



## บทที่ 4

### กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

กฎหมาย เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไข ป้องกันปัญหาของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เพื่อจัดการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รวมถึงตลอดถึงสวัสดิการสาธารณะเพื่อส่งเสริมความสุข และความเจริญรุ่งเรืองของประชาชน ทั้งนี้เพราะกฎหมายเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจรัฐ รวมทั้งเป็นกรอบ กำกับการใช้อำนาจของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อพิจารณาความสูญเสียด้านต่าง ๆ จากปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแล้วไม่ว่าจะเป็น ด้านกสิกรรม การคมนาคม หรือด้านเศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่า ปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐและประชาชน รัฐในฐานะผู้ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและจัดให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม จึง จำต้องเข้าแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยผ่านกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่

เมื่อพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยเท่าที่มีอยู่แล้ว พบว่ากฎหมายที่ใช้ในการ ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงนั้น แยกพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

#### 4.1 กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยตรง

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยตรง หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น บังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ดังนั้น เนื้อหา ของกฎหมาย จึงประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรการควบคุมการแพร่ระบาด รวมทั้งกำหนด หน้าที่ให้บุคคลกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงให้หมดสิ้นไปในประเทศไทยกฎหมายที่มี ลักษณะดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456

## พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456

### 4.1.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

โดยเหตุที่สภาพปัญหาการแพร่พันธุ์ของผักตบชวาได้กระจายไปอย่างรวดเร็ว จนเป็นเหตุให้เกิดผลเสีย ดังปรากฏในเหตุผลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ว่า การแพร่พันธุ์ของผักตบชวาก่อความเสียหาย ดังนี้

“...ผักตบชวาเป็นพันธุ์ไม้ที่ประกอบด้วยโทษ เพราะเหตุที่เกิดแกงอกงามเป็นแพแผ่เต็มไปในท้องที่นั้นจนเป็นเหตุให้เสื่อมเสียประโยชน์การคมนาคม เป็นอันตรายแก่ที่เลี้ยงสัตว์น้ำ และมีความลำบากขัดข้องแก่การเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลองทั่วไป ในบรรดาท้องที่ซึ่งมีพันธุ์ผักชนิดนี้เกิดขึ้น เจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ได้พยายามกำจัดมาหลายปีก็ยังไม่สำเร็จได้ดังสมควร เพราะมักมีคนโง่เขลาเอาพันธุ์ผักตบชวาพาไปในที่ต่าง ๆ ไปปลูกเป็นหญ้าก่ลำเลียงปลา โดยหลงนิมยไปว่าเป็นพันธุ์ผักที่งอกเร็วทันใจบ้าง ผู้หาถุงพลาสติกบรรจุรดไฟ เรือไฟไปเที่ยวจำหน่ายต่างเมือง เอาผักตบชวาปิดปากตะกร้ากันแสงแดด ด้วยเห็นเป็นของหาง่ายบ้าง บางจำพวกยังไม่รู้จักโทษของผักตบชวา เห็นแต่เป็นไม้มีดอกงาม ปลูกรักษาง่ายก็พาไปปลูกไว้ดูเล่น พันธุ์ผักตบชวาจึงแพร่หลายขึ้นไปทางหัวเมืองข้างเหนือน้ำไปเกิดพันธุ์ตามหัวย หนอง ท้องนา แล้วไหลลงมาตามลำแม่น้ำที่กีดขวางทางเดินเรือมากขึ้นทุกที ถ้าทิ้งไว้ชั่วอันตรายแลความลำบากที่เกิดจากผักตบชวาจะยิ่งมากขึ้น...”<sup>1</sup>

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้นำปัญหาผักตบชวาเข้าสู่การพิจารณาความเห็นในที่ประชุมเสนาภิบาล ในคราวที่ประชุมประจำปี ที่ 19 พ.ศ. 2456 ซึ่งที่ประชุมได้ถวญความเห็นว่า “...ในการที่จะกำจัดผักตบชวาให้ได้จริง จำต้องมีพระราชบัญญัติห้ามปรามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดพาผักตบชวาไปตามท้องที่ต่าง ๆ แลผักตบชวามีอยู่ในที่ของผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้นั้นที่จะทำลายเสียให้หมด แต่การที่จะกำจัดผักตบชวาในชั้นแรกนี้ หัวเมืองมณฑลทางตอนใต้

<sup>1</sup> เสถียร วิชัยลักษณ์, พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2525), หน้า 1.

ทางแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง แลแม่น้ำบางปะกง ผักตบชวยังมีมากนัก เหลือกำลังที่ราษฎรจะกำจัดได้โดยลำพังอย่างมณฑลที่ห่างไกลออกไป ซึ่งยังไม่มีผักตบชวยออกไปถึง หรือยังมีแต่เล็กน้อย การกำจัดผักตบชวยในมณฑลหัวเมืองตอนใต้ที่กล่าวมาแล้ว จำจะต้องใช้กำลังของรัฐบาลช่วยกำจัดเสียชั้นหนึ่งก่อนเพื่อให้พันธุ์ผักตบชวยเบาบางพอกำลังราษฎรจะกำจัดได้เอง...<sup>2</sup>

เจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นได้ชัดว่า การจะควบคุมกำจัดผักตบชวย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กลไกทางกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือ โดยให้เสนาบดีกระทรวงคมนาคม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แลเสนาบดีกระทรวงนครบาล<sup>3</sup> เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล และเป็นหน้าที่ของประชาชนที่ต้องทำลายผักตบชวยที่อยู่ในที่ของตน และมีให้ผู้เป็นเจ้าของผักตบชวยพาผักตบชวยไปในที่ต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่ช่วยกำจัดและทำลายผักตบชวยให้หมดสิ้นไป เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นโดยตรงต่อการกำจัดผักตบชวย ตลอดจนถึงการป้องกันมิให้มีการแพร่กระจายของผักตบชวยไปในเวลาเดียวกัน

#### 4.1.2 เนื้อหาของกฎหมาย

##### 4.2.2.1) ความหมายของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมกำจัดผักตบชวย เท่านั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวย พ.ศ. 2456 จึงพบว่าไม่ได้ครอบคลุมไปถึงวัชพืชน้ำชนิดอื่นในยุคสมัยนั้นเลย และด้วยเหตุที่ปัญหาไมยราบยักษ์เกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวยมีผลบังคับใช้มานานถึง 35 ปี<sup>3</sup> โดยที่กฎหมาย

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>3</sup> กระทรวงนครบาล ปัจจุบันรวมอยู่กับกระทรวงมหาดไทย “กระทรวงมหาดไทย” แล้วตำแหน่งสมุหพระนครได้สืบทอดไปโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476.

<sup>3</sup> ไพฑูรย์ กิตติพงษ์, ไมยราบยักษ์และการควบคุม (กรุงเทพฯ : งานวิทยาการวัชพืช กองพฤกษศาสตร์ และวัชพืช กรมวิชาการเกษตร, 2530), หน้า 4-5.

นี้มิได้ปรับปรุงแก้ไขแต่ประการใด ดังนั้น จึงไม่ปรากฏว่ามีความหมายของไมยราบยักษ์อยู่ในสถานภาพของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456

#### 4.1.2.2) การควบคุมผักตบชวา

การควบคุมผักตบชวาเพื่อมิให้กระจายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งนั้นเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่ถูกหมายฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะกำหนดวิธีการควบคุมดังกล่าวในมาตรา 7 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดพาผักตบชวาเข้าไปในท้องที่ซึ่งประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ปลุกหรือเลี้ยง หรือปล่อยให้ผักตบชวาทิ้งลงในที่ซึ่งประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ หรือเอาผักตบชวาทิ้งลงในแม่น้ำลำคลองห้วยหนองใด ๆ หากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติตามมาตรา 7 ที่บัญญัติห้ามพาผักตบชวาเข้าไปในเขตท้องที่ซึ่งใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยตามพระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติคำจำกัดความคำว่า “พา” ไว้ ดังนั้นคำว่า “พา” จึงมีความหมายสามัญทั่วไป คือ “การนำไป”<sup>4</sup> ดังนั้น คำว่า “พา” จึงน่าจะมีความหมายถึงการกระทำทุกลักษณะที่เป็นผลให้ผักตบชวาเคลื่อนที่จากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง ตัวอย่างเช่น ใส่รถยนต์ไป ใส่เรือพาไป หรือถือเดินไป ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ เนื้อหาสาระสำคัญของมาตรา 7 ยังชี้ให้เห็นแนวทางการควบคุมผักตบชวามิให้แพร่กระจายพันธุ์จากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่งโดยอาศัยทางน้ำเป็นเส้นทางแพร่กระจายด้วยการห้ามปลุก หรือเลี้ยง หรือปล่อยให้ผักตบชวาทิ้งลงในแม่น้ำลำคลอง ห้วย หนอง บึง บางใด ๆ ในที่ซึ่งประกาศใช้กฎหมายนี้แล้ว

ทั้งนี้ เพราะผักตบชวาเป็นวัชพืชน้ำที่ลอยลอยอย่างอิสระ (free floating) ประกอบกับสภาพภูมิประเทศของไทยที่มีแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะจำนวนมาก และเกือบทั้งหมดเชื่อมติดต่อกัน เป็นผลให้ผักตบชวาสามารถไหลลอยตามน้ำไปยังท้องที่ซึ่งยังมีผักตบชวา

<sup>4</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2538), หน้า 593.

ได้ง่าย การที่กำหนดยุติห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่บัญญัติในมาตรา 7 ก็เป็นการสอดคล้องกับกลไกการแพร่ขยายพันธุ์ของผักตบชวา

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า แม้มาตรา 7 จะบัญญัติห้ามมิให้ปลูก หรือเลี้ยง หรือปล่อยให้ผักตบชวาออกงามในที่ห้าม แต่ปรากฏว่า นับแต่ปี พ.ศ. 2456 อันเป็นที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา จวบจนถึงปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย หรือประกาศฉบับใดเลยที่จะระบุถึงความหมายของ “ที่ห้าม” ตามกฎหมายนี้

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของมาตรานี้ประกอบมาตรา 3 แห่งกฎหมายนี้ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในที่ใด ถ้าในที่นั้นผักตบชวาเกิดขึ้น หรือมีอยู่ในที่ของผู้ใด ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้นั้นจะต้องทำลายผักตบชวาตามความในมาตรานี้”

จากบทบัญญัติของมาตรา 3 บุคคล ซึ่งอยู่ในท้องที่ ซึ่งได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา มีหน้าที่ต้องกำจัดผักตบชวา ซึ่งขึ้นอยู่ในท้องที่ที่พระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวามีผลบังคับใช้ ย่อมปลูกหรือเลี้ยง หรือปล่อยให้ผักตบชวาให้งอกงามไม่ได้ อยู่ในตัว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คำว่า “ที่ห้าม” ตามมาตรา 7 ก็คือ ท้องที่ซึ่งได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวาตามมาตรา 3 นั่นเอง

นอกจากการควบคุมการแพร่กระจายของผักตบชวาจากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง โดยทางน้ำแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้วางมาตรการควบคุมป้องกันการแพร่กระจายของผักตบชวา โดยทางรถไฟอีก ด้วยการออกประกาศ ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2456 ห้ามมิให้บรรทุกผักตบชวาไปบนรถไฟ โดยมีเหตุในการประกาศใช้ตอนหนึ่ง ความว่า “...แต่เหตุที่ทรงดำริว่า ผักตบชวาแพร่หลายออกไปตามหัวเมือง เพราะมีผู้เอาผักตบชวาลงมาขึ้นรถไฟ พาไปตามหัวเมืองนี้ประการหนึ่ง สมควรจะต้องห้ามมิให้ทำต่อไป จึงจะป้องกันมิให้ผักตบชวาแพร่หลาย...”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> เสถียร วิชยลักษณะ, พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456, หน้า 4.



เนื่องจากเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น ข้อ 1) ของประกาศฉบับนี้ กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเอาผักตบชวาขึ้นรถไฟไปทางหนึ่งทางใดเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดเอาผักตบชวาไปขึ้นรถไฟ ผู้นั้นมีความผิดฐานลหุโทษ ปรับครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 บาท หรือจำคุกครั้งหนึ่งไม่เกิน 7 วัน หรือทั้งปรับ และจำทั้งสองสถาน”

เมื่อวิเคราะห์เจตนารมณ์ประกอบเนื้อหาของ ข้อ 1) แห่งประกาศฉบับนี้ ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่มีการแพร่กระจายของผักตบชวาโดยทางบกจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ส่วนใหญ่แพร่กระจายไปเพราะมีผู้เอาผักตบชวาลงสู่แม่น้ำ กุ้งปลาขึ้นรถไฟไปและคงทิ้งผักตบชวา ลงสู่แหล่งน้ำ ทางน้ำระหว่างเดินทางหรือ ณ ท้องที่อันเป็นจุดหมายปลายทางเป็นเหตุให้ผักตบชวา กระจายพันธุ์ในท้องที่นั้น ๆ ได้ เนื่องจากผู้ซึ่งเอาผักตบชวาไปใช้คลุมตะกร้า กุ้งปลา เมื่อเดินทางไปถึงท้องที่ใดแล้ว ก็มักจะทิ้งผักตบชวาลงสู่แหล่งน้ำ ทางน้ำในท้องที่นั้น เป็นผลให้ผักตบชวา แพร่ระบาดออกไปได้อีก และปัญหานี้ น่าจะรุนแรงมากถึงขนาดว่ากฎหมายถือเป็นความผิด นับแต่ เอาผักตบชวาไปขึ้นรถไฟแล้ว ส่วนการควบคุมมิให้ผักตบชวาแพร่กระจายจากท้องที่หนึ่งไปยังอีก ท้องที่หนึ่ง โดยพาหนะอื่น ๆ เช่น รถยนต์ เรือ ไม่ปรากฏว่ามีประกาศห้าม ซึ่งออกตามกฎหมายนี้ แต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การสัญจร ในทางบกไปตามหัวเมืองนั้น ประชาชนส่วนใหญ่มักจะเดินทางด้วยรถไฟมากกว่ารถยนต์ ซึ่งในขณะ เวลานั้นมีเป็นจำนวนน้อย และจะใช้แพร่หลายโดยเจ้านายฝ่ายในเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากมีการบรรทุกผักตบชวาโดยพาหนะอื่น ๆ เข้าไปใน ท้องที่ ซึ่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแล้ว ย่อมเป็นการ “พา” ตามความในมาตรา 7 ซึ่ง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### 4.1.2.8) การกำจัดผักตบชวาให้หมดสิ้น

การกำจัดผักตบชวา เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมี วัตถุประสงค์ที่จะทำให้ผักตบชวาหมดสิ้นไปโดยเด็ดขาด ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ณ ที่ใด ถ้าในที่นั้น ผักตบชวาเกิดขึ้น หรือมีอยู่ ในที่ใด ให้ถือว่า เป็นหน้าที่ของผู้นั้นจะต้องทำลายผักตบชวาตามความในพระราชบัญญัตินี้”

บทบัญญัติข้างต้น กำหนดหน้าที่ในการกำจัดทำลายผักตบชวาให้แก่ผู้ซึ่งอยู่ในที่ซึ่งผักตบชวาเกิดขึ้น ซึ่งอาจหมายถึงเจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดิน ทั้งนี้ หมายความรวมถึง ผู้อยู่ในฐานะผู้อาศัย หรือผู้เช่า และผู้ครอบครองที่ดินในกรณีที่ดินนั้นไม่อาจออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ได้ เช่น ที่ดิน น.ส.3 หรือที่ดินสาธารณะ เป็นต้น โดยมีหน้าที่ต้องกำจัดทำลายผักตบชวาทั้งในที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าของ หรือที่ครอบครองรวมตลอดไปถึงแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะที่อยู่ติดกับที่ดังกล่าวข้างต้น โดยจะต้องใช้วิธีการกำจัดทำลายตามที่กฎหมายนี้กำหนด ซึ่งตามมาตรา 5 ของกฎหมายนี้บัญญัติ “วิธีกำจัดผักตบชวานั้น ให้เก็บเอาผักตบชวาขึ้นไว้บนบกผึ่งให้แห้งแล้วเผาไฟเสีย”

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 มุ่งจะกำจัดทำลายผักตบชวาให้หมดสิ้นไป ซึ่งในขณะตรากฎหมายฉบับนี้ เห็นว่าวิธีการที่จะกำจัดผักตบชวาให้หมดสิ้น และไม่สามารถแพร่กระจายพันธุ์ได้อีก คือการเผาไฟ ที่กฎหมายบัญญัติวิธีการเฉพาะเช่นนี้ เนื่องจาก โดยธรรมชาติของผักตบชวานั้นสามารถแพร่พันธุ์โดยส่วนของลำต้นที่เรียกว่า ไหล และขณะเดียวกันก็สามารถขยายพันธุ์ด้วยเมล็ดได้ด้วย เป็นผลให้แม้ตัดพืชมทำลายลำต้นออกเป็นท่อน ๆ หากไม่เก็บขึ้นบนฝั่งแล้ว ส่วนของลำต้นผักตบชวาเหล่านั้น ก็สามารถเจริญงอกงามขึ้นเป็นต้นสมบูรณ์ และขยายพันธุ์เป็นต้นอื่น ๆ ได้อีก การที่กฎหมายนี้บัญญัติให้ทำลายโดยการเผาไฟ ก็เนื่องจากคนในสมัยนั้นเห็นว่า วิธีการนี้เหมาะสมที่สุดในการกำจัดผักตบชวาให้สิ้นซาก ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความเป็นมาของการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงของประเทศไทยในบทที่ 2.3.1 แล้ว เห็นได้ว่าวิธีการกำจัดโดยใช้สารเคมีชีววิธี และการนำมาใช้ประโยชน์แล้วแต่มีขึ้นภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ทั้งสิ้น

#### 4.1.2.4) พื้นที่ที่ใช้บังคับตามกฎหมาย

การใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้มีได้บังคับกับทุกพื้นที่ในราชอาณาจักร พื้นที่ใดจะใช้กฎหมายฉบับนี้บังคับ จะเป็นไปตามประกาศ ซึ่งมาตรา 2 ของพระราชบัญญัตินี้

ปัจจุบันกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้แก่พระราชกฤษฎีกา

บัญญัติว่า “จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในหัวเมืองมณฑลใดหรือเฉพาะเมืองใดจะได้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ” นับแต่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ได้มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวาในท้องที่ต่าง ๆ รวม 6 ฉบับ คือ

(ก) ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 บางเมือง บางมณฑล ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2456 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลปัตตานี มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร มณฑลราชบุรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี เมืองปราณบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี เมืองตาก เมืองกบินทร์บุรี นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2457 เป็นต้นไป<sup>6</sup>

(ข) ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวาในมณฑลนครไชยศรี แลมณฑลกรุงเก่า ฉบับลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2459 ให้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ในมณฑลนครไชยศรี และมณฑลกรุงเก่า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2459 เป็นต้นไป<sup>7</sup>

(ค) ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ในจังหวัดปราจีนบุรี หรือจังหวัดชลบุรี ฉบับลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2460 โดยให้พระราชบัญญัตินี้ มีผลบังคับใช้ในจังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดชลบุรี นับแต่วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2460<sup>8</sup>

(ง) ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ในจังหวัดอุทัยธานี ฉบับลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2460 ให้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ในท้องที่จังหวัดอุทัยธานีนับแต่วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2460<sup>9</sup>

<sup>6</sup> เสถียร วิชชลักษณ์, พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456, หน้า 5.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.



(จ) ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตบชวา พ.ศ. 2456 ใน จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดชัยนาท ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2461 ให้ใช้ พระราชบัญญัตินี้ ในท้องที่จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดชัยนาท นับตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2461<sup>10</sup>

(ฉ) ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตบชวา พ.ศ. 2456 ใน มณฑลกรุงเทพฯ จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดพิจิตร ฉบับลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2463 ให้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ในเขตปกครองข้างต้น ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2463<sup>11</sup>

ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตบชวา พ.ศ. 2456 มีผลบังคับใช้เกือบจะทั่วราชอาณาจักร ยกเว้น จังหวัดอุตรดิตถ์ เว้นแต่อำเภอพิชัย จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ยกเว้นอำเภอปราณบุรี จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดลำปาง และ จังหวัดเชียงราย (มณฑลมหาสาร)<sup>12</sup>

จากพื้นที่การประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตบชวา ย่อมชี้ให้เห็นถึงสถานะการณ์การแพร่กระจายพันธุ์ของผักคตบชวาได้ว่าเกือบทุกท้องที่ของประเทศไทยมีการแพร่ระบาดของผักคตบชวา

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>12</sup> เศษ บุณนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 แปลโดย ภรณ์ กาญจนันฐิติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 367-368.

#### 4.1.3 สภาพบังคับ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า สภาพบังคับคือ ปฏิบัติการได้ตอบความประพจน์ที่ ถ่วงละเมิดกฎหมาย ซึ่งในกฎหมายนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 และ 7 โดยกำหนดโทษไว้ 2 ประเภท คือ โทษปรับ และโทษจำคุก ในลักษณะความผิดลหุโทษอันเป็นโทษเบา ซึ่งในขณะที่ บัญญัติกฎหมายผู้บังคับบัญญัติเห็นสมควรว่าโทษดังกล่าวเพียงพอต่อการข่มขู่ให้มีการปฏิบัติตาม กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโทษตามมาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่กระทำตามหน้าที่ ดังได้กล่าวในมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษปรับครั้งหนึ่งเป็นเงินไม่เกิน 10 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 7 วัน หรือทั้งจำทั้งปรับทั้ง สองสถาน กับโทษตามมาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดพาฝักคบชวาเข้าไปในที่ห้ามตาม พระราชบัญญัตินี้ ปลุก หรือเลี้ยง หรือปล่อยให้ฝักคบชวาออกงามในที่ห้าม ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ดี ผู้นั้นมีความผิดลหุโทษต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่งหรือ ทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน”

จากอัตราโทษของบทบัญญัติทั้งสองมาตรา เห็นได้ว่า อัตราโทษตามมาตรา 7 สูงกว่า อัตราโทษตามมาตรา 6 อัตราโทษที่แตกต่างนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่า พระราชบัญญัติสำหรับ กำจัดฝักคบชวาให้ความสำคัญต่อการควบคุมฝักคบชวามีให้แพร่กระจายจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง มากกว่าการกำจัดทำลายเพราะโดยธรรมชาติของฝักคบชวาสามารถแพร่กระจายไปยังท้องที่อื่นได้ ง่ายยากแก่การควบคุม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพบังคับของพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่าขาด ความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมปัจจุบันตลอดจนวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่มี วัตถุประสงค์จะให้ราษฎรช่วยควบคุมกำจัดฝักคบชวา ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวโดยลำดับ ดังนี้

##### 4.1.3.1) อัตราโทษปรับต่ำเกินไปและโทษจำคุกขาดการนำมาใช้

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4.1.3 เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสำหรับกำจัด ฝักคบชวา พ.ศ.2456 มีโทษซึ่งใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นลหุโทษทั้งหมด

กล่าวคือ มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติกำหนดโทษ ดังนี้

มาตรา 6 ผู้ใดไม่กระทำตามหน้าที่ดังได้กล่าวตามมาตรา 3 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีความผิดลหุโทษ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 7 วัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 7 ผู้ใดพาฝักคบชวเข้าไปในที่ห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ ปลุก หรือ เลี้ยง หรือปล่อยให้ฝักคบชวออกงามในที่ห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ก็ตี ผู้นั้นมีความผิดลหุโทษ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับทั้งสองสถาน

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ในสมัยเมื่อ 80 ปีก่อนนั้นคงมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น และเป็นปริมาณโทษที่ผู้ตรา กฎหมายเห็นว่าพอเพียงที่จะข่มขู่มิให้มีการประพฤตล่วงละเมิดกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก สภาพเศรษฐกิจปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ 80 ปี ก่อนมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2456 รัฐ ได้กำหนดค่าเงินบาทในสมัยนั้น โดยเปรียบเทียบกับมูลค่าทองคำ ตามพระราชบัญญัติ มาตราทองคำรัตนโกสินทร์ศก 127 กำหนดให้เงิน 1 บาท มีค่าเท่ากับทองคำหนัก 55.8 เซนติกรัม<sup>13</sup> ซึ่งเมื่อคิดเปรียบเทียบค่าของเงิน 1 บาท ในขณะนั้นมาเป็นค่าของเงินบาทปัจจุบันโดย ใช้ราคาทองคำเป็นมาตรฐาน เห็นได้ว่า ในปัจจุบันทองคำหนัก 1,500 เซนติกรัม (1 บาทตาม มาตราชั่งน้ำหนักไทย) มีราคา 4,800 บาท<sup>14</sup> เงิน 1 บาทในสมัยนั้นมามีค่าเท่ากับเงินปัจจุบัน 178.56 บาท ข้อเท็จจริงดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามูลค่าของเงิน 1 บาท ใน พ.ศ. 2456 จึงสูงกว่ามูลค่าเงิน 1 บาท ในปัจจุบันมาก ดังนั้น อัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดฝักคบชว ซึ่งมีได้ปรับปรุง อัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับมูลค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันแล้ว อัตราโทษตามกฎหมาย นี้ จึงเบามากในขณะนี้ ซึ่งหากจะนำกฎหมายนี้มาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้อง แก้ไขปรับปรุงอัตราโทษปรับให้สูงเพิ่มขึ้น

<sup>13</sup> จรินทร์ เทศวานิช, เงิน ตลาดเงิน และสถาบันการเงิน (กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2535), หน้า 74-75.

<sup>14</sup> “เงิน ๑ ทอง ๑” เดลินิวส์ (4 มีนาคม 2539) : 9.

นอกจากโทษปรับตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว พบว่ากฎหมายนี้ยังได้บัญญัติอัตราโทษจำคุกไว้อีกตามมาตรา 6 และ 7 ตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งอัตราโทษจำคุกสูงสุดปรากฏอยู่ในมาตรา 7 คือ จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน อันเป็นความผิดลหุโทษ อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมา พบว่ายังไม่มีกรเอาโทษจำคุกมาใช้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 บัญญัติให้อำนาจพนักงานของรัฐยุติคดีความผิดลหุโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งเป็นเหตุให้คดีอาญาลดลงตามมาตรา 39 (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ง่ายและยุ่งยากน้อยกว่าการบังคับใช้โทษจำคุก ซึ่งต้องทำสำนวนส่งอัยการเพื่อฟ้องต่อศาลทำให้มีความยุ่งยาก และสิ้นเปลืองเวลามากกว่าการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงาน ประกอบกับเมื่อคดีลหุโทษเข้าสู่การพิจารณาของศาล ศาลก็มักจะลงโทษปรับผู้กระทำผิด เป็นผลให้โทษจำคุกมิได้ถูกนำมาบังคับใช้อีก เมื่อผลของการยุติคดีความผิดลหุโทษในชั้นศาล และชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต่างกันเช่นนี้ พนักงานของรัฐจึงเลือกที่จะยุติคดีความผิดลหุโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ

อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติโทษจำคุก ก็เพื่อใช้โทษนี้เป็นมาตรการข่มขู่มิให้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ด้วย นอกเหนือไปจากโทษปรับ ทั้งนี้ เพราะโทษจำคุกเป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพผู้กระทำผิดโดยตรง ซึ่งต่างจากโทษปรับ ซึ่งเป็นเพียงการบังคับเอาค่าปรับเท่านั้น ผู้กระทำผิดจึงกลัวการถูกลงโทษจำคุกมากกว่าถูกลงโทษปรับ แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติพนักงานของรัฐเลือกที่จะยุติคดีความผิดลหุโทษโดยการเปรียบเทียบปรับ โทษจำคุกจึงมิได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้โทษจำคุกตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลข่มขู่ป้องกันมิให้มีการประพฤติกว้างละเมิดกฎหมายนี้

ตามเหตุผลที่วิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าโทษปรับที่จะนำมาบังคับใช้ต่ำเกินไป และโทษจำคุกตามพระราชบัญญัตินี้ขาดการนำมาบังคับใช้ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่มีแนวโน้มจะยุติคดีโดยการเปรียบเทียบปรับ จากเหตุผลที่กล่าวไว้แล้ว

#### 4.1.3.2) ขาดสภาพบังคับทางปกครอง

สภาพบังคับทางปกครอง คือสภาพบังคับ ที่มีได้มุ่งบังคับเอากับชีวิตร่างกายของผู้กระทำผิด หากแต่บังคับเอาค่าปรับและเสรีภาพของผู้กระทำผิด ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติสมตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ

รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (2) บัญญัติห้ามเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือรั้วพืชรกที่คนปลูกไว้หรือขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลในบริเวณที่ดินของตน ทั้งนี้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมุ่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินในแต่ละที่ช่วยกันรักษาดูแลต้นไม้ที่ขึ้นในที่ของตนมิให้อยู่ในสภาพที่กรงรัง ซึ่งผลรวมของการกระทำตามหน้าที่แห่งมาตรา 8 (2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองย่อมทำให้ทัศนียภาพของบ้านเมืองที่ปรากฏแก่สาธารณชนมีความสวยงามน่าดูเพื่อให้เกิดผลดังกล่าวข้างต้น มาตรา 44 (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติให้พนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้สภาพบังคับทางปกครอง คือให้อำนาจดักเตือนหรือสั่งผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา 8 (2) ให้ตัดพืชนต้นไม้ให้อยู่ในสภาพที่ไม่กรงรัง เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หรือคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำ หรือมอบให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาด หรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยที่ได้จ่ายไปจริงแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ตามที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าคำสั่งของพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ข้างต้น ไม่ใช่สภาพบังคับที่บังคับเข้ากับเนื้อตัวของผู้กระทำความผิด หากแต่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับโดยมีเจตนาที่จะให้ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่ต้องการให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือที่ดิน ช่วยสร้างความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน โดยการดูแลต้นไม้ ซึ่งขึ้นอยู่ในเขตความรับผิดชอบของตนมิให้กรงรัง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีสภาพบังคับทางปกครองแต่อย่างใด ฉะนั้น เมื่อมีผู้ประพฤติดำเนินกฎหมายก็จะถูกลงโทษอาญาแต่เพียงอย่างเดียว และแม้ว่าศาลจะลงโทษอาญาได้ในทุกครั้ง เมื่อผู้ซึ่งมีหน้าที่กำจัดทำลายผักตบชวาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 ไม่กำจัดทำลายผักตบชวา ซึ่งขึ้นในที่ หรือในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของตน หรือที่ตนครอบครองอยู่ก็ตาม แด่นั้นก็มีใช้วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนี้ เพราะตาม

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ประชาชนเข้าช่วยกำจัดทำลายผักตบชวา มิใช่การลงโทษอาญาแต่เพียงประการเดียว การที่จะให้กฎหมายฉบับนี้ บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องเพิ่มสภาพบังคับทางปกครองที่เหมาะสมให้แก่มาตรการออกคำสั่งให้ผู้มีหน้าที่กำจัดผักตบชวาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำจัดผักตบชวาในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของตนครอบครองอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ซึ่งหากผู้มีหน้าที่กำจัดผักตบชวา มิให้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้ากำจัดทำลายผักตบชวา ดังกล่าวโดยเรียกค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการนั้นจากผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะผู้มีหน้าที่กำจัดผักตบชวาตามพระราชบัญญัตินี้หากเขาไม่เก็บผักตบชวาตามหน้าที่แห่งพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะถูกลงโทษทางอาญาแล้ว เขาอาจถูกออกคำสั่งให้กำจัดทำลายผักตบชวาภายในกำหนดเวลาซึ่งหากไม่จัดเก็บทำลายภายในกำหนดเวลา ผู้กระทำความผิดก็ยังคงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการกำจัดทำลายผักตบชวาอยู่ดี จากการเพิ่มมาตรการทางปกครองดังกล่าวข้างต้น มีผลจูงใจให้ผู้มีหน้าที่กำจัดผักตบชวาตามกฎหมายปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456

#### 4.1.3.3) ขาดมาตรการจูงใจที่เหมาะสม

โดยธรรมชาติพฤติกรรมหนึ่ง ๆ ของมนุษย์จะได้รับการสนับสนุนจากสองด้าน คือ ผลตอบแทน หรือรางวัลและค่าใช้จ่ายหรือการลงโทษ เพราะบุคคลย่อมกระทำการใด ๆ ก็เพื่อแสวงประโยชน์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสม สำหรับการกระทำของตนเอง<sup>15</sup> ในขณะที่เดียวกันมนุษย์อาจกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือหาโอกาสกระทำความผิดโดยไม่ให้ผู้อื่นรู้เห็น หรือหลบหนีเพื่อให้รอดพ้นจากการลงโทษ

ด้วยธรรมชาติของมนุษย์ที่กลัวการถูกลงโทษ และชอบที่จะได้รับรางวัลข้างต้น เห็นได้ว่า แม้การลงโทษจะมีความจำเป็นต่อการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ก็ตาม

<sup>15</sup> ไกรยุทธ ชีรตยาทีนันท์, “ความเห็นแก่ตัว ความเห็นแก่ส่วนรวมและระบบสิ่งจูงใจ”, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 3 (กรกฎาคม 2517) : 303.

แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าการให้รางวัลก็สามารถชักจูงให้คนปฏิบัติตามกฎหมายได้ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน<sup>16</sup> ทั้งการที่คนปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความเต็มใจอันเนื่องมาจากได้รับผลตอบแทนย่อมดีกว่าที่รัฐต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคอยกวาดจับผู้กระทำความผิด เพื่อนำมาลงโทษให้เกิดผลทางจิตวิทยาที่จะให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ

การที่พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 มาตรา 3 บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ช่วยกำจัดทำลายผักตบชวาในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะโดยใช้โทษอาญาเป็นมาตรการบังคับให้มีการกำจัดทำลายผักตบชวา แต่ประการเดียวย่อมไม่เพียงพอ และขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ตามที่กล่าวข้างต้นทั้งยังไม่เป็นธรรมต่อผู้ช่วยกำจัดผักตบชวาด้วย เนื่องจากการเก็บทำลายผักตบชวาในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ ย่อมเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นด้านภาระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกอื่น ๆ ได้ดี หรือระบายน้ำทิ้งได้อย่างรวดเร็วเป็นผลให้น้ำไม่ท่วม เนื่องจากไม่มีผักตบชวากีดขวางทางน้ำไหล ในส่วนนี้ผู้กำจัดทำลายผักตบชวาไม่อาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ได้รับประโยชน์จากการเก็บผักตบชวาได้ ซึ่งตามตัวอย่างข้างต้นได้แก่ผู้ซึ่งได้รับน้ำจากการเพาะปลูก หรือผู้ซึ่งบ้านไม่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวทั้งผู้จัดเก็บผักตบชวาก็ไม่อาจกีดกันผู้อื่นมิให้ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งตนเองได้ขุดลอกผักตบชวาขึ้นมา ทั้งนี้ เนื่องจากแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะเป็นสาธารณสมบัติซึ่งทุกคนมีสิทธิใช้

ด้วยเหตุผลข้างต้น รัฐจำเป็นต้องช่วยทำให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือผู้ที่กำจัดทำลายผักตบชวาไม่ควรต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บผักตบชวาเพื่อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐจำเป็นต้องช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านี้ได้รับผลตอบแทนบ้าง ซึ่งอาจช่วยในด้านการยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประการ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำชลประทาน หรือยกเว้นค่าเก็บขยะมูลฝอย และขณะเดียวกัน รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการจูงใจให้บุคคลช่วยกำจัดทำลายผักตบชวา โดยรัฐต้องทำให้งานเหล่านี้ง่ายขึ้น เป็นภาระแก่ผู้มีหน้าที่น้อยที่สุด ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายและแรงงาน และรัฐต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงินหรือการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีในการนำเอาผักตบชวามาใช้ประโยชน์ เป็นต้น

<sup>16</sup> อรรถพ ชูบำรุง, ทฤษฎีอาชญาวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า136.



ตามที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา มีเนื้อหาสาระที่สามารถควบคุมกำจัดผักตบชวาได้ แต่ในส่วนของวิธีกำจัดทำลายซากของผักตบชวาซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้กระทำโดยนำขึ้นฝั่งแควให้แห้งแล้วเผาไฟ เป็นวิธีการซึ่งขัดต่อสภาพการณ์ปัจจุบันที่มีการนำเอาผักตบชวามาใช้ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การทำปุ๋ยพืชสด หรือการนำมาใช้บำบัดน้ำเสียในโครงการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือเป็นวัตถุดิบในการทำเครื่องจักสานในโครงการของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติวิธีกำจัดไว้แต่โดยวิธีเดียวจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานำเอาผักตบชวามาใช้ประโยชน์

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติกฎหมายนี้มิได้ถูกนำมาบังคับใช้ด้วยสาเหตุเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่ามีความหมายฉบับนี้อยู่ เห็นได้จากข้อเท็จจริง ที่ได้สอบถามจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ซึ่งได้แก่ กรมเจ้าท่าและกรมการปกครอง พบว่า 80 % ของประชากรที่สอบถาม ตอบว่า ไม่ทราบว่ามีความหมายฉบับนี้สำหรับกำจัดผักตบชวาอยู่จึงมิได้นำพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

#### 4.1.4 องค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

องค์กรภาครัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา มาตรา 8 ของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีกระทรวงนครบาล ซึ่งปัจจุบันได้ยุบรวมกับกระทรวงมหาดไทยไปแล้ว กระทรวงมหาดไทยบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ผ่านกรมการปกครอง นอกจากนี้ เสนาบดีกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ แล้วบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวผ่านทางกรมเจ้าท่า โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 ซึ่งเมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ตามพื้นที่บังคับใช้ และเนื้อหาของกฎหมายพบว่า

1) พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มีพื้นที่บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ยกเว้นแต่พื้นที่ซึ่งกล่าวไว้ในบทที่ 4.1.2 ดังนั้น กฎหมายนี้จึงมีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำทางน้ำทุกชนิด ไม่ว่าแหล่งน้ำ ทางน้ำนั้นจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานเฉพาะอื่น ๆ เช่น แหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือใน



น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แหล่งน้ำ ทางน้ำชลประทาน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมชลประทานตาม พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 คลองประปา ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย

2) ในค้ำนเนื้อหาของพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติห้ามปลูก หรือเอาผักตบชวาทิ้งลงในแม่น้ำลำคลองห้วยหนองใด ๆ หากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้เทียบกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้สิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก...”

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 23 และมาตรา 28 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพังกวั้นแตงจะด้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทานในกรณีมีการฝ่าฝืน นอกจากผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอก็ให้ศาลสั่งรื้อถอนสิ่งรุกล้ำนั้นด้วย...”

มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ฝ้าน่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปา คลองริมน้ำ หรือคลองขังน้ำ

มาตรา 17 ห้ามมิให้ผู้ใดเพาะปลูกพืชชนิดใดลงในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือเขต  
หวงห้าม

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.  
2535

มาตรา 33 ห้ามมิให้เท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนน  
หรือในทางน้ำ

เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับต่าง ๆ ข้างต้นมิได้มุ่งควบคุมกำจัดผักตบชวา หากแต่มุ่ง  
ควบคุมป้องกันมิให้มีการเพาะปลูกพืชลงในคลองชลประทาน และคลองประปา ซึ่งสามารถนำมา  
ปรับใช้กับการควบคุมผักตบชวาในเขตชลประทาน และคลองประปาได้เนื่องจากการเพาะปลูก  
ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และมาตรา 17 พระราชบัญญัติ  
รักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มิได้บัญญัติกำหนดว่าต้องเป็นการปลูกพืชชนิดใดจึงต้องหมายถึง  
การห้ามปลูกพืชทุกชนิด ซึ่งรวมถึงการห้ามปลูกผักตบชวาลงในคลองชลประทาน และ  
คลองประปา

นอกจากนี้ กฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นยังมุ่งควบคุมมิให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอยลงสู่  
แหล่งน้ำ ทางน้ำ สาธารณะ อย่างไรก็ตาม “สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ได้มีการให้ความหมายไว้หลาย  
นัย แต่มีทิศทางไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ

ตามพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ปฏิกูล”  
และ “มูลฝอย” ว่า<sup>17</sup>

<sup>17</sup> ทางน้ำ หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย  
หนอง คลอง คันคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย

<sup>17</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. หน้า 494,654.

“ปฏิภูม” หมายความว่า ของที่น่ารังเกียจ, สกปรก, น่ารังเกียจ

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว

ในทางตำรากฎหมาย มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ “สิ่งปฏิภูม” ไว้ดังนี้

จิตติ ดิงศภัทรีย์ ได้ให้ความหมายสิ่งปฏิภูมไว้ในคำอธิบายอาญามาตรา 380 ว่า

“มาตรานี้มีข้อความทำนองเดียวกับมาตรา 335 (15) แห่งกฎหมายลักษณะอาญา  
เดิม”

“ปฏิภูม” แปลว่าน่าเกลียดในมาตรา 335 (15) เดิมใช้คำว่า “โสโครก”

สมศักดิ์ สิงห์พันธ์ ได้ให้ความหมายสิ่งปฏิภูมไว้ว่า

“ปฏิภูม หมายถึง น่าเกลียด ปฏิภูมแก่น้ำ คือทำให้น้ำอยู่ในลักษณะน่าเกลียด”

ส่วนมูลฝอยนั้นในทางตำรากฎหมายมิได้มีผู้ใดอธิบายไว้

อนึ่ง “สิ่งปฏิภูม” และ “มูลฝอย” ได้มีการให้ความหมายไว้โดยบทบัญญัติของ  
กฎหมาย คือ

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติรักษาความ  
สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติความหมายของ  
“สิ่งปฏิภูม” และ “มูลฝอย” ไว้ตรงกัน ดังนี้

“สิ่งปฏิภูม” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของ  
โสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น อย่างไรก็ตาม คำว่า “สิ่งอื่น” ตามกฎหมายนี้ก็มิได้บัญญัติความหมายไว้เป็นพิเศษ จึงต้องมีความหมายสามัญ คือ หมายถึงของต่าง ๆ ไม่จำกัดว่าเป็นสิ่งมีชีวิต หรือไม่มีชีวิต<sup>18</sup>

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้นของคำว่า “สิ่งปฏิญ” และ “มูลฝอย” เห็นได้ว่าทั้งในทางความหมายของศัพท์ตามพจนานุกรม และความหมายทางตำรา ตลอดจนความหมายตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างมีความหมายไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ ต่างเป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องการทิ้งทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในทางรายละเอียดแล้ว เห็นได้ชัดว่าความหมายของคำทั้งสองตามบทบัญญัติของกฎหมายจะชัดเจนและครอบคลุมได้กว้างขวางกว่า ดังนั้น คำว่า “สิ่งปฏิญ” และ “มูลฝอย” ตามที่จะกล่าวต่อ ๆ ไป จึงมีความหมายตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ความหมายของสิ่งปฏิญข้างต้น มีความหมายถึงสิ่งของทุก ๆ สิ่ง ที่มนุษย์ทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งย่อมรวมถึงฝักตบชวาหรือเศษซากของฝักตบชวาที่คนทิ้งลงน้ำด้วย บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น จึงมีเจตนาบัญญัติเอาโทษกับผู้ทิ้งฝักตบชวาหรือเศษซากของฝักตบชวาลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำชลประทาน และคลองประปาด้วย

ผลของความซ้ำซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้และด้านเนื้อหาเป็นผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนในบางกรณี กล่าวคือ

- 1) พื้นที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดฝักตบชวา มีความเหลื่อมซ้อนกับพื้นที่บังคับใช้กฎหมายเฉพาะอีกหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น หากมีการทิ้งฝักตบชวาลงในคลองชลประทานประเภทที่ 2 ซึ่งได้แก่ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย<sup>19</sup>

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 837.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 5 (2)

ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุมโดยหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังนี้ ถูกจับโดยกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กรมชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เทศบาลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลทำให้เสรีภาพของผู้ถูกจับต้องกระทบกระเทือนหลายครั้ง จากการกระทำผิดกรรมเดียว

2) พิจารณาด้านเนื้อหาของพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พบว่าซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น กล่าวคือ การทิ้งผักตบชวาลงสู่ แม่น้ำ ลำคลอง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็คือการทิ้งสิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และผิดฐานปลูกพืชรุกล้ำทางน้ำชลประทาน ตามมาตรา 23 และฐานทิ้งสิ่งปฏิกูลในคลองชลประทาน ตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในคลองประปา มาตรา 15 และฐานเพาะปลูกพืชลงในคลองประปา พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 และฐานทิ้งสิ่งปฏิกูลลงทางน้ำตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ส่วนการปลูกผักตบชวา ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกันเป็นผลให้การกระทำ ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวาเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย อันเป็นการกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทซึ่งต้องถูกลงโทษในกฎหมายที่มีบทลงโทษหนักที่สุดตามมาตรา 90 ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งตามตัวอย่างที่ยกไว้ในข้อ 1 ผู้ซึ่งทิ้งผักตบชวาลงในคลองชลประทานประเภทที่ 2 ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลจะมีความผิดตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผิดตามมาตรา 23 และมาตรา 28 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ระวังโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 37 และผิดตามมาตรา 15 และมาตรา 17 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 และตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ผิดตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกิน 100 บาท

เมื่อพิจารณาอัตราโทษ ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้น เห็นได้ว่า โทษตามพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวาเบาที่สุดซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการบังคับใช้ในกรณีนี้ในปัจจุบัน

นอกจากผักตบชวาแล้ว ยังมีวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงอีกชนิดหนึ่งที่ก่อความเสียหายในด้านต่าง ๆ เช่น การชลประทาน การกสิกรรม หรือเศรษฐกิจได้ไม่แพ้ผักตบชวา แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายที่ออกมาควบคุมปัญหาไมยราบยักษ์โดยตรงตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยอ้อมต่อไปว่าสามารถนำมาใช้ควบคุมกำจัดไมยราบยักษ์ได้ในขอบเขตใด

#### 4.2 กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยอ้อม

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยอ้อม หมายถึง กฎหมายที่มีได้ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยเฉพาะ หากแต่เนื้อหาของกฎหมายสามารถนำมาตีความ เพื่อใช้บังคับให้เกิดผลในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ กฎหมายในลักษณะนี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น ตามที่จะกล่าวโดยลำดับดังนี้

##### 4.2.1. ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

###### ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม เพื่อให้ประชาชนอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุก ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวรวมถึงการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะ เช่น ทางหรือท่อระบายน้ำ ทั้งนี้เพราะทรัพย์สินดังกล่าวย่อมมีไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น หากผู้ใดทำให้ทรัพย์สินสาธารณะดังกล่าวขัดข้อง ย่อมก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม เพราะเหตุที่ผู้อื่นเสียประโยชน์ในการใช้สอยทรัพย์สินสาธารณะดังกล่าว การคุ้มครองทางน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะภาย

เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ ย่อมรวมถึงการควบคุมพฤติกรรมซึ่งอาจแพร่กระจายของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่ทางน้ำ หรือท่อระบายน้ำดังกล่าว อันจะส่งผลให้ทรัพย์สินสาธารณะดังกล่าวขาดความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

## ข. เนื้อหาของกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง คือ มาตรา 375 และมาตรา 380

เนื้อหาของบทมาตราดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงดังนี้

### 1. ความหมายของคำว่า “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

มาตราทั้งสองข้างต้นของกฎหมายอาญา มิได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง” ไว้เป็นพิเศษ หากแต่มุ่งถึงผลแห่งการกระทำว่าด้วยทำให้ท่อระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายน้ำของโสโครกขัดข้องหรือเป็นผลให้น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำสำหรับประชาชนใช้สอยเกิดปฏิกูล

### 2. การควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้แพร่กระจาย

2.1 การควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้แพร่กระจายโดยห้ามกระทำการใดที่ทำให้ทางระบายน้ำขัดข้อง

ความหมายของ “รางระบายน้ำ” “ร่องน้ำ” หรือ “ท่อระบายของโสโครก” คือ

วางระบายน้ำ หมายถึง รางที่เป็นทางระบายให้น้ำเข้าออกจากที่ใดไปที่หนึ่ง ซึ่งมีได้ถูกทำขึ้น หรือที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เช่น ทางระบายน้ำสู่ห้วย หนอง คลอง บึง เวลาฝนตก เพื่อมิให้น้ำท่วม<sup>20</sup>

และ “ร่องน้ำ” หมายถึง ที่ที่เป็นร่องน้ำ ซึ่งได้แก่ ทางน้ำลึก ที่เป็นทางน้ำไหล และประชาชนใช้ประโยชน์ได้ หากไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดใช้สอยน้ำแต่อย่างใด ไม่ถือว่าเป็นร่องน้ำตามมาตรานี้<sup>21</sup> และคำว่า “ร่องน้ำ” ถูกจำกัดไว้เฉพาะทางน้ำไหลเพื่อประโยชน์แก่ทางระบายน้ำ หรือเพื่อใช้สอยน้ำเท่านั้น มิได้หมายถึง ทางน้ำไหลขนาดใหญ่ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา ไม่ถือว่าเป็นร่องน้ำตามความในมาตรานี้<sup>22</sup>

ส่วน “ท่อระบายของโสโครก” ได้แก่ ท่อระบายโสโครกต่าง ๆ ที่ทางเทศบาล สุขาภิบาล หรือประชาชนร่วมกันทำขึ้นเพื่อระบายสิ่งโสโครกที่ไม่ต้องการออกไป เช่น ท่อที่ทำไว้เพื่อระบายน้ำทิ้ง ซึ่งระบายออกมาจากบ้านเรือนราษฎร เป็นต้นว่า ระบายน้ำจากห้องน้ำ ห้องครัว<sup>23</sup>

ในส่วนของกฎหมายอาญา มาตรา 375 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้ รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือสะดวกต้อง ระวังโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” การกระทำการตามมาตรานี้ กฎหมายไม่ได้จำกัดลักษณะ ของการกระทำที่เป็นความผิด และผู้กระทำไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิจารณา เพียงแต่ว่าการกระทำ นั้น ก่อให้เกิดความขัดข้อง หรือไม่สะดวกแก่รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายสิ่งโสโครกหรือ ไม่เท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>20</sup> สุปิ่น พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา ตอน 5 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2527), หน้า 462.

<sup>21</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1361/2479.

<sup>22</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 104/2462.

<sup>23</sup> สมศักดิ์ สิงห์พันธุ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา เล่ม 4 ตอน 1 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 772.



ดังนั้น การที่บุคคลใดเพาะปลูกพืชน้ำชนิดร้ายแรง ชักสวะ หรือทำเป็นพุ่มกล้าเลี้ยงปลาลงในทางน้ำสาธารณะที่เป็นผลให้เกิดความขัดข้องไม่สะดวกแก่ทางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายสิ่งโสโครก ย่อมมีความผิดและต้องถูกลงโทษ

2.2 การควบคุมมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง โดยห้ามมิให้กระทำการใดที่เกิดปฏิภูมแก่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำสำหรับประชาชนใช้สอย

กฎหมายอาญา มาตรา 380 บัญญัติลงโทษผู้ซึ่งทำให้เกิดสิ่งปฏิภูมแก่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำสำหรับประชาชนใช้สอยไว้ จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาญาก็มิได้บัญญัติลักษณะ หรือขอบเขตแห่งการกระทำไว้ว่า มีขอบเขตและมีลักษณะอย่างไร การทำให้เกิดปฏิภูมแก่ในบ่อ สระ หมายถึงการกระทำทั้งหลายที่เป็นผลให้น้ำอยู่ในลักษณะที่ประชาชนเกิดความรังเกียจในการใช้เพื่อการอุปโภคหรือบริโภค ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีเจตนาหรือไม่ก็ตาม เช่น การเอาซากสัตว์ หรือซากพืชหรือขยะมูลฝอยไปทิ้งหรือการทำให้น้ำขุ่น ข้น ซึ่งอาจรวมถึงการเพาะปลูกพืชน้ำต่าง ๆ ในลักษณะที่ก่อความน่าเกลียดให้แก่ น้ำ เช่น ไม่จัดเก็บทำลายพืชน้ำที่ตายขึ้นบนบก จนทำให้น้ำในสระเน่าเสีย หรือปล่อยให้พืชน้ำเจริญงอกงามจนครุกรุงรัง มองดูว่าน่ารังเกียจแก่การใช้ น้ำ นอกจากนี้ บ่อ สระ หรือที่ขังน้ำ ต้องมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยไม่ว่าบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติหรือไม่ก็ตาม

3. การกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงให้หมดสิ้นไป

มาตรา 375 และมาตรา 380 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องมีหน้าที่กำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงให้หมดสิ้นไป

4. พื้นที่การบังคับใช้

โดยเหตุที่กฎหมายอาญามีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะ รวมทั้งบ่อ สระ



หรือที่ขังน้ำซึ่งประชาชนใช้สอยรวม จึงมีผลใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรเช่นกัน

### ก. สภาพบังคับ

สภาพบังคับที่ใช้ได้ตอบแก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมายนี้ คือ บุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตรา 375 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท และผู้กระทำความผิดตามมาตรา 380 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นโทษในระดับลหุโทษ

เมื่อพิจารณาอัตราโทษปรับตามบทบัญญัติทั้งสองนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าเงินบาทในขณะปี พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้กฎหมายนี้ กับมูลค่าเงินบาทในปัจจุบันแล้ว พบว่า ในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายอาญาเงิน 1 บาท มีค่าเท่ากับทองคำน้ำหนัก 0.444355 กรัม<sup>24</sup> ซึ่งหากจะคิดมูลค่าของเงิน 1 บาท ในสมัยนั้น เปรียบเทียบกับค่าเงินบาทในปัจจุบันโดยใช้ราคาทองคำเป็นมาตรฐานแล้ว ปัจจุบันทองคำน้ำหนัก 15 กรัม (1 บาท ตามมาตราชั่งน้ำหนักไทย) มีมูลค่าเท่ากับ 48,000 บาท เงิน 1 บาทในสมัยปี พ.ศ.2499 ซึ่งเป็นปีที่ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา จึงมีค่าเท่ากับเงิน 1.4218 บาท ในปัจจุบัน ข้อเท็จจริงข้างต้นชี้ให้เห็นว่าค่าเงิน 1 บาทในปี 2499 มีค่าสูงกว่าค่าเงิน 1 บาทในปัจจุบันถึงเกือบ 50 % เป็นผลให้โทษปรับตามมาตรา 375 และมาตรา 380 ซึ่งยังมีได้แก่โทษนี้ต่ำเกินไปในปัจจุบัน

ส่วนโทษจำคุกตามมาตรา 375 และมาตรา 380 นั้น โดยเนื้อแท้แล้วมีผลข่มขู่ป้องกันมิให้มีการประพฤติก่อให้เกิดกฎหมาย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพราะเป็นโทษที่บังคับเอา กับเสรีภาพร่างกายผู้กระทำความผิดโดยตรง ซึ่งความกลัวเกรงที่จะสิ้นอิสรภาพของคนเมื่อ 30 ปีก่อนกับปัจจุบันก็ได้มีความแตกต่างแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 375 และมาตรา 380 ประมวลกฎหมายอาญา เห็นได้ว่า มาตรา 375 และมาตรา 380 มิได้บัญญัติลักษณะการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ไว้ หากแต่ปล่อยให้เป็นการดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายตีความว่า

<sup>24</sup> จรินทร์ เทศวานิช, เงิน ตลาดการเงิน และสถาบันการเงิน, หน้า 74-75.

“การกระทำ” เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการขัดข้องหรือไม่สะดวกแก่รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของไฮโดรค ตามมาตรา 375 หรือเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดปฏิกฏแก่บ่อในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้ให้ประชาชนใช้สอยตามมาตรา 380 ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจใช้ดุลพินิจตีความให้ “การกระทำ” ตามบทกฎหมายทั้งสองข้างต้น ให้รวมถึงการปลูกหรือทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการขัดข้องแก่รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของไฮโดรค หรือเป็นเหตุให้เกิดปฏิกฏแก่บ่อในสระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้ให้ประชาชนใช้สอยได้ เพื่อคุ้มครองสาธารณสมบัติไว้เพื่อประชาชนไว้ใช้สอยร่วมกัน

### ง. องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

องค์การผู้บังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญานี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>25</sup> ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามมาตรา 2 (16) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ตามพื้นที่บังคับใช้และเนื้อหาของกฎหมายพบว่า

1) ประมวลกฎหมายอาญามีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำทั่วราชอาณาจักร ซึ่งย่อมรวมถึงแหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลโดยหน่วยงานเฉพาะอื่น ๆ เช่น คำว่า “ร่องน้ำ” ตามมาตรา 375 ย่อมรวมถึงลำคลองที่ใช้ในการเดินเรือ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 หรือ “รางระบายน้ำ” ตามมาตรา 375 และ “บ่อหรือที่ขังน้ำ” ตามมาตรา 380 ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึง คลองชลประทานที่ใช้ในการระบายน้ำ เพื่อการเกษตรและป้องกันน้ำท่วมด้วย และรวมถึงอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เมื่อพิจารณาในด้านพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า อำนาจของตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเฉพาะอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรมเจ้าท่าหรือกรมชลประทาน

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 101 ถึงมาตรา 108.

2) เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกรกระทำตามมาตรา 375 และมาตรา 380 ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น เห็นได้ว่ามีขอบเขตกว้างขวางมากซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับเนื้อหาของกฎหมายอื่น ตัวอย่างเช่น การกระทำที่ก่อให้เกิดการขัดข้อง รางระบายน้ำ ร่องน้ำ อาจเป็นการกระทำโดยการเททิ้งสิ่งของ สิ่งปฏิกูลมูลฝอย จนทำให้ลำคลองที่ใช้ในการเดินเรือขึ้นเงินอันเป็นความผิดตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ.2456 หรืออาจจะเป็นการเพาะปลูกพืชน้ำลงในลำคลองชลประทาน จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องแก่การระบายน้ำอันเป็นความผิดตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เป็นต้น หรือกรณีการกระทำที่ก่อให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือ ที่ขังน้ำสำหรับประชาชนใช้สอย อาจกระทำโดยเททิ้งสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 หรือเททิ้งสิ่งปฏิกูลลงทางน้ำตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ผลของความซ้ำซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้และด้านเนื้อหาเป็นผลให้องค์กรบังคับใช้ซ้ำซ้อนในบางกรณี กล่าวคือ

1) หากมีการกระทำผิดตามมาตรา 375 หรือมาตรา 380 จะมีองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำผิดมากกว่าหนึ่งองค์กร ตัวอย่างเช่น หากมีการทิ้งสิ่งปฏิกูลจนก่อให้เกิดความขัดข้องแก่รางระบายน้ำ ซึ่งเป็นคลองชลประทาน และใช้เป็นเส้นทางเดินเรือด้วย ผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุมตัวได้หลายครั้ง โดยหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกับกรณีตัวอย่างข้างต้น ผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุม โดยตำรวจตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 กรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 และ เจ้าหน้าที่เทศบาล หรือ สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นผลทำให้ผู้กระทำผิดได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เพราะต้องสูญเสียเสรีภาพใน

---

“สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย” หมายความว่า “สิ่งปฏิกูลมูลฝอย” ตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4.1.4

ร่างกายถึง 4 ครั้ง เพราะถูกจับโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายหน้าที่แตกต่างกันทั้ง ๆ ที่กระทำผิดเพียงครั้งเดียว

2) แม้ตำรวจจะจับผู้กระทำผิดโดยอ้างมูลเหตุการกระทำผิดตามมาตรา 375 หรือมาตรา 380 ประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ตำรวจก็ไม่อาจเปรียบเทียบปรับ หรือฟ้องขอให้ศาลลงโทษตามความผิดข้างต้นได้ ทั้งนี้ เพราะโทษตามมาตรา 375 และมาตรา 380 มีอัตราโทษลดโทษ ขณะที่อัตราโทษตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และมาตรา 28 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ล้วนแล้วแต่มีอัตราโทษจำคุกสูงกว่า 1 เดือน และปรับสูงกว่า 1 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับสูงกว่าอัตราโทษข้างต้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4.1.4 ในความผิดข้อหาที่มีโทษหนักที่สุด<sup>26</sup> หากเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่าฝืนเปรียบเทียบปรับในฐานะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาข่มเป็นการไม่ชอบและไม่ทำให้คดีระงับ<sup>27</sup> และมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในฐานะที่หนักต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ คือ ต้องจับผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่จับมาแล้วกลับไม่อาจลงโทษผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ความซ้ำซ้อนขององค์กรในด้านอำนาจหน้าที่ตามเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประมวลกฎหมายอาญานำมาบังคับใช้ในกรณีนี้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีอัตราโทษเบากว่ากฎหมายอื่น

#### 4.2.2 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121

##### ก. เจตนารมณ์

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้รัฐ มีอำนาจจัดการใด ๆ อันเป็นสาธารณูปโภคแก่ราษฎรที่จะใช้คลอง และยังกำหนด ห้ามราษฎรกระทำการใด ๆ ให้คลอง หรือ

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 9 (1).

<sup>27</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1100/2516.

ฝั่งคลองเสียหาย รวมทั้งห้ามมิให้ทำน้ำสกปรกอีกด้วย ซึ่งรวมถึงการควบคุมป้องกันแก้ไข ปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้ก่ออุปสรรคแก่การใช้ประโยชน์จากคลอง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อ อุปโภค บริโภค หรือการสัญจรทางน้ำ ทั้งนี้ เพราะวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง เป็นสาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้คลองอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์

## ข. เนื้อหาของกฎหมาย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติรักษาคคลองที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัชพืชน้ำ ชนิดร้ายแรง ได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 6 และมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติไว้ คือ

### 1) ความหมายของคำว่า “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

พระราชบัญญัตินี้ไม่มีเนื้อหา ซึ่งกำหนดให้ความหมายของวัชพืชน้ำชนิด ร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติข้างต้นสามารถนำมาตีความ เพื่อใช้ในการ ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ หากวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงอยู่ในรูปของสิ่งโสโครก ซึ่งตาม กฎหมายนี้มีให้จำกัดความไว้เป็นพิเศษ จึงหมายความว่าถึงสิ่งสกปรก หรืออยู่ในลักษณะที่อาจทำ ให้คลองเสียหาย เช่น กรณีของไมยราบยักษ์ขึ้นอย่างแน่นหนาในคลองเป็นผลทำให้น้ำเปลี่ยน ทิศทางการไหลและการกักเซาะตลิ่งจนพังทลาย

### 2) การควบคุมมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่กระจายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง

พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 มาตรา 6 บัญญัติวางหลักไว้ว่า “ถ้า หากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดเอาหยากเหื่อ ฟูนฝอย หรือสิ่งโสโครกเท ทั้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำสำคัญ ซึ่งเลื่อนไหลลงมาในคลอง ได้ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้ง จำทั้งปรับทั้งสองสถาน”

จากบทบัญญัติข้างต้นองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมาย คือ การที่ บุคคลใดก็ตามมาทิ้งสิ่งโสโครกลงในคลอง ในทางน้ำ สำคัญ ซึ่งเลื่อนไหลลงในลำคลองได้โดย สามารถจะทำได้แล้ว การกระทำเพียงเท่านี้ก็ครบองค์ประกอบความผิดแล้ว ไม่ว่าผู้กระทำ

จะมีเจตนาหรือไม่ ทั้งยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาผลแห่งการกระทำว่าเป็นเหตุให้คลองสกปรกหรือไม่ด้วย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคคลองมีผลเป็นการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ที่อาจแพร่กระจายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ โดยการทิ้งส่วนต่างๆ ของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นสิ่งโสโครกลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้

อย่างไรก็ตามเนื้อหาของกฎหมายนี้ก็มีข้อจำกัดเพราะมิได้มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในแหล่งน้ำสาธารณะ

### 3) การกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำให้คลองและฝั้คลองเสียหายไปด้วยประการใด ๆ ผู้ใดกระทำฝ่าฝืนดังกล่าวข้างต้นให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำคุกทั้งสองสถาน และต้องทำสิ่งซึ่งเสียหายให้คืนดีด้วยอีกโตคหนึ่ง”

มาตรานี้มิได้บัญญัติถึงขอบเขตหรือลักษณะของการกระทำว่าต้องมีลักษณะอย่างไร การกระทำในมาตรานี้จึงมีขอบเขตกว้างขวาง เช่น การปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในคลอง หรือใช้เป็นพุ่มก่่าเลี้ยงปลา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลแห่งการกระทำนี้ต้องทำให้คลองเสียหาย ตัวอย่างเช่น กรณีที่ปลูกไมยราบยักษ์ไว้ริมตลิ่งเพื่อไว้เกาะยึดดินริมตลิ่งของตน ต่อมาวัชพืชน้ำนั้นได้เจริญรุดล้าลงไปนคลองและกีดขวางการไหลของน้ำ ทำให้น้ำเปลี่ยนทิศทางการไหล และกัดเซาะฝั้ตลิ่งอีกฝั้หนึ่งพังทลาย เป็นผลให้ฝั้คลองเสียหาย หรือกรณีที่วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงตายทับถมลงในคลองเป็นเหตุให้คลองตื้นเขิน เป็นต้น

ด้วยเหตุผลข้างต้น มาตรการนี้จึงมิได้ใช้ในลักษณะควบคุมการแพร่กระจายของวัชพืชน้ำ หากแต่ต้องการกำจัดทำลายวัชพืชน้ำเสียหายมากกว่า เพราะการจะใช้กฎหมายมาตรานี้บังคับได้ต้องปรากฏว่าเกิดความเสียหายแล้ว ทั้งเมื่อพิจารณาตอนท้ายของมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ซึ่งก่อความเสียหายมีหน้าที่ทำสิ่งที่เสียหายกลับคืนดีด้วย เห็นได้ว่ากฎหมายนี้มุ่งจะกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงที่ก่อความเสียหายแก่คลองและฝั้คลองให้หมดไปแต่เพียงอย่างเดียว

#### 4) พื้นที่การบังคับใช้

ขอบเขตการบังคับใช้ปรากฏอยู่ในมาตรา 2 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิก และใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคล่อง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2483 มีข้อความว่า “มาตรา 2 เมื่อจะใช้พระราชบัญญัตินี้สำหรับคล่องใดจะได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งในปัจจุบันมีประกาศหรือให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ประมาณ 10 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคล่องในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งระบายนำสู่นำเข้าพระยาโดยตรง

#### ค. สภาพบังคับ

สภาพบังคับที่ใช้ได้ตอบกับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติรักษาคล่อง คือ โทษ ลหุโทษ ซึ่งกฎหมายนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 กล่าวคือ

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าหากสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเขื่อ ฟันฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคล่อง และห้ามเททิ้งสิ่งของดังกล่าวลงในทางน้ำสาธุ ซึ่งเลื่อนไหลลงมาในคล่องได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำทั้งสองสถาน”

มาตรา 7 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำให้คล่องและฝัองคล่องเสียไป ด้วยประการใด ๆ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับทั้งสองสถาน และต้องทำสิ่งที่เสียหายให้คืนดีอีกโสดหนึ่ง”

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ต่ำเกินไป สำหรับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยเหตุผลเดียวกันกับที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4.1.3.1 เรื่อง สภาพบังคับของพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตชวา พ.ศ. 2456 ทั้งนี้เนื่องจากในช่วง ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ประเทศไทยได้เข้าสู่ช่วงการใช้มาตรฐานเทียบค่าเงินบาทโดยมูลค่านำหนักทองคำซึ่งใช้อยู่ในช่วงเวลา พ.ศ.2445 - พ.ศ. 2484 ซึ่งค่าเงินบาทในช่วง ร.ศ.121 จึงมีค่าเท่ากับค่าเงินบาทในสมัยปี พ.ศ.2456 ซึ่งเป็นปีที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตชวา พ.ศ. 2456 ผลของการวิเคราะห์ในส่วนค่าเงินบาทตามอัตราโทษปรับของกฎหมายนี้ เทียบกับค่าเงินบาทปัจจุบันจึงมีผลเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตชวา



เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่า มิได้มีการบัญญัติให้ความหมาย “สิ่งโสโครก” ไว้ โดยปล่อยให้เป็นดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจตีความว่า การทิ้งเศษซากของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเป็นการทิ้งสิ่งโสโครกตามมาตรานี้

นอกจากนี้ การกระทำที่ทำให้คลองหรือฝั้งคลองเสียหาย ตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติรักษาคลอง เนื้อหาของพระราชบัญญัติก็ได้บัญญัติลักษณะแห่งการกระทำเอาไว้ว่าต้องเป็นลักษณะอย่างไร คงปล่อยให้เป็นดุลพินิจการปรับใช้กฎหมายแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกัน ซึ่งพนักงานอาจตีความว่า “การกระทำ” ตามมาตรา 7 ให้รวมถึงการปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงรุกล้ำคลองจนทำให้คลองเสียหาย หรือการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคลองจนเป็นเหตุให้คลองตื้นเขินใช้เดินเรือไม่ได้ หรือทำให้น้ำเน่าใช้อุปโภคบริโภคไม่ได้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองคลองและน้ำในคลองให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้สอยตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

### ง. องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

อำนาจรักษาการและจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เป็นของเสนาบดีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปัจจุบันคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 และได้มีการจัดตั้งกรมคลองขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้มีหน้าที่ในการซ่อมและรักษาทางน้ำ ลำคลองต่าง ๆ ต่อมาปี พ.ศ.2454 กรมคลองได้ถูกโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงคมนาคมและเปลี่ยนชื่อเป็นกรมทาง และต่อมาในปี พ.ศ.2456 หน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาลอง ร.ศ.121 ก็ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมอีกกระทรวงหนึ่งด้วย<sup>28</sup> ซึ่งได้แก่ กรมเจ้าท่า และเมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ตามพื้นที่บังคับใช้และเนื้อหาของกฎหมาย พบว่า

1) พระราชบัญญัติรักษาคลองจะมีพื้นที่บังคับใช้แก่คลองซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคลองในกรุงเทพและปริมณฑล ซึ่งระบายลงสู่ม่าน้ำเจ้าพระยาโดยตรง อย่างไรก็ตามยังมีพื้นที่

<sup>28</sup> ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2456.

บังคับใช้ซ้ำซ้อนอยู่กับกฎหมายอีกหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ซึ่งมีพื้นที่การบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีพื้นที่บังคับใช้ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา<sup>29</sup> ซึ่งในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า เขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ พื้นที่การปกครองส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของเทศบาลหรือสุขาภิบาลอย่างใดอย่างหนึ่ง คั้งนั้น แหล่งน้ำ ทางน้ำในเขตการปกครองซึ่งหน่วยราชการเหล่านี้ดูแลจึงอาจซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติรักษาคลองได้ ตัวอย่างเช่น คลองสำโรง ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดสมุทรปราการ ก็ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 ในคลองดังกล่าว<sup>30</sup> ขณะเดียวกันคลองสำโรงก็อยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลสำโรงเหนือ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เพื่อสงวนรักษาคลองดังกล่าวด้วย และขณะเดียวกันคลองสำโรงก็ใช้เป็นเส้นทางสัญจรทางน้ำ ซึ่งอยู่ในการดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าด้วย ข้อเท็จจริงข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน และกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัตินี้ซ้ำซ้อนอยู่กับอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และเทศบาล

2) เนื้อหาของพระราชบัญญัติสำหรับรักษาคลอง ร.ศ.121 ซ้ำซ้อนกับเนื้อหาของกฎหมายฉบับอื่นอีก ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามทิ้ง “สิ่งปฏิกูล” หรือ “มูลฝอย” ลงสู่แหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ ซึ่งจะกล่าวโดยลำดับ ดังนี้

“สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4.1.4 ในส่วนขององค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตบชวา พ.ศ.2456 ว่ามีความหมายเช่นเดียวกันกับ “สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติให้ความหมายไว้ว่า

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2.

<sup>30</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บอกร่างกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 สำหรับคลองแสนแสบ คลองประเวศบุรีรมย์ คลองสำโรง วันที่ 12 สิงหาคม รัตนโกสินทร์ศก 129.

“สิ่งปฏิภูม” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะรวมตลอดถึงวัตถุอื่นใด ซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ภาชนะที่ใส่อาหาร เศษมูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจาก ถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

จากความหมายของสิ่งปฏิภูม เห็นได้ว่ามีความหมายรวมถึง “สิ่งโสโครก” ตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 เข้าไปด้วย ซึ่งผลที่ตามมา คือ เนื้อหาของมาตรา 6 นี้ ซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 33 กล่าวคือ “การเททิ้งหยากเหื่อ ฝุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครก” ตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 ข้อมเป็นความผิดฐานเททิ้งสิ่งปฏิภูมลงในทางน้ำ ตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ส่วนกรณีตามมาตรา 7 ซึ่งบัญญัติลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำให้คลองหรือฝิ่งคลองเสียหาย” ซึ่งมีความหมายรวมถึงการ “เททิ้งสิ่งของ หรือปฏิภูมลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อันเป็นทางสัญจร หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันจะเป็นเหตุให้ดินเงิน หรือสกปรก หรือตกตะกอน” ตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 เพราะการที่คลองดินเงินขึ้นมาก็คือคลองนั้นเสียหายนั่นเอง และหากการกระทำให้คลองเสียหายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นผลให้วางระบายน้ำ ร่องน้ำ อันเป็นสิ่งสาธารณะขัดข้อง ข้อมมีความผิดตามมาตรา 375 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ด้วย

ผลของความซ้ำซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้และด้านเนื้อหาเป็นผลให้องค์กรบังคับใช้ซ้ำซ้อนในบางกรณี กล่าวคือ

1) กรณีที่มีการทิ้งสิ่งโสโครกลงในคลองสำโรง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งพระราชบัญญัติรักษาคลอง ใช้บังคับในขณะที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ใช้บังคับ กรณีนี้ เห็นได้ชัดว่ามีหน่วยงานถึง 3 องค์กร



ด้วยกันที่เกี่ยวข้อง คือ กรมเจ้าท่า สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 และเทศบาล สำโรงเหนือ สังกัดกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นผลให้ผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุมหลายครั้งโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างกัน

2) ส่วนกรณีที่ทั้งสิ่งของ หรือสิ่งปลูกสร้าง จนเป็นเหตุให้ล่าช้าลงคืนเงิน อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และการทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำอันเป็นสิ่งสาธารณะขัดข้อง ตามมาตรา 375 ประมวลกฎหมายอาญาย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติรักษาคลองในต้ว กรณีนี้ เห็นได้ว่า องค์กรที่จะเข้ามาบังคับใช้กฎหมายมีอยู่ถึง 5 องค์กรด้วยกัน กล่าวคือ กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 กรมเจ้าท่า สังกัดกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ตำรวจ และพนักงานปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และหน่วยราชการท้องถิ่นอีก ซึ่งอาจเป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาล หรือกรุงเทพมหานคร สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ผลที่ตามมาก็คือ ผู้กระทำผิด อาจถูกจับกุมโดยกรมเจ้าท่า กรมชลประทาน ตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 แล้ว ผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุมโดยตำรวจ หรือพนักงานฝ่ายปกครอง ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือโดยพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษา

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้

เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้เป็นผลให้กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของผู้กระทำผิด เพราะกระทำผิดเพียงกรรมเดียวแต่ต้องถูกจับกุมหลายครั้ง

3) ผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ.121 ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมายฉบับนี้ได้เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษเบากว่ากฎหมายฉบับอื่น ซึ่งตามมาตรา 90 ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ใช้กฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำผิด และเหตุผลดังกล่าวนี้เอง เป็นเหตุผลหนึ่งที่พระราชบัญญัติรักษาคล่องไม่มีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

#### 4.2.3 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

##### ก. เจตนารมณ์

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้จะได้วางมาตรการต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยในการจราจรทางน้ำแล้ว ยังมีมาตรการในการที่จะป้องกันอุบัติเหตุ รวมทั้งป้องกันการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความไม่สะดวก และกีดขวางทางเรือ กับทั้งให้อำนาจเจ้าพนักงานดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อมิให้เสียหายต่อเศรษฐกิจ มลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในเรือหรือสิ่งอื่นใด และรวมตลอดถึงการควบคุมป้องกันโรคติดต่อที่มากับเรือ ความปลอดภัยของสิ่งที่บรรทุกมาในเรือ และข้อปฏิบัติเมื่อมีเหตุเรือโคลนกันอีก<sup>31</sup> ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น หากวิชนาษนิคร้ายแรงอยู่ในลักษณะอุปสรรคต่อการเดินเรือ หรืออาจทำให้เสียหายแก่ความปลอดภัยในการเดินเรือ วิชนาษนิคร้ายแรงก็จะต้องถูกขจัดออกไปโดยผลของกฎหมายฉบับนี้

##### ข. เนื้อหาของกฎหมาย

บทกฎหมายของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่ง

<sup>31</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, “กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายอาญา 3 หน่วยที่ 6-10, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 655.

เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัชพืชน้ำ คือ มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้น น้ำมัน และเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านี้ด้วย

จากเนื้อหาสาระสำคัญของมาตรา 119 สามารถแยกพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกับการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงดังนี้

#### 1) ความหมายของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย มิได้บัญญัติให้คำจำกัดความของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง” ไว้ แต่อย่างไรก็ตาม วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง อาจถูกควบคุมถ้าหากอยู่ในรูปของ “สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูล” ทั้งนี้เพราะคำว่า “สิ่งของ” กฎหมายฉบับนี้มีได้ให้คำจำกัดความไว้เป็นพิเศษ จึงมีความหมายทั่วไป กล่าวคือหมายถึง วัตถุต่าง ๆ ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่ก็ตาม ส่วนสิ่งปฏิกูล กฎหมายนี้ก็มิได้บัญญัติไว้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” ในบทที่ 4.1.4 องค์การผู้มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักคตบชวา พ.ศ.2456 ซึ่งเห็นได้ว่า “สิ่งปฏิกูล” มีความหมายเช่นเดียวกับสิ่งปฏิกูล ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า “อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น”

ดังนั้นส่วนซากของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ที่อาจสามารถเจริญงอกงามเป็นต้นและแพร่กระจายพันธุ์ได้อีก ไม่ว่าจะเป็นเมล็ด หัว ราก ใบ หรือกิ่ง หากเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่ต้องการแล้วทิ้งลงน้ำต่างส่วนเป็น “สิ่งของ” หรือสิ่งปฏิกูล ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ทั้งสิ้น ซึ่งอาจถูกควบคุมโดยผลของกฎหมายนี้

## 2) การควบคุมเวชภัณฑ์ชนิดร้ายแรงมิให้ระบาค

มาตรา 119 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งสิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจร หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า...” อย่างไรก็ตาม การกระทำนั้นต้องเป็นผลให้แหล่งน้ำทางน้ำเหล่านั้นตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก หากไม่เกิดผลตามที่กล่าวข้างต้น ผู้กระทำไม่มีความผิดตามมาตรา 119 แต่ประการใด บทบัญญัติตามมาตรานี้สามารถนำมาควบคุมมิให้มนุษย์แพร่กระจายเวชภัณฑ์ชนิดร้ายแรงลงสู่แหล่งน้ำด้วยการห้ามทิ้งเวชภัณฑ์ชนิดร้ายแรง หรือเศษซากของเวชภัณฑ์ชนิดร้ายแรง ซึ่งถือได้ว่าเป็น “สิ่งของ” หรือ “สิ่งปฏิกูล” ตามมาตรานี้ลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำในปริมาณที่มากพออันจะเป็นเหตุให้เกิดตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า

## 3) การกำจัดทำลายเวชภัณฑ์ชนิดร้ายแรง

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยไม่ปรากฏว่าได้รับบัญญัติเรื่องการกำจัดทำลายเวชภัณฑ์ชนิดร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ

## 4) พื้นที่บังคับใช้

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยมีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำได้ตลอดทั่วราชอาณาจักร

## ค. สภาพบังคับ

สภาพบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ คือ สภาพบังคับทางอาญา กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 119 ซึ่งกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด กล่าวคือ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นโทษอาญาธรรมดา

เมื่อพิจารณาอัตราโทษข้างต้นเห็นได้ว่ามีความเหมาะสมพอสมควรต่อสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมแล้ว เนื่องจากอัตราโทษตามมาตรา 119 เพิ่งมีการแก้ไขปรับปรุง เมื่อปี 2535 ซึ่ง

เป็นระยะเวลาที่ไม่ห่างจากปัจจุบันเท่าใดนัก คังนั้นสภาพเศรษฐกิจและสังคมจึงมิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 คำว่า “สิ่งของ” และ “สิ่งปฏิภูล” นั้นมีความหมายกว้างมาก ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจนำมาใช้ให้ครอบคลุมไปถึงการห้ามแท้ง หรือกระทำการใด ๆ แก้วชีพชีน้ำชนิดร้ายแรงให้ลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 119 เพื่อใช้รักษาแหล่งน้ำ ทางน้ำข้างต้นให้เหมาะแก่การใช้สัญจรทางน้ำได้

### องค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้

องค์กรผู้บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 120 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม ส่วนกรณีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ตามพื้นที่การบังคับใช้และตามเนื้อหาของกฎหมายแล้ว จะพบว่า

1) พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำทุกชนิดทั่วราชอาณาจักร และรวมถึงแหล่งน้ำทางน้ำอื่น ๆ ซึ่งมีหน่วยงานดูแลตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ ทางน้ำ ชลประทาน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 หรือแหล่งน้ำทางน้ำทั่ว ๆ ไป ซึ่งตำรวจและพนักงานปกครองมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีของแหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นต้องดูแลรักษาความสะอาด ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เมื่อพิจารณาตำแหน่งพื้นที่การบังคับใช้แล้ว เห็นได้ว่าอำนาจของกรมเจ้าท่าในการรักษาดูแลแหล่งน้ำทางน้ำตามพระราชบัญญัตินี้ มีความเหลื่อมซ้อนกับองค์กรตามกฎหมายเฉพาะอีกหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นกรมชลประทาน กรมตำรวจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2) ส่วนเนื้อหาสาระของมาตรา 119 พบว่า มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิภูลมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำ ซึ่งจะกล่าวโดยลำดับดังนี้



เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 375 และมาตรา 380 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติฉบับนี้คงได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4.1.4 และนอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 28 ยังได้บัญญัติห้ามมิให้เททิ้งสิ่งปฏิกูลลงในน้ำชลประทาน ซึ่งการเททิ้งดังกล่าวอาจรวมถึงมูลฝอยลงในคลองชลประทานประเภทที่ 2 ซึ่งใช้ในการคมนาคมทางน้ำด้วย จึงเป็นเหตุให้คลองชลประทานคั้นเงินตกตะกอนหรือสกปรก นอกจากจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงแล้ว ยังเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ ดังนั้น การเททิ้งหรือกระทำด้วยประการใดให้สิ่งปฏิกูลหรือสิ่งใด ๆ ลงในลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นเหตุให้เกิดการคั้นเงินตกตะกอนหรือสกปรก มีความผิดตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มีความผิดตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ผลของการซ้ำซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายและด้านเนื้อหา เป็นผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกันในบางกรณี คือ

1) หากมีการทิ้ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลลงสู่ลำคลองชลประทานประเภทที่ 2 ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลอันจะเป็นเหตุให้คลองนั้นคั้นเงินสกปรกหรือตกตะกอน ผู้กระทำจะมีความผิดตามกฎหมาย 3 ฉบับ และอาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานจับกุม เช่น กรมเจ้าท่า ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 กรมชลประทาน มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 28 และเทศบาล ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 33 ทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น ก็ล้วนมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วให้อำนาจไว้ จึงส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดอาจถูกจับกุมได้หลายครั้งหลายคราในการกระทำความผิดคราวเดียว ประกอบกับความผิดตามทีบัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 ระบุว่าโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในขณะที่ความผิดตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งในความผิดทั้งสองฐานนี้พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ จึงมีเพียงทำการสอบสวนเพื่อส่งฟ้องต่อศาล และพนักงานสอบสวนก็ต้องดำเนินการสอบสวนทั้งสองข้อหา เพราะผู้เสียหายเป็นคนละหน่วยงานกัน ทั้งพนักงานอัยการก็ต้องแยกฟ้องต่อศาลเป็น 2 คดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำความผิดเดียว ความซ้ำซ้อนดังกล่าวก่อภาระให้แก่ผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก เพราะหากจะประกันตัวก็ต้องหาหลักทรัพย์ถึง 2 หลักทรัพย์เพื่อประกันตัวในแต่ละคดี ทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และชั้นศาล ซึ่งแม้ว่าในที่สุดศาลจะสั่งรวมการพิจารณาในชั้นพิจารณาของศาลก็ตาม แต่ก็เป็นการสร้างความยากลำบากให้แก่ผู้กระทำ ความผิดในการหาหลักทรัพย์ประกันตัวดังกล่าว

2) ส่วนในด้านเนื้อหา แม้จะมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็ตาม แต่กรมเจ้าท่าก็ยังมีอำนาจในการจับกุมดำเนินคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้ เพราะเป็นกฎหมายที่มีอัตราโทษหนักกว่ากฎหมายฉบับอื่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ที่บัญญัติว่า การกระทำความผิดเดียวผิดกฎหมายหลายบทให้ลงโทษบทกฎหมายที่หนักที่สุด

#### 4.2.4 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

##### ก. เจตนารมณ์

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางระเบียบแบบแผนการปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ และกรมการอำเภอ เป็นต้น ทั้งยังได้วางขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ชำงต้น ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนความสุขของราษฎร<sup>32</sup> รวมถึงการดูแลทรัพย์สินสาธารณะ เช่น

<sup>32</sup> กุศลธนา พงศธร, “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ใน เอกสาร การสอนชุดวิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 6 (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2535), หน้า 133.

แหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ อันมีขึ้นเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่  
รับผิดชอบ ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์<sup>33</sup> ซึ่งรวมถึงการควบคุมกำจัดทำลาย  
วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

#### ข. เนื้อหาของกฎหมาย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ที่สามารถนำ  
มาตีความเพื่อให้ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ คือ

มาตรา 117 บัญญัติว่า “ห้วย คลอง แลลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกป้องรักษา  
เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอปัจจุบันเป็นหน้าที่ของนายอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่า  
ให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งเพิ่มเติมให้กรมการอำเภอเรียก  
ราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปีคน้ำนั้น”

จากเนื้อหาสาระของมาตรา 117 สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 1) ความหมายของคำว่า “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

มาตรา 117 มิได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง” ไว้  
เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง อาจถูกควบคุมกำจัดได้หากวัชพืชน้ำชนิด  
ร้ายแรง ทำให้ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ อยู่ในสภาพที่ขาดความเหมาะสมต่อการใช้  
ประโยชน์ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ไมยราบยักษ์ขึ้นเต็มริมฝั่งคลองเป็นผลให้ชาวบ้านใช้เครื่องมือจับ  
สัตว์น้ำไม่ได้ เพราะจะถูกหนามของต้นไมยราบเกี่ยวทำร้ายให้บาดเจ็บหรือในกรณีที่ต้นธูปฤๅษีขึ้น  
เต็มคลองเป็นเหตุให้น้ำเปลี่ยนทิศทางการไหลเป็นผลให้คั้งคลองพัง เป็นต้น วัชพืชน้ำชนิดร้าย  
แรงที่ก่อความเสียหายลักษณะข้างต้นอาจถูกกำจัดทำลายได้ตามกฎหมายนี้

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 117.

2) การควบคุมมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่กระจายจากห้องที่หนึ่งไปยังอีกห้องที่หนึ่ง

ตามมาตรา 117 บัญญัติหน้าที่ให้รัฐบาลต้องปกป้องรักษาห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ และคำว่า “ปกป้องรักษา”<sup>34</sup> ตามกฎหมายนี้มีได้ให้ความหมายเป็นพิเศษ คั้งนั้น จึงมีความหมายทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ หมายถึง การดูแลรักษา ซึ่งความหมายข้างต้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการให้พนักงานปกครองท้องที่ ดูแลทุกข์สุขของราษฎร ซึ่งตามเนื้อหาที่บัญญัติทำนองเช่นว่า กล่าวคือ เหตุผลในการดูแลรักษาก็เพื่อมิให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ซึ่งก็คือ ประโยชน์อันร่วมกันของประชาชนในท้องที่นั่นเอง

การควบคุมมิให้บุคคลใดทำการแพร่ระบาดของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในห้วย คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ก็อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ เพราะการควบคุมดังกล่าว เป็นการป้องกันมิให้ลำน้ำ ห้วย คลอง เกิดความเสียหายจากปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ทั้งนี้เพราะวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงสามารถแพร่กระจายพันธุ์ได้อย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มิมีคนปลูกหรือทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงไม่ว่าในรูปลักษณะอย่างไรลงในห้วย คลอง ลำน้ำต่าง ๆ วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเหล่านั้นอาจเจริญงอกงามจนทำให้ห้วย คลอง ลำน้ำอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์

3) การกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงให้สิ้นไป

ภายใต้เจตนารมณ์ในการปกป้องรักษาห้วย คลอง และลำน้ำ ในเขตการปกครองของตน นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ ที่ทำให้ทรัพย์สินสาธารณะเสียประโยชน์ ระวังการกระทำนั้น รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้ทำกลับให้คืนดีได้ด้วย

คั้งนั้น ผู้ใดที่เป็นผู้ก่อหรือมีส่วนแพร่กระจายวัชพืชน้ำลงในห้วย ลำคลอง หรือลำน้ำต่าง ๆ อาจถูกนายอำเภอสั่งให้เก็บกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงจากลำน้ำขึ้นมากำจัดทำลายทิ้งภายใต้วัตถุประสงค์ของการปกป้องรักษาทรัพย์สินสาธารณะตามมาตรา 117 นี้

<sup>34</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 494.

นอกจากนี้ หากวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเกิดขึ้นจนก่อความเสียหายแก่ห้วย คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ในเขตการปกครองของตน นายอำเภอมีอำนาจเรียกเกณฑ์ราษฎรเข้ากำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเหล่านั้นได้ โดยถือเป็นการซ่อมแซมตกแต่งเพิ่มเติมความในมาตรา 117

#### 4) พื้นที่การบังคับใช้

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มีผลบังคับใช้ทั่วตลอดทั้งพระราชอาณาจักร กล่าวคือ นายอำเภอทั่วประเทศมีหน้าที่ต้องปกป้องรักษาห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตปกครองของตนให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้วในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายอาญา

#### ค. สภาพบังคับ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มิได้มีสภาพบังคับไว้สำหรับกรณีตามมาตรา 117 อย่างไรก็ตาม คำสั่งของนายอำเภอซึ่งสั่งให้บุคคลใดระงับการกระทำที่เป็นผลให้เสียประโยชน์สาธารณะหรือคำสั่งให้ทำสิ่งที่เสียหายให้กลับคืนดี ล้วนแล้วแต่เป็น คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นต้องถูกลงโทษตามมาตรา 368 ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาอัตราโทษปรับตามมาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญา เห็นได้ว่า ค่าเกินไปแล้วต่อสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน ส่วนโทษจำคุกยังคงมีความเหมาะสมอยู่ โดยเหตุผลที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อ ค. สภาพบังคับของประมวลกฎหมายอาญา

พิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้ว เห็นได้ว่า มาตรา 117 ได้ให้ดุลพินิจแก่นายอำเภอที่จะใช้อำนาจในการที่จะปกป้องรักษาอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ไว้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น นายอำเภออาจใช้ดุลพินิจสั่งห้ามปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ หรือริมฝั่งคลองได้ หรือสั่งให้ผู้ใดเก็บทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ซึ่งตนเป็นผู้ปลูกหรือทิ้งลงในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะนั้นได้ รวมทั้งมีอำนาจเรียกเกณฑ์ราษฎรในเขตการปกครองของตนให้ช่วยกำจัดทำลายวัชพืชน้ำขึ้นจากแหล่งน้ำ ทางน้ำ



สาธารณะ ในกรณีที่วัชพืชเหล่านั้นได้ก่อความเสียหายแก่แหล่งน้ำ ทางน้ำดังกล่าวแล้ว โดยถือเป็นการซ่อมแซมตกแต่งเพิ่มเติมตามมาตรา 117

ทั้งเป็นการปกป้องรักษาทรัพยากรสาธารณะให้เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้

### องค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

ผู้ซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 คือ นายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลปกป้องรักษาแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะที่อยู่ในเขตปกครองของตนให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพื้นที่การบังคับใช้และเนื้อหาสาระของกฎหมายแล้วพบว่า

1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีพื้นที่บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น นายอำเภอจึงมีหน้าที่ต้องดูแลแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะทุกชนิดซึ่งอยู่ในเขตปกครองของตน ซึ่งรวมถึงแหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แหล่งน้ำ ทางน้ำชลประทาน ซึ่งอยู่ในความดูแลรักษาของกรมชลประทาน เป็นต้น

2) พิจารณาจากเนื้อหาสาระของมาตรา 117 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว เห็นได้ว่า นายอำเภอมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการออกคำสั่งใด ๆ เพื่อควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงไม่ว่าจะเป็นการห้ามทิ้งหรือปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีอำนาจเรียกเกณฑ์ราษฎรเพื่อให้ซ่อมแซมแหล่งน้ำ ทางน้ำที่เสียหายจากปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลักษณะการออกคำสั่งของนายอำเภอข้างต้น มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ๆ ดังนี้

2.1) กรณีห้ามปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในทางน้ำแหล่งน้ำ จะซ้ำกับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติห้ามเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทานโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน

2.2) ห้ามทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง หรือเศษซากวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงทางน้ำ แหล่งน้ำ จะซ้ำกับกฎหมายซึ่งใช้ควบคุมป้องกันมิให้มีการทิ้ง “สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ลงน้ำ

ในส่วนของความหมายของ “สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ตามที่ได้วิเคราะห์ความหมายของคำทั้งสองในบทที่ 4.1.4 เรื่ององค์การผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.2456 คำทั้งสองมีความหมายเช่นเดียวกับความหมายของ “สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใด ซึ่งเป็นของโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ภาชนะที่ใส่อาหาร เศษมูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

จากนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” และ “มูลฝอย” ดังกล่าวครอบคลุมถึงวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ตลอดจนเศษซากของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ซึ่งนายอำเภอมีคำสั่งห้ามมิให้ทิ้งลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำด้วย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะมีความซ้ำซ้อนกับเนื้อหาของกฎหมายหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380 ซึ่งห้ามก่อปฏิกูลแก่น้ำในบ่อหรือสระหรือที่ขังน้ำไว้ให้ประชาชนใช้สอย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติห้ามทิ้งหรือกระทำการใด ๆ ให้สิ่งของหรือปฏิกูลลงในแม่น้ำลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 28 ซึ่งห้ามทิ้งมูลฝอย ซากพืช เศษอาหาร หรือสิ่งปฏิกูลลงทางน้ำชลประทาน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งห้ามเททิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่ทางน้ำ

ผลของการซ้ำซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายและด้านเนื้อหา เป็นผลให้องค์กรบังคับใช้ซ้ำซ้อนกันในบางกรณี กล่าวคือ

1) ในกรณีที่นายอำเภอมีคำสั่งห้ามทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง หรือเศษซากของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่ทางน้ำ ซึ่งเป็นทางน้ำชลประทานประเภทที่ 2 ซึ่งมีการใช้เพื่อคมนาคมรวมอยู่ด้วย และทางน้ำชลประทานนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล ผู้ซึ่งฝ่าฝืนคำสั่งนายอำเภอ โดยทิ้งเศษซากของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงทางน้ำนั้น อาจถูกจับกุมหลายครั้งโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น ถูกตำรวจจับกุมเนื่องจากเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380 ถูกกรมเจ้าท่าจับกุม เพราะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ถูกกรมชลประทานจับกุมตามพระราชบัญญัติกรมชลประทาน พ.ศ.2485 มาตรา 28 ถูกประธานสุขาภิบาลจับกุม เพราะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 33 จ ากตัวอย่างข้างต้น หากหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งกันทำงาน ผู้กระทำผิดต้องถูกจับถึง 4 ครั้ง เป็นผลให้สิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดกระทบกระเทือนอย่างไม่เป็นธรรม เพราะกระทำผิดครั้งเดียวแต่ต้องถูกจับกุมถึง 4 ครั้ง ทั้งยังมีภาระที่จะต้องหาหลักทรัพย์ในการประกันตัวถึง 4 ข้อหา จากการกระทำผิดกรรมเดียว

2) เมื่อมีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายอำเภอตามตัวอย่างที่ยกขึ้นอ้างในข้อ 1 ไม่มีผลเป็นการลบล้างความผิดตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติตามคำสั่งของนายอำเภอไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นเงื่อนไขในการระงับคดี ดังนั้น ไม่ว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งของนายอำเภอหรือไม่ ก็จะต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาอื่น ๆ อีก เพื่อที่จะลงโทษในบทที่หนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90

#### 4.2.5 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

ก. เจตนารมณ์

พ.ร.บ.การชลประทานราษฎร์ เป็นกฎหมายที่วางระเบียบในการจัดทำและการดำเนินการ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร์ และการชลประทาน



ส่วนการค้า<sup>35</sup> และบัญญัติบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงควบคุมการใช้น้ำในระบบชลประทานข้างต้น ในบางกรณีเช่น ในยามน้ำขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อความผาสุกของสาธารณชน<sup>36</sup> รวมทั้งมีอำนาจสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทานด้วย<sup>37</sup> ซึ่งรวมถึงการควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้แพร่ระบาดในเขตชลประทานส่วนราษฎร์ ในลักษณะที่อาจเป็นการขัดขวางแก่การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในกิจการของชลประทานส่วนราษฎร์

### ข. เนื้อหาของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ได้แก่ มาตรา 11 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “แม่น้ำ สาธาร ห้วย คลอง หนอง บึง บาง หรือทางน้ำใด ๆ นั้น เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดปัจจุบัน คือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การชลประทานก็ให้มีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตไว้ได้ และภายในเขตกำหนดนั้น ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งห้ามมิให้ทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทาน”

เนื้อหาของกฎหมายข้างต้น สามารถนำมาตีความ เพื่อควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ ดังนี้ คือ

#### 1) การให้ความหมายของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 11 มิได้ให้คำจำกัดความของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง” ใดๆ ก็ดี บทกฎหมายนี้อาจนำมาใช้ตีความสำหรับควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ ตามที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 5.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 5.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 11.

2) การควบคุมป้องกันมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่กระจายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง

ตามมาตรา 11 แห่งกฎหมายนี้บัญญัติว่า หากแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือทางน้ำใด ๆ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานก็ให้มีอำนาจประกาศเขตไว้ได้ และภายในเขตที่กำหนดไว้ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทาน

ตามมาตรา 11 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศให้แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง คลอง บึง เป็นเขตกำหนด เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานส่วนราษฎรได้ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้แหล่งน้ำทางน้ำใดเป็นเขตกำหนดแล้ว ผู้ว่าราชการมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทานในเขตกำหนดได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติลักษณะและขอบเขตแห่งการกระทำไว้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องเป็นเหตุขัดขวางไม่ให้กิจการชลประทานดำเนินการไปได้โดยสะดวก ตัวอย่างเช่น การทิ้งมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลในปริมาณมากจนทำให้เกิดขัดข้องแก่การส่งน้ำในการชลประทานหรือเพาะปลูกพืชน้ำในลำคลองส่งหรือระบายน้ำจนเป็นเหตุให้ไม่อาจส่งน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกได้โดยปกติ เป็นต้น

3) การกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของมาตรา 11 เห็นได้ว่าข้าหลวงจังหวัดมีอำนาจเพียง “สั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทาน” เท่านั้น ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลใดก็ตาม ต้องมีหน้าที่กำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในเขตประกาศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ไม่มีบทบัญญัติในการกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

4) พื้นที่การบังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตการชลประทานราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงแหล่งน้ำ ทางน้ำอื่น ๆ

### ค สภาพบังคับ

สภาพบังคับที่ใช้ได้ตอบการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ คือสภาพบังคับทางอาญาตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 38 (ก) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 38 ผู้ใดขัดขืนคำสั่งเจ้าพนักงานตามมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 21

ผู้นั้นมีความผิดจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>38</sup>

เมื่อพิจารณาถึงอัตราโทษปรับตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่ามิโทษต่ำเกินไป เพราะเมื่อเทียบค่าของเงินบาทในช่วงปี 2525 โดยอาศัยข้อมูลจากฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่ผู้บริโภครู้สึกเทียบเป็นอัตราร้อยละแล้วค่าของเงิน 1 บาท ในปี 2525 มีค่าเท่ากับ 1.6435 บาท ของค่าในปัจจุบัน เมื่อคิดเป็นอัตราร้อยละแล้วจะเพิ่มขึ้นถึงกว่า 50% โทษปรับตามกฎหมายนี้จึงค่อนข้างต่ำเกินไปเมื่อนำมาใช้บังคับในปัจจุบัน

สำหรับโทษจำคุกนั้นมีความเหมาะสมแก่สภาพของความผิดแล้ว ทั้งนี้เพราะโทษจำคุกเป็นโทษซึ่งรัฐกำหนดโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดเป็นสำคัญ โดยบังคับเอา กับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง เป็นผลให้อัตราโทษขนาดนี้มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการข่มขู่ป้องกันมิให้คนละเมิดต่อกฎหมายฉบับนี้แล้ว

จากเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในมาตรา 11 ให้อำนาจเจ้าหลวงประจำจังหวัดสั่งห้าม “มิให้กระทำการใด ๆ” ในเขตกำหนดอันเป็นการขัดขวางการชลประทานส่วนราษฎร โดยมีได้บัญญัติลักษณะของการกระทำไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดห้ามมิให้ปลูก หรือทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่เขตกำหนดอันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทานส่วนราษฎร ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำทางน้ำชลประทานให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในกิจการของชลประทานส่วนราษฎรตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525 มาตรา 3.

ส่วนราษฎร ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำทางน้ำชลประทานให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในกิจการของชลประทานส่วนราษฎรตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

### ง. องค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย

องค์การผู้ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยบังคับใช้ผ่านกรมชลประทาน ซึ่งขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานตามพื้นที่การบังคับใช้และเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 แล้วจะพบว่า

1) พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำ ในส่วนการชลประทานส่วนราษฎร ซึ่งในปัจจุบันเหลืออยู่น้อยมากเนื่องจากปัจจุบันรัฐได้เข้าจัดทำเป็นการชลประทานหลวงเกือบหมดแล้ว แต่ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ยังมีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำทางน้ำทุกชนิดทั่วราชอาณาจักร รวมตลอดถึงแหล่งน้ำซึ่งอยู่ในบังคับใช้ของการชลประทานส่วนราษฎรด้วย

ในส่วนของด้านพื้นที่ของการบังคับใช้แล้ว อำนาจของกรมชลประทานในการรักษาดูแลแหล่งน้ำ ทางน้ำ ตามพระราชบัญญัติการชลประทานส่วนราษฎรนั้นซ้อนอยู่กับอำนาจในการรักษาดูแลทางน้ำของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 นายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และตำรวจตามประมวลกฎหมายอาญา

2) เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหาสาระของมาตรา 11 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พบว่ามีความซ้ำซ้อนกับอำนาจของนายอำเภอตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งบัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ดูแล้วย หนอง คลอง และลำน้ำต่าง ๆ มิให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ดังนั้น แหล่งน้ำ ทางน้ำซึ่งเป็นเขตกำหนดตามมาตรา 11 ย่อมอยู่ในความดูแลของนายอำเภอด้วย นายอำเภอจึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามทิ้งหรือปลุกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในแหล่งน้ำ ทางน้ำในเขตประกาศกำหนดตามมาตรา 11 ทั้งนี้ทำให้แหล่งน้ำ ทางน้ำดังกล่าวอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์

เพื่อการชลประทานราษฎรเช่นเดียวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะออกคำสั่งห้ามกระทำการใดอันเป็นการขัดขวางการชลประทาน

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งห้ามทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงรวมทั้งเศษซากหรือส่วนต่าง ๆ ของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่แหล่งน้ำ ทางน้ำอันเป็นเขตประกาศกำหนดอันเป็นการขัดขวางแก่การระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกหรือทำให้น้ำเน่าเสียใช้เพาะปลูกไม่ได้อันเป็นความผิดตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 ย่อมเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375 หรือมาตรา 380 ด้วย ทั้งยังมีความผิดตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ทั้งนี้เพราะการกระทำต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่เป็นการขัดขวางต่อการชลประทานส่วนราษฎรทั้งสิ้น

ผลของการเข้าซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้ของกฎหมายและด้านเนื้อหา เป็นผลให้องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ

1) หากผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศห้ามมิให้ทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงและเศษซากหรือส่วนของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในแหล่งน้ำทางน้ำ อันเป็นเขตประกาศกำหนดตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 และนายอำเภอได้ออกคำสั่งห้ามมิให้ทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงและเศษซากหรือส่วนของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำนั้นเช่นกัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 หากมีการฝ่าฝืนทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงไปในแหล่งน้ำทางน้ำเป็นผลให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่กระจายเต็มคลองเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกอันถือได้ว่าขัดขวางต่อการชลประทานส่วนราษฎร ผู้กระทำย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 มาตรา 11 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 117 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 ผลที่ตามมาคือผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุมดำเนินคดีได้ถึง 4 ครั้งในความผิดกรรมเดียว เป็นผลให้สิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำผิดถูกกระทบกระเทือนมากอย่างไม่เป็นธรรม

2) ผลจากการซ้ำซ้อนด้านเนื้อหา เห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งห้ามทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงลงในแหล่งน้ำทางน้ำ ในเขตประกาศกำหนดตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 คำสั่งดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

ได้เลย เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งมีอัตราโทษหนักกว่ามาตรา 11 ของพระราชบัญญัตินี้ เมื่อศาลพิพากษาลงโทษ ศาลจะใช้บทกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำผิด คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

#### 4.2.6 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

##### ก. เจตนารมณ์

สาระสำคัญของกฎหมายนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลการชลประทานของเจ้าพนักงานด้านชลประทาน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่เอกชนจะใช้ประโยชน์ด้านชลประทานของรัฐไว้<sup>39</sup> รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการรุกล้ำคลองชลประทาน<sup>40</sup> หรือก่อให้เกิดน้ำในคลองชลประทานสกปรกหรือเกิดมลพิษขึ้น<sup>41</sup> ซึ่งรวมถึงการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อบำรุงรักษาแหล่งน้ำทางน้ำชลประทานให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์

##### ข. เนื้อหาของกฎหมาย

เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงที่สามารถนำมาตีความเพื่อใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ผู้วิจัยจะแยกพิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

##### 1) การให้ความหมายของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงมิได้มีบทบัญญัติให้ความหมายของ

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 14.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 23 และมาตรา 24.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 28.

เวชพิกษาชนิดร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ หากแต่เนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาตีความเพื่อควบคุมกำจัดไมยราบยักษ์ และเวชพิกษาชนิดอื่น ๆ ได้ หากเวชพิกษานั้นอยู่ในรูปของ “สิ่งปฏิภูล” “มูลฝอย” ตามมาตรา 28 หรืออยู่ในความหมายของคำว่า “พืช” ตามมาตรา 23 หรือเป็นพืชที่ขึ้นรุกสำทงน้ำชลประทานที่ถูกกำจัดออกไปตามมาตรา 24

2) การควบคุมป้องกันมิให้เวชพิกษาน้ำชนิดร้ายแรงแพร่กระจายจากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง

พระราชบัญญัติส่วนนี้ มีเนื้อหาสาระในการควบคุมการแพร่กระจายของเวชพิกษาน้ำชนิดร้ายแรง คือ

2.1) ควบคุมมิให้ทั้งสิ่งปฏิภูลมูลฝอยลงสู่ทงน้ำชลประทาน โดยมาตรา 28 ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากพืช ซากสัตว์ เถ้าหรือสิ่งปฏิภูลลงสู่แหล่งน้ำ ทงน้ำชลประทาน ซึ่งในส่วนของความหมายของ “สิ่งปฏิภูล” “มูลฝอย” พบว่าพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ความหมายไว้เป็นพิเศษ ความหมายของ “สิ่งปฏิภูล” และ “มูลฝอย” ตามพระราชบัญญัตินี้จึงมีความหมายเช่นเดียวกับ “สิ่งปฏิภูล” “มูลฝอย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ตามเหตุผลที่ได้วิเคราะห์แล้วในหัวข้อ 4.1.3 ซึ่งในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ต่างได้ให้นิยามของคำว่า “สิ่งปฏิภูล” และ “มูลฝอย” ไว้ดังนี้คือ

“สิ่งปฏิภูล” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ทุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น



จากนิยามดังกล่าวข้างต้น การควบคุมการทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ชากพืชลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำชลประทาน ย่อมมีผลควบคุมป้องกันมิให้มีการแพร่ระบาดของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำชลประทานด้วย ทั้งนี้เพราะสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ชากพืชเหล่านั้น อาจเป็นส่วนต่าง ๆ ของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง เช่น กิ่ง ตา เมล็ด ไหลหรือลำต้นซึ่งสามารถเจริญเติบโตเป็นต้นใหม่และแพร่กระจายพันธุ์ต่อไปได้

## 2.2) ควบคุมมิให้มีการปลูกพืชหรือต้นไม้รุกลำทางน้ำชลประทาน

พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามทำการเพาะปลูก รุกลำทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท และเมื่อโจทก์ร้องขอก็ให้ศาลสั่งให้รื้อถอนสิ่งที่รุกลำนั้นด้วย...”

การห้ามทำการเพาะปลูก รุกลำ ทางน้ำชลประทานมิได้จำกัดห้ามปลูกพืชพันธุ์ใดโดยเฉพาะ คังนั้น จึงเป็นการห้ามปลูกพืชทุกชนิด ซึ่งรวมถึงวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงด้วย ซึ่งมีผลเป็นการควบคุมป้องกันมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่กระจายอยู่ในตัว

## 3) การกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 24 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน มีหน้าที่ต้องดูแลต้นไม้ทุกชนิดในที่ดินของตน ซึ่งรวมถึงวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงด้วย มิให้รุกลำทางน้ำชลประทานไม่ว่าต้นไม้เหล่านั้นจะถูกเพาะปลูกขึ้น หรือขึ้นเองตามธรรมชาติก็ตาม บทกฎหมายในส่วนนี้จึงสามารถนำมาควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงประเภทชายฝั่ง (marginal weeds) เช่น คอพง คออี้อ หรือไมยราบยักษ์ ซึ่งขึ้นเองตามธรรมชาติในที่ดินของเอกชน หรือเอกชนครอบครองอยู่ที่อยู่ติดริมคลอง และรุกลำทางน้ำชลประทานได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะตามมาตรานี้มิได้บังคับว่าต้องกำจัดให้หมดสิ้น เพียงแต่กำจัดมิให้รุกลำทางน้ำชลประทานก็เพียงพอแล้ว ดังนั้น วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงจึงมีโอกาที่จะแพร่กระจายได้อยู่



## 4) พื้นที่บังคับใช้

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีผลใช้บังคับกับคลองและแหล่งน้ำชลประทานเท่านั้น

## ค. สภาพบังคับ

สภาพบังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง มีสภาพบังคับที่ตอบได้กับผู้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายนี้ปรากฏอยู่ดังต่อไปนี้ คือ

มาตรา 36 ตริ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 เบื้อง มาตรา 20 วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 14 (1) หรือ (6) หรือฝ่าฝืนข้อห้าม ข้อจำกัด หรือเงื่อนไขตามมาตรา 15 (3) หรือมาตรา 16 หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 13 ตริ (1) มาตรา 20 วรรคสอง หรือมาตรา 24 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>42</sup>

มาตรา 37 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 วรรคหนึ่ง มาตรา 30 หรือมาตรา 31 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>43</sup>

พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษโดย

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2507 มาตรา 16.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2518 มาตรา 7.

มาตรา 36 ตริ ได้ถูกเพิ่มเข้ามาเมื่อปี 2507<sup>44</sup> และมาตรา 37 ได้ถูกแก้ไขปรับปรุงเมื่อปี 2518<sup>45</sup> แต่อย่างไรก็ตาม โทษปรับที่ถูกแก้ไขปรับปรุงก็ดำเนินไปในสภาพปัจจุบัน ดังเหตุผลต่อไปนี้

เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ.2506 ถึงปี พ.ศ.2521 ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบค่าเสมอภาค (par value system) ตามข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้เงิน 1 บาท มีค่าเทียบเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ 0.0427245<sup>46</sup> ซึ่งเมื่อคิดเป็นมูลค่าเงินบาทในปัจจุบันโดยใช้มาตรฐานทองคำ ซึ่งราคาทองคำ 1 บาท (15 กรัม) มีมูลค่าเท่ากับ 13.67184 บาท ในปัจจุบัน ดังนั้น กล่าวได้ว่าโทษปรับตามกฎหมายนี้ดำเนินไปแล้วในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม อัตราโทษจำคุกตามกฎหมายนี้กล่าวได้ว่าเหมาะสมกับภาวะปัจจุบัน เพราะการกำหนดโทษจำคุกรัฐจะคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำผิดและเพียงพอที่จะข่มขู่ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา 23, 24 และ 28 เห็นได้ว่าให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ชลประทานในอันที่จะนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ มาตรา 23 บัญญัติห้ามทำการเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทานมิได้ระบุนำเพาะปลูกพืชชนิดใด และมาตรา 24 บัญญัติให้เจ้าของที่ดินคูแลมีให้ต้นไม้ซึ่งอยู่ในที่ดินของตนหรือที่ดินครอบครองรุกล้ำทางน้ำ ชลประทานก็มีได้บัญญัติไว้ว่าต้นไม้เหล่านั้นหมายถึงต้นไม้ชนิดใด และมาตรา 28 ก็มีได้บัญญัติห้ามมิให้ทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ซากพืช ลงในทางน้ำชลประทานโดยมิได้บัญญัติให้ความหมายของ “สิ่งปฏิกูล” “มูลฝอย” ไว้

ผลจากการที่เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ชลประทานสามารถใช้ดุลพินิจปรับใช้กฎหมายในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำ กล่าวคือ การห้าม

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2507 มาตรา 16.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2518.

<sup>46</sup> จรินทร์ เทศวานิช, เงิน ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน หน้า 74-75.

เพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทาน ให้รวมถึงการห้ามเพาะปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงรุกล้ำทางน้ำชลประทานด้วย การดูแลต้นไม้ซึ่งขึ้นในที่ดินของคนหรือที่ตนครอบครอง มิให้ขึ้นรุกล้ำทางน้ำชลประทานตามมาตรา 24 ให้รวมถึงการดูแลมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงซึ่งขึ้นในที่ดินของคนหรือที่ตนครอบครองรุกล้ำทางน้ำชลประทาน และการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ลงในทางน้ำชลประทาน มาตรา 28 ให้รวมถึงการห้ามทิ้งวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงหรือเศษซากของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในทางน้ำชลประทานได้ ทั้งนี้โดยเหตุผลเพื่อการบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ได้

### ง. องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

องค์การผู้มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยบังคับใช้ผ่านกรมชลประทาน ซึ่งขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานตามพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายแล้วพบว่า

1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำชลประทานทั้งหมดในขณะที่ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ซึ่งมีผลบังคับใช้กับแหล่งน้ำทางน้ำและที่จับสัตว์น้ำ ทุกชนิดทั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังมี

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปราบกฎโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด.

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำทางน้ำชลประทานในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาและเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเขตองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>47</sup>

จากพื้นที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นเห็นได้ว่ามีความครอบคลุมทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ด้วย เมื่อพื้นที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงซ้ำซ้อนกับองค์การตามกฎหมายเฉพาะอีกหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นกรมเจ้าท่า กรมตำรวจ นายอำเภอ หรือราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2) เมื่อพิจารณาด้านเนื้อหาสาระของมาตรา 23, 24 และ มาตรา 28 แล้ว เห็นได้ว่า ซ้ำซ้อนอยู่กับกฎหมายอื่นตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในส่วนขององค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของประมวลกฎหมายอาญาในหัวข้อ 4.2.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ในหัวข้อ 4.2.3 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ในหัวข้อ 4.2.4

ส่วนกรณีพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 17 นั้น มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 23 กล่าวคือ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 บัญญัติห้ามปลูกบัว ข้าว บ่อ พืช หรือพันธุ์ไม้น้ำอื่นใด ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อในที่จับสัตว์น้ำ อันได้แก่ “ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุล”

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 2.

\* ที่รักษาพืชพันธุ์ คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอารามหรือปูชนียสถาน หรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าวแล้ว บริเวณประตุน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝ่าย หรือท่านบ หรือซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์ สัตว์น้ำ

\*\* ที่ว่าประมุล คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลว่าประมุลผูกขาดทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

การกำหนดที่จับสัตว์น้ำแห่งใดเป็นที่ว่าประมุลนั้น จะต้องไม่อยู่ในเขตชลประทานหลวง หรือไม่เป็นการเสียหายแก่การทำนา หรือการสัญจรทางน้ำ

ที่อนุญาต ซึ่งมีไซท์ที่เอกชนและที่สาธารณประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มิได้ให้ความหมายของ “พืช” และพันธุ์ไม้น้ำไว้เป็นพิเศษ จึงต้องมีความหมายทั่ว ๆ ไปอันได้แก่พืชและพันธุ์ไม้น้ำทุกชนิด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจประกาศระบุชื่อได้ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ซึ่งรวมถึงคำว่า “พืช” ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้นเห็นได้ว่า หากกรณีที่ที่รักษาพืชพันธุ์หรือที่อนุญาตเป็นทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานแล้ว ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ซึ่งบัญญัติห้ามเพาะปลูกพืชทุกชนิดลงในทางน้ำชลประทานด้วย เป็นผลให้เนื้อหาของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับซ้ำซ้อนกันในกรณีดังกล่าว

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 33 บัญญัติห้ามเททิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำ ซึ่งหมายความถึงทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง ภูเขา ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของราชการส่วนท้องถิ่น ทางน้ำและแหล่งน้ำชลประทาน ซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 33 นี้ด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 28 ก็บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ลงในทางน้ำชลประทาน ซึ่งกรณีดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เพราะต่างก็ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่ทางน้ำแหล่งน้ำเช่นกัน

ผลของการซ้ำซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายและด้านเนื้อหาเป็นผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ

---

\*ที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ.

1) กรณีที่มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล ผู้กระทำความผิดอาจถูกจับกุมโดยกรมชลประทานเพราะเป็นความผิดตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ.2485 ถูกจับกุมโดยกรมเจ้าท่าเพราะเป็นความผิดตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และอาจถูกจับกุมโดยนายอำเภอในฐานะข้าสังกัดเจ้าพนักงาน (มาตรา 268 ประมวลกฎหมายอาญา) ในเมื่อนายอำเภอได้ออกคำสั่งห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในทางน้ำนั้นไว้แล้วตามมาตรา 117 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และอาจถูกเทศบาลจับกุมเพราะเป็นความผิดตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ผลจากความมีอิสระของการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ข้างต้น ก่อผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิดเป็นอย่างมากเพราะอาจถูกจับดำเนินคดีได้ถึง 4 ครั้งในความผิดกรรมเดียว

2) เมื่อพิจารณาในส่วนเนื้อหาของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงมาตรา 23 และมาตรา 28 พบว่ามีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นในบางกรณี กล่าวคือ

กรณีมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แม้จะบัญญัติห้ามทิ้งหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้สิ่งปฏิกูลลงสู่แม่น้ำลำคลองอันจะเป็นเหตุให้ดินเขินตกตะกอนหรือสกปรก หากการทิ้งสิ่งปฏิกูลไม่เป็นเหตุให้เกิดผลดังกล่าว ผู้กระทำไม่มีความผิดตามมาตรา 119 แต่ยังมีความผิดตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 อยู่ เพราะตามมาตรานี้เพียงแต่ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่ทางน้ำชลประทานก็ครบองค์ประกอบความผิดแล้ว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ซึ่งห้ามมิให้ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่แหล่งน้ำทางน้ำ มีเนื้อหาซ้ำซ้อนอย่างชัดเจนกับมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นผลให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับกับทางน้ำชลประทานซึ่งอยู่ในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นได้เลย ทั้งนี้เพราะมาตรา 33 ของพระราชบัญญัตินี้ มีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ในขณะที่มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีโทษ

จำคุกไม่เกินสามเดือนปรับไม่เกินสองพันบาท ซึ่งเป็นอัตราโทษที่หนักกว่า ซึ่งตามหลักแล้วศาลจะต้องลงโทษกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทด้วยกฎหมายที่มีบทลงโทษหนักที่สุด<sup>48</sup>

ส่วนกรณีความผิดฐานเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทาน ตามมาตรา 23 แม้จะมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับมาตรา 17 พระราชบัญญัติการประมงก็ตาม แต่ก็ยังสามารถใช้บังคับได้อยู่ เช่น การเพาะปลูกพืชหรือพันธุ์ไม้น้ำนั้นเป็นพืชหรือพันธุ์ไม้น้ำอย่างอื่นซึ่งมิได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ ซึ่งในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้อำนาจตาม มาตรา 17 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ประกาศให้พืชหรือพันธุ์ไม้น้ำใด ห้ามปลูกลงในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่อนุญาต หรือที่ว่าประมูล หรืออีกกรณีหนึ่งก็ถือเป็นการเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทานที่มีไซที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูลหรือที่อนุญาต

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า ความซ้ำซ้อนด้านเนื้อหาของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีผลกระทบต่อปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ น้อย เนื่องจากยังสามารถนำกฎหมายนี้มาใช้บังคับได้อยู่

#### 4.2.7 พระราชบัญญัติการประมง 2490

##### ก. เจตนารมณ์

เหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อจะควบคุมวิธีทำการประมง และการเรียกเก็บค่าใบอนุญาต ใบอนุญาตให้ทำการประมง ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองแหล่งประมงมิให้ได้รับความเสียหายจากวิธีการประมงอื่นที่ไม่เหมาะสม<sup>49</sup> นอกจากนี้ ยังบัญญัติมาตรการในการป้องกันมิให้แหล่งน้ำอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตและการแพร่กระจายพันธุ์ของพืชและสัตว์น้ำ ซึ่งรวมถึงการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตหรือ

<sup>48</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90.

<sup>49</sup> กฤตชัญญ์ ศิริเขต, “กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและการควบคุมการประมง.”

การแพร่กระจายพันธุ์ของพืชหรือสัตว์น้ำหรือทำให้แหล่งน้ำทางน้ำนั้นอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในการประมง

## ข. เนื้อหาของกฎหมาย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่สามารถนำมาตีความเพื่อใช้ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้นั้น คือ มาตรา 17 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดลงไป ในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุล ที่อนุญาต ซึ่งมีไซ้ที่ของเอกชน และที่สาธารณประโยชน์ หรือปลูกข้าว ปอ พืชหรือพันธุ์ไม้น้ำอื่นใดตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อในที่เช่นนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวสามารถนำมาตีความ เพื่อแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ ดังนี้

### 1) ความหมาย “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

ตามบทบัญญัติของมาตรา 17 เห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ มิได้กำหนดความหมายของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม บทกฎหมายนี้อาจนำมาใช้ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายได้โดยอ้อม ด้วยการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง เป็นพืชและพันธุ์ไม้น้ำ ที่ต้องถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ได้

### 2) การควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้แพร่ระบาด

ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติการประมง บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกบัว ข้าว ปอ หรือพืชพันธุ์ไม้น้ำอื่น ๆ ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอื่น ๆ ในที่รักษาพันธุ์พืชที่ว่าประมุล หรือที่อนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยผลของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 17 ประกอบมาตรา 62



ตาม พ.ร.บ. การประมง มีเนื้อหาซึ่งสามารถนำมาป้องกันมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่ระบาดได้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิด เป็นพันธุ์ไม้น้ำที่ห้ามปลูกลงในที่รักษาพันธุ์พืชที่ว่าประมุข หรือที่อนุญาต

### 3) การกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงให้หมดสิ้น

บทบัญญัติตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้มีได้กำหนดหน้าที่แก่บุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินให้ต้องช่วยกำจัดทำลาย วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในแหล่งน้ำ ทางน้ำของกรมประมงให้หมดสิ้น

### 4) พื้นที่การบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติการประมง 2490 มีผลบังคับใช้เฉพาะแก่แหล่งน้ำ ทางน้ำทั่วประเทศ ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของกรมประมง

## ค. สภาพบังคับ

สภาพบังคับที่ได้ตอบเอากับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้คือโทษทางอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 9 มาตรา 13 และ มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 30 มาตรา 54 หรือมาตรา 55 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>50</sup> ” ซึ่งโทษตามบทบัญญัตินี้เป็นโทษอาญาธรรมดา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวได้ว่าต่ำเกินไปแล้ว เนื่องจากเมื่อพิจารณาค่าของเงินบาทในช่วงปี 2528 โดยอาศัยครุฑชนิผู้บริโภครองธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นอัตราร้อยละเป็นตัวแทนแล้ว ค่าของเงิน 1 บาทในปี พ.ศ. 2528 มีค่าเท่ากับ

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 9.



1.5368794 บาทในปัจจุบัน เห็นได้ว่าค่าของเงินบาทเพิ่มขึ้นมากกว่า 50% โดยโทษปรับตามกฎหมายนี้จึงค่อนข้างต่ำเกินไปในปัจจุบัน

ส่วนโทษจำคุกตามกฎหมายนี้ กล่าวได้ว่า เหมาะสมต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพียงพอต่อการข่มขู่ให้คนปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว ทั้งนี้เพราะการกำหนดโทษจำคุก รัฐจะกำหนดโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำผิด และผลในทางป้องกันข่มขู่โดยมิได้คำนึงถึงค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไป

#### 4) พื้นที่การบังคับใช้

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีผลบังคับใช้แก่ที่จับสัตว์น้ำอันได้แก่ แหล่งน้ำ ทางน้ำทุกชนิดทั่วราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 เห็นได้ว่า มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้ดุลพินิจไว้อย่างกว้างขวางที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พืชพันธุ์ไม้น้ำใด ๆ ซึ่งอาจรวมถึงวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง เช่น ไมยราบยักษ์ ให้เป็นพืชพันธุ์ไม้น้ำที่ห้ามปลูกในที่รักษาพันธุ์พืช ที่ว่าประมุลหรือที่อนุญาต เพื่อรักษาให้แหล่งน้ำ ทางน้ำนั้นอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การเจริญเติบโตของพืช และสัตว์น้ำตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

#### ง. องค์การผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ผ่านกรมประมงและเมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรมประมง ตามพื้นที่การบังคับใช้ และเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 แล้วพบว่า

1) เมื่อพิจารณาถึงพื้นที่การบังคับใช้แล้ว เห็นได้ว่า ที่รักษาพันธุ์ และที่อนุญาตตามมาตรา 17 ซึ่งที่รักษาพันธุ์ ได้แก่ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งอยู่ในบริเวณพระอารามหรือปูชนียสถาน หรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าวแล้วบริเวณประตูน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ

เหมาะแก่การรักษาพิษพันธุ์ สัตว์น้ำ<sup>51</sup> และที่อนุญาต คือที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ<sup>52</sup>

จากความหมายของที่รักษาพิษพันธุ์และที่อนุญาต เห็นได้ว่า ครอบคลุมแหล่งน้ำทางน้ำทุกชนิดทั่วราชอาณาจักร พื้นที่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ย่อมครอบคลุมแหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแหล่งน้ำทางน้ำชลประทาน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เมื่อพิจารณาด้านพื้นที่การบังคับใช้เห็นได้ว่า อำนาจของกรมประมงในการรักษาดูแลแหล่งน้ำ ทางน้ำทางการประมง มีความเชื่อมช้อยกับองค์กรซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาทางน้ำตามกฎหมายเฉพาะอีกหลายองค์กร เช่น นายอำเภอหรือกรมชลประทาน

2) เมื่อพิจารณาด้านเนื้อหาสาระของมาตรา 17 แล้ว เห็นได้ว่า มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติการประมง บัญญัติห้ามปลูกบัว ข้าว ปอ พืชหรือพันธุ์ไม้น้ำอื่นใด ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อลงในที่รักษาพิษพันธุ์ ที่ว่าประมุล หรือที่อนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น มาตรา 117 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 บัญญัติให้นายอำเภอมิหน้าที่ดูแลห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ในเขตการปกครองของตนมิให้ผู้ใดทำให้เสียประโยชน์ หรืออยู่ในสภาพที่ขาดความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ อำนาจดูแลรักษาทางน้ำ แหล่งน้ำของนายอำเภอตามมาตรานี้เป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยนายอำเภอจะออกคำสั่งอย่างใด ๆ ก็ได้ ซึ่งรวมถึงการห้ามปลูกพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อปกป้องรักษาทางน้ำสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ ดังนั้น การห้ามปลูกพืชพันธุ์ไม้น้ำตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 จึงอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 117 ด้วย

ในกรณีความซ้ำซ้อนกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในส่วนขององค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 8.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 12.

ผลของการเข้าซ้อนด้านพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายและด้านเนื้อหา เป็นผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายเข้าซ้อนกัน กล่าวคือ

1) หากมีการปลูกพืชพันธุ์ไม้ น้ำ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ลงในที่รักษาพันธุ์พืช ซึ่งอยู่ในเขตทางน้ำชลประทานประเภท 2 ซึ่งใช้ในการคมนาคม ผู้กระทำการข้างต้นจะผิดกฎหมายถึง 3 ฉบับ และอาจถูกจับกุมโดยกรมประมง เพราะเป็นความผิดตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 และถูกจับโดยกรมชลประทาน เพราะเป็นความผิดตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 และอาจถูกนายอำเภอจับกุมฐานขัดคำสั่งนายอำเภอ (ตามมาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญา) หากนายอำเภอได้ออกคำสั่งห้ามปลูกพืชลงในทางน้ำข้างต้น ซึ่งทั้ง 3 องค์กรข้างต้นมีอิสระในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งคนรักษาการณ์อยู่ ตามอำนาจหน้าที่ของตน ผลของความซ้ำซ้อนขององค์กรต่าง ๆ ข้างต้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำผิด กล่าวคือ ผู้กระทำผิดอาจถูกจับกุมได้ถึง 4 ครั้งในการกระทำความผิดกรรมเดียว ประกอบกับความผิดตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ และในขณะเดียวกันโทษตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ก็ล้วนแล้วแต่สูงกว่าโทษทั้งสิ้น ซึ่งในความผิดทั้ง 2 ฐานข้างต้น เจ้าหน้าที่ไม่อาจเปรียบเทียบปรับได้ จำเป็นต้องสอบสวนและตั้งฟ้องคดี และพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนทั้งสามข้อหา เพราะผู้เสียหายเป็นคนละหน่วยงานกัน ทั้งอัยการก็ต้องแยกฟ้องต่อศาลเป็น 2 คดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งความซ้ำซ้อนดังกล่าว สร้างภาระให้แก่ผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก เพราะหากจะประกันตัวก็ต้องหาหลักทรัพย์อย่างน้อย 3 หลักทรัพย์เพื่อขอประกันตัวแต่ละคดี ทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ซึ่งแม้ในที่สุดศาลจะสั่งรวมการพิจารณาคดีในชั้นพิจารณาของศาลก็ตาม

2) ส่วนการลงโทษตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ไม่มีปัญหาแต่ประการใด เพราะมีอัตราโทษหนักกว่าอัตราโทษ ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 23 ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นผลให้ศาลต้องพิพากษาลงโทษในความผิดตามกฎหมายซึ่งมีโทษหนักที่สุดตามมาตรา 90 ประมวลกฎหมายอาญา

#### 4.2.8 กฎหมายที่ใช้ในการกักพืช

##### ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

กฎหมายที่ใช้ในการกักพืชคือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังในด้านป้องกันศัตรูพืช ซึ่งอาจรวมถึงวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง เพื่อมิให้เกิดโรคระบาดต่อพืชอันเป็นผลเสียหายต่อเกษตรกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ<sup>53</sup> จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้มีอำนาจควบคุมดูแลป้องกันศัตรูพืช ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เช่น การตั้งด่านตรวจพืชที่จะมีการนำเข้ามาจากต่างประเทศ<sup>54</sup> การให้อำนาจเจ้าพนักงาน ตรวจค้นคลังสินค้า หรือยานพาหนะ<sup>55</sup> หรือให้อำนาจที่จะประกาศเขตควบคุมศัตรูพืช<sup>56</sup>

##### ข. เนื้อหาของกฎหมาย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติกักพืช 2507 ที่สามารถนำมาใช้ ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ได้แก่

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกักพืช 2507 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรง ปรากฏขึ้นในท้องที่ใด หรือมีเหตุอันสมควรควบคุมศัตรูพืชในท้องที่ใด ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืช และประกาศระบุชื่อชนิดของพืช ศัตรูพืช และพาหนะที่ควบคุม และให้กำหนดสถานตรวจพืชเฉพาะถิ่นขึ้นเท่าที่จำเป็น ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการของกำนัน และที่ทำการของผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่นั้น

<sup>53</sup> กฤตยัญญ์ สิริเขต, “กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบการผลิต” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกษตร หน่วยที่ 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 10 (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537), หน้า 556.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 7.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 12.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 17.

จากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### 1) ความหมายของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง”

พระราชบัญญัติกักพืช 2507 มิได้มีบทบัญญัติให้ความหมายของวัชพืชน้ำเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามวัชพืชน้ำอาจถูกควบคุมกำจัดได้หากถูกประกาศให้เป็นศัตรูพืช ตามประกาศของอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ซึ่งคำว่า “ศัตรูพืช” พระราชบัญญัติกักพืชมาตรา 4 ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

“ศัตรูพืช” หมายความว่าสิ่งซึ่งเป็นอันตรายแก่พืช เช่น แมลง สัตว์ หรือพืช ที่อาจก่อความเสียหาย และเชื้อ โรคพืช

จากความหมายข้างต้น เห็นได้ว่า ศัตรูพืช คือ พืชที่ตัวมันเองทำอันตรายต่อพืชเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งแม้โทษของศัตรูพืชจะทำให้มันเป็นพืชที่ทนทั่วไปไม่ต้องการก็ตาม แต่ก็ไม่จำเป็นที่จะถูกจัดให้เป็นวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง เห็นได้จากกรณีผักตบชวา แม้ตัวมันเองจะไม่เป็นอันตรายต่อพืชเศรษฐกิจอื่น แต่ก็ถูกจัดให้เป็นวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ ดังนั้นหากวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงชนิดใด เป็นพันธุ์พืชที่อาจก่ออันตรายแก่พืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้ อาจถูกประกาศให้เป็นศัตรูพืชที่ต้องถูกควบคุมกำจัดตามที่กล่าวต่อไป

### 2) การควบคุมป้องกันมิให้ศัตรูพืชแพร่กระจาย

ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 17 ให้อำนาจอธิบดีกรมกสิกรรม (กรมวิชาการเกษตร) ประกาศกำหนดเขตควบคุมศัตรูพืชได้ หากปรากฏว่า เมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงปรากฏขึ้นในท้องที่ใด หรือมีเหตุอันสมควรควบคุมศัตรูพืชในท้องที่ใด อธิบดีมีอำนาจประกาศให้ท้องที่นั้น เป็นเขตควบคุมศัตรูพืช และประกาศระบุชื่อ ชนิดของพืช และพาหะควบคุม และให้กำหนดสถานตรวจพืชเฉพาะถิ่นขึ้นเท่าที่จำเป็น ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการตำบล และที่ทำการของผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น

จากเนื้อหาของกฎหมายข้างต้น เห็นได้ว่าการกำหนดเขตควบคุมศัตรูพืช มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

1) ควบคุมรักษาพื้นที่ที่ไม่มีการแพร่ระบาดของศัตรูพืชให้คงไว้ต่อไปโดยไม่ให้ศัตรูพืชแพร่ระบาดรุกเข้าในเขตกำหนด

2) ควบคุมป้องกันมิให้พื้นที่ที่มีการแพร่กระจายของศัตรูพืชเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ป้องกันมิให้ศัตรูพืชแพร่กระจายออกจากเขตกำหนด

ผลทางกฎหมายของประกาศเขตควบคุมศัตรูพืช ตามมาตรา 17 มีดังนี้

1) เมื่อได้ประกาศกำหนดเขตควบคุมศัตรูพืชข้างต้นแล้ว ตามมาตรา 18 บัญญัติ ห้ามมิให้บุคคลใดนำพืช ศัตรูพืช หรือพาหะออกไปจาก หรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช ตามที่อธิบดีประกาศระบุไว้ เว้นแต่จะผ่านการตรวจและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และบรรดาพืชหรือศัตรูพืช หรือพาหะ ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำผิดเกี่ยวกับเขตควบคุมศัตรูพืชตามมาตรา 18 นี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม โดยผลของมาตรา 26

2) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 19 วรรคแรก ประกอบมาตรา 12 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจค้นคลังสินค้า ยานพาหนะ หีบห่อ ตลอดจนตัวบุคคลภายในเขตควบคุมศัตรูพืชได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการนำเข้าหรือนำผ่าน พืช ศัตรูพืช หรือพาหะ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ และหากผู้ใดขัดขวางมิให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่ข้างต้น มีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 23

3) เพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้แพร่ระบาดเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช พระราชบัญญัติกักพืช มาตรา 19 วรรคแรกประกอบมาตรา 13 บัญญัติให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการกับพืช ศัตรูพืช และพาหะ ที่นำเข้าหรือนำผ่าน ดังนี้

1) รมยา พ่นยา หรือใช้วิธีการอื่นใดตามที่เห็นจำเป็น โดยเจ้าของเป็นผู้  
ผู้ออกค่าใช้จ่าย

2) ยึดหรือกักไว้ ณ สถานกักพิช หรือ ณ ที่ใด ๆ ตามกำหนดเวลาที่เห็น  
จำเป็น

3) ทำลายเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีศัตรูพิช

ผู้ซึ่งขัดขืนหรือขัดขวางมิให้พนักงานกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามหน้าที่ มี  
ความผิดต้องโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตาม  
มาตรา 24

ผู้ซึ่งขัดคำสั่งหรือขัดขวางการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติการ  
ตามหน้าที่ข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้ง  
ปรับ ตามมาตรา 19 วรคสองประกอบมาตรา 24

การควบคุมศัตรูพิชภายในประเทศโดยอาศัยมาตราทางกฎหมายข้างต้น นับแต่  
ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ พ.ศ. 2507 จนถึงปัจจุบัน มีการใช้อำนาจเพียงครั้งเดียวคือ การควบคุม  
ไมยราบยักษ์โดยอธิบดีกรมกสิกรรม (กรมวิชาการเกษตร) เคยประกาศเขตควบคุมศัตรูพิช โดย  
อาศัยมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.กักพิช โดยประกาศให้ไมยราบยักษ์เป็นศัตรูร้ายแรงแก่พืชเศรษฐกิจ  
และพืชอื่น และประกาศให้ 65 จังหวัด ที่ยังไม่มีปัญหาไมยราบยักษ์ (ในขณะนั้นปี 2527) เป็นเขต  
เขตควบคุมศัตรูพิช และได้จัดให้ 8 จังหวัดภาคเหนือ เป็นเขตที่มีการระบาดรุนแรง คือ เชียงราย  
เชียงใหม่ พะเยา ลำพูน ลำปาง อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร และตาก โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุม  
การแพร่ระบาดของไมยราบยักษ์ให้มีอยู่เฉพาะภาคเหนือ 8 จังหวัด ข้างต้นเท่านั้น<sup>57</sup>

<sup>57</sup> ชัยทรัพย์ ทรัพย์สาร, คำกล่าวรายงานของประธานคณะกรรมการอำนวยการจัด  
สัมมนา ในพิธีเปิดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ประโยชน์และโทษของไมยราบต่อการพัฒนา”  
จัดโดยคณะกรรมการไมยราบยักษ์และกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วม  
กับสมาคมผู้ประกอบการกิจการเคมีกำจัดศัตรูพิชและสมาคมวิทยาการวัชพืชแห่งประเทศไทย ณ  
โรงแรมเชียงใหม่พลาซ่า จังหวัดเชียงใหม่ 1-3 ธันวาคม 2529, หน้า 7.



### 3. การกำจัดทำลายศัตรูพืช

มาตรา 19 ของพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้เจ้าของทำลายศัตรูพืช หรือ เจ้าหน้าที่จะจัดการทำลายเสียเองได้ ในกรณีที่ศัตรูพืชอาจก่อความเสียหายร้ายแรงมาก ซึ่งหากไม่รีบทำลายเสียอาจระบาคูกุลามทำความเสียหายได้มาก จากเนื้อหาสาระของกฎหมายแล้ว อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการสั่งทำลายศัตรูพืช ต้องปรากฏว่าเป็นพืช ศัตรูพืชหรือพาหะที่มีเจ้าของเท่านั้น ซึ่งขัดกับลักษณะของไมยราบยักษ์

### 4. พื้นที่การบังคับใช้

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีผลใช้บังคับตลอดทั่วราชอาณาจักร

#### ค. สภาพบังคับ

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีสภาพบังคับที่ใช้ต่อผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ โดยการลงโทษทางอาญา ตามที่จะกล่าว ดังนี้

1) ห้ามมิให้บุคคลใดนำ พืช ศัตรูพืช หรือพาหะออกไปจาก หรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช ตามที่อธิบดีประกาศระบุไว้ เว้นแต่จะผ่านการตรวจ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 18) หากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 21 และบรรดาพืช ศัตรูพืช หรือพาหะ ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำผิด ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 26

2) ผู้ใดขัดขวางเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจตรวจค้นสินค้า ยานพาหนะ หีบห่อ ตลอดจนตัวบุคคลภายในเขตควบคุมศัตรู โดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการนำเข้าหรือนำผ่าน พืช ศัตรูพืช หรือพาหะอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายนี้ (มาตรา 19 วรรคแรก ประกอบมาตรา 12) มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 23

3) เพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้แพร่ระบาดเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ รดยา, พ่นยา, ยึด หรือกักไว้ หรือทำลายเท่าที่จำเป็น กับพืช ศัตรูพืช และพาหะที่นำเข้าหรือนำผ่าน (มาตรา 19 วรรคแรก ประกอบมาตรา 13) ผู้ใดขัดขวางมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่ข้างต้น มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 23

4) ในกรณีที่มีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงมาก ซึ่งหากไม่รีบทำลายเสีย อาจระบาดลุกลามทำความเสียหายได้มาก พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้เจ้าของทำลายพืชศัตรูพืชและพาหะนั้นเสีย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดการทำลายเสียเองก็ได้ตามมาตรา 19 วรรคสอง หากผู้ใดขัดขวางการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เห็นว่ามีโทษต่ำเกินสมควรแก่สภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน เนื่องจากเงิน 1 บาท ในปี 2507 มีมูลค่าเท่ากับเงิน 13.67184 บาท ในปัจจุบัน ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในส่วนของสภาพบังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

และเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความของ “ศัตรูพืช” ไว้ในลักษณะทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ หมายความว่า สิ่งซึ่งเป็นอันตรายแก่พืช เช่น แมลง สัตว์ หรือพืชที่อาจก่อความเสียหายแก่พืช และโรคพืช โดยพระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “พืช ซึ่งอาจก่อความเสียหายแก่พืช” ไว้โดยเฉพาะ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใช้ดุลพินิจปรับใช้กฎหมายแก้ไขเท็จจริง โดยตีความคำว่า ศัตรูพืช ให้รวมถึงวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงที่อาจก่อความเสียหายแก่พืชอื่นได้ เพื่อควบคุมมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่ระบาดต่อการกสิกรรมและเศรษฐกิจของประเทศตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้

#### ง. องค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย

องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยบังคับใช้ผ่านกรมวิชาการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเมื่อพิจารณา

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ในด้านพื้นที่ การบังคับใช้และเนื้อหาสาระแล้ว พบว่า

1) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มีพื้นที่บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น ในด้านพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายแล้ว กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีพื้นที่บังคับใช้ พระราชบัญญัติทุกฉบับที่กล่าวในบทที่ 4 นี้ เพราะกฎหมายที่กล่าวในบทที่ 4 ทั้งหมดล้วนแล้ว แต่มีพื้นที่บังคับใช้ภายในประเทศไทย

2) เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหาของบทบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 แล้ว เห็นได้ว่า เมื่ออธิบดีกรมวิชาการเกษตรประกาศระบุชื่อ ชนิดของศัตรูพืช รวมทั้งประกาศกำหนดท้องที่นั้น เป็นเขตควบคุมศัตรูพืชแล้ว ตามมาตรา 17 บุคคลมีหน้าที่ต้องไม่นำเข้าซึ่งศัตรูพืชที่ประกาศระบุ เข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืชหรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืชตามมาตรา 18 ซึ่งหากฝ่าฝืนต้อง ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 21

เมื่อพิจารณาในส่วนเนื้อหาของบทกฎหมายนี้แล้ว เห็นได้ว่า การนำศัตรูพืช เข้า หรือออกจากเขตควบคุมศัตรูพืช ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องกระทำโดยเจตนา ตัวอย่างเช่น นำไปโดยใส่กระเป๋าลือไป หรือใส่ในรถยนต์หรือเรือขนไป นอกจากนี้ยังรวมถึงเจตนาเล็งเห็นผล ตามมาตรา 59 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพราะตามมาตรา 17 แห่งประมวล กฎหมายอาญา ให้นำเอาบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา ไปใช้ในพระราชบัญญัตินี้ ๗ ด้วย ดังนั้น การทิ้งศัตรูพืชลงสู่แหล่งน้ำ ทางน้ำซึ่งผู้กระทำเล็งเห็นได้ว่าเป็นการนำเอาศัตรูพืชเข้า หรือออกจากเขตควบคุมศัตรูพืช ตัวอย่างเช่น การทิ้งศัตรูพืชลงในคลองซึ่งไหลผ่านเข้าหรือออกไป จากเขตควบคุมศัตรูพืช กรณีเช่นนี้ผู้ทิ้งศัตรูพืชย่อมเล็งเห็นได้ว่า อาจไหลลอยไปตามน้ำพาเอา ศัตรูพืชเข้าไปหรือออกจากเขตศัตรูพืช นอกจากจะผิดตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 แล้ว ยังอาจมีความผิดฐานทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง บาง ทะเลสาบ ซึ่งประชาชนใช้สัญจร หรือใช้สอยประโยชน์ร่วมกันเป็นเหตุให้ดินเงิน ดกตะกอนหรือสกปรก ตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 หรือความผิดฐานทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ลงในทางน้ำ แหล่งน้ำชลประทานตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 หรือความผิดฐานทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งโคลงในคลองประปา ตามมาตรา 14 และ 15 พระราชบัญญัติรักษาลคลองประปา พ.ศ.2526 หรือการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ทั้งนี้

## 2) การควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

ภายใต้วัตถุประสงค์ของการบำรุงรักษาทางน้ำ และทางระบายน้ำ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นห้ามมิให้ทิ้ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงสู่แหล่งน้ำ ทางน้ำ ในเขตการปกครองของตน รวมทั้งห้ามมิให้ปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงลงในสถานที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในแหล่งน้ำ ทางน้ำนั้น ซึ่งอาจทำให้สาธารณสมบัติดังกล่าว อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ซึ่งการออกข้อกำหนดดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำ

## 3) การกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับท้องถิ่น ให้ประชาชนซึ่งมีบ้านเรือนอยู่ติดริมทางน้ำ แหล่งน้ำที่อยู่ในเขตปกครองของตน ให้ช่วยกำจัดทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในแหล่งน้ำ ทางน้ำนั้นได้ เพื่อบำรุงรักษาสาธารณสมบัติดังกล่าว ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้สอยประโยชน์ร่วมกันอันเป็นการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ และทางระบายน้ำ ตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่

### ค. สภาพบังคับ

สภาพบังคับของข้อกำหนดท้องถิ่นทั้งหมดเป็นสภาพบังคับทางอาญาทั้งหมดกล่าวคือ

ผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับสุขาภิบาลต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทตามมาตรา 60 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติจังหวัดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท ตามมาตรา 32 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2528 ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติเมืองพัทยาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 73

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 ฝ่าฝืนข้อบังคับตำบลต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท ตามมาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารราชการส่วนตำบล 2537

โทษปรับของข้อกำหนดท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้นแต่ข้อบังคับตำบล กล่าวได้ว่าหากมองในแง่เศรษฐกิจ โดยพิจารณาของค่าเงินบาทซึ่งลดลงเห็นได้ว่าโทษปรับของข้อกำหนดท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนต่ำเกินไปและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันทั้งสิ้น โดยเหตุผลที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทก่อน ๆ ส่วนโทษปรับตามข้อบังคับตำบลที่ยังคงใช้ได้ นั้นเพราะกฎหมายฉบับนี้เพิ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2537 ซึ่งเป็นเวลาห่างจากปัจจุบันนั้นมูลค่าของเงินบาทในปัจจุบันจึงมิได้ลดลงจากมูลค่าเงินในปี 2537 มากนัก โทษดังกล่าวจึงยังเหมาะสมอยู่

ส่วนกรณีโทษจำคุกอันเป็นโทษตามข้อบัญญัติกรุงเทพ และข้อบัญญัติเมืองพญานั้น กล่าวได้ว่ายังคงมีความเหมาะสมอยู่โดยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วในบทต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยจะไม่ขอนำมากล่าวซ้ำอีก

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เห็นได้ว่าส่วนแล้วแต่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อบำรุงรักษาทางน้ำ และทางระบายน้ำ ได้อย่างกว้างขวาง เป็นผลให้ส่วนราชการท้องถิ่นใช้อำนาจตราข้อบังคับเพื่อใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในแหล่งน้ำ ทางน้ำในเขตการปกครองของตน เพื่อเป็นการบำรุงรักษาทางน้ำ และทางระบายน้ำตามอำนาจหน้าที่ซึ่งคนมีอยู่ตามกฎหมายได้

## องค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น

องค์กรผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น ได้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งตราข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นขึ้นมา เช่น ข้อบังคับสุขาภิบาล สุขาภิบาลเป็นผู้บังคับใช้ เทศบัญญัติ เทศบาลก็เป็นผู้บังคับใช้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นและเนื้อหาของสาระของข้อกำหนดท้องถิ่นแล้วพบว่า

1) ข้อกำหนดท้องถิ่นมีผลบังคับใช้บังคับแก่แหล่งน้ำ ทางน้ำทุกชนิดในพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้น และเมื่อพิจารณาพื้นที่การบังคับใช้ของข้อกำหนดท้องถิ่นกับกฎหมายต่อไปนี้ คือ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมีผลบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำทุกชนิดทั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดท้องถิ่นยังมีพื้นที่บังคับใช้ซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่มีผลบังคับใช้แก่เขตการปกครองของราชการส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด นอกจากนี้ หากแหล่งน้ำ ทางน้ำ ชลประทาน ข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งออกบังคับใช้แก่แหล่งน้ำ ทางน้ำนั้น ย่อมซ้ำซ้อนกับพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ด้วย

เมื่อพิจารณาด้านพื้นที่การบังคับใช้แล้ว เห็นได้ว่าอำนาจการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น ซ้ำซ้อนกับองค์กรตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ อีกหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นตำรวจ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติรักษาคดองประปา พ.ศ.2526 และกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2495 กรมประมงตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

2) เมื่อพิจารณาเนื้อหาของสาระของข้อกำหนดท้องถิ่น อันเกี่ยวข้องกับควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง พบว่า ไม่ปรากฏว่าส่วนราชการท้องถิ่นใดเลยออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเป็นการเฉพาะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า แม้ข้อกำหนดท้องถิ่นจะมีพื้นที่การบังคับใช้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหาแล้วพบว่ายังมีได้มีการออกกฎหมายลำดับรองในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในขณะนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าองค์กรตามกฎหมายนี้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำกับองค์กรซึ่งบังคับใช้กฎหมายอื่น

#### 4.3 กฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศซึ่งผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ เพื่อเปรียบเทียบการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงของต่างประเทศกับของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ได้แก่ Controlled Plant Act Ed 1985 ของสิงคโปร์ ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังนี้ คือ

1) การให้ความหมายของ “วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง” Controlled Plant Act Ed 1985 มิได้ให้ความหมายของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ แต่พระราชบัญญัตินี้อาจนำมาตีความเพื่อควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้ความหมายของ “พันธุ์พืชที่ถูกควบคุม” ไว้ว่า คือ พันธุ์พืชใด ๆ ซึ่งขณะนี้ปรากฏอยู่ในตาราง และมาตรา 14 (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรที่จะประกาศให้พันธุ์พืชใด ๆ เป็นพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมลงในตารางหรือถอดถอนพืชพันธุ์ใด ๆ ออกจากความเป็นพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมออกจากตารางได้ด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงของประเทศไทย ซึ่งมีวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงอยู่หลายชนิด นอกเหนือจากผักตบชวา เพราะการให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจประกาศให้พืชพันธุ์ใด ๆ เป็นพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมในตารางนั้น รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ย่อมสามารถประกาศให้ไมยราบยักษ์เป็นพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมได้ด้วย ดังนั้น บทบัญญัติในลักษณะนี้ จึงอาจสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในประเทศไทยได้

#### 2) การควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงมิให้แพร่ระบาด

เนื้อหาของบทบัญญัติข้างต้น นำมาใช้ตีความเพื่อควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้โดยการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประกาศให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงชนิดใดชนิดหนึ่ง เช่น ไมยราบยักษ์ เป็นพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมในตาราง ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วัชพืชน้ำ

ชนิดร้ายแรงนั้น ๆ ก็อาจถูกควบคุมกำจัดได้ โดยผลของ Controlled Plant Act มาตรา 4 นั้นมีการควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงอยู่ในลักษณะเดียว คือ ห้ามเพาะปลูก หรือยินยอมให้ผู้อื่นเพาะปลูกลงในดินของตน หรือที่ตนครอบครองอยู่เท่านั้น โดยไม่รวมถึงการกระทำที่อาจแพร่กระจายพันธุ์พืชที่ถูกควบคุมในลักษณะอื่น ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งลงน้ำ หรือปลูกลงในทางน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะ นอกจากนี้ การห้ามเพาะปลูกพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด เพราะบุคคลอาจปลูกพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมได้ หากได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานการเกษตรเป็นหนังสือ ตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายนี้ การควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ตาม Controlled Plant Act Ed 1985 นี้ ไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศของไทยที่มีแหล่งน้ำ ทางน้ำมาก และส่วนใหญ่เชื่อมติดต่อกันได้หมด การที่ยอมให้ปลูกวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ลงในแหล่งน้ำ ทางน้ำได้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเหล่านั้น อาศัยทางน้ำเป็นเส้นทางในการแพร่กระจายพันธุ์ได้ไปทั่วประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจาก ทางน้ำของไทยส่วนใหญ่ติดต่อกันได้หมด ปัญหาที่เด่นชัดในเรื่องนี้ ได้แก่การแพร่ระบาดของผักตบชวา นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ใช้ควบคุมแต่เฉพาะการห้ามปลูกเท่านั้น ไม่รวมถึงการทิ้ง หรือปล่อยให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงอีกด้วย ดังนั้น มาตรการควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงตามกฎหมายนี้จึงค่อนข้างแคบ และไม่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในประเทศไทยได้

## 2. การกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติฉบับบัญญัติว่าพันธุ์พืชที่ถูกควบคุมอาจถูกรื้อถอนและทำลายได้โดยเจ้าพนักงานการเกษตร หรือบุคคลที่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานนั้น โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งพืชพันธุ์นั้น ๆ เพาะปลูกอยู่ หรือยินยอมให้ทำการเพาะปลูก หรือบุคคลผู้ทำการเพาะปลูกเอง ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและทำลายให้แก่รัฐ จากเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ เห็นได้ว่า Controlled Plant Act ของสิงคโปร์มุ่งกำจัดทำลายเฉพาะพันธุ์พืชที่ถูกควบคุม ซึ่งขึ้นในพื้นที่ที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น โดยเห็นว่าพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมจะต้องถูกเพาะปลูกขึ้น มิใช่ขึ้นเองตามธรรมชาติในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ หลักการตามมาตรา 8 นี้ สอดคล้องกับหลัก PPP. คือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Pollution Pay Principle) ตามที่ได้กล่าวอธิบายไว้แล้วในบทที่ 3.4 ซึ่งกฎหมายไทยก็ได้รับหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ เช่นเดียวกันใน มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งได้บัญญัติไว้ คือ



มาตรา 97 ผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วย กฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมด ของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

การที่บุคคลโคปลูกวัชพืชน้ำ เช่น ไมยราบยักษ์ เพื่อยึดชายแนวตลิ่งของตน หรือ เพื่อป้องกันมิให้ชายตลิ่งพัง แต่กลับไม่ดูแลรักษาป้องกันมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเหล่านั้นแพร่ ระบาดลงในทางน้ำนั้น เป็นผลให้ไมยราบยักษ์ระบาดลุกลามลงในทางน้ำก่อความเสียหายแก่การ ชลประทาน การประมง และการเกษตร เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นการทำให้ทรัพยากรน้ำเสียหายทั้ง สิ้น ดังนั้น หากรัฐจำเป็นต้องเข้ากำจัดทำลายไมยราบยักษ์ในทางน้ำดังกล่าวให้หมดสิ้นไป เพื่อให้ ทรัพยากรน้ำกลับคืนคืออยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ ค่าใช้จ่ายที่รัฐเสียไป เพื่อการกำจัด ทำลายวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงข้างต้น รัฐย่อมเรียกร้องจากผู้ซึ่งปลูกต้นไมยราบยักษ์เพื่อยึดชายตลิ่ง ของตนได้ ตาม มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บทบัญญัติของมาตรา 8 Controlled Plant Act จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายไทย และสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้

#### 4) พื้นที่การบังคับใช้

Controlled Plant Act มีผลใช้บังคับตลอดทั่วประเทศของสิงคโปร์

#### ข. สภาพบังคับ

สภาพบังคับที่ใช้ได้ตอบแก่ผู้ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏอยู่ในมาตรา 3 และ มาตรา 4 กล่าวคือ ตามมาตรา 3 ของกฎหมายนี้ บัญญัติลงโทษผู้ซึ่งเพาะปลูก หรือเก็บเกี่ยว พันธุ์พืชใด ๆ ที่ถูกควบคุมย่อมมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50 เหรียญ ต่อพันธุ์พืชที่ถูก ควบคุมทุก ๆ หนึ่งต้น

นอกจากนี้ มาตรา 4 ยังบัญญัติลงโทษผู้ใดซึ่งยินยอมให้พืชพันธุ์ที่ถูกควบคุมคามได้มี การเพาะปลูกลงบนที่ดินซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือครอบครองอยู่ ย่อมมีความผิด ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 50 เหรียญต่อพืชพันธุ์ที่ถูกควบคุม ทุก ๆ หนึ่งต้น

### ค. องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย

ตาม Controlled Plant Act Ed 1985 รัฐมนตรีผู้รักษาการ ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร โดยรัฐมนตรีจะบังคับกฎหมายฉบับนี้โดยผ่านพนักงานการเกษตร

#### 4.4 ความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยอ้อม

การควบคุมมิให้วัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงแพร่ระบาดจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งนั้น หากพิจารณากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในข้อ 4.2 จะพบว่ามีกรนำเอาวิธีการอันเป็นข้อห้ามโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนี้

(1) การ “ห้ามพา” จากกฎหมายโดยอ้อมทั้ง 13 ฉบับนี้พบว่ามีเพียงกฎหมายฉบับเดียวเท่านั้นที่มีข้อความบัญญัติคาบเส้นไปถึงความหมายของ “ห้ามพา” ไว้คือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ตามมาตรา 18

(2) การ “ห้ามทิ้ง” มีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติถึงการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ดังเช่น มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และมาตรา 71,72 และ 74 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กลุ่มกฎหมายเหล่านี้ แม้จะไม่มีข้อความใดที่บัญญัติถึงประเภทของสิ่งที่ทิ้งลงไปน้ำ แต่โดยเหตุที่ฝักคบขชาติเป็นสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยจากการวิเคราะห์ความหมายที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงนำมาใช้กับฝักคบขชาติได้

(3) การ “ห้ามปลูก” ด้วยเหตุที่ฝักคบขชาติเป็นวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงที่ประชาชนไม่มีเป้าหมายในการปลูก ซึ่งตรงข้ามกับวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงประเภทหนึ่ง คือ ไมยราบยักษ์ที่บางครั้งประชาชนที่อาศัยหรือมีบ้านเรือนหรือที่ทำกินอยู่ใกล้แหล่งน้ำ จะปลูกต้นไมยราบยักษ์เพื่อการยึดคลองริมน้ำมิให้ถูกกัดเซาะ และปลูกไว้เพื่อกันมิให้สัตว์เลี้ยง เช่น โค กระบือ รุกค้ำเข้าไปในพื้นที่เพาะปลูก ดังนั้น กลุ่มกฎหมายที่มีบัญญัติถึง การห้ามปลูกพืชลงในแหล่งน้ำ หรือทางน้ำสาธารณะ

จึงนำอยู่ในความหมายของไมยราบยักษ์มากกว่าผักคตบชวา อย่างไรก็ตาม หากภายหลังปรากฏว่าประชาชนหันมาปลูกผักคตบชวา เพื่อประโยชน์บางประการ เช่น นำมาเป็นอาหารเลี้ยงสัตว์ หรือทำเครื่องหัตถกรรม ฯลฯ กลุ่มกฎหมายที่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้อาจนำมาใช้ในการป้องกันปัญหาการรุกรานของวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ กลุ่มกฎหมายดังกล่าวนี้ คือ มาตรา 23 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 17 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 17 พระราชบัญญัติรักษากลองประปา พ.ศ. 2526

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการดูแลควบคุมมิให้มีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้นั้น คือ

1) กรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 ได้ทั่วราชอาณาจักร และบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษากลองประปา พ.ศ.2526 เฉพาะในเขตกลองประปา

2) กรมการปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

3) ราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้ในเขตสุขาภิบาลเทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และในเขตท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดมีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ทั่วราชอาณาจักร

นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งจัดตั้งพระราชบัญญัติท้องที่นั้น ๆ เพื่อที่จะรองรับให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น กำหนดไว้ในเขตการปกครองของตน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจบังคับใช้ข้อบังคับตำบล ซึ่งออกโดยอาศัยมาตรา 67 (1) ประกอบมาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 สุขาภิบาลมีอำนาจบังคับใช้ข้อบังคับสุขาภิบาล ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 (1) ประกอบมาตรา 26 (1) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติ ซึ่ง

ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 (2) 53 (5) 56 (1) ประกอบมาตรา 60 (1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 31 (5) (6) ประกอบมาตรา 32 (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 67 (1) ประกอบมาตรา 73 (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ข้อบัญญัติเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 (2) ประกอบมาตรา 67 (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

4) กรมเจ้าท่า สังกัดกระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 กับคลองซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาคลองแก้คลองนั้น และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 นั้น และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ได้ทั่วราชอาณาจักร

5) กรมชลประทานสังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 แก้คลองซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 กับคลองนั้น ๆ พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ.2482 ในเขตชลประทานส่วนราษฎร์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ในเขตการชลประทานที่รัฐจัดทำ

6) กรมประมง สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 กับแหล่งน้ำ ทางน้ำทั่วราชอาณาจักร

7) กรมวิชาการเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจบังคับใช้ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 ได้ทั่วราชอาณาจักร

8) กรมควบคุมมลพิษ สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ทั่วราชอาณาจักร

จากกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยอ้อม 13 ฉบับ พบว่าในสาระสำคัญของเนื้อหากฎหมายว่าด้วยการควบคุมวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาใน

ด้านองค์กร เห็นได้ว่า องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้มีเพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อใช้ในการควบคุมและกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ โดยให้มีความสอดคล้องในแต่ละพื้นที่การปกครองของท้องถิ่นของตน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย