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว) เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในที่ใด ๑.ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันจัดหรือแก้ไข ไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานที่สาธารณะอีกต่อไป(มาตรา 45)

ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ๑.ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิด จัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิด มิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามให้คดีเป็นอันเลิกกัน แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมหรือมอบหมายให้ผู้อื่น จัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำ

ความผิดซ้ำซ้ำง่าย ในการเข้าจัดทำความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตามที่ได้จ่ายใบจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การซ้ำซ้ำง่ายจะไม่ลบล้างการ กระทำความผิด หรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด (มาตรา 46)

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ กระทำความผิด หรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิด เพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้ โดยในการปฏิบัติ หน้าที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแสดงบัตรประจำตัว หากบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ร้องขอ (มาตรา 50) โดยที่บัตรประจำตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

สำหรับกรณีตามที่ได้บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จากการที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาประเด็น ด้านการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สามารถเรียบเรียงและเสนอ เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้คือ

1. กรณีที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด

ตามที่มาตรา 45 ได้บัญญัติไว้ ในกรณีที่ไม่มีทราบตัวผู้กระทำความผิดตามพระราช บัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันจัด ไม่ให้สิ่งที่มีผิดกฎหมายปรา ฏออยู่ในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะอีกต่อไป จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่าได้มีความเห็นของเจ้าหน้าที่แบ่งออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรกมีความ เห็นว่า สมควรมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเพิ่มเติมลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายท้องถิ่นที่มีความเฉพาะเจาะจงใช้ในเขตกรุง เทพมหานคร จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้มี ความทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนในสามประเด็น คือ บทบัญญัติดัง กล่าวเป็นหน้าที่โดยหลักของเจ้าหน้าที่อยู่แล้วประการหนึ่ง และการมุ่งรักษามบ้านเมืองให้ มีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความสำคัญกว่าการมุ่งลงโทษผู้กระทำความผิด

และอีกประการคือ เพื่อเป็นการระบุให้ชัดเจนในกฎหมายเลยว่า กรณีที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำผิด บ้านเมืองก็จะได้รับการแก้ไขให้ความผิดนั้นปรากฏต่อไป

ส่วนในอีกความเห็นหนึ่งนั้น เห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติหลักการดังกล่าวลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีก เนื่องจากสามารถบังคับใช้ได้ตามพระราชบัญญัติอยู่แล้ว ประกอบกับหลักการดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตามหน้าที่ อยู่โดยปกติแล้วจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติหลักการนี้เพิ่มเติมลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีก สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ของกรณีที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเก็บกวาดนั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ตารางที่ 4.6 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายกรณีไม่ทราบผู้กระทำผิดทิ้งมูลฝอยในแหล่งสาธารณะ

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
กรณีที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำผิด ให้เจ้าหน้าที่ทำความสะอาด สิ่งที่เป็นความผิดตามพรบ.รักษาพ.ศ.2535	
- เหมาะสม	11
- ไม่เหมาะสม	10

2. กรณีจับกุมผู้กระทำผิดได้

ในกรณีที่จับกุมผู้กระทำผิดได้ ตามมาตรา 46 ได้บัญญัติไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติสองกรณีด้วยกัน คือ

2.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำผิดจัดการลบล้าง กวาดเก็บ ตกแต่ง ปรับปรุง สิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน

ในกรณีนี้มีความเห็นของเจ้าหน้าที่แยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกมีความเห็นว่าจะเหมาะสมที่จะต้องบัญญัติเป็นความผิดเพิ่มเติมในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เนื่องด้วยเป็นการออกตามอำนาจของพระราชบัญญัติ และมีความจำเป็นในการติดตามและประเมินผล ประกอบกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงบทบัญญัติดังกล่าว และการบัญญัติเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ทำให้การบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานครมีความชัดเจน อีกทั้งหลักการดังกล่าวยังเป็นการกำหนดขั้นตอน และวิธีการแก้ไขปัญหาซึ่งมีอยู่แล้วให้หมดไป และเหตุผลประการสุดท้ายคือ เห็นว่าการที่ผู้กระทำความผิดถูกเจ้าหน้าที่จับกุม ก็เป็นโทษอยู่แล้ว ซึ่งหากผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามแต่โดยดี ในการเก็บกวาดสิ่งที่เป็นความผิดก็อาจจะเป็นการเพียงพอแล้ว

สำหรับความเห็นส่วนที่สอง มีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีก เพราะสามารถใช้บังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้อยู่แล้ว และบางส่วนเห็นว่าควรให้ผู้กระทำความผิดเสียค่าปรับเพื่อให้เจ็ดหลาบ และหากผู้กระทำความผิดผิดผ่อนไม่ยอมเก็บกวาด ก็จะทำให้เกิดความล่าช้า และบ้านเมืองยังคงสกปรกขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สำหรับความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้นทางปฏิบัติ หากมีกฎหมายบังคับในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มองเห็นว่า มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูง แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

2.2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่น จัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าใช้จ่าย ในการเข้าจัดทำความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดเชยค่าใช้จ่ายจะไม่รวมถึงการกระทำความผิด หรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด จากหลักการดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่มีความเห็นเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกมีความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่า เหมาะสมที่จะบัญญัติลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ ควรต้องมีการบังคับในลักษณะข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งหลักการ

ดังกล่าวจะทำให้บ้านเมืองมีความสะอาดเรียบร้อย และในขณะที่เดียวกันผู้ทำผิดก็ถูกลงโทษ และทำให้กฎหมายสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามเจตนารมณ์ที่จะทำให้บ้านเมืองมีความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ส่วนความเห็นในส่วนที่สองเห็นว่าสามารถใช้บังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้โดยไม่ต้องบัญญัติลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีก สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของหลักการดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูง

ตารางที่ 4.7 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายกรณีจับกุมผู้กระทำความผิดได้

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 กรณีที่จับกุมผู้กระทำความผิดได้และผู้นั้นยินยอมทำความสะอาด ภายในเวลาที่กำหนดให้คดีเป็นอันเลิกกัน	
- เหมาะสม	13
- ไม่เหมาะสม	8
2 กรณีจับกุมผู้กระทำความผิดได้ แต่ผู้นั้นไม่ยอมทำความสะอาด ผู้กระทำความผิดต้องเสียค่าปรับ และค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้	
- เหมาะสม	16
- ไม่เหมาะสม	5

3. กรณีผู้แจ้งจับการกระทำความผิด

จากหลักการตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 51 ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

"มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง"

หลักการดังกล่าวนี้ได้มีการบัญญัติให้ ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และตามมาตรา 48 วรรคสาม บัญญัติไว้ให้ผู้แจ้งจับการกระทำความผิดดังกล่าว ได้รับเงินรางวัลโดยมาจากค่าปรับที่ได้จากการปรับผู้กระทำความผิด เป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ได้มานั้น และอีกครึ่งหนึ่งได้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ทำการจับกุม

จากการสัมมนาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ได้มีความคิดเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่า เหมาะสมที่จะบัญญัติหลักการนี้ลง

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุผลสนับสนุน 4 ประการคือ ประการแรก หลักการนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 บัญญัติให้ความสำคัญและระบุให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ประการที่สองคือ หลักการนี้หากเทียบกับงบประมาณที่สูงเสียไปในการทำความสะอาดบ้านเมือง จะพบว่ากรุงเทพมหานครต้องสูญเสียงบประมาณ จำนวนมากในการทำความสะอาดสิ่งซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในด้านการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ เหตุผลประการที่สามคือเพื่อทำให้เกิดเป็นแรงจูงใจแก่ประชาชนในการช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง และในปัจจุบัน ทางกรุงเทพมหานครก็มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในหลักการเกี่ยวกับเรื่องรางวัลจับได้แล้ว จึงเห็นด้วยในการที่จะบัญญัติหลักการนี้ลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังแสดงในตารางที่ 4.8

สำหรับฝ่ายที่เห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะบัญญัติลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ได้มีความคิดเห็นและเหตุผลสนับสนุนใน 3 ประการด้วยกัน ประการแรกคือ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีก เนื่องจากสามารถบังคับไปตามพระราชบัญญัติได้เลย และความเห็นประการที่สองคือ ไม่เห็นด้วยเนื่องจากหลักการดังกล่าวดูเป็นการเสียเกียรติเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามหน้าที่อยู่แล้ว และอาจทำให้ดูเป็นการดิดินบนเจ้าหน้าที่ ประการที่สามคืออาจเกิดช่องทางการสมรู้ร่วมคิดระหว่างผู้แจ้ง และเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมก็ได้

ในด้านสัดส่วนของค่าปรับที่ได้จากการปรับผู้กระทำความผิด จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งในประเด็นนี้ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้บัญญัติไว้แล้วว่าสัดส่วนค่าปรับเป็นกรณี 50% แรกเป็นของประชาชนผู้แจ้งจับ และ 50% หลังเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้จับกุม ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ มีความเห็นสอดคล้องกันกับหลักการในบทบัญญัติของกฎหมายคือมีความยุติธรรมที่สัดส่วน 50% ต่อ 50% แต่ก็มีบางความเห็นที่มีการสนับสนุนในแนวทางอื่นในระดับที่เท่ากัน คือ ให้ประชาชนผู้แจ้งจับไปทั้งหมด 100% และการให้สัดส่วนค่าปรับที่ได้เป็นของประชาชนผู้แจ้ง 40% เป็นของเจ้าหน้าที่ผู้จับกุม 40% และเป็นของรัฐ 20% ดังแสดงในตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกรณีผู้แจ้งจับการกระทำผิด

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 กรณีประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งจับผู้กระทำผิดต่อเจ้าหน้าที่ และจะได้เงินค่าปรับครึ่งหนึ่งจากผู้กระทำผิด ส่วนอีกครึ่งหนึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม	
- เหมาะสม	13
- ไม่เหมาะสม	7
- ไม่ออกความเห็น	1
2 สัดส่วนที่ยุติธรรมในการแบ่งเงินค่าปรับที่ได้จากผู้กระทำผิดระหว่าง "ผู้แจ้งจับ" "ผู้จับกุม" "รัฐ"	
- 50% 50% -	9
- 40% 40% 20%	2
- 100% - -	1
- 40% 20% 40%	1
- 30% 15% 55%	1
- 30% 30% 40%	1
- 25% 25% 50%	1
- ไม่ออกความเห็น	5

4.2.2.2 ข้อจำกัดอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย

ในประเด็นด้านข้อจำกัดอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ มีประเด็นต่างๆ ที่ผู้ศึกษาวิจัยได้หยิบยกมาพิจารณาดังนี้ คือ

- 1) ข้อจำกัดในการใช้บทบังคับ
- 2) ข้อจำกัดในการใช้โทษ

1) ข้อจำกัดในการใช้บทบังคับ

ประเด็นด้านข้อจำกัดการใช้บทบังคับ ได้แก่ ประเด็นต่างๆดังจะได้เรียบเรียงเสนอ ดังนี้ ประการแรกคือ การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่ที่สาธารณะ ในหลายกรณี ต้องอาศัยรูปการณ์แห่งการกระทำความคิดซึ่งหน้า มิฉะนั้นผู้กระทำก็อาจโต้แย้งว่าตนมิได้กระทำความผิด เช่น กรณีการทิ้งมูลฝอยลงสู่แม่น้ำลำคลอง ลักษณะของน้ำย่อมไหลพัดพามูลฝอยออกจากจุดที่เกิดการเท ทิ้งมูลฝอยลงใบ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว หรือแม้แต่การเท ทิ้งมูลฝอยลงสู่คอนต้นไม้ ถนนหนทางและที่สาธารณะต่างๆ ซึ่งผู้กระทำความผิดมักจะมองหาเจ้าหน้าที่ว่ามีอยู่และแวกนั้นหรือไม่ เมื่อไม่พบเห็นเจ้าหน้าที่จึงมักลักลอบกระทำความผิด กรณีเช่นนี้จึงเป็นการยากที่จะตามจับหรือพบเห็นการกระทำความผิดได้โดยง่าย ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดจึงไม่เป็นการเพียงพอกับ จำนวนความผิดที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร

การจับกุมของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในปัจจุบัน ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ(ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา), ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น, ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้ที่ผู้ว่าราชการ

การกรุงเทพมหานครแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่อผู้กระทำผิดได้ ซึ่งในเขตกรุงเทพมหานครผู้ซึ่งได้รับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง ได้แก่ เจ้าหน้าที่เทศกิจกรุงเทพมหานคร

เมื่อเจ้าหน้าที่เทศกิจพบการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าว และเป็นความผิดซึ่งหน้า เจ้าหน้าที่จะทำการจับกุมและนำผู้กระทำผิดไปเปรียบเทียบที่สำนักงานเขตของท้องที่ที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ดังนี้ เป็นลักษณะการปฏิบัติงานตามที่กรุงเทพมหานครได้มีการออกกฎหมายระเบียบปฏิบัติสำหรับ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานครไว้ ต่อมาในปัจจุบันเมื่อได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทำให้มีการเพิ่มเติมลักษณะของการที่ผู้กระทำผิดต้องแก้ไข ให้ความสภปรกรกรุงรังนั้นปรากฏอยู่ต่อไปภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำผิดยินยอมปฏิบัติตามคดีเป็นอันสิ้นสุดแต่ถ้าไม่ยอมปฏิบัติตาม ผู้กระทำผิดต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการทำความสะอาดนั้นและต้องเสียค่าปรับจากการกระทำผิดอีกด้วย ซึ่งหากกรณีเป็นผู้กระทำผิดปฏิเสธว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำผิดและไม่ยินยอมเสียค่าปรับ เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดโดยการส่งดำเนินคดี ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

สำหรับเจ้าหน้าที่เทศกิจผู้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิด ได้แก่เจ้าหน้าที่เทศกิจตั้งแต่ระดับ 1 ขึ้นไปและเป็นเจ้าหน้าที่เทศกิจที่มีอำนาจในเขตท้องที่นั้นๆ เมื่อจับกุมผู้กระทำผิดแล้วเจ้าหน้าที่ต้องนำผู้กระทำผิดมายังสำนักงานเขต เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบผู้กระทำผิด ได้แก่ หัวหน้างานเทศกิจเขตเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบ นอกจากนี้ผู้ที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบซึ่งกรุงเทพมหานครได้ให้อำนาจไว้ระดับได้แก่ หัวหน้างานรักษาความสะอาดและงานโยธา(ระดับ 5 ขึ้นไป) เพื่อให้สามารถช่วยเหลือในการปฏิบัติงานให้เกิดความสะดวกรวดเร็วได้มากยิ่งขึ้น แต่ทางปฏิบัติมักเป็นการปฏิบัติในสายงานเทศกิจ ซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าว แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดในการบังคับใช้บทบังคับตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร เกิดขึ้นจากการจับกุมผู้กระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่เทศกิจเขตสามารถกระทำได้ในเขตท้องที่ของตนเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่พบการกระทำผิดนอกท้องที่รับ

ผิดชอบ เจ้าหน้าที่ยุพบเห็นจะเป็นผู้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการต่อผู้กระทำ ความผิด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แล้ว หากเป็นกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้พบเห็นการกระ ทำความผิดคนแรกจะถือว่าเป็นผู้แจ้งจับการกระทำผิด ตามมาตรา 51 ได้ ซึ่งทำให้มี สิทธิตามกฎหมายในการได้รับรางวัลนาจับ เป็นอัตราครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ได้จากการปรับ ผู้กระทำผิด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าข้อจำกัดในการปฏิบัติงานในลักษณะเดิมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้

2) ข้อจำกัดในการใช้อำนาจดุลพินิจ

การใช้อำนาจดุลพินิจโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจ เนื่องจากการเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นต่อผู้กระทำผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจเปรียบเทียบต้องพิจารณาเพื่อกำหนดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมตามสถานการณ์ และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจดุลพินิจมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กับการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่การใช้อำนาจดุลพินิจ (discretion) ของเจ้าพนักงานนั้น มาตรฐานของอำนาจดุลพินิจจะเป็นการกระทำในทางปกครอง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการใช้อำ นาจหน้าที่หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายอย่างน้อย 3 ประการ คือ (อมร จันทรสมบูรณ์ 2533: 37)

- (1) องค์กรผู้กระทำการอันใดจะต้องเป็นองค์กร ซึ่งได้รับอำนาจให้กระ ทำการนั้นๆ
- (2) การกระทำในทางปกครองทั้งหลาย จะต้องมีความมุ่งหมายเพื่อ สาธารณประโยชน์
- (3) เหตุฉงใจ ซึ่งหมายถึงข้อพิจารณาของฝ่ายปกครอง ซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งเป็นพื้นฐานของการวินิจฉัยจะต้องถูกต้อง

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ผู้ได้รับอำนาจหน้าที่ในทางการ ปกครองให้มีอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบผู้กระทำผิด จึงต้องใช้อำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่นั้นด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อประชาชนและรัฐ เนื่อง

จากสิทธิของแต่ละฝ่ายควรได้รับความคุ้มครองตามสมควร ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาสิทธิและทำให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

จากลักษณะของการบังคับใช้บทลงโทษตามกฎหมายในปัจจุบัน เป็นลักษณะของบทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูง เช่นบัญญัติไว้ว่า ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาถึงความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เกี่ยวกับลักษณะของบทลงโทษ ที่น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ในลักษณะของการบังคับใช้บทลงโทษ 3 ลักษณะคือ บทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูง (เช่น ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท), บทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ (เช่น ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่ต่ำกว่าห้าสิบบาท แต่ไม่เกินสองพันบาท) และบทลงโทษแบบอัตราตายตัว (เช่น ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับสองพันบาท)

จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มิมีความเห็นว่า กฎหมายที่มีบทลงโทษแบบสัมพัทธ์ที่มีเกณฑ์ทั้งขั้นสูงและขั้นต่ำ น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพดีที่สุดในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือกำหนดเป็นอัตราขั้นต่ำที่ตายตัวว่าในความผิดลักษณะนั้นไม่ควรมิโทษปรับที่ต่ำกว่ากำหนด และมีโทษขั้นสูงไว้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้บทลงโทษให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และมีเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางที่เห็นว่าบทลงโทษแบบสัมพัทธ์ที่มีเกณฑ์ขั้นสูงเพียงอย่างเดียว น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพดีที่สุด เนื่องจากเหตุผลที่ว่า บทลงโทษของกฎหมายลักษณะนี้มีบังคับใช้กันโดยทั่วไปประการหนึ่ง และอีกประการคือผู้บังคับใช้กฎหมาย สามารถมีแนวรบบายานทางการปฏิบัติได้ โดยมีนโยบายที่จะบังคับใช้อัตราโทษอย่างต่ำในอัตราที่กำหนดไว้ แล้วให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติตามโดยทั่วกัน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควรในการดำเนินการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิด แต่ในขณะเดียวกันสามารถชี้แนะนโยบายเป็นแนวทาง ในการปรับมาตรฐานของอัตราค่าปรับให้เท่าเทียมกันในแต่ละท้องที่ แต่ทั้งนี้ จะเป็นที่ทราบกันเฉพาะในระดับของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น สำหรับบทลงโทษแบบอัตราตายตัวนั้น มีเจ้าหน้าที่ผู้เห็นด้วยกับบทลงโทษลักษณะนี้เป็นส่วนน้อย เนื่องจากบทลงโทษในลักษณะนี้แม้จะมีความชัดเจนและเด็ดขาด ในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดแต่ทว่ามิหลายฝ่ายที่หวังดีว่าขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติและรุนแรงเกินไป

ตารางที่ 4.9 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับบทลงโทษผู้กระทำความผิด

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
บทลงโทษที่น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ดีที่สุด หากได้บัญญัติในกฎหมาย	
- แบบสัมพัทธ์ มีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ	14
- แบบสัมพัทธ์ มีเกณฑ์ขั้นสูง	6
- แบบอัตราตายตัว	1



ซึ่งในความคิดเห็นของผู้ศึกษา เห็นว่าบทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีความเหมาะสมต่อการบังคับใช้ในสถานการณ์จริง และลักษณะของการกำหนดอัตราโทษขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ในกฎหมายน่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพดีที่สุด เนื่องจากจะทำให้มีการลงโทษที่แน่นอนชัดเจน และการมีอัตราโทษขั้นต่ำจะช่วยให้ผู้กระทำความผิดหลายจำ ในกรณีที่เป็นความผิดไม่รุนแรงนัก และเจ้าหน้าที่อาจเพิ่มโทษปรับให้ค่อยๆ สูงขึ้นได้ หากพบว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำและผู้กระทำความผิดไม่หลายจำ และอัตราโทษขั้นสูงจะทำให้ความผิดที่เกิดขึ้นรุนแรงหรือมีการกระทำความผิดเป็นจำนวนมากนั้น เจ้าหน้าที่สามารถนำมาบังคับใช้แก่กรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังทำให้เจ้าหน้าที่ปรับสูงเกินไปไม่ได้อีกด้วย ซึ่งเท่ากับกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจ ในการลงโทษได้ตามความเหมาะสม

แต่ทั้งนี้ ในการออกกฎหมาย ผู้ร่างมักจะไม้ออกกฎหมายที่เป็นการผูกมัดต่อการปฏิบัติหน้าที่มากนัก จึงทำให้บทลงโทษแบบสัมพัทธ์ในลักษณะการกำหนดอัตราโทษขั้นสูง เป็นลักษณะที่นิยมกันโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ดีบทลงโทษในลักษณะนี้ มีแนวทางในทางปฏิบัติที่ใกล้เคียงกันเพียงแต่ไม่เป็นที่เปิดเผยโดยทั่วไปโดยการระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้นซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้ใช้ความพยายามให้เกิดการบังคับใช้บท

ลงโทษตามกฎหมายอย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการบังคับใช้กฎหมายแก่กรณี ซึ่งในลักษณะที่เกิดขึ้นได้มีการจำกัดอำนาจการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่ที่เคยบรรยายอยู่แล้วนั่นเอง จึงนับได้ว่าข้อจำกัดของการใช้บทลงโทษแม้จะมีอยู่ แต่ในทางปฏิบัติก็ได้มีแนวทางการกวดขันให้หมดไป เพียงแต่ไม่เป็นที่เปิดเผยรับรู้ทั่วไปดังระบุไว้ในตัวบทกฎหมาย

นอกจากมาตรการการปรับผู้กระทำความผิดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้ให้ความเห็นว่า ควรมีมาตรการอื่นในการปรับปรุงผู้กระทำความผิดด้วย เช่น การปรับและการอบรมเพิ่มขึ้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความมีวินัย และควรมีการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อกระตุ้นและจูงใจรวมทั้งเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชนและควรมุ่งเน้นในการแก้ไขการกระทำความผิดให้มาก กล่าวคือมุ่งเน้นที่ความสะอาดของบ้านเมืองเป็นสำคัญ และในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรต้องบังคับใช้ทั้งบทบังคับและบทลงโทษอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรม การทิ้งมูลฝอยลงสู่ที่สาธารณะของประชาชนให้เบาบางลง และหากพบการกระทำความผิดที่ไม่หลบจำหรือกระทำซ้ำแล้วซ้ำอีก เจ้าหน้าที่ควรมีการเปรียบเทียบสูงขึ้นจากครั้งก่อน แต่ต้องไม่เกินไปกว่าอัตราค่าปรับขั้นสูงที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

อย่างไรก็ดีผู้ศึกษามีความเห็น ว่า จากพระราชบัญญัติที่มีการประกาศใช้ทั้งสองฉบับ ทำให้กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีกหลายประการ และในขณะที่เดียวกันการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้ทราบถึงแนวทางและนโยบายของรัฐ ในการจัดการต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากกฎหมายฉบับใหม่ได้วางแนวทางที่แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมหลายประการ ซึ่งหากประชาชนไม่ทราบก็อาจเกิดการปฏิบัติที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ เช่น หากผู้กระทำความผิดจัดการเก็บกวาด ลบ ถ้าง สิ่งอันเป็นความผิดตามกฎหมายแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องเสียค่าปรับ ซึ่งกรณีเช่นนี้หากประชาชนไม่ทราบ อาจคิดว่าตนต้องเสียค่าปรับอยู่และอาจเป็นช่องทางการปฏิบัติ ที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เช่นกัน

4.3 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำความผิด

การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมผู้กระทำความผิด ผู้ศึกษาวิจัยทำการศึกษาเป็นประเด็นหลักสองประเด็น คือ ประเภทของบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำความผิด และผู้ที่เป็นผู้เข้าให้เกิดการกระทำความผิด โดยจะทำการศึกษาถึงกฎหมายที่มีบังคับใช้ในปัจจุบัน ทั้งในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาวิจัยได้มาจากการวิเคราะห์เอกสาร รวมทั้งผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชากรตัวอย่างในภาคสนาม

4.3.1 ลักษณะทั่วไปของประชากร

การศึกษาพบว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชายเกือบร้อยละ 30.0 มีอายุอยู่ในช่วง 20-49 ปี และมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในกรุงเทพมหานครกว่าร้อยละ 60.0 จำนวนสมาชิกในครัวเรือนส่วนใหญ่อยู่ในระหว่าง 4-5 คน มีรายได้ของครัวเรือนส่วนใหญ่ในช่วง 5,000-15,000 บาทต่อเดือน

ลักษณะอาชีพพบว่าโดยรวมประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพธุรกิจพาณิชย์ โดยเฉพาะประชาชนที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละกลุ่มพบว่า ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพนั้น ประกอบอาชีพค้าขายถึงร้อยละ 70.0 นอกจากนั้นประกอบอาชีพ รับจ้าง, ลูกจ้างเอกชน, เกษตรกร และคนว่างงานกระจายกันไป ส่วนประชาชนที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยนั้น พบว่าประกอบอาชีพรับราชการ หรือทำงานรัฐวิสาหกิจ, รับจ้าง และแม่บ้านเป็นส่วนใหญ่ นอกเหนือจากนี้ยังมีอาชีพอื่นๆ อาทิ ลูกจ้างเอกชน, ธุรกิจส่วนตัว, เกษตรกร หรือแม่กระทั่งคนว่างงาน ก็พบได้ประปรายจากการสำรวจครั้งนี้

ตารางที่ 4.10 ลักษณะทั่วไปของประชากร

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)	
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ 100คน (%)			
1 เพศ	ชาย	37.0	34.0	35.5	P= 0.6575
	หญิง	63.0	66.0	64.5	
2 อายุ	ต่ำกว่า 19ปี	2.0	4.0	3.0	P= 0.0822
	20 ถึง 29ปี	24.0	24.0	24.0	
	30 ถึง 39ปี	23.0	29.0	26.0	
	40 ถึง 49ปี	24.0	28.0	26.0	
	50 ถึง 59ปี	10.0	11.0	10.5	
	59ปีขึ้นไป	17.0	4.0	10.5	
3 ภูมิลำเนาเดิม	กทม.	69.0	63.0	66.0	P= 0.3704
	ต่างจังหวัด	31.0	37.0	34.0	
4 จำนวนสมาชิกในครัวเรือน	1- 3 คน	21.0	21.0	21.0	P= 0.0853
	4- 5 คน	47.0	51.0	49.0	
	5 คนขึ้นไป	31.0	28.0	29.5	
5 รายได้ของครัวเรือนต่อเดือน	ต่ำกว่า 5000บาท	20.0	12.0	16.0	P= 0.0112
	5000-15000บาท	21.0	24.0	22.5	
	15001-25000บาท	4.0	8.0	6.0	
	25001-35000บาท	8.0	2.0	5.0	
	สูงกว่า35000บาทขึ้นไป	16.0	3.0	9.5	

ตารางที่ 4.10 (ต่อ) ลักษณะทั่วไปของประชากร

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
6 อาชีพ				P= 0.0000
ธุรกิจพาณิชย์	9.0	70.0	39.5	
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	20.0	2.0	11.0	
ธุรกิจส่วนตัว	5.0	3.0	4.0	
ลูกจ้างเอกชน	6.0	8.0	7.0	
นิสิตนักศึกษา	5.0	0.0	2.5	
รับจ้าง	20.0	11.0	15.0	
แม่บ้าน	20.0	2.0	11.0	
เกษตรกร	1.0	2.0	1.5	
ไม่มีงานทำ	14.0	2.0	8.0	

ระดับการศึกษาของประชาชนที่ใช้ครัวเรือน เพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ จะมีระดับการศึกษาในช่วงของ ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในอัตราที่สูงคือ ร้อยละ 37.0 และร้อยละ 35.0 ตามลำดับ ในขณะที่ประชากรที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยจะมีระดับ การศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในอัตราส่วนน้อยกว่า คือ ร้อยละ 29.0 และ 25.0 ตามลำดับ แต่จะมีระดับการศึกษาขั้นสูงมากกว่า คือ มีระดับอุดมศึกษาและสูงกว่า ระดับอุดมศึกษาถึงร้อยละ 19.0 และร้อยละ 6.0 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.11 ลักษณะระดับการศึกษาของระดับประชากร

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 ว่างได้เรียน	3.0	5.0	4.0	P= 0.0068
2 ประถมศึกษา	29.0	37.0	33.0	
3 มัธยมศึกษา	25.0	35.0	30.0	
4 อาชีวศึกษา	13.0	14.0	13.5	
5 อุดมศึกษา	19.0	12.0	16.5	
6 สูงกว่าอุดมศึกษา	6.0	0.0	3.0	

ในด้านของลักษณะอาคารที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่กว่าครึ่งอาศัยอยู่ในบ้านเดี่ยว โดยเฉพาะประชากรที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ซึ่งมีลักษณะของอาคารที่พักอาศัยเป็นบ้านเดี่ยวถึงร้อยละ 84.0 โดยมีลักษณะที่เป็นบ้านไม้ปะปนอยู่บ้างประปราย ในขณะที่ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนประกอบอาชีพ จะอาศัยอยู่ในรูป ตึกแถว, อาคารพาณิชย์ร้อยละ 68.0 และเป็นลักษณะของบ้านเดี่ยว, ทาวน์เฮาส์ลดหลั่นกันไป ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ประชาชนที่ประกอบอาชีพที่อยู่ริมถนน มักจะมีครัวเรือนในรูปตึกแถว, อาคารพาณิชย์ ถึงร้อยละ 90.0

จากลักษณะของอาคารที่อยู่อาศัยซึ่งมีหลายประเภทนั้น ส่วนใหญ่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อยู่อาศัยเอง คือร้อยละ 56.0 แต่เมื่อแยกพิจารณาตามกลุ่มแล้วจะพบว่า ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยมีความเป็นเจ้าของในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร้อยละ 76.0 และมีการเช่าอาศัยเพียงร้อยละ 15.0 ในขณะที่ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพจะมีกรรมสิทธิ์เพียงร้อยละ 37.0 แต่เป็นลักษณะของการเช่าอาศัยถึงร้อยละ 43.0 ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับลักษณะอาคารที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพคือ การเช่าอาศัยของประชากรกลุ่มที่ประกอบอาชีพค้าขาย มักจะเป็นตึกแถว, อาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะที่มีบริเวณที่ตั้งอยู่ริมถนน ส่วนลักษณะของประชาชนที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัย มักจะมีอาคารที่อยู่อาศัยเป็นบ้านเดี่ยว และมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองเป็นส่วนมาก

ในเรื่องการกำจัดมูลฝอยของที่อยู่อาศัย พบว่าส่วนใหญ่จะใช้บริการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ 81.0 และมีประชากรบางส่วนที่ใช้วิธีการกำจัดมูลฝอยโดยการทิ้งลง ภาชนะรองรับมูลฝอยสาธารณะของกรุงเทพมหานคร และทิ้งในที่ว่างใกล้บ้าน คิดเป็นร้อยละ 16.0 และ 6.0 ตามลำดับ สำหรับวิธีการกำจัดมูลฝอยของสถานที่ทำงาน พบว่าได้ใช้บริการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่เช่นกัน ซึ่งหากแยกตามกลุ่มแล้ว ประชากรที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยมีสถานที่ทำงาน ที่ใช้บริการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานครร้อยละ 57.0 ส่วนประชากรที่ใช้ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ซึ่งจะเป็นสถานที่เดียวกับอาคารที่พักอาศัยใช้บริการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ 70.0

ตารางที่ 4.12 ลักษณะการอยู่อาศัยในอาคารที่พักอาศัย

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
1 อาคารที่อยู่อาศัย				
บ้านเดี่ยว	84.0	25.0	50.5	P= 0.0000
ทาวน์เฮาส์	6.0	6.0	6.0	
ตึกแถวอาคารพาณิชย์	4.0	68.0	36.0	
2 ความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย				
มีกรรมสิทธิ์	76.0	37.0	56.5	P= 0.0000
เช่าอาศัย	15.0	43.0	29.5	
เช่าซื้อ, ผ่อนส่ง	0.0	3.0	1.5	
ไม่มีกรรมสิทธิ์	7.0	15.0	11.0	
3 การกำจัดมูลฝอยของที่อยู่อาศัย				
เผา	7.0	9.0	8.0	P= 0.0268
ฝัง	1.0	1.0	1.0	
ทิ้งในที่ว่างใกล้บ้าน	9.0	3.0	6.0	
ทิ้งลงคู คลอง	5.0	1.0	3.0	
ทิ้งถังขยะสาธารณะ	17.0	16.0	11.0	
ใช้บริการเก็บขนมูล				
ฝอยของ กทม.	78.0	84.0	81.0	

ตารางที่ 4.13 ลักษณะการกำจัดมูลฝอยของที่ทำงานของประชากร

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
1 ลักษณะสถานที่ทำงาน				P= 0.0000
อาคารที่พักอาศัย	25.0	85.0	55.0	
ท้องแถว, ตึกแถว	14.0	1.0	7.5	
อาคารศูนย์การค้า	2.0	0	1.0	
ตลาดสด	1.0	0	0.5	
โรงพยาบาล	0	1.0	0.5	
สถานที่ราชการ, รัฐ				
วิสาหกิจ	19.0	1.0	10.0	
โรงงานอุตสาหกรรม	4.0	2.0	3.0	
แผงลอย	0	2.0	1.0	
2 การกำจัดมูลฝอยของ สถานที่ทำงาน				P= 0.0150
เผา	3.0	7.0	5.0	
ฝัง	0	0	0	
ทิ้งในที่ว่าง	1.0	1.0	1.0	
ทิ้งลงคู คลอง	1.0	0	0.5	
ทิ้งถังขยะสาธารณะ	11.0	19.0	15.0	
ใช้บริการเก็บขนมูล ฝอยของ กทม.	57.0	70	63.5	

4.3.2 การกำหนดประเภทของผู้กระทำความผิด

ในปัจจุบัน กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ เป็นลักษณะของผู้ใดที่เป็นผู้กระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษ แต่ในขณะเดียวกันตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น มีลักษณะของการใช้ให้เกิดการกระทำความผิด เช่น ในลักษณะของนายจ้าง สั่ง วาน ใช้ ลูกจ้างให้เททิ้งวัสดุ มูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะโดยมิได้มีความตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคม ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาวิจัยจึงทำการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ต่อสถานการณ์จริงในสภาพสังคมที่เกิดขึ้น และได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากประชากรตัวอย่างที่เป็น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร และประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร มาประกอบเป็นผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเภทของผู้กระทำความผิดดังนี้ คือ

4.3.2.1 บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิด

บทบัญญัติมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไปนั้น เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายอาญา และประสงค์จะให้ใช้บังคับแก่พระราชบัญญัติอื่นที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย หากบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินั้นมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ผู้กระทำความผิดจะต้องมีเจตนาตามที่มาตรา 59 วางหลักไว้ว่า "บุคคลจะต้องรับผิดชอบทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา"

การกระทำโดยเจตนามี 2 ชนิด ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ

1. กระทำโดยเจตนาโดยประสงค์ต่อผล
2. กระทำโดยเจตนาโดยยอเมื่องเห็นผล

1. กระทำโดยเจตนาโดยประสงค์ต่อผล ได้แก่ การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล การรู้สำนึกในการที่กระทำหมายถึงผู้กระทำ (1) ได้มีการคิดว่าจะกระทำ (2) ได้มีการตกลงในที่ที่จะกระทำตามที่คิดไว้ และ (3) ได้มีการกระทำตามที่ตกลงใจนั้น และนอกจากนี้ผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อผลซึ่งหมายถึงประสงค์ต่อผลของการกระทำนั้น ๆ ตามที่ผู้กระทำมุ่งหมายให้เกิดขึ้น

2. กระทำโดยเจตนาโดยยอมเสี่ยงเห็นผล ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกัน ผู้กระทำยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น ผู้กระทำที่ได้กระทำโดยรู้สำนึกจะมีความหมายอย่างเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว ในขณะที่เดียวกันผู้กระทำยอมเสี่ยงเห็นผลคือ ผู้กระทำไม่ยอคิดว่าผลเสียหายจะเกิดขึ้นหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่เขาเห็นล่วงหน้าว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ (หยุด แสงอุทัย 2523: 70-74)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์องค์ประกอบแห่งการกระทำผิด ผู้กระทำผิดจะต้องมีการแสดงออกซึ่งการกระทำความผิด ตามกฎหมายระบุไว้ และได้กระทำโดยมีเจตนา ในกรณีของการที่บุคคลใด เท หรือทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางน้ำ โดยที่มีกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว ผู้ที่เผลอเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคือ กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ผู้ที่ฝ่าฝืนจึงเป็นผู้กระทำผิดจากหลักเกณฑ์ข้างต้น คือ ต้องมีการเท หรือทิ้งมูลฝอยเกิดขึ้นจริง

ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามการเท ทิ้ง มูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ทั้งทางบกและทางน้ำ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ. 2521, ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 ได้มีการบัญญัติห้ามการเท ทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะ เช่น ถนน ขอย ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ บ่อน้ำ ตลอดจนทางระบายน้ำสาธารณะ ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ต่อมาเมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีผลบังคับใช้แทนและเป็นการยกเลิก พระ

ราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และการประกาศใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงทางด้านหลักการบางประการของกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการ บังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้หลายประการด้วยกันที่มีความแตกต่างในรายละเอียดไปจากพระราชบัญญัติฉบับเดิม ได้แก่ การห้ามเท กิ่งมูลฝอยลงสู่ถนน ทางน้ำ ที่สาธารณะ, การห้ามเท กิ่งมูลฝอยลงในสถานสาธารณะ นอกถนนหรือในที่ที่ราชการ ส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ ตลอดจนการห้ามเท กิ่งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ ปลูกรักษา หรือ ต้นไม้ซึ่งราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ ซึ่งในรายละเอียดของกรณีดังกล่าวนี้ผู้ศึกษา วิจัยได้นำไปรวบรวมและวิเคราะห์ในหัวข้อ การศึกษาด้านการใช้อกฎหมายควบคุมที่ประ เภทของแหล่งรองรับมูลฝอย ซึ่งแบ่งออกเป็นแหล่งสาธารณะทางบกและแหล่งน้ำสาธารณะ ในหัวข้อการศึกษาที่ 4.4 ต่อไป

สำหรับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิดนั้น ในพระ ราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด โดยเจ้า พนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือ สั่งให้ผู้กระทำความผิด แก้ไขหรือจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยให้ หหมดไป และจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือน และดำเนินคดีตามพระราช บัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา 44 และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ร่วมกันจัดหรือแก้ไข ไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายนั้นปรากฏอยู่ ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป (มาตรา 45)

แต่ในกรณีที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 46 ได้บัญญัติ ไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติสองกรณีด้วยกัน คือ

1. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบสิ่ง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุง สิ่งที่เป็นความผิดมาให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้า ผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน

2. ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ จัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่น จัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ ให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าใช้จ่าย ในการเข้าจัดทำความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดเชยค่าใช้จ่ายจะไม่ลบ ถ้างการกระทำความผิด หรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

สำหรับประเด็นของกฎหมายสามประเด็นนี้ คือ กรณีที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด, กรณีที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบล้างเก็บกวาด หากผู้กระทำความผิดยินยอมให้คดีเล็กน้อย และ กรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอม ผู้นั้นจะต้องเสียค่าปรับและค่าใช้จ่ายจากการทำความสะอาด ในความผิดนั้น เมื่อได้ทำการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครผู้เกี่ยวข้อง พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลักการตามกฎหมายทั้งสามประเด็นดังกล่าว และมีความ เห็นว่าน่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูง หากมีกฎหมายบังคับว่าชั้นกรณีดังกล่าวนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ควรเน้นมาตรการด้านการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ได้ทราบถึงหลัก การของการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นต่างๆ ที่มีการบังคับใช้ด้วย

ผลจากการสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่าง ประกอบแบบสอบถามประเด็นแรก คือ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นทุกคน ร่วม กันกำจัดสิ่งอันเป็นความผิดนั้น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวของ กฎหมาย ร้อยละ 79.0 ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยเพียงร้อยละ 10.0 และประชาชนเห็นว่า น่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับปานกลาง

สำหรับประเด็นที่เจ้าพนักงานจับกุมผู้กระทำความผิด ทิ้งมูลพดุงสู่แหล่งสาธารณะได้ และหากผู้นั้นยินยอมเก็บกวาดลบล้างสิ่งอันเป็นความผิด ให้คดีเป็นอันเล็กน้อยนั้น ความคิด เห็นของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว และมีความเห็นว่าหลักการนี้น่าจะ มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูงหากรัฐดำเนินการอย่างเข้มงวดและจริงจัง ส่วนในด้าน ความคิดเห็นของประชากรตัวอย่างในกรณีดังกล่าว พบว่า มีประชากรเห็นด้วยกับหลักการ ดังกล่าวร้อยละ 73.0 และไม่เห็นด้วยร้อยละ 14.0 และเห็นว่าน่าจะเป็นไปได้ ที่จะเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย

ส่วนในประเด็นที่สาม คือ กรณีที่จับกุมผู้กระทำความผิดได้และเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ผู้ต้องหาทำความสะอาดแล้ว แต่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตาม ผู้กระทำความผิดจะต้องเสียทั้งค่าปรับและค่าใช้จ่ายจากการทำความสะอาดนั้น ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกรณีดังกล่าว และเห็นว่าน่าจะเกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูง สำหรับความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่าประชาชนมีความเห็นด้วยกับหลักการของกฎหมาย ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องเสียทั้งค่าปรับและค่าใช้จ่าย หากผู้ต้องหาไม่ทำการเก็บกวาดสิ่งอันเป็นความผิด ภายในเวลาที่กำหนดร้อยละ 76.5 และมีความเห็นว่าน่าจะมีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ทางปฏิบัติ ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก

การวิเคราะห์ผลที่ได้ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั้น พบว่าทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและประชากรตัวอย่าง เห็นด้วยกับกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งสามประเด็น ในแนวทางที่สอดคล้องกัน สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติพบว่า มีความสอดคล้องในความแตกต่าง ระหว่างความคิดเห็นของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ในกรณีแรก หากไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นร่วมกันเก็บกวาดสิ่งอันเป็นความผิดนั้น เจ้าหน้าที่เห็นว่าน่าจะมีความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดอยู่แล้วประการหนึ่ง และสภาพการณ์ที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่ทันพบผู้กระทำความผิด ก็มีความเป็นไปได้มากเช่นกัน เพราะผู้กระทำความผิดทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร มีมากมายทั้งทางบกและทางน้ำ เมื่อไม่พบผู้กระทำความผิด ภาระย่อมตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ในการร่วมกันทำให้เกิดความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ในขณะที่ความคิดเห็นของประชาชนเห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ในระดับปานกลาง เนื่องจากการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นมีมาก ในขณะที่มีเจ้าหน้าที่ที่คอยตามเก็บกวาด และงบประมาณในอัตราที่จำกัด

สำหรับกรณีที่สองคือ หากจับกุมผู้กระทำความผิดได้และผู้กระทำความผิดยินยอมเก็บกวาดสิ่งอันเป็นความผิดนั้น ให้คดีเป็นอันเลิกกัน เจ้าหน้าที่เห็นว่าน่าจะมีความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ หากรัฐดำเนินการอย่างเข้มงวดและจริงจัง ซึ่งในขณะเดียวกันประชาชนมีความเห็นว่าน่าจะมีความเป็นไปได้น้อยนั้น พบว่า ในปัจจุบันประชาชนเห็นว่าการกระทำ

คิดมีเป็นจำนวนมากในเขตกรุงเทพมหานคร แต่อัตรากำลังในการตามจับกุมของเจ้าหน้าที่มีไม่มากพอ ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการอย่างเข้มงวดและจริงจัง โดยใช้อัตรากำลังเท่าที่สามารถมีได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ ก็น่าจะเป็นแนวทางที่เปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของประชาชนได้ในกรณีดังกล่าว

สำหรับในกรณีที่สามคือ หากจับกุมผู้กระทำผิดได้แต่ผู้นั้นไม่ยอมเก็บกวาด ผู้กระทำผิดจะต้องเสียทั้งค่าปรับ และค่าใช้จ่ายจากการทำความสะอาดนั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าน่าจะเป็นความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ และประชากรตัวอย่างเห็นว่าน่าจะเป็นความเป็นไปได้ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นความแตกต่างในแนวทางที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ เป็นแนวทางในทางเดียวกันที่ผู้กระทำผิดจะยินยอมเสียค่าปรับ และเสียค่าใช้จ่ายมากกว่ายอมเก็บกวาดสิ่งอันเป็นความผิดนั้น

ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครจะนำหลักการดังกล่าว ทั้งสามประเด็นมาบังคับใช้ ย่อมขึ้นอยู่กับว่า ทางกรุงเทพมหานครจะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเลยหรือไม่ หรือมีละนั้นก็อาจนำหลักการและแนวทางแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาบัญญัติลงเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และบังคับใช้เป็นกฎหมายท้องถิ่นได้อีกประการหนึ่ง ซึ่งจากผลที่ได้จากการศึกษาความคิดเห็นทั้งของเจ้าหน้าที่ และประชาชนพบว่า โดยรวมแล้วทั้งสองฝ่ายมีความเห็นด้วยกับหลักการดังที่ได้บัญญัติในกฎหมายอยู่แล้ว แต่สำหรับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัตินั้น หากกรุงเทพมหานครได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจัง และเต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ นั้น ย่อมสามารถมีแนวทางที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการคิดเห็นของประชาชน ที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการจับกุมมีในระดับปานกลางหรือน้อยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องอาศัยระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจังและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน พอที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนได้

ตารางที่ 4.14 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ต่อผู้กระทำผิด

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกรณีไม่ทราบผู้กระทำผิด ให้เจ้าหน้าที่ร่วมกันเก็บกวาด	
- เป็นไปได้มาก	17
- เป็นไปได้ปานกลาง	3
- เป็นได้น้อย	1
2 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจับกุมผู้กระทำผิดได้ และผู้นั้นยินยอมเก็บกวาด ให้คดีเป็นอันสิ้นสุด	
- เป็นไปได้มาก	11
- เป็นไปได้ปานกลาง	4
- เป็นได้น้อย	6
3 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจับกุมผู้กระทำผิดได้ ถ้าผู้นั้นไม่ยอมเก็บกวาด จะต้องเสียค่าปรับและค่า ใช้จ่ายจากการทำความสะอาดความผิดนั้น	
- เป็นไปได้มาก	10
- เป็นไปได้ปานกลาง	2
- เป็นได้น้อย	7
- ไม่ออกความเห็น	2

ตารางที่ 4.15 ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
1 กรณีที่ไม่ทราบตัวผู้ทิ้งมูล พอยให้เจ้าหน้าที่ช่วยกัน กำจัดมูลพอยเหล่านั้น				
- เห็นด้วย	86.0	72.0	79.0	P= 0.0511
- ไม่เห็นด้วย	7.0	13.0	10.0	
- ไม่ออกความเห็น	7.0	15.0	11.0	
2 กรณีจับกุมผู้ทิ้งมูลพอยได้ ถ้าผู้นั้นจัดการเก็บกวาด ก็ให้คดีสิ้นสุด				
- เห็นด้วย	77.0	69.0	73.0	P= 0.0097
- ไม่เห็นด้วย	17.0	11.0	14.0	
- ไม่ออกความเห็น	6.0	20.0	13.0	
3 กรณีที่จับกุมได้แต่ผู้นั้นไม่ ยอมเก็บกวาด ให้อำนาจ ต้องเสีย ทั้งค่าปรับและ ค่าใช้จ่ายที่เก็บกวาด				
- เห็นด้วย	83.0	70.0	76.5	P= 0.0554
- ไม่เห็นด้วย	9.0	11.0	10.0	
- ไม่ออกความเห็น	8.0	19.0	13.5	

ตารางที่ 4.16 ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 กรณีที่ไม่ทราบตัวผู้ทิ้งมูล ฝอยให้เจ้าหน้าที่ช่วยกัน กำจัดมูลฝอยเหล่านั้น				P= 0.1391
- เป็นไปได้มาก	27.0	38.0	32.5	
- เป็นไปได้ปานกลาง	31.0	18.0	24.5	
- เป็นไปได้น้อย	32.0	33.0	32.0	
- ไม่ออกความเห็น	10.0	12.0	11.0	
2 กรณีจับกุมผู้ทิ้งมูลฝอยได้ ถ้าผู้นั้นจัดการเก็บกวาด ก็ให้คดีสิ้นสุด				P= 0.0603
- เป็นไปได้มาก	25.0	37.0	31.0	
- เป็นไปได้ปานกลาง	28.0	14.0	21.0	
- เป็นไปได้น้อย	37.0	36.0	36.5	
- ไม่ออกความเห็น	10.0	13.0	11.5	

ตารางที่ 4.16 (ต่อ)ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
3 กรณีที่จับกุมได้แต่ผู้ต้องหา ยอมเก็บกวาด ให้ผู้ต้องหา ต้องเสีย ทั้งค่าปรับและ ค่าใช้จ่ายที่เก็บกวาด				
- เป็นไปได้มาก	32.0	44.0	38.0	P= 0.0544
- เป็นไปได้ปานกลาง	36.0	19.0	27.5	
- เป็นไปได้น้อย	22.0	24.0	23.0	
- ไม่ออกความเห็น	10.0	13.0	11.5	

นอกจากประเด็นทางกฎหมายทั้งสามประเด็นดังกล่าวมาแล้วนั้น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ยังมีประเด็นทางกฎหมาย ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ตามมาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 51 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

"มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง"

หลักการดังกล่าวนี้ได้มีการบัญญัติให้ ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และตามมาตรา 48 วรรคสาม บัญญัติว่าให้ผู้แจ้งจับการกระทำความผิดดังกล่าว ได้รับเงินรางวัลโดยมาจากค่าปรับที่ได้จากการปรับผู้กระทำความผิด เป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ได้มานั้น และอีกครั้งหนึ่งให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ที่ทำการจับกุม จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในประเด็นดังกล่าวนี้ พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกรณีดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคือสมควรแบ่งเงินค่าปรับนั้น ให้แก่ประชาชนผู้แจ้งจับการกระทำความผิด ในอัตราส่วนร้อยละ 50 และอีกร้อยละ 50 นั้นให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิด แต่มีเจ้าหน้าที่บางส่วนมีความเห็นว่า ควรให้มีการแบ่งสัดส่วนของการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดให้เข้าสู่รัฐด้วย ในอัตราส่วนร้อยละ 20 ถึง 50 ของเงินค่าปรับนั้น

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและวิเคราะห์ผลทางสถิติ พบว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว โดยมีประชาชนร้อยละ 63 เห็นว่าเป็นการดีที่จะบังคับใช้กฎหมายในกรณีนี้ เนื่องจากจะเป็นการช่วยให้บ้านเมืองสะอาดขึ้น เพราะมีประชาชนช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังมีความคิดเห็นของประชาชนบางส่วน คือร้อยละ 31 ที่เห็นว่าไม่เป็นการดีที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากอาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งกันจนกรณีที่เป็นบัญญัติต่อกันอยู่แล้ว และอาจทำให้เกิดความวุ่นวาย ประชาชนเป็นศัตรูต่อกันเพราะมุ่งจะหาเหตุแจ้งจับการกระทำความผิด เพื่อหวังเงินรางวัล

ส่วนความคิดเห็นด้านสัดส่วนที่ยุติธรรมในการแบ่งเงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิด ระหว่างประชาชนผู้แจ้ง-เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม และรัฐนั้น ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า

1. ประชาชนผู้แจ้งจับการกระทำความผิด ควรได้รับเงินรางวัลที่ได้จากการปรับ ในร้อยละ 21-40 ของค่าปรับนั้น
2. เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิด มีความเห็นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันสองประการ คือ ประการแรก เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมไม่ควรได้รับเงินรางวัลส่วนแบ่งจากการปรับ ประการที่สอง เห็นว่า เจ้าหน้าที่ควรได้รับรางวัล ร้อยละ 21-40 ของค่าปรับ
3. รัฐ ควรได้รับเงินที่ได้จากการปรับ ร้อยละ 21-40

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่าง ด้านความร่วมมือในการแจ้งจับ หากพบการทิ้งมูลฝอยสู่แหล่งสาธารณะ ในกรณีที่ไม่มียางวัลตอบแทนพบว่ามีประชาชนร้อยละ 43.0 จะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่หากพบการกระทำความผิด (โดยเฉพาะในปริมาณที่มาก หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนได้) แม้จะไม่มีรางวัลเป็นค่าตอบแทนโดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้บ้านเมืองสะอาดเรียบร้อยและช่วยเป็นพลเมืองดี

สำหรับความเห็นด้านความร่วมมือในการแจ้งจับหากพบการกระทำความผิด ในกรณีที่จะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินครึ่งหนึ่งของค่าปรับนั้น พบว่า ความคิดเห็นด้านความร่วมมือในกรณีที่มีค่าตอบแทน เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 43.0 เป็นร้อยละ 47.0

โดยในกรณีที่ผู้แจ้งจับจะได้รับรางวัลค่าตอบแทนด้วยนี้ ประชาชนร้อยละ 47.0 มีความเห็นว่าจะช่วยแจ้งจับต่อเจ้าหน้าที่ โดยมีเหตุผลเพื่อความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองและในขณะที่เดียวกันก็ได้รับค่าตอบแทนด้วย แต่ก็มีความเห็นบางส่วนที่ทำให้เห็นว่าไม่หวังค่าตอบแทน แต่หากพบการกระทำความผิดและสามารถแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ได้โดยสะดวก ตนก็จะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้บ้านเมืองสะอาดเรียบร้อย และยังมีประชาชนบางส่วนที่เคยแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวมาแล้ว

ซึ่งในกรณีการแจ้งจับผู้กระทำความผิด หากพิจารณาจากอัตราส่วนของผู้ที่ออกความเห็นเห็นว่า หากตนพบการกระทำความผิดก็จะไม่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่นั้น กรณีที่ไม่มีค่าตอบแทน

แทนหาผู้ที่ไม่คิดว่าจะไม่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ถึงร้อยละ 51.0 แต่เมื่อพิจารณาในกรณีที่ได้รับคำตอบแทนจากการแจ้งจับแล้ว พบว่า มีอัตราส่วนของผู้ที่ไม่คิดว่าจะไม่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่น้อยลงคือร้อยละ 44.0 ซึ่งมีเหตุผลว่ากลัวเดือดร้อนจากการถูกเกลียดชังหรือถูกแก้แค้นกลับคืนซึ่งจะเห็นได้ว่ากลับมีความเห็นที่พาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิด ที่จะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ลดลง ประชาชนบางส่วนให้ความเห็นว่า หากตนแจ้งจับผู้กระทำความผิดต่อเจ้าหน้าที่ก็ต้องเป็นพยาน(หรือเป็นผู้เสียหายตามที่กฎหมายระบุไว้) ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดจนได้และอาจถูกกลั่นแกล้งหรือแก้แค้นกลับคืน ดังนั้น จึงไม่อยากแจ้งจับให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนเอง หรือหากแจ้งก็ไม่ต้องการที่จะเป็นพยาน(หรือผู้เสียหาย) ให้ผู้กระทำความผิดรับทราบ ว่าใครเป็นผู้แจ้งจับ

ส่วนความคิดเห็นด้านความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในการให้ความร่วมมือของประชาชนแจ้งจับผู้ทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ และจะได้รางวัลจากการแจ้งจับนั้น ประชากรตัวอย่างมีความเห็นว่า รัฐบาลจะได้รับความร่วมมือ จากการที่มีผู้มาแจ้งจับการกระทำความผิดในระดับปานกลาง

การวิเคราะห์ผลการศึกษาความคิดเห็นในประเด็นผู้แจ้งจับการกระทำความผิดนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่และประชากรตัวอย่าง เห็นด้วยกับกรณีดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ร้อยที่มีประชาชนเห็นด้วยร้อยละ 63.0 ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับความร่วมมือในการแจ้งจับในกรณีที่มิรางวัลและกรณีที่ไม่มิรางวัล พบว่ามีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือร้อยละ 47.0 และ 43.0 ตามลำดับ สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายของประเด็นดังกล่าวในทางปฏิบัติ พบว่าเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า อาจจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะได้รับความร่วมมือจากประชาชน ในขณะที่ประชาชนเห็นว่าน่าจะมีความเป็นไปได้ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย ซึ่งนับว่าเป็นความเห็นที่มีความสอดคล้องกันในการประเมินความเป็นไปได้ในสถานการณ์จริง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในประเด็นนี้ ผู้บังคับใช้ควรให้ความสำคัญและระมัดระวังในการบังคับใช้เป็นอย่างมาก เนื่องจากปรากฏแนวโน้มของผู้ที่เห็นด้วยกับกรณีดังที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายลดน้อยลง เมื่อเทียบกับความเห็นด้วยในกรณีอื่นๆ กล่าวคือมีผู้เห็นด้วยร้อยละ 63.0 ในขณะที่อัตราส่วนของผู้ไม่เห็นด้วยเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับความไม่เห็นด้วยในกรณีอื่นๆ คือร้อยละ 31.0 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่างกันมากนกระหว่างความคิดเห็นของประชาชนในการยอมรับกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครจะนำกฎหมายกรณีดังกล่าวนี้มาบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้โดยตัวพระราชบัญญัติ หรือโดยการออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงเห็นว่าควรทำการศึกษาเพิ่มเติมกรณีนี้ ซึ่งจะทําให้กฎหมายที่จะบังคับใช้สามารถถูกนำมาใช้อย่างเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ตารางที่ 4.17 ความคิดเห็นของประชากรศึกษา เกี่ยวกับการแจ้งจับผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย & ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 ความคิดเห็นต่อกฎหมาย ที่ทำให้รางวัลผู้แจ้งจับเป็น เงินครึ่งหนึ่งของค่าปรับ				
- เห็นว่าดี	67.0	59.0	63.0	P= 0.2931
- เห็นว่าไม่ดี	26.0	36.0	31.0	
- ไม่ออกความเห็น	7.0	5.0	6.0	

ตารางที่ 4.17 (ต่อ) ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับการแจ้งจับผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
2 ความคิดเห็นกรณีสัดส่วน ที่ยุติธรรมในการแบ่งค่า ปรับที่ได้ (เทียบเป็น %) ค่าปรับควรเป็นของ				
1) ผู้แจ้งจับ 0 %	11.0	27.0	38.0	P= 0.1069
1-20 %	6.0	1.0	7.0	
21-40 %	29.0	22.0	51.0	
41-60 %	19.0	17.0	36.0	
61-80 %	1.0	1.0	2.0	
81-100 %	4.0	0.0	4.0	
N	70	68	138	
2) ผู้จับกุม 0 %	21.0	37.0	58.0	P= 0.0154
1-20 %	7.0	6.0	13.0	
21-40 %	33.0	22.0	55.0	
41-60 %	9.0	3.0	12.0	
61-80 %	0.0	0.0	0.0	
81-100 %	0.0	0.0	0.0	
N	70	68	138	

ตารางที่ 4.17 (ต่อ) ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับการแจ้งจับผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
2 ความคิดเห็นกรณีสัดส่วน ที่ยุติธรรมในการแบ่งค่า ปรับที่ได้ (เทียบเป็น %) ค่าปรับควรเป็นของ				
3) รัฐ 0 %	11.0	4.0	15.0	P= 0.0095
1-20 %	7.0	2.0	9.0	
21-40 %	23.0	22.0	45.0	
41-60 %	18.0	12.0	30.0	
61-80 %	2.0	2.0	4.0	
81-100 %	9.0	26.0	35.0	
N	70	68	138	
3 การแจ้งเจ้าหน้าที่หาก พบการทิ้งมูลฝอย ลงสู่ แหล่งสาธารณะ				
- แจ้งเจ้าหน้าที่	42.0	44	43.0	P= 0.4919
- ไม่แจ้งเจ้าหน้าที่	50.0	52	51.0	
- ไม่ออกความเห็น	8.0	4	6.0	

ตารางที่ 4.17 (ต่อ) ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับการแจ้งจับผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
4 การแจ้งเจ้าหน้าที่หากพบการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะ กรณีที่ ให้รางวัลแก่ผู้แจ้งจับ				
- แจ้งเจ้าหน้าที่	49.0	45.0	47.0	P= 0.0328
- ไม่แจ้งเจ้าหน้าที่	38.0	51.0	44.5	
- ไม่ออกความเห็น	13.0	4.0	8.5	
5 การให้ความร่วมมือในการแจ้งจับ ผู้ทิ้งมูลฝอย หากให้รางวัล คาดว่า จะมีผู้มาแจ้ง				
- 0 %	3.0	7.0	10.0	P= 0.2883
- 1-20 %	26.0	20.0	46.0	
- 21-40 %	16.0	12.0	28.0	
- 41-60 %	21.0	27.0	48.0	
- 60 % ขึ้นไป	12.0	10.0	22.0	
N	78	76	154	

ตารางที่ 4.17 (ต่อ) ความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับการแจ้งจับผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
6 ความเป็นไปได้ในทาง ปฏิบัติการที่ประชาชน แจ้งจับผู้กระทำความผิด				
- เป็นไปได้มาก	27.0	28.0	27.5	P= 0.0351
- เป็นไปได้ปานกลาง	39.0	23.0	31.0	
- เป็นไปได้น้อย	21.0	37.0	29.0	
- ไม่ออกความเห็น	13.0	12.0	12.5	

4.3.2.2 บุคคลที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 84 ได้บัญญัติไว้ว่า

" ผู้ใดก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด ไม่ว่าด้วยการชัก บังคับ ชูเชิญ จ้าง วาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด

ถ้าผู้ถูกเข้าให้กระทำความผิดนั้น ผู้เข้าต้องรับโทษเสมือนตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำความผิดลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกเข้าไม่ยอมกระทำ หรือยังมิได้กระทำความผิดหรือเหตุอื่นใด ผู้เข้าต้องระวางโทษเพียง หนึ่งในสาม ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น "

จากการที่ประมวลกฎหมายอาญานำบัญญัติไว้ดังกล่าว ทำให้แยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ

- 1 กรณีที่ผู้ถูกเข้าให้กระทำความผิด
- 2 กรณีที่ความผิดมิได้กระทำความผิดลง

1. กรณีที่ผู้ถูกเข้าให้กระทำความผิด : ผู้เข้าต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการกระทำความผิด คือ เสมือนได้กระทำความผิดนั้นโดยตนเอง ตามประมวลกฎหมายอาญาเรียกผู้นั้นว่า "ผู้เข้าให้กระทำความผิด" โดยได้วางองค์ประกอบดังนี้คือ

- 1) ต้องก่อให้ผู้อื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หมายความว่า ผู้เข้าจะต้องเป็นผู้กระทำให้ผู้อื่นตัดสินใจที่จะกระทำการนั้น ๆ และผู้นั้นได้กระทำการนั้น ๆ ลงไปตามที่ได้ตัดสินใจนั้นด้วย การก่อให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ การชัก การบังคับ การชูเชิญ การจ้าง การวานหรือการยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด
- 2) การกระทำตามที่ก่อให้ผู้อื่นกระทำนั้นเป็นความผิด
- 3) จะต้องมีความเจตนาที่จะก่อให้ผู้อื่นกระทำการนั้น ๆ ด้วย

2. กรณีที่ความผิดมิได้กระทำความผิดลง : ผู้เข้าต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสาม ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ซึ่งมาตรา 84 วรรคสอง ได้กำหนดกรณีที่มีความผิดตามที่เข้าให้กระทำความผิดลง 3 กรณี (หยุด แสงอุทัย 2523: 141-144) คือ

1) ความผิดมิได้กระทำลงเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ซึ่งหมายความว่าถึง ผู้ถูกใช้ไม่ยอมรับปากว่าจะกระทำตามที่ขั้ประการหนึ่ง หรือผู้ถูกใช้ยอมรับปากว่าจะกระทำตามที่ขั้ แต่ภายหลังเกิดกลับใจไม่ยอมกระทำตามที่ขั้อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้แสดงว่าเพียงที่ออกปากขั้ให้บุคคลกระทำความคิด ไม่ว่าจะเป็ความผิดอาญาสามัญ หรือความผิดลหุโทษ ผู้ขั้ก็มีความผิดทันที คือ ต้องระวางโทษหนึ่งนสามของโทษที่ได้กำหนดไว้สำหรับความผิดที่ขั้ แต่ถ้าภายหลังผู้ถูกใช้ได้กระทำตามที่ขั้ ผู้ขั้ก็มีความผิดเสมือนเป็นตัวเอง

2) ความผิดมิได้กระทำลง เพราะผู้ถูกใช้ยังมิได้กระทำ ซึ่งหมายถึงผู้ถูกใช้รับปากจะทําแต่ยังไม่ได้กระทำ เช่น ผู้ถูกใช้ถูกจับกุมเสียก่อน เป็นต้น

3) ความผิดมิได้กระทำลงเพราะเหตุอื่นใด เช่น ผู้ถูกใช้ตายเสียก่อน จะกระทำผิดตามที่ขั้ เป็นต้น

ในประเด็นทางด้านการขั้ให้กระทำความคิด ตามหลักแห่งประมวลกฎหมายอาญานี้ เป็นหลักการที่สามารถนำมาใช้ได้ทั่วราชอาณาจักรไทย และสามารถนำมาใช้ในกรณีของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะได้ เนื่องจากได้มีมาตราที่ 17 บัญญัติไว้ว่า "บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความคิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้นๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" ทำให้บทบัญญัติแห่งภาคหนึ่งของประมวลกฎหมายอาญานกรณีของผู้ขั้ นั้น สามารถนำมาบังคับใช้ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่ในปัจจุบันยังมิมีการบังคับใช้ในตัวบทกฎหมายอันเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาวิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ลักษณะของผู้ขั้ที่เป็นผู้ก่อให้เกิดการทิ้งมูลฝอย เช่น ในกรณีของนายจ้างที่สั่งให้ลูกจ้างทิ้งเศษอาหาร เศษวัสดุ มูลฝอยต่างๆ ลงสู่ถนนหนทาง ท่อทางระบายน้ำสาธารณะ ตลอดจนแม่น้ำลำคลอง โดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคมและสภาพแวดล้อม อีกทั้งในกรณีที่ลูกจ้างภายในบ้านทิ้งมูลฝอยไปทิ้งตามแหล่งสาธารณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านพักอาศัยที่อยู่ริมถนนหรือใกล้แหล่งน้ำ ซึ่งในปัจจุบันหากเจ้าหน้าที่พบการกระทำความคิดผู้ที่จะถูกจับคือ ตัวผู้ทิ้งมูลฝอยนั้น หรืออาจเป็นลูกจ้างที่นำมูลฝอยมาทิ้งตามคำสั่งของนายจ้าง ทำให้ผู้ที่เป็นผู้ขั้หรือก่อให้เกิปัญหานี้ ไม่ต้องรับผลร้ายหรือรับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าว ทั้งที่เป็นผู้ก่อให้เกิการกระทำความคิดโดยตรง

สำหรับผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของ เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในประเด็นเดียวกันนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรปรับนายจ้าง ในฐานะที่เป็นผู้เช่าให้เกิดการกระทำความผิดควบคู่กับลูกจ้างด้วย เนื่องจากผู้เช่าจะต้องรับผิดชอบหลักการแห่งประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ประกอบกับนายจ้างเป็นผู้สั่งหรือเป็นต้นเหตุ ก็ควรต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้นด้วย และหากมีการบังคับใช้กฎหมายเอาผิดต่อตัวนายจ้างด้วย เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า น่าจะเป็นผลดีในการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะด้วย เนื่องจากเหตุผลที่ว่านายจ้างควรต้องรับผิดชอบและกดดันผู้ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนด้วย และทำให้ลูกจ้างมีสิทธิโต้แย้งนายจ้างให้รับผิดชอบได้ ซึ่งอาจทำให้นายจ้างเกิดความระมัดระวังไม่กระทำการดังกล่าวอีก

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรในประเด็น การบังคับใช้กฎหมายบังคับต่อ ผู้เช่าให้เกิดการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้าง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 85.5 เห็นด้วยว่าควรมีการปรับนายจ้างควบคู่กับลูกจ้าง เนื่องจากเหตุผลที่ว่า นายจ้างเป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำผิดเพราะลูกจ้างยอมไม่มีสิทธิปฏิเสธ ในการที่จะทิ้งมูลฝอยตามคำสั่งของนายจ้างได้ ประกอบกับนายจ้างควรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในประการทั้งปวง ที่ลูกจ้างได้กระทำการงานอันเป็นหน้าที่ของตน และเป็นงานที่อยู่ ภายใต้บังคับสั่งการของนายจ้าง

สำหรับความคิดเห็นในประเด็นที่ว่า หากมีการบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้แล้วจะเป็นผลดีในการควบคุมไม่ให้ประชาชนทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะหรือไม่นั้น พบว่าประชาชนร้อยละ 65.0 มีความเห็นว่าน่าจะเป็นผลดีต่อการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะได้ส่วนหนึ่ง โดยอาจทำให้นายจ้างเกิดความระมัดระวัง เนื่องจากนายจ้างอาจต้องเสียทั้งเวลา และเสียเงินค่าปรับ เพราะต้องถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อตัวนายจ้างอีกด้วย

การวิเคราะห์ผลการศึกษานกรณีผู้เช่าให้กระทำผิด จากความคิดเห็นของ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่และประชากรตัวอย่างพบว่ามีความคิดเห็นด้วยที่ควรจะให้มีการปรับนายจ้าง

ในฐานะผู้เช่าให้เกิดการกระทำความผิดควบคู่กับลูกจ้างด้วย โดยมีความเห็นของเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่สอดคล้องกันว่า หากมีการบังคับใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าวก็ น่าจะเป็นผลดีต่อการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะได้ส่วนหนึ่ง

ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ แม้ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางการบังคับใช้กรณีเช่นนี้โดยตรง แต่จากลักษณะของกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่มีการพัฒนาทางกฎหมายเป็นอย่างมากฉบับหนึ่ง ได้มีกรณีที่บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ต้องรับผิดชอบปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอยนอกบริเวณอาคารของตน หรือมีการทิ้งมูลฝอยในที่ดินของตน แม้แต่ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นจะมีได้เป็นผู้ที่ทิ้งมูลฝอยเองก็ตาม (ได้ทำการวิเคราะห์ที่งานประเด็นการศึกษาที่ 4.4 การศึกษากฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งรองรับมูลฝอย) ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ โดยมุ่งหวังจะให้มีการช่วยกันรักษาความสะอาดของบ้านเมืองให้มากที่สุด และแม้แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินนั้น จะมีได้เป็นผู้กระทำผิดที่ทิ้งมูลฝอยเอง ดังเช่นหลักการของผู้กระทำผิดในกรณีอื่นๆ ซึ่งหากย้อนกลับมาพิจารณาประเด็นของผู้ที่เป็นผู้เช่า ในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้างแล้ว พบว่ายังมีลักษณะของการมีนิติสัมพันธ์ต่อกันระหว่างตัวนายจ้างและลูกจ้างผู้กระทำผิดความผิดอีกด้วย จึงนับว่าน่าจะเป็นความเป็นไปได้ หากจะมีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาประกอบกับการศึกษาในแง่มุมต่างๆ เพิ่มเติม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ มีความครอบคลุม และเกิดการพัฒนาระสิทธิภาพในการบังคับใช้ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.18 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปรับนายจ้างในฐานะผู้เข้าให้กระทัด

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 การปรับนายจ้างในฐานะผู้เข้าให้เกิดการกระทัด ควบคู่กับลูกจ้างผู้กระทัด	
- ควรปรับนายจ้าง	19
- ไม่ควรปรับนายจ้าง	1
- ไม่ออกความเห็น	1
2 หากมีกฎหมายปรับนายจ้างด้วยในฐานะผู้เข้าให้กระทัด ควบคู่กับลูกจ้าง	
- จะเป็นผลดี	20
- จะไม่เป็นผลดี	1

ตารางที่ 4.19 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับนายจ้างผู้เข้าให้เกิดการทิ้งมูลฝอย
ลงสู่แหล่งสาธารณะ

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 การปรับนายจ้างควบคู่ กับถูกจ้างกรณีที่เป็นผู้ใช้ ให้ทิ้งมูลฝอย				P= 0.0098
- ควรปรับนายจ้าง	93.0	78.0	85.5	
- ไม่ควรปรับนายจ้าง	1.0	5.0	3.0	
- ไม่ออกความเห็น	6.0	17.0	11.5	
2 ความคิดเห็นต่อการมีกฎ หมาย ควบคุมนายจ้าง- ลูกจ้างในฐานะผู้ใช้และ ผู้กระทำผิดทิ้งมูลฝอย สู่แหล่งสาธารณะ				P= 0.2376
- เป็นผลดี	66.0	64.0	65.0	
- ไม่เป็นผลดี	7.0	14.0	10.5	
- ไม่ออกความเห็น	27.0	22.0	24.5	

4.3.3 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของผู้กระทำผิด

4.3.3.1 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้กระทำผิด

กฎหมายถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับ หรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม หน้าที่เพียงอย่างเดียวนอกจากตีความให้เป็นแนวปฏิบัติของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบของตัวบทกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับทางอาญาในลักษณะของโทษทางอาญา (punishment) หรือเป็นสภาพบังคับทางแพ่งโดยการป้องกัน (preventive) ผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมีองค์ประกอบของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในด้านการบังคับใช้บทบังคับ และบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ จะต้องมีความเคร่งครัดและเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย จึงจะส่งผลให้กฎหมายของรัฐเกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีภยันตรายต่อชีวิตของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รอช้า ต่อการเข้าดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายอย่างเฉียบพลัน ซึ่งจะมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นๆ ที่กำลังจะเอาเปรียบอย่าง ใดให้เกิดความเกรงกลัวหรือเจตนาขาดต่อการประพฤติผิด หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายได้

จากการที่ผู้กระทำผิดที่ ึ่งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะ อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทนั้น จึงได้ทำการศึกษานาน ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้กระทำผิด คือประเด็นแรก ได้ทำการศึกษาลักษณะความคิดเห็นเกี่ยวกับการจับกุม และเปรียบเทียบ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีประเด็นแบ่งแยกย่อยหลายประการด้วยกัน กล่าวคือในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความเกรงกลัวของผู้กระทำผิดที่ ึ่งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ เมื่อถูกจับและนำตัวไปเปรียบเทียบ จากการสำรวจจากประชากรกลุ่มตัวอย่างพบว่า

- ความคิดเห็นเกี่ยวกับความกลัวเสียเวลาของผู้กระทำผิด พบว่า ประชากรมีความกลัวเสียเวลาในอัตราส่วนสูงที่สุดคือร้อยละ 49.5
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความกลัวเพราะความอาย พบว่าประชากร มีความกลัวถูกจับกุม เพราะความอายในอัตราส่วนรองลงมาจากความกลัวเสียเวลา คือ ร้อยละ 23.0 ซึ่งประชาชนที่ใช่ครัวเรือนพักอาศัยเพียงอย่างเดียว มีอัตราส่วนความเห็นเกี่ยวกับความอายสูงกว่า ประชาชนที่ใช่ครัวเรือนพักอาศัยและประกอบอาชีพด้วย เพียงเล็กน้อย คือ ร้อยละ 26.0 และร้อยละ 20.0 ตามลำดับ
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความกลัวเสียเงินค่าปรับ พบว่า ประชากร กลุ่มตัวอย่างกลัวเสียเงินค่าปรับ ร้อยละ 21.5 ซึ่งในรายละเอียดพบว่าประชากรที่ใช่ ครัวเรือนพักอาศัยและประกอบอาชีพมีความกลัวเสียเงินค่าปรับ ในสัดส่วนที่มากกว่าเล็กน้อยเมื่อเทียบกับประชากรกลุ่มที่ใช่ครัวเรือนพักอาศัยเพียงอย่างเดียว กล่าวคือ ร้อยละ 28.0 และร้อยละ 15.0 ตามลำดับ
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความไม่กลัวการถูกจับและปรับโดยเจ้าหน้าที่ อยู่รองลงมาเป็นอันดับที่สี่ กล่าวคือ มีประชาชนโดยรวมร้อยละ 21.0 ที่ไม่กลัวหากทั้ง มวลพอยลงสู่แหล่งน้ำและต้องถูกจับ เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เป็นเรื่องเล็กน้อย และไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกลัวขึ้นสถานีตำรวจ อยู่ในอันดับที่ห้า กล่าวคือมีประชาชนที่กลัวการขึ้นสถานีตำรวจ ร้อยละ 11.5
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับความกลัวถูกจับขัง จากการสำรวจ พบว่า ประชากรมีความกลัวถูกจับขัง ร้อยละ 11.0

สำหรับประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการทำให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ สามารถปรับผู้กระทำผิดด้านพื้นที่ที่เกิดเหตุนั้น จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สมควรนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินการปรับที่ สถานีงานเขตจะดีกว่า เนื่องจากเหตุผลที่แตกต่างกันหลายประการ คือ หากเจ้าหน้าที่ สามารถปรับผู้กระทำผิดในที่ที่เกิดเหตุได้ อาจเกิดกรณีการก่อกวนก่อกอง หรือเป็นช่องทาง

การปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และมีความเห็นว่ามาตรการที่ดีควรเป็นมาตรการที่มีการ Check and Balance ได้ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าผู้กระทำผิดสมควรได้รับความยุ่งยากเป็นการตอบแทนอีกด้วย เช่น ถูกปรับและเสียเวลา เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้มีประชาชนร้อยละ 58.5 เห็นว่าถ้าเจ้าหน้าที่ปราบปรามที่เกิดเหตุโดยไม่ต้องนำตัวไปทำการจะเป็นการดี ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยในอัตราส่วนร้อยละ 32.5

ส่วนความคิดเห็นจากการสำรวจจากประชากรตัวอย่าง ในกรณีการเปรียบเทียบการเรียกชื่อเทศกาล ระหว่าง "เจ้าหน้าที่เทศกาล" และ "ตำรวจเทศกาล" ตามลักษณะเดิม นั้นพบว่า ประชากรร้อยละ 55.5 เห็นว่าการเรียก "ตำรวจเทศกาล" น่าเกรงขามกว่า "เจ้าหน้าที่เทศกาล" โดยเพศหญิงจะมีความเห็นในระดับนี้ร้อยละ 67.6 ในขณะที่เพศชายเห็นด้วยร้อยละ 32.4 ส่วนความเห็นในอัตราส่วนที่รองลงมาก็คือ ประชากรร้อยละ 28.0 เห็นว่าไม่มีความแตกต่างในการเรียกชื่อหน่วยงานแต่อย่างใด และมีประชากรร้อยละ 11.5 เห็นว่าเรียก "เจ้าหน้าที่เทศกาล" น่าเกรงขามกว่า

สำหรับประเด็นศึกษาด้าน รูปแบบการกำหนดค่าปรับที่มีประสิทธิภาพนั้น ตามความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดบทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่สูงสุด รองลงมาก็คือ แบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูง โดยมีเหตุผลเนื่องจากการกำหนดอัตราโทษทั้งขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย จะทำให้มีการลงโทษที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งบทลงโทษขั้นต่ำจะทำให้ผู้กระทำผิดหลายจำ และบทลงโทษขั้นสูงจะมีไว้เพื่อให้สามารถมีความยืดหยุ่นในการเปรียบเทียบตามกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ความผิดที่หาสามารถก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก เป็นต้น และยังทำให้เจ้าหน้าที่กล้าลงมือปรับสูงเกินไปไม่ได้อีกด้วย ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการอื่นในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ พบว่า มีความเห็นว่าควรมีมาตรการอื่นๆ นอกจากการปรับผู้กระทำผิดอย่างเดียว เช่น การปรับและอบรมให้เกิดวินัย และหากพบว่าเป็นการกระทำผิดซ้ำๆ กัน โดยไม่เช็ดหลายควรเพิ่มโทษให้สูงกว่าครั้งก่อนและเน้นหนักที่การแก้ไขสิ่งอันเป็นความผิดซ้ำๆ เพื่อที่บ้านเมืองสะอาดและเป็นการทำให้ผู้ต้องหาทั้งหลาย

รับผิดชอบทำความสะอาดสิ่งที่เป็นความผิดนั้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐควรเน้นการประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือกับประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการช่วยกันรักษาความสะอาดของบ้านเมือง

สำหรับประเด็นรูปแบบของอัตราค่าปรับนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่าประชากรตัวอย่าง มีความเห็นเกี่ยวกับลักษณะบทลงโทษที่น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้ คือ บทลงโทษอัตราแน่นอนตายตัว เช่นผู้ฝ่าฝืนต้องถูกปรับสองพันบาท เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนทุกคนจะได้รับผลเท่าเทียมกัน โดยมีประชาชนเห็นด้วยในกรณีนี้ร้อยละ 33.0 ส่วนบทลงโทษที่น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพรองลงมาในความคิดเห็นของประชาชน คือ บทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ เช่น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่ต่ำกว่าห้าสิบบาท แต่ไม่เกินสองพันบาท เป็นต้น มีผู้เห็นด้วยกับกรณีนี้ร้อยละ 31.0 ส่วนรูปแบบการปรับที่ประชาชนเห็นว่ามีประสิทธิภาพในระดับที่สาม คือ บทลงโทษแบบสัมพัทธ์ มีเกณฑ์ขั้นสูง ซึ่งปัจจุบันเป็นที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป โดยมีประชาชนที่เห็นว่าน่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ร้อยละ 16.0 เท่านั้น ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำนั้น พบว่าประชากรร้อยละ 47.5 เห็นว่าควรมีมาตรการอื่นประกอบด้วยนอกจากการปรับเพียงอย่างเดียว ในขณะที่มีประชากรร้อยละ 29.0 เห็นว่าการปรับผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียวก็จะเป็นการเพียงพอแล้ว

การวิเคราะห์การศึกษาด้านความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ที่ลงโทษผู้กระทำความผิดนี้ จากความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง เกี่ยวกับความเกรงกลัวเมื่อผู้กระทำความผิดถูกจับและนำตัวไปเปรียบเทียบ พบว่าประชากรส่วนใหญ่มองกลัวเสียเวลา, กลัวเพราะความอายและกลัวเสียเงิน ตามลำดับ ส่วนความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบค่าปรับ ที่น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ดีที่สุดนั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าบทลงโทษแบบมีเกณฑ์ขั้นสูง และขั้นต่ำน่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพดีที่สุด ในขณะที่ประชาชนมีความเห็นว่า บทลงโทษแบบอัตราตายตัว กับ บทลงโทษแบบมีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ดีที่สุด ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งกรณีของการบังคับใช้บทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดนี้ จะเห็นได้ว่าค่าทั้งอัตราค่าปรับเพียงอย่างเดียว มิได้เป็นปัจจัยที่ทำให้

ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวได้ แต่ประกอบด้วยลักษณะของการเสียเวลา และความ
 อายุเพิ่มเติม จึงมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำผิดมากขึ้น ดังนั้น จึงเห็นว่าเมื่อเจ้าหน้าที่
 พบการกระทำผิด จึงควรมีการนำตัวไปเปรียบเทียบยังที่ทำการเพื่อให้เกิดผลต่อจิต
 ใจของผู้กระทำผิด และในขณะเดียวกันรูปแบบของอัตราค่าปรับ ก็เป็นสิ่งที่ควรให้ความ
 สำคัญในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติไม่น้อยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและควมมีประ
 สติภาพในการบังคับใช้กฎหมายสูงสุด

ตารางที่ 4.20 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจับและการปรับผู้กระทำผิด

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 ความคิดเห็นหากเจ้าหน้าที่สามารถจับและปรับผู้ กระทำผิดในที่เกิดเหตุได้	
- ดี	3
- ไม่ดี	9
- ทั้งดีและไม่ดี	9
2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของอัตราค่าปรับที่นำ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้	
- แบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ	14
- แบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูง	6
- แบบอัตราแน่นอนตายตัว	2
3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการปรับปรุงผู้กระทำผิด เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ	
- ควรมี	19
- ไม่ควรมี	1
- ไม่ออกความเห็น	1

ตารางที่ 4.21 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการจับกุมและการปรับผู้กระทำความผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
1 ความคิดเห็น ด้านความ เกรงกลัวของผู้ทำผิดทั้ง มูลพอยหากถูกขึ้นโรงพัก (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)				
- กลัวเสียเวลา	51.0	48.0	49.5	P= 0.6714
- กลัวขึ้นโรงพัก	13.0	10.0	11.5	P= 0.5061
- กลัวตำรวจ	5.0	5.0	5.0	P= 0.7304
- กลัวถูกจับขัง	10.0	12.0	11.0	P= 0.6513
- กลัวเพราะอาย	26.0	20.0	23.0	P= 0.3134
- กลัวเสียเงิน	15.0	28.0	21.5	P= 0.0252
- ไม่กลัว	13.0	19.0	21.0	P= 0.4874
- ไม่ออกความเห็น	43.0	59.0		
2 ความคิดเห็น กรณีที่เจ้า หน้าที่เทศกิจจับและปรับ ไว้จนทำให้เกิดเหตุ				
- ดี	61.0	56.0	58.5	P= 0.7503
- ไม่ดี	31.0	34.0	32.5	
- ไม่ออกความเห็น	8.0	10.0	9.0	

ตารางที่ 4.21(ต่อ) ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการจับกุมและการปรับผู้กระทำผิด

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
3 ความคิดเกี่ยวกับ การ เรียกชื่อหน่วยงานที่นำ เกรงกลัวมากกว่ากัน				
- เจ้าหน้าที่เทศกิจ	11.0	12.0	11.5	P= 0.1413
- ตำรวจเทศกิจ	63.0	48.0	55.5	
- ไม่มีความแตกต่าง	23.0	33.0	28.0	
- ไม่ออกความเห็น	3.0	7.0	5.0	

ตารางที่ 4.22 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการลงโทษผู้ทิ้งมูลฝอยสู่แหล่งสาธารณะ

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 ความคิดเห็นด้านลักษณะ การกำหนดค่าปรับ ที่ก่อ ให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด				P= 0.1979
- กำหนดขั้นสูง-ขั้นต่ำ	35.0	28.0	31.0	
- กำหนดโทษขั้นสูง	11.0	21.0	16.0	
- กำหนดแบบตายตัว	31.0	34.0	33.0	
- ไม่ออกความเห็น	23.0	17.0	20.0	
2 ความคิดเห็นด้าน มาตรการ การป้องกันการทําดัดจริต				P= 0.0483
- ควรมี	56.0	39.0	47.5	
- ไม่ควรมี	23.0	30.0	29.0	
- ไม่ออกความเห็น	21.0	16.0	23.5	

4.3.3.2 บทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของ เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในประเด็น การปรับนายจ้างในฐานะผู้ใช้ พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรปรับนายจ้าง ในฐานะที่เป็นผู้เข้าให้เกิดการกระทำความผิดควบคู่กับลูกจ้างด้วย และหากมีการบังคับใช้กฎหมายเอาผิดต่อตัวนายจ้างด้วย เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า น่าจะเป็นผลดีในการ ควบคุมการทิ้งมูลพอยลงสู่แหล่งสาธารณะด้วย เนื่องจากเหตุผลที่ว่านายจ้างควรต้องรับผิดชอบและกวดขันผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนด้วย ดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 4.3.2.2 (บุคคลที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิด) ในประเด็นเกี่ยวกับบทลงโทษที่จะบังคับใช้ต่อบุคคล ที่เป็นผู้เข้าให้กระทำความผิดนี้ จากการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องพบว่า เจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า น่าจะปรับนายจ้างในอัตราที่มากกว่าลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่บางส่วน มีความเห็นว่าควรปรับนายจ้างในอัตราเท่ากับลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามหลักการแห่งประ มวลกกฎหมายอาญา ตามมาตรา 84 กล่าวคือหากความผิดได้กระทำลงไป ผู้ใช้ต้องรับ โทษเสมือนตัวการ

ซึ่งในกรณีนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษาพบว่า ประชาชน ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายปรับนายจ้างควบคู่กับลูกจ้าง โดยประชาชนร้อยละ 66.5 มีความเห็นว่าควรปรับนายจ้างในอัตราที่มากกว่าลูกจ้าง และมีประชาชนร้อยละ 15.0 ที่เห็นว่าควรปรับนายจ้างเท่ากับลูกจ้าง

การวิเคราะห์ผลการศึกษาในกรณีบทลงโทษต่อบุคคลที่เป็นผู้เข้าให้เกิดการกระทำ ความผิด พบว่าในกรณีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับนายจ้างควบคู่กับลูกจ้างผู้กระทำความผิดนั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรปรับนายจ้างในอัตราที่สูงกว่าลูกจ้าง ซึ่งเป็นความ เห็นที่สอดคล้องกับประชากรศึกษา กล่าวคือ มีประชากรที่เห็นว่าควรปรับนายจ้างสูงกว่า ลูกจ้างร้อยละ 66.5 ในขณะที่ประชากรอีกร้อยละ 15.0 เห็นว่าควรปรับนายจ้างด้วย เช่นกันแต่ควรปรับในอัตราที่เท่าเทียมกับลูกจ้าง

ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ มีความเห็นว่าการปรับนายจ้าง ในฐานะผู้เช่าให้เกิดการกระทำความผิด หากพิจารณาตามหลักแห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่สามารถปรับผู้เช่าเกินไปกว่าตัวการได้ ดังนั้น หากจะมีแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้ สามารถปรับนายจ้างผู้เช่าได้ในอัตราส่วนเท่ากับลูกจ้างผู้กระทำความผิดต่ออย่างไรก็ดี การปรับนี้ย่อมไม่รวมถึงการทำความสะอาด หรือการเสียค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดสิ่งอื่นเป็นความผิดนั้นให้หมดสิ้นไป จึงเห็นว่าหากจะปรับนายจ้างในฐานะผู้เช่าก็ควรให้ภาระการทำความสะอาด หรือการออกค่าใช้จ่าย ต้องเป็นของผู้เช่าด้วย เพื่อมุ่งเน้นให้บ้านเมืองสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นสำคัญ

ตารางที่ 4.23 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับบทลงโทษของผู้เช่าให้เกิดการเททิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทลงโทษของนายจ้าง ผู้เช่าที่กระทำความผิดหากมีการปรับควบคู่กับลูกจ้าง	
- นายจ้างควรรับโทษ เท่ากับลูกจ้าง	8
- นายจ้างควรรับโทษ มากกว่าลูกจ้าง	13
- นายจ้างควรรับโทษ ครึ่งหนึ่งของลูกจ้าง	0
- นายจ้างควรรับโทษ 1/3 ของลูกจ้าง	0
- นายจ้างไม่ควรถูกปรับ	0

ตารางที่ 4.24 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับบทลงโทษต่อผู้เข้าให้การเท็จมูลพยาย
ลงสู่แหล่งสาธารณะ

ลักษณะประชากร	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
ความคิดเห็นว่าควรปรับ นายจ้างในอัตรา				P= 0.3482
- เท่ากับลูกจ้าง	12.0	18.0	15.0	
- มากกว่าลูกจ้าง	68.0	65.0	66.5	
- ครึ่งหนึ่งของลูกจ้าง	0.0	0.0	0.0	
- น้อยกว่าลูกจ้าง	2.0	0.0	1.0	
- ไม่ออกความเห็น	16.0	19.0	17.5	

4.4 การศึกษาด้านการใช้กฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอย

4.4.1 กฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งสาธารณะทางบก

การศึกษากฎหมายควบคุมที่แหล่งรองรับมูลฝอยนี้ จะทำการศึกษาโดยแบ่งแหล่งรองรับที่ได้รับผลจากการเททิ้งมูลฝอยออกเป็นสองประเภท คือ แหล่งสาธารณะทางบก และแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งจะทำการศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ของกฎหมายที่ควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งรองรับทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้ และความเคร่งกี่ยวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของแหล่งรองรับมูลฝอย

4.4.1.1 สภาพปัญหาแหล่งรองรับทางบกและการเก็บขนมูลฝอย

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับปัญหาการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มูลฝอยที่ถูกทิ้งลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก เช่น ถนน ที่สาธารณะต่างๆ มีที่มาจากตลาดสดซึ่งเป็นแหล่งผลิตมูลฝอยเป็นอันดับหนึ่ง แหล่งผลิตมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบกอันดับรองลงมา ได้แก่ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และประชาชนผู้สัญจรไปมาตามต่างๆ เป็นอันดับที่สาม ตามลำดับ

ส่วนผลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่า ประชาชนมีความเห็นว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก 3 ลำดับแรก คือประชาชนที่สัญจรไปมา, บ้านเรือนที่อยู่อาศัย และร้านค้าทั่วไป ตามลำดับ โดยที่มีประชาชนเห็นว่าประชาชนที่สัญจรไปมา เป็นผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยมากที่สุดร้อยละ 65.5 ส่วนบ้านเรือนที่อยู่อาศัยมีประชาชน ร้อยละ 53.0 เห็นว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยบนแหล่งสาธารณะทางบก สำหรับความเห็นในลำดับถัดมาคือ ร้านค้าทั่วไป เป็นผู้ทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบกนั้น พบว่าประชาชนมีความเห็น ร้อยละ 48.5 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับร้านอาหาร, ภัตตาคารคือ ร้อยละ 46.5 เป็นอย่างยิ่ง

งานประเด็นเกี่ยวกับความรู้กฎหมายห้ามการเท ทั้ง มูลฟอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก อันได้แก่ถนน ตรอก ซอย สะพาน ที่สาธารณะต่างๆ เป็นต้น จากการสำรวจประชากรกลุ่มตัวอย่างพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 87.5 ทราบว่ามีกฎหมายห้ามการเท ทั้ง มูลฟอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก ในขณะที่มีประชาชนร้อยละ 12.5 ไม่ทราบว่ากฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว

สำหรับสาเหตุของการทิ้งมูลฟอยลงสู่แหล่งสาธารณะตามความเห็นของประชาชนนั้น จากการสำรวจพบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการเก็บขนมูลฟอยของรัฐ ยังไม่เพียงพอ มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับ ลักษณะกิจกรรมของครัวเรือน ที่ ระดับ $P = 0.0266$ ซึ่งโดยรายละเอียดแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 89.0 มีความเห็นว่าสาเหตุของการทิ้งมูลฟอยลงสู่แหล่งสาธารณะส่วนใหญ่ เกิดจากความมั่งง่ายของผู้คนมากที่สุด และสาเหตุรองลงมา คือ บทลงโทษต่อผู้กระทำผิดไม่รุนแรงพอ และเจ้าหน้าที่เทศกิจยังไม่เข้มงวดเพียงพอ ร้อยละ 25.5 และ 10.5 ตามลำดับ

การวิเคราะห์ผลการศึกษานงานประเด็นเกี่ยวกับความรู้และความคิดเห็น ในด้าน ปัญหาการทิ้งมูลฟอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ทราบว่ากฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ยังคงเกิดในปัจจุบัน นั้นมีสาเหตุจาก ความมั่งง่ายของผู้คนเป็นประการสำคัญ ในขณะที่เดียวกันก็เห็นว่าบทลงโทษต่อผู้กระทำผิดไม่รุนแรงพอ และเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่เข้มงวดเพียงพอ เป็นประการรองลงมา ซึ่งในกรณีนี้หากสามารถปรับเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาปัจจุบันได้ ก็พอจะเห็นเป็นแนวทางได้ว่า อาจต้องเป็นการแก้ไขมาตรการการลงโทษที่มีความน่าเกรงกลัวมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันความเข้มงวดจริงจังของเจ้าหน้าที่และมีความต่อเนื่องยาวนาน ก็อาจเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาวให้การบังคับใช้กฎหมายที่ออกมา นั้น มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในสังคมได้อย่างจริงจังเช่นกัน

ตารางที่ 4.25 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับผู้ที่ก่อให้เกิดมูลพยายบนแหล่งสาธารณะ
ทางบก

ผู้ที่ก่อให้เกิดมูลพยายบนแหล่งสาธารณะ ทางบก สามลำดับแรก		ลำดับที่ (N=21)		
		1	2	3
1	บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย	5	1	3
2	สถานประกอบการ ร้านค้าทั่วไป	0	1	0
3	ร้านอาหาร ภัตตาคาร	0	4	3
4	ตลาดสด	9	2	2
5	หาบเร่ แผงลอย	3	8	3
6	ประชาชนผู้สัญจรไปมาตามที่ต่างๆ	3	4	7
7	ผู้ขับขี ผู้โดยสารยานพาหนะ	0	2	3
8	โรงงานอุตสาหกรรม	0	0	0

ตารางที่ 4.26 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยบนแหล่งสาธารณะทางบก

ลักษณะความรู้และ ความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 ความรู้กฎหมายห้ามทิ้ง มูลฝอยสู่ถนนที่สาธารณะ				
- ทราบ	90.0	85.0	87.5	P= 0.2850
- ไม่ทราบ	10.0	15.0	12.5	
2 ผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงบนที่สา ธารณะ ตามความเห็น ของประชาชน (ตอบ มากกว่า 1 คำตอบ)				
- บ้านเรือน, ที่อยู่อาศัย	51.0	55.0	53.0	P= 0.0385
- ร้านค้าทั่วไป	59.0	38.0	48.5	P= 0.2193
- ร้านอาหารภัตตาคาร	54.0	39.0	46.5	P= 0.0465
- ประชาชนสัญจรไปมา	67.0	64.0	65.5	P= 0.0003
- ผู้ขับขี่, โดยสาธารณะ	24.0	20.0	22.0	P= 0.1482
- หาบเร่แผงลอย	3.0	31.0	17.0	P= 0.0897

ตารางที่ 4.26 (ต่อ)ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยบนแหล่งสาธารณะทางบก

ลักษณะความรู้และ ความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
3 สาเหตุการทิ้งมูลฝอยลง สู่แหล่งสาธารณะ (ตอบ มากกว่า 1 ข้อ)				
- ความมั่งกาย	89.0	89.0	89.0	P= 0.0752
- จนท.ไม่เข้มงวด	11.0	10.0	10.5	P= 0.8176
- จนท.เก็บขยะไม่พอ	17.0	11.0	14.0	P= 0.2214
- จนท.เทศกิจไม่พอ	8.0	6.0	7.0	P= 0.5794
- บทลงโทษไม่แรงพอ	21.0	30.0	25.5	P= 0.1443
- การบริการเก็บไม่พอ	11.0	3.0	7.0	P= 0.0266

สำหรับความคิดเห็นด้านประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนมูลฝอย ของกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจความคิดเห็นจากประชากรตัวอย่างพบว่า ประชาชนมีความเห็นเกี่ยวกับรถเก็บขนมูลฝอยว่า มีประสิทธิภาพปานกลางค่อนข้างมาก ร้อยละ 40.5 และเห็นว่ามีประสิทธิภาพดีมาก ร้อยละ 35.5 อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นของประชาชนว่า หากรถเก็บขนมูลฝอยเข้ามาเก็บในเวลาที่ดีขึ้นในแต่ละสัปดาห์ จะทำให้ประสิทธิภาพสูงขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันยังมีมูลฝอยที่ค้างเก็บในแต่ละสัปดาห์ปริมาณไม่น้อย ทำให้บางครัวเรือนต้องนำมาทิ้งที่ถังขยะสาธารณะ ซึ่งเต็มจนล้นเช่นกัน

สำหรับการให้บริการเกี่ยวกับถังขยะสาธารณะ ประชาชน ร้อยละ 66.0 มีความเห็นว่าประสิทธิภาพการให้บริการอยู่ในระดับน้อย เนื่องจากเหตุผลที่ว่าความถี่ในการเก็บขนมูลฝอยจากถังขยะสาธารณะยังไม่เพียงพอ และปริมาณถังขยะที่ให้บริการในชุมชนยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน โดยประชาชนมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่เก็บขนมูลฝอย มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง

การวิเคราะห์ผลการศึกษาด้าน ประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พบว่า ประชากรส่วนใหญ่เห็นว่ารถเก็บขนมูลฝอย มีประสิทธิภาพในระดับปานกลางค่อนข้างมาก ในขณะที่ประสิทธิภาพการให้บริการถังขยะสาธารณะ มีในระดับน้อย และประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่เก็บขนมูลฝอย อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผลจากการศึกษานี้อาจเป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะความสำคัญของการให้บริการ ที่สะท้อนจากความต้องการของประชาชนได้บางส่วนหนึ่ง ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครสามารถเพิ่มปัจจัยต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการรักษาความสะอาดของชุมชนได้ ก็จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการให้ดียิ่งขึ้นอย่างแน่นอน

ตารางที่ 4.27 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับประสิทธิภาพการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 รถเก็บขนมูลฝอย				
- ดีมาก	32.0	39.0	35.5	P= 0.5108
- ปานกลาง	43.0	38.0	40.5	
- น้อย	20.0	21.0	20.5	
- ไม่ออกความเห็น	5.0	2.0	3.5	
2 ถึงขยะสาธารณะ				
- ดีมาก	12.0	21.0	16.5	P= 0.2886
- ปานกลาง	16.0	15.0	15.5	
- น้อย	69.0	63.0	66.0	
- ไม่ออกความเห็น	3.0	1.0	2.0	
3 เจ้าหน้าที่เก็บขนมูลฝอย				
- ดีมาก	22.0	39.0	30.5	P= 0.0637
- ปานกลาง	37.0	29.0	33.0	
- น้อย	35.0	29.0	32.0	
- ไม่ออกความเห็น	6.0	3.0	4.5	

4.4.1.2 สภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งสาธารณะทางบก

จากการที่มีกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในประเด็นเรื่องการห้ามทิ้งมูลฝอย ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะหลายประการ ซึ่งได้นำมาศึกษาวิจัยและนำเสนอผลจากการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการห้ามทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก ดังนี้คือ

1) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยในสถานสาธารณะ นอกอาณาเขหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

สำหรับคำนิยามศัพท์คำว่า "สถานสาธารณะ" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ฉบับนี้ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงสถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชน ใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม ซึ่งตามกฎหมายมาตรา 31 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยในสถานที่ดังกล่าว อันถือเป็นสถานสาธารณะ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่าความคิดเห็นในกรณีผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในสถานสาธารณะ อันได้แก่ สถานที่ซึ่งผู้คนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจหรือการชุมนุม จะต้องถูกปรับ มีประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วย ร้อยละ 89.5 ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ 6.0 และประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้นมาก ในการบังคับใช้กฎหมายกรณีนี้ในทางปฏิบัติร้อยละ 45.5

ตารางที่ 4.28 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยลงใน
สถานสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 การปรับปรุงผู้ทิ้งมูลฝอยนอก ภาชนะที่จัดไว้ ในสถาน สาธารณะ				P= 0.4788
- เห็นด้วย	92.0	87.0	89.5	
- ไม่เห็นด้วย	5.0	7.0	6.0	
- ไม่ออกความเห็น	3.0	6.0	4.5	
2 ความเป็นไปได้ในทาง ปฏิบัติ กรณีผู้ทิ้งมูลฝอย ในสถานสาธารณะ จะ ถูกจับและปรับ				P= 0.8892
- เป็นไปได้มาก	45.0	46.0	45.5	
- เป็นไปได้ปานกลาง	24.0	25.0	24.5	
- เป็นไปได้น้อย	22.0	18.0	20.0	
- ไม่ออกความเห็น	9.0	11.0	10.0	

2) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยในถนน และที่สาธารณะ

คำว่า "ที่สาธารณะ" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้หมายความว่า "สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางนี้ด้วย" และได้ให้ความหมายของ "ถนน" หมายความว่ารวมถึง "ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้าม ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้" ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 32 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54 แต่อย่างไรก็ดีในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่ถนนไว้โดยเฉพาะ และมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 57 ที่รุนแรงกว่าคือ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาทซึ่งอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 33 เป็นบทบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากในมาตรา 32 แม้จะได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ และตามความหมายของที่สาธารณะ ได้หมายความรวมถึงถนนไว้ด้วย แต่เมื่อมีมาตรา 33 ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงถนนที่เป็นการบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมีอัตราโทษสูงกว่า ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงถนน ต้องใช้บทบัญญัติตามมาตรา 33 คือผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าหากได้บัญญัติความหมายของ "ที่สาธารณะ" และ"สถานสาธารณะ" มีความหมายที่แตกต่างกัน ดังเช่นในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ลงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งในปัจจุบัน ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ยังมีได้มีการบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหากมีกฎหมายบังคับใช้กรณีดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า อาจมีความ

เป็นไปได้น้อย เนื่องจากการพบการกระทำผิดและทำการจับกุมได้นั้น ต้องมีลักษณะ เป็น ความผิดซึ่งหน้า กล่าวคือเจ้าหน้าที่ต้องพบเห็นและจับกุมได้ในทันทีทันใด และมีพยานหลัก ฐานในขณะนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้น้อย เพราะผู้ที่ฝ่าฝืนมักจะสังเกตอยู่แล้วพบว่า ในขณะนั้นไม่มีเจ้าหน้าที่ในบริเวณดังกล่าว จึงเททิ้งมูลพอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ทำให้เป็น การยากที่เจ้าหน้าที่จะพบเห็นการกระทำผิดได้โดยง่าย

และจากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่า ความคิดเห็นของ ประชาชนในกรณีกฎหมายห้ามทิ้งมูลพอยลงในถนนและที่สาธารณะนั้น มีความแตกต่างอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติกับ ลักษณะกิจกรรมของครัวเรือน ที่ระดับ 0.0021 โดยมีประชาชนที่ เห็นด้วยในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีร้อยละ 86.5 ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ 6.0 สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายกรณี ดังกล่าวนี้นั้น พบว่า มีประชาชนร้อยละ 45.0 เห็นว่ามีความเป็นไปได้มากในการบังคับใช้ และจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายห้ามทิ้งมูลพอยลงในถนนและที่สาธารณะ

การวิเคราะห์ผลการศึกษารณีผู้ทิ้งมูลพอย ลงในถนนและที่สาธารณะ จากการ ศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับหลักการตั้งบัญญัติในกฎหมายร้อยละ 86.5 ต่อ ร้อยละ 6.0 ส่วนประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่เห็นว่าอาจจะมีความเป็นไปได้น้อย ในการจับกุมผู้กระทำผิดเนื่องจากอัตราค่าลง เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อผู้กระทำผิดซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้ ในขณะที่ประชาชนเห็นว่าความ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนยัง คงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีประสิทธิภาพ ในการจับกุมตัวผู้กระทำผิดได้ตามสมควร ซึ่ง หากรัฐได้เพิ่มมาตรการความเข้มงวดและจริงจังยิ่งขึ้นแล้ว ผลที่จะได้รับก็อาจก่อให้เกิด ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ตลอดจนพฤติกรรมการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ได้ในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 4.29 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 กรณีการบัญญัติให้ความหมายของ "สถานสาธารณะ" มีความหมายแตกต่างจาก "ที่สาธารณะ" ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	
- เหมาะสม	16
- ไม่เหมาะสม	5
2 กรณีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในการบังคับใช้กฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงในที่สาธารณะ	
- เป็นไปได้มาก	7
- เป็นไปได้ปานกลาง	4
- เป็นไปได้น้อย	10

ตารางที่ 4.30 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในที่สาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 การปรับผู้ทิ้งมูลฝอยใน ถนนและที่สาธารณะ				P= 0.0021
- เห็นด้วย	92.0	81.0	86.5	
- ไม่เห็นด้วย	7.0	5.0	6.0	
- ไม่ออกความเห็น	1.0	14.0	7.5	
2 ความเป็นไปได้ในทาง ปฏิบัติ กรณีผู้ทิ้งมูลฝอย ในถนนและที่สาธารณะ จะถูกจับและปรับ				P= 0.5190
- เป็นไปได้มาก	44.0	46.0	45.0	
- เป็นไปได้ปานกลาง	23.0	28.0	25.5	
- เป็นไปได้น้อย	23.0	15.0	19.0	
- ไม่ออกความเห็น	10.0	11.0	10.5	

3) กรณีการจับและปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ที่ปล่อยปละละเลยให้มีมูลฝอย ในกระถางต้นไม้ หรือบริเวณภายนอกของอาคาร หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอย ในบริเวณที่ดินของตน โดยมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

ตามกฎหมายมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้เจ้าของอาคาร หรือที่ดินต้องมีความคิด หากปล่อยปละละเลยนอกบริเวณอาคารของตนให้มีมูลฝอย หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน ซึ่งมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ จากกรณีดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นหลักการแห่งกฎหมาย ที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขึ้นจากบทบัญญัติฉบับเดิมที่ได้อยกเลิกไปเป็นอันมาก เนื่องจากเป็นการบัญญัติเอาผิดต่อผู้ที่ป็นเจ้าของหรือครอบครอง บริเวณที่ดินทำใหับริเวณที่ดินป็น เจ้าของหรือครอบครองนั้น มีความสกปรกอันประกอบด้วย การทิ้งมูลฝอย ลงในบริเวณดังกล่าว แม้ผู้นั้นจะมิได้เป็นผู้กระทำความผิดทิ้งมูลฝอยเองก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ในการดำเนินการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ โดยบทบัญญัติในประเด็นดังกล่าว มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท(มาตรา 54)

ในประเด็นดังกล่าวนี้ จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง พบว่า มีความเห็นของเจ้าหน้าที่แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวของกฎหมาย และเห็นว่าเหมาะสมที่จะนำหลักการนี้มาบังคับใช้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีความเห็นในเชิงสนับสนุนว่า จะทำให้เจ้าของอาคาร หรือที่ดิน มีความเอาใจใส่ทางมาตรการป้องกันบริเวณที่ดินของตนเอง มิให้ถูกผู้อื่นนำมูลฝอยมาเททิ้ง อันจะก่อให้เกิดเป็นความเคยชินว่า สถานที่แห่งนั้นผู้คนจะนำมูลฝอยมาเททิ้งได้ ซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหามูลฝอยตกค้างในเวลาต่อมา และมีเหตุผลในเชิงสนับสนุนอีกประการคือ เห็นว่าผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ควร

มีส่วนในการร่วมรับผิดชอบ และดูแลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอ เนื่องจากแหล่งที่ประชาชนทิ้งมูลฝอยเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น เกิดปัญหากลิ่นรบกวน, ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน, ปัญหาการขาดความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน, ปัญหาน้ำเสีย(Leachate)จากกองขยะ ตลอดจนอาจเป็นแหล่งก่อให้เกิดปัญหาเพลิงไหม้ได้ เป็นต้น

ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นในเชิงขัดแย้ง มีความเห็นว่าเป็นเรื่องของสิทธิส่วนบุคคลซึ่งไม่ควรทำการปรับต่อผู้ที่มิได้กระทำผิดทิ้งมูลฝอยโดยตรง เนื่องจากผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดิน อาจมิใช่ผู้กระทำผิดและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำผิด จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนมิได้กระทำและไม่มีนิติสัมพันธ์ใดๆ ระหว่างผู้กระทำผิดที่ทิ้งมูลฝอยนั้น กับผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดินดังกล่าว และอาจก่อให้เกิดกรณีการกลั่นแกล้งกันได้

ในประเด็นดังกล่าวนี้ จากที่ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากประชากรศึกษาพบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กรณีที่เจ้าของอาคารหรือที่ดินต้องรับผิดชอบหากปล่อยให้มีมูลฝอย หรือมีการทิ้งมูลฝอย ในที่ดิน หรือนอกบริเวณอาคารของตน พบว่าประชาชนร้อยละ 56.0 เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ในขณะที่มีประชาชนร้อยละ 30.0 ไม่เห็นด้วยกับ การที่จะปรับเจ้าของอาคารหรือที่ดินหากปล่อยยให้ที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย และจากการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้ ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายกรณีนี้ในทางปฏิบัติ ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย

การวิเคราะห์ผลการศึกษากรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดินที่ปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอย นอกบริเวณอาคารหรือบริเวณที่ดิน ที่ตนเป็นเจ้าของหรือครอบครองอยู่ พบว่ามีเจ้าหน้าที่ที่เห็นด้วยกับหลักการของกฎหมายและเจ้าหน้าที่ที่ไม่เห็นด้วย ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ส่วนประชากรตัวอย่างก็พบว่ามีความเห็นที่ใกล้เคียงกัน ระหว่างผู้ที่ไม่เห็นด้วยในอัตราส่วนร้อยละ 56.0 และมีผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ 30.0 ซึ่งจะเห็น

ได้ว่าอัตราส่วนผู้ไม่เห็นด้วยเพิ่มสูงขึ้นมาก ในขณะที่มีจำนวนผู้ที่เห็นด้วยลดต่ำลง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ต่างกันหลายประการ เช่น กรณีที่มีผู้เห็นด้วยในการปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดิน ที่ปล่อยให้นอกบริเวณอาคาร หรือบริเวณที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอยว่าประชาชนควรมีส่วนช่วยกันในการดูแลรักษาความสะอาดของบ้านเมือง และหากผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นมิได้เป็นผู้กระทำ ก็ควรสอดส่องดูแลว่าใครเป็นผู้กระทำผิด และเมื่อพบการกระทำผิดก็สามารถแจ้งจับต่อเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งผู้แจ้งจับจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ได้จากผู้กระทำผิดอีกด้วย ส่วนกรณีที่มีผู้ไม่เห็นด้วย ได้ให้ความเห็นว่า เป็นเรื่องของสิทธิส่วนบุคคล ที่จะทำอย่างไรกับทรัพย์สินของตนก็ได้ ซึ่งพบว่าลักษณะกิจกรรมของครัวเรือน เป็นปัจจัยที่ทำให้ความคิดเห็นของประชากร มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับที่ .05

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน อาจไม่ยินยอมหรือกล่าวได้ว่าไม่ยอมรับหลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ โดยอาจเป็นลักษณะการฟ้องร้องเกิดขึ้นได้ และทำให้การบังคับใช้กฎหมายประเด็นนี้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร โดยมีลักษณะกิจกรรมของครัวเรือนเป็นปัจจัยที่ทำให้ความคิดเห็นของประชากรมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับที่ .05

ดังนั้น จึงเห็นว่าหากกรุงเทพมหานครจะบังคับใช้หลักการดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะเป็นโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือโดยการประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ควรจะได้มีการศึกษาเพิ่มเติมถึงลักษณะปัจจัยต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ ได้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และได้ผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.31 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายให้เจ้าของอาคารหรือที่ดิน
รับผิดชอบหากปล่อยพื้นที่นอกบริเวณอาคารหรือในที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
1 กรณีพร.รักษาความสะอาดฯ 2535 ให้เจ้าของอาคารหรือที่ดินต้องรับผิดชอบหากปล่อยพื้นที่นอกอาคารหรือในที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย	
- เหมาะสม	10
- ไม่เหมาะสม	11
2 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายให้เจ้าของอาคารหรือที่ดินต้องรับผิดชอบ	
- เป็นไปได้มาก	3
- เป็นไปได้ปานกลาง	4
- เป็นไปได้น้อย	13
- ไม่ออกความเห็น	1



ตารางที่ 4.32 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายให้เจ้าของอาคารหรือที่ดินต้องรับผิดชอบ หากปล่อยที่ดินนอกบริเวณอาคารหรือในที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
1 การปรับเจ้าของอาคารหรือที่ดินที่ให้บริการบริเวณอาคารหรือที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย				
- เห็นด้วย	70.0	42.0	56.0	P= 0.0003
- ไม่เห็นด้วย	22.0	38.0	30.0	
- ไม่ออกความเห็น	8.0	20.0	14.0	
2 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กรณีเจ้าของอาคารหรือที่ดิน ที่นอกอาคาร, ที่ดินมีมูลฝอย จะถูกจับและปรับ				
- เป็นไปได้มาก	32.0	22.0	27.0	P= 0.0018
- เป็นไปได้ปานกลาง	28.0	17.0	22.5	
- เป็นไปได้น้อย	22.0	48.0	35.5	
- ไม่ออกความเห็น	18.0	13.0	15.5	

4) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

ตามกฎหมายมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น อัน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็น เจ้าของ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54 ซึ่งในปัจจุบันข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ได้มีการบัญญัติไว้ในข้อ 6 ห้ามการทิ้งมูลฝอย หรือสิ่งอื่นใดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ หญ้าหรือต้นไม้ลงที่สนามหญ้าหรือโคนต้นไม้ ซึ่งปลูกหรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นไปได้นทางปฏิบัติ สำหรับกรณีดังกล่าวนี้ พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้น้อยในการจับกุมผู้กระทำความผิด เนื่องจากการพบเห็นการกระทำความผิดเป็นไปได้โดยยาก และเจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นว่ามักจะ เป็นการตักเตือนเมื่อพบการกระทำความผิด

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่า ความคิดเห็นในกรณีความเป็นไปได้ทางปฏิบัติ ที่ผู้ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ จะต้องถูกจับและปรับนั้น ประชาชนมีความเห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ด้านการบังคับใช้กฎหมาย กรณีนี้ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก

การวิเคราะห์ผลการศึกษากรณีผู้ทิ้งมูลฝอย ลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ทางปฏิบัติ ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า การจับกุมเป็นไปได้ยากเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากมีการกระทำความผิดโดยเจตนาผู้ทิ้งมูลฝอยลงตามโคนต้นไม้ที่ปลูกไว้ริมถนนหรือตามสถานที่ต่างๆ เป็นจำนวนมาก ในขณะที่เกี่ยวกับการจับกุมของเจ้าหน้าที่มักต้องพบเห็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า จึงทำให้การจับกุมจะสามารถกระทำได้โดยจำกัด

ตารางที่ 4.33 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กรณีกារห้ามทิ้งมูลฝอยลงบริเวณที่ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ที่ราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอย ลงโคนต้นไม้หรือบริเวณที่ปลูกหญ้า	
- เป็นไปได้มาก	5
- เป็นไปได้ปานกลาง	6
- เป็นไปได้น้อย	10

ตารางที่ 4.34 ความคิดเห็นของประชาชนกรณีการห้ามทิ้งมูลฝอยลงบริเวณที่ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ที่ราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ		
	100คน (%)	100คน (%)		
1 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กรณีการห้ามทิ้งมูลฝอยลงที่ปลูกหญ้า หรือโคนต้นไม้จะถูกจับและปรับ				
- เป็นไปได้มาก	33.0	41.0	37.0	P= 0.5981
- เป็นไปได้ปานกลาง	25.0	19.0	22.0	
- เป็นไปได้น้อย	32.0	29.0	30.5	
- ไม่ออกความเห็น	10.0	11.0	10.5	

4.4.2 กฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งน้ำสาธารณะ

4.4.2.1 สภาพปัญหาแหล่งรองรับทางน้ำและการเก็บขนมูลฝอย

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับปัญหาการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะทาง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามูลฝอยที่ถูกทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ มีที่มาจากบ้านเรือน ที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นแหล่งผลิตมูลฝอยเป็นอันดับหนึ่ง แหล่งผลิตมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ อันดับรองลงมา ได้แก่ สถานประกอบการร้านค้า และร้านอาหาร ภัตตาคาร ที่อยู่ริมน้ำ ส่วนอันดับที่สามได้แก่ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

ส่วนผลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่า ประชาชนร้อยละ 82.0 เห็นว่าบ้านเรือน, ที่อยู่อาศัย เป็นผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยมากที่สุด ส่วนร้านอาหาร, ภัตตาคาร มีประชาชนร้อยละ 49.0 เห็นว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ สำหรับความเห็นในลำดับถัดมาคือ ประชาชนร้อยละ 44.0 เห็นว่า ร้านค้าทั่วไปเป็นผู้ทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นลำดับที่สาม

ในประเด็นเกี่ยวกับความรู้กฎหมายห้ามการทิ้ง มูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จากการสำรวจประชากรกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 90.5 ทราบว่ามีกฎหมายห้ามทิ้ง มูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ ในขณะที่มีประชาชน ร้อยละ 8.0 ไม่ทราบว่ามีความหมายห้ามการกระทำดังกล่าว ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างความรู้กฎหมายของประชาชนที่มีต่อการห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งต่างๆ แล้ว พบว่า สัดส่วนของประชาชนที่ทราบว่ามีความหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ มากกว่า ที่ประชาชนทราบว่าห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งสาธารณะทางบก กล่าวคือ มีผู้ที่ทราบว่ามีความหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ ร้อยละ 90.5 ในขณะที่มีผู้ที่ทราบว่ามีความหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งสาธารณะทางบก ร้อยละ 87.5

สำหรับอัตราส่วนของผู้ที่ไม่ทราบว่ามีความหมายห้ามการกระทำดังกล่าวลงในแหล่งสาธารณะทางบกและทางน้ำก็มีความต่างกัน คือ มีผู้ไม่ทราบร้อยละ 12.5 และ 8.0 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประชาชนจะมีความรู้เกี่ยวกับการห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำ

สาธารณะ อันได้แก่ แม่น้ำ ลากลองต่างๆ มากกว่าที่ประชาชนทราบว่าได้มีการห้ามทิ้ง
มูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบกเล็กน้อย

สำหรับความคิดเห็นด้านประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนมูลฝอย โดยเรือเก็บ
ขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจความคิดเห็นจากประชากรตัวอย่างพบว่า
ความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของ เรือเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร มีประ
สิทธิภาพในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตามก็ตีพบว่าประชาชนที่ให้ความเห็นเกี่ยว
กับเรือเก็บขนมูลฝอยในอัตราส่วนที่ไม่น้อยนัก เนื่องจากผู้ที่ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าว
เป็นผู้ที่ให้บริการเรือเก็บขนมูลฝอยซึ่งมีปริมาณไม่มาก โดยมักจะเป็นครัวเรือนที่อยู่อาศัย
ในบริเวณคลองซอยที่มีขนาดเล็ก ทำให้เป็นอุปสรรคที่เรือเก็บขนมูลฝอยไม่สามารถเข้าถึง
ได้ ดังนั้น จึงมีผู้ที่สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพการให้บริการจากเรือเก็บ
ขนมูลฝอย เฉพาะในส่วนของครัวเรือนที่อยู่อาศัยริมคลองขนาดใหญ่ คือคลองบางกอกน้อย
และคลองชักพระเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีความเห็นของประชาชนเพิ่มเติมว่า ครัวเรือนที่อยู่อาศัยบริเวณ
ริมน้ำบางแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคลองซอยที่มีขนาดเล็ก ต้องขนมูลฝอยมาทิ้งที่ถังขยะ
สาธารณะซึ่งอยู่ริมถนนใหญ่ เนื่องจากบริการของเรือเก็บขนมูลฝอยเข้าไม่ถึง และใน
ขณะเดียวกันการให้บริการเก็บขนมูลฝอยจาก รถเก็บขนมูลฝอย และถังขยะสาธารณะ ก็มี
ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ดังนั้น ประชาชนที่อยู่อาศัยริมบางบางส่วนจึงอาศัยการจัด
มูลฝอยภายในครัวเรือนโดยการ เท ทิ้ง ลงในแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง
ทั้งลักษณะของครัวเรือนที่เป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว และครัวเรือนที่เป็นที่อยู่อาศัยและ
ประกอบอาชีพ

การวิเคราะห์ผลการศึกษารั้วผู้ทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เจ้าหน้าที่ส่วน
ใหญ่มีความเห็นว่ามูลฝอยที่ถูกทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ มีที่มาจากบ้านเรือนมากเป็นอันดับ
หนึ่ง รองลงมาได้แก่ ร้านอาหาร ภัตตาคารที่อยู่ริมน้ำและตลาดสด ตามลำดับ ส่วนความ
คิดเห็นของประชากรเห็นว่า บ้านเรือนที่อยู่อาศัย, ร้านอาหาร ภัตตาคาร และร้านค้าทั่ว

ไป เป็นผู้ที่ทำให้เกิดมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำมากที่สุด ตามลำดับ ในประเด็นเกี่ยวกับความรู้กฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ พบว่า มีสัดส่วนของประชาชนผู้ที่ทราบว่ามีกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าวเป็นจำนวนมาก สำหรับความเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการเรือเก็บขนมูลฝอย ประชาชนเห็นว่าเรือเก็บขนมูลฝอยยังมีประสิทธิภาพการให้บริการในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 4.35 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับผู้ที่ก่อให้เกิดมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ

ผู้ที่ก่อให้เกิดมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะมากที่สุด สามลำดับแรก	ลำดับที่ (N=21)		
	1	2	3
1 บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย	16	3	1
2 สถานประกอบการ ร้านค้าทั่วไป	-	6	4
3 ร้านอาหาร ภัตตาคาร	1	6	5
4 ตลาดสด	4	2	-
5 หาบเร่ แผงลอย	-	1	6
6 ประชาชนผู้สัญจรไปมาตามที่ต่างๆ	-	1	4
7 ผู้ขับขี ผู้โดยสารยานพาหนะ	-	-	1
8 โรงงานอุตสาหกรรม	-	2	-

ตารางที่ 4.36 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 ความรู้กฎหมายห้ามทิ้ง มูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสา ธารณะ				
- ทราบ	86.0	95.0	90.5	P= 0.0579
- ไม่ทราบ	11.0	5.0	9.5	
2 ผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในแหล่ง น้ำสาธารณะ ตามความ เห็นของประชาชน(ตอบ มากกว่า 1 คำตอบ)				
- บ้านเรือน, ที่อยู่อาศัย	78.0	86.0	82.0	P= 0.1535
- ร้านค้าทั่วไป	51.0	37.0	44.5	P= 0.0020
- ร้านอาหารภัตตาคาร	52.0	46.0	49.0	P= 0.0049
- ประชาชนสัญจรไปมา	37.0	39.0	38.0	P= 0.1860
- ผู้ขับขี่, โดยสารเรือ	18.0	13.0	15.5	P= 0.1307
- ทาบเร่แผงลอย	8.0	12.0	10.0	P= 0.1143

ตารางที่ 4.36 (ต่อ)ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยในแหล่งน้ำสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
3 ประสิทธิภาพการให้บริการ การเก็บขนมูลฝอย				P= 0.0000
- ดีมาก	13.0	6.0	9.5	
- ปานกลาง	8.0	0.0	4.0	
- น้อย	22.0	8.0	15.0	
- ไม่ทราบ , ไม่ออกความเห็น	47.0	86.0	71.5	

4.4.2.2 สภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่ประเภทของแหล่งน้ำสาธารณะ

ในกรณีกฎหมายที่บังคับใช้ต่อผู้กระทำผิด เท ทั้งมูลฝอย ในแหล่งน้ำสาธารณะนั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้ให้ความหมายของ "ที่สาธารณะ" หมายความว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนน และทางน้ำด้วย" และได้ให้ความหมายของ "ทางน้ำ" หมายความว่า "ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วยหนอง คลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย" ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 32 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะซึ่งย่อมหมายความรวมถึงทางน้ำ ตามที่ระบุไว้ในคำนิยามศัพท์ คำว่า "ที่สาธารณะ" และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54 แต่อย่างไรก็ดีในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในทางน้ำไว้โดยเฉพาะ และมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 57 ที่รุนแรงกว่าคือ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งมีลักษณะที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการบัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่ที่สาธารณะตามมาตรา 32 และในขณะเดียวกันก็ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงบนถนนตามมาตรา 33 จึงอาจจะกล่าวได้ว่าบทบัญญัติตามมาตรา 33 เป็นบทบัญญัติเฉพาะเนื่องจากมาตรา 33 ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในถนนและทางน้ำ ที่เป็นการบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมีอัตราโทษสูงกว่า ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงในทางน้ำ ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องใช้บทบัญญัติตามมาตรา 33 คือผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงในแหล่งน้ำสาธารณะว่า อาจมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อย เนื่องจากกรณีที่เป็นประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งน้ำสาธารณะ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถพบเห็นการกระทำผิดได้โดยง่าย เพราะเกิดการกระทำผิดที่รวดเร็วและนั้นมักจะพัดพามูลฝอยต่างๆ ลอย

ไปจากแหล่งที่ทิ้งขยะมูลฝอย และเกิดอุปสรรคในการพบเห็นตลอดจนการเข้าจับกุม หรือนกรณิของผู้ที่ทิ้งมูลฝอย ลงตามท่อ ทางระบายน้ำก็อาจมีความเป็นไปได้บ้าง แต่ไม่มากนักเนื่องจากการกระทำความคิดในลักษณะดังกล่าวมีมาก ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพบเห็นการกระทำผิดมีไม่เพียงพอ และในขณะที่ทิ้งมูลฝอย ผู้กระทำผิดก็มักจะมองดูแล้วไม่พบว่าเจ้าหน้าที่อยู่ในบริเวณนั้นจึงทำการเททิ้งมูลฝอยลงไป ดังแสดงในตารางที่ 4.33

และจากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนในกรณีกฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ ประชาชน ร้อยละ 86.5 เห็นด้วยในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีนี้ ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ 6.0 สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสำหรับการบังคับใช้กฎหมายกรณีดังกล่าวนี้ พบว่ามีประชาชนร้อยละ 47.0 เห็นว่ามีความเป็นไปได้มาก ในการบังคับใช้และจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ

การวิเคราะห์ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะจะถูกจับกุม เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า อาจมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อย เนื่องจากในบางกรณีเช่นบ้านเรือนที่อยู่ริมน้ำ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถพบเห็นการกระทำผิดได้โดยง่าย ตลอดจนอุปสรรคในการพบเห็นและการเข้าจับกุม ทำให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อย สำหรับความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่ามีประชากรส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำ ส่วนความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ในทางปฏิบัติ ประชาชนเห็นว่าน่าจะมีความเป็นไปได้มาก

ซึ่งในกรณีการทิ้งมูลฝอยลงในทางน้ำสาธารณะนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าอาจเกิดจากปัญหาการทิ้งมูลฝอย บนถนน ที่สาธารณะได้เช่นกัน เช่น ในกรณีของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย รถเข็น ซึ่งมีการประกอบอาหารหรือขายอาหารด้วยนั้น มีผู้ค้าดังกล่าวจำนวนไม่น้อย ที่มักใช้วิธีการกำจัดมูลฝอยที่เหลือจากการประกอบหรือการขายอาหาร ด้วยการเททิ้งเศษอาหาร หรือสิ่งต่างๆ ลงสู่พื้นดิน, พื้นถนน, ทางเท้า, ท่อ หรือทางระบายน้ำ

ที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งสาธารณะทางบกและทางน้ำ ตลอดจนการชะล้างมูลฝอยต่างๆ เหล่านี้ลงสู่ท่อหรือทางระบายน้ำ ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพทางธรรมชาติเช่นฝนตก หรือโดยสภาพที่มนุษย์เป็นผู้กระทำ เช่นกรณีของการกวาด เป็นต้น มูลฝอยที่ตกค้างตามท่อหรือทางระบายน้ำ ย่อมสามารถก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลากหลายประการ เช่น การอุดตัน ต้นเงิน ของท่อหรือทางระบายน้ำ เป็นเหตุให้ขาดประสิทธิภาพในการระบายน้ำ เมื่อเกิดปัญหานี้ท่วมมาด้านส่วนหนึ่ง หรือแม้แต่การพัดพามูลฝอยไปตามท่อ หรือทางระบายน้ำ ซึ่งในที่สุดย่อมถูกระบายลงสู่แม่น้ำลำคลอง เป็นเหตุให้เกิดปัญหา การเน่าเสียของแหล่งน้ำสาธารณะที่บานปลายออกไปเรื่อยๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาของการเททิ้งมูลฝอย ทั้งต่อแหล่งสาธารณะทางบกและทางน้ำมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อกัน โดยท้ายที่สุดแหล่งที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ แหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งรองรับการชะล้างสิ่งสกปรกต่างๆ ทั้งในสภาพของน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดินที่ได้รับผลกระทบจาก ปัญหานี้ชะล้างจากกองขยะมูลฝอย (Leachate) เช่นเดียวกัน เช่นนี้ การบังคับใช้กฎหมายที่ควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จึงมีความสำคัญและควรให้ความสำคัญในกรณีดังกล่าว ไม่น้อยไปกว่ากรณีการควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงบนแหล่งสาธารณะทางบก

ตารางที่ 4.37 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ

ประเด็นทางกฎหมาย	จำนวน (N=21)
ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงในแหล่งน้ำสาธารณะ	
- เป็นไปได้มาก	4
- เป็นไปได้ปานกลาง	3
- เป็นไปได้น้อย	14

ตารางที่ 4.38 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
1 การปรับปรุงที่ทิ้งมูลฝอยใน แหล่งน้ำสาธารณะ				P= 0.0021
- เห็นด้วย	92.0	81.0	86.5	
- ไม่เห็นด้วย	7.0	5.0	6.0	
- ไม่ออกความเห็น	1.0	14.0	7.5	
2 ความเป็นไปได้ในทาง ปฏิบัติ กรณีผู้ทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จะถูกจับและปรับ				P= 0.6374
- เป็นไปได้มาก	45.0	49.0	47.0	
- เป็นไปได้ปานกลาง	24.0	26.0	25.0	
- เป็นไปได้น้อย	21.0	14.0	17.5	
- ไม่ออกความเห็น	10.0	11.0	10.5	

4.4.3 ความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่ลงโทษตามประเภทของแหล่งรองรับมูลพอย

จากการที่มีกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในประเด็นเรื่องการห้ามทิ้งมูลพอย ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะหลายประการ ซึ่งมีบทกำหนดโทษที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ มีอัตราค่าปรับที่สูงขึ้น และมีลักษณะที่น่าศึกษาหลายประการ จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทลงโทษของกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด ทั้งในลักษณะของแหล่งสาธารณะทางบก และแหล่งน้ำสาธารณะ ดังต่อไปนี้

4.4.3.1 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลพอยลงบนแหล่งสาธารณะทางบก

สำหรับการวิเคราะห์เกี่ยวกับบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ทิ้งมูลพอยลงบนแหล่งสาธารณะทางบก ได้ทำการศึกษาตามแนวทางของกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการห้ามทิ้งมูลพอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก ดังนี้คือ

1) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลพอยในสถานสาธารณะ นอกอาณาเขต หรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้ห้ามการทิ้งมูลพอยในสถานสาธารณะ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54 ซึ่งจากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษาในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดน่าจะเกิดความเกรงกลัว ในกรณีการปรับผู้ที่ทิ้งมูลพอยลงบนสถานสาธารณะซึ่งหมายถึงสถานที่สาธารณะสำหรับประชาชน เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 24.0 เห็นว่าอัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้จะเกิดความเกรงกลัวอยู่ในช่วงระหว่าง 100-200 บาท

การวิเคราะห์ผลการศึกษาความเกรงกลัวต่อกฎหมาย กรณีการจับและปรับผู้ที่
ทิ้งมูลฝอยในสถานสาธารณะ นอกอาณาเขตหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้แล้ว กฎหมาย
ที่บัญญัติห้ามการกระทำความผิดลักษณะดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ตามมาตรา 32 และผู้ที่ฝ่าฝืน
ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท สำหรับบทบัญญัติในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น
ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน
พ.ศ.2521 ซึ่งบัญญัติไว้โดยครอบคลุมว่า ห้ามทิ้งลงสู่ทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด
และผู้ที่ฝ่าฝืนต้องปรับโทษปรับ 50 บาท (ตามฐานอำนาจแห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.
2484 ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน
พ.ศ.2521 สามารถบังคับใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทฉบับ พ.ศ.2535 ดัง
ที่มีบทเฉพาะกาลให้อำนาจบังคับใช้ได้ จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้กฎหมายข้อบัญญัติกรุง
เทพมหานครฉบับใหม่ขึ้นมา) ส่วนในกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษา
ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ก็มิได้มี
บทบัญญัติในข้อใดที่ห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวไว้แม้แต่ข้อเดียว (ซึ่งได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.
2.1.3 ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว) จึงเท่ากับว่าปัจจุบัน หาก
พบการกระทำความผิดในกรณีนี้ในเขตกรุงเทพมหานคร จะมีกฎหมายที่บังคับใช้ได้เพียง
การลงโทษในอัตราไม่เกิน 2,000 บาท ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และในอัตรา 50 บาท ตามข้อบัญญัติกรุง
เทพมหานคร

ดังนั้น การที่ประชากรศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ช่วงอัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืน
กฎหมายกรณีดังกล่าวจะเกิดความกลัวอยู่ในระดับ 100-200 บาท ซึ่งกฎหมายของกรุง
เทพมหานครที่มีศักยภาพในปัจจุบัน คือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย
สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521 มีโทษปรับเพียง 50 บาท ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ
ต่อการบังคับทำให้เป็นบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีความกลัว
เกรงต่ออัตราโทษดังกล่าว

ตารางที่ 4.39 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับ ในกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงใน
สถานสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
อัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎ หมายกรณีห้ามทิ้งมูลฝอย ในสถานสาธารณะ จะ เกิดความเกรงกลัว				P= 0.5329
- ต่ำกว่า 100 บาท	17.0	8.0	12.5	
- 100-200 บาท	22.0	26.0	24.0	
- 201-300 บาท	3.0	13.0	8.0	
- 301-400 บาท	0.0	0.0	0.0	
- 401-500 บาท	25.0	16.0	20.5	
- 501-1000 บาท	14.0	11.0	12.5	
- 1001-2000 บาท	6.0	8.0	7.0	
- มากกว่า 2000 บาท	2.0	4.0	3.0	
- ไม่ออกความเห็น	11.0	14.0	12.5	

2) กรณีการจับและปรับผู้ทิ้งมูลฝอยในถนน และที่สาธารณะ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 32 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะและมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54 แต่อย่างไรก็ดีในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัตินับเดียวกัน ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่ถนนไว้โดยเฉพาะ และมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 57 ที่รุนแรงกว่าคือ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 33 เป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากในมาตรา 32 แม้จะได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะและตามความหมายของที่สาธารณะ ได้หมายรวมถึงถนนไว้ด้วย แต่ในมาตรา 33 ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในถนนเป็นการเฉพาะเจาะจงและมีอัตราโทษสูงกว่า ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงถนน ต้องใช้บทบัญญัติตามมาตรา 33 คือ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษาในประเด็นด้าน ความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าปรับ ที่ผู้กระทำความผิดจะเกิดความเกรงกลัว ในกรณีการปรับผู้ทิ้งมูลฝอยลงในถนนและที่สาธารณะ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 26.0 เห็นว่าอัตราค่าปรับที่นำเกรงกลัวอยู่ในช่วงระหว่าง 400-500 บาท

ถ้าวิเคราะห์ผลการศึกษาความเกรงกลัวต่อกฎหมาย กรณีการจับและปรับผู้ทิ้งมูลฝอยในถนน และที่สาธารณะ ได้มีกฎหมายที่บัญญัติห้ามการกระทำความผิดกล่าว ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ตามมาตรา 32 มาตรา 1 และมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ซึ่งมาตรา 33 เป็นกฎหมายเฉพาะและมีบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนในอัตรา ไม่เกิน 10,000 บาท ในขณะที่กฎหมายของกรุงเทพมหานคร ได้มีการบัญญัติที่ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวเพียงฉบับเดียวคือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 ในข้อ 8 และผู้ฝ่าฝืนต้องถูกปรับในอัตรา 50 บาท

เมื่อเปรียบเทียบกับผลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษาพบว่า ประชาชนเห็นว่าค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดในกรณีดังกล่าวนี้ จะเกิดความเกรงกลัว อยู่ในช่วง

ระหว่างอัตรา 400-500 บาท จึงเห็นได้ว่าเป็นอัตราที่น้อยกว่าอัตราสูงสุดตามกฎหมาย พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งให้อำนาจการปรับไว้ไม่เกิน 10,000 บาท ในขณะที่กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีอัตราการปรับที่ไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวได้ ในอัตรา 50 บาท

ตารางที่ 4.40 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับในกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงในสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
อัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายกรณีห้ามทิ้งมูลฝอยลงในสาธารณะ จะเกิดความไม่เกรงกลัว				
- ต่ำกว่า 100 บาท	17.0	6.0	11.5	P= 0.4750
- 100-200 บาท	21.0	30.0	25.5	
- 201-300 บาท	6.0	3.0	4.5	
- 301-400 บาท	0.0	2.0	1.0	
- 401-500 บาท	18.0	34.0	26.0	
- 501-1000 บาท	19.0	9.0	14.0	
- 1001-2000 บาท	4.0	2.0	3.0	
- มากกว่า 2000 บาท	11.0	5.0	8.0	
- ไม่ออกความเห็น	4.0	9.0	6.5	

3) กรณีการจับและปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ที่ปล่อยปละละเลยให้มีมูลฝอย ในกระถางต้นไม้ หรือบริเวณภายนอกของอาคาร หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอย ในบริเวณที่ดินของตน โดยมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษา ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดน่าจะเกิดความเกรงกลัว ในกรณีการปรับเจ้าของอาคารหรือที่ดินดังกล่าวนี้ พบว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในช่วงอัตราระหว่าง 400-500 บาท

การวิเคราะห์ผลการศึกษาความเกรงกลัวต่อกฎหมาย กรณีการจับและปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ที่ปล่อยปละละเลยให้มีมูลฝอย ในกระถางต้นไม้ หรือบริเวณภายนอกของอาคาร หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน โดยมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ กฎหมายที่บัญญัติให้กรณีดังกล่าวนี้เป็นความผิด คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 8 อนุมาตรา 2 ซึ่งมีอัตราค่าปรับไม่เกิน 2,000 บาท ในขณะที่ไม่มีหลักการดังกล่าวอยู่ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง เกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนน่าจะเกิดความเกรงกลัว พบว่าอยู่ในช่วงอัตราประมาณ 400-500 บาท ซึ่งนับว่ายังเป็นระดับที่ต่ำกว่าอัตราค่าปรับขั้นสูงที่ตั้งไว้ในกฎหมายตามสมควร

ตารางที่ 4.41 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับในกรณีผู้ขับสอยาให้บริเวณนอกอาคารหรือที่ดินของตนมีการทิ้งมูลฝอย

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (χ^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
อัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กรณีผู้ขับสอยาให้บริเวณนอกอาคาร, ที่ดิน มีการทิ้งมูลฝอย จะเกิดความเกรงกลัว				
- ต่ำกว่า 100 บาท	13.0	22.0	17.5	P= 0.7532
- 100-200 บาท	17.0	24.0	20.5	
- 201-300 บาท	2.0	3.0	2.5	
- 301-400 บาท	0.0	0.0	0.0	
- 401-500 บาท	29.0	26.0	27.5	
- 501-1000 บาท	8.0	5.0	6.5	
- 1001-2000 บาท	8.0	1.0	4.5	
- มากกว่า 2000 บาท	3.0	3.0	3.0	
- ไม่ออกความเห็น	20.0	16.0	18.0	

4) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ (มาตรา 26)

ตามกฎหมายมาตรา 26 ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 54 ว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษาเกี่ยวกับประเด็นด้าน ความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ผู้กระทำผิดน่าจะเกิดความเกรงกลัว ในกรณีการปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ ซึ่งกรุงเทพมหานคร หรือราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าอัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้จะเกิดความเกรงกลัว อยู่ในช่วงอัตราประมาณ 100-200 บาท

การวิเคราะห์ผลการศึกษาความเกรงกลัวต่อกฎหมาย กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้า หรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ ได้มีกฎหมายบัญญัติห้ามการกระทำความผิดดังกล่าว อยู่ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ตามมาตรา 26 และมีอัตราโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่าต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ในขณะที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ข้อ 6 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงที่ถนนต้นไม้ หรือสนามหญ้า ซึ่งปลูกหรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาที่ได้ พบว่าประชากรศึกษามีความเห็นที่ผู้กระทำผิดในกรณีดังกล่าว น่าจะมีความเกรงกลัวต่ออัตราค่าปรับในช่วง 100-200 บาท ซึ่งยังนับได้ว่าเป็นระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์อัตราค่าปรับขั้นสูงของกฎหมายอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละกรณี จึงเสนอว่าควรมีอัตราค่าปรับที่บังคับใช้ให้เกิดความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ และควรเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราส่วนตามความคิดเห็นของประชาชนเล็กน้อย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ และ

ศักดิ์สิทธิ์รวมทั้งทำให้เกิดความขัดหลาบไม่กระทำผิดซ้ำ แต่ทั้งนี้ย่อมต้องอาศัยการดำเนินการอย่างเข้มงวดจริงจัง และสม่ำเสมอเป็นระยะเวลานานพอที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในสังคมในการช่วยกันรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้

ตารางที่ 4.42 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับในการนี้ผู้ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ปลูกหญ้าหรือต้นไม้

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X ² -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย &ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
อัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายกรณีห้ามทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ น่าจะ เกรงกลัว				
- ต่ำกว่า 100 บาท	25.0	10.0	17.5	P= 0.2239
- 100-200 บาท	22.0	37.0	29.5	
- 201-300 บาท	6.0	10.0	8.0	
- 301-400 บาท	0.0	0.0	0.0	
- 401-500 บาท	23.0	13.0	18.0	
- 501-1000 บาท	7.0	10.0	8.5	
- 1001-2000 บาท	5.0	1.0	3.0	
- มากกว่า 2000 บาท	3.0	3.0	3.0	
- ไม่ออกความเห็น	9.0	16.0	12.5	

4.4.3.2 บทลงโทษต่อการทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 32 ได้ห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 54 แต่อย่างไรก็ดีในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในทางน้ำไว้โดยเฉพาะ และมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 57 ว่า ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติตามมาตรา 33 เป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากในมาตรา 32 แม้จะได้บัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะและตามความหมายของในที่สาธารณะได้หมายความรวมถึงทางน้ำไว้ด้วย แต่ในมาตรา 33 ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงและมีอัตราโทษสูงกว่า ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีทิ้งมูลฝอยลงในทางน้ำสาธารณะ ต้องใช้บทบัญญัติตามมาตรา 33 คือ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรศึกษา พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ผู้ทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ จะเกิดความเกรงกลัวหากถูกจับกุมและปรับ พบว่าประชากรศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่า อัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้จะเกิดความเกรงกลัว อยู่ในช่วงอัตราระหว่าง 400-500 บาท

การวิเคราะห์ผลการศึกษา กรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ กฎหมายที่บัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในอัตราไม่เกิน 10,000 บาท นอกจากนี้ยังมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521 ซึ่งบัญญัติในข้อ 8 ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในที่หรือทางสาธารณะ ทั้งทางบกและทางน้ำ โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 50 บาท และในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ซึ่งบัญญัติไว้ในข้อ 9 ห้ามการทิ้งมูลฝอยลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งมีโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนในอัตราไม่เกิน 1,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบกับผลที่ได้ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง เกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ผู้ทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ พบว่า ประชาชนมีความเห็นว่า อัตราค่าปรับที่ผู้กระทำผิดกรณีดังกล่าวจะเกิดความเกรงกลัว อยู่ช่วงในอัตราระหว่าง 400-500 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นอัตราที่ต่ำกว่าเกณฑ์อัตราค่าปรับขั้นสูงของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 แต่สูงกว่าอัตราค่าปรับในกรณีของ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ.2521

ดังนั้น หากจะนำกฎหมายที่นำจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดมาใช้ ก็ควรจะเป็น อัตราค่าปรับตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเกณฑ์ขั้นสูงไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเห็นว่ากรุงเทพมหานครควรมีการศึกษาถึงประเด็นการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ทั้งในแง่ของตัวบทกฎหมายและมาตรการ ในการบังคับใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีการพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ เพื่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.43 ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับอัตราค่าปรับในกรณีผู้ทิ้งมูลฝอยลงในแหล่งน้ำสาธารณะ

ลักษณะความคิดเห็น	ประชากรศึกษา		รวม (%)	การทดสอบ ไค-สแควร์ (X^2 -Test)
	ครัวเรือนเพื่อ การอยู่อาศัย 100คน (%)	ครัวเรือนอาศัย ประกอบอาชีพ 100คน (%)		
อัตราค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนกฎ หมายกรณีห้ามทิ้งมูลฝอย ในแหล่งน้ำสาธารณะจะ เกิดความเกรงกลัว				
- ต่ำกว่า 100 บาท	21.0	7.0	14.0	P= 0.0929
- 100-200 บาท	15.0	15.0	15.0	
- 201-300 บาท	1.0	1.0	1.0	
- 301-400 บาท	0.0	0.0	0.0	
- 401-500 บาท	19.0	34.0	26.5	
- 501-1000 บาท	21.0	15.0	18.0	
- 1001-2000 บาท	11.0	5.0	8.0	
- มากกว่า 2000 บาท	8.0	5.0	6.5	
- ไม่ออกความเห็น	4.0	18.0	11.0	

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษาวิจัย

5.1.1 การศึกษาด้านกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยมีกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการบังคับใช้ ได้แก่ กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ. 2521 ประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 สำหรับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 ประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เพียงฉบับเดียวและภายหลังได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. 2518 และให้บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แทน

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน พ.ศ. 2521 ก็มิได้ทำให้ข้อบัญญัติยกเลิกไปเนื่องจากได้มีบทเฉพาะกาลให้อำนาจไว้ จึงมีผลให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ สามารถบังคับใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติในกฎหมายแม่บท ส่วนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 ซึ่งประกาศใช้โดยฐานอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นั้น ยังคงสามารถบังคับใช้ได้ในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้สำหรับกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ดี แม้การบังคับใช้กฎหมายแม่บททั้งสองฉบับดังกล่าว จะไม่ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองในปัจจุบัน แต่ก็มิได้หมายความว่าความไม่ทันสมัยของกฎหมายลำดับรองจะคงอยู่เช่นนั้นตลอดไป ดังนั้น กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จึงควรมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อแนวทางความเป็นไปได้ในการบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีความทันสมัยต่อสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และในขณะเดียวกันย่อมต้องมีความสอดคล้องต่อแนวทางแห่งกฎหมายอันเป็นแม่บทด้วยเช่นกัน

5.1.2 การศึกษาด้านกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521 ข้อ 8 และข้อ 16 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ข้อ 6 และข้อ 9

ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับมีความซ้ำซ้อนของกฎหมายเกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากมีพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท ที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะสองฉบับด้วยกันจึงในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย อาจใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้กฎหมายที่เหมาะสมต่อกรณีที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดี จากความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษอัตราที่แตกต่างกัน ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสอดคล้องกันภายใต้หลักการแห่งกฎหมายแม่บท และในขณะเดียวกันควรปรับปรุงด้านความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วย เนื่องจากกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่บังคับใช้ทั้งสองฉบับ ยังขาดความสมบูรณ์ส่วนตัวเอง ดังที่พบว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน พ.ศ.2521 ได้ห้ามการเท ทิ้ง มูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ แต่ในขณะเดียวกันก็มีอัตราโทษปรับเพียง 50 บาท แต่หากนำข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาด

อาคและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523มาบังคับใช้ พบว่า มีการบัญญัติห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางน้ำและห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสนามหญ้า หรือโคนต้นไม้แต่ไม่ได้มีการห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก ซึ่งหากมีการทิ้งมูลฝอย ลงบนแหล่งสาธารณะทางบก ย่อมต้องนำข้อบัญญัติฉบับแรกมาใช้และมีอัตราโทษปรับได้ใน อัตราที่น้อยกว่าข้อบัญญัติฉบับหลังอยู่มาก จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายของกรุงเทพมหานครที่ บังคับใช้อยู่นับปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดีจากการประกาศ บังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 ผู้ศึกษาเห็นว่าแนว ทางแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ได้มีการพัฒนาปรับปรุงขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก ซึ่งจะ เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้เกิดประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น ต่อไป

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่ง สาธารณะทั้งทางบก และทางน้ำ ได้แก่ นโยบายและแนวทางไม่ชัดเจนแน่นอนเพียงพอ, ประชาชนไม่เกรงกลัวบทลงโทษและจำนวนเจ้าหน้าที่เทศกิจยังไม่เพียงพอ รวมทั้งปัญหา การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงาน ซึ่งงานกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการที่จะบังคับใช้ กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ย่อมต้องอาศัยแนวทางและนโยบาย ที่มีความชัดเจนและ ต่อเนื่องจากผู้บริหารแต่ละฝ่าย นอกจากนี้ยังต้องมีการบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ อย่างเคร่งครัดและจริงจัง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องระหว่างแผนนโยบายและการดำเนินการ รวมทั้งมีการประสานงานที่ดี ระหว่างภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน

5.1.3 การศึกษาด้านการชักจูงหมาย

5.1.3.1 ผู้กระทำผิด

(1) ผู้กระทำผิดโดยตรง

กรณีการจับกุมผู้กระทำผิดตามกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้บัญญัติไว้เป็นสามประการคือ

1. กรณีไม่ทราบตัวผู้กระทำผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นร่วมกันแก้ไข
2. กรณีพบตัวผู้กระทำผิดหากแจ้งให้ผู้นั้นทำความสะอาดและผู้นั้นยินยอมปฏิบัติ ตามาให้คดีเป็นอันสิ้นสุด
3. กรณีผู้กระทำผิดไม่ยอมเก็บกวาด ผู้นั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำ ความสะอาดและเสียค่าปรับด้วย

จากการศึกษาพบว่า ประชากรตัวอย่างและเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับหลักการดังที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งสามกรณี ซึ่งในปัจจุบัน ประชาชนมีความเห็นว่าการจับกุมผู้กระทำ ผิดยังมีความเป็นไปได้น้อย เมื่อเทียบกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น ดังนั้น หากกรุงเทพ มหานครให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจัง ย่อมจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนได้ แต่ทั้งนี้ ต้องอาศัยระยะเวลาในการบังคับใช้ กฎหมาย อย่างจริงจังและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานพอที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็นและ พฤติกรรมของประชาชน

สำหรับประเด็นที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้พบเห็นการกระทำความผิด สามารถแจ้งต่อ เจ้าหน้าที่จะและผู้แจ้งจะได้รับรางวัล เป็นเงินครึ่งหนึ่งของเงินค่าปรับที่ได้จากผู้กระทำผิดนั้น พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่และประชากรตัวอย่างเห็นด้วยกับหลักการดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เห็นว่าความร่วมมือที่จะได้รับการแจ้งจับจากประชาชนนั้น อาจมีความเป็นไปได้ใน ระดับปานกลางค่อนข้างน้อย

ความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง เกี่ยวกับความเกรงกลัวเมื่อผู้กระทำผิดถูกจับและนำตัวไปเปรียบเทียบ พบว่า ประชากรส่วนใหญ่มีความกลัวเสียเวลา , กลัวเพราะความอาย และกลัวเสียเงินตามลำดับ สำหรับรูปแบบการกำหนดค่าปรับที่มีประสิทธิภาพนั้น เจ้าหน้าที่เห็นว่าการกำหนดบทลงโทษแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ดีที่สุด รองลงมาคือแบบสัมพัทธ์มีเกณฑ์ขั้นสูง ส่วนความคิดเห็นของประชากรศึกษาเห็นว่า บทลงโทษในอัตราที่แน่นอนตายตัว น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพดีที่สุด และรองลงมาคือบทลงโทษแบบมีเกณฑ์ขั้นสูงและขั้นต่ำ

(2) ผู้เข้าให้กระทำความคิด

ในกรณีของผู้เข้าให้กระทำความคิดนี้ เป็นกรณีที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณา เนื่องจากเห็นว่า สภาพปัญหาการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ ส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างมีการสั่ง วาน ให้อลูกจ้างของตน ให้นำทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของลูกจ้างในอาคาร บ้านเรือน ตลอดจนลูกจ้างในกิจการค้าต่างๆ โดยที่ลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้าง แต่เมื่อพบเห็นการกระทำความคิด ผู้ที่ต้องรับผิดชอบจะมีเพียงลูกจ้างผู้ทิ้งมูลฝอย ดังนั้นจึงได้ทำการศึกษาถึงความรับผิดชอบที่นายจ้างควรได้รับความรู้เกี่ยวกับลูกจ้าง และพบว่าประชากรตัวอย่างและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ เห็นด้วยว่า ควรจะให้มีการปรับนายจ้างในฐานะผู้เข้าให้เกิดการกระทำความคิด ควบคู่กับลูกจ้างซึ่งหากมีการบังคับใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าว น่าจะเป็นผลดีต่อการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะได้ส่วนหนึ่ง

ในกรณีบทลงโทษต่อนายจ้างในฐานะผู้เข้าให้กระทำความคิดควบคู่กับลูกจ้างพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรปรับนายจ้าง ในอัตราสูงกว่าลูกจ้าง ซึ่งเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกับประชากรตัวอย่าง กล่าวคือ มีประชาชนร้อยละ 66.5 ที่เห็นว่าควรปรับนายจ้างในอัตราที่สูงกว่า ในขณะที่ประชากรอีกร้อยละ 15.0 ที่เห็นว่าควรปรับนายจ้างในอัตราที่เท่าเทียมกับลูกจ้าง

ประเด็นดังกล่าว แม้ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางการบังคับใช้ในกรณีเช่นนี้โดยตรง แต่จากลักษณะของกฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่มีการพัฒนาเป็นอย่างมากฉบับหนึ่ง ๖.๕ มีกรณีที่มีผู้บุกรุกที่ดินเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ต้องรับผิดชอบปลดปล่อยพลละเลยให้มีการทิ้งมูลฝอย นอกบริเวณอาคารของตน หรือมีการทิ้งมูลฝอยในที่ดินของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ เพื่อให้เกิดความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ โดยมุ่งหวังจะให้มีการช่วยกันรักษาความสะอาดของบ้านเมืองให้มากที่สุด แม้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินนั้น จะมีได้เป็นผู้กระทำผิดทิ้งมูลฝอยเองดังเช่นหลักการของผู้กระทำผิดในกรณีอื่นๆ ซึ่งหากย้อนกลับมาพิจารณาประเด็นของผู้ที่เป็นผู้ชำระให้กระทำความผิดในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้างแล้ว พบว่ายังมีลักษณะของการมีนิติสัมพันธ์ ระหว่างตัวนายจ้างและลูกจ้างผู้กระทำความผิดอีกด้วย จึงนับว่าน่าจะมีความเป็นไปได้ หากจะมีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาประกอบกับการศึกษาในแง่มุมต่างๆ เพิ่มเติม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะมีความครอบคลุมและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันยิ่งขึ้นไป

5.1.3.2 แหล่งรองรับมูลฝอย

(1) แหล่งสาธารณะทางบก

ปัญหาการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก จากการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ทราบว่ามีกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว แต่ปัญหาที่ยังคงเกิดในปัจจุบันนั้น มีสาเหตุจากความยากง่ายของผู้คนเป็นประการสำคัญและบทลงโทษที่มีต่อผู้กระทำผิดไม่รุนแรงพอ รวมทั้งเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่เข้มงวดเพียงพอเป็นประการรองลงมา ดังนั้น หากกำหนดมาตรการลงโทษให้มีความน่าเกรงกลัวมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันความเข้มงวดจริงจังของเจ้าหน้าที่และมีความต่อเนื่องยาวนาน ก็อาจเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหามาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ออกมา นั้น มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้อย่างจริงจังเช่นกัน

สำหรับความคิดเห็นด้านประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนมูลฝอย ของกรุงเทพมหานคร ประชากรตัวอย่างเห็นว่า รถเก็บขนมูลฝอยมีประสิทธิภาพในระดับปานกลางค่อนข้าง

ข้างมาก เจ้าหน้าที่เก็บขนมูลฝอยมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง ส่วนการให้บริการถังขยะสาธารณะนั้น ประชากรเห็นว่ามีประสิทธิภาพน้อยในการให้บริการ

จากกฎหมาย พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาประเด็นเรื่องการห้ามทิ้งมูลฝอยในแหล่งสาธารณะทางบก ได้ศึกษาวิจัยประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทางบก ดังนี้คือ

(1) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยในสถานสาธารณะ นอกอาณาหรือในที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ พบว่า ความคิดเห็นในกรณีผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในสถานสาธารณะมีประชากรตัวอย่างที่เห็นด้วยร้อยละ 89.5 และเห็นว่าน่าจะเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ

(2) กรณีผู้ทิ้งมูลฝอย ลงในถนนและที่สาธารณะ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับหลักการดังบัญญัติในกฎหมายร้อยละ 86.5 ส่วนประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าอาจจะมีความเป็นไปได้น้อย ในการจับกุมผู้กระทำความผิดเนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ไม่เพียงพอต่อผู้กระทำความผิดซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้ ในขณะที่ประชาชนเห็นว่าความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนยังคงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีประสิทธิภาพ ในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ตามสมควร ซึ่งหากรัฐได้เพิ่มมาตรการความเข้มงวดและจริงจังยิ่งขึ้นแล้ว ผลที่จะได้รับก็อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ตลอดจนพฤติกรรมการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองได้ในระดับหนึ่ง

(3) กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือที่ดิน ปลอมแปลงเลขที่ที่มีการทิ้งมูลฝอย นอกบริเวณอาคารหรือบริเวณที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือครอบครองอยู่ พบว่ามีเจ้าหน้าที่ที่เห็นด้วยกับหลักการของกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ที่ไม่เห็นด้วย ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ส่วนประชากรตัวอย่างก็พบว่ามีความเห็นที่ใกล้เคียงเช่นกัน สำหรับความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าน่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้ที่เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดิน อาจไม่ยินยอม หรือกล่าวได้ว่าไม่ยอมรับหลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ ไรโดยอาจเป็นลักษณะการฟ้องร้อง เกิดขึ้นได้ และทำให้การบังคับใช้กฎหมายประเด็นนี้อาจไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

(4) กรณีการจับและปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ ในกรณีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่ผู้ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้จะต้องถูกจับและปรับ พบว่าประชาชนมีความเห็นว่า น่าจะเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายกรณีนี้ ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก

สำหรับอัตราค่าปรับที่ประชาชนคาดว่า ผู้กระทำผิดน่าจะเกิดความเกรงกลัว ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงอัตรา 400-500 บาท ยกเว้นกรณีการปรับผู้ที่ทิ้งมูลฝอยลงในบริเวณที่ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ ซึ่งประชาชนเห็นว่าน่าจะอยู่ในช่วงอัตรา 100-200 บาท ซึ่งในกรณีอัตราค่าปรับที่มาจากความคิดเห็นของประชาชนนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจจะเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ เพื่อให้เพิ่มประสิทธิภาพเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ ให้มีความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและสอดคล้องต่อสภาพการณ์ความคิดเห็นของประชาชนต่อไป

(2) แหล่งน้ำสาธารณะ

มูลฝอยที่ถูกทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า มีที่มาจากบ้านเรือนมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่ร้านอาหาร ภัตตาคารที่อยู่ริมน้ำและตลาดสด ตามลำดับ ส่วนความคิดเห็นของประชากรเห็นว่าบ้านเรือนที่อยู่อาศัย, ร้านอาหาร ภัตตาคาร และร้านค้าทั่วไป เป็นผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำมากที่สุด ตามลำดับ

ในประเด็นเกี่ยวกับความรู้กฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ พบว่ามีสัดส่วนของประชาชนผู้ที่ทราบว่ามีกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และประชาชนมีความเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ การให้บริการเรื่องเก็บขนมูลฝอยว่า ยังมีประสิทธิภาพในการให้บริการระดับปานกลางค่อนข้างน้อย ในกรณีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่ผู้ทิ้งมูลฝอยลงแหล่งน้ำสาธารณะจะถูกจับกุม เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า อาจมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อย เนื่องจากบางกรณี เช่น บ้านเรือนที่อยู่ริมน้ำ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถพบเห็นการกระทำผิดได้โดยง่าย

ตลอดจนอุปสรรคในการพบเห็นและการเข้าจับกุม ทำให้มีความเป็นไปด้านทางปฏิบัติน้อย สำหรับความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง พบว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎหมายห้ามการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ และเห็นว่าน่าจะเป็นไปได้มาก ในทางปฏิบัติที่จะจับกุมผู้กระทำความผิด โดยอัตราค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดจะเกิดความเกรงกลัว มีอัตราในช่วง 400-500 บาท

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร และองค์กรต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขา และมีสภากรุงเทพมหานคร ที่สามารถ พิจารณา แก้ไข หรือประกาศใช้กฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กรุงเทพมหานคร จึงควรมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข เนื้อหาสาระของกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอย ลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ ให้มีความทันสมัยต่อสภาพการณ์ และมีความสอดคล้องกับกฎหมายแม่บท โดยประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ สภาพการบังคับใช้กฎหมาย, ความครอบคลุมในวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะบังคับใช้, อัตราโทษ และมาตรการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ตลอดจนมาตรการที่จะจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ จากการที่สาระสำคัญของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปื้อน พ.ศ.2521 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 มีความซ้ำซ้อนกันบางส่วนนั้น และในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแต่ละฉบับมิได้มีความสมบูรณ์จนฉบับเดียว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากกรุงเทพมหานครได้มีการรวบรวมสาระสำคัญของกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะทั้งทางบกและทางน้ำ ให้มีความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ภายในฉบับเดียวกันได้ จะทำให้ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายลดลง และสามารถเป็นแนวทางในการบังคับใช้ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในกรณีของ องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า หากได้มีการปรับปรุงในประเด็นที่อาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความต่อเนื่อง และชัดเจนของแนวนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ประกอบกับการณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารจากรัฐ เกี่ยวกับกฎหมายที่รัฐบังคับใช้ต่อ ประชาชน ย่อมเป็นการสร้างความร่วมมือและปรับเปลี่ยนทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้คน ในสังคมได้ เนื่องจากการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือทั้ง จากรัฐและประชาชนร่วมกัน

3. มาตรการเสริมเพื่อให้เกิดความสะอาด อาจกระทำได้ในกรณีต่างๆ เช่น

3.1 การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ด้านการขอความร่วมมือจากประชาชน รักษา ความสะอาดของชุมชนที่ตนเองอาศัย โดยเริ่มจากชุมชนในแขวงและเขตการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในถิ่นอาศัยที่เป็น ชุมชนแออัด ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ซึ่งในกรณี ของนโยบายการประชาสัมพันธ์นี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยนอกจากรัฐ จะได้มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เกี่ยวกับข่าวสารด้านการบังคับใช้กฎหมายในทางหนึ่งแล้ว ควรมีมาตรการประชาสัมพันธ์เสริม เพื่อช่วยกระตุ้นเตือนให้ประชาชนเกิดความตระหนัก (Awareness) และให้ความร่วมมืออันดีแก่รัฐ (Participation) ในการรักษาความ สะอาดของบริเวณชุมชนที่ตนเองอาศัย และของบ้านเมืองต่อไป

3.2 การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และขอความร่วมมือจากประชาชน ในการ แบ่งแยกประเภทมูลฝอย ทั้งนี้ เพื่อให้การเก็บขนและกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ซึ่งการแบ่งแยกประเภทมูลฝอยนี้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมได้หลายประการ เช่น การนำมูลฝอยที่สามารถหมุนเวียน กลับมาใช้ใหม่ แยกเพื่อนำมาเข้ากระบวนการ Recycle หรือ Re-use และมูลฝอยที่เป็นอันตราย เช่น ถ่านไฟฉาย, ไขมันโรغن, กระป๋องที่มีการอัดลม, หลอดไฟ ฯลฯ เป็นต้น ควรได้รับการคัดแยกไว้ต่างหาก เพื่อการเก็บขนและการกำจัดอย่างถูกหลักวิชาการต่อไป

นอกจากนี้ ควรมีการประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือจากประชาชน (ในเขต ที่ยังมีสภาพกึ่งชนบท) ที่นิยมนำสารเคมีมาใช้ในการเกษตร ให้นำวิธีการแบบธรรมชาติมา ใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมลดน้อยลง

3.4 การให้สัมปทานเอกชนเก็บขนมูลฝอย โดยอาจเป็นการเสริมประสิทธิภาพแก่หน่วยงานของรัฐใน เขตการปกครองที่มีปัญหาการเก็บขนมูลฝอยมีไม่เพียงพอต่อจำนวนมูลฝอยที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันปัญหาการเก็บขนมูลฝอยโดยรัฐอาจมีปัญหาลุบหล่นเกี่ยวกับความไม่เพียงพอทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนเครื่องมือต่างๆ ซึ่งการเก็บขนมูลฝอยนับเป็นภาระหนักในการที่รัฐจะให้บริการแก่ประชาชน

ดังนั้น หากสามารถเสริมการเก็บขนมูลฝอยโดยการเปิดประมูลให้สัมปทาน ในการบริการเก็บขนแก่เอกชนอาจเป็นวิธีการแบ่งเบาภาระของรัฐได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเอกชนที่ได้รับสัมปทานนั้นอีกชั้นหนึ่งได้ โดยในการเปิดประมูลต่อเอกชน ควรได้มีเงื่อนไขการแสดงประสิทธิภาพ และความพร้อมในการเก็บขนและการกำจัดมูลฝอยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งหากมีความเป็นไปได้ในกรณีดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน เช่น เจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาด ควรมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม ในการสอดส่องดูแลการกระทำความคิด เพื่อเป็นการช่วยเหลือและเสริมอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ในการควบคุมการทิ้งมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น

4. ประเด็นที่ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป อาจกระทำได้หลายแนวทางที่น่าสนใจ เช่น การศึกษาในพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีหลักการที่เน้นหนักในด้านของเสีย ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม, การศึกษาแนวทางการควบคุมมลพิษ ตลอดจนความรับผิดชอบทางแพ่ง และอาญา ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 , การศึกษาในกรณีของเหตุรำคาญ ซึ่งมีบัญญัติใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, การศึกษาปัญหาในการดำเนินการเก็บขนและกำจัด มูลฝอยจากชุมชน มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม มูลฝอยจากการเกษตรกรรม มูลฝอยพิเศษหรือมูลฝอยอันตราย(Harazardous Waste)ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งโดยสภาพของมูลฝอย และสภาพการเก็บขน การกำจัดมูลฝอยเหล่านั้น ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้ นับเป็นประเด็นที่น่าสนใจ และสามารถมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไปอีกหลายประการ

5. ลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นในทางกฎหมาย จากประชาชนหลายฝ่าย หรือเป็นลักษณะของPublic Hearingนั้น ในปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยังไม่เป็นที่กว้างขวางมากนัก เนื่องจากองค์กรแต่ละองค์กรที่มีความประสงค์จะปรับปรุง หรือบัญญัติกฎหมาย ตามความต้องการขององค์กรนั้นๆ มักจะอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของผู้ร่างกฎหมาย หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา แต่ในขณะที่ผู้ ที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมาย คือประชาชนทั่วไปมักไม่มีสิทธิรับรู้ข่าวสาร หรือแม้แต่การรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่าที่ควร

ดังนั้น ในประเด็นหนึ่งที่ผู้ศึกษาวิจยาวิเคราะห์จะเสนอแนะ คือ การศึกษากฎหมายโดย วิจัยจากทั้งเอกสาร ตำราทฤษฎีต่างๆ แต่ในขณะที่หากได้มีการเปิดกว้างโดยศึกษา ถึงแนวความคิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องในแง่มุมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้ร่างกฎหมาย, เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย, เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนประชาชนซึ่งต้องอยู่ภาย ใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น กล่าวคือ ควรมีการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ในข้อกฎหมายได้มากขึ้น โดยการศึกษาอาจพิจารณาจากประเด็นในแต่ละจุด ที่มีความน่า สนใจ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือประชาชนมีแนวความคิด ในการไม่ยอมรับกฎหมายกรณี ดังกล่าว หรืออาจพิจารณาประเด็นการศึกษาด้วยการใช้สถิติอื่น ที่มีความละเอียดมากขึ้น ต่อไป เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มทางสถิติ ที่สามารถบ่งชี้ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากการศึกษากฎหมายสามารถมีการพัฒนาไปถึงจุดนั้นได้ อาจ ทำให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของกฎหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย นั้นๆ ให้มีความทันสมัยต่อสภาพเหตุการณ์อันสังคมมากขึ้น รวมทั้งเกิดการพัฒนาและตื่นตัว ในการรับรู้ข่าวสาร สำหรับประชาชนได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

- กรุงเทพมหานคร. คู่มือประชาชนในการติดต่อราชการสำนักงานเขต. กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , 2530 .
- กรุงเทพมหานคร. " การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล " ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องถ้ากรุงเทพเป็นพิษ ชีวิตจะอยู่อย่างไร. ม.ป.ท. , 2533 (อัดสำเนา).
- กิ่งเพชร ลิ้มหาชีวิต. การศึกษาศักยภาพของคลองเพื่อการแก้ไขปัญหาดังเมืองของกทม. วิทยานิพนธ์ปริญญาสถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาผังเมือง. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. "โทษปรับ." บทบัญญัติ. (ก.ย. 2516); 454-461.
- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2528.
- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. สัมมนาทางวิชาการเรื่อง Solid Waste Management. กรุงเทพมหานคร; ม.ป.ท. , 2525.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. " การมอบอำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรอง "ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน มสธ.. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์อักษรไทย, 2531.
- เต็มดวง รัตนทัสนิยะ และคณะ. ทัศนคติของประชาชนกรุงเทพมหานครในการใช้คลองเป็นที่บำบัดน้ำเสีย. กรุงเทพมหานคร; ม.ป.ท. , 2533.
- เทียนฉาย กีระนันท์ และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัย โครงการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจสังคม และประชากรกรุงเทพมหานคร ในระหว่างปีงบประมาณ 2524-2525. กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- นักศึกษาปริญญาโทรุ่น 14 สาขา ET. สถานการณ์ทั่วไป และปัญหาการบริหารสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของไทย ปี 2530. นครปฐม; คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล , 2530.
- นาท ตันทวีรุฬห์ และสุนทรทรัพย์ สมุทรสาคร. วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528.

บุษมาพร ชัยวานิชยา. การศึกษาการกำจัดมูลฝอยจากตลาดสด โดยวิธีการนำใบแปรรูปเป็นอาหารเลี้ยงปลา. นครปฐม; คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2532.

ปฐม มณีโรจน์, อำนาจ วงศ์บัณฑิต. " การจัดการน้ำเสียของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยา; สถาบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมมลภาวะทางน้ำ " ใน คุณภาพชีวิตคนเมืองหลวง. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

ปรีดา แยมเจริญวงศ์. การจัดการขยะมูลฝอย. ขอนแก่น; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531.

ปิยนาด บุญนาค และคณะ. คลองในกรุงเทพฯ; ความเป็นมา การเปลี่ยนแปลงผลกระทบต่อ กรุงเทพมหานคร ในรอบ 200 ปี (พ.ศ. 2325-2525). กรุงเทพมหานคร; ไทยวัฒนาพานิช, 2525.

พัชร หอวิจิตร. การจัดการขยะมูลฝอย. ขอนแก่น; คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2529.

พิรุฬห์ โตสุกวรรณ. การลงโทษปรับทางอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาค วิชานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2332.

มานพ พงศทัต และกิ่งเพชร ลิ้มหาชีวะ. การขนส่งทางน้ำของกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร; ม.ป.ท. , 2529.

รักษาความสะอาด,สำนักงาน. รายงานการปฏิบัติงานการเก็บขนมูลฝอย ของกทม. 2531. กรุงเทพมหานคร; นิเวศรรคการพิมพ์ , 2531.

วรชัย เขียวบาณี. โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ สำหรับไมโครคอมพิวเตอร์ SPSS/PC+. กรุงเทพมหานคร; สำนักพิมพ์โอเคียนสตรี , 2532.

วันชัย อมรพันธุ์ และเจริญรัตน์ ชูติกาญจน์. คู่มือ กทม.. กรุงเทพมหานคร; วรุณการพิมพ์, 2532.

วัลลภา ขายหาด. ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ ด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขา รัฐประศาสนศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบัน. ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย.

กรุงเทพมหานคร; ม.ป.ท. , 2531.

วิญญู เครืองาม. " ปัญหาและแนวโน้มของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย " ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย มสธ. . กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530.

_____. "กฎหมายกับสภาพบังคับ" ใน กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม. กรุงเทพมหานคร; บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2526.

ศิริชัย พงษ์วิชัย. การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ ด้วยคอมพิวเตอร์. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

สภากรุงเทพมหานคร. รายงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี2531. กรุงเทพมหานคร; นิวธรรมดาการพิมพ์, 2532.

สมหมาย จันทรเรือง. ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราโทษกับการกระทำความผิด. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และคณะ. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร ; สหพรหมการพิมพ์, 2525.

_____. ก ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์ภาพพิมพ์ , 2532.

สุณี ขวัญศิริโรจน์. " นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย. " กรุงเทพมหานคร; สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2532 (อัดสำเนา).

สุทิน อยู่สุข. " การคาดประมาณปริมาณและลักษณะของมูลฝอย " ใน การฝึกอบรมทางวิชาการ เรื่องการจัดการมูลฝอย โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. หน้า53-73. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2532.

สุเทพ ชนะสิทธิ์, ร.ด.ท. ความรู้ ความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่มีต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษทางเสียง และอากาศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสิ่งแวดล้อม. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2531.

สุรพงศ์ อัสวราพานิช,ร.ท. ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร

มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

อมร จันทรสมบูรณ์. "บทบาทของนักกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมในสังคม."

นิติศาสตร์ปริทัศน์ 1. (2516); 8-21.

_____. "LAW ENFORCEMENT ; มิติที่ 3 ของกฎหมาย." วารสารกฎหมายปกครอง 9.
(เมษายน 2533); 11-34.

อุทิส แส่นอกศึก. กฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพมหานคร; เรือนแก้วการพิมพ์, 2525.

_____. "หลักกฎหมายอาญา: การลงโทษ." ใน อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ ดร.อุทิส
แส่นอกศึก 23 มีนาคม 2515. นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี; โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2515.

อุษา จารุทะวีย์. " การดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ "
ใน คุณภาพชีวิตคนเมืองหลวง. หน้า 56-76. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2533.

อานวย เพชรศิริ,พ.ต.อ. บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในการส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง. บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

Gordon Arbuckle J. and Vanderver, Timothy A. Water pollution control.
In Environmental law handbook, pp. 82-84. U.S.A. : Government
Institute, 1983.

Hanks, Eva H., Dan Tarlock, A., and Hanks John L. Environmental law
and policy : cases and materials. Newyork : Bloomington, 1974.

Hurley, William D. Environmental legislation. Illinois : Charles C.
Thomas, 1980.

Lamb, James C. Water Quality and Its Control. U.S.A. : u.p., 1985.

Sullivan, Thomas F.P. Resource Conservation and Recovery Act. In
Environmental law handbook. pp. 190 U.S.A. : Government
Institutes, 1983.



- ภาคผนวก
- 1 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่
 - 2 แบบสอบถามประชาชน

28 สิงหาคม 2535

เรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

เรียน ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร

ด้วยข้าพเจ้านางสาวณัฐริกา วายุภาพ นักศึกษาหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง "การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร (A STUDY ON THE LAW ENFORCEMENT OF THE COMMUNITY WASTE DISPOSAL CONTROL IN BANGKOK.) โดยมี รศ.ฟิลิรุ ศุภริยพงศ์ เป็นอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ ในการนี้ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะทราบ ว่า เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของ สำนักงานนโยบายและแผน, สำนักรักษาความสะอาด, สำนักการระบายน้ำ และสำนักเทศกิจ กทม. มีความคิดเห็น และแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขตกทม.อย่างไร คำตอบที่ได้รับจากท่านจึงมีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการที่จะได้มาซึ่งผลการวิจัย ซึ่งสามารถจะนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านวิชาการสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ ได้พิจารณาวินิจฉัย โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

อนึ่ง ผู้วิจัยขอเรียนชี้แจงว่า คำตอบที่ได้รับจากท่านจะ ไม่มีผลกระทบถึงท่านแต่อย่างใด ข้อมูลจะถูกเก็บเป็นความลับ และจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาเท่านั้น จึงเรียนมาเพื่อขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามนี้

ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้รับความร่วมมือจากท่านเป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ



(ณัฐริกา วายุภาพ)

ผู้วิจัย

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง "การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้ง มูลฝอยจากชุมชน ในเขตกรุงเทพมหานคร (A STUDY ON THE LAW ENFORCEMENT OF THE COMMUNITY WASTE DISPOSAL CONTROL IN BANGKOK.) โดยการสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่าง ที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของกทม. ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกองของสำนักต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ สำนักรักษาความสะอาด, สำนักงานนโยบายและแผน, สำนักการระบายน้ำ และสำนักเทศกิจ เพื่อรับทราบความคิดเห็นในประเด็นที่ผู้ทำการศึกษาได้ตั้งไว้

ทั้งนี้ ได้ผู้ศึกษาวิจัยแนบประเด็นสำคัญของกฎหมาย 3 ฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเบรอะเบื้อน พ.ศ.2521
 2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523
 3. พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
- มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ขอขอบพระคุณ

นางสาวพัชริกา วายุภาพ

นักศึกษาคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ศึกษาวิจัย)

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

ตำแหน่ง.....กอง.....สำนัก.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.2535

1. ในความเห็นของท่าน ชะมูลพอยที่ถูกทิ้งตามถนนหนทาง ที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนอกภาชนะรองรับมูลพอย มีที่มาจากแหล่งใดมากที่สุด 3 ลำดับแรก ? (เรียงตามความสำคัญจากอันดับ 1 ถึง 3)

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| _____บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย | _____ตลาดสด |
| _____สถานประกอบการ ร้านค้าทั่วไป | _____ท่าบ่อ แผลลอย |
| _____ร้านอาหาร กัดดาการ | _____โรงงานอุตสาหกรรม |
| _____ประชาชนที่สัญจรไปมาตามต่างๆ | _____ผู้ขับขี ผู้โดยสารยานพาหนะ |
| _____อื่นๆ (โปรดระบุ)..... | |

2. ท่านคิดว่าชะมูลพอยที่ถูกทิ้งลงสู่ แม่น้ำ ลำคลอง ทางระบายน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนอกภาชนะรองรับมูลพอย มีที่มาจากแหล่งใดมากที่สุด 3 ลำดับแรก ? (เรียงตามความสำคัญจากอันดับ 1 ถึง 3)

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| _____บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย | _____ตลาดสด |
| _____สถานประกอบการ ร้านค้าทั่วไป | _____ท่าบ่อ แผลลอย |
| _____ร้านอาหาร กัดดาการ | _____โรงงานอุตสาหกรรม |
| _____ประชาชนที่สัญจรไปมาตามต่างๆ | _____ผู้ขับขี ผู้โดยสารยานพาหนะ |
| _____อื่นๆ (โปรดระบุ)..... | |

3. จากการเข้าช้ชื้อนกันของกฎหมาย ช้อบัญญัติกทม. เรืองการกาจัดมูลพอยสิ่งบฏกุลและสิ่ง เบรอะ เบือน พ.ศ.2521ในช้อ 8 และช้อบัญญัติกทม. เรืองการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523ในช้อ 9 ท่านเห็นว่าจะทำให้เกิดปัญหาในทางบฏบัตหรือไม ?

_____เกิดปัญหาที่กรณียอง (ท่านสามารถตอบได้มากกว่า 1ช้อ)

3.1) เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม อย่างไร.....

สาเหตุของปัญหา.....

แนวทางแก้ไข.....

.....

3.2) เจ้าหน้าที่ผู้เปรียบเทียบ อย่างไร.....

สาเหตุของปัญหา.....

แนวทางแก้ไข.....

.....

3.3) ประชาชนผู้กระทำความผิด อย่างไร.....

สาเหตุของปัญหา.....

แนวทางแก้ไข.....

.....

3.4) ตัวบทกฎหมาย อย่างไร.....

สาเหตุของปัญหา.....

แนวทางแก้ไข.....

.....

3.5) อื่นๆ (โปรดระบุ).....

สาเหตุของปัญหา.....

แนวทางแก้ไข.....

.....

___ ไม่เกิดปัญหา เพราะ.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

4. การบัญญัติห้ามทิ้งขยะมูลฝอยในที่สาธารณะ ตามกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอยฯ พ.ศ.2521 ข้อ 8 แต่มีข้อยกเว้นว่า "เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นชอบ" นั้น ท่านเห็นว่าข้อยกเว้นดังกล่าว มีความเหมาะสมในการควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยลงสู่ที่สาธารณะหรือไม่ ?

___ เหมาะสม เพราะ.....

.....

___ ไม่เหมาะสม เพราะ.....

.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

5. ในกฎหมายฉบับต่างๆ ส่วนใหญ่มีการให้คำนิยามศัพท์ไว้ แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดคำนิยามศัพท์ให้เพียงพอในกฎหมายแต่ละฉบับ ท่านคิดว่าจะทำให้เกิดปัญหาได้หรือไม่?

___ เกิดปัญหาได้

___ ไม่เกิดปัญหา

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

6. จากข้อบัญญัติกรม.เรื่อง การรักษาความสะอาดฯพ.ศ.2523 ไม่ได้บัญญัติคานิยามศัพท์ของคำว่า "มูลฝอย"ไว้ เช่นนี้ ท่านเห็นว่าสามารถนาคานิยามศัพท์คำว่า"มูลฝอย" ในข้อบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือ เรื่องการกำจัดมูลฝอยฯพ.ศ.2521 มาบังคับใช้แทนได้เลยหรือไม่ ?

☐ ใช่บังคับแทนกันได้ เพราะ.....

☐ ใช่บังคับแทนกันไม่ได้ เพราะ.....

☐ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

7. หากลูกจ้างถูกนายจ้างสั่งให้ทิ้งขยะมูลฝอยลงแม่น้ำ ที่สาธารณะต่างๆ ท่านเห็นว่าเมื่อลูกจ้างถูกปรับ นายจ้างสมควรถูกปรับในฐานะผู้ใช้ด้วยหรือไม่ ?

☐ ควร เพราะ.....

☐ ไม่ควร เพราะ.....

☐ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

8. ถ้านายจ้างควรต้องรับผิดชอบที่ใช้ลูกจ้างให้ทิ้งขยะในที่สาธารณะ ท่านคิดว่านายจ้างควรถูกปรับในระดับใด ?

☐ นายจ้างควรถูกปรับเท่ากับลูกจ้าง

☐ นายจ้างควรถูกปรับมากกว่าลูกจ้าง

☐ นายจ้างควรถูกปรับเป็นครึ่งหนึ่งของลูกจ้าง

☐ นายจ้างควรถูกปรับน้อยกว่าลูกจ้าง

☐ นายจ้างไม่ควรต้องถูกปรับ

☐ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

9. หากมีกฎหมายเอาผิดต่อทั้งนายจ้าง-ลูกจ้าง ท่านเห็นว่าจะ เป็นผลดีหรือไม่ ต่อการควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยลงสู่ แหล่งสาธารณะทางบกและทางน้ำ ? (ท่านอาจแสดงความเห็นได้ ทั้งส่วนที่เป็นผลดี และไม่เป็นผลดี)

☐ เป็นผลดี เพราะ.....

.....

☐ ไม่เป็นผลดี เพราะ.....

.....

☐ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

" พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นพรบ.ฉบับใหม่ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางกฎหมายหลายประการ และมีความทันสมัยต่อสภาพเหตุการณ์ขึ้นมาก ทั้งในด้านของบทบังคับ บทลงโทษอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานและความครอบคลุมในส่วนต่างๆ อันสอดคล้องต่อสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงแนวทางกฎหมายใน พรบ.รักษาความสะอาดฯ พ.ศ.2535 ว่าจะมีความเหมาะสมและความเป็นไปได้สำหรับการเป็นแนวทางแห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อไปอย่างไรหรือไม่ "

จากสารสนเทศข้างต้น กรุณาตอบคำถามข้อ 10-17

10. พรบ.รักษาความสะอาดฯ 2535 ให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร,ที่ดิน ต้องรับผิดชอบปล่อยไว้บริเวณนอกอาคารมีขยะมูลฝอย หรือปล่อยยาที่ติดของคนมีขยะมูลฝอย ซึ่งผู้คนอาจเห็นสภาพนั้นได้จากที่สาธารณะ ท่านเห็นว่าหลักการดังกล่าวเหมาะสมที่จะ เพิ่มลงในข้อบัญญัติกทม.หรือไม่ ?

☐ เหมาะสม เพราะ

.....

☐ ไม่เหมาะสม เพราะ

.....

☐ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

11. พรบ.รักษาความสะอาดฯ 2535 ได้ให้ความหมายของ "ที่สาธารณะ" และ "สถานสาธารณะ" แตกต่างกันโดย "ที่สาธารณะ หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งรวมทั้ง ที่รกร้างว่างเปล่า ถนนและทางน้ำด้วย" แต่ "สถานสาธารณะ หมายถึง สถานที่สาธารณะสำหรับประชาชน เพื่อการบันเทิงพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม" ท่านเห็นว่าหลักการนี้เหมาะสมที่จะ เพิ่มลงในข้อบัญญัติกทม.หรือไม่ ?

☐ เหมาะสม เพราะ

.....

☐ ไม่เหมาะสม เพราะ

.....

☐ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

12. อุปสรรคซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยของกทม. ไม่สามารถนำมาใช้ ในทางปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ท่านคิดว่า เกิดจากปัญหาต่อไปนี้มากน้อยเพียงใด ?	เป็นอุปสรรค			
	มาก	กลาง	น้อย	ไม่ตอบ
(1) นโยบายและแนวทางปฏิบัติงานของกทม. ในการจัดการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไม่มีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอ	—	—	—	—
(2) กฎหมายและ ข้อบัญญัติกทม. มีสภาพล้าสมัยไม่ครอบคลุม	—	—	—	—
(3) บทลงโทษตามกฎหมายไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว	—	—	—	—
(4) ขาดแคลนอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่เทศกิจ	—	—	—	—
(5) เจ้าหน้าที่เทศกิจมีอำนาจไม่เพียงพอในการบังคับใช้กฎหมาย	—	—	—	—
(6) ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานในกทม.	—	—	—	—
(7) ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างกทม. กับหน่วยงานภายนอก	—	—	—	—
(8) อื่นๆ (ระบุ).....	—	—	—	—

13. ท่านคิดว่าอะไรเป็น อุปสรรคสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอย และท่านมีแนวทางการแก้ไขปัญหายังไร ? (กรุณาส่งหมายเลขเรียงตามความสำคัญจากมากไปหาน้อย ลำดับมากเป็นลำดับที่ 1-2-3)

____ (1) นโยบายและแนวทางปฏิบัติงานของกทม. ขาดความแน่นอนชัดเจนเพียงพอ
แนวทางแก้ไข.....

____ (2) กฎหมายและ ข้อบัญญัติกทม. มีสภาพล้าสมัยไม่ครอบคลุม
แนวทางแก้ไข.....

____ (3) บทลงโทษตามกฎหมายไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว
แนวทางแก้ไข.....

____ (4) การขาดแคลนอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่เทศกิจ
แนวทางแก้ไข.....

____ (5) เจ้าหน้าที่เทศกิจมีอำนาจไม่เพียงพอในการบังคับใช้กฎหมาย
แนวทางแก้ไข.....

____ (6) การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานในกรม.

แนวทางแก้ไข.....

____ (7) การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างกรม.กับหน่วยงานภายนอก

แนวทางแก้ไข.....

____ (8) อื่นๆ (ระบุ).....

แนวทางแก้ไข.....

____ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

14. จากพร.รักษาความสะอาดฯ2535"ในกรณีที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นร่วมกัน
แก้ไขมาหาสิ่งที่มีลักษณะคล้ายนั้นปรากฏอยู่" ท่านเห็นว่าหลักการนี้เหมาะสมที่จะ เพิ่มลงในข้อบัญญัติกรม.
หรือไม่ ?

____ เหมาะสม เพราะ.....

.....

____ ไม่เหมาะสม เพราะ.....

.....

____ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

15. "ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิด ให้ผู้ขึ้นจัดการล้าง เก็บกวาด มาหาสิ่งที่เป็นความผิดปรากฏอยู่
ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามก็ให้คดีสิ้นสุดได้" ท่านเห็นว่าหลักการนี้เหมาะสมที่จะ เพิ่ม
ลงในข้อบัญญัติกรม.หรือไม่ ?

____ เหมาะสม เพราะ.....

.....

____ ไม่เหมาะสม เพราะ.....

.....

____ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

16. หากเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดล้าง เก็บกวาดสิ่งที่เป็นความผิดแต่ผู้กระทำความผิดไม่ยอมทำตามนั้น เจ้าหน้าที่
ที่อาจจัดการเองหรือให้คนอื่นทำความสะอาด แต่ผู้กระทำความผิดต้องเสียค่าใช้จ่ายรวมทั้งค่าปรับด้วย ท่าน
เห็นว่าหลักการนี้เหมาะสมที่จะ เพิ่มลงในข้อบัญญัติกรม.หรือไม่ ?

____ เหมาะสม เพราะ.....

.....

-7-

___ ไม่เหมาะสม เพราะ

.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

17. จากพรบ.รักษาความสะอาดฯ 2535 ประชาชนที่พบเห็นผู้ทำผิดอาจแจ้งเจ้าหน้าที่ให้จับกุมได้และเงินค่าปรับที่ได้ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งครั้งหนึ่ง และให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมอีกครั้งหนึ่ง ท่านเห็นว่าหลักการนี้เหมาะสมที่จะเพิ่มลงในข้อบัญญัติกฎหมายหรือไม่ ?

___ เหมาะสม เพราะ

.....

___ ไม่เหมาะสม เพราะ

.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

18. หากเจ้าหน้าที่ปรับผู้ที่ทิ้งขยะในที่สาธารณะตามที่มีการแจ้งแล้ว ท่านเห็นว่าสัดส่วนที่ยุติธรรมในการแบ่งค่าปรับระหว่าง ประชาชนผู้แจ้งจับ-เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม-รัฐ ควรเป็นเช่นไร ?

___ ค่าปรับเป็นของ ประชาชนผู้แจ้ง%

ค่าปรับเป็นของ เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม%

ค่าปรับเป็นของ รัฐ%

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

19. ถ้าเทศกาลจับและปรับบ้านที่เกิดเหตุได้โดยไม่ต้องนำขึ้นโรงพัก ท่านคิดว่าดีหรือไม่ ?

(ท่านสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

___ ดี เพราะ

___ ไม่ดี เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

20. ท่านคิดว่าบทลงโทษลักษณะใด ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้ดีที่สุด ?

___ ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับไม่ต่ำกว่า x บาทและไม่เกิน y บาท (เช่น ไม่ต่ำกว่า 50บ. ไม่เกิน 2000บ.)

___ ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับไม่เกิน x บาท (เช่น ปรับไม่เกิน 2000 บาท)

___ ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับ x บาท (เช่น ถูกปรับ 2000 บาท)

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

21. ท่านเห็นว่านอกจากการปรับแล้วควรมีมาตรการอื่นใดเพื่อปรับปรุงผู้ทำผิดด้วยหรือไม่ อย่างไร ?

___ ควรมี เช่น.....

___ ไม่ควรมี เพราะ.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

22. หากมีกฎหมายบังคับดังต่อไปนี้ ท่านคิดว่าจะมีความเป็นไปได้ ‘ในทางปฏิบัติมาก-น้อยเพียงใด ?	ความเป็นไปได้			
	มาก	กลาง	น้อย	ไม่ตอบ
1. <u>ในกรณีที่ไม่ทราบตัวผู้ทำผิดทั้งขยะ</u> ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยกันกำจัด ขยะมูลฝอยเหล่านั้น	—	—	—	—
2. <u>ในกรณีที่จับกุมผู้ทิ้งขยะได้</u> ถ้าผู้นั้นจัดการเก็บกวาดขยะมูลฝอยได้ ภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้คดีสิ้นสุด	—	—	—	—
3. ถ้าเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ทิ้งขยะจัดการล้าง เก็บกวาดขยะ เหล่านั้น แต่ ผู้นั้นไม่ยอมทำตาม ก็ให้เจ้าหน้าที่ทำเองหรือให้คนอื่นทำความสะอาด แต่ผู้ที่ทิ้งขยะต้อง เสียค่าใช้จ่ายรวมทั้งค่าปรับด้วย	—	—	—	—
4. กรณีที่ประชาชนพบเห็นคนทิ้งขยะในที่สาธารณะ สามารถแจ้งให้เจ้า หน้าที่จับกุมแล้วผู้แจ้ง จะได้รับรางวัล เป็นครึ่งหนึ่งของค่าปรับนั้น	—	—	—	—
5. กรณีที่เจ้าของอาคารต้องถูกปรับ ถ้าบปล่อยพื้นที่บริเวณนอกอาคารหรือ ที่ดินของตนมีขยะ และผู้ดูแลอาจเห็นความสกปรกนั้นได้จากที่สาธารณะ	—	—	—	—
6. กรณีผู้ที่ทิ้งขยะลงบนถนนหนทาง ที่สาธารณะต่างๆ ต้องถูกปรับ	—	—	—	—
7. กรณีผู้ที่ทิ้งขยะลงตามแม่น้ำลำคลอง ท่อ ทางระบายน้ำ ต้องถูกปรับ	—	—	—	—
8. กรณีผู้ที่ทิ้งขยะในสถานที่ซึ่งผู้คนใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจต้องถูกปรับ	—	—	—	—
9. กรณีผู้ที่ทิ้งขยะนอกถัง ภาชนะที่กม.จัดไว้ให้แล้ว จะต้องถูกปรับ	—	—	—	—
10. กรณีผู้ที่ทิ้งขยะลงโคนต้นไม้ หรือสนามหญ้าสาธารณะ ต้องถูกปรับ	—	—	—	—

23. ท่านคิดว่าผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต่อไปนี้ควรถูกปรับเท่าไร จึงจะเกิดความเกรงกลัว ?	ปรับไม่เกิน (บาท)
1. ผู้ปล่อยยวให้บริเวณนอกอาคาร หรือที่ดินของตนมีขยะ และผู้คนอาจเห็นความสกปรกนั้นได้จากที่สาธารณะ 2. ผู้ทิ้งขยะลงบนถนนหนทาง ที่สาธารณะต่างๆ 3. ผู้ทิ้งขยะลงตามแม่น้ำลำคลอง ท่อ ทางระบายน้ำ 4. ผู้ทิ้งขยะในสถานที่ซึ่งผู้คนใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ 5. ผู้ทิ้งขยะนอกถัง ภาชนะที่กม.จัดไว้ให้แล้ว 6. ผู้ทิ้งขยะลงโคนต้นไม้ หรือสนามหญ้าสาธารณะ	_____ _____ _____ _____ _____ _____

เลขที่แบบสอบถาม.....

ผู้สัมภาษณ์

วันที่...../...../2535

แบบสอบถาม

แบบสอบถามฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง

"การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร" โดยนางสาวณัฐริกา วายุภาพ นักศึกษาหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามกรุณาตอบตรงกับความคิดเห็นของท่าน และตรงตามความเป็นจริงที่สุด คำตอบของท่านจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ขอขอบพระคุณ

ประชากรตัวอย่าง! หัวหน้าครัวเรือนหรือคู่สมรสที่เป็น

() 1. ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว

() 2. ประชาชนที่ใช้ครัวเรือนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ

* ยกเว้น ประชาชนที่มีครัวเรือนอยู่นอกพัก อาคารชุด *

พื้นที่ศึกษา: เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร

() 1. ครัวเรือนบริเวณถนนบางกอกน้อย-ตลิ่งชัน และถนนจรัญสนิทวงศ์

() 2. ครัวเรือนบริเวณคลองบางกอกน้อย และคลองชักพระ

ชื่อ-สกุลผู้ให้สัมภาษณ์.....

ที่อยู่..... โทร.....

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ _____ ชาย _____ หญิง

2. อายุ _____ ปี

3. อาชีพ _____ ค้าขาย _____ รับราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ

_____ ลูกจ้างเอกชน _____ นิสิต นักศึกษา

_____ รับจ้าง _____ แม่บ้าน

_____ เกษตรกร _____ ไม่มีงานทำ

_____ อื่นๆ(ระบุ).....

4. ภูมิลำเนาเดิม _____ กรุงเทพมหานคร _____ ต่างจังหวัด _____ อื่นๆ(ระบุ).....

5. จบการศึกษา

_____ ประถมศึกษา

_____ มัธยมศึกษา

_____ ไม่มีการศึกษา

_____ อาชีวศึกษา

_____ อุดมศึกษา

_____ อื่นๆ (ระบุ)

6. รายได้ของครัวเรือนต่อเดือน _____ บาท

7. จำนวนสมาชิกในบ้านที่อยู่อาศัยปัจจุบัน (ระบุ) _____ คน

8. ลักษณะอาคารที่ท่านอยู่อาศัย

_____ บ้านเดี่ยว

_____ ทาวน์เฮาส์

_____ ตึกแถว อาคารพาณิชย์

_____ อาคารชุด

_____ อื่นๆ ระบุ.....

9. ความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

_____ มีกรรมสิทธิ์ของตนเอง

_____ เช่าอาศัย

_____ อาศัยอยู่, ไม่มีกรรมสิทธิ์

_____ ผ่อนส่ง

_____ อื่นๆ ระบุ.....

10. การกำจัดมูลฝอยของที่อยู่อาศัยของท่าน และเหตุผลที่เลือกกำจัดวิธีนี้ (ถ้ามากกว่า 1คำตอบให้ระบุวิธีที่ใช้มากที่สุด ตามลำดับ)

_____ เฝ้า เพราะ.....

_____ ผัง เพราะ.....

_____ ทิ้งในที่ว่างใกล้บ้าน เพราะ.....

_____ ทิ้งลงคู คลอง ที่ระบายน้ำ เพราะ.....

_____ ทิ้งลงถังขยะสาธารณะของกทม. เพราะ.....

_____ ใช้บริการ กทม. เก็บขนขยะมูลฝอย เพราะ.....

_____ อื่นๆ ระบุ.....

11. ลักษณะอาคารที่ท่านงานของท่าน

_____ บ้านเดี่ยว

_____ อาคารศูนย์การค้า

_____ ห้องแถว

_____ ตึกแถว อาคารพาณิชย์

_____ ตลาดสด

_____ โรงพยาบาล

_____ แผงลอย

_____ สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ

_____ โรงงานอุตสาหกรรม

_____ อื่นๆ ระบุ.....

12. การกำจัดมูลฝอยของทีมงานของท่าน และเหตุผลที่เลือกกำจัดวิธีนี้(ถ้ามากกว่า 1 คำตอบให้
ระบุวิธีที่ใช้มากที่สุด ตามลำดับ)

___ เผา เพราะ.....

___ พัง เพราะ.....

___ ทิ้งในที่ว่างใกล้บ้าน เพราะ.....

___ ทิ้งลงคู คลอง ที่ระบายน้ำ เพราะ.....

___ ทิ้งลงถังขยะสาธารณะของกทม. เพราะ.....

___ ใช้บริการ กทม. เก็บขนขยะมูลฝอย เพราะ.....

___ อื่นๆ ระบุ.....

ส่วนที่ 2: ความเกี่ยวกับปัญหาขยะมูลฝอย

13. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีกฎหมายห้ามทิ้งขยะลงบนถนนหนทาง ที่สาธารณะต่างๆ ?

___ ทราบ ___ ไม่ทราบ

14. ท่านคิดว่าขยะมูลฝอยที่ถูกทิ้งตามถนนหนทาง ที่สาธารณะ มีสาเหตุจากแหล่งใดมากที่สุด 3 ลำดับ
แรก ? (เรียงตามความสำคัญจากอันดับ 1 ถึง 3)

___ บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย

___ สถานประกอบการ ร้านค้าทั่วไป

___ ร้านอาหาร กัดดาการ

___ ประชาชนที่สัญจรไปมาตามที่ต่างๆ

___ ผู้ขับขี ผู้โดยสารบนยานพาหนะ

___ อื่นๆ (โปรดระบุ).....

15. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีกฎหมายห้ามทิ้งขยะลงแม่น้ำลำคลอง และท่อระบายน้ำสาธารณะ ?

___ ทราบ ___ ไม่ทราบ

16. ท่านคิดว่าขยะมูลฝอยที่ถูกทิ้งลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ทางระบายน้ำ มีสาเหตุจากแหล่งใดมากที่สุด
3 ลำดับแรก ? (เรียงตามความสำคัญจากอันดับ 1 ถึง 3)

___ บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย

___ สถานประกอบการ ร้านค้าทั่วไป

___ ร้านอาหาร กัดดาการ

_____ประชาชนที่สัญจรไปมาตามต่างๆ

_____ผู้ขับขี่ ผู้โดยสารบนยานพาหนะ

_____อื่นๆ (โปรดระบุ).....

17. ท่านคิดว่าสาเหตุที่คนมักจะทิ้งขยะในที่สาธารณะคืออะไร ? (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

_____ความมั่งง่ายของผู้ทิ้งขยะ

_____เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่เข้มงวดเด็ดขาดเพียงพอ

_____เจ้าหน้าที่เก็บขยะไม่เพียงพอ

_____เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่เพียงพอ

_____บทลงโทษไม่รุนแรงเพียงพอ

_____อื่นๆ ระบุ.....

18. ท่านคิดว่า ปัจจุบันการให้บริการเก็บขยะของกทม. มีประสิทธิภาพดีเพียงใด ?	มาก	ปาน กลาง	น้อย	ไม่ ทราบ
(1) รถเก็บขยะ	—	—	—	—
(2) เรือเก็บขยะ	—	—	—	—
(3) ถังขยะสาธารณะ	—	—	—	—
(4) เจ้าหน้าที่เก็บขยะ	—	—	—	—

19. ถ้ากฎหมายให้จับและปรับผู้ที่ทิ้งขยะมูลฝอยนอกภาชนะที่จัดไว้ ในสถานที่สาธารณะสำหรับประชาชน
พักผ่อนหย่อนใจ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ?

_____เห็นด้วย

_____ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

_____ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

20. ถ้ากฎหมายให้จับและปรับผู้ที่ทิ้งขยะในที่รกร้างว่างเปล่า ถนน และทางน้ำอันเป็นสาธารณะ ท่าน
เห็นด้วยหรือไม่ ?

_____เห็นด้วย

_____ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

_____ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

21. ถ้ากฎหมายให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร,ที่ดินต้องถูกรับ เนื่องจากปล่อยยาพิษบริเวณนอกอาคารหรือที่ดินของตนมีขยะมูลฝอย และผู้ไม่เห็นสภาพนั้นได้จากที่สาธารณะ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ?

___ เห็นด้วย

___ ไม่เห็นด้วย เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

22. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ถ้ากฎหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจช่วยกันกำจัดขยะมูลฝอยเหล่านั้น ในกรณีที่
ไม่ทราบตัวผู้ทิ้งขยะ ?

___ เห็นด้วย

___ ไม่เห็นด้วย เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

23. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ในกรณีที่จับกุมผู้ทิ้งขยะได้ ถ้าผู้ทิ้งขยะจัดการเก็บกวาดขยะมูลฝอยได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้คดีสิ้นสุด ?

___ เห็นด้วย

___ ไม่เห็นด้วย เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

24. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากเจ้าหน้าที่แจ้งแล้วผู้ทิ้งขยะ ไม่ยอมเก็บกวาดขยะเหล่านั้น กฎหมายให้เจ้าหน้าที่จัดการเองหรือให้คนอื่นทำความสะอาด แต่ผู้ทิ้งขยะต้องเสียค่าใช้จ่ายรวมทั้งค่าปรับด้วย ?

___ เห็นด้วย

___ ไม่เห็นด้วย เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

25. ถ้าผู้เป็นลูกจ้างถูกนายจ้างสั่งให้ทิ้งขยะลงถนน แม่น้ำลำคลอง ที่สาธารณะต่างๆ ท่านคิดว่าเมื่อลูกจ้างถูกรับ นายจ้างสมควรถูกรับในฐานะผู้ใช้ด้วยหรือไม่ ?

___ ควร (ตอบข้อ 26)

___ ไม่ควร (ข้ามไปตอบข้อ 27) ___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ (ข้ามไปตอบข้อ 27)

26. ถ้านายจ้างควรถูกรับด้วย ท่านเห็นว่าควรถูกรับเป็นอัตราเท่าไรเมื่อเทียบกับลูกจ้าง ?

___ นายจ้างควรถูกรับเท่ากับลูกจ้าง

___ นายจ้างควรถูกรับมากกว่าลูกจ้าง

___ นายจ้างควรถูกรับเป็นครึ่งหนึ่งของลูกจ้าง

___ นายจ้างควรถูกรับน้อยกว่าลูกจ้าง

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

27. หากมีกฎหมายเอาผิดต่อทั้งนายจ้าง-ลูกจ้าง ท่านเห็นว่าจะเป็นผลดีหรือไม่ในการควบคุมไม่ให้ประชาชนทิ้งขยะมูลฝอยลงสู่แหล่งสาธารณะ ? (อาจแสดงความเห็นได้มากกว่า 1 ข้อ)

___ เป็นผลดี เพราะ

___ ไม่เป็นผลดี เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

28. หากกฎหมายให้รางวัลแก่ผู้แจ้งจับ คนทิ้งขยะในแม่น้ำลำคลอง, ที่สาธารณะ เป็นเงินครึ่งหนึ่งของค่าปรับจากผู้ทำผิดนั้น ท่านเห็นว่าเป็นหรือไม่ ?

___ ดี เพราะ

___ ไม่ดี เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

29. หากเจ้าหน้าที่ปรับผู้ที่ทิ้งขยะในที่สาธารณะตามที่มีการแจ้งแล้ว ท่านเห็นว่าสัดส่วนที่ยุติธรรมในการแบ่งค่าปรับระหว่าง ประชาชนผู้แจ้งจับ-เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม-รัฐ ควรเป็นเช่นไร ?

___ ค่าปรับเป็นของ ประชาชนผู้แจ้ง%

___ ค่าปรับเป็นของ เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม%

___ ค่าปรับเป็นของ รัฐ%

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

30. หากท่านพบผู้ทิ้งขยะลงในสถานที่สาธารณะ แม่น้ำลำคลอง ท่านจะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่หรือไม่ ?

___ แจ้ง เพราะ

___ ไม่แจ้ง เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

31. หากกฎหมายให้รางวัลแก่ผู้แจ้งจับผู้ทำผิดทิ้งขยะในที่สาธารณะ แม่น้ำลำคลอง ท่านจะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่หรือไม่ ? (ถ้าได้รางวัลเป็นเงินครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ได้จากผู้กระทำผิด)

___ แจ้ง เพราะ

___ ไม่แจ้ง เพราะ

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

32. หากมีการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งจับ คนทิ้งขยะในที่สาธารณะดังข้อที่ผ่านมา ท่านคิดว่าจะมีผู้มาแจ้งแก่เจ้าหน้าที่อย่างน้อยเพียงไร ?

___ หากพบ 100 คน อาจมีผู้มาแจ้งประมาณ คน(%)

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

33. การที่ผู้กระทำความผิดถูกเทศกิจจับและนำตัวไปให้ตำรวจปรับที่โรงพัก ท่านคิดว่าผู้ทำผิดจะเกิดความเกรงกลัวหรือไม่ อย่างไร? (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

___ กลัว ___ กลัวเสียเวลา

___ กลัวขึ้นโรงพัก

___ กลัวตำรวจ

___ กลัวถูกจับขัง

___ กลัวเพราะความอาย

___ อื่นๆ (ระบุ).....

___ ไม่กลัว เพราะ.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

34. ถ้าเทศกิจจับและปรับในที่ที่เกิดเหตุได้โดยไม่ต้องนำขึ้นโรงพัก ท่านคิดว่าจะดีหรือไม่ ? (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

___ ดี เพราะ.....

___ ไม่ดี เพราะ.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

35. การเรียกว่า "เจ้าหน้าที่เทศกิจ" กับ "ตำรวจเทศกิจ" ท่านคิดว่าอย่างไรจะทำให้ผู้ทำผิดเกิดความเกรงกลัวมากกว่ากัน ?

___ เจ้าหน้าที่เทศกิจ

___ ตำรวจเทศกิจ

___ ไม่แตกต่างกัน

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

36. ท่านคิดว่าการกำหนดค่าปรับแบบใด ก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ดีที่สุด ?

___ ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับไม่ต่ำกว่า Y บาทและไม่เกิน X บาท (เช่น ไม่ต่ำกว่า 500. ไม่เกิน 20000.)

___ ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับไม่เกิน X บาท (เช่น ปรับไม่เกิน 2000 บาท)

___ ผู้ฝ่าฝืนถูกปรับ X บาท (เช่น ถูกปรับ 2000 บาท)

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

37. นอกจากการปรับแล้วท่านเห็นว่า ควรมีมาตรการอื่นใดเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำหรือไม่ ?

___ ควรมี เช่น.....

___ ไม่ควรมี เพราะ.....

___ ไม่ทราบ, ไม่ตอบ

38. ท่านคิดว่าผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต่อไปนี้ควรถูกปรับเท่าไร จึงจะเกิดความเกรงกลัว ?	ปรับไม่เกิน (บาท)
(1) ผู้ปล่อยน้ำบริเวณนอกอาคาร หรือที่ดินของตนมีขยะ และผู้คนอาจเห็นความสกปรกนั้นได้จากที่สาธารณะ	_____
(2) ผู้ทิ้งขยะลงบนถนนหนทาง ที่สาธารณะต่างๆ	_____
(3) ผู้ทิ้งขยะลงตามแม่น้ำ ลำคลอง ท่อ ทางระบายน้ำ	_____
(4) ผู้ทิ้งขยะในสถานที่ซึ่งผู้คนใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ	_____
(5) ผู้ทิ้งขยะนอกถัง ภาชนะที่กม.จัดไว้ให้แล้ว	_____
(6) ผู้ทิ้งขยะลงโคนต้นไม้ หรือสนามหญ้าสาธารณะ	_____

39. หากมีกฎหมายบังคับดังกรณีต่อไปนี้ ท่านคิดว่าจะมีความเป็นไปได้อะไร ในทางปฏิบัติมาก-น้อยเพียงใด ?	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ทราบ
1) ในกรณีที่ <u>ไม่ทราบตัวผู้ทำผิดทิ้งขยะ</u> ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยกันกำจัด ขยะมูลฝอยเหล่านั้น	—	—	—	—
2) ในกรณีที่ <u>จับกุมผู้ทิ้งขยะ ได้</u> ถ้าผู้นั้นจัดการเก็บกวาดขยะมูลฝอยได้ ภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้คดีสิ้นสุด	—	—	—	—
3) ถ้าเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ทิ้งขยะ จัดการล้าง เก็บกวาดขยะ เหล่านั้น แต่ ผู้นั้นไม่ยอมทำตาม ก็ให้เจ้าหน้าที่ทำเองหรือให้คนอื่นทำความสะอาด แต่ผู้ทิ้งขยะต้อง เสียค่าใช้จ่ายรวมทั้งค่าปรับด้วย	—	—	—	—
4) กรณีที่ประชาชนพบเห็นคนทิ้งขยะในที่สาธารณะ สามารถแจ้งให้เจ้า หน้าที่จับกุมแล้วผู้แจ้งจะ ได้รับรางวัล เป็นสิ่งหนึ่งของค่าปรับนั้น	—	—	—	—
5) กรณีที่เจ้าของอาคารต้องถูกปรับ ถ้าปล่อยน้ำบริเวณนอกอาคารหรือ ที่ดินของตนมีขยะ และผู้คนอาจเห็นความสกปรกนั้นได้จากที่สาธารณะ	—	—	—	—
6) กรณีที่ผู้ทิ้งขยะลงบนถนนหนทาง ที่สาธารณะต่างๆ ต้องถูกปรับ	—	—	—	—



39. (ต่อ) หากมีกฎหมายบังคับดังกรณีต่อไปนี้ ท่านคิดว่าจะมีความเป็นไปตามทางปฏิบัติมาก-น้อยเพียงใด ?	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่ทราบ
7) กรณีผู้ที่ทิ้งขยะลงตามแม่น้ำลำคลอง ท่อ ทางระบายน้ำ ต้องถูกปรับ	—	—	—	—
8) กรณีผู้ที่ทิ้งขยะในสถานที่ซึ่งผู้คนใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจต้องถูกปรับ	—	—	—	—
9) กรณีผู้ที่ทิ้งขยะนอกถัง ภาชนะที่กม.จัดไว้ให้แล้ว จะต้องถูกปรับ	—	—	—	—
10) กรณีผู้ที่ทิ้งขยะลงโคนต้นไม้ หรือสนามหญ้าสาธารณะ ต้องถูกปรับ	—	—	—	—
