

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

เมื่อมีมนุษย์มาอยู่ร่วมกันย่อมกลายเป็นสังคมโดยมีสาเหตุเพราะมนุษย์ได้ชื่อว่าเป็น “สัตว์สังคม” (Men are social animal) ที่ดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกัน ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงที่มีการเข้าสู่วัยทารกและวัยเด็ก มนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาพ่อแม่ยาวนานกว่าสัตว์อื่น ๆ จึงทำให้มนุษย์มีความสัมพันธ์ต่อกันเป็นระบบครอบครัว และขยายไปสู่ความสัมพันธ์ต่อเพื่อนบ้าน เพื่อนที่ทำงาน เมื่อครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัวมาอยู่ร่วมกันในบริเวณเดียวกัน จึงเกิดเป็นสังคมชุมชนในที่สุด โดยการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนนั้นเกิดจากความจำเป็น คือ เพื่อ “การอยู่รอด” ของมนุษย์เอง ดังนั้นมนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเพื่อทำกิจกรรมที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อคนส่วนรวม เนื่องจากไม่สามารถกระทำด้วยเพียงหนึ่งคนหรือสองคน เป็นต้นว่าการสร้างกำแพงหมู่บ้าน หรือกำแพงเมืองต้องใช้คนเป็นจำนวนมากในการสร้างสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากคนจำนวนมาก เพราะมีขอบข่ายของงานที่เกินกว่าความสามารถของมนุษย์เพียงคนเดียวหรือคนไม่กี่คนจะทำได้ และมนุษย์มีความต้องการและความจำเป็นทาง “จิตวิทยา” ที่จะอยู่ร่วมกันเพื่อให้เกิดความอบอุ่นและมีความรู้สึกเป็นชุมชนเดียวกัน ความต้องการทางจิตวิทยานี้ มีแม้กระทั่งในกลุ่มสัตว์และอยู่ที่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นฝูง เช่น หมาป่า ฝูงนก เป็นต้น

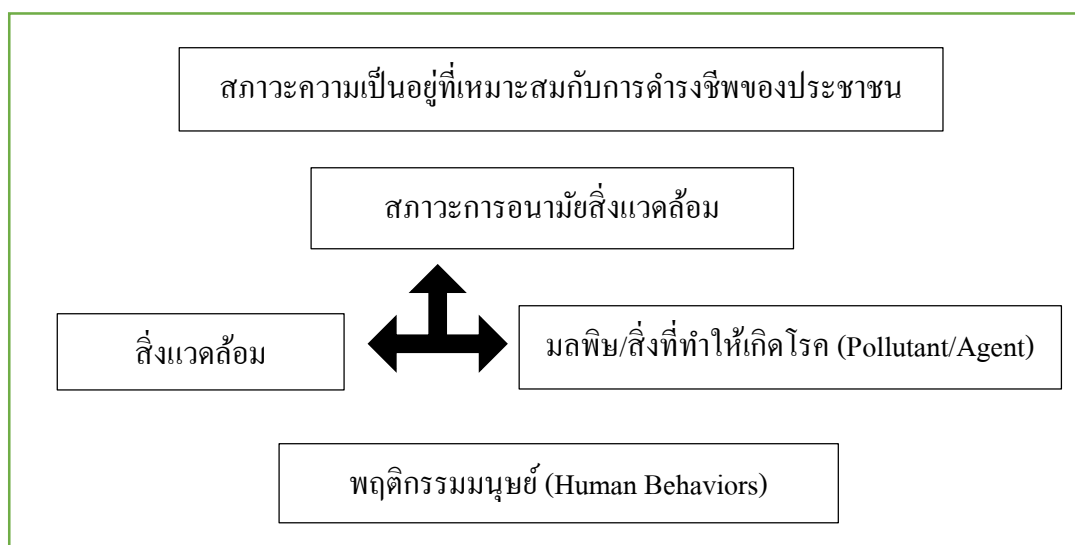
เมื่อเกิดชุมชนที่มีมนุษย์มาอยู่ร่วมกันมาก ๆ ย่อมแสวงหาและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานแห่งการดำรงชีพ ในปัจจัย 4 คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ที่จำเป็นต้องอาศัยและใช้ทรัพยากรจากธรรมชาติ รวมถึงผลผลิตทางอุตสาหกรรมที่สร้างปัญหาต่าง ๆ ต่อสิ่งแวดล้อม โดยทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ และได้ถูกทำลายเพื่อประโยชน์ที่เกี่ยวกับการดำรงชีพของมนุษย์อย่างต่อเนื่อง แม้มนุษย์จะได้พยายามค้นหาวิธีการที่จะสรรหาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ขึ้นมาทดแทนในส่วนที่ทาลายไป แต่ก็ไม่สามารถทดแทนได้ทุกอย่าง และเนื่องด้วยในเวลาที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จำนวนของประชากรโลกได้ขยายขึ้นเป็นจำนวนมากประกอบกับ

วัฒนธรรมของการบริโภคของสังคมที่ต้องการความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตอย่างไม่มีขีดจำกัดทำให้การแสวงหาปัจจัยพื้นฐานไม่เพียงพอกับความต้องการของคนในสังคมจึงได้มีการพัฒนากระบวนการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการผลิตปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตรวมตลอดถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกินความจำเป็นจนกลายเป็น ความฟุ่มเฟือย ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ยานพาหนะหลากหลายชนิด สิ่งอำนวยความสะดวก การปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัย อาคารสำนักงาน และอาคารอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ย่อมเอื้ออำนวยต่อความสุขในชีวิต เสริมสร้างให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตที่ดีในเรื่องของการใช้สิ่งของอุปโภคบริโภคด้านต่าง ๆ

การใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์นั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงระบบนิเวศวิทยา กระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งทำให้ออกให้เกิดมลพิษ (Pollutant) หรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคร้าย (Agent) ซึ่งเป็นผลพลอยได้ (Byproduct) จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ดังนั้น จึงได้มีการคิดค้น เพื่อให้มนุษย์มีการดำรงชีพได้อย่างเป็นสุข ไม่มีโรคร้ายและมีสุขภาพและพละทานามัยที่สมบูรณ์จึงต้องมีการแก้ไขเยียวยาให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยมีการค้นคว้าศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาด (Clean Technology) ในการผลิตและเมื่อเกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคร้ายขึ้นต้องมีเทคโนโลยีที่จะป้องกันหรือควบคุม (Protect/Control Technology) เพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อมมิให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคร้ายนั้นแพร่กระจายจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือ สามารถบำบัดหรือกำจัดให้มลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคร้ายนั้นให้หมดสิ้นไปหรืออยู่ในสภาพที่ไม่สามารถจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของมนุษย์ในสังคมนั้นได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนในสังคมก็คือ การใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงระบบนิเวศวิทยา กระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดมลพิษ (Pollution) เช่น ควันจากการเผาไหม้ในโรงงาน งานก่อสร้างขนาดใหญ่ การใช้รถยนต์ส่วนตัว หรือหากใครที่ทำเกษตรกรรม การใช้ปุ๋ยเพื่อเพาะปลูก หรือการเผาไร่ การกระทำเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดมลภาวะเช่นเดียวกัน จึงปฏิเสธไม่ได้ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของการก่อให้เกิดมลพิษไม่ว่าจะเป็นคนชนบทหรือคนเมือง โดยมลพิษนั้นทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บตามมา (Disease-causing Agents) เช่น มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) เมื่อฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เข้าสู่ร่างกายจะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบหายใจได้ โดยเฉพาะฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 3 ไมครอน มลพิษทางน้ำ (Water Pollution) เป็นโรคหรือความเจ็บป่วยที่มีน้ำเป็นสื่อในการแพร่กระจายโดยใช้น้ำไม่สะอาดที่มีการปนเปื้อนด้วยเชื้อโรคและสารเคมี จะทำให้เกิดอาการอุจจาระร่วงได้ มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) สำหรับระดับเสียงที่ปลอดภัยคือ ไม่เกิน 85 เดซิเบลเอ เสียงที่ดังเกินไปย่อมก่อให้เกิดความรำคาญ และนำหูดหงิก หากได้รับผลกระทบไป

นาน ๆ อาจทำให้ หัวใจเต้นแรง อัตราการหายใจเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดกรดในกระเพาะมากกว่าปกติ อาจทำให้อนอนไม่หลับ และอาจทำให้ประสาทหูเสื่อม ส่งผลให้ หูตึง หูหนวกได้ มลพิษเหล่านั้นเมื่อเกิดขึ้นในชุมชนย่อมหมายความว่าคนในชุมชนก็จะได้รับอันตรายต่อสุขภาพซึ่งอาจเป็นได้ทั้งที่เป็นอันตรายเพียงเล็กน้อยต่อสุขภาพที่ดี หรือเป็นอันตรายถึงชีวิตขึ้นอยู่กับความรุนแรงของมลพิษนั้น ๆ ดังนั้นการจัดการเพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยมีพฤติกรรมของมนุษย์เป็นบริบทของการจัดการให้เกิดคุณภาพดังภาพประกอบที่ 1.1



ภาพประกอบที่ 1.1 แผนภูมิคุณภาพของชีวิตกับสิ่งแวดล้อม และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

แหล่งที่มา : ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2560, แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, หน้า 1

สาเหตุแห่งการเกิดปัญหามลพิษในชุมชนนั้นมาจากพฤติกรรมของคนในชุมชนเอง ที่มุ่งแต่จะแสวงหาและดำเนินการเพื่อตอบสนองตามความต้องการของตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในชุมชนและพฤติกรรมเหล่านั้นย่อมสร้างความเดือดร้อนให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชนในระดับเพียงเล็กน้อยหรือมากขึ้นอยู่กับความรุนแรงของมลพิษที่เกิดขึ้นและขึ้นอยู่กับสภาพของสุขภาพของคนที่ได้รับผลกระทบนั้นซึ่งผลกระทบที่มาจากพฤติกรรมของคนในชุมชนที่ก่อมลพิษขึ้นมา นั้นเรียกว่าเหตุรำคาญ หมายถึง เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น โดยเหตุดังกล่าวมีที่มาจากสถานที่ แหล่งน้ำ อาคาร บ้านเรือน โรงงาน แหล่งก่อสร้างตลอดจนสถานที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์

ที่เป็นอันตรายโดยที่มาเหล่านั้น ทำให้เกิด แสง รังสี เสียง กลิ่น สารพิษ ความร้อนความสั่นสะเทือน ตลอดจนฝุ่นละออง เขม่า เถ้าหรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตลอดจนกระทบกระเทือนต่อคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดีของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมและเหตุอันเป็นภาวะคุกคามหรือทำให้คุณภาพชีวิตตกต่ำลง และถ้าขึ้นปล่อยให้เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งหรือเป็นประจำย่อมส่งผลให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนในชุมชนได้ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขและป้องกันโดยใช้กลไกทางกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มีหลักการมุ่งคุ้มครองประชาชนด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ต้องการให้ประชาชนซึ่งหมายถึงชุมชน (Public) กลุ่มผู้ประกอบการ (Business operators) และกลุ่มคนงาน หรือผู้ปฏิบัติงาน (Workers) ให้ได้อยู่ใน “สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ” ซึ่งก็คือการจัดการให้การดำรงชีพของมนุษย์อยู่ใน “สภาวะที่สมดุล” หรือเป็นคุณภาพแห่งชีวิตกับสิ่งแวดล้อม หรือ เรียกว่า “การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Sanitation)” โดยมีปัจจัยหรือองค์ประกอบ 3 ประการที่ จะต้องทำให้อยู่ในสภาวะที่สมดุลต่อกันและกัน คือ (1) สิ่งแวดล้อม (Environmental) (2) มลพิษหรือสิ่งทำให้เกิดโรค (Pollutant/Agent) และ (3) พฤติกรรมการปฏิบัติของมนุษย์ (Human Behaviors) (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2560, หน้า 1)

การสร้างมาตรการเชิงบังคับให้การประกอบกิจการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะหรือเป็นไปตาม เกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการ เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมิให้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนในชุมชนจึงต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้องมิให้กระทำการใด ๆ ที่สร้างผลกระทบต่อสุขอนามัยของคนในชุมชน โดยการกำหนดเป็นข้อห้ามสำหรับการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดการรักษาสภาวะที่สมดุลขององค์ประกอบ 3 ประการนั้นในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงมีหมวด 5 ว่าด้วยเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญเป็นปัญหาที่ควบคุมได้ยากเนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญ มิได้รุนแรงถึงแก่ชีวิตเพียงแต่ทำให้เกิดความรำคาญแต่ถ้าหากต้องรับเอาความรำคาญอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานพอสมควรอาจจะส่งผลที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยจะถือว่าเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายสาธารณสุขว่าด้วยเหตุรำคาญซึ่งมีบทบัญญัติระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 25 ของเหตุรำคาญไว้ เช่น การทำให้เกิด แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ขยะ น้ำเสีย ฯลฯ ส่งผลหรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลอื่น เหล่านี้ย่อมส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมหรือชุมชน ดังนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ดูแล

ในเรื่องของคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และเนื่องจากปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยกฎหมาย ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญสามารถใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นช่องทางในการร้องขอหรือร้องเรียนหรือร้องทุกข์

ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ มี 2 ประการ คือ

1) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้มีมาตรฐานของเหตุรำคาญในแต่ละเหตุเหมือนดังเช่นกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เรื่องมลพิษสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้บัญญัติเรื่องมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมลพิษต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับอื่นนั้น มีการกำหนดค่ามาตรฐานที่จะเป็นตัวชี้วัดถึงการปล่อยมลพิษที่เกินมาตรฐานผู้ก่อเหตุมลพิษ จึงจะมีความผิด ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดค่ามาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญ แต่มีตัวชี้วัดเหตุรำคาญกล่าวคือ หากเกิดเหตุรำคาญขึ้นตามมาตรา 25 และส่งผลหรืออาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลหรือชุมชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจในการควบคุมและสั่งระงับเหตุรำคาญนั้น เพื่อปกป้องอันตรายหรือ ความเสียหายที่เกิดจากเหตุรำคาญได้ โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งก็คือแพทย์ หรือ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลของท้องถิ่นที่มีความรู้ด้านการสาธารณสุข หรือการสุขาภิบาล หรือ การอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถวินิจฉัยและชี้ให้เห็นถึงเหตุรำคาญที่ส่งผลหรืออาจส่งผลกระทบต่อ การเกิดอันตรายต่อสุขภาพได้ ฉะนั้นการยืนยันโดยตรงจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขจึงไม่ต่างจาก ตัวชี้วัดของค่ามาตรฐานตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการกำหนดเอาไว้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการบังคับใช้เหตุรำคาญได้ โดยกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ควบคุมเหตุรำคาญไว้เป็นการทั่วไป สามารถเข้าไปสืบสวน ตรวจสอบ และออกคำสั่งทางปกครอง ดำเนินการให้แก้ไขปรับปรุง หรือหยุดกิจการชั่วคราว เพื่อระงับเหตุรำคาญได้ทันที หากพบว่าเป็นอันตรายที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนก็สามารถยึดอาศัยสิ่งของที่จะเป็นอันตราย ต่อสุขภาพจากเหตุรำคาญได้

ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น มีปัญหาคือ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการแก้ไขหรือปราบปรามโดยอ้างเหตุคือไม่มีการกำหนดมาตรฐาน ของเหตุรำคาญไว้ทั้ง ๆ ที่ในบทบัญญัติกฎหมายมีองค์ประกอบพิจารณาสำหรับการบังคับใช้ เหตุรำคาญเพื่อเป็นตัวชี้วัดไว้แล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหา เหตุรำคาญที่ชัดเจน โดยยังคงเกรงว่าหากบังคับใช้กฎหมายผิดพลาดแล้วอาจถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย ได้ ปัญหาของเหตุรำคาญจึงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง การที่กฎหมายฉบับนี้บังคับแก่ผู้ก่อให้เกิดเหตุ

รำคาญ ทั้ง ๆ ที่การไม่มีมาตรฐานของเหตุรำคาญกำหนดไว้กลับเป็นผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหากมีการกำหนดมาตรฐานขึ้นย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ง่าย ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับกฎหมายฉบับอื่นมาแล้วด้วยการทำให้มลพิษที่เกิดขึ้นนั้นวัดค่ามาตรฐานได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงเล็กน้อย เช่น ชุมชนที่มีอยู่ช่อมรณนต์ มักจะเคาะพ่นสิริรถยนต์ ส่งเสียงดัง รบกวนบ้านใกล้เคียงและบางครั้งงานเร่งด่วนก็มีการช่อมรณนต์ในเวลากลางคืน ส่งผลให้คนในชุมชนไม่สามารถนอนหลับได้ติดต่อกันหลายคืน ครั้นเมื่อเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญ กลับถูกโต้แย้งด้วยการใช้เครื่องมือวัดระดับเสียงซึ่งก็ได้ค่าที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายฉบับอื่นกำหนด แต่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับนี้กลับมีวิธีการสร้างความมั่นใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว หากแต่ยังไม่มีการศึกษาและวิจัยเพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางที่ถูกต้องเพื่อเป็นเกราะป้องกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบได้

2) ในหลักการของระบบการเมืองการปกครองแบบการกระจายอำนาจของไทยในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายกลางของประเทศแต่การบังคับใช้อำนาจได้กระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญไว้โดยเฉพาะแล้วแต่ก็ยังพบปัญหาในการนำไปบังคับใช้ เช่น การเกิดเหตุรำคาญเรื่อง กลิ่นเหม็นที่เกิดขึ้นในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยกลิ่นเหม็นของก๊าซได้ส่งกลิ่นรบกวนและทำลายสุขภาพอนามัย ของครูและนักเรียนใน โรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคาร และประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (สุนทรี ธาราธิคุณ, 2542, หน้า4) ครูและนักเรียน โรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคาร ได้ร้องเรียนผ่านสื่อมวลชน กรมฯ ได้รับกลิ่นที่มีลักษณะของ กลิ่นกรดน้ำส้ม กลิ่นกำมะถัน กลิ่นฟุ้งสุก และ กลิ่นเหม็นจากสารเคมีที่ถูกปล่อยออกมาจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ส่งผลให้ทั้งครูและนักเรียนมีอาการเวียนศีรษะ คลื่นไส้ แสบคอ คอแห้ง และเกิดการระคายเคืองตา ภายหลังการร้องเรียนได้มีการตรวจสอบหาสาเหตุของกลิ่นเหม็น โดยคณะทำงาน 4 หน่วยงานประกอบด้วย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าไป ตรวจสอบโรงงานต่าง ๆ และสรุปสาเหตุของกลิ่นต่าง ๆ ว่ามาจากโรงงานซึ่งปัญหานี้ไม่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 5 ว่าด้วยเหตุรำคาญได้

เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลัวว่าหากไม่มีมาตรฐานที่เป็นตัวชี้วัดเหมือนกฎหมายอื่นที่มีเครื่องมือวัดระดับมลพิษ เกรงว่าจะทำให้การบังคับใช้เหตุรำคาญเพื่อเอาผิดกับผู้ที่ก่อเหตุรำคาญ จะถูกฟ้องร้องเอาได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมาตรฐานที่เป็นเกณฑ์การชี้วัด

เหตุรำคาญเพื่อที่จะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตัดสินใจไม่ผิดพลาดนั้นมืออยู่แล้วคือ เมื่อเกิดเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งก็คือแพทย์ สามารถวินิจฉัยและชี้ให้เห็นถึงความอันตรายของเหตุรำคาญที่ส่งผลหรืออาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ แต่การบังคับใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญไว้โดยเฉพาะแล้วแต่ก็ยังพบปัญหาในการนำไปบังคับใช้ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยนำเอาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 5 ว่าด้วยเหตุรำคาญมาบังคับใช้ เพื่อกำหนดแนวทางการบังคับใช้เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญ ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยเป็นหลักอ้างอิงเพื่อใช้อำนาจชี้ขาดในการออกคำสั่ง ตลอดไปถึงการขาดกฎเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือ เพื่อให้ผู้ก่อเหตุรำคาญจะได้รับรู้ว่าจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร ทั้งนี้เพื่อกำหนดกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบไปด้วย หลักการและเหตุผล อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน การดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย และบทกำหนดโทษ

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อสร้างกฎท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบังคับใช้กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องปฏิบัติตามและเพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบสำหรับท้องถิ่นหรือรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ทั้ง 5 รูปแบบเพื่อการบังคับใช้ข้อบัญญัติว่าด้วยเหตุรำคาญ การวิจัยนี้จึงนำไปสู่ การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายการสาธารณสุข

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1 นั้น การวิจัยเห็นถึงความสำคัญเพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขว่าด้วยเหตุรำคาญ โดยการวิจัยมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายการสาธารณสุข ดังนั้นการวิจัยนี้จึงกำหนดประเด็นการวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบ ดังต่อไปนี้

1.2.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาและวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่มีเจตนาารมณ์ของหลักการ ทฤษฎีและแนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ มาใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย

1.2.1.1 แนวคิด

1) แนวคิดการกำกับดูแล

แนวคิดการกำกับดูแล คือ แนวคิดในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดให้ไว้ แต่โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาและแนะนำ แนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแนวคิดการกำกับดูแลจึงหมายถึง วิธีการที่รัฐใช้ในการยับยั้งหรือตัดเตือน หรือแนะนำการใช้อำนาจหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดสาระสำคัญของประเด็นวิเคราะห์ ประกอบด้วย ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญได้ นั้นจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายรองรับ ซึ่งการวิจัยกำหนดการวิเคราะห์ถึงหลักการกระจายอำนาจตามระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ที่มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอยู่ ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีฐานอำนาจในปัจจุบันมีหลายองค์กร ตามกฎหมายหลายฉบับนั้น ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนทำให้เป็นปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวข้องกับเรื่องเหตุรำคาญให้เหมาะสมและองค์ประกอบของเหตุรำคาญ โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะต้องมีการวางรูปแบบขององค์ประกอบการบังคับใช้ที่เหมาะสมกับชุมชน อันจะนำไปสู่การนำไปเป็นประเด็นวิเคราะห์ ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานมีการปกครองการบริหารที่ดีเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) แนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อมลพิษ

แนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ตามกฎหมายไทยหรือในต่างประเทศ นั้น โดยส่วนใหญ่จะมีความเห็นตรงกันถึงความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองควบคุม กำกับ การดำเนินการ และบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการลงโทษปรับและโทษจำคุกแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดแต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น มีสภาพบังคับที่เจ้าพนักงานจะดำเนินการแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้สองลักษณะที่สำคัญ คือมาตรการทางอาญา เช่น โทษจำคุก ปรับ ริบทรัพย์สิน และมาตรการในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่ง ให้แก้ไข หรือปรับปรุง หรือการเพิกถอนหรือการยกเลิกสัมปทาน หรือประทานบัตร เป็นต้น มาตรการทางปกครองไม่จำเป็นต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเจ้าพนักงานที่มีอำนาจ

หน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถสั่งได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และหากไม่มีการปฏิบัติตามจึงจะใช้มาตรการทางอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าในการบังคับให้เป็นไปตาม กฎหมาย เจ้าพนักงานจะใช้สภาพบังคับทางอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษที่ได้รับการเตือนแล้วแต่ยังไม่ปฏิบัติตาม และมักจะใช้มาตรการทางอาญาในลักษณะที่เป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งผู้กระทำผิด (Deterrent)

การนำแนวทางการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษมาปรับใช้กับแนวทางการลงโทษดำเนินคดีกับผู้ก่อเหตุรำคาญ ให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินคดีในเรื่องเหตุรำคาญ โดยมีการนำมาตรการทางปกครอง และมาตรการทางอาญามาปรับใช้ การกำหนดบทลงโทษในความผิดดังกล่าว ควรพิจารณาจากลักษณะความผิดของเหตุรำคาญ ความร้ายแรงของเหตุรำคาญ ตลอดจนผู้กระทำ ความผิดในความผิดเหตุรำคาญนั้น โดยใช้หลักการที่ว่า “ผู้ก่อเหตุมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Pollution Pays Principle) มาปรับใช้กับผู้ก่อเหตุรำคาญที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อเหตุเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ทั้งในเรื่องการแก้ไข บำบัด หรือกำจัดเหตุรำคาญนั้น

3) แนวคิดในการควบคุมเหตุรำคาญ

แนวคิดในการควบคุมเหตุรำคาญ คือแนวคิดในการจัดการปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น การจัดการไม่ให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและประชาชนเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการโดยทันที รวมทั้งการบังคับให้บุคคลผู้เป็นต้นเหตุรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยการระงับ แก้ไข กำจัด ตลอดจนกระทำด้วยวิธีใด ๆ อันเป็นการควบคุมเหตุรำคาญนั้น โดยการบังคับนั้นจะกระทำด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายภายใต้วิธีการซึ่งถือว่าจะทำให้ปัญหาเหตุรำคาญยุติลง อันจะนำไปสู่การนำไปเป็นประเด็นวิเคราะห์ ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานมีการปกครองการบริหารที่ดีเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) แนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุข

การสาธารณสุข (Public Health) อาจให้ความหมายโดยรวมได้ว่า “การจัดการเพื่อให้เกิดความสุขแก่สาธารณสุขชน” หรือ “การทำให้สาธารณสุขชนมีสุขภาพดี” ซึ่งคำว่า “สุขภาพ(health)” องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความหมายว่า “สภาวะอันสมบูรณ์ของมนุษย์ ทั้งทางร่างกาย (physical) จิตใจ (mental) และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม (Social Well - being) ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้มนุษย์ปราศจากการเจ็บป่วยหรือความพิการเท่านั้น หากแต่หมายถึงการควบคุม หรือจัดการปัจจัยต่าง ๆ ในตัวมนุษย์และที่อยู่แวดล้อมมนุษย์ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเจ็บป่วยหรือความพิการต่อมนุษย์ด้วย” (สมล ศรีสุขวัฒนา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 35.) การควบคุมเหตุรำคาญเป็นหน้าที่ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อปกป้องความเป็นอยู่ของประชาชนมิให้มี

สิ่งรบกวน โดยที่สภาพอันจะถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญจะต้องเป็นกรณีที่เกิดความไม่ปรกติทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งและเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมเหตุรำคาญจึงให้ความสำคัญกับการปกป้องสุขภาพอนามัยเป็นสิ่งสำคัญ จึงอาจถือได้ว่าการควบคุมเหตุรำคาญเป็นสาขาหนึ่งของงานอนามัยสิ่งแวดล้อม (พัฒนา มุลพฤกษ์, อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 27, น. 28.) ในการใช้มาตรการทางกฎหมายรวมทั้งมาตรการทางเทคนิคในการควบคุมเหตุรำคาญ จะต้องคำนึงถึงแนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุขด้วย

1.2.1.1 ทฤษฎี

1) ทฤษฎีรัฐและอำนาจรัฐ (Theory of State and Power of State)

ทฤษฎีรัฐและอำนาจรัฐและบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ (Theory of State and Power of State) คือทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อกำเนิดรัฐ ซึ่งรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ประชากร (Population) ดินแดน (Territory) รัฐบาล (Government) และอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการก่อกำเนิดรัฐ 3 ประการ คือ รัฐเป็นผลของการกระทำพันธสัญญา (le contract social) ที่มีแนวคิดว่ารัฐเกิดมาจากความยินยอมของประชาชน เพื่อความสงบสุขในสังคม รัฐเป็นผลของความขัดแย้ง (les conflicts) ที่มีแนวคิดมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ทำให้ต้องอาศัยอำนาจบังคับของรัฐที่จะทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ภายใต้ความสงบเรียบร้อย เพื่อความสงบสุขและความเป็นธรรมในรัฐ โดยอำนาจรัฐ (State Power) หรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ การดำเนินการใดของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว ในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าวมาแล้วนั้น รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า (มาตรา 58 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560) การวิจัยนี้มุ่งเน้นไปในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติที่จะต้องตราบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ เพื่อนำมาประกอบเหตุผลในการวิเคราะห์หาคำตอบการบังคับใช้เหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

2535 เจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเลือกใช้ดุลยพินิจที่มีเหตุมีผลและเมื่อใช้ดุลยพินิจแล้วต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณสุขชนได้มากที่สุด

2) ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle) กฎหมายที่ถูกยกร่างขึ้นใช้บังคับจำเป็นต้องกำหนดหรือระบุถึงโครงสร้างของ กฎหมายที่จะใช้เป็นแบบแผน (Norm) ความประพฤติของสมาชิกในสังคม และหากเกิดการฝ่าฝืน ต่อแบบบรรทัดฐานของสังคมดังกล่าว กฎหมายก็จะต้องกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อปราบปรามหรือป้องกันและแก้ไข และบทบาทสำคัญในการควบคุมมิให้เกิดอาชญากรรมอันก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสังคมก็คือการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

การบังคับใช้ (Enforcement) หมายถึง การบังคับ แปลว่า เามาทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เามาทำให้สมจริง เามาทำให้เกิด ความขลัง” (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, น. 151) นั่นคือ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วหาก เจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นมาใช้ ก็ยังถือว่ามีการบังคับใช้แล้ว การบังคับใช้นั้น จะส่งผลทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น เพราะหากผู้ใดไม่ทำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและ ถูกจับได้ หรือนัยหนึ่งถูกเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนำเอากฎหมายมาใช้ ก็จะส่งผล ให้ผู้ทำผิดนั้นต้องรับโทษตามกฎหมายกำหนดไว้ นี้ เป็น การบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก็คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ซึ่งจะนำไปสู่การควบคุม การกระทำผิดเกี่ยวกับเรื่องเหตุรำคาญในสังคม ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญ ให้บรรลุผลตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จึง ต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ สาเหตุของปัญหาอย่างละเอียด ถี่ถ้วนและรอบคอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ จะต้องมีความรู้พื้นฐาน แนวความคิดทางปรัชญากฎหมาย และมีประสบการณ์เพียงพอที่จะจะสามารถคาดการณ์ หรือ ประเมินถึงสภาพการณ์ที่เป็นผลประโยชน์สาธารณสุขที่แท้จริง รวมถึงผลประโยชน์ของเอกชน หรือ ผู้ประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมอีกด้วย

1.2.1.3 หลักการ

1) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือ การดำเนินการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการ โดยสมัครใจในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กร ภาครัฐ โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ

เช่น การที่ภาคประชาชนมีส่วนในการคิด ตัดสินและร่วมตรวจสอบ ติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่โดยรอบซึ่งอยู่ในบริเวณที่เกิดเหตุรำคาญ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ประชาชนร่วมกันรับรู้ปัญหา มีการแสดงความคิดเห็น หรือร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับเหตุรำคาญได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติและก่อให้เกิดเหตุรำคาญด้วย ประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้เหตุรำคาญอันจะนำไปสู่การนำไปเป็นประเด็นวิเคราะห์ ถึงประเด็นการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง การมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทางด้านสุขอนามัย หรือประโยชน์อื่น ๆ จากการควบคุมเหตุรำคาญได้ อันจะนำไปสู่การนำไปเป็นประเด็นวิเคราะห์ ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานมีการปกครองการบริหารที่ดีเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) หลักการให้บริการสาธารณะ

หลักการให้บริการสาธารณะเป็นพันธะหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งที่รัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ในแง่รูปศัพท์นั้น มาจากคำว่า “บริการ” (Service) หมายถึง การปฏิบัติรับใช้การให้ความสะดวก กับ คำว่า “สาธารณะ” (Public) หมายถึง การให้บริการกับประชาชน ฉะนั้น ความหมายโดยรวมจึงหมายถึงการปฏิบัติการให้ความสะดวกในเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชน บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำ เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติ และอยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง (ดิเรก ควรสมาคม, 2552)

ในบรรดากิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดให้ นั้นจะเห็นว่า “การจัดการเหตุรำคาญ” เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการการดำเนินการควบคุม ดูแล กำกับ การ และ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ให้เหตุรำคาญสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยโดยทั่วไป เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมอันจะนำไปสู่การนำไปเป็นประเด็นวิเคราะห์ ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานมีการปกครองการบริหารที่ดีเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่นด้วย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีการกระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ จึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการวิเคราะห์ว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับใช้ อันจะนำไปสู่การนำไปเป็นประเด็นวิเคราะห์ ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานมีการปกครองการบริหารที่ดีเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.2 สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากเหตุรำคาญ

เหตุที่เกิดขึ้นแล้วทำให้เกิดความรำคาญแก่ผู้ประสบเหตุนั้นจนส่งผลหรืออาจส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนี้ โดยเหตุดังกล่าวมีที่มาจากสถานที่ แหล่งน้ำ อาคาร บ้านเรือน โรงงาน แหล่งก่อสร้าง ตลอดจนสถานที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นอันตรายโดยที่มาจากแหล่งนั้นทำให้เกิด แสง รังสี เสียง กลิ่น สารพิษ ความร้อน ความสั่นสะเทือน ตลอดจนฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตลอดจนกระทบกระเทือนต่อคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดีของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมและเหตุนี้เป็นภาวะคุกคามหรือทำให้คุณภาพชีวิตต่ำ ลงคือ เหตุรำคาญ หากปล่อยให้เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งหรือเป็นประจำย่อมส่งผลให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนในชุมชน ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขและป้องกันโดยใช้กลไกทางกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีหลักการมุ่งคุ้มครองประชาชนด้านการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม กล่าวคือต้องการให้ประชาชนซึ่งหมายถึงชุมชน (Public) กลุ่มผู้ประกอบการ (Business operators) และกลุ่มคนงาน หรือผู้ปฏิบัติงาน (Workers) ให้ได้อยู่ใน “สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ” เนื่องจากเหตุรำคาญเป็นปัญหาที่ควบคุมได้ยากเพราะผลกระทบที่เกิดขึ้น มิได้รุนแรงถึงแก่ชีวิต เพียงแต่ทำให้เกิดความรำคาญแต่ถ้าหากต้องรับเอาความรำคาญอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานอาจจะ

ส่งผลที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของ ผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมหรือชุมชน การบังคับใช้ เหตุรำคาญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพแห่ง ปัญหาที่แท้จริงของเหตุรำคาญ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้มี มาตรฐานของเหตุรำคาญในแต่ละเหตุเหมือนดังเช่นกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเรื่องมลพิษสิ่งแวดล้อม และ พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเรื่องมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมลพิษต่าง ๆ นั้นมีการกำหนดค่ามาตรฐานที่จะเป็นตัวชี้วัดถึงการปล่อยมลพิษที่เกินมาตรฐาน จึงจะเป็นความผิด ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกลับไม่มีการกำหนดค่ามาตรฐานที่จะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะใช้กฎหมายฉบับนี้บังคับแก่ผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ดังนั้นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดกระบวนการใช้บังคับให้เกิด ความชัดเจน และเพื่อที่จะให้เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้และถือปฏิบัติ ซึ่งก็ยังไม่พบว่ามีการนำเอากฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญมาตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นทำให้เป็นปัญหา ต่อการนำไปบังคับใช้ จากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วย เหตุรำคาญนี้เองที่การวิจัยมี แนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 5 เหตุรำคาญเพื่อนำไปสู่ การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบังคับใช้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

1.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหตุรำคาญมีทั้งที่เป็นกฎหมายไทยและกฎหมายของ บางประเทศที่การวิจัยจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่า ด้วยเหตุรำคาญ

1.2.3.1 กฎหมายไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ กฎหมายสูงสุด ของประเทศที่หลอมรวมเอาแนวคิดและอุดมการณ์ต่าง ๆ ของคนในชาติ ประเทศไทยในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในกระแสของแนวคิดการจัดการคุณภาพชีวิต การส่งเสริมสิทธิชุมชน และ การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้บัญญัติให้มี (1) หน้าที่ ของรัฐเรื่องคุณภาพชีวิต (2) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ (3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ด้วยทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 คือ กฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะดูแลให้ประชาชนได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดีและไม่เป็นพิษเป็นภัย ซึ่งได้แก่เหตุรำคาญ

3) พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันประเทศไทย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท คือเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นกฎหมายที่ยกฐานะท้องถิ่นที่มีสภาพสมควรขึ้นเป็นเทศบาล และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อจัดทำหน้าที่บริการสาธารณะตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อยู่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยเทศบาลแต่ละประเภทต่างก็มีหน้าที่ซึ่งต้องทำ และอาจทำเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 - 57 แตกต่างกัน สำหรับอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการเหตุรำคาญได้แก่ อำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ (1) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (2) รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่แต่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากไม่มีเขตการปกครองในพื้นที่เป็นของตนเองทั้งนี้เพราะกฎหมายต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยลำพังสำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ.2540 มาตรา 45 ที่เกี่ยวกับกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66-68 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการเหตุรำคาญได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดทางน้ำ ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62 บัญญัติไว้โดยอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่เกี่ยวข้อง โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย

8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำ บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการเหตุรำคาญได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย (3) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง(4)การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

9) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจ

ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้นส่วนแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ (1) การมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

1.2.3.2 กฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายต่างประเทศที่การวิจัยให้ความสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่สอดคล้องกับหลักการสากลที่ทำให้ได้รูปแบบการบังคับใช้เหตุรำคาญเพื่อนำไปเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่

1) กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967) ของประเทศ ญี่ปุ่น บัญญัติ ขึ้นจากความคิดพื้นฐานของคนญี่ปุ่นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดีปราศจากเหตุรำคาญเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชุมชนทุกคนย่อมจะต้องอนุรักษ์และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนไม่ให้มีเหตุรำคาญกระทบต่อบุคคลอื่น โดยจะมีมาตรการเพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาโดยรัฐ

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อความรำคาญสาธารณะในสาธารณรัฐ อินเดีย (Law Relating to Public Nuisance in India 2018) ของสาธารณรัฐอินเดีย ในสาธารณรัฐอินเดีย มีการจัดการเหตุรำคาญทั้งในที่สาธารณะและในสถานที่เอกชน โดยมีบทบัญญัติการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา

3) กฎหมายเหตุรำคาญ ของรัฐมินนิโซตา สาธารณรัฐอเมริกา(Minnesota's Public and Private Nuisance Laws (2015) โดยกฎหมายของรัฐมินนิโซตาหากมีการก่อเหตุรำคาญแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องแก้ไขและเยียวยาต่อผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญทั้งที่ก่อให้เกิด "ความรำคาญ" ต่อชุมชนโดยรอบ ทั้งเป็น "ความรำคาญสาธารณะ" และ "ความรำคาญต่อบุคคล" โดยการควบคุมของหน่วยงานของรัฐ

โดยจะเป็นตัวอย่างของการวิเคราะห์ภายใต้บริบทของการบังคับใช้เหตุรำคาญมีความสำคัญต่อการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้แนวทางและรูปแบบของกฎหมายให้มีรายละเอียดของข้อบัญญัติสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้นำไปเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย โดยการวิจัยนี้สามารถจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติต้นแบบต่อไป

ส่วนกฎหมายไทยนั้นจะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงคำตอบที่จะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 5 เหตุรำคาญ เพื่อนำไปสู่ การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบังคับใช้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเพื่อให้เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นต้นแบบที่มาจากการกระจายอำนาจการบังคับ ใช้กฎหมายที่ยังไม่มีการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

1.2.4 โครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข

ปัจจุบันเหตุรำคาญเป็นปัญหาที่ควบคุมได้ยากเนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุ แห่งความเดือดร้อนรำคาญ มิได้รุนแรงถึงแก่ชีวิตเพียงแต่ทำให้เกิดความรำคาญแต่ถ้าหากต้องรับ เอาความรำคาญอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานพอสมควรแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำลายสุขภาพ จึงจะถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายสาธารณสุขว่าด้วยเหตุรำคาญซึ่งมีบทบัญญัติระบุไว้ชัดเจน ของเหตุรำคาญไว้ เช่น การทำให้เกิด แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ขยะ น้ำเสีย ฯลฯ เหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมหรือชุมชน ดังนั้นพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงได้มีบทบัญญัติว่าด้วยเหตุรำคาญไว้ สำหรับองค์กรบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดในท้องถิ่นซึ่งเป็นเขต พื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยหลักการกระจาย อำนาจที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายของประเทศแต่การบังคับใช้ได้กระจายให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อ กำหนดกระบวนการวิธีการใช้บังคับให้เกิดความชัดเจน และเพื่อที่จะให้เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นที่ ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้และถือปฏิบัติ ซึ่งก็ยังไม่พบว่ามีกรณีนำเอากฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญ มาตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นทำให้เป็นปัญหาต่อการนำไปบังคับใช้ ซึ่งปัญหานี้ไม่พบว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 5 ว่า ด้วยเหตุรำคาญได้ ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้นก็จะมียกเว้นบังคับใช้กฎหมายอื่นที่มีการ กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ซึ่งในบางครั้งก็สามารถจะใช้เป็นช่องทางให้เกิดการ หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือใช้เป็นช่องว่างของกฎหมาย

การจะทำให้ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นทำการบังคับใช้เหตุรำคาญได้อย่างมี ประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องกำหนดโครงสร้างของกฎหมายโดยการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยนี้ให้ความสำคัญที่จะกำหนดเพื่อให้มีรายละเอียดของข้อบัญญัติสำหรับเจ้าพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ใช้ได้เป็นอย่างดีซึ่งประกอบไปด้วย หลักการและเหตุผล

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน การดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย บทกำหนดโทษ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เทศรําคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะการณ์และผลกระทบของเทศรําคาญอันเป็นปัญหาต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขว่าด้วยเทศรําคาญ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้เทศรําคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
5. เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เทศรําคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ประกอบด้วย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้เทศรําคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขการวิจัยขอบเขตที่ครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 แนวคิด ทฤษฎี หลักการ

1) แนวคิด

- (1) แนวคิดการกำกับดูแล
- (2) แนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อมลพิษ

2) ทฤษฎี

- (1) ทฤษฎีรัฐและอำนาจรัฐ (Theory of State and Power of State)
- (2) ทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

3) หลักการ

- (1) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle)

- (2) หลักการให้บริการสาธารณะ
- (3) หลักการกระจายอำนาจ
- (4) หลักการคุณภาพชีวิต (Quality of Life Principle)
- (5) หลักความรับผิดชอบ

3.1.2 กฎหมาย

กฎหมายที่วิเคราะห์

1) กฎหมายไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560
- (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
 - พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496
 - พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540
 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542
 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2) กฎหมายต่างประเทศ

- (1) กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967) (Japan)
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อความรำคาญสาธารณะในสาธารณรัฐอินเดีย (Law Relating to Public Nuisance in India 2018)
- (3) กฎหมายเหตุรำคาญ ของรัฐมินนิโซตา สหรัฐอเมริกา (Minnesota's Public and Private Nuisance Laws (2015)

3.1.3 ประเด็นวิจัย

- 1) ความสำคัญและการคุ้มครองสิทธิในการมีคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) สภาวะการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของเหตุรำคาญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

- 3) การบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ
- 4) โครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขว่าด้วยเหตุรำคาญ
- 5) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขว่าด้วยเหตุรำคาญ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่จะให้ข้อมูลวิจัย ประกอบด้วย เจ้าพนักงานสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ภาคธุรกิจเอกชนนักวิชาการด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อม นักกฎหมาย

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

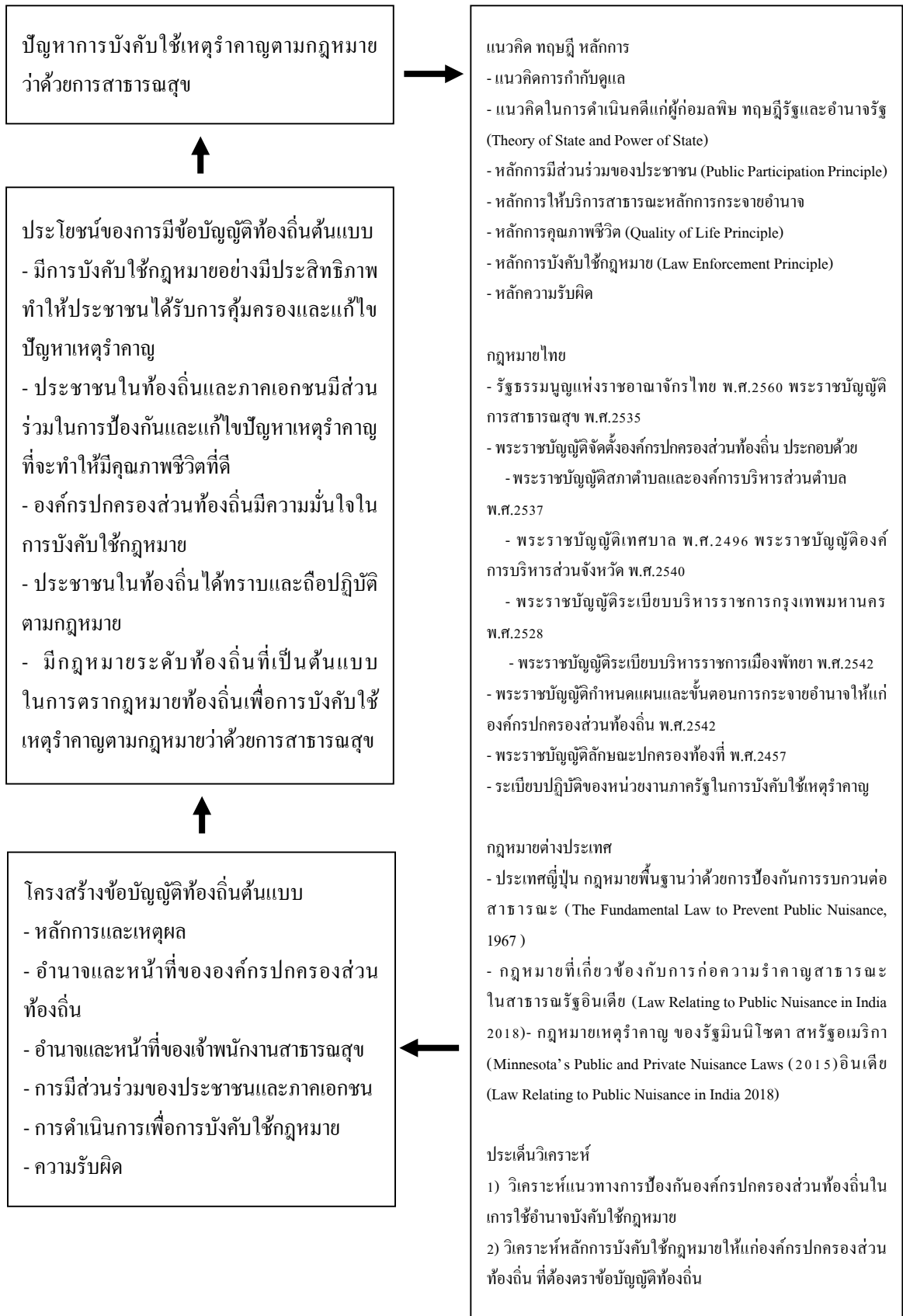
พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นพื้นที่ในเขต จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการก่อเหตุรำคาญ และเป็นพื้นที่ที่ใช้ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดทำ Co-design

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนทางด้านอนามัยและเกี่ยวกับเหตุรำคาญโดยการบังคับใช้อำนาจได้กระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญไว้โดยเฉพาะแล้วแต่ก็ยังมีปัญหาในการนำไปบังคับใช้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการดำเนินการแก้ไข ปัญหาเหตุรำคาญที่ชัดเจน โดยยังคงเกรงว่าหากบังคับใช้กฎหมายผิดพลาดแล้วอาจถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ ปัญหาของเหตุรำคาญจึงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องทำให้เมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้นองค์กรอื่นจึงเข้ามาแก้ไขปัญหาแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยนำเอาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 5 ว่าด้วยเหตุรำคาญมาบังคับใช้ เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญ โดยกำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมเหตุรำคาญ กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาหรือตรวจสอบเหตุรำคาญบางประเภทที่ต้องวัดระดับจากความรู้สึกของบุคคล ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยเป็นหลักอ้างอิงเพื่อใช้อำนาจชี้ขาดใน

การออกคำสั่ง ตลอดไปถึงการขาดกฎเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ร่วมกัน
ไกล่เกลี่ยหาข้อยุติเพื่อรักษาสัมพันธภาพของทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อกำหนดกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม
ซึ่งประกอบไปด้วย หลักการและเหตุผล อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมี
ส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน การดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย และบทกำหนด
โทษในการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขว่าด้วย
เหตุน้ำท่วม โดยใช้หลักการ ทฤษฎี แนวคิด กฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศในการวิเคราะห์ เพื่อ
นำคำตอบไปจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการปฏิบัติ
ตามกฎหมาย (ดูภาพประกอบที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเพื่อระงับ ป้องกัน และแก้ไขเหตุรำคาญในท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีกฎระดับท้องถิ่นใช้บังคับตามหลักการกระจายอำนาจ คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายการสาธารณสุข โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย หลักการและเหตุผล อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข สิทธิผู้ได้รับเหตุรำคาญ หน้าที่ผู้กระทำผิดเหตุรำคาญและความรับผิดชอบ

5. คำถามการวิจัย

1. แนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ที่จะใช้เพื่อการวิเคราะห์มีอะไรบ้าง
2. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของเหตุรำคาญเป็นอย่างไร
3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างไร แก้ไขปัญหากันอย่างไร
4. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้เหตุรำคาญของหน่วยงานราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร
5. การบังคับใช้เหตุรำคาญได้ประโยชน์อย่างไรและส่งผลกระทบต่อชุมชนใน ด้านใดบ้าง
6. กฎหมายของประเทศใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้เหตุรำคาญ
7. กฎหมายของไทยมีกฎหมายอะไรบ้างที่ใช้ในการบังคับใช้เหตุรำคาญ
8. ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการแก้ไขปัญห ะประกอบด้วยอะไรบ้าง
9. มาตรการอะไรบ้างที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการไม่สร้างเหตุรำคาญ
10. ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีรูปแบบ โครงสร้างองค์ประกอบของข้อบัญญัติประกอบด้วยอะไรบ้าง
11. แนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีกฎหมายระดับท้องถิ่นใช้บังคับเพื่อการคุ้มครองประชาชนจากเหตุรำคาญและแก้ไข ปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในชุมชน
2. ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในท้องถิ่นในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญที่จะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยเหตุรำคาญทำให้มีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมาย
4. ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบสิทธิและหน้าที่และถือปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยเหตุ รำคาญ
5. มีกฎหมายระดับท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบในการตรากฎหมายท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้ เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมือง พัทยา

เหตุรำคาญ หมายความว่า เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ.2535

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล/ นายกองค้การ บริหารส่วนจังหวัด/ ผู้ว่าราชการส่วนกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร/ นายกเมือง พัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา/ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสำหรับเขตองค์กรบริหาร ส่วนตำบล/ หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าพนักงานสาธารณสุข หมายความว่า นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด/ นายแพทย์ ระดับ เชี่ยวชาญ ด้านเวชกรรมป้องกัน/ นักวิชาการสาธารณสุข ระดับเชี่ยวชาญ ด้านส่งเสริมพัฒนา/ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน/ ข้าราชการตั้งแต่ ปฏิบัติการขึ้นไป ประจำกลุ่มงานอาชีพเวชกรรม/ กลุ่มงานเวชกรรมสังคม ที่ผู้อำนวยการ โรงพยาบาลศูนย์ หรือผู้อำนวยการ โรงพยาบาลทั่วไปมอบหมาย/ สาธารณสุขอำเภอ หรือ สาธารณสุขกิ่งอำเภอ/ นักวิชาการสาธารณสุข/ เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชนตั้งแต่ปฏิบัติการขึ้นไป

ประจำสำนักงานสาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ/ หัวหน้าสถานีอนามัย และนักวิชาการสาธารณสุข ตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำสถานีอนามัย

ผู้ได้รับเหตุรำคาญ หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ

ผู้ก่อเหตุรำคาญ หมายความว่า ผู้ใดหรือสถานประกอบการใด ที่ได้กระทำหรือ ก่อให้เกิดเหตุรำคาญจนส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง