

ความหมายของคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชน

คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓, ๑๑๔ และ ๑๒๖๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๓, ๒๓๕ และ ๒๔๘ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓, ๑๓๗ และ ๑๕๕ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง มาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับพ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และ ๑๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยแห่งกฎหมายฉบับพ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ เป็นต้น

แต่ในบทบัญญัติเหล่านี้ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดให้คำนิยามคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนไว้

ดังนั้น เราจึงต้องหันไปหาความหมายจากกฎหมายประเทศอื่น ซึ่งเราได้ลอกแบบของเขามาใช้ อันได้แก่ฝรั่งเศส ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำนิยามของคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนเลย^(๑) แม้กระทั่งดูในกฎหมายเยอรมัน สวิส ญี่ปุ่น ฯลฯ ก็ไม่มีเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่จะต้องเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอซึ่งที่เราได้กล่าวในบทก่อน ซึ่งบัญญัติกฎหมายได้กระทำกันในขณะนี้ จึงไม่มีใครบัญญัติคำนิยามของคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนไว้ในตัวคัมภีร์กฎหมาย

(1) "The Code, however, while explaining that private agreements cannot derogate from laws which are a matter of public order, nowhere defines that expression." F.H. Lawson and others, Introduction to French Law, (3rd ed.; Oxford: Clarendon Press, 1969), p. 159.

อย่างไรก็ดี แม้นักปรัชญาจะเจตนาไม่ให้คำนิยามไว้ในตัวบท แต่ผู้ใช้
กฎหมาย เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ นักนิติศาสตร์จำเป็นต้องรู้ความหมายและ
ใช้คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชน เราจึงยังคงมีความจำเป็นที่จะหาความหมาย
ของคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้นักปรัชญาจะมีหลักการที่ไม่แน่นอนก็ตาม
แต่การที่จะรู้ความหมายหรือหลักการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน
ก็ยังดีกว่าการไม่รู้หรือไม่รู้หลักการอะไรเลย

เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายรู้ความหมายหรือหลักการใหญ่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย
ของประชาชนและสามารถใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์
ทางวิชาการ เราจึงพยายามค้น หาความหมายของคำว่าความสงบเรียบร้อยของประ
ชาชนจากแนวความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิดังต่อไปนี้คือ

๑. การที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติข้อใดจะคงควยลักษณะที่เกี่ยวกับความสงบเรีย
บร้อยของประชาชนนั้น ปัญหาที่จะวางหลักโดยเฉียบขาดหาได้ไม่ จะพูดเสียงกว้าง ๆ
ว่ากฎหมายซึ่งเกี่ยวควยผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป ไม่ใช่เกี่ยวกับคุณธรรมโดยเฉพาะ
แล้ว นับว่าอยู่ในพวกที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งสิ้น^(๒)

๒. ความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะต้องเข้าใจอย่างไร กฎหมายไม่ได้
วิเคราะห์ศัพท์หรือชี้แจงไว้อย่างกว้าง ๆ เลย ถึงกระนั้นก็ดี ในประเทศเป็นจำนวนมาก
เขาลือกันว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นหมายควยรวมถึง ๒ อย่างคือ
การคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนและการคุ้มครองส่วนได้เสียทั่วไปของหมู่ประชาชน^(๓)

(๒) พระยาเทพวิฑูร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑-๒ (พิมพ์ครั้งที่
๓ ; พระนคร : โรงพิมพ์ไทโยวิทยา, ๒๕๐๑), หน้า ๕๐๓-๕๐๔.

(๓) เอช เอคคุด คำอธิบายธรรมศาสตร์ขั้นปรีชาคดีทางนิติศาสตร์ (พระนคร : มหา
วิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๓๕); หน้า ๗๑.

๓. ลักษณะอย่างไรจึงจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยนั้นยากที่จะให้วิเคราะห์ศัพท์ได้ แต่พอจะเห็นได้ว่าเรื่องใดที่มีได้ เกี่ยวข้องส่วนได้เสียของเอกชน ผู้เป็นคู่กรณีโดยเฉพาะ แต่อาจกระทบกระทั่งไปถึงส่วนได้เสียของประชาชนคนอื่น เรื่องนั้นพอจะจัดได้ว่าเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๘)

๔. อะไรเป็นความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น คอธิบายว่าเป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่เอกชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้เพื่อสังคมจะได้คงอยู่ได้ และข้อที่ควรจำก็คือ ที่ต้องการให้สังคมดำรงอยู่ได้นั้น ก็เพื่อให้ความคุ้มครองปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั่นเอง (๙)

๕. การที่จะให้คำจำกัดความว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีความหมายอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และคิดว่าคงไม่มีใครสามารถให้คำจำกัดความได้อย่างสมบูรณ์ แต่จะกล่าวถึงแต่เพียงวัตถุประสงค์ประสงค์ของคำดังกล่าวนี้ อาจพูดได้ว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีความมุ่งหมายที่จะให้ยกขึ้นมาไว้ในกรณีที่มีผลประโยชน์ของส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญกว่า และเนื่องจากเป็นมพบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคม ดังนั้น คู่กรณีจะแสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น ยกเลิกไม่นำมพบัญญัตินั้นมาใช้บังคับไม่ได้ โดยสรุป ความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงหมายถึงประโยชน์โดยทั่วไปของประชาชาติและ



(๘) เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๕๐๕), หน้า ๑๕๘.

(๙) จิต เสาร์บุญบุตร, ดร. คำอธิบายกฎหมายนิติกรรมและหนี้ เล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์แสงทองการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๒๑.

(๑๐) อุกฤษ มงคลนาวิน, ดร. เรื่องเดิม, หน้า ๑๓-๑๔.

๖. ความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้แก่วินัยข้อบังคับกับบุคคลเมื่อรักษาไว้ให้มั่นคงซึ่งความปลอดภัยและเพื่อรักษาความยุติธรรมให้มีอยู่ในความเกี่ยวพันระหว่างประชาชน และยังกินความตลอดถึงรัฐประศาสนโยบายหรือความปลอดภัยของประเทศและบุคคลภายในประเทศด้วย (๗)

๗. ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือเรื่องที่มีใจเกี่ยวกับส่วนได้เสียของเอกชนผู้เป็นคู่กรณีโดยเฉพาะ หากแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียทั่วไปของรัฐและสังคม หรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน และการคุ้มครองส่วนได้เสียของประชาชนในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ (๘)

๘. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่ใช่ของง่ายที่จะให้คำนิยาม เพราะคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนคงมีหลักการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่ก็อาจสรุปได้ว่าสัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือสัญญาที่ขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม (๙)

(๗) วิริยะ เกิดศิริ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม สัญญา และหนี้ (ระบอกร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๗.

(๘) สุพจน์ น. บางช้าง. ร.พ. สัญญาฉบับจริง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ แผนกนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๘๖.

(๙) "It is not easy to define public policy since the term must have different meanings at different times; but it may be stated that the contracts which are held to opposed to public policy are those which it is deemed not advisable to recognise on the ground that they are opposed to the public interest." J. Navin, Pitman's Commercial Law, (15th ed.; London: Sir Issac Pitman & Sons Ltd., 1969), p. 30.

๕. การที่จะถือว่านิติกรรมใดหรือข้อตกลงใดมีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น หมายถึงขัดขวางนโยบายที่มุ่งเพื่อประโยชน์ได้เสียทั่วไปของรัฐและสังคม หรือเกี่ยวข้องผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป ไม่เกี่ยวกับกรณีโดยเฉพาะ (๑๐)

๑๐. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ให้ความหมายคำว่า ความสงบหมายถึง การไม่กำเริบ กลับเป็นปกติ ระวัง หยุดนิ่ง ปราศจากเครื่องรบกวนไม่จุ้นจ้าน ส่วนคำว่าเรียบร้อยหมายถึง การมีระเบียบดีแล้ว

๑๑. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนในทางกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เคยตีความว่า เกี่ยวแก่การรักษาความสงบ การคุ้มครองความปลอดภัยอันจะเกิดขึ้นจากบุคคลหรือทรัพย์สินบุคคล (๑๑)

๑๒. อะไรเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ศาลเท่านั้นเป็นผู้วินิจฉัย ผู้เขียนไม่เคยเห็นนิยามที่ไหนเขียนว่าอะไรคือปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน วิธีที่ดีที่สุดก็คือ ดูจากคำพิพากษาฎีกาที่เคยตัดสินไว้ (๑๒)

๑๓. การที่จะทราบว่าบทกฎหมายใดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาดังว่าประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลนั้นเป็นอุปสรรคให้ทำการตกลงกันใดโดยชอบใจหรือไม่ ถ้าหากว่าประโยชน์ส่วนรวมไม่อำนวยให้ตกลงกันโดยชอบแล้ว ก็ย่อมเป็นการห้าม และถ้าบทกฎหมายนั้นไม่ขัดขวางข้อความไว้ชัดแจ้งแล้ว ก็ต้องพิจารณาดูว่าบทกฎหมายนั้นเป็นบทขึ้นรักษาดลประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลในสังคม ซึ่งกฎหมายไม่ยอมให้ใครหลีกเลี่ยงตกลงเป็นอย่างอื่นหรือไม่ (๑๓)

(๑๐) มาโนช จรมาศ. "ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน," กฎหมาย, ๑๒ (๒๕๐๘), ๑๐.

(๑๑) ประดิษฐ์บุญธรรม, หลวง. "คำอธิบายกฎหมายปกครอง," นิติศาสตร์, ๑๒ (๒๕๓๘), ๕๐๒.

๑๔. เรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นเรื่องความต้องการของสังคมและประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล (๑๔)

๑๕. สัญญาที่อาจเป็นอันตรายศสวัสดิภาพศีลธรรมอันดี หรือนโยบายทางสังคม สัญญานั้นถือว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๑๕)

๑๖. ถ้าว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือหลักกฎหมายทั่วไปที่ควบคุมทุกคน ไม่มีสิทธิที่จะกระทำการใดที่จะเป็นผลร้ายต่อส่วนรวม (๑๖)

๑๗. ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือหลักการนิติวิธีในการพิจารณาคดีหรือการตีความซึ่งกระทำไปตามความต้องการหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมในปัจจุบัน (๑๗)

(๑๒) ประพนธ์ ศาศตะมาน, ศาสตราจารย์. "ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน," วารสารสมาคมธรรมศาสตร์, ๑ (๒๕๑๔), ๑๓๘.

(๑๓) เสริม วินิจฉัยกุล, ดร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะนิติกรรมและหนี้ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, ๒๕๑๕), หน้า ๑๘.

(๑๔) ถนัด คอมันตร์, ดร. เรื่องเดิม, หน้า ๑.

(๑๕) "Public policy: An agreement against public policy is one which tends to injure the public welfare, morals or health. Such agreements are forbidden by law." Radin Law Dictionary, edited by Max Radin, (2nd ed.; New York: Oceana Publication Inc.), p. 271.

(16) "Public Policy, a phrase commonly employed to designate a general principle of law that no one has a right to do any act which will work harm to the public." J.H. Finley, Nelson Complete Encyclopedia, (New York: J.J. Little & Ives Co., 1937), Volume 19, pp. 90-91.

(17) "What does public policy mean: 'a principle of judicial legislation or interpretation founded on the current needs of the community.'" Winfield, op. cit., p. 256;
Cataldo and others, op. cit., p. 640.

๑๘. ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือแนวทางที่ศาลสามารถละเว้นหลักการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อนโยบายทางสังคมหรือผลประโยชน์ของส่วนรวม (18)

๑๙. สัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือสัญญาที่โดยสภาพแลรวมก่อให้เกิดผลร้ายต่อสังคม (19)

๒๐. ความสงบเรียบร้อยของประชาชนเปรียบเสมือนหลักการที่ไม่มีความแน่นอนซึ่งยึดถือโดย ศาลและสภาผู้แทนว่าเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐและสังคมเป็นส่วนใหญ่ (20)

๒๑. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นเรื่องที่ยากที่จะให้คำนิยาม แต่อาจหมายถึงหลักการใช้ดุลยพินิจของศาลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทัศนะของมหาชนซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวบัญญัติไว้ในกฎหมาย (21)

(18) "Ordre public is channel through which the courts can deviate from the application of strict law when pre-judicial to social policies." René David and H.P. de Vires, The French Legal System, (New York: Oceana Publication, 1958), p. 134.

(19) "the principle that certain types of contract are by their very nature, injurious to society and therefore contrary to public policy." Sinclair, op. cit., p. 110.

(20) Gravenson describes public policy as an indefinite concept which indicates those matters regarded by parliament and courts as clearly of fundamental concern to the state and society at large." Scott, op. cit., p. 91.

(21) "Public policy is extremely difficult to define. It may be described as a residual discretion left in the Courts with regard to principles of social expediency which are not exactly defined by formulated rules of law. It is the 'policy of the day', and may and does change from age to age, according to the prevailing social conditions and idea." Cheshire, op. cit., p. 69.

๒๒. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือหลักการที่ไม่มีผู้ใดสามารถกระทำ การขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชน ก็คือนโยบายทางกฎหมายของรัฐในระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือรัฐประเทศในเวลานั้นเอง (๒๒)

๒๓. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลักการซึ่งศาลสามารถใช้ลง โทษสิ่งซึ่งขัดต่อบรรทัดฐานทางศีลธรรมในสังคม แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้โดยตรง (๒๓)

๒๔. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลักการซึ่งเสรีภาพในการทำ สัญญาของบุคคลถูกจำกัดเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ไม่มีคำนิยามที่ตายตัว (๒๔)

๒๕. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือเรื่องนโยบายในสมัยหนึ่ง ๆ ซึ่งมีบรรทัดฐานเปลี่ยนแปลงไปตามการแปรเปลี่ยนของสถาบันในสังคมนั้น (๒๕)

๒๖. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือศัพท์เทคนิคซึ่งไม่ควรจะพิจารณา จากนโยบายของรัฐบาล (๒๖)

(22) "Public policy is that principle of law which holds that no subject can lawfully do that which has a tendency to be injurious to the public or against the public good...which may be termed the policy of the law or public in relation to the law." Cheshire and Fifoot, loc.cit.;

"It is not easy to give a precise definition of public policy. It is perhaps correct to say that public policy is that principle of law which holds that no person can lawfully do that which has a tendency to be injurious to the public or against the public good, which may be designated, as it sometimes has been, the policy of the law or the policy in relation to the administration of the law." Lord Simonds, Halsbury's Laws of England, (3rd. ed.; London: Butterworth & Co. (Publishers) Ltd.), Volume 13, pp. 424-425.

(23) "Public policy enables the courts to show their disapproval of action which, though not forbidden by law, infringes the ordinary moral standard." Jenkins, op. cit., pp. 75-76;

Cheshire and Fifoot, op. cit., pp. 32-33.

๒๗. คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือผลประโยชน์ของส่วนรวม
ในทางตรงกันข้าม คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนอาจหมายถึงมาตรฐาน
ความประพฤติที่ถูกต้องตามประเพณีแห่งท้องถิ่น ซึ่งคนในท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติ
ตาม(๒๗)

สรุปแล้ว ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือ หลักกฎหมายที่ถือว่า
เรื่องผลประโยชน์โดยทั่วไปของส่วนรวม (Public Interest)
ย่อมอยู่เหนือผลประโยชน์ของตนเอง และต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและ
โครงสร้างของสังคม

-
- (24) "Public policy, the principles under which freedom of contract or private dealings is restricted by law for the good of the community. The term does not admit of any precise definition. (Davies v. Davies, 1887)" Jowitt, op. cit., p. 1433.
 - (25) Allen, loc. cit.
 - (26) "The term 'public policy' is a technical legal term and should not be identified with the policy of the government in office." F. Frank, The General Principle of English Law, (London: George G. Harper & Co., Ltd., 1957), p. 76.
 - (27) "Public policy means the good of collective body. On the other hand it may mean the social gain that is wrought by adherence to the standards of right conduct which find expression in the mores of the community." Dennis Lloyd, Introduction to Jurisprudence, (London: Stevenson & Sons, 1965), p. 142.