



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสำคัญของนครหลวงเกือบทุกประเทศในโลกหรือชุมชนเมืองแทบทุกแห่งที่คล้ายกันอยู่ประการหนึ่ง คือ ปัญหาการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันได้แก่ปัญหาขยะมูลฝอย ท่อระบายน้ำอุดตัน สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การตั้งวางสิ่งของรกร้างที่สาธารณะเกะกะกีดขวางทางสัญจรไปมาของประชาชน เป็นต้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะชุมชนเมืองนั้นมีประชากรหนาแน่น มีการอพยพของประชาชนจากเขตชนบทเข้าสู่เมือง การขาดระเบียบวินัยของประชาชนในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ระบบระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นอันมาก

จากการสำรวจของสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2534 พบว่า ขณะนั้นกรุงเทพมหานคร มีประชากรจำนวน 5,620,591 คน เป็นชาย 2,799,941 คน หญิง 2,820,650 คน จำนวนบ้าน 1,239,475 หลัง และมีเนื้อที่ 1,567.73 ตารางกิโลเมตร เป็นเมืองที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุสูงสุดในประเทศ เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอาณาเขตรับผิดชอบครอบคลุมบริเวณดังกล่าวทั้งหมดได้รับมอบอำนาจและได้รับการส่งเสริมจากรัฐทั้งทางด้านการเมืองและการบริหาร ในลักษณะของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางประการ เช่น อำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย มิ่งขวัญประมาทในการบริหารราชการเป็นของตนเอง ซึ่งปัจจุบันแล้วกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดย

1. แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง
2. การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย
 - 2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภากรุงเทพมหานคร) ที่มาจากการเลือกตั้ง
 - 2.2 ฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ที่มาจากการเลือกตั้ง
3. มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ลักษณะพิเศษของกรุงเทพมหานคร อีกประการหนึ่งก็คือ เป็นเมืองหลวงที่มีลักษณะเป็นเอกนคร (Primate City) หมายถึง เป็นที่รวมของทุกสิ่งทุกอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากสภาพทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครแตกต่างไปจากสภาพทั่วไปของจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทย กรุงเทพมหานครได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางกิจการทั้งปวงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง ด้านสังคม เศรษฐกิจ การบริหาร การป้องกันประเทศ ธุรกิจการค้า การอุตสาหกรรม การคมนาคม การสื่อสาร ด้านสันตนาการ และพักผ่อนหย่อนใจ แม้กระทั่งเมืองท่า รวมทั้งศิลปวิทยาการ จึงมีบางคนเรียกสภาพของกรุงเทพมหานครนี้ว่า Bangkok Centrism หรือ รวมศูนย์ - กรุงเทพฯ อันมีสาเหตุมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองปกครอง

จากความก้าวหน้าในลักษณะเช่นนี้ ทำให้เกิดการดึงดูดให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าไปอาศัยและทำมาหากินในเมืองหลวงมากขึ้น เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าสภาพเดิมที่เคยอยู่ จึงทำให้จำนวนประชากรในเมืองหลวงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเติบโตตามธรรมชาติของเมืองในการพัฒนาการทางเศรษฐกิจได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงและเพิ่มความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สังคมของกรุงเทพมหานครจึงเป็นแหล่งรวมของปัญหาทั้งปวง อาทิเช่น ปัญหาการจราจรแออัด ปัญหาประชากรเพิ่มขึ้นทั้งอัตราการเกิด และการอพยพเข้ามาอยู่อาศัย เพื่อหางานทำ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการสาธารณสุข ปัญหามลภาวะเป็นพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในด้านการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครทุกชุดได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ให้ลุล่วงไป แต่ก็ยังไม่บรรลุผล ทั้งนี้ เนื่องมาจากประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น และบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่หยุดยั้งดังเช่น ในปัจจุบัน จึงมีผลทำให้ปัญหาเหล่านี้ยิ่งยากสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

✱ ในด้านการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น กรุงเทพมหานคร ได้ออกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ ออกมามากมายหลายฉบับ โดยให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่การปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไป

ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เทศกิจนั้น ยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร คือ อำนาจหน้าที่ยังขาดความเป็นเอกภาพ เช่น ในการจับกุมผู้กระทำความผิดในที่สาธารณะ เมื่อเจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานคร จับกุมผู้ค้า หาบเร่-แผงลอย หรือจับกุมผู้ทิ้งขยะมูลฝอยที่กระทำความผิด ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ คงมีแต่อำนาจในการจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น จะต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานฝ่ายตำรวจเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่ครบถ้วนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ มีอำนาจจับกุม แต่ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ดังนั้น จึงทำให้ผู้กระทำความผิดขาดความเคารพต่อตัวบทกฎหมายและจงใจที่จะกระทำความผิด จึงเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรที่จะแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ การจับ การปรับ หรือกระบวนการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น โดยแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 เพิ่มอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ให้มีทั้งอำนาจจับกุมและเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินการคดีได้ครบถ้วนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่มีความรับผิดชอบแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจบรรลุเป้าหมายในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีเนื้อหาหรือสาระสำคัญ ดังนี้

บทที่ 1 ว่าด้วยความรู้ทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการปกครองท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แนวความคิดเกี่ยวกับตำรวจทางยุติธรรม และตำรวจทางปกครอง รวมถึงตำรวจส่วนกลางและตำรวจส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น เพราะทั้งสามประเทศนี้เป็นแบบอย่างที่ดีในการจัดรูปแบบการบริหารงานของตำรวจ อันเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

บทที่ 2 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (ตำรวจทางยุติธรรม) โดยจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมาย-

วิธีพิจารณาความอาญา และตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ซึ่งได้แก่ การจับ การค้น การออกหมายเรียก หมายจับ หมายค้น การยึด การอายัด การรักษาของกลางและการขายทอดตลาด การร้องทุกข์ การกล่าวโทษ การเปรียบเทียบ ปรับ และการสอบสวน โดยจะเปรียบเทียบกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ

บทที่ 3 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ (ตำรวจทางปกครอง) อำนาจของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับตำรวจทางปกครอง โดยจะกล่าวถึง อำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่เทศกิจในฐานะที่เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจ และเพื่อเสนอแนะสมมติฐานที่ตั้งไว้ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ อำนาจในการจับ เปรียบเทียบปรับ สอบสวน เป็นต้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นอย่างมาก

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาประเด็นปัญหาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 รวมทั้ง ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการของกรุงเทพมหานคร และของกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง และอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

ทฤษฎี แนวคิด และสมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ



เรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเจ้าหน้าที่เทศกิจมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของ กรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติถือว่า เจ้าหน้าที่เทศกิจมีสำนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่อาจดำเนินการทางคดีได้อย่างพนักงานสอบสวน อีกทั้งยังมีข้อจำกัดทางอำนาจหลายประการ เช่น จับผู้กระทำความผิดนอกอาคาร (ในที่สาธารณะ) ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้ และแม้แต่ผู้กระทำความผิดในอาคารเมื่อจับกุมแล้ว ถ้าจะดำเนินคดีในชั้นศาล ต้องรวบรวมเอกสารหลักฐานทั้งหมดให้เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน และมีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ทำการสอบสวนคดี มิฉะนั้นจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องไม่ได้ จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าพนักงานตำรวจอีกด้านหนึ่งด้วย จึงควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาหาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นปัญหาที่จะทำการวิจัย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ระเบียบ กฎ มติ คำสั่ง หนังสือสั่งการของ กรุงเทพมหานคร ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่เทศกิจ บทความและหนังสือทางราชการที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและต่างประเทศ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ คาดว่าจะเกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ กรุงเทพมหานครที่แท้จริง
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะ เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น
3. เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบการวางนโยบาย และแผนงานในอนาคต

4. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา และการวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไปได้
5. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ซึ่งสนใจเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทคนิคในปัจจุบัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย