

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทนี้เพื่อทำการศึกษาถึงหลักการ ทฤษฎีแนวคิด และงานวิจัยเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ว่าด้วยเหตุ รำคาญอันประกอบด้วย 10 ส่วน คือส่วนที่ 1 ความหมายและองค์ประกอบของเหตุรำคาญ ส่วนที่ 2 การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางในประเทศไทย ส่วนที่ 3 วิวัฒนาการของงาน สาธารณสุขในประเทศไทย ส่วนที่ 4 หลักการทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่า ด้วยเหตุรำคาญ ส่วนที่ 5 หลักการด้านกฎหมาย ส่วนที่ 6 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยเหตุรำคาญ ส่วนที่ 7 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้เหตุรำคาญ ส่วนที่ 8 มาตรการการบังคับ ใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญของประเทศไทย ส่วนที่ 9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรมที่ทบทวนนี้ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูล ประกอบการวิเคราะห์ในการจัดทำ ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการ บังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายการสาธารณสุข ให้เหมาะสมต่อไป

1. ความหมาย และองค์ประกอบของเหตุรำคาญ

การจัดการเหตุรำคาญ เป็นมาตรการทางกฎหมายต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ รอบด้าน ทั้งทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อการบังคับใช้ได้อย่างถูกต้องเป็นระบบ ในเรื่องเหตุรำคาญ ก็คือเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นหรือข้อเท็จจริงที่มาจาก บุคคล สถานที่ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยสามารถส่งเหตุผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น กลิ่นเหม็น เสียง แสงสี โดยเหตุดังกล่าวสามารถสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นได้

1.1 ความหมายของเหตุรำคาญ

เมื่อบุคคลใดได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือผลกระทบที่มาจากเหตุรำคาญนั้นก็จำเป็นที่ จะต้องมีการปกป้องตนเองเมื่อเจอข้อเท็จจริงใด ๆ อันอาจถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งการค้นหาวา สิ่งใดคือเหตุรำคาญ จะต้องเข้าใจความหมาย ว่าการกระทำใดเข้าข่ายองค์ประกอบของเหตุรำคาญ และเพื่อชี้ว่าข้อเท็จจริงใด ๆ นั้นจะนำเอามาตรการใดมาจัดการได้

โดยความหมายของ “เหตุรำคาญ” จะต้องเข้าใจและพิจารณาคำว่า เดือดร้อนและ เดือดร้อนรำคาญถ้อยคำดังกล่าวมาเป็นการอธิบายนิยามความหมายตามบทบัญญัติที่กฎหมายว่าด้วย

การสาธารณสุขและรวมถึงคำพิพากษา วินิจฉัยของศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น เหตุรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ระบุถึงการแก้ไขเหตุรำคาญเป็นอำนาจดำเนินการควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2540, หน้า 26) ซึ่งได้แก่เหตุที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการ ควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งครอบคลุมอาคารที่พักอาศัย โรงงานและสถานประกอบการทุกประเภท ทั้งที่เป็นและไม่ใช่กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 2)

4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหมายถึงกิจกรรมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน สถานประกอบการหรือโรงงานก็ตาม (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 2)

5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเหตุตามข้อนี้ เป็นการเปิดช่องไว้สำหรับกรณีตามตัวอย่างซึ่งกฎหมายระบุไว้ว่าจะไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ก็อาจเสนอให้ออกเป็นกฎกระทรวงเพิ่มเติม โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ (เฉลิมชาติ แจ่มจรรยาและคณะ, ออนไลน์, 2541) เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถจัดการเหตุรำคาญได้หากมีการร้องเรียน การแจ้งหรือพบเจอสาเหตุนั้นเองซึ่งมีกำหนดในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรา 25 ถึง 28 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายต้องการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นควบคุมหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดกับเหตุรำคาญ มาตรา 25 มีการใช้คำว่า “ในกรณีที่มี เหตุดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ” ลักษณะทางกฎหมายดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่า มาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของคำว่า “เหตุรำคาญ” เอาไว้

มีการบัญญัติคำว่าเหตุรำคาญไว้ในกฎหมายอื่นเช่น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในมาตรา 4 ได้ระบุว่าเหตุรำคาญเป็นส่วนหนึ่งในความหมาย “มลพิษ”และยังมีคำว่า “เดือดร้อน” ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา โดย กล่าวถึงเหตุเดือดร้อน ไว้ในส่วนของความผิดลหุโทษ เช่น ห้ามผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370) และห้ามผู้ใดแขวน ติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยประการที่จะตกหรือพังลง ซึ่งจะเป็นเหตุอันตราย เปรอะเปื้อนหรือเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 387)

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กล่าวถึงเหตุเดือดร้อน ในกรณีที่บุคคลใดไม่อาจใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของตนได้และทำให้เจ้าของนั้น ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน เกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ หากมีการกระทำได้กล่าว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะปฏิบัติการเพื่อระงับความเสียหายหรือ เดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปก็ได้ ทั้งนี้จะไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337) หรือในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 กล่าวถึงเหตุรำคาญว่า หากพบว่าผู้ประกอบการใดฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด

“เดือดร้อนรำคาญ” ใน ประมวลกฎหมายอาญาได้กล่าวถึงเหตุเดือดร้อนรำคาญ ที่ว่าห้ามผู้ใดกระทำความใด ๆ ให้ของแข็งตกลง ณ. ที่ใด ๆ โดยประการที่น่าจะเป็นอันตรายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคล หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์ หรือกระทำความใด ๆ ให้ของโสโครก เปรอะเปื้อนหรือน่าจะเปอะเปื้อนตัวบุคคลหรือทรัพย์หรือแก่งทำให้ของโสโครกเป็นที่เดือดร้อนรำคาญ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 389) ในกรณีอื่นที่เกี่ยวข้องกันนั้น เช่นห้ามผู้ใดในที่สาธารณะสถานหรือต่อหน้าธารกำนัล กระทำความใด ๆ อันเป็นการรังแกหรือข่มเหงผู้อื่น หรือกระทำให้ผู้อื่นได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ หากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 389)

จากบทกฎหมายต่าง ๆ ทำให้ทราบว่ากฎหมายได้กล่าวถึงถ้อยคำ “เหตุรำคาญ” “เดือดร้อน” และ “เดือดร้อนรำคาญ” ไว้ด้วยและมีการให้ความหมายในใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เหตุ

รึาคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดความหมายไว้ทั้งหมดเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจะต้องจัดการกับเหตุรึาคาญด้านอื่นซึ่งไม่เกี่ยวกับสาธารณสุขหรือสุขอนามัยอันดีของประชาชน (ศุุมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 124) เช่นการพุดเสียดสีหรือประชดประชันกัน ก็เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความรึาคาญ แต่เหตุดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ศุุมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 125) โดยเหตุรึาคาญที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้คือตามกฎหมายการสาธารณสุขและกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535

ในต่างประเทศ มีหลักกฎหมายเรื่องเหตุรึาคาญ ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดของนักกฎหมายระหว่างประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ระบุค้่าเหตุรึาคาญหรือ เหตุรึาคาญ (nuisance) มีความหมายว่า การก่อกัภัยอันตรายหรือการก่อกวเสียหายุ โดยมีการแบ่งเหตุรึาคาญออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ การก่อกเหตุเดือดร้อนรึาคาญสาธารณะและการก่อกเหตุเดือดร้อนรึาคาญส่วนบุคคล (กมลทิพย์ คติการ, 2539, หน้า 347)

หากมองถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ เหตุรึาคาญหมายความถึงเหตุที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนไม่สบายกายและไม่สบายใจรวมทั้งการได้รับผลกระทบต่อทรัพย์สินของตน โดยเหตุดังกล่าวมีที่มาจากสถานที่ แหล่งน้ำ อาคาร บ้านเรือน โรงงาน แหล่งก่อกสร้าง ตลอดจนสถานที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นอันตรายโดยที่มาเหล่านั้น ทำให้เกิดแสงรังสี เสียง กลิ่น สารพิษ ความร้อน ความสั่นสะเทือน ตลอดจนฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตลอดจนกระทบกระเทือนต่อคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดีของมนุษย์ ทั้งทาง ตรงและทางอ้อม

1.2 องค์ประกอบของเหตุรึาคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดลักษณะของ เหตุรึาคาญไว้เป็น 4 กลุ่ม และให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมได้อีก ซึ่งคูเหมือนการกำหนดขอบเขตของเหตุรึาคาญไว้แต่เหตุรึาคาญตามข้อ (1) ถึง (4) มีการแบ่งมิติทางกายภาพไว้ เช่น การเกิดผลกระทบจากกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดซึ่งบัญญัติไว้ทั้ง 4 กรณีนี้อาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบส่วนที่เป็นสื่อทางกายภาพได้

สำหรับทางด้านสื่อกายภาพของสิ่งแวดล้อมหรือเหตุที่จะก่อให้เกิดผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อมทั้ง 4 ประเภทนั้น เกิดจากกรณีตามมาตรา 25 ในข้อ (1) เป็น เรื่องเหตุรึาคาญที่เกิดจากแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ และ ตามข้อ (1) ที่กฎหมาย บัญญัติไว้ว่า “อยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม” หรือมีการกล่าวว้่า “ก่อให้เกิดหรือเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” คล้ายกันไว้ทั้งหมด อาจถือได้ว้่าคำดังกล่าวเป็นองค์ประกอบ ส่วนผลของสิ่งทำให้เกิดเหตุรึาคาญ หาก

ดูจากในกฎหมาย จาริตประเพณีถือว่า ข้อสำคัญของการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญอยู่ที่ผลของการกระทำ มิได้อยู่ที่ การกระทำอันเป็นต้นเหตุ (กมลทิพย์ คติการ, 2539, หน้า 348)

อย่างไรก็ตามองค์ประกอบส่วนนี้มีความยากต่อการตีความ เนื่องจากผลของความเป็นเหตุรำคาญนั้นมีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของสื่อทางกายภาพของสิ่งแวดล้อม โดยผลของความเป็นเหตุรำคาญในแต่ละกรณีอาจเกี่ยวกับระดับความรู้สึกของบุคคลอีกด้วย ดังนั้นความไม่แน่นอนขององค์ประกอบจะส่งผลต่อตัวชี้วัดของการวิเคราะห์ผลของเหตุรำคาญได้ ซึ่งจะต้องพิจารณากันไปตามลักษณะของเหตุการณ์นั้น ๆ ในการประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ ในการตรวจสอบเหตุรำคาญที่ทันสมัยมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มพูน องค์ความรู้ด้านเหตุรำคาญให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

1.3 ประเภทของเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับบัญญัติ พ.ศ.2535 กำหนดให้อยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นความเหมาะสมด้านเทคนิคที่จะใช้ในการควบคุมเหตุรำคาญแต่ละกรณีจึงต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประกอบในการตัดสินใจ ตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายส่วนความเหมาะสมด้านมาตรการทางกฎหมายที่ในแต่ละกรณี ย่อมแตกต่างกัน เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายแต่ละรูปแบบไม่สามารถใช้ในการควบคุมเหตุรำคาญทุกเหตุการณ์

การใช้มาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเภท จำเป็นจะต้อง จำแนกประเภทของเหตุรำคาญ ซึ่งถือเป็นหลักการหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ประเภทของเหตุรำคาญ สามารถจำแนกโดยถือตาม จำแนกตาม ขนาดความร้ายแรงของเหตุรำคาญ หรือ สถานที่ที่เกิดเหตุรำคาญ หรืออาจจำแนกได้ตามลักษณะของบุคคลที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย

1.3.1 จำแนกตามสถานที่ที่เกิดเหตุรำคาญ

หากกล่าวถึงเหตุรำคาญนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ทั่วไป เพราะว่ามีมิติทางกายภาพของเหตุรำคาญและมีมิติทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งเดียวกัน ดังนั้นทุก ๆ สถานที่ที่มีความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดเหตุรำคาญ ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาจัดการและรวมถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะเลือกใช้ด้วย โดยอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะควบคุมเหตุรำคาญ มีการแบ่งแยกสถานที่สาธารณสุขไว้ตามมาตรา 27 และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนตามมาตรา 28 เกี่ยวกับสถานที่ที่เกิดเหตุรำคาญซึ่งจะมีผลต่อการวินิจฉัยคดีเหตุรำคาญเพียงใดนั้น หากดูตัวอย่างของศาลยุติธรรมของต่างประเทศแล้วมีการใช้หลักการพิจารณาเรื่องเหตุรำคาญหรือเหตุรำคาญในประเด็นด้านสถานที่ซึ่งเกิดเหตุรำคาญ (มโนภาณวิมลศาสตร์, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะเหตุรำคาญ, (กรุงเทพมหานคร, 2467, หน้า 26-27) โดยพิจารณาจากบทนิยามความหมายและผลแห่งการบังคับใช้กฎหมายมีตัวอย่างดังนี้

1) หากการกระทำของจำเลยเป็นการสร้างเหตุรำคาญจะอ้างว่าได้กระทำในที่หนึ่งที่ได้ที่ที่เหมาะสมแก่สภาพแวดล้อมแล้วไม่ได้และอ้างไม่ได้ว่าการกระทำนั้นทำในพื้นที่ส่วนตัว หากเหตุนี้ทำให้เกิดเหตุรำคาญ

2) หากว่าเหตุรำคาญนั้นส่งผลเสียหายแก่ทรัพย์สินผู้อื่นจะอ้างไม่ได้ว่าการกระทำในพื้นที่ของตนเอง

3) การตั้งโรงงานใด ๆ ที่ไปรบกวนหรือสร้างเหตุรำคาญในสถานที่โดยรอบแก่ชุมชนโดยตนได้ผลประโยชน์จะอ้างไม่ได้หากก่อความรำคาญในชุมชนโดยรอบ

คดีเรื่องเหตุรำคาญนี้ศาลยุติธรรมของต่างประเทศต้องการแก้ไขและปราบปรามเพื่อไม่ให้บุคคลใดสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลอื่นแต่หากเป็นการกระทบกระเทือนการดำเนินชีวิตเพียงเล็กน้อยแก่บุคคลอื่นก็ไม่ได้บังคับไว้ (กรุงเทพมหานคร, 2467, หน้า 26-27)

1.3.2 จำแนกตามขนาดความร้ายแรงของเหตุรำคาญ

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงขนาดความร้ายแรงของเหตุรำคาญไว้ในมาตรา 27 และ มาตรา 28 โดยในวรรคแรกบัญญัติถึงอำนาจของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้บุคคลระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญที่เป็นความเดือดร้อนซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพในกรณีต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 25 และในวรรคสองของมาตรา 27 และวรรคสามของมาตรา 28 ได้กล่าวถึงถึงมาตรการ ทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญที่อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพไว้อีกด้วย โดย การจัดการกับเหตุรำคาญที่ต่างกันนี้อาจแบ่งประเภท ของเหตุรำคาญโดยถือตามขนาดความร้ายแรงได้เป็นสองประเภทได้แก่ เหตุรำคาญที่อาจเป็นเหตุ ให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและเหตุรำคาญที่อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอีกด้วย

โดยขนาดความร้ายแรงตามนิยามความหมายของกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น มีการกล่าวไว้ของกฎหมายต่างประเทศโดยมี ในการวินิจฉัยคดีเหตุรำคาญหรือ เหตุรำคาญของศาลยุติธรรมมีการวางหลักเกณฑ์ไว้เช่นกันว่า ความเดือดร้อนรำคาญต่อร่างกายนั้น แม้ว่าไม่ได้ร้ายแรง แต่ถ้าทำให้เกิดความรำคาญต่อการดำเนินชีวิตอันเป็นปกติสุข ที่บุคคลจะพึงได้รับและไม่ใช้เรื่องที่จะพบได้โดยทั่วไปเล็กน้อย ก็อาจวินิจฉัยว่าเป็นเหตุรำคาญได้ เพราะกฎหมายไม่นำพาในสิ่งเล็กน้อย (De minimis non curat lex) (เสนีย์ ปราโมช, 2521, หน้า 278) ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีแนวความคิดเรื่องขนาดความร้ายแรงของเหตุรำคาญปรากฏอยู่ในมาตรา 1337 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินฟ้องคดีเนื่องจากมีผู้ใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์จนก่อให้เกิดความเสียหายได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควร คิดหรือคาดหมายได้ว่า จะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร

1.3.3 จำแนกตามลักษณะของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ

การจัดแบ่งประเภทของเหตุรำคาญมีวิธีการตัดสินคดีของศาลในประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (common law) โดย แบ่งเหตุรำคาญหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญออกเป็นสองประการ ได้แก่ พับบลิคนิวแซนซ์ อันเป็นเหตุรำคาญหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญสาธารณะกับเหตุรำคาญส่วนบุคคล (Denise Artis, Odour Nuisance and Their Control, 1984, p. 20.) โดยในการพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ของต่างประเทศอาจนำมาเป็นตัวอย่างและสามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของเหตุรำคาญที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ จะพิจารณาได้ว่า ผลกระทบไม่จำเป็นต้องเกิดแก่บุคคลหมู่มาโดยจะถือตามบุคคลที่ได้รับผลจากเหตุรำคาญและไม่ต้องเป็นอันตรายร้ายแรงแม้จะเกิดดวงกว้างแก่บุคคลและแม้ไม่มีใครได้รับผลกระทบก็ต้องห้ามมาตรการในการป้องกันหากมองว่าจะเกิดเหตุรำคาญ (ศุมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 27)

การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคลหมายถึง การกระทำที่เป็นการรบกวนทรัพย์สินของบุคคลอื่นและอาจ เป็นการรบกวนการได้รับความสุข อาจเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจหรือกระทำโดยไม่ระมัดระวัง ดังนั้นในการใช้สิทธิปกป้องตนเองของผู้ที่ได้รับผลกระทบจะต้องครอบคลุมทั้งการกระทำและการเรียกร้องให้ชดเชย ขอให้ยับยั้งต่าง ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้น (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 534)

ทว่าในบางครั้งก็ยากที่จะชี้ขาดว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ว่านั้นเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ สาธารณะหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล เนื่องจากว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากกลิ่นเหม็น ปกติก็เป็นเหตุส่วนบุคคลที่ได้รับผลกระทบแต่ถ้ากลิ่นเหม็นนั้นแพร่กระจายไปทั่วก็อาจเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญสาธารณะได้ (มัญญานวิมลศาสตร์, 2467, หน้า 1) ข้อพิจารณาในการจำแนกประเภทของแหล่งกำเนิด โดยมีการแบ่งได้เป็นสามลักษณะ ได้แก่ แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมของเอกชน แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมภาครัฐ และแหล่งกำเนิดตาม ธรรมชาติ

1.3.4 แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมของเอกชน

หากกล่าวถึงแหล่งกำเนิดของจะเกี่ยวข้องกับชีวิตของบุคคลทั่วไปเป็นส่วนใหญ่และถือมีการเกิดขึ้นมาก ในภาคเอกชนนั้นจะมีทั้งในฐานะเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล การแบ่งประเภทของแหล่งกำเนิดจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจได้ในการควบคุมเหตุรำคาญนั้น ๆ จะควบคุมโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ของเหตุรำคาญที่มาจากแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมของเอกชน เนื่องจากกิจกรรมของเอกชนมีทั้งที่เป็นกิจกรรมในชีวิตประจำวัน การประกอบ โดยเกิดจากอาชีพทั้งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันต้องอาศัย สิ่งแวดล้อมเป็นที่รองรับ ผลผลิตของกิจกรรมด้านต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อสื่อทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมเช่น บ้านเรือน ที่ใช้อยู่อาศัยก็อาจเป็นแหล่งกำเนิด ของเหตุรำคาญได้ หากมีการสร้างบ้านที่ทำให้ส่งผลกระทบต่อ บ้านเรือน ใกล้เคียง เช่น ทำให้อากาศของบ้านหลังอื่นถ่ายเทไม่สะดวกหรือปิดบังแสงแดดทำให้ คุณภาพชีวิตแย่ลง (พัฒนา มูลพฤกษ์ , 2546, หน้า 21) สำหรับเหตุรำคาญที่เกิดจากการอุปโภคอาจ ยกตัวอย่างในกรณีการใช้น้ำในบ้านเรือน เพื่อการ ชำระล้างสิ่งสกปรกต่าง ๆ แต่ไม่มีระบบระบาย น้ำที่เหมาะสม ทำให้น้ำขังจนเน่าเสียส่งกลิ่นเหม็นเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ที่อาศัยในบริเวณเดียวกัน เป็นต้น แม้ว่าโดยทั่วไปเหตุรำคาญที่มีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมในชีวิตประจำวัน อาจไม่ส่งผล ร้ายแรงต่อสุขภาพในทันที แต่ด้วยปริมาณของปัญหาที่มี อยู่ทั่วไปในทุก ๆ ชุมชน อาจทำให้ปัญหา ที่เกิดขึ้นยากต่อการควบคุม สำหรับการผลิตในภาคอุตสาหกรรม อาจถือได้ว่ากิจกรรมในภาคนี้เป็น สาเหตุของ การก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้เสมอ และมักจะเป็นอันตรายที่ร้ายแรงต่อสุขภาพ เนื่องจาก สภาพการ ปฏิบัติงานซึ่งกิจกรรมส่วนใหญ่ต้องใช้เครื่องจักรและเชื้อเพลิงในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้ วัสดุดิบที่เป็นสารเคมีในการผลิต นอกจากนี้ในกระบวนการผลิตอาจมีขยะเกิดขึ้น เป็นจำนวนมาก ปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดจากกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมอาจเกิดขึ้นได้ในทุก รูปแบบ (สุชีลา ตูลยะเสถียรและคณะ, 2548, หน้า 28-29) เช่น กลิ่นเหม็นจากน้ำเสีย เสียงและควันที่ เกิดจากการการหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาล กลิ่นเหม็นจากโรงงานผลิตสีหรืออาหารสัตว์ เสียงจัด โลหะจากโรงกลึง เหตุรำคาญที่มีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมมักมีปัญหายากใน การควบคุม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องอันตรายจากสารก่อมลพิษที่ยากในการกำจัด หรือปัญหาที่เกิด จากเจ้าของกิจการ ซึ่งมักใช้วิธีหลบเลี่ยงการตรวจสอบ ส่วนการผลิตในภาคเกษตรกรรมถือว่าเป็น อีกแหล่งกำเนิดของเหตุรำคาญที่สำคัญ เนื่องจากในประเทศไทยมีพื้นที่เกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวน มาก แม้ว่าการทำเกษตรแบบ ดั้งเดิมยังไม่มีการใช้สารเคมีสำหรับการปรับปรุงบำรุงดินหรือ กำจัดศัตรูพืชอย่างกว้างขวางเท่าในปัจจุบัน ก็อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ เช่น การเผาวัชพืชซึ่งทำ ให้เกิดปัญหาควันไฟฟุ้งกระจายทั่วชุมชน ต่อมาเมื่อวิธีการผลิตดั้งเดิมถูกแทนที่ด้วยการใช้สารเคมี อันตรายที่จะเกิดขึ้นกับสุขภาพยังมี โอกาสที่จะทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหา ละอองสารเคมีลอยอยู่ในอากาศ เนื่องจากการฉีดสารกำจัดศัตรูพืช หรือสารเคมีเจือปนอยู่ในแหล่ง น้ำเนื่องจากการใช้ปุ๋ยบำรุง ดิน ปัญหาเหตุรำคาญจากกิจกรรมทางการเกษตรอาจเกิดขึ้นมากในแถบ ชนบท (สุชีลา ตูลยะเสถียรและคณะ, 2548, หน้า 32)

1.3.5 แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมภาครัฐ

สำหรับกิจกรรมที่เป็นการบริการสาธารณะถือว่าเป็นกิจกรรมที่อาจเป็นแหล่งกำเนิดของเหตุรำคาญได้มากที่สุด เนื่องจากในการบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จะดำเนินการให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เหตุรำคาญสามารถเกิดขึ้นได้ในสถานที่ต่าง ๆ รวมไปถึงสถานที่ทางราชการด้วย เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร กิจกรรมด้านรักษาความสงบเรียบร้อย กิจกรรมด้านการ อนุญาตให้สิทธิกระทำการต่าง ๆ กิจกรรมเหล่านี้อาจไม่ใช่กิจกรรมที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ โดยสถานที่ดังกล่าวอาจได้แก่ห้องสุขาของทางราชการซึ่งหากไม่ได้รับการทำความสะอาดอย่างสม่ำเสมอส่งกลิ่นเหม็นรบกวนประชาชนที่เข้ามาในสถานที่ราชการได้อันเป็นเหตุรำคาญ (เฉลิมชาติ แจ่มจรรยาและคณะ, 2541, หน้า 6) หรือจะเป็นกิจกรรมทางการบริการ เช่น คมนาคมทางรถยนต์ รถไฟ เครื่องบิน เรือ อันเป็นยานพาหนะในการขนส่ง ซึ่งอาจส่งผลให้ก่อเกิดปัญหาเหตุรำคาญเรื่องเสียง หรือกลิ่นเหม็น เสียงดัง และแม้กระทั่งการรักษาพยาบาล หากไม่มีการดูแลควบคุมการทำลายขยะสารเคมีอาจส่งกลิ่นเหม็นได้เป็นต้น

1.3.6 แหล่งกำเนิดตามธรรมชาติ

นอกเหนือไปจากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นจากมนุษย์แล้วเหตุรำคาญบางกรณีกำเนิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 26) อันได้แก่ ดินฟ้าอากาศที่ปรากฏปฏิกริยาในสภาวะทั่ว ๆ ไป เช่นกรณีน้ำท่วมที่เกิดจากอุทกภัยต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน

อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนในชุมชนได้ เนื่องจากเชื้อโรคที่มากับน้ำ (เกษม จันทรแก้ว, 2545, หน้า 246) ซึ่งในมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กล่าวไว้ จากกรณีตัวอย่างเรื่องความเดือดร้อนจากน้ำท่วมขัง จะเห็นได้ว่า เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ใดได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่สามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือเอาผิดแก่ผู้ใดแต่จะต้องแก้ไขปัญหาและหาทางเยียวยาตามสภาพการณ์นั้น ๆ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 508) โดยในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายใช้จัดการกับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของบุคคล

2. การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางในประเทศไทย

การให้ความหมายที่เป็นที่รับรู้ของคนทั่วไปที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวมนุษย์นั้นที่ยึดตนเองเป็นศูนย์กลางของทุกสรรพสิ่ง โดยที่มนุษย์เองก็เป็นทั้ง ผู้สร้าง ผู้ใช้ และผู้ที่ทำลายธรรมชาตินั่นเอง แนวความคิดดังกล่าว เรียกว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric)” ซึ่งแนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับแนวความคิดด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และวิทยาการด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อ

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของโลกและประเทศ ผ่านทางนโยบายของทางภาครัฐ ประเทศไทย
ก็รับแนวความคิดมากี่เช่นกัน

2.1 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDGs) จะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2558 องค์การสหประชาชาติ จึงได้มีการริเริ่มถึงกระบวนการหารือเพื่อกำหนดวาระ การพัฒนาภายหลังของปี พ.ศ. 2558 (post-2015 development agenda) ตามกระบวนการที่สนธิในเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยประเด็นสำคัญของวาระของการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 คือให้มีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) 17 ด้าน ดังนี้ (United Nations Thailand, Online)

1) การขจัดความยากจน โดยที่ทั่วโลกนั้น มีผู้คนมากกว่า 800 ล้านคน ยังคงอยู่มีรายได้น้อย กว่า 1.25 ดอลลาร์ต่อวัน ซึ่งหลายคนยังขาดการได้รับอาหาร น้ำดื่มที่สะอาดและสุขอนามัยอันดี การเจริญเติบโตของทางเศรษฐกิจได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในประเทศ เช่น จีนและอินเดีย ได้ช่วยให้ยกระดับของประชากรให้หลุดพ้นจากความยากจน แต่ความเติบโตในเรื่องดังกล่าวนี้เองก็ยังไม่มีความสม่ำเสมอเท่าใดนัก ประชากร โดยเฉพาะผู้หญิงมีส่วนที่มีความยากจนมากกว่าผู้ชาย เนื่องจากการเข้าถึงอาหารและน้ำดื่มที่ไม่เท่ากัน รวมไปถึงในเรื่องของค่าแรงงาน การศึกษาและทรัพย์สิน SDGs มีเป้าหมายโดยต้องการขจัดความยากจนในทุกรูปแบบให้แล้วเสร็จ ภายในปี 2573 ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวนี้ได้เกี่ยวข้องกับกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์ ที่มีโอกาสได้รับความเสี่ยงในการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการขั้นพื้นฐาน โดยรวมถึงการช่วยเหลือชุมชนที่ได้รับถึงผลกระทบจากความขัดแย้งและภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ

2) การขจัดความหิวโหย คือ ความต้องการบรรลุความมั่นคงทางอาหาร และมีการส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและผลผลิตทางการเกษตรที่มีอัตราเพิ่มขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ได้เห็นถึงสัดส่วนของประชากรที่ขาดแคลนอาหารลดลงเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวนมากที่เคยได้รับความทุกข์จากความอดอยากและความหิวโหย ซึ่งในขณะนี้ ประเทศที่เจริญสามารถให้ความช่วยเหลือทางโภชนาการแก่ผู้ด้อยโอกาสได้เป็นจำนวนมากทั้งนี้ก็ได้มีการพัฒนาในเรื่องนี้ โดยเฉพาะในภาคกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อเมริกา และประเทศกลุ่มแคริบเบียน

3) การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี คือ การรับรองการมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงอายุ โดยนับตั้งแต่การสร้างเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมีคุณค่าในหน้าประวัติศาสตร์ จากการลดการเสียชีวิตของเด็ก การปรับปรุงสุขภาพ

ของมารดา และการต่อสู้กับเชื้อเอชไอวีหรือ เอคส์ มาลาเรียและโรคอื่น ๆ ตั้งแต่ปี 2533 สามารถป้องกันการเสียชีวิตของเด็กทั่วโลก ซึ่งมีการลดลงกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ รวมถึงการเสียชีวิตของมารดา ก็สามารถลดลงได้ 45 เปอร์เซ็นต์ ในทั่วโลก ภาวะการติดเชื้อเอชไอวีและเอคส์ที่เกิดขึ้นใหม่สามารถลดลงได้ 30 เปอร์เซ็นต์ ในระหว่างปี 2543 ถึงปี 2556 และมากกว่า 6,200,000 ชีวิตได้รับป้องกันจากโรคมมาเลีย

ซึ่งการเสียชีวิตเหล่านี้ก็สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยการป้องกันและการรักษา การศึกษารวมถึงแคมเปญต่าง ๆ ในการสร้างภูมิคุ้มกันของโรคและการดูแลสุขภาพทางเพศและระบบสืบพันธุ์ เป้าหมายของการ พัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะยุติการระบาดของโรคเอคส์ วัณโรคมมาเลียและโรคติดต่ออื่น ๆ ให้ได้ภายในปี 2573 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายดังกล่าวนั้นจะสร้างรากฐานของการประกันสุขภาพได้อย่างทั่วถึง และจัดให้มีการเข้าถึง เพื่อให้ทุกคนได้รับยาและวัคซีนได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพสำหรับทุกคน การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาวัคซีนนั้นเองก็เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการนี้เช่นเดียวกับการได้รับยาในราคาที่เหมาะสม

4) การศึกษาที่เท่าเทียม คือ ให้มีการรับรองการศึกษาที่เท่าเทียมและทั่วถึง และส่งเสริมการเรียนรู้ ตลอดชีวิตแก่ทุกคน ซึ่ง โดยตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ได้มีความคืบหน้าเป็นอย่างมากในการทำให้บรรลุเป้าหมายในเรื่องของบุคคลที่ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาโดยอัตราการลงทะเบียนเรียนรวมในประเทศกำลังพัฒนา เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 91 ในปี 2558 และจำนวนของเด็กในทั่วโลกที่ไม่ได้รับการศึกษาลดลงได้เกือบครึ่งหนึ่ง โดยนอกจากนี้ มีอัตราผู้ที่มีความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และ เด็กผู้หญิงได้ไปโรงเรียนมากขึ้นจากเดิม สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความสำเร็จอันยอดเยี่ยม

5) ความเท่าเทียมทางเพศ คือ การบรรลุความเท่าเทียมทางเพศ ในการพัฒนาบทบาทสตรีและ เด็กผู้หญิง โดยตั้งแต่ปี 2543 UNDP ร่วมกับ พันธมิตรของ UN และประชาคมโลก ได้เสนอให้เรื่องความเสมอภาคทางเพศเป็นเรื่องสำคัญ และได้เห็นว่ามีผู้หญิงจำนวนมากที่ได้เรียนในโรงเรียนหากเทียบกับ 15 ปีที่ผ่านมา และในภูมิภาคส่วนใหญ่ก็มีความ เท่าเทียมกันทางเพศในการศึกษาระดับประถมศึกษา ในขณะที่ ผู้หญิงสามารถทำงานนอกบ้านและ ได้รับค่าแรงจากงานที่ไม่ใช่ทำการเกษตรได้ถึง ร้อยละ 41 เมื่อเทียบกับปี 2533 ซึ่งมีเพียง ร้อยละ 35

SDGs ได้มีจุดหมายที่จะสร้างความสำเร็จเหล่านี้เพื่อให้แน่ใจว่ามีการยุติการเลือกปฏิบัติ ต่อผู้หญิงและเด็กผู้หญิงในทุกที่ แต่ในบางภูมิภาคยังคงมีความไม่เท่าเทียมกันในเบื้องต้น สำหรับการเข้าถึงค่าจ้าง และยังคงมีช่องว่างที่มีนัยยะสำคัญระหว่างชายและหญิงในตลาดแรงงาน ความรุนแรงทางเพศและการละเมิดทางเพศ การใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย และ โดยมีการแบ่งแยกชนชั้น ของประชาชนที่ยังคงเป็นอุปสรรคใหญ่ในเรื่องนี้

6) การจัดการน้ำและสุขาภิบาล คือ ให้มีรับรองการมีน้ำใช้ การจัดการน้ำและสุขาภิบาลที่ยั่งยืน โดยปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วโลกมากกว่า ร้อยละ 40 ซึ่งสิ่งที่น่าตกใจคือ มีการคาดว่าจะเป็นเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าประชาชน 2,100 ล้านคน ได้รับการเข้าถึงการสุขาภิบาลน้ำที่ดีขึ้นตั้งแต่ปี 2533 แต่การขาดแคลนอุปกรณ์สำหรับน้ำดื่มที่ปลอดภัยยังคงเป็นปัญหาหลักที่ได้ส่งผลกระทบต่อทุกทวีปภายในปี 2573 การทำให้มีน้ำดื่มที่ปลอดภัยและราคาเหมาะสมนั้น จำเป็นต้องมีการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม โดยจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขอนามัยและส่งเสริมสุขอนามัยในทุกระดับเพื่อการ ปกป้องและ พื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เช่น ป่าไม้ ภูเขาและแม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดูแล ถ้าหากเราจะลดการขาดแคลนน้ำ นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศยังเป็นสิ่งจำเป็นที่จะ ทำให้ส่งเสริมให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและสนับสนุนเทคโนโลยีการบำบัดน้ำ ในประเทศที่กำลังพัฒนา

7) พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ คือ รับรองการมีพลังงานที่ทุกคนเข้าถึงได้ เชื่อถือได้ ยั่งยืนทันสมัย โดยระหว่างปี 2533 ถึงปี 2553 จำนวนประชากรได้มีการเข้าถึงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 1,700 ล้าน คนทั่วโลกและยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงได้มีการเรียกร้องถึงพลังงานที่มีราคาไม่สูงเพราะ เศรษฐกิจ ทั่วโลกพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลและการเพิ่มขึ้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งนั่นคือการสร้างการ เปลี่ยนแปลงที่รุนแรงต่อระบบภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลถึงทุกทวีปทั่วโลก

ภายในปี 2573 มีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดการผลิตไฟฟ้าที่เหมาะสมในทุกที่ ซึ่งหมายถึง การลงทุนในแหล่งพลังงานสะอาด เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลมและพลังงานความร้อน การนำมาตรฐานการประหยัดค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในอาคารและอุตสาหกรรม สำหรับ ความหลากหลายของเทคโนโลยียังสามารถลดการใช้ไฟฟ้าทั่วโลกได้ ร้อยละ 14 ซึ่งหมายถึงการลดการ ใช้งานโรงไฟฟ้าขนาดกลาง ประมาณ 1,300 แห่ง การขยายโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้มีแหล่งที่มาของพลังงานสะอาดในประเทศที่กำลังพัฒนา เป็นเป้าหมายสำคัญที่ทั้งการขยาย โครงสร้างและการพัฒนาเทคโนโลยีสามารถส่งเสริมการเจริญเติบโต และช่วยเหลือสิ่งแวดล้อมได้

8) การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจคือ มีการส่งเสริมให้มีการเติบโตทาง เศรษฐกิจที่ต่อเนื่องครอบคลุมและมีความยั่งยืน การจ้างงานที่มีคุณค่า โดยมากกว่า 25 ปีที่ผ่านมา จำนวน คนงานที่ประสบปัญหาความยากจนได้ลดลงอย่างมาก แม้จะมีผลกระทบที่ยาวนานของวิกฤตเศรษฐกิจ จากปี 2552 ในประเทศที่กำลังพัฒนา ชนชั้นกลางถือเป็น ร้อยละ 34 ของการจ้างงานทั้งหมด โดยตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นกว่าสามเท่าจากปี 2534 ถึง 2558

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน โดยบรรลุเป้าหมายการผลิตในระดับที่สูงขึ้นและผลิตผ่านนวัตกรรมทางเทคโนโลยี สนับสนุน นโยบายที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการและการสร้างงานซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในเรื่องนี้ เช่นเดียวกับ มาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะกำจัดการบังคับใช้แรงงานทาสและการค้ามนุษย์ด้วยเป้าหมายเหล่านี้ ภายในปี 2573 เราต้องการให้เกิดการจ้างงานเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพและการทำงาน ที่เหมาะสมสำหรับผู้หญิงและผู้ชายทุกคน

9) อุตสาหกรรม นวัตกรรม ที่มีโครงสร้างพื้นฐานคือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมรับ การเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการปรับตัวให้เป็นอุตสาหกรรมที่มีความยั่งยืนอย่างทั่วถึง และสนับสนุน นวัตกรรมซึ่งมีระบบความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอันเป็นกุญแจสำคัญในการหาทางแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญทำทนายทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดให้มีชิ้นงานใหม่ และส่งเสริม ประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนและการลงทุน ในการวิจัยทาง วิทยาศาสตร์และนวัตกรรม เหล่านี้เป็นวิธีที่สำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐานและนวัตกรรมเป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนา 17 ข้อ ที่อยู่ในวาระการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) วิธีการแบบบูรณาการเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความคืบหน้าไปยังเป้าหมายอื่น ๆ

10) ลดความเหลื่อมล้ำ คือ ลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศ ซึ่งจากรายงานที่ว่าความไม่เท่าเทียมของรายได้มีอัตราเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 ของคนร่ำรวยที่สุด มีรายได้เป็น ร้อยละ 40 ของรายได้รวมทั่วโลก ผู้ที่ยากจนที่สุด ร้อยละ 10 ทำได้รายได้เพียงร้อยละ 2 - 7 ของรายได้รวมทั่วโลก ในประเทศกำลังพัฒนา ความไม่เท่าเทียมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 11 ตามการเจริญเติบโตของประชากร

ความไม่เท่าเทียมด้านรายได้เป็นปัญหาระดับโลกที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหานี้ เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับ การตรวจสอบของตลาดการเงินและสถาบันด้าน การเงิน การส่งเสริมการช่วยเหลือด้านการพัฒนา และการลงทุน โดยตรงจากต่างชาติ ไปยังภูมิภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุด การอำนวยความสะดวกในการอพยพย้ายถิ่นที่ปลอดภัยและการเคลื่อนย้าย ของผู้คนก็เป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาการแบ่งเขตแดน

11) เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน คือ การทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ทั่วถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งการเติบโตอย่างรวดเร็ว ของเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนา ควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นในการย้ายถิ่นฐานจากชนบท

สู่เมืองนั้น จะนำไปสู่ความเจริญในเมืองขนาดใหญ่ ในปี 2553 มี 10 เมืองใหญ่ที่มีพลเมืองจำนวน 10 ล้านคน หรือมากกว่านั้น ในปี 2557 มีเมืองขนาดใหญ่ถึง 28 เมือง ผู้อยู่อาศัยรวม 453,000,000 คน ความยากจนมักจะพบได้ทั่วไปในเมือง รัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้อง จึงได้พยายามจัดการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่เหล่านั้น รวมถึงการทำให้เมืองปลอดภัยและ ยั่งยืน หมายถึง การทำให้มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยและเหมาะสมและพัฒนาการตั้งถิ่นฐานของ ชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการลงทุนเรื่องการขนส่งสาธารณะ การสร้างพื้นที่สาธารณะ สีเขียวและการปรับปรุงการวางผังเมืองและการจัดการในลักษณะแบบมีส่วนร่วม

12) แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน คือ มีการรับรองแผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน ซึ่งการที่จะบรรลุเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นต้องลดการใช้ทรัพยากรทางนิเวศลงอย่างเร่งด่วน โดยการเปลี่ยนแปลงการผลิตและการบริโภคสินค้าและทรัพยากร ซึ่งในส่วนเกษตรกรรมถูกจัดว่าเป็นผู้ใช้น้ำรายใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งในขณะนี้มีการจัดการบริโภคน้ำถึงร้อยละ 70 ของผู้ใช้น้ำทั้งหมด

การจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและวิธีการกำจัดขยะที่เป็นพิษและมลพิษเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ การส่งเสริมให้มีการรีไซเคิลและลดขยะมูลฝอยในอุตสาหกรรม ธุรกิจและผู้บริโภคเป็นสิ่งสำคัญเท่าเทียมกับการสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาเพื่อก้าวเข้าสู่แผนการบริโภคที่ยั่งยืนภายในปี 2573

13) การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ การดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อรับมือ กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะส่งผลกระทบต่อ โดยที่ไม่มีประเทศใดในโลกที่ไม่เห็นผลกระทบ อันรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ยังคงมีอัตราที่เพิ่มขึ้น และตอนนี้ เพิ่มขึ้นจากปี 2533 มากกว่า ร้อยละ50 นอกจากนี้ ภาวะโลกร้อนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อันยาวนานกับระบบสภาพภูมิอากาศ ซึ่งผลลัพธ์ที่ตามมาอาจไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าหาก ไม่เริ่มดำเนินการแก้ไขในตอนนี้

14) การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล คือ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การที่ผู้คนที่สามพันล้านคนใช้ชีวิต ขึ้นอยู่กับความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง แต่ในปัจจุบันนี้เราจะเห็นได้ว่า ร้อยละ30ของปลาทะเลของโลกได้ถูกใช้ไปเกินขนาด ซึ่งต่ำกว่าระดับที่พวกเขาสามารถผลิตผลทดแทนได้อย่างยั่งยืนให้ ได้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) สร้างกรอบการทำงานเพื่อการจัดการอย่างยั่งยืน และปกป้องระบบนิเวศทางชายฝั่งและทางทะเลจากภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ตลอดจนจัดการปัญหาผลกระทบของการเป็นกรดของมหาสมุทร เสริมสร้าง

การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรทะเลผ่านกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นกับ มหาสมุทร

15) การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก คือ การปกป้อง ฟื้นฟู และส่งเสริมการใช้ ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน โดยในปัจจุบันเราจะเห็นความเสื่อมโทรมของที่ดิน แบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และการสูญเสียที่ดินทำกิน 30 ถึง 35 ครั้ง รวมถึงภัยแล้งและการแปรสภาพเป็น ทะเลทรายก็ยังคงเพิ่มขึ้นในแต่ละปี รวมจำนวนการสูญเสียถึง 12 ล้านเฮกเตอร์ และส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ยากจนทั่วโลก จาก 8,300 สายพันธุ์สัตว์ที่เป็นที่รู้จัก มีจำนวนร้อยละ 8 ที่กำลังจะสูญพันธุ์ และอีก ร้อยละ 22 มีความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูประโยชน์จากระบบ นิเวศทางบก อาทิ ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่กึ่งแห้งแล้ง และภูเขา ภายในปี 2563 การส่งเสริม การ จัดการป่าอย่างยั่งยืนและแก้ไขการตัดไม้ทำลายป่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยบรรเทาผลกระทบต่อการ เปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ควรต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อที่จะลดการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรม ร่วมกันของเรา

16) สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก คือ มีการส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากสันติภาพ ความมั่นคง สิทธิมนุษยชนและการปกครองที่มี ประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมเป็นการรวมกันที่สำคัญเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เราอาศัย อยู่ในโลกที่ถูกแบ่งแยกมากขึ้น บางภูมิภาคได้รับสิทธิในความสงบ การรักษา ความปลอดภัย ความเจริญ อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง ในขณะที่ภูมิภาคอื่นตกอยู่ในวงจรของความขัดแย้งและความรุนแรง ที่ดูเหมือนว่าจะไม่มีวันสิ้นสุด ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถหลีกเลี่ยงได้และควรจะต้องได้รับการแก้ไขเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มุ่งมั่นที่จะลดความรุนแรงทุกรูปแบบ พร้อมทำงาน ร่วมกับรัฐบาลและชุมชนเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความไม่มั่นคงอย่างยั่งยืน การส่งเสริมการปกครองด้วยกฎหมายและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเป็นกุญแจสำคัญในกระบวนการ นี้เช่นเดียวกับการลดอาวุธผิดกฎหมาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในสถาบัน การปกครองทั่วโลก

17) ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การสร้างความร่วมมือระดับสากลเพื่อแบ่งปันความคิดและประสานงานด้านนโยบายเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศเพื่อใช้จัดการหนี้ หรืออาจส่งเสริมการลงทุนให้พัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา (North-South) และความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (South-South) ซึ่งจะมี

การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกอันจะเป็นการค้าที่เสมอภาคและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

2.2 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579)

เพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อเนื่องจึงมีวิสัยทัศน์ เพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคง ยั่งยืน ให้เป็นไปตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้สามารถแข่งขันและสร้างรายได้ แต่ยังคงมีความสุข อยู่ดี กินดี มีความเสมอภาคและเป็นธรรมตามกรอบแนวทาง ในการพัฒนา ในระยะ 20 ปี อันประกอบไปด้วย

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
- 4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
- 5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ด้านที่ 5 การสร้างการเติบโต บนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศไว้ดังนี้

- 1) จัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
- 2) วางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพทั้ง 25 ลุ่มน้ำ เน้นการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ
- 3) การพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 4) การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 5) การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- 6) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี (พ.ศ.2560-2564) ซึ่งแปลงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาจึงมุ่งเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแผนพัฒนาประเทศฉบับนี้ กล่าวได้ว่าเป็นแผนที่มุ่งเน้นกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมากกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

- 1) พัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เพื่อการใช้งานของคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างเท่าเทียมเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างสมดุล
- 2) ส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างบูรณาการภายใต้การมีส่วนร่วมของส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน
- 3) พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมือง
- 4) รักษาอัตลักษณ์ของเมืองและสร้างคุณค่าของทรัพยากรเพื่อกระจายรายได้ให้คนในท้องถิ่น
- 5) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมือง

2.4 ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570)

การวางกรอบการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 มีความมุ่งหมายที่จะเร่ง เพิ่มศักยภาพของประเทศในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานและเสริมสร้างความสามารถ ในการสร้างสรรค์ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วทั้งกับการกำหนดทิศทางการพัฒนา

ประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ พลิกโฉมประเทศไทยสู่ “สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” ซึ่งหมายถึงการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับ โครงสร้าง นโยบาย และกลไก เพื่อมุ่งเสริมสร้างสังคมที่ก้าวหน้าพลวัตของโลก และเกื้อหนุนให้คนไทยมีโอกาสที่จะพัฒนา ตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ พร้อมกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มที่สูง และคำนึงถึงความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ได้กำหนดเป้าหมายหลักจำนวน 5 ประการประกอบด้วย

- 1) การปรับโครงสร้างการผลิตสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม โดยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการสำคัญให้สูงขึ้น และสามารถตอบ โจทย์พัฒนาการของเทคโนโลยีและสังคม ยุคใหม่ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เชื่อมโยงเศรษฐกิจท้องถิ่นและผู้ประกอบการรายย่อยกับห่วงโซ่มูลค่าของ ภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย รวมถึงพัฒนาระบบนิเวศที่ส่งเสริมการค้าการลงทุนและนวัตกรรม
- 2) การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ โดยพัฒนาให้คนไทยมีทักษะและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับ โลกยุคใหม่ ทั้งทักษะในด้านความรู้ ทักษะทางพฤติกรรม และคุณลักษณะ

ตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม เตรียมพร้อมกำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เอื้อต่อการปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจไปสู่ภาคการผลิตและบริการเป้าหมายที่มีศักยภาพและผลิตภาพสูงขึ้น รวมทั้งพัฒนาหลักประกันและ ความคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความมั่นคงในชีวิต

3) การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม โดยลดความเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงรายได้ ความมั่งคั่ง และโอกาสในการแข่งขันของภาคธุรกิจ สนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาสให้มี โอกาสในการเลื่อนขั้นทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

4) การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน โดยปรับปรุงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตและบริการ ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ แก้ไขปัญหามลพิษสำคัญด้วยวิธีการที่ยั่งยืน โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ ขยะ และมลพิษทางน้ำ และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ในระยะยาว

5) การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและการเปลี่ยนแปลง ภายใต้บริบทโลกใหม่ โดยการสร้างความพร้อมในการรับมือและแสวงหาโอกาสจากการเป็นสังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยโรคระบาด และภัยคุกคามทางไซเบอร์ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ กลไกทางสถาบันที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงสู่ดิจิทัล รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของ ภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีได้อย่าง ทันเวลา มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล

3. วิวัฒนาการของงานสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กับงานด้านสาธารณสุขต่าง ๆ การควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การกำหนดมาตรการการดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมและจะเน้นไปในเรื่องของ เหตุร้ายกาจที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นสำคัญ ดังนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ฯ จึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะเข้าใจ พื้นฐานความเป็นมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทั่วไปด้วย

หากจะได้พิจารณาศึกษาในเรื่องของวิวัฒนาการของการสาธารณสุข นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าการสาธารณสุขนั้น ได้มีขึ้นพร้อม ๆ กับการก่อตัวของชุมชน

หรือ สังคมมนุษย์ เมื่อชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น และมีผู้คนอยู่กันหนาแน่นเป็นลำดับจนกลายเป็นเมือง ปัญหาการสาธารณสุขต่าง ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดหาน้ำดื่มให้เพียงพอแก่จำนวนพลเมืองซึ่งได้ทวีขึ้นตลอดเวลา การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ การวางผังเมือง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนหนทาง สถานที่สาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนการป้องกันโรคระบาด ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากความหนาแน่นของพลเมือง

ส่วนการดำเนินงานสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในส่วนภูมิภาค ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าให้จัดตั้ง สุขาภิบาลท่าลอม เมืองสมุทรสาครเป็นแห่งแรกเมื่อพ.ศ.2448 โดยมีประกาศเกล้าฯ ใ้โรงร้านจัดสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีกำนันตำบลท่าลอมเป็นหัวหน้า มีผู้ใหญ่บ้านในเขตนั้นทุกคนเป็นกรรมการ รัฐบาลได้ยกภาษีโรงร้านที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลไว้ใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยในถนนหลวง ตลาดสดและในที่สาธารณะ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่จุดโคมไฟให้สว่างในเวลาข้ามคืน กับซ่อมแซมถนนหนทางและสะพานโดยอยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร และจัดทำตามงบประมาณที่คณะกรรมการและผู้ว่าราชการเมืองตั้งไว้ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยการดำเนินงานของสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเกิดผลประโยชน์แก่ชุมชนในเขตนั้นมากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติการจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นต่าง ๆ ที่มีชุมชนหนาแน่นและกิจการหัวเมืองได้ดำเนินการตลอดมาจนกระทั่งเกิดระบบเทศบาลขึ้นต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จึงได้มีการกำหนดจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพ โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ.2479 ตราขึ้นโดยอาศัยความตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2480 ส่วนเทศบาลนครธนบุรี ได้จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีพ.ศ. 2479 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับเดียวกับเทศบาลนครกรุงเทพ โดยจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 และเริ่มดำเนินการในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2480 เมื่อมีเทศบาลทั้ง 2 แห่งแล้ว จึงได้มีการโอนงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจากกรมโยธาเทศบาลและกรมสาธารณสุข ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางมาให้เทศบาลทั้ง 2 แห่ง

ต่อมาจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเดิม ได้รวมกันเป็นกรุงเทพมหานครและมืองค์กรปกครองเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” เช่นเดียวกันเป็นการปกครองท้องถิ่นนครหลวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุง

เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และบังคับใช้ จนกระทั่งปัจจุบัน

3.1 แนวความคิด วัตถุประสงค์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

3.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้เริ่มมีเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2477 รัฐบาลในสมัยนั้น ได้ออกกฎหมายเรียกว่า “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2477” และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 2 เมื่อปี พ.ศ.2482 เรียกว่า “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2482” ซึ่งดูแลกิจการสาธารณสุขของประเทศ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ.2484 ได้ มีพระราชบัญญัติใช้ในการดำเนินงานสาธารณสุขเรียกว่า “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2484

โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้มีฉบับปรับปรุงแก้ไข คือ “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” ยังไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีความซ้ำซ้อนกัน และบทนิยามในเรื่อง “ราชการส่วนท้องถิ่น” และ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งผลจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี พ.ศ.2545 ได้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น และยังมีหน่วยงานอื่น ที่ทำหน้าที่สนับสนุนและเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จึงต้อง ปรับองค์ประกอบในคณะกรรมการสาธารณสุข นอกจากนี้การดำเนินงานเรื่องการจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและกำหนดวิธีการในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมิได้มีบทกำหนดโทษในเรื่องมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนไว้ รวมถึงสมควรกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขออกประกาศเรื่องที่เป็น รายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคม เพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาได้ตรา “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่โดยตรง ทำให้การจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจ

และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนมากขึ้น จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดและคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญเพื่อระงับ และจัดการตามความจำเป็นมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีก ตลอดจนกำหนดให้ผู้ขออนุญาตในกิจการ บางประเภทหรือบางขนาดต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาต นอกจากนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ให้เกิด ความรอบคอบโดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบให้ เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กรณีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้ อูจจาระเป็นปุ๋ย พ.ศ.2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ควบคุมดูแลใน ด้านสาธารณสุข ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคมจำเป็นต้องขยาย ขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึงและโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับ ว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบัน ยังมีได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการ อนามัย สิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติ เกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบัน ให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ กฎหมายอย่างเคร่งครัด ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุขและ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ยเสียใหม่ และรวม กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นฉบับ เดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้ทันสมัย”

3.1.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และการบังคับใช้ เหตุรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และมีฉบับแก้ไข เพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข

(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ผลใช้บังคับในปัจจุบันนั้นมีบทบัญญัติแบ่งออกเป็น 16 หมวดรวม ทั้งสิ้น 90 มาตรา พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมากและ มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างหลายประการ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงได้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมือง และเหตุรำคาญ ดังนี้

1) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้มีการบัญญัติเนื้อหาสาระที่สำคัญ และ มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของประชาชนอย่างใกล้ชิดหลายประการ ซึ่งได้จำแนกตามลักษณะของกิจการและการบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ

(1) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แยกออกเป็นการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย, สุขลักษณะของอาคาร, การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์, การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ และ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

(2) การควบคุม และระงับมลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง
ปัจจุบันปัญหามลพิษทางน้ำ ทางอากาศ และเสียงในเขตเมืองใหญ่อยู่ในขั้นวิกฤตที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างเร่งรีบเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดของเสียต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในสิ่งแวดล้อมอย่างมากไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำเสียและของเสียต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีการระบายออกจากอาคารบ้านเรือน กิจการร้านค้า สถานที่บริการและกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่มีมาตรการป้องกันและแก้ไขที่รัดกุมเพียงพอ โดยเฉพาะการระบายน้ำที่ใช้แล้ว ไหลลงสู่ท่อระบายน้ำ แม่น้ำลำคลอง โดยไม่มีการบำบัดเพียงพอ ปัญหาอากาศเสียและเสียงรบกวน นับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ประชาชนผู้อาศัยในเขตเมืองใหญ่ ต้องประสบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงนั้น ส่วนใหญ่จะเกิดจากยานพาหนะ สำหรับฝุ่นละอองนั้นส่วนใหญ่เกิดจากยานพาหนะและการก่อสร้างที่ยังขาดการควบคุม ทำให้ประชาชนต้องเผชิญอยู่ทุกวันนี้

จากสภาพปัญหาดังกล่าว หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย ดังนั้นราชการส่วนท้องถิ่น

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่ง หากราชการส่วนท้องถิ่น ได้นำกฎหมายดังกล่าว มาบังคับใช้อย่างจริงจังจะทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมืองด้านการควบคุมและระงับมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง อากาศแจ่มใส

3.2 ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุรำคาญ

กรณีเรื่อง เหตุรำคาญนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มิได้ให้คำนิยามถึงเหตุรำคาญไว้โดยตรง แต่จากพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มาตรา 25 วรรคแรก กล่าวได้ว่าเหตุรำคาญ คือ เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจอันตรายเป็นสุขภาพ หรืออาจทำให้การดำเนินชีวิต ของผู้ประสบเหตุนั้นไม่เป็นปกติสุข ซึ่งเหตุดังกล่าวนี้ได้แก่

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูลฝอยหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรกมีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้ง สิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายเป็นสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจน เป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายเป็นสุขภาพ

3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานประกอบ การใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมี แต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเน่าเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุ ให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายเป็นสุขภาพ

4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิด กลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายเป็นสุขภาพ

5) จ. เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้กำหนดเหตุรำคาญไว้เพียงแนวทางกว้าง ๆ แต่ส่วนใหญ่ เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นจะอยู่ภายในกรอบกำหนดไว้ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น สำหรับในเขตเมือง เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องมลพิษทางอากาศ น้ำเสีย และขยะมูลฝอยเป็นหลัก

3.3 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เนื่องจากชุมชนเมืองต่าง ๆ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่การอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้มีการนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับและใช้กับกระบวนการผลิตสินค้า เพื่อการบริโภคและอุปโภคมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้กระบวนการผลิตสินค้าบางประเภทอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน โดยส่วนรวม รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นรัฐโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จึงต้องเข้ามาควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเสียก่อน นั่นคือรัฐต้องมีมาตรการในการเข้ามาควบคุมโดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยตรง ในหมวด 7 หากจะกล่าวถึงความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข แต่ไม่ได้บัญญัติถึงนิยาม หรือขอบเขตของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้โดยตรง เพียงกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 31 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเมื่อมีการประกาศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบ กิจการนั้นได้ (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, มาตรา 32 (1).)

อย่างไรก็ตามกิจการที่ ออกเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมแล้ว เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน หลังจากข้อกำหนดดังกล่าวใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการนั้น ๆ ใน ลักษณะที่เป็น การค้าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33 วรรคแรก) ซึ่งในใบอนุญาตเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขอื่นก็ได้ ปัจจุบัน กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศไว้ทั้งสิ้น 142 ประเภท ได้แก่

- 1) กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ (2 กิจการ)
- 2) กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์ (7 กิจการ)
- 3) กิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม (24 กิจการ)
- 4) กิจการที่เกี่ยวกับยา เวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด (5 กิจการ)
- 5) กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร (9 กิจการ)
- 6) กิจการที่เกี่ยวกับโลหะหรือแร่ (6 กิจการ)

- 7) กิจกรรมที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล (9 กิจกรรม)
- 8) กิจกรรมที่เกี่ยวกับไม้หรือกระดาษ (8 กิจกรรม)
- 9) กิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริการ (21 กิจกรรม)
- 10) กิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งทอ (8 กิจกรรม)
- 11) กิจกรรมที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง (12 กิจกรรม)
- 12) กิจกรรมที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีต่าง ๆ (17 กิจกรรม)
- 13) กิจกรรมอื่น ๆ (14 กิจกรรม)

กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นเรื่องหนึ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 7 ที่จะต้องมีการกำกับดูแลการประกอบกิจการ โดยผู้ดำเนินการต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ มีการควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดจากสถานประกอบการของตนและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สถานประกอบการที่ไม่มีการป้องกันควบคุมและบำบัดมลพิษอย่างถูกต้อง หรือไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้อาศัยใกล้เคียงจนเกิดการร้องเรียนด้านกลิ่นเหม็น อากาศเสีย น้ำเสียและเสียงดัง ซึ่งการก่อปัญหาเหล่านี้เกิดจากหลายสาเหตุ ดังนี้ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 7)

1) ผู้ประกอบการไม่ได้คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา จึงไม่มีการวางแผนการดำเนินกิจการ ตั้งแต่เริ่มต้น ไม่ว่าจะเป็นทำเลที่เหมาะสม การวางผังโครงสร้างของสถานประกอบการ การคัดเลือกเครื่องจักรตลอดจนการมีมาตรการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงพื้นที่หรือเทคโนโลยีที่จะบำบัดของเสียเป็นต้น

2) สถานประกอบการบางแห่ง ผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในอันตราย ที่เกิดจากการประกอบกิจการนั้น ๆ ทำให้ขาดการวางแผนการจัดการในสถานประกอบการและการไม่เห็นความสำคัญของสถานประกอบการ อันอาจก่อให้เกิดอันตราย และผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

3) ผู้ประกอบการรายย่อย ดัดแปลงอาคารพาณิชย์หรือที่อยู่อาศัยเป็นสถานประกอบการส่วนใหญ่มักก่อปัญหาต่อชุมชนได้ง่ายและยากต่อการแก้ไข

4) การควบคุมตรวจสอบ ควบคุมกำกับดูแลของภาคราชการยังไม่ทั่วถึง

5) มีความซ้ำซ้อนในด้านองค์กรของรัฐ ตลอดจนมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องในการควบคุม ดูแลการประกอบกิจการ ทำให้การควบคุมตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญ

4.1 แนวคิดการกำกับ ดูแล

ความหมายของการกำกับ ดูแลเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 281 และ 282 บัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระและหลักการกำกับดูแลองค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้โดยแจ้งว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นโดยทวิ ตะเวทีกุล อธิบายว่าการกำกับ ดูแลทาง ปกครอง หมายถึง วิธีการที่รัฐใช้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบคุม การ กระทำ และการควบคุมผู้ดำเนินงาน หรือองค์กรนั้น ๆ ซึ่งการควบคุมการกระทำอาจแสดงออก โดย การยับยั้งหรือการทำให้การกระทำ นั้นไม่มีผลทางกฎหมาย ส่วนการควบคุมผู้ดำเนินงาน หรือ องค์กรอาจทำได้โดยการยุบหรือการถอดถอนผู้ดำเนินงาน หรือองค์กรนั้น (ทวิ ตะเวทีกุล, 2548, หน้า 13)

ความแตกต่างระหว่างอำนาจกำกับ ดูแลกับอำนาจบังคับบัญชาอำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้อยู่ใต้การบังคับ บัญชาโดยอำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มี เงื่อนไข ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจสั่งผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำการหรือยกเลิก เปลี่ยนแปลง คำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หรือเป็นการใช้ อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนอำนาจบังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ในระหว่างของ ผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม ดังนั้นอำนาจกำกับ ดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขโดยอำนาจ นี้จะมีได้แต่ เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น (อนุชา สุนสวัสดิกุล และอ โฉมทัย ศรีสมัย, 2548, หน้า 19-20)

รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำกับ ดูแล องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 282 ได้ กำหนดว่าการกำกับ ดูแลนั้นจะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้อง เป็นไปเพื่อ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และ จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” โดยสามารถแยกพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแลและรูปแบบการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ทำหน้าที่ ในการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่นได้ดังนี้ (อรทัยก๊กผลและธนินฐาสุชะวัฒนะ, 2550, หน้า 12)

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(2) เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและเทศบาลตำบลมีนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(4) เมืองพัทยาที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

(5) กรุงเทพมหานครมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2) รูปแบบการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจในการกำกับ ดูแลสามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบดังนี้

(1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคลเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้อง องค์กรและตัวบุคคลซึ่งได้แก่สภาท้องถิ่นผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายในการกำกับ ดูแลคือมุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติ ปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมายโดยมีมาตรการในการกำกับ ดูแลดังนี้ (อรทัย ก๊กผลและธนัชฐา สุชะ วัฒนะ, 2550, หน้า 13-15)

(2) การกำกับ ดูแลการกระทำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกำกับ ดูแลการกระทำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีมาตรการการกำกับ ดูแล การกระทำ ที่สำคัญดังนี้ (อรทัยก๊กผลและธนัชฐา สุชะวัฒนะ, 2550, หน้า 15 - 18)

(3) การกำกับ ดูแล โดยมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ (อรทัย ก๊กผลและธนัชฐา สุชะ วัฒนะ, 2550, หน้า 18-22)

4.2 แนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อมลพิษ

แนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ตามกฎหมายไทยหรือในต่างประเทศนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีความเห็นตรงกันถึงความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการทางอาญา โดยเฉพาะการลงโทษ ปรับและโทษจำคุกแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดแต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น มีสภาพบังคับที่เจ้าพนักงานจะดำเนินการแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้สองลักษณะที่สำคัญ คือมาตรการ ทางอาญา เช่น โทษจำคุก ปรับ ริบทรัพย์สิน และมาตรการในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่ง ให้แก้ไข หรือปรับปรุง หรือการเพิกถอนหรือการยกเลิกสัมปทาน หรือประทานบัตร (ณรงค์

ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546), หน้า 10-11.) เป็นต้น มาตรการทางปกครองไม่จำเป็นต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเจ้าพนักงานที่บังคับให้ เป็นไปตามกฎหมายสามารถสั่งได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และหากไม่มีการปฏิบัติตามจึง ใช้มาตรการทางอาญาเพื่อ บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (United States Environment Protection Agency, 1992, chapter 7, p. 7-1-7-22) จึงอาจกล่าวได้ว่า ในการบังคับให้เป็นไปตาม กฎหมายเจ้าพนักงานจะใช้สภาพบังคับทาง อาญาแก่ผู้ก่อมลพิษที่ได้รับการเตือนแล้วแต่ยังไม่ปฏิบัติตาม และมักจะใช้มาตรการทางอาญาใน ลักษณะที่เป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งผู้กระทำผิด (Deterrent) ซึ่งในการลงโทษนั้นจะพิจารณาดังนี้

1) ลักษณะของความผิดต่อมลพิษ ความผิดที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น ส่วนใหญ่เป็น การกระทำที่ผู้กระทำปล่อยหรือทิ้งของเสียหรือสารอันตรายออกสู่สภาวะแวดล้อม แล้วทำให้คน หรือ สัตว์หรือพืชได้รับอันตรายต่อชีวิต สุขภาพอนามัยซึ่งในบางกรณีอาจมีผลต่อกลุ่มคนหรือ สิ่งแวดล้อมจำนวนมาก และมีผลต่อเนื่องระยะยาว (Yingyi Situ and David Emmons, 2000, p. 7) เช่น น้ำเสียในลุ่มน้ำที่สำคัญ หรืออากาศเสียในเขตเมืองใหญ่ เป็นต้น ก่อให้เกิดโรคเมื่อสัมผัสกับน้ำ หรืออากาศที่ปนเปื้อนมลพิษหรือการใช้ประโยชน์จากน้ำไม่ได้

2) ความร้ายแรงของการก่อมลพิษ มีความร้ายแรงที่กระทบหลายด้าน กล่าวคือ ด้านสุขภาพอนามัยของทั้งคน ทั้งสัตว์และพืช เพราะอาจทำให้คนเสียชีวิต หรือเกิดโรคร้ายต่าง ๆ เช่น โรคมูมิแพ้ หรืออาจตายเพราะได้รับสารพิษ เช่น ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากไฟไหม้ที่ทำเรื่อคลองเตย หรือผู้ที่ ตายเนื่องจากได้รับรังสีจากโคบอล 60 (ณรงค์ ใจหาญ, 2546, หน้า 10) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการที่ต้องซื้อยามารักษาคนไข้ หรือการที่ต้อง ใช้จ่ายเงินเพื่อบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย หรือการกำจัดขยะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลสำคัญต่อสภาพ สังคมหรือจิตวิทยาของคนในสังคม เพราะการที่อยู่ ในสภาวะแวดล้อมที่ไม่ดี ทำให้คนเกิดอาการ หงุดหงิด หรือมีสภาพจิตใจไม่สมบูรณ์ได้

3) กระทำความคิดในความผิดต่อมลพิษ จำนวนและประเภทของผู้ที่กระทำ ความคิดพบว่ามีหลากหลายมาก คือ มีประเภทคนธรรมดาที่อยู่อาศัยตามชุมชนแล้วทิ้งขยะลงใน ลำน้ำ หรือ ประเภทผู้ประกอบการโรงงานหรือโรงพยาบาลที่ไม่ได้ดำเนินการบำบัดน้ำเสียหรือของ เสียตามที่ กฎหมายกำหนด หรือการกระทำของหน่วยราชการเองที่ก่อให้เกิดมลพิษ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่มีจำนวนมากและความหลากหลายนี้จึงมีข้อจำกัด ซึ่งการดำเนินการนั้นได้ รัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว หรือใช้การลงโทษเป็นมาตรการหลัก ในการปราบปรามการกระทำ ความผิด สำหรับกรณีที่ไม่สามารถลงโทษจำคุกได้ เช่น

การลงโทษนิติบุคคล หรือการดำเนินคดีกับ หน่วยราชการซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการในการบังคับใช้กฎหมาย (ชัชชม อรรถกฤษณ์, 2544, หน้า 17)

การนำแนวทางการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษมาปรับใช้กับแนวทางการลงโทษดำเนินคดีกับผู้ก่อเหตุรำคาญ นับว่ามีความเหมาะสมกับการดำเนินคดีในเรื่องเหตุรำคาญ โดยมีการนำมาตรการทางปกครอง และมาตรการทางแพ่งมาปรับใช้ การกำหนดบทลงโทษในความผิดดังกล่าว สำหรับมาตรการทางอาญาควรพิจารณาจากลักษณะความผิดของเหตุรำคาญ ความร้ายแรงของเหตุรำคาญ ตลอดจนผู้กระทำความผิดในความผิดเหตุรำคาญนั้น โดยอาญาใช้หลักการที่ว่า ผู้ก่อเหตุมลพิษเป็น ผู้จ่าย Pollution Pays Principle มาปรับใช้กับผู้ก่อเหตุรำคาญที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับ เหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ทั้งในเรื่องการแก้ไข บำบัด หรือกำจัดเหตุรำคาญนั้น

4.3 แนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุข

การควบคุมเหตุรำคาญเป็นหน้าที่ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อปกป้องความเป็นอยู่ของประชาชนมิให้มีสิ่งรบกวน โดยที่สภาพอันจะถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญจะต้องเป็นกรณีที่เกิดความไม่ปรกติทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งและเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมเหตุรำคาญจึงให้ความสำคัญกับการปกป้องสุขภาพอนามัยเป็นสำคัญ จึงอาจถือได้ว่าการควบคุมเหตุรำคาญเป็นสาขาหนึ่งของงานอนามัยสิ่งแวดล้อม (พัฒนา มูลพฤกษ์, 2546, หน้า 28) ในการใช้มาตรการทางกฎหมายรวมทั้งมาตรการทำงานเทคนิค ในการควบคุมเหตุรำคาญ จะต้องคำนึงถึงแนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุขด้วย

เมื่อก้าวถึงการสาธารณสุข (Public Health) อาจให้ความหมายโดยรวมได้ว่า “การจัดการเพื่อให้เกิดความสุขแก่สาธารณสุข” หรือ “การทำให้สาธารณสุขมีสุขภาพดี” ซึ่งคำว่า “สุขภาพ(health)” องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความหมายว่า “สถานะอันสมบูรณ์ของมนุษย์ ทั้งทางร่างกาย (physical) จิตใจ (mental) และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม (Social Well - being) ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้มนุษย์ปราศจากการเจ็บป่วยหรือความพิการเท่านั้น หากแต่หมายถึงการควบคุมหรือจัดการปัจจัยต่าง ๆ ในตัวมนุษย์และที่อยู่แวดล้อมมนุษย์ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเจ็บป่วยหรือความพิการต่อมนุษย์ด้วย” (ศุมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 35)

จากความหมายของ “การสาธารณสุข” และ “สุขภาพ” ซึ่งหมายความรวมถึงความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคมซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่แวดล้อมอันอาจมีผลทำให้เกิดการเจ็บป่วยหรือความพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจของมนุษย์ได้ ซึ่งจะต้องถูกควบคุมหรือจัดการให้อยู่ในสถานะที่เป็นคุณต่อสุขภาพอนามัยหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัย

หนึ่งก็คือ ต้องการควบคุมหรือจัดการมิให้อยู่ในสถานะที่เป็นโทษต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ (ศุมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 35)

ความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม รวมถึงเรื่องการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Sanitation) หรือการอนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health) ซึ่งหมายถึง ประเด็นทางด้านสุขภาพอนามัยของมวลมนุษย์และการเกิดโรคร้ายไข้เจ็บที่เกิดจากปัจจัยสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical) เคมี (Chemical) ชีวภาพ (Biological) ถ้าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ในสิ่งแวดล้อมมีปัญหา อาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของมนุษย์ในปัจจุบันและในอนาคต ความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม อาจเกิดขึ้นด้วยการนำความรู้ทางทฤษฎีและการนำความรู้ไปปฏิบัติในการประเมิน (Assessing) การแก้ไข (Correcting) การควบคุม (Controlling) และการป้องกัน (Preventing) (พัฒนา มุลพฤกษ์, 2546, หน้า 29) ดังนั้น กรอบแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการสาธารณสุขที่ดีของนานาชาติจึงกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติออกเป็นสี่ส่วนคือ

- 1) การส่งเสริมสุขภาพ
- 2) การป้องกันโรค
- 3) การรักษาพยาบาล
- 4) การฟื้นฟูสภาพ (ศุมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 35)

4.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานจะต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หากเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อหลักการดังกล่าวไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะกระทำโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายฉบับใดก็ตาม บุคคลที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้นอาจร้องขอให้เจ้าพนักงานทบทวนเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง หรืออาจขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น ผลเสียจากการไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าพนักงานอาจเกิดขึ้นได้กับบุคคลภายนอกองค์กร และแม้แต่ฝ่ายเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจเองก็อาจได้รับผลกระทบด้วย ยิ่งเป็นกรณีที่ใช้อำนาจนั้นถึงขั้นเป็นการบิดเบือนและมีเจตนาทุจริต เจ้าพนักงานอาจต้องมีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการที่ครอบคลุมต่อการกระทำในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในทุก ๆ กรณี หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า ในการกระทำทางปกครองนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำโดยมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้กระทำได้ ดังนั้นในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานจะต้องเคารพต่อกฎหมายฉบับซึ่งเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจกระทำการ นอกจากนี้ยังต้องเคารพต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายที่เป็นจารีตประเพณี รวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไป ในบรรดากฎหมาย

เหล่านี้ยังมีหลักการย่อยที่เจ้าพนักงานจะต้องเคารพสำหรับใช้อำนาจที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหลักความเป็นกลาง หลักการต้องฟังความทุกฝ่าย หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักความไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองแม้ว่าการตรวจสอบและควบคุมให้เจ้าพนักงานต้องเคารพต่อหลักการต่าง ๆ จะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลงไป เพราะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ดุลพินิจในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างสะดวกรวดเร็ว เนื่องจากมีองค์กรอื่นตรวจสอบ แต่หากไม่มีการควบคุมตรวจสอบเสียเลยประโยชน์ของเอกชนจะตกอยู่ในกำมือของฝ่ายปกครองโดยเด็ดขาด (พานุกพันธ์ ชัยรัตน์, 2549, หน้า 11)

เมื่อกล่าวถึงการควบคุมเหตุรำคาญแล้ว หากเจ้าพนักงานดำเนินการโดยไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แล้วต่อมาการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วถูกทบทวนหรือถูกเพิกถอน หรือกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่นั้นเสียเลย การป้องกันหรือการควบคุมไม่ให้เกิดความเสื่อมหรืออันตรายต่อสุขภาพจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการโดยเฉียบพลัน

5. ทฤษฎี

5.1 ทฤษฎีรัฐและบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ (Theory of State and Power of State)

5.1.1 ทฤษฎีอำนาจรัฐ

การใช้อำนาจรัฐมีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความถูกต้องแท้จริง เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ที่มีมาโดยธรรมชาติที่ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่แก่มนุษย์ทุกคน ว่าแต่ละคนมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้มนุษย์จะมีสิทธิตามธรรมชาติ แต่ก็มิอาจจะใช้สิทธิในลักษณะของการไปทำลายสิทธิของผู้อื่น ซึ่งเป็นไปตามคำสอนของนักปราชญ์ชาวอังกฤษชื่อ John Locke (ค.ศ. 1632-1704) ที่กล่าวถึง การก่อกำเนิดรัฐไว้ว่า ในสภาวะธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพเท่าเทียมกัน มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า มนุษย์แต่ละคนจะสามารถใช้สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่ตนมีอยู่ได้ตามใจชอบ การใช้สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของมนุษย์แต่ละคนตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย

ธรรมชาติ (ปรีดี พนมยงค์, 2523, หน้า 120) นอกจากนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมาคือหากมนุษย์ใช้สิทธิจนเกิดการละเมิด รัฐจะมีอำนาจในการป้องกัน ควบคุม และกำกับดูแลอย่างไร จึงต้องพิจารณาถึงอำนาจอธิปไตยต่อไป

1) ความหมายอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น (วิญญู เครื่องงาม, 2557, หน้า 77)

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายระหว่างประเทศได้ระบุเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่าหมายถึง การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางนิติบัญญัติและทางพฤตินัย ซึ่งอำนาจอธิปไตยโดยนิตินัยนั้นหมายถึง มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ ส่วน อำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัยนั้นหมายถึง อำนาจตามความสามารถในความจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น ดังนั้น อำนาจตามความที่กล่าวถึงข้างต้นจึงหมายความว่าอำนาจในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใดหรือรัฐหนึ่งรัฐใด ในฐานะหนึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้นย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมืองการปกครอง

2) ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย

เกี่ยวกับลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย แม้ว่าอำนาจอธิปไตยจะเป็นอำนาจตามนามธรรมก็ตาม แต่นักวิชาการก็ได้กำหนดลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยไว้ 4 ประการ ประกอบด้วย (เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, 2508, หน้า 100)

(1) อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด (Absoluteness) เป็นอำนาจอธิปไตยที่ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มาจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐได้ กล่าวคือ มีอำนาจอธิปไตยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เช่น ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาด ไม่มีอำนาจรัฐอื่นใด (อำนาจของประเทศใด) มาจำกัดอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ เป็นต้น

(2) อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป (Universality) เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ มีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่าเมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำ

ในประเทศ ผู้แทนต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) อำนาจอธิปไตยมีความถาวร (Permanence) เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ ยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ

(4) อำนาจอธิปไตยแบ่งอำนาจมิได้ (Indivisibility) เป็นอำนาจอธิปไตยที่รัฐหนึ่งจะต้องมีอำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่สามารถจำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการแบ่งหน้าที่ให้องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) ของมองเตสกีเออ (Montesquieu) เช่น การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เป็นต้น

3) แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตย

แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ได้มีแนวทฤษฎีอำนาจอธิปไตยที่สำคัญ 5 ทฤษฎีด้วยกัน คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ (Supremacy of God) ทฤษฎีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา (Supremacy of the Pope) ทฤษฎีว่าด้วยควมมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (Supremacy of the King) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Supremacy of the People) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของใครนั้น ได้มีแนวคิดที่ยอมรับกันทั่วไป อยู่ 2 ทฤษฎี คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (เป็นของปวงชน) กับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (วิชฌู เครื่องาม, 2530, หน้า 214)

โดยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น John Locke ได้กล่าวว่า เพื่อป้องกันและหลีกเลี่ยงปัญหาว่าหากเกิดการละเมิดสิทธิหรือกฎหมายขึ้นมา การบังคับตามกฎหมายธรรมชาติจะทำอย่างไร ในเมื่อตามสภาวะแห่งธรรมชาตินี้จะไม่มีการ ไม่มีตำรวจ ไม่มีศาล ที่จะทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และลงโทษ ดังนั้น John Locke จึงกล่าวว่า มนุษย์จึงหันหน้าเข้าทำสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยมีสาระสำคัญของสัญญา คือ เป็นสัญญาที่มนุษย์แต่ละคนยอมสละสิทธิหรืออำนาจในอันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติ ให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทน นั่นคือ อำนาจในอันที่จะปกป้องสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนไม่ให้ถูกผู้อื่นละเมิด โดยให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้สิทธิในการปกป้องแทน แต่มนุษย์แต่ละคนก็ยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนไว้กับตนเอง ไม่ให้ยอมสละไปด้วย สัญญาประชาคมนี้จึงนำไปสู่การจัดตั้งสังคมการเมืองและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นและการใช้อำนาจของผู้ปกครองถูกจำกัดเพียง

เพื่อปกป้องสิทธิในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรแต่ละคนเท่านั้น (สมศักดิ์ โตรักษา, 2552, หน้า 25)

4) หลักการและแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและแนวคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรูสโซ (Jean Jacques Rousseau) กล่าวว่า เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคน 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งใน 10,000 ของอำนาจอธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้าทั้งหมด ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุก ๆ คน ตามทัศนะของรูสโซ อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้อื่นได้ ไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้ และจำกัดไม่ได้ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซ เป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่เรียกว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งแนวความคิดนี้ถูกนำมาปรับใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือที่เรียกว่าระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ปัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ มีผลตามมาดังนี้

(1) ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแบ่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เราทราบกันดี คือ การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจจำกัดสิทธิได้ (โกลิน พลกุล, 2524, หน้า 11-12)

(2) การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะเป็นผู้แทนของปวงชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนราษฎรก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทน เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผู้เลือกตั้งผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตัวเอง ผู้แทน

ต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 12-13)

จากแนวคิดข้างต้นในความเห็นของรูสโซ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย และรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชนเท่านั้น แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้รับการยอมรับและอยู่ในโครงสร้างกฎหมายของรัฐ ปัจจุบันแต่ละคนเป็นเจ้าของสิทธิในการเลือกตั้ง และรวมถึงการกำหนดแนวทางของกิจกรรมสาธารณะอีกด้วย การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคนสำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่รู้จักกันดีภายใต้นิยามของคำว่า กฎหมาย (Law) แนวคิดนี้ก่อให้เกิดหลักการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมที่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจอยู่เหนือเสียงส่วนน้อย และยิ่งไปกว่านั้นการจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้นไม่ตอบสนองต่อความเป็นตรรกะของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเป็นตรรกะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าพลเมืองทุก ๆ คนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ (ณรงค์ พลมาตร, 2562, หน้า 22)

5) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) เป็นแนวคิดที่เริ่มต้นมาจากนักปรัชญาอเมริกันของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหลายท่าน เริ่มตั้งแต่ยุคเรอเนซองส์และมาปรากฏเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกเขาอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักการและแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

นักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ ซีเอเยส์ (Sieyes) ซึ่งได้กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาคือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตยแต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ ดังนั้น เป็นผู้ทรงซึ่งอำนาจอธิปไตยคือ ชาติ ในแนวความคิดของซีเอเยส์ มองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในการออกกฎหมายด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เอง การลงประชามติ (Referendum) จึงไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของซีเอเยส์ ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น

(2) ผลของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นค้านกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนี้

(2.1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่เป็นของปวงชนหรือประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบที่ทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้

(2.2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำណัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง

(2.3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตาม หากชาติมีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนการปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็ได้

ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนและผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชนและมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใด ๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คือ อำนาจของผู้แทน ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทนเป็นของชาติ เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 15)

5.1.2 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ

ภารกิจของรัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ ซึ่งสามารถแยกภารกิจของรัฐสมัยใหม่ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) หมายถึง ภารกิจที่ทำให้รัฐมีความมั่นคงและมีความปลอดภัย ซึ่งเป็นภารกิจอันจำเป็นต่อความเป็นรัฐหรือการดำรงอยู่ของรัฐ รวมถึงภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่ามีความสำคัญไม่น้อย กล่าวคือ การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเท่าเทียมกับการป้องกันรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เพราะหากประเทศมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติแล้วย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และหากประเทศมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศด้วยเช่นกัน ส่วนภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดี

ขึ้นหรือมีมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (พงษ์ศิริ จิตบาน, 2560, หน้า 138-139)

โดยการบริหารปกครองประเทศนั้นรัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อบ่งบอกถึงแนวทางในการบริหารปกครองของตน ซึ่งนโยบายของแต่ละรัฐบาลจะมีจุดที่มุ่งเน้นแตกต่างกัน สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะมีลักษณะแตกต่างออกไป กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่วางแนวทางให้รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันจะต้องยึดถือปฏิบัติตามโดยถือว่าเป็นพันธกรณีที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องคำนึงถึง สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติเองนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย เพราะฉะนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักการสำคัญที่ทุกรัฐบาลกำหนดให้มีนโยบายการบริหารปกครองประเทศที่ไม่ขัดแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 85)

ในส่วนของภารกิจรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มุ่งเน้นถึงความสำคัญของรัฐ ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 57 (2) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560)

ส่วนการดำเนินการใดของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว ในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าวมาแล้วนั้น รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า (มาตรา 58 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560)

แนวทางการพัฒนาประเทศที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนยอมรับว่าการพัฒนาที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์ ซึ่งหากรัฐห้ามการนำมาใช้ประโยชน์แล้วย่อมจะต้องมีการลักลอบกระทำการเกิดขึ้นเป็นแน่ และจะมีผลเสียจะติดตามมาก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพก็จะค่อย ๆ สูญหายหมดไปจากประเทศ เพราะฉะนั้น การนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ก็จะทำให้สมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย กล่าวคือ ประชาชนก็สามารถจะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพได้ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ๆ คงมีอยู่ให้ชนรุ่นอนาคต ซึ่งหมายถึงลูกหลานได้มีโอกาสใช้ประโยชน์ในสิ่งที่คนยุคปัจจุบันได้ใช้เช่นกัน ดังนั้น ประเทศก็จะสามารถดำเนินการพัฒนาไปได้ ประชาชนก็จะได้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนก็จะลดน้อยลงไป (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 86)

ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560) ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะได้รับอิทธิพลมาจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992 (The Convention on Biological Diversity, 1992) ที่มีแนวความคิดสำคัญ คือ มุ่งถึงการให้แต่ละประเทศทั่วโลกมีวินัยทางสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยการสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆ ในการยอมรับว่าทรัพยากรชีวภาพนั้นเป็นมรดกร่วมกันแห่งมวลมนุษยชาติ (common heritage of mankind) ที่อยู่ในความห่วงใยในมวลมนุษยชาติ (common concern of mankind) เพราะฉะนั้นมนุษย์จึงต้องร่วมมือกันพิทักษ์รักษาทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อมของโลก รวมถึงความร่วมมือรับผิดชอบที่ชุมชนระหว่างประเทศพึงจะมีให้แก่ทรัพยากรชีวภาพด้วย (The World Conservation Union, 1994, p. 3) โดยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992 มาตรา 1 นั้น ได้กำหนดวัตถุประสงค์ว่า “วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ซึ่งดำเนินการโดยสอดคล้องกับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หมายถึง โดยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสมและ โดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิทั้งหมดเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีและ โดยการสนับสนุนอย่างเหมาะสม” วัตถุประสงค์นี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้คงมี

ไว้สำหรับมวลมนุษยชาติในรุ่นต่อ ๆ ไป ที่จะได้มีไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่องอย่างไม่หมดสิ้นไปจากโลก ไม่ว่าความหลากหลายทางชีวภาพนั้นจะอยู่ในประเทศใดก็ตาม และนี่เองที่สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพด้วย และการใช้ประโยชน์นั้นต้องคำนึงถึงความสมดุลแห่งธรรมชาติ จิตสำนึก แล้วยังสร้างหน้าที่ให้แก่ประชาชนด้วย โดยมีรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 87)

5.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดระเบียบของสังคมให้มีบูรณภาพ ทำให้กฎหมายมีบทบาทสำคัญต่อการจัดระเบียบขององค์กรต่าง ๆ ทั้งองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย องค์กรภาคเอกชนอันประกอบไปด้วยประชาชน องค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดบทบาทให้เป็นทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กร ภาครัฐ ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่ถูกยกวางขึ้นใช้บังคับจึงจำเป็นต้องกำหนดหรือระบุถึงโครงสร้างของ กฎหมายที่จะใช้เป็นแบบแผน (Norm) ความประพฤติกของสมาชิกในสังคม และหากเกิดการฝ่าฝืน ต่อแบบบรรทัดฐานของสังคมดังกล่าว กฎหมายก็จะต้องกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อ ปรามปรามหรือป้องกันและแก้ไข และบทบาทสำคัญในการควบคุมมิให้เกิดอาชญากรรมอันก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสังคมก็คือการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

ความหมายของ “การบังคับใช้กฎหมาย”

ในความหมายของคำว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” นั้นแยกพิจารณาได้เป็น 2 คำ คือ “การใช้บังคับ (Application) กับ “การบังคับใช้ (Enforcement)” ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกัน คือ

“การใช้บังคับ (Application)” นั้น หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกัน เช่น การบังคับใช้โดยเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ หรือศาลยุติธรรม เป็นต้น

อมร จันทรสมบุรณ์ ให้ความหมาย “การใช้บังคับ (Application)” ไว้ว่า หมายถึง การนำตัวบทกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือในราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

วิษณุ เครืองาม ให้ความหมาย “การใช้บังคับ (Application)” ไว้ว่า คำว่า ใช้บังคับ คือ เริ่มเอามาใช้ ก่อนหน้านั้นยังไม่ใช้ แต่บัดนี้จะเริ่มใช้แล้ว (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, หน้า 150)

คำว่า “การใช้บังคับ” นั้น จะปรากฏเมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว และได้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลทำให้กฎหมายฉบับนั้น ๆ นำไปใช้บังคับได้ ซึ่งวันที่จะมีผลใช้บังคับนั้นหากไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายระบุกำหนดเวลาใช้บังคับไว้ ก็ให้กฎหมายฉบับนั้นมีผลใช้บังคับนับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไป 1 วัน และในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับนั้นระบุวันใช้บังคับ เช่น 1 เดือน นับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ให้มีผลใช้บังคับเมื่อครบ 1 เดือนแล้ว

“การบังคับใช้ (Enforcement)” มีความหมายต่างไปจาก “การใช้บังคับ” คำว่า “การบังคับใช้” นั้น หมายถึง “บังคับ แปลว่า เามาทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เามาทำให้สมจริง เามาทำให้เกิด ความขลัง” (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, หน้า 151) นั่นคือ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว หากเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นมาใช้ ก็ยังไม่ถือว่ามี การบังคับใช้แล้ว การบังคับใช้นั้น จะส่งผลทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น เพราะหากผู้ใดไม่ทำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และ ถูกจับได้ หรือ অন্যหนึ่งถูกเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนำเอากฎหมายมาใช้ ก็จะส่งผลให้ผู้ที่ทำผิดนั้นต้องรับโทษตามกฎหมายกำหนดไว้ นี้ เป็นการบังคับใช้กฎหมาย

ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภาระหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางน้ำ ก็คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ซึ่งจะนำไปสู่การควบคุมการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ตามความมุ่งหมาย ในเรื่องนี้นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวคิดทฤษฎีถึงการควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การประกอบอาชญากรรม ลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคมมีอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติและพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร
- 2) รัฐเป็นผู้ได้รับอำណัติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมาย อย่างเคร่งครัด
- 3) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้หลัก นิติธรรม (Justice of law) โดยปราศจากความลำเอียง

จากหลักเกณฑ์ทั้งสามประการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการกระทำ ความผิดในสังคมที่สำคัญยิ่ง ความสงบสุขและความปลอดภัยในสังคมจะเกิดขึ้นได้โดยประชาชนในสังคมเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการกับผู้กระทำผิดอย่างเที่ยงตรง

และเป็นธรรม นอกจากนั้นก็ต้องกำหนดมาตรการป้องกันภัยทางสังคมโดยเด็ดขาดและยุติธรรม เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการ (Rule of law) ที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมเป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่ง ได้แก่

1) ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งที่จะควบคุม ระวังและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญาดำเนินการไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องและเป็นการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวน ก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสอบสวนภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องร้องยังศาล การพิจารณาคดีพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายตามขั้นตอนจนถึง การพิจารณาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้การค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากมุ่งหมาย ให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้น ๆ ของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ตำรวจและอัยการ อันทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อย โดยเร็ว และในขณะเดียวกันก็จะทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหา มีพยานหลักฐานแน่นแฟ้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายตามที่ทฤษฎีนี้ยึด

2) ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีนี้ยึด เอกกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ใน กระบวนการยุติธรรม โดยจะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมไม่ได้ ทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของ ทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมของหน่วยงานชั้นต้นที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และเห็นว่าต้อง จัดให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อน การดำเนินการ นั้นต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรม เพราะฉะนั้นทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคล จะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่จะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่ามีความผิดจริง นอกจากนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาอย่างครบถ้วน และทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีแต่องค์กรผู้พิพากษาที่เป็นกลางเท่านั้นที่จะเชื่อถือได้ สำหรับการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ศาลอีกเช่นกันที่จะคอย ทบทวนวิธีการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายชั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยเป็นธรรมหรือไม่ซึ่ง ศาลจะแสดงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้ประชาชนได้รับทราบ

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐก็มีได้บังคับใช้กฎหมายตามแนวความคิดของทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แต่มักจะใช้ทฤษฎีทั้งสองอย่างผสมผสานกัน โดยคำนึงถึงสภาพการกระทำผิดในสังคมเป็นหลัก สังคมใดที่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรงก็มักจะ ใช้ทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยกระบวนการนิติธรรม ในขณะที่เดียวกันสังคมที่มีปัญหาอาชญากรรมน้อยก็มักจะใช้ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรมนำหน้าและตามด้วยทฤษฎีควบคุม อาชญากรรม

การป้องกันอาชญากรรมโดยการบังคับใช้กฎหมาย

แนวทางการป้องกันอาชญากรรมที่เน้นในเรื่องการใช้กฎหมายและการลงโทษนั้นเป็นแนวทางที่มาจากความเชื่อของสำนักความคิดทางอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิกที่เชื่อว่าคนทำผิดเพราะไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือการลงโทษเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือมีโทษที่ไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิด ทำให้โทษและกฎหมายไม่มีผลในการข่มขู่ยับยั้งจึงทำให้ผู้กระทำความผิดกล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิด เพราะมนุษย์มีเจตจำนงเสรี (Free Win) คือ มีเหตุผลที่จะคิดไตร่ตรองถึงผลดีผลเสียจากการกระทำผิดของตน หากทำแล้วคุ้มค่าก็จะเลือกกระทำ หากไม่คุ้มค่าก็จะไม่ทำ ดังนั้น หากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพก็เท่ากับทำให้โอกาสที่จะทำให้ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำผิดมีมากกว่าโอกาสที่จะถูกจับกุมลงโทษ มนุษย์ก็จะเลือกทำ ผิดโดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย ดังนั้น การป้องกันอาชญากรรมตามแนวทางนี้ จึงต้องทำให้การบังคับ ใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีผลในการข่มขู่ยับยั้งให้คนที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าเสี่ยงกระทำความผิด

วิธีการในการที่จะทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพก็โดยผ่านการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก็หมายความว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ก็ต้องประสานกันในการที่จะทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาค และมีโทษที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้กฎหมายมีผลในการข่มขู่ยับยั้งให้คนเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด ความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาค และการมีโทษที่เหมาะสม สำหรับการบังคับใช้กฎหมายนั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความแน่นอน

การทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอนนั้น หมายความว่า จะต้องทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสที่จะถูกจับกุมและลงโทษเมื่อมีการกระทำความผิด หากเมื่อมีการกระทำความผิด เกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำความผิดสามารถหลีกเลี่ยงการถูกจับกุมลงโทษไปได้แล้ว ผู้กระทำความผิดและ บุคคลทั่วไปที่คิดจะกระทำก็จะไม่เกิดความเกรงกลัว เพราะคิดว่ามีโอกาสที่จะหลุดรอดจาก

การถูก จับกุม ไปได้และคุ้มค่าที่จะเสี่ยงกระทำผิด เนื่องจากมีแต่โอกาสจะได้ประโยชน์จากการกระทำ ความผิด แต่ผลเสียไม่มีหรือมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นน้อย

การที่จะประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอนเพียงไรนั้น มาตราวัดประการหนึ่งที่น่ามาใช้ได้คือ อัตราการจับกุมผู้กระทำผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ กฎหมายซึ่งคำนวณจากคดีที่เกิดขึ้นทั้งหมดกับคดีที่ตำรวจสามารถจับกุมได้หากอัตราการจับกุมผู้กระทำผิด ได้อยู่ในระดับสูงแสดงว่าการบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอนสูง ในทางตรงกันข้าม หากอัตราการจับกุมผู้กระทำผิด ได้ในระดับต่ำแสดงว่าการบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอนต่ำ ยิ่งในคดีที่ โอกาสถูกจับกุมมีน้อย ผู้กระทำความผิดจะยิ่งกล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หากจะทำให้คนทั่วไปไม่กล้าทำผิดจะต้องทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอนขึ้น คือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างแน่นอน

2) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความรวดเร็ว

การที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะต้องทำให้การบังคับ ใช้กฎหมายมีความแน่นอนแล้วยังจะต้องทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรวดเร็วด้วย ที่ว่าการบังคับ ใช้กฎหมายมีความรวดเร็วนั้นหมายความว่า จะต้องมี การจับกุมลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่าง รวดเร็วภายหลังจากการกระทำความผิด โดยเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว จะต้องมี การจับ กุมลงโทษผู้กระทำความผิดให้ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้เห็นผลทันตาภายหลังกระทำผิด การบังคับใช้ กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายจึงจะมีผลในการข่มขู่ยับยั้งให้เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำผิดได้ หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแต่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้อีก 3-4 ปี ต่อมา ผลในการข่มขู่ ยับยั้งจะลดลง เพราะคน โดยทั่วไปจะมองไม่เห็นตัวอย่างหรือผลร้ายที่ได้รับจากการกระทำผิด เช่น เมื่อเกิดมีคดีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ลักลอบทิ้งน้ำเสียที่ยังไม่ได้ผ่านการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะทำให้ปลาตายและประชาชนที่อาศัยอยู่รอบแหล่งน้ำเจ็บป่วยและเสียชีวิตจากโรคอันเนื่องมาจากสารเคมีในน้ำเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็ว หรือจับกุมผู้กระทำผิดได้ในอีก 3 ปี ต่อมา ประชาชนก็จะลืมเหตุการณ์ดังกล่าวไปแล้ว จึงคล้ายกับว่าผู้กระทำความผิด ไม่ถูกจับกุมลงโทษ หรือ ในกรณีที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วแต่การดำเนินคดีฟ้องร้อง และการพิจารณาคดีใช้เวลา 3-4 ปี ผู้กระทำความผิดจึงจะถูกลงโทษ ก็จะทำผลในการข่มขู่ยับยั้งของการบังคับใช้กฎหมายต่ำลง

3) การบังคับใช้กฎหมายต้องยึดหลักความเสมอภาค

การบังคับใช้กฎหมายต้องยึดหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องบังคับใช้กฎหมาย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่จะต้องปฏิบัติด้วยความเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง

ในเรื่องฐานะ อำนาจ ตำแหน่ง ศาสนา เชื้อชาติ สีผิว และอื่น ๆ มิฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายจะไม่
มีผลในการข่มขู่ยับยั้งหรือทำให้ผลในการข่มขู่ยับยั้งลดลง

การที่การบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เท่าเทียมกันจะมีผลทำให้ผลในการข่มขู่ยับยั้ง
ลดลงนั้น เนื่องมาจากผู้ที่คิดว่าตนมีอภิสิทธิ์หรือจะเป็นผู้ได้รับยกเว้นในการถูกจับกุมลงโทษจะไม่
เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด เพราะคิดว่าเมื่อทำผิดแล้วจะสามารถหลุดรอดหรือได้รับการ
การละเว้นในการบังคับใช้กฎหมายได้ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ยังเป็น
การเปิดช่องทางให้มีข้อยกเว้น หรือข้อแก้ตัวในการหลบหนีจากการถูกดำเนินคดีลงโทษได้
ซึ่งจะมีผลตามมา คือ ทำให้คนไม่เกรงกลัวการบังคับใช้กฎหมาย ดังที่ เบ็คคาเรีย ประมวลรย์ทาง
อาชญาวิทยาท่านหนึ่ง กล่าวไว้ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ดังนั้นไม่ว่าผู้ใด
กระทำความผิดใน ลักษณะเดียวกันจะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน” กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบังคับใช้
กฎหมายและการลงโทษ จะต้องกระทำอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึง “การกระทำความผิด”
มิใช่ “ผู้กระทำความผิด”

4) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลในการข่มขู่
ยับยั้งหรือไม่นั้น อยู่ที่บทลงโทษ ถ้าบทลงโทษไม่รุนแรง หรือมีบทลงโทษที่เบา ก็จะทำให้ผู้กระทำ
ความผิด และคนทั่วไปไม่เกิดความเกรงกลัว เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด
จะมากกว่าผลร้ายที่ได้รับจากการถูกลงโทษ ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่คุ้มค่าต่อการเสี่ยง เรื่องนี้ เบ็คคาเรีย
ได้กล่าวเน้นเอาไว้ว่า “การลงโทษจะต้องให้เป็นอัตราส่วนกับการกระทำความผิด” กล่าวคือ โทษที่จะลง
นั้นจะต้องมากพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึกสูญเสียเกินกว่าประโยชน์จากการประกอบ
อาชญากรรม ดังนั้น การที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลทำให้เกิดความเกรงกลัวจะต้องมี
บทลงโทษที่เหมาะสมกับความผิด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547 หน้า 61-65)

หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

1) กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวง
ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจเกี่ยวกับการ
การกำกับ ดูแล อำนาจการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผล เกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและ
รักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม แห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ

- (2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุมป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- (4) ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ
- (5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือน
- (6) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษ ในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- (7) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ

6. หลักการ

6.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน Lisk. F., (1985) เห็นว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศเช่น ร่วมในการคิดร่วมในการตัดสินใจและร่วมตรวจสอบติดตาม ในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และ พราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32)

ส่วนเหตุผลที่สมควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ นั้นเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จได้ก็ด้วยการได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดูแล เฝ้าระวังติดตาม และตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 40)

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ระดับ ดังนี้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, หน้า 58-56)

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้หมายถึงรัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิด

โอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมกัน หาปัญหาสาเหตุของปัญหาความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณาร่วมตัดสินใจ หมายถึงร่วมพิจารณาเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่า มาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึงร่วมในการลงทุนร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเองในระดับการมีส่วนร่วมมีอาจจะทำไม่ได้ในทุกประเภทของโครงการเช่นหากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านผู้ชำนาญการหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้แต่หากเป็นโครงการหรือกิจการระดับท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่า มีการร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล หมายถึงการร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกัน ปัญหาที่จะเกิดขึ้น หรือไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (Watch Dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้นและเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดมีการนำมาตรการการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไรเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผลหมายถึงการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้วย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อมโดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้น ที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

1) การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยให้ผลประโยชน์ในระยะยาว มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองได้รับประโยชน์ทางด้านสุขอนามัยหรือประโยชน์อื่น ๆ จากการควบคุมเหตุรำคาญได้ อย่างชาญฉลาด

(2) มีการสร้างมาตรการจูงใจ เช่น ได้รับการต่อใบอนุญาตในกิจการที่ต้องควบคุมต่อเนื่องหากปฏิบัติตามมาตรฐาน

(3) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย

2) การสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องการบังคับใช้เหตุรำคาญ ของชุมชน

(2) การมีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่จัดการเหตุรำคาญ และ

(3) มีการทำข้อตกลงและกฎระเบียบเรื่องการจัดการเหตุรำคาญและใช้ประโยชน์ทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและมีมาตรการลงโทษผู้ละเมิดข้อตกลง

3) การสร้างความยืดหยุ่น ในกระบวนการมีส่วนร่วมมีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) การมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการแก้ไขเหตุรำคาญจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ และ

(2) การมีกระบวนการมีส่วนร่วมในหลายระดับ เพื่อให้เหมาะสมกับผู้มีส่วนร่วมซึ่งมีความแตกต่างกัน

4) การแลกเปลี่ยนความรู้มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทางระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ

(2) ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบเหตุรำคาญ

5) ความพยายามและการสนับสนุนแก้ไขอย่างต่อเนื่อง มีแนวทางการประเมินได้แก่

- (1) มีการให้แหล่งเงินทุนสนับสนุนในระยะยาว
- (2) ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง
- (3) มีกลไกจัดการความขัดแย้งและมีกระบวนการอุทธรณ์ในกรณีที่มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการเหตุรำคาญ และ
- (4) มีการบูรณาการการจัดการ อื่น ๆ โดยรวมทั้งหมด

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความจำเป็นที่ต้องการทำการศึกษาแนวทางการบูรณาการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติและก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 เกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเองได้เพื่อให้มีความสมดุลกับ ระบบนิเวศที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับ ประชาชนมากที่สุดตามหลักการกระจายอำนาจประชาชนเป็นตัวกลางที่มีความสำคัญกับ หน่วยงานภาครัฐในการให้ความร่วมมือสนับสนุน ส่งเสริม ตามนโยบายของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน

6.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

1) ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ นักกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจหมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้นดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ , 2554, หน้า 76-77)

ประการแรก คือเมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ๆ สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเองดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประการที่สอง คือการกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่นกล่าวคือความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับ ไม่เป็นจริงเป็นจัง

การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้นอาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่าง ๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ ท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับ ดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทยความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเอง ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับ บัญชาตามลำดับชั้นได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

2) หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจมี 2 ประการคือหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นดังนี้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, Online, 2016)

(1) หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไปแล้ว ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไปดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วดังนั้นถ้ามีการควบคุมกำกับ เป็นไปตามกติกากฎที่วางไว้แล้วก็ยอมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้วางหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1.1) หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการบริหารงานบุคคลของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นเรื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมอบอำนาจปกครองและบังคับ บัญชาพนักงานของตนในเรื่องกำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งการกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนให้ทุนให้โทษพนักงาน

(1.2) หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงาน

ของตนเองแล้วนั้น ผลที่ตามมาคือต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นนิติบุคคลเพราะ มิเช่นนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลยเพราะการบริหารงานนั้น ก็ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกตั้งแต่อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคล ก็หมายความว่า ความเป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

(1.3) หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริการท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(1.4) หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังการบริหารของท้องถิ่น จะดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็นปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงิน มาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเองโดยไม่จำ ต้องพึ่งพาอาศัยรัฐเช่น การให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นนั้นนี้เป็นรายได้ของตนเอง

(2) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าวต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนใน ระดับ ท้องถิ่น เช่นในการเลือกตั้งผู้แทนของถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอ กฎหมาย และรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง ยั่งยืนนี้ เป็นต้น

3) วิธีการกระจายอำนาจทางปกครอง การกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการ ส่วนกลางออกไปให้แก่องค์กรที่ไม่ใช้องค์กรในราชการส่วนกลางนั้นกระทำ ได้ใน 2 ลักษณะ คือ (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2555, หน้า 73-75)

(1) การกระจายอำนาจในการปกครองตามอาณาเขต หรือการกระจายอำนาจ ทางพื้นที่(Decentralization Territorial) กล่าวคือการกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและจัดทำ บริการ สาธารณะในเขตท้องที่ที่รัฐกำหนดขึ้นซึ่งองค์กรลักษณะนี้จะมีอำนาจหน้าที่กระทำการตามที่ได้รับ

มอบหมายเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนเท่านั้นในปัจจุบันองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการปกครองตามอาณาเขตตามกฎหมายไทยมีทั้งหมด 5 รูปแบบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 5 ฉบับซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังนี้

(1.1) เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

(1.2) องค์กรบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

(1.3) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

(1.4) กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

(1.5) เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

(2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (Decentralization by Service or Technique)

กล่าวคือการกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจในการจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่างซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการทางด้านเทคนิคหรือเศรษฐกิจเช่น ไฟฟ้าประปาและโทรศัพท์ เป็นต้น ไปให้แก่องค์กรของรัฐบาลที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแทนด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเองซึ่งองค์กรในลักษณะนี้ตามกฎหมายของไทยในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเช่นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 และการรถไฟฟ้านครหลวงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 เป็นต้นและรูปแบบที่สอง คือองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2540 เช่นสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 เป็นต้น โดยองค์กรที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและตามกิจการมีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันในบางประเด็น ในส่วนที่เหมือนกันคือองค์กรทั้งสองรูปแบบเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง

แต่หากอยู่ในการกำกับดูแลในส่วนที่มีความแตกต่างกัน คือองค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจตาม กิจการอาจมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่จำกัดอยู่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเหมือนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้นว่ากำหนดให้มีอำนาจ หน้าที่ครอบคลุมทั้งราชอาณาจักรหรือภายในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งการกระจายอำนาจให้ ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้จัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ซึ่งเหตุรำคาญอยู่ใน ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตอำนาจของตนในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นใน ด้านต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่า หลักการกระจายอำนาจนั้นให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริงในการเข้าไปบังคับใช้เหตุรำคาญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนอง ความต้องการของชุมชน และสามารถให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ 1) สำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนเกี่ยวกับความต้องการในการแก้ปัญหาและความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของร่าง ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ 2) เปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและความต้องการต่อร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่จะจัดทำขึ้น โดยการรับฟังความคิดเห็นอาจจัดรวม หรือ จัดแยกได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ในแต่ละเรื่อง เช่น การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง ตลาด อาจจัดรับฟัง ความคิดเห็นโดยจัดรวมทั้งผู้ประกอบการ ผู้จัดตั้งตลาด และ ประชาชน หรือ อาจจัดแยกคนละเวที ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมได้เพราะคนในชุมชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ

6.3 หลักความรับผิดชอบ

การฝ่าฝืนข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน ยังถือว่าเป็นเพียงการเริ่มต้นของการพัฒนาตามหลักการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่รองรับหลักการกระจาย อำนาจ หลักการตามกฎหมายที่แสดงออกมาจึงมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กร หลักในการบังคับใช้กฎหมาย แม้ในการปฏิบัติหน้าที่บางประการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการควบคู่ไปกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่บทบาทของราชการ ส่วนภูมิภาคอันมีต่อราชการส่วนท้องถิ่นจะถูกจำกัดขอบเขตให้ทำหน้าที่กำกับดูแล หรือ ให้ข้อแนะนำเป็นส่วนใหญ่ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า46) กรณีที่มีการออก ข้อกำหนดของท้องถิ่น (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้อกำหนด ของท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วน

ท้องถิ่น) ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อควบคุมเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้ข้อเท็จจริงที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่น เป็นข้อพิจารณาสำหรับการออกคำสั่งหรือใช้มาตรการบังคับได้

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก่อตั้ง (การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 สามารถดำเนินการเพื่อจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ในหลายกรณี แต่มิได้กำหนดให้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นสำหรับเหตุรำคาญไว้โดยตรง การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก่อตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535) เพื่อจัดการปัญหาเรื่องเหตุรำคาญสำหรับพื้นที่ของตนเองเป็นการเฉพาะ เช่น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ประกอบมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

อย่างไรก็ตามเนื้อหาในข้อกำหนดของท้องถิ่น ไม่แตกต่างจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบและออกคำสั่งแต่ในข้อกำหนดท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดโทษปรับผู้ก่อเหตุรำคาญตามข้อกำหนดได้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 71 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”) ดังนั้นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น จึงมีผลเป็นการกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นเหตุรำคาญโดยตรง ต่างจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อเหตุรำคาญโดยตรง

1) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความรับผิดชอบของบุคคลในทางแพ่งกับการใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญ

การใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจออกคำสั่งซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจ และกฎหมายกำหนดมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อย่างไรก็ตามโดยสภาพของเหตุรำคาญมิได้อยู่ในความควบคุมของกฎหมายฉบับเดียว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมเหตุรำคาญแสดงออกให้เห็นด้านความเหมาะสมขององค์กร ทั้งนี้แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจตามกฎหมายเป็นการเฉพาะการจัดการกับเหตุรำคาญภายใต้หลักกฎหมายอื่น ก็มีได้มีการยกเลิกไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะหลักการฟ้องร้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้เรียกร้อยดั้งเดิม การศึกษา

หลักความรับผิดชอบของบุคคลในทางแพ่ง ยังจำเป็นสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเนื่องจากอาจมีบางกรณีซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดและมีสิทธิเสนอคดีต่อศาลส่วนแพ่ง

(1) ความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยละเมิดทั่วไป

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวแม้มิได้ระบุถึงเหตุรำคาญไว้โดยตรง แต่การกระทำอันถือว่าเป็นเหตุรำคาญก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิของบุคคลซึ่งกฎหมายคุ้มครอง (พจน ปลูกปาคม, 2525, หน้า5.) ในประการที่บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในสภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายอนามัย รวมทั้งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของตนเอง ในประการที่จะไม่มีผู้ใดกระทำให้ทรัพย์สินนั้นเสียหาย

หากมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิในการอยู่อาศัยในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและอนามัย ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น จำเลยประกอบอาชีพขายอาหาร ร้านอาหารของจำเลยมีการย่างปลา ในขณะที่มีการประกอบอาหารบริเวณร้านของจำเลยจะมีควันไฟฟุ้งกระจายเข้าไปในบ้านของโจทก์ เนื่องจากจำเลยไม่จัดให้มีอุปกรณ์ดักควันไฟ เมื่อโจทก์มีอาการแพ้ควันไฟ มีผื่นขึ้นตามร่างกายและหายใจไม่สะดวก ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล นอกจากนี้เหตุรำคาญยังอาจสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินได้ด้วย เช่น ละอองน้ำมันจากการประกอบอาหารปลิวไปเกาะเสื้อผ้า จนเสียหายใช้การไม่ได้ หากได้รับความเสียหายประการหนึ่งประการใดหรือทั้งสองประการ โจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย เมื่อมีการกระทำละเมิด การเรียกร้อยให้รับผิดชอบจะต้องเสนอคดีต่อศาลยุติธรรมถ้าเป็นการกระทำของบุคคลที่เป็นเอกชน หรือที่ถือว่าเป็นการกระทำระหว่างเอกชน

(มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทละเมิด แต่ยังคงใช้วิธีการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 บัญญัติให้การกระทำที่เป็นละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เมื่อการกระทำนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย) การฟ้องคดีของโจทก์จะต้องบรรยายให้เข้าหลักเกณฑ์ของละเมิด (พจน ุช ปุช ปาคม, 2525, หน้า 748)

ในการวินิจฉัยความรับผิดตามกฎหมายแพ่ง โดยทั่วไปแล้วสิ่งที่จะต้องพิจารณาเมื่อจะต้องกำหนดให้บุคคลรับผิดกรณีละเมิดประกอบไปด้วย มีการกระทำของบุคคล และการกระทำนั้นเกิดขึ้นโดยไม่มีสิทธิจะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เมื่อมีการกระทำที่ประกอบด้วยเงื่อนไขดังกล่าวครบถ้วน บุคคลที่กระทำการอันเป็นละเมิดจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง เริ่มตั้งแต่การหยุดการกระทำอันเป็นการละเมิดนั้น ชาติใช้ในความเสียหายที่เกิดขึ้น

2) ความรับผิดตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยทรัพย์สิน

กฎหมายแพ่งว่าด้วยทรัพย์สินบัญญัติอยู่ในบรรพที่ 4 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ขอบเขตของการใช้กรรมสิทธิ์ ลักษณะของทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับละเมิดอีกมาตราหนึ่ง แต่เป็นละเมิดที่มุ่งคุ้มครองเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในอันที่จะขจัดปัดเป่าความเดือดร้อนให้สิ้นไปได้ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 529)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 บัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน” กฎหมายมาตรานี้พอจะเทียบได้กับลักษณะนิวแซนซ์ (nuisance) ของอังกฤษ (บัญญัติ สุชีวะ, 2547, หน้า 205) หลักกฎหมายดังกล่าวถือเป็นหลักความรับผิดของบุคคลที่ศาลยุติธรรมใช้วินิจฉัยการกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญมานานแล้ว

บุคคลที่ใช้สิทธิในทรัพย์สินของตนจะต้องรับผิดชอบ เมื่อเป็นการใช้สิทธิที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในมาตรา 1337 และต้องรับผิดชอบแม้กระทำโดยไม่จงใจ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ดังเคยมีตัวอย่างในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2467 โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า โจทก์ปลูกบ้านเรือนอยู่นานถึง 30 ปี ต่อมาประมาณ 10 ปี จำเลยสร้างโรงเลื่อยมือ และอีก 5 ปี ต่อมาก็เปลี่ยนเป็น

โรงเลื่อยจักรไฟฟ้า โรงเลื่อยของจำเลยเปิดทำการทุกวันและบางครั้งก็ทำงานในเวลากลางคืนด้วยการปฏิบัติงานก่อให้เกิดเสียงแหลม พื้นเรือนกระเทือน ทำให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจนกระทั่งป่วยเป็นโรคประสาท กรรมการศาลฎีกาซึ่งตัดสินคดีนี้คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา เจ้าพระยาพิชัยญาติ พระยาศรีสังกร พระยาพรหมทัตศรีพิลาศ และมีมิสเตอร์ซีเนียลผู้พิพากษาชาวต่างประเทศเป็นกรรมการด้วย กรรมการศาลฎีกาได้พิพากษาให้จำเลยหยุดการกระทำและชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ แม้จำเลยจะนำข้ออ้างเรื่องสิทธิในการประกอบอาชีพและความจำเป็นของกิจการที่มีต่อเศรษฐกิจขึ้นต่อสู้ ก็ไม่พอที่จะลบล้างกับความเสียหายทางสุขภาพที่เกิดขึ้นกับโจทก์ (พจน์ ปุຍປາກມ, 2525, หน้า 517)

จากหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1337 และในคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น การกระทำที่เป็นการใช้สิทธิในทรัพย์สินอันเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเป็นความเสียหายต่อร่างกายและอนามัย รวมทั้งทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้อยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ อาจเป็นการกระทำที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โดยเฉพาะความเสียหายต่อทรัพย์สิน

3) ความรับผิดชอบพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

เดิมทีเดียวประเทศไทยมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม โดยเฉพาะ แม้มีกฎหมายหลายฉบับที่จะบังคับใช้กับกรณีต่าง ๆ ได้ แต่กฎหมายเหล่านั้นก็เป็นแต่เพียงเข้าไปเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ควบคุมให้กิจกรรมต่าง ๆ ต้องไม่กระทำการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวมเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2518 และมีการปรับปรุงใหม่อีกครั้งใน พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มืองค์กรเจ้าหน้าที่ มีมาตรการในการดูแลรักษาฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เช่นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้มีเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมการกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษสำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งในกฎหมายฉบับนี้ปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6 ซึ่งมีบัญญัติไว้สองกรณี ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อการเกิดขึ้นของมลพิษ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรา 96 บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ

สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อกำหนดนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย

เองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย” และความรับผิดชอบต่อความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย)

ในกรณีความรับผิดชอบต่อการเกิดขึ้นของมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการควบคุมเหตุร้ายตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อาจเป็น โจทก์ฟ้องคดีแพ่งได้เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 96 วรรคหนึ่ง รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ เช่น อาคารสำนักงาน ที่ดินสาธารณะ และอาจรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (อำนาจวงศับนิต, 2550, หน้า 543) การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะเสนอคดีต่อศาล เพื่อเรียกให้จำเลยซึ่งก่อเหตุร้ายและทำให้ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียหาย ต้องรับผิดชอบต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเป็น โจทก์ฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีภาระเช่นนั้น (อำนาจ วงศับนิต, 2550, หน้า 549)

ความรับผิดชอบต่อมาตรา 96 โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ โดยไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ถ้าโจทก์สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลได้ (อำนาจ วงศับนิต, 2550, หน้า 556) อนึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ในการกล่าวถึงภาระการพิสูจน์ของโจทก์ในคดีแพ่งที่ฟ้องเรียกร้องให้รับผิดชอบตามมาตรา 96 ที่

กล่าวว่โจทก์ต้องพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกรกระทำและผลนั้น กรกล่าวเช่นนั้นอาจเป็นกรใช้ถ้อยคำที่ขัดกับสภาพที่แท้จริงของหลักความรับผิดชอบตามมาตรา 96 เนื่องกรสิ่งทีโจทก์ต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงสองประการ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างกรกระทำและผล เพราะความรับผิดชอบตามมาตรา 96 ไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทอยู่แล้ว กรกล่าวทีถูกต้องน่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งกำเนิดและผล) และไม่มีกรณีที่เป็นเหตุยกเว้น จำเลยก็ต้งรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ ความรับผิดชอบนี้จัดว่าเป็นหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict liability) (ปัญญาพร โกลลกิจวิงศ์, 2541, หน้า 34) ซึ่งกำหนดความรับผิดชอบบุคคลโดยไม่ต้องพิจารณาสาระสำคัญด้านการกระทำของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, “มติใหม่กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535,” ในรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร, 2538, หน้า 18)

ส่วนกรณีความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แม่น้ำลำคลองแร่ธาตุ สัตว์ป่า เป็นต้น(อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 552) เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเป็นโจทก์ฟ้องผู้ก่อเหตุรำคาญทีก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสุขบัตติของแผ่นดินนั้น ให้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้ ถ้าทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสุขบัตติของแผ่นดินทีเสียหายนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ตามกฎหมายก่อดั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ความรับผิดชอบตามมาตรา 97 มีสาระสำคัญอยู่ที่ความชอบด้วยกฎหมายของกรกระทำหรือละเว้นกรทำการ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 552) โจทก์จึงมีหน้าที่ต้องแสดงให้เห็นว่จำเลยกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร รวมทั้งต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรกระทำและผลด้วย จึงแตกต่างจากความรับผิดชอบตามมาตรา 96 ซึ่งเป็นกรณีทีโจทก์เพียงแต่พิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งกำเนิด

7. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้เหตุรำคาญ

การบังคับใช้เหตุรำคาญนั้นมีกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบดังต่อไปนี้

7.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

การควบคุมเหตุรำคาญโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ทีแสดงออกมาอาจมีทั้งรูปแบบกรใช้อำนาจทางกฎหมาย เช่น กรออกคำสั่ง ปฏิบัติกรทางปกครอง และมาตรการทางเทคนิค หรือวิธีการทีใช้ในการควบคุมเหตุรำคาญ ถ้ากรกระทำนั้นต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

บุคคล การใช้อำนาจนั้นต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ยิ่งเป็นกรณีของการควบคุมเหตุรำคาญด้วยแล้ว นอกจากนี้เนื้อหาของคำสั่งที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย มาตรการที่ถูกกำหนดไว้ในคำสั่งก็ต้องสอดคล้องกับหลักการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน เมื่อถือว่าการออกคำสั่งควบคุมเหตุรำคาญเป็นคำสั่งทางปกครอง ในการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องโดยใช้หลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในการควบคุมเหตุรำคาญจึงต้องมีข้อพิจารณาทางกฎหมาย และขั้นตอนก่อนใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญโดยแบ่งประเด็นที่จะศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อพิจารณาทางกฎหมายและขั้นตอนก่อนใช้อำนาจชี้ขาดเหตุรำคาญ และรูปแบบการใช้อำนาจ มาตรการควบคุม รูปแบบของคำสั่งและวิธีตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่

7.1.1 ข้อพิจารณาทางกฎหมายและขั้นตอนก่อนใช้อำนาจชี้ขาดเหตุรำคาญ

ลักษณะของเหตุรำคาญที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ จะบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งที่เป็นการควบคุมเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การรักษาความสะอาดในที่หรือทางสาธารณะ การรักษาความสะอาดของแม่น้ำลำคลอง การควบคุมดูแลกิจการตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสวยอาหาร รวมทั้งกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน โรงงานขนาดต่าง ๆ แต่เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างครอบคลุม จึงได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการในกรณีที่เกิดเหตุรำคาญแก่ประชาชนได้ด้วย มาตรการคุ้มครองประชาชนจากเหตุรำคาญจึงเป็นมาตรการที่อุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นจากการขาดความรับผิดชอบของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้เกิดสภาวะความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (สมล ศรีสุขวัฒนา, 2542 ,หน้า 121) โดยการบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมเหตุรำคาญไว้เป็นสองกรณี

1) เหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะจัดการกับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะโดยมาตรา 27 บัญญัติว่า”ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้า

พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระวังเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น”เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเป็นการรบกวนสิทธิในการที่จะอยู่อาศัยโดยปราศจากอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เนื่องจากในที่หรือทางสาธารณะเป็นสถานที่ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะใช้ประโยชน์ ดังนั้นมีโอกาสอย่างมากที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะได้ง่าย โดยทั่วไปสถานที่หรือทางสาธารณะจะต้องมีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการดูแลรักษาอยู่แล้ว ในการควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะจึงถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติเพื่อรักษาความสงบสุขของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีการเคารพสิทธิและไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ (ปัจจุบันมีกฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 5 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542) มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาที่ทางบก ทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน รวมทั้งมีหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับที่หรือทางสาธารณะ หน้าที่ในการบำรุงรักษาที่หรือทางสาธารณะทำนองเดียวกันนี้ก็มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับอื่น ๆ หน้าที่ดังกล่าวถือเป็นหน้าที่โดยทั่วไป ต่างจากหน้าที่ในการควบคุมเหตุรำคาญซึ่งกฎหมายกำหนดรายละเอียดของการทำหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ โดยทั่วไปต่างจากหน้าที่ในการควบคุมเหตุรำคาญซึ่งกฎหมายกำหนดรายละเอียดของการทำหน้าที่ไว้โดยเฉพาะเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะอาจเป็นเหตุลักษณะเดียวกันกับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนก็ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535บัญญัติลักษณะ

ของเหตุรำคาญไว้ในมาตรา 25 ดังนั้นเหตุรำคาญที่กล่าวถึงทั้งหมดจึงเป็นเหตุรำคาญที่ระบุไว้ใน มาตรา 25 อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะควบคุมเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ จึงเป็น อำนาจที่เกิดขึ้นพร้อมกับหน้าที่ในการดูแลรักษาที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาที่หรือทางสาธารณะโดยไม่จำกัดว่าบุคคลใดจะเป็นผู้แจ้ง ให้ทราบถึงการเกิดขึ้นของเหตุรำคาญนั้น หลักการดังกล่าวตรงกับแนวทางที่ศาลยุติธรรม ในต่างประเทศวินิจฉัยไว้เกี่ยวกับเหตุรำคาญสาธารณะ (public nuisance) ซึ่งมุ่งคุ้มครองความ ปลอดภัยอนามัย และความสำราญกายของสาธารณชนทั่วไป โดยการกำหนดให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจ ในการฟ้องร้องเป็นคดีอาญา เว้นแต่กรณีที่มีราษฎรคนใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ราษฎรคน นั้นอาจเป็นผู้เสียหายได้เช่นกัน (มณูภาณวิมลศาสตร์, 2467, หน้า 5)

2) เหตุรำคาญในสถานที่เอกชน

แม้ว่าบุคคลจะมีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่จะประกอบกิจการของตนเอง แต่ถ้า มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อื่นเกิดขึ้นในสถานที่ของ เอกชน เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจในการควบคุมไม่ว่าเหตุรำคาญนั้นจะเกิดขึ้นโดยการกระทำของ บุคคลที่เป็นเจ้าของสถานที่นั้นหรือไม่ เนื่องจากผลกระทบของเหตุรำคาญอาจขยายวงกว้างและ ยากแก่การควบคุม เพื่อให้เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจการควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยครอบคลุม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28 จึงบัญญัติให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนไว้อีกกรณี โดยกฎหมาย กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ นั้นระงับเหตุรำคาญ ในการควบคุมเหตุรำคาญในสถานที่ของเอกชน ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่น เห็นสมควรจะกำหนดวิธีการเพื่อระงับหรือวิธีการป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้

หากบุคคลผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุ รำคาญนั้นเอง ถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง บุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีนั้น (ณรงค์ ใจหาญ, 2541, หน้า 87)

มีข้อสังเกตสำหรับบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ในกรณีที่เป็นการควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครอง สถานที่ซึ่งเกิดเหตุ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ เจ้าพนักงานจะออกคำสั่งแก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ไม่ได้ แม้ว่าผู้นั้นจะเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวกับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นก็ตาม

7.1.1.1 การรู้ถึงการปรากฏขึ้นของเหตุรำคาญ

การควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจำเป็นต้องทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นครณีเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่ของเอกชน หากไม่มีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานย่อมไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ผู้เป็นต้นเหตุหรือเจ้าของสถานที่ระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญ กรณีการใช้อำนาจควบคุมภายหลังเกิดเหตุจึงต้องปรากฏข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าพนักงานจะออกคำสั่ง ส่วนกรณีการใช้มาตรการที่เป็นการป้องกันเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจให้ข้อแนะนำที่เหมาะสม เหตุนี้คำสั่งที่ออกเพื่อควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นแล้วเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจกระทบสิทธิของบุคคล เจ้าพนักงานจึงไม่สามารถใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใดแก้ไขหรือระงับการกระทำอย่างใด ๆ โดยไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุรำคาญเกิดขึ้น การรู้ถึงการปรากฏขึ้นของเหตุรำคาญอาจมีได้ในสามกรณี

1) กรณีพบเหตุรำคาญนั่นเอง

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยการออกคำสั่งให้บุคคลใดระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญหรือการเข้าไปดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญนั่นเอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพส่วนบุคคลและโดยรวม เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจตรวจตราและริเริ่มใช้อำนาจตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไปได้ นอกจากนี้การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสถานที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งยังมีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจำเป็นต้องมีระบบเฝ้าระวังเหตุรำคาญ

ผลของการกระจายอำนาจทำให้การจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินการตามกฎหมายในด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการดำเนินการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดย่อยลงไปถึงในระดับตำบล (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 597) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ซึ่งต้องรับผิดชอบที่ไม่กว้างขวางเกินไป อย่างไรก็ตามแม้ว่าความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในพื้นที่จำกัด โดยเฉพาะกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบล แต่ในการควบคุมเหตุรำคาญก็เป็นไปได้ยากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะตรวจสอบถึงการเกิดขึ้นของเหตุรำคาญได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะเหตุรำคาญที่เกิดจากกิจกรรมซึ่งมิได้อยู่ภายใต้มาตรการควบคุม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีข้อมูลอยู่แล้ว เช่น

กิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การควบคุมเหตุรำคาญที่ริเริ่มโดยเจ้าพนักงานรับรู้ข้อเท็จจริงเองอาจเกิดขึ้นได้ไม่บ่อยนัก

2) โดยการแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลเรื่องอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในการควบคุมเหตุรำคาญได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการด้วยวิธีออกคำสั่งหรือเข้าไปดำเนินการเองบางกรณี นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องเหตุรำคาญและเรื่องอื่น ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2540หน้า1.) ทั้งนี้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 โดยเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเรื่องแล้วดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า นอกจากนี้กรณี que พบว่ามีการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือข้อกำหนดท้องถิ่น ถ้าเป็นกรณีร้ายแรงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นส่วนรวม เจ้าพนักงานสาธารณสุขสามารถออกคำสั่ง หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อควบคุมเหตุรำคาญนั้นได้

3) โดยการร้องขอของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบและบุคคลทั่วไป

เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจรู้ถึงเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น โดยการร้องขอของบุคคลที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายจัดการกับเหตุรำคาญนั้น นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ แม้ว่าบุคคลที่ร้องขอเป็นเพียงผู้พบเห็นเหตุรำคาญและมิได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญนั้นโดยตรง (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร, 2548, หน้า 32) แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมเหตุรำคาญ ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำสั่งที่ ร.591/2546 คำร้องที่ ร.808/2545 โดยวินิจฉัยว่า บุคคลที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุรำคาญนั้น ซึ่งรวมถึงผู้ที่มีบ้านพักอาศัยในบริเวณที่เกิดเหตุรำคาญ แม้จะได้มาพักอาศัยเป็นครั้งคราว

การร้องขอของบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญถือว่าเป็นการร้องทุกข์ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อฝ่ายปกครองซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องความเกี่ยวข้องกับปัญหาที่มีการร้องเรียน ต่างจากการร้องทุกข์หรือแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในคดีอาญา ยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเรื่องเหตุรำคาญ ขยาย

ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนหลายกรณี เช่น การรับเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์ โทรสาร เว็บไซต์ เป็นต้น (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 27)

7.1.1.2 อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการตรวจสอบ

การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งควบคุมเหตุรำคาญ มีลักษณะอย่างเดียวกับ การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ต้องนำข้อเท็จจริง มาพิจารณาเพื่อให้ลักษณะทางกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นการนำข้อเท็จจริงที่ได้มาจากกระบวนการรับฟังที่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยการเสนอข้อเท็จจริงของ คู่กรณีหรือโดยการได้มาจากการตรวจสอบของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องนั้นเอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 28) ในการออกคำสั่งตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อควบคุมเหตุรำคาญเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานจะต้องให้ ความสำคัญกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญอย่างรอบด้านเนื่องจากปัญหาเหตุรำคาญมี ข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องกับสื่อทางกายภาพทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่มี ต่อสุขภาพอนามัย ข้อเท็จจริงในปัญหาเรื่องเหตุรำคาญอาจได้มาจากการตรวจวัด หรือสัมผัสกับ สภาพของปัญหานั้น รวมทั้งการรับฟังจากบุคคล ถ้าการตรวจสอบข้อเท็จจริงมีลักษณะล่วงล้ำสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

1) อำนาจเหนือสถานที่

เนื่องจากการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญ จะต้องมิใช่ข้อเท็จจริงที่เป็นฐานแห่งการใช้อำนาจ เมื่อเหตุรำคาญเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคล รวมทั้งมีสื่อทางกายภาพอย่างเดียวกับสื่อทางกายภาพของ สิ่งแวดล้อม การเกิดขึ้นของเหตุรำคาญจึงต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์ประกอบของเหตุรำคาญ ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงเรื่องสถานที่ที่เป็นแหล่งกำเนิด สถานที่ที่เกิดผลกระทบจากเหตุรำคาญ การตรวจสอบข้อเท็จจริงจากสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ จึงมีความสำคัญต่อการใช้มาตรการ ทางกฎหมายในขั้นตอนการเตรียมการและพิจารณา เพื่อเจ้าพนักงานจะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ เกี่ยวกับเหตุรำคาญในด้านอื่น ๆ ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงเรื่องสาเหตุของปัญหา ผลกระทบ ของเหตุรำคาญ วิธีการแก้ไขปัญหา แต่ข้อเท็จจริงเหล่านี้จะมีคุณภาพสำหรับการพิจารณาของ เจ้าพนักงานในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมเหตุรำคาญให้มีประสิทธิภาพ ต่อเมื่อ เจ้าพนักงานผู้พิจารณาได้รู้ ได้เห็น ได้สัมผัสด้วยประการใดซึ่งข้อเท็จจริงนั้น โดยตรง ในสถานที่ซึ่ง มีข้อมูลเบื้องต้นแล้วว่าอาจมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น เจ้าพนักงานจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำได้ มาซึ่งข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการพิจารณา เพื่อออกคำสั่งหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อควบคุม เหตุรำคาญ แต่สถานที่ซึ่งเป็นเคหสถานหรือสถานที่ซึ่งมีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง การเข้าไปหรือ

กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดย่อมเป็นการรบกวนสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลมีอยู่ในทรัพย์สินของตนเอง การเข้าไปและกระทำการในเคหสถานหรือสถานที่ซึ่งมีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง จะต้องมีความหมายอนุญาตไว้และวัตถุประสงค์ในการเข้าไปจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

(1) ไปเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง

อำนาจในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ถือว่าเป็นอำนาจที่สำคัญต่อการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาเพื่อออกคำสั่งควบคุมเหตุรำคาญ ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักการเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานจากสถานที่ใด ๆ ในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง (5) โดยบัญญัติไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่า จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการที่จะปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ต้องถือว่าการควบคุมเหตุรำคาญก็เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยเช่นเดียวกัน สำหรับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติไว้ว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น”

ช่วงเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าไปในสถานที่เพื่อการตรวจสอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ระบุว่าต้องเป็นเวลากลางวัน แต่เจ้าพนักงานอาจเข้าไปในเวลากลางคืนได้หากสถานที่นั้นประกอบการในเวลากลางคืน (ณรงค์ โจหาญ, 2546, หน้า 91)

มีข้อสังเกตให้ต้องพิจารณาสำหรับการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข มาตรา 27 หรือ มาตรา 28 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ซึ่งอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น เฉพาะเพื่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น จะดำเนินการระงับเหตุรำคาญยังไม่ได้ เนื่องจากการควบคุมเหตุรำคาญสำหรับกรณีที่น่าปรากฏบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องกระทำ

โดยแสดงเจตนาผ่านการออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้ออกไปก่อนหน้า เจ้าพนักงานจึงจะมีอำนาจดำเนินการเข้าไปประงับหรือจัดการได้ ตรีบาใดที่เจ้าพนักงานยังไม่ออกคำสั่งตาม มาตรา 27 หรือมาตรา 28 เจ้าพนักงานยังไม่สามารถใช้อำนาจที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการประกอบกิจการในสถานทีนั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานต้องยื่นคำสั่งให้ผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้หยุดดำเนินการกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงาน ต้องยื่นว่าปราศจากเหตุรำคาญแล้ว ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 45 จึงเห็นได้ว่าเมื่อเจ้าพนักงานเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว แม้จะปรากฏเหตุรำคาญขึ้นจริง เจ้าพนักงานก็ต้องออกคำสั่งตามมาตรา 27 หรือมาตรา 28 หรือมาตรา 45 เสียก่อน

(2) เข้าไปเพื่อยึดสิ่งของ

แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในขั้นตอนการพิจารณาก่อนออกคำสั่ง แต่ในการดำเนินการอย่างอื่นในอาคารหรือสถานที่นั้นอันเกี่ยวกับการตรวจสอบ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงานต้องยื่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับสิ่งของที่อยู่ในอาคารหรือสถานที่นั้นโดยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (4) และ (5) บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานต้องยื่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

(5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา”

การใช้อำนาจเหนือสถานที่ซึ่งมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองในสองกรณีข้างต้น อันประกอบด้วย การเข้าไปเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง เข้าไปเพื่อยึดสิ่งของ เจ้าพนักงานไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลอนุญาต หรือไม่ต้องมีหมายค้นหรือคำสั่งของศาลแต่อย่างใดอีก แต่ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเรื่องการตรวจสอบเหตุรำคาญ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2553, หน้า 129)

2) อำนาจเหนือตัวบุคคล

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญซึ่งเจ้าพนักงานต้องยื่นต้องอาศัยในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งควบคุมเหตุรำคาญ เป็นสิ่งที่อยู่ในความรู้เห็นของบุคคลได้ ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องหรือเป็นต้นเหตุของการเกิดเหตุรำคาญ หรือในฐานะที่ได้รับผลกระทบ

จากเหตุรำคาญนั้น เนื่องจากบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย รวมทั้งมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินของบุคคลด้วย การใช้อำนาจเหนือตัวบุคคลในเรื่องเหตุรำคาญมีอยู่ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เรียกมาเพื่อให้ถ้อยคำ

แม้ว่าเหตุรำคาญในรูปแบบต่าง ๆ สามารถตรวจวัดได้จากสภาพแวดล้อมที่เป็นสื่อทางกายภาพต่าง ๆ เช่น ทางดิน ทางน้ำ ทางเสียง ผล การตรวจวัดที่แสดงค่าหรือให้ข้อมูลเปรียบเทียบ มีคุณค่ายิ่งต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริง แต่การตรวจสอบข้อเท็จจริงจากบุคคลก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งอาจรวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1.1) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของกลุ่มกรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่กลุ่มกรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(1.2) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากกลุ่มกรณี พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง (2) และ (4))

การได้มาซึ่งข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาออกคำสั่งเพื่อควบคุมเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยการเรียกบุคคลให้มาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าพนักงานเพื่อให้ถ้อยคำตามอำนาจที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ.....”

(2) ให้แจ้งข้อเท็จจริงหรือส่งพยานหลักฐาน

หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความจำเป็นในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยต้องรับฟังเรื่องราวจากบุคคลใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่จำเป็นต้องเรียกบุคคลนั้นให้มาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าพนักงาน แต่อาจใช้วิธีการให้บุคคลนั้นแจ้งข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณา สำหรับอำนาจในการสั่งให้บุคคลแจ้งข้อเท็จจริงหรือส่งพยานหลักฐานพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 44 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ... แจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจง
เป็นหนังสือหรือ

(2) ให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการ
พิจารณา

3) การตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุรำคาญ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบข้อเท็จจริงจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพบเห็นเหตุรำคาญนั่นเอง หรือ โดยการแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้ตรวจตราดูแลและเป็นผู้วินิจฉัยทางวิชาการ (เชื้อเพ็ญ บุพศิริ, 20 ตุลาคม 2553.) หรือ โดยการร้องขอจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเบื้องต้นเป็นความจริงเพียงใด ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องไปตรวจสอบถึงแหล่งที่มีการแจ้งว่ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้าปรากฏว่ามีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น ในลำดับต่อไปจะต้องตรวจสอบเหตุนั้นว่า เป็นเหตุตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25 บัญญัติไว้ การวินิจฉัยเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกระบวนการชั่งน้ำหนัก (weighing process) (กมลทิพย์ คดีการ, 2539, หน้า 349)

(1) ประเภทการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุรำคาญ

(2) ให้แจ้งข้อเท็จจริงหรือส่งพยานหลักฐาน

4) การตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุรำคาญ

การวินิจฉัยเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกระบวนการชั่งน้ำหนัก (weighing process) (กมลทิพย์ คดีการ, 2539, หน้า 349.)

(1) ประเภทการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุรำคาญ

(1.1) การตรวจสอบโดยวิธีทางกายภาค (สำนักอนามัย
สิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 27-28)

(1.1.1) ข้อมูลบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ร้องเรียน หรือผู้เสียหายเพื่อสอบถามให้ทราบว่ามลพิษที่เกิดขึ้นทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นได้รับผลกระทบหรือสิ่งที่เป็นมลพิษคืออะไรตามที่เข้าใจ ที่ตั้งบ้านเรือน ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานว่าอยู่ใกล้หรือไกลจากแหล่งกำเนิดที่เกิดมลพิษมากน้อยเพียงใดและเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นนานเพียงใด การสอบถามเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาสูงสุด ควรสอบถามจากบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยครบถ้วน (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 7)

(1.1.2) ข้อมูลที่ได้จากการเข้าไปสำรวจตรวจสอบแหล่งที่เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดเรื่องร้องเรียนหรือแหล่งที่ทำให้เกิดมลพิษ ควรมีแบบตรวจสอบ (check list) เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนต้องมีข้อมูลดังต่อไปนี้

(1.2) การตรวจสอบโดยการใช้เครื่องมือ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 8)

(2) วิชาการตรวจวัดเหตุรำคาญ

การตรวจวัดเหตุรำคาญไม่มีวิธีการที่แน่นอน เนื่องจากสภาพของเหตุรำคาญแต่ละกรณีมีความแตกต่างกัน แต่ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเหตุรำคาญมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้มากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับผลการตรวจวัดที่อธิบายได้ตามหลักวิชาการ

(2.1) เหตุรำคาญจากเสียงดัง (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 47)

ในการตรวจวัดเสียงตามแนวปฏิบัติ มีเครื่องมือที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ได้แก่ เครื่องวัดเสียง (Sound Level Meter) เครื่องวัดเสียงกระทบหรือกระทบแทก (Impulse or Impact Noise Meter) เครื่องวัดปริมาณเสียงสะสม (Noise Dosimeter) เครื่องวิเคราะห์ความถี่เสียง (Frequency Analyzer) นอกจากนี้ยังมีอุปกรณ์ประกอบการตรวจวัด เช่น อุปกรณ์ตรวจสอบความถูกต้อง (Noise Calibrator) ฟองน้ำกันลม (Wind Screen) ขาตั้ง (Tripod) (สำนักจัดการคุณภาพและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, คู่มือวัดเสียงรบกวน, กรุงเทพมหานคร, 2550, หน้า 12-14) ซึ่งอาจทำให้การวินิจฉัยไม่อยู่บนพื้นฐานของเหตุการณ์ที่เป็นจริง (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 48)

ปัจจุบันมีมาตรฐานที่กำหนดปริมาณฝุ่นละอองที่มีได้ในบรรยากาศ ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) และประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2547) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ในการตรวจวัดเหตุรำคาญ สามารถชี้ถึงระดับของฝุ่นละอองที่อาจจะเป็นอันตรายหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานดังกล่าว (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 61)

(2.2) เหตุรำคาญเรื่องกลิ่น

การตรวจวัดกลิ่นโดยใช้เครื่องมืออาจกระทำได้โดยการนำตัวอย่างไปตรวจในห้องปฏิบัติการ กับการตรวจวัดกลิ่นภาคสนามหรือการตรวจในพื้นที่ที่เกิดปัญหานั้นเลย กรณีแรกต้องมีการเก็บตัวอย่างโดยวิธีที่เหมาะสม หลังจากนั้นนำตัวอย่างที่จะ

วิเคราะห์ไปหาสารเคมี โดยใช้เครื่องมือวิเคราะห์ทางเคมี ได้แก่ Gas Chromatography (GC) Gas Chromatography – Mass Spectrometry (GC - MS) High Performance Liquid Chromatography (HPLC) 27 ส่วนการตรวจวัดกลิ่นในภาคสนาม มีเครื่องมือที่ใช้ได้แก่ เครื่องตรวจวัดปริมาณสารอินทรีย์ (Volatile Organic Compound Analyzer) เครื่องตรวจวัดปริมาณไอระเหยสารเคมีด้วยระบบลาแสงอินฟราเรด หลอดดูดซับสาร (Absorption Tube) (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 67-69)

วิธีเก็บตัวอย่างแล้วส่งตรวจโดยห้องปฏิบัติการ เป็นวิธีที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับหลายในงานด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม แต่การที่จะได้มาซึ่งคุณภาพของการตรวจวัดเช่นนั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมของเครื่องมือและอุปกรณ์ เป็นเรื่องยากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มต้นจะมีความพร้อมในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเครื่องมือบางชนิดมีราคาแพง

(2.3) เหตุรำคาญจากน้ำทิ้ง

การตรวจหาคุณภาพของน้ำทิ้งเป็นส่วนหนึ่งของการพิสูจน์หาองค์ประกอบของความเป็นเหตุรำคาญ ทั้งนี้เป็นการตรวจเพื่อให้ทราบถึงคุณภาพ โดยใช้มาตรฐานที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตามเหตุรำคาญที่เกี่ยวกับน้ำทิ้งบางกรณีไม่ใช่เรื่องคุณภาพของน้ำ แต่อาจเป็นเรื่องความเปรอะเปื้อนซึ่งไม่จำเป็นต้องตรวจหาคุณภาพของน้ำที่ก่อให้เกิดปัญหา สำหรับการตรวจวิเคราะห์น้ำทิ้งอาจแยกวิธีตรวจออกเป็น 2 แบบ คือการตรวจโดยใช้เครื่องมือที่ทราบผลทันที และการเก็บตัวอย่างส่งวิเคราะห์โดยห้องปฏิบัติการ เครื่องมือและอุปกรณ์ตรวจหาคุณภาพส่วนใหญ่มีเป้าหมายในการวัดค่าต่าง ๆ เช่น ออกซิเจนละลายน้ำ (DO) ค่าความเป็นกรดต่าง (pH) ค่าความนำไฟฟ้า (Conductivity) ค่าความเค็ม ปริมาณของแข็งละลายน้ำ (TDS) (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 78)

มาตรฐานคุณภาพน้ำที่ใช้เทียบเคียง มีการกำหนดขึ้นสำหรับกิจการต่าง ๆ ในหลายกรณี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลการประกอบกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยทั่วไปมาตรฐานที่ประกาศใช้ จะระบุดัชนีคุณภาพน้ำ เช่น ค่าความเป็นกรดต่าง ค่าบีโอดีจะมีอยู่ในน้ำได้ไม่เกินเท่าใด เป็นต้น การตรวจสอบเหตุรำคาญในลักษณะดังกล่าว จึงต้องให้ความสำคัญกับมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้กับกิจการในแต่ละประเภท (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 99-114)

5) หลักเกณฑ์สำหรับออกคำสั่งตามกฎหมายแม่บท

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นควบคุมเหตุรำคาญ โดยมีมาตรา 26 เป็นบทบัญญัติที่รับรองอำนาจของเจ้า

พนักงานท้องถิ่นในการห้ามก่อเหตุ รวมทั้งให้บุคคลปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในการดูแลรักษาทางสาธารณะ กับมีบทบัญญัติในมาตรา 27 และมาตรา 28 ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน จึงเห็นได้ว่าอำนาจที่กฎหมายให้ไว้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นอำนาจทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจนั้นบังคับเหนือบุคคล โดยต้องเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายออกคำสั่งได้ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2553.) โดยทั่วไปในการใช้อำนาจตามกฎหมาย จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับการออกคำสั่งควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535 จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วน

(1) มีข้อเท็จจริงที่เป็นสื่อทางกายภาพ

เหตุรำคาญเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมแขนงหนึ่ง ซึ่งมีสื่อทางกายภาพเป็นพาหะให้ปรากฏสิ่งที่มนุษย์ไม่พึงปรารถนา อันได้แก่มลพิษทั้งปวง สื่อทางกายภาพ จึงเป็นสาระสำคัญข้อหนึ่ง ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้รับรองอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นการทั่วไปไว้ในมาตรา 26 ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งแก่ผู้เป็นต้นเหตุ สำหรับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา 27 มีอำนาจออกคำสั่งแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง สำหรับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่ของเอกชน ตามมาตรา 28 บทบัญญัติทั้งสามมาตรา มีการใช้ถ้อยคำ “เหตุรำคาญ” เหมือนกันทั้งหมด แต่มิได้ระบุลักษณะของเหตุรำคาญไว้ว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร จึงต้องกลับไปพิจารณามาตรา 25

ในมาตรา 25 ที่กล่าวถึงเหตุรำคาญใน 5 กรณีใหญ่ตาม (1) ถึง (5) ซึ่งในแต่ละกรณีประกอบไปด้วยเหตุต่าง ๆ โดยมีการระบุตัวอย่างของสื่อทางกายภาพไว้ เช่น แผลงน้ำ ตาม (1) หรือ การเลี้ยงสัตว์ ตาม (2) หรืออาคาร โรงงาน สถานที่ประกอบการที่ไม่มี การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล ตาม (3) หรือกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน ฯลฯ ตาม (4) รวมทั้งเหตุอื่นที่รัฐมนตรีจะประกาศในอนาคต ตาม (5) เหตุต่าง ๆ ที่ระบุไว้ดังกล่าวนี้เองที่เป็นสาระสำคัญในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสื่อทางกายภาพ

ดังนั้นหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องปรากฏสาระสำคัญข้อหนึ่งของเหตุแห่งการใช้อำนาจ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 โดยมีมาตรา 25 ระบุลักษณะของข้อเท็จจริงที่เป็นสื่อทางกายภาพ การตรวจสอบให้ทราบถึงข้อเท็จจริงว่า มีสื่อทางกายภาพตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ อาจไม่ใช่เรื่องที่ยุงยากที่สุด เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่รับรู้ได้โดยการมองเห็นด้วยตา การได้ยิน การสัมผัสอุณหภูมิ การได้รับกลิ่น เป็นต้น

(2) เกิดผลกระทบตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยลำพังของสิ่งที่ปรากฏขึ้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการมองเห็นด้วยตา การได้ยิน การสัมผัสอุณหภูมิ การได้รับกลิ่น แม้จะทราบโดยการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วว่าปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นสื่อทางกายภาพ แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติเรื่องผลของเหตุที่เกิดขึ้นเป็นสาระสำคัญอีกข้อหนึ่งด้วย การใช้อำนาจออกคำสั่งตามกฎหมายก็จำเป็นต้องมีสาระสำคัญครบถ้วนอีกด้านหนึ่งบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่ง อาจยกเอาเหตุผลที่ข้อเท็จจริงนั้นขาดสาระสำคัญข้อหนึ่งข้อใดหรือทั้งหมด เป็นข้อโต้แย้งได้

ผลกระทบที่เป็นสาระสำคัญของการใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดไว้ ผลกระทบในกรณีของเหตุรำคาญ มีการกำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่...” การเกิดผลกระทบตามที่กฎหมายบัญญัติจึงได้แก่ “ก่อให้เกิดความเดือดร้อน” เมื่อพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายด้านจัดการงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม ทำให้สามารถคาดหมายได้ว่า การก่อให้เกิดความเดือดร้อนตาม มาตรา 25 วรรคแรก นั้นน่าจะเป็นความเดือดร้อนด้านสุขภาพอนามัย ซึ่งถือว่าเป็นความหมายอย่างกว้างของผลกระทบตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้การที่มาตรา 25 วรรคแรก บัญญัติว่า “ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่...ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ” มีการบัญญัติตัวอย่าง 5 กรณีใหญ่ โดยในแต่ละกรณีระบุถึงเหตุรำคาญลักษณะต่าง ๆ เมื่อพิจารณาในแต่ละกรณีจะพบถ้อยคำที่ถือว่าเป็นผลของแต่ละเหตุ เช่น ใน (1) “...อยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก ...เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค...” ส่วนใน (2) ถึง (4) มีการใช้ถ้อยคำคล้ายกันคือ “ ก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปรากฏว่า เหตุที่มีการร้องเรียนหรือที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกคำสั่งควบคุมนั้น มีผลเกิดขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในแต่ละกรณีตาม (1) ถึง (4) ซึ่งถือว่าเป็นความหมายอย่างแคบของผลกระทบตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางปฏิบัติถือเป็นเรื่องยากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิสูจน์ให้เห็นผลตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากเหตุรำคาญบางกรณีต้องใช้หลักวิชาการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมสำหรับพิจารณาอีกส่วนหนึ่งด้วย

5.1) การฝ่าฝืนกฎหมายที่ห้ามกระทำการและมีบทลงโทษ

เหตุรำคาญเป็นผลผลิตส่วนเกินที่ไม่พึงประสงค์อาจเกิดขึ้นได้จากกิจกรรมต่าง ๆ หากเหตุรำคาญนั้นมีต้นเหตุจากการกระทำของบุคคล การกระทำนั้นจะถูกกำหนดให้

เป็นสิ่งที่ต้องห้าม (กมลทิพย์ คติการ, 2539, หน้า 348) การที่เหตุรำคาญมีหลายลักษณะและเกิดจากกิจกรรมที่แตกต่างกัน ดังนั้นในการห้ามมิให้บุคคลก่อเหตุรำคาญ อาจบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ถ้าเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ในบางกรณี เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจดำเนินคดีเอง หรือแจ้งความร้องทุกข์เป็นคดีอาญาต่อพนักงานสอบสวนได้ หากมีกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ว่าจะโดยการร้องขอของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ หรือกรณีที่พบเหตุรำคาญนั่นเอง หรือโดยการแนะนำหรือแจ้งจากหน่วยงานอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถริเริ่มเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังจะกล่าวต่อไป

(1) กฎหมายแม่บท

เหตุรำคาญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะควบคุมตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลซึ่งอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งกำเนิด ถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำที่มีกฎหมายห้ามและมีโทษทางอาญา บุคคลที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดโดยการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน หรือฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นจำเลยในคดีอาญาได้ ถ้าเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นพิเศษ และไม่ใช่ว่ากรณีที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่ดูแล (สัญญา ธรรมศักดิ์, 2526, หน้า 247) ขณะเดียวกันเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้มีการดำเนินคดีโดยการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน (ณรงค์ ใจหาญ, 2546, หน้า 80)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะไม่มีบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญโดยตรง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น โดยจะกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ ซึ่งจะศึกษาโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อการฝ่าฝืนข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(2) ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายฉบับอื่นที่มีโทษทางอาญา

การที่จะนำโทษทางอาญายังบังคับใช้กับบุคคลใดได้ จะต้องมิใช่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อนว่าการกระทำของบุคคลนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้อันถือเป็นเอกลักษณ์ของกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายอาญาเป็นศูนย์กลางของการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำผิดที่จะต้องรับโทษ สำหรับแนวความคิดของการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

นักกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีเห็นว่า ความผิดเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญมีความสัมพันธ์กับกฎหมายอาญา ทั้งนี้กฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดว่าผู้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจะต้องมีความรับผิดชอบในทางอาญา แม้ว่าประเทศไทยจะใช้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ประมวลกฎหมายอาญาก็มีการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำอันถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญที่สมควรได้รับโทษอาญา (กมลทิพย์ คดีการ, 2538, หน้า 348) ดังเห็นได้จากบทบัญญัติ 7 มาตราดังต่อไปนี้

(1) บัญญัติว่า ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียง หรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท (มาตรา 370)

(2) ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถานหรือกระทำโดยประการอื่นให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 372)

(3) ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะ เกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 375)

(4) ผู้ใดยิงปืนซึ่งใช้ดินระเบิดโดยใช่เหตุในเมือง หมู่บ้าน หรือที่ชุมนุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 376)

(5) ผู้ใดกระทำความด้วยประการใด ๆ ให้ของแข็งตกลง ณ ที่ใด ๆ โดยประการที่น่าจะเป็นอันตรายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคล หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สิน หรือกระทำความด้วยประการใด ๆ ให้ของโสโครกเประอะเปื้อนหรือน่าจะเประอะเปื้อนตัวบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือแก่งทำให้ของโสโครกเป็นที่เดือดร้อนรำคาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 389)

(6) ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในริมทางสาธารณะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 396)

(7) ผู้ใดในที่สาธารณสถานหรือต่อหน้าธารกำนัล กระทำความด้วยประการใด ๆ อันเป็นการรังแกหรือข่มเหงผู้อื่น หรือกระทำให้ผู้อื่นได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 397)

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญานี้ถูกกำหนดให้อยู่ในลักษณะความผิดที่เป็นความผิดลหุโทษ โดยความผิดลักษณะนี้เป็นความผิดซึ่งมีโทษเล็ก ๆ น้อย และการกระทำความผิดที่เป็นลหุโทษ ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดหลักการว่าแม้ผู้กระทำไม่มีเจตนาที่เป็นความผิด เว้นแต่ตามบทความผิดนั้นจะมีความบัญญัติให้เห็นเป็นอย่างอื่น กรณีนี้แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่าการกระทำที่กฎหมายกำหนดห้ามเป็นเรื่องหุยมหิม ผู้กระทำมิได้มีพื้นฐานในการเป็นอาชญากร

แต่การกระทำเช่นนั้นอาจสร้างความเดือดร้อนให้กับบุคคลอื่นและสังคม ยิ่งถ้าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นซ้ำซาก บุคคลที่ต้องประสบเคราะห์กรรมก็จะได้รับความทุกข์ทรมานทางด้านร่างกายและจิตใจของกฎหมายอาญาที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของความผิดอาญาและลักษณะความผิดในกรณีต่าง ๆ ความผิดทางอาญายังมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับอื่นในระดับพระราชบัญญัติโดยกฎหมายแต่ละฉบับถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วยวัตถุประสงค์ต่างกัน

สำหรับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติที่ห้ามกระทำการซึ่งอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญอาจมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมให้การประกอบกิจกรรมในด้านต่าง ๆ อยู่ภายใต้มาตรฐานที่รัฐกำหนดรวมทั้งมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

1) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้รถให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุ ตลอดจนคุ้มครองชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชน พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามมิให้กระทำการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ 2 มาตรา ดังนี้

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่เกิดเสียงดังอื้ออึงหรือมีสิ่งลากถูไปบนทางเดินรถมาใช้ในทางเดินรถ (มาตรา 9)

(2) ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น คิวโนลอะอองเคมีหรือเสียงเกินเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาใช้ในทางเดินรถ (มาตรา 10 ทวิ)

2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ในปัจจุบัน โรงงานส่วนมาก จะถูกจัดให้ตั้งรวมกันในนิคมอุตสาหกรรม แต่ก็ยังมีโรงงานบางส่วนมีสถานที่ประกอบกิจการอยู่ในบริเวณชุมชน เหตุรำคาญที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงปรากฏขึ้นเป็นจำนวนมาก พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุมเหตุรำคาญรวมอยู่ด้วย ในกฎหมายจึงมีบทบัญญัติที่ห้ามกระทำการที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญและมีบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วย

ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ เท่านั้น ในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมกำลังและหรือดูแล โรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 จึงเป็นโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางเพื่อ การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การ

ป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 7) ในเนื้อหาของกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานที่ต้องอยู่ในความควบคุม ปฏิบัติตามเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ เช่น ที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน มาตรฐานของเครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ วิธีการผลิต การจัดให้มีอุปกรณ์ในการป้องกันหรือระงับ หรือบรรเทาความเสียหายหรือเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นแก่บุคคลหรือทรัพย์สินทั้งในและนอกโรงงาน (พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8) เมื่อมีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วถ้ามีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด กฎหมายฉบับนี้บัญญัติโทษให้ปรับได้ไม่เกินสองแสนบาท (พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45)

แม้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่ใช้เจ้าพนักงานที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยตรง แต่เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถพิจารณาออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยอาศัยพื้นฐานข้อเท็จจริงที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามกระทำการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็ได้

5.2) การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานกำหนดไว้ก่อนหน้า

กิจกรรมในชีวิตประจำวันรวมทั้งกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ เมื่อสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า และมีความเป็นไปได้ที่เหตุรำคาญจะเกิดขึ้น ในการป้องกันล่วงหน้าก็อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อไม่ให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นเลย หรือแม้ในกรณีที่เกิดหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็สามารถควบคุมมิให้ส่งผลกระทบรุนแรง การป้องกันล่วงหน้าสามารถกระทำได้โดยเว้นการปฏิบัติที่อาจก่อให้เกิดปัญหา หรือต้องใช้มาตรการที่เป็นเทคนิคในการป้องกัน โดยการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ การจัดให้มีเทคนิคเพื่อป้องกันปัญหาจะต้องเป็นภาระของเจ้าของกิจกรรมนั้น ๆ ทั้งนี้เทคนิคที่ใช้เพื่อป้องกันอาจไม่จำเป็นต้องลงทุนเพื่อติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมเสมอไป เนื่องจากเทคนิคในการป้องกันเหตุรำคาญอาจเป็นกรณีที่จัดให้กระบวนการผลิตเป็นไปตามขั้นตอนที่เหมาะสม เช่น การใช้เครื่องจักรภายในเวลาที่กำหนด ผลิตสินค้าในจำนวนที่เหมาะสม การปฏิบัติตามระเบียบในการทำงานอย่างเคร่งครัด

(1) การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต

โดยทั่วไปในการประกอบกิจกรรมที่ต้องใช้เครื่องจักรและแรงงานคน มักเป็นกรณีที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายในหลายวัตถุประสงค์ เช่น วัตถุประสงค์ในการควบคุมให้สินค้าที่ผลิตมีมาตรฐาน วัตถุประสงค์ในการป้องกันอันตรายจากการทำงานของบุคคลในสถานประกอบการ ตลอดไปจนถึงวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องบุคคลภายนอก

สถานประกอบการ ทั้งนี้วิธีการควบคุมการประกอบกิจการเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ สามารถทำได้ด้วยการนำหลักการต้องขออนุญาตก่อนเริ่มประกอบกิจการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ มาใช้ หลักการอนุญาต(Licensing) นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุดในกิจการโรงงาน (บริษัท บีบีเอ็มที ประเทศไทย, 2545, หน้า 108) เป็นหลักการที่จะทำให้เจ้าพนักงานทราบถึงการมีอยู่และจำนวนของสถานประกอบการ ลักษณะของการผลิตที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ดังนั้นในการนำหลักการควบคุมโดยการออกใบอนุญาต เจ้าพนักงานสามารถวางแผนในการควบคุมเหตุรำคาญได้ตั้งแต่เริ่มต้น การขออนุญาตแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจเป็นวิธีการที่สามารถควบคุมเหตุรำคาญได้อย่างสิ้นเชิง ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้นจึงต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับการอนุญาตต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้น

เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมเหตุรำคาญให้มีประสิทธิภาพ จะต้องรวมถึงการกำหนดวิธีการจัดการเมื่อมีปัญหาเรื่องเหตุรำคาญเกิดขึ้น การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบกิจการไว้ในใบอนุญาตจึงเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพในการควบคุมเหตุรำคาญของเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อยู่แล้ว กรณีดังกล่าวมีปรากฏให้เห็นในเรื่องการควบคุมดูแลกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตก่อนเริ่มประกอบกิจการ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 18) ดังนั้นถ้ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องขออนุญาตก่อนเริ่มประกอบกิจการ เจ้าพนักงานก็สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจที่มีอยู่ได้ โดยใช้พื้นฐานข้อเท็จจริงที่เจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการ เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งในการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้พร้อมกันไป

(2) การไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำที่เจ้าพนักงานเคยให้ไว้

กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจในการจัดการมิให้มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสื่อมต่อสุขภาพอนามัยไว้ตั้งแต่การปฏิบัติก่อนเกิดเหตุและการปฏิบัติหลังเกิดเหตุ ทั้งในการจัดการเหตุรำคาญสามารถดำเนินการได้ทั้งที่เป็นการขอความร่วมมือ การเสนอแนะให้เจ้าของกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการ เพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต ซึ่งคำแนะนำทางวิชาการนี้ยังไม่มีผลทางกฎหมาย (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2553.) ตลอดไปจนถึงการใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไข หรือเข้าไปดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญเอง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

2535 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งมากขึ้น

ในกรณีที่เป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันหรือควบคุมเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมีการให้ข้อแนะนำทางด้านวิชาการ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 22-23) เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปตรวจสอบสถานที่หรือสถานประกอบการ โดยใช้แบบสำรวจหรือเครื่องมือสำหรับเก็บข้อมูล และแจ้งผลแก่ผู้ประกอบการ เพื่อให้มีการปรับปรุง เมื่อมีกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำร้องเรียน หรือทราบเรื่องเหตุรำคาญนั้นเอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญ โดยใช้ข้อแนะนำเดิมในการช่วยพิจารณา แล้วใช้อำนาจออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการควบคุมเหตุรำคาญ

สำหรับกรณีการแจ้งข้อแนะนำให้บุคคลต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด แม้ไม่ใช่กระบวนการที่กำหนดอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยเหตุรำคาญ แต่ถ้ากิจการที่เป็นต้นเหตุของปัญหาเป็นกิจการที่ระบุไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 44(4) ในการแนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง ปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่อง การควบคุมเหตุรำคาญ ใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตน ในข้อกำหนดของท้องถิ่นจะมีการนำหลักเกณฑ์ของมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งได้แก่การให้ข้อแนะนำในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตตามข้อกำหนดของท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไปกำหนดเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วย (ดูภาคผนวก ก. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล วังสามแหรเรื่องการควบคุมเหตุรำคาญ พ.ศ.2552 ข้อ 8) ดังนั้นในการจัดการเหตุรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่นบางแห่งที่ได้ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องเหตุรำคาญแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจนำกรณีการไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำที่เจ้าพนักงานเคยให้ไว้ มาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งในการควบคุมเหตุรำคาญได้

5.3) การฝ่าฝืนมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ปัญหาเหตุรำคาญมีความเชื่อมโยงกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีสื่อทางกายภาพเป็นอย่างเดียวกันไม่ว่าจะเป็นทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง หรือทางทัศนียภาพ สื่อทางกายภาพที่แสดงออกมาอาจมีระดับผลกระทบที่ต่างกันซึ่งเป็นทั้งกรณีที่เป็นอันตรายต่อ

สุขภาพอย่างชัดเจนหรือต้องอาศัยระยะเวลาานานจึงจะทำให้ความเป็นอันตรายนั้นแสดงผลออกมา เนื่องจากมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมจะกำหนดขึ้นได้ ก็โดยการพิจารณาอันตรายที่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และประสบการณ์ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 3) โดยเฉพาะถ้าเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานที่ออกเป็นกฎหมาย (regulation standard) (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 39)

5.4) การฝ่าฝืนข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังถือว่าเป็นเพียงการเริ่มต้นของการพัฒนาตามหลักการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่รองรับหลักการกระจายอำนาจ หลักการตามกฎหมายที่แสดงออกมาจึงมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมาย แม้ในการปฏิบัติหน้าที่บางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการควบคู่ไปกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคอันมีต่อราชการส่วนท้องถิ่นจะถูกจำกัดขอบเขตให้ทำหน้าที่กำกับดูแล หรือให้ข้อเสนอแนะเป็นส่วนใหญ่ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 46)

กรณีที่มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้น โดยราชการส่วนท้องถิ่น) ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อควบคุมเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้ข้อเท็จจริงที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่น เป็นข้อพิจารณาสำหรับการออกคำสั่งหรือใช้มาตรการบังคับได้

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก่อตั้ง (การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 สามารถดำเนินการเพื่อจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ในหลายกรณี แต่มิได้กำหนดให้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นสำหรับเหตุรำคาญไว้โดยตรง การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535) เพื่อจัดการปัญหาเรื่องเหตุรำคาญสำหรับพื้นที่ของตนเองเป็นการเฉพาะ เช่นในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ประกอบมาตรา 25

มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 (ดูตัวอย่างข้อบัญญัติในภาคผนวก ก. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวังหามแห เรื่อง การควบคุมเหตุรำคาญ)

5.5) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความรับผิดชอบของบุคคลในทางแพ่งกับการใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญ

การใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่าให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจออกคำสั่ง ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจ และกฎหมายกำหนดมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อย่างไรก็ตาม โดยสภาพของเหตุรำคาญมิได้อยู่ในความควบคุมของกฎหมายฉบับเดียว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมเหตุรำคาญแสดงออกให้เห็นด้านความเหมาะสมขององค์กร ทั้งนี้แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ การจัดการกับเหตุรำคาญภายใต้หลักกฎหมายอื่น ก็มีได้มีการยกเลิกไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะหลักการฟ้องร้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้เรียกรื้อฟื้นเดิม การศึกษาหลักความรับผิดชอบของบุคคลในทางแพ่ง ยังจำเป็นสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเนื่องจากอาจมีบางกรณีซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดและมีสิทธิเสนอคดีต่อศาลส่วนแพ่ง

7.1.2 รูปแบบการใช้อำนาจ มาตรการควบคุม รูปแบบของคำสั่งและวิธีตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่

แนวคิดของต่างประเทศในอดีต การควบคุม (control) หรือการลดความรุนแรง (abatement) ของเหตุรำคาญ เป็นหน้าที่ของบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับทรัพย์สิน ปัจจุบันหน่วยงานรัฐมีหน้าที่นี้มากขึ้น โดยเฉพาะเหตุรำคาญสาธารณะ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ถ้าไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานเป็นพิเศษจะเป็น โจทก์ฟ้องร้องว่ามีการก่อเหตุรำคาญไม่ได้ เพราะจะเป็นการรบกวนดุลพินิจของหน่วยงานรัฐ (กมลทิพย์ คดีการ, 2538, หน้า 348.) การควบคุมเหตุรำคาญในประเทศไทย เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

7.1.2.1 รูปแบบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อควบคุมเหตุรำคาญ

กรณีของเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้น อาจเป็นกรณีที่มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของบุคคลในการประกอบกิจกรรมด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์เรื่องการป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัยอยู่ด้วย แม้ว่าวัตถุประสงค์เรื่องการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพอนามัยอาจไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับที่ควบคุม

การประกอบกิจการนั้น เหมือนกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่ก็ยังทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเลือกใช้มาตรการที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับอื่นเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งในการควบคุมเหตุรำคาญ การที่มีกฎหมายหลายฉบับที่มีผลบังคับเป็นการควบคุมเหตุรำคาญ (บริษัท บีบีเอ็มที (ประเทศไทย) จำกัด, 2545, หน้า 10-7) ส่งผลให้รูปแบบหรือวิธีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำกัดเฉพาะการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เท่านั้น

- 1) การใช้อำนาจออกคำสั่ง
- 2) คำสั่งที่ออกตามกฎหมายแม่บทเรื่องเหตุรำคาญ
- 3) คำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น
- 4) การเข้าไประงับเหตุรำคาญเอง (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2549, หน้า 19)
- 5) กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
- 6) การเข้าไประงับเหตุรำคาญกรณีไม่ปรากฏผู้รับผิดชอบ
- 7) การใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาต (ศุภมล ศรีสุขวัฒนา, 2542, หน้า 87)
- 8) การไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต
- 9) การพักใช้ใบอนุญาต
- 10) การเพิกถอนใบอนุญาต

วิธีควบคุมการประกอบกิจการด้วยวิธีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องขออนุญาตเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อควบคุมเหตุรำคาญ เนื่องจากในการขออนุญาตก่อนเริ่มประกอบกิจการ เจ้าพนักงานสามารถกำหนดเงื่อนไขภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมเหตุรำคาญได้ ดังนั้นในกรณีที่มีข้อร้องเรียนเรื่องปัญหาเหตุรำคาญ หรือมีการแนะนำจากหน่วยงานอื่น หรือกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบด้วยตนเองว่ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้น กรณีที่เป็นเหตุรำคาญประเภทเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25 เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตามมาตรา 60 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก
- 2) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

3) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน (ณรงค์ ใจหาญ, 2546, หน้า 90)

เป็นที่สังเกตว่าการใช้อำนาจภายใต้การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจจัดการกับแหล่งที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญที่มีลักษณะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตเชิงการค้า (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 1) โดยจำแนกออกเป็น 13 กลุ่มกิจการ ได้แก่

- 1) กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์
- 2) กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์
- 3) กิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม
- 4) กิจการที่เกี่ยวกับยา เวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ชำระล้าง

- 5) กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร
- 6) กิจการที่เกี่ยวกับโลหะหรือแร่
- 7) กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล
- 8) กิจการที่เกี่ยวกับไม้
- 9) กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ
- 10) กิจการที่เกี่ยวกับสิ่งทอ
- 11) กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์หรือวัสดุที่คล้ายคลึง
- 12) กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี
- 13) กิจการอื่น ๆ

นอกจากการใช้อำนาจเกี่ยวกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่อนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ พักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ยังมีกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจพิจารณาใช้อำนาจเกี่ยวกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดูแลกิจการเหล่านั้น แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายอื่นอาจไม่ให้

ความสำคัญกับเรื่องเหตุรำคาญเท่ากับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2553, หน้า 24)

1) การใช้อำนาจดำเนินคดีอาญา

กรณีที่เกิดเหตุรำคาญเกิดจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญา ทั้งที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยตรงและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ถ้าเป็นเหตุรำคาญประเภทที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25 นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายได้แล้วนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสียหายในการกระทำผิดที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญนั้นโดยตรง หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดในความผิดบางข้อหา การใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญากรณีที่มีบุคคลกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษอาญา ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สามารถควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นไปพร้อมกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้

(1) อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในคดีอาญา

เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะควบคุมตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลซึ่งอาศัยในบริเวณใกล้เคียง ถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำที่มีกฎหมายห้ามและมีโทษทางอาญามูลค่าที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดโดยการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน หรือฟ้องผู้กระทำผิดเป็นจำเลยในคดีอาญาได้ ขณะเดียวกันเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินคดีอาญาในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการจับกุมหรือปราบผู้กระทำผิด ตามมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำผิดมาเพื่อทำการเปรียบเทียบ

(2) ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญา

เมื่อเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่เห็นว่า มีกรณีที่จะต้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดเจ้าพนักงานผู้นั้นอาจนำเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบที่จะให้ดำเนินคดี อาจดำเนินการได้โดยวิธีหนึ่งวิธีใดในสองกรณีดังนี้

(2.1) อาจออกหนังสือในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานและขอหาความผิดตามกฎหมาย

(2.2) อาจแต่งตั้งให้นิติกรหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป็นผู้แทนไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้การแต่งตั้งผู้แทนต้องทำเป็นหนังสือและมีข้อความในการมอบอำนาจที่ชัดเจน

นอกจากนี้ในคดีอาญาบางคดีสามารถเลิกกันได้ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลโดยการเปรียบเทียบคดี ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรอื่นที่มีใช้ศาลสามารถบริหารจัดการกับการกระทำผิดอาญาบางข้อหา เพื่อมิให้คดีต้องได้รับการพิจารณาโดยศาลเสมอไป สำหรับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการบัญญัติถึงอำนาจในการเปรียบเทียบคดีไว้ในมาตรา 85 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการเปรียบเทียบโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเปรียบเทียบคดี ส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญซึ่งผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ทำให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบคดีได้ตามมาตรา 85 วรรคสาม เนื่องจากความผิดดังกล่าวมิโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่เกินอัตราโทษที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบได้

2) การฟ้องคดีแพ่ง

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งไว้ ต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 ที่มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 6 ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เพื่อจัดการกับปัญหาด้านสุขภาพอนามัยเป็นสำคัญ มาตรการทางกฎหมายจึงแสดงออกให้เห็นในรูปแบบการป้องกันหรือควบคุมปัญหาโดยตรง อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่มีการกำหนดหลักความรับผิดของบุคคลในทางแพ่ง แต่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการเรียกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญ ในมาตรา 27 และมาตรา 28 และเนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายดั้งเดิมของการควบคุมเหตุรำคาญในฐานะที่เป็นการทำละเมิดอย่างหนึ่งจึงสมควรต้องศึกษารูปแบบการใช้อำนาจลักษณะนี้ด้วย

(1) ลักษณะข้อพิพาทที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจฟ้อง

คดีแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม อาจจำแนกออกเป็นสองประเภท ได้แก่ คดีมีข้อพิพาทและคดีไม่มีข้อพิพาท ในกรณีของเหตุรำคาญ

เป็นเรื่องที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำให้เกิดความเสียหายโดยบุคคลอื่น เรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิของตน คดีแพ่งเกี่ยวกับเหตุรำคาญจึงเป็นคดีมีข้อพิพาทโดยสภาพ เพราะเป็นเรื่องมีข้อโต้แย้งระหว่างบุคคลและในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องเป็นคดีแพ่ง โดยทั่วไปเป็นคดีมีข้อพิพาทเช่นเดียวกัน

สำหรับผู้มีอำนาจฟ้องคดีแพ่งก็คือผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะฟ้องคดีแพ่งได้จะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามหลักการดังกล่าวด้วย แต่โดยที่ฐานะทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นสิ่งที่กฎหมายก่อกำเนิด การใช้สิทธิฟ้องคดีแพ่งในฐานะดังกล่าวจึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ระหว่างข้อเรียกร้องในคำฟ้องและอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง

โดยกฎหมายก่อกำเนิด ที่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลอื่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะผู้ใช้สิทธิแทนนิติบุคคล จึงอาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งได้ เช่น นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับเหตุรำคาญเรียกให้ผู้ทำเลมิชชดใช้ค่าเสียหาย อันเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นนิติบุคคลได้ ตามกฎหมายว่าด้วยละเมิดหรือกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

นอกจากนี้การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ยังอาจรวมไปถึงการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องเรียกร้องให้จำเลยซึ่งกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, หน้า 554) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97

(2) สิทธิของโจทก์ในคดีแพ่ง

การฟ้องคดีแพ่งมีวัตถุประสงค์ท้ายที่สุด เพื่อให้ศาลพิพากษาและบังคับคดีไปตามสภาพแห่งสิทธิที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ ทั้งนี้คำบังคับในคดีแพ่งมีสามกรณีใหญ่ตามมาตรา 272 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ คำบังคับให้ใช้เงินให้ส่งทรัพย์สิน และให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ศาลจะตัดสินชี้ขาด โจทก์มีสิทธิบางประการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายระหว่างการดำเนินคดี

โดยการขอให้คุ้มครองสิทธิระหว่างพิจารณาคดี เงื่อนไขจะกำหนดไว้อย่างไร ขึ้นอยู่กับสภาพของข้อหาที่โจทก์ฟ้องในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น จากที่ศึกษา มาข้างต้น ซึ่งพบว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจฟ้องคดีแพ่งในฐานะซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย ในการปกป้องทรัพย์สิน รวมทั้งการเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายในการขจัดมลพิษ ส่วนการควบคุมเหตุ รำคาญในลักษณะการห้ามกระทำการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกคำสั่งและใช้มาตรการ บังคับได้เองอยู่แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องฟ้องให้จำเลยชำระค่าเสียหาย ดังนั้นการขอคุ้มครองชั่วคราว ในคดีแพ่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นโจทก์ จึงเป็นไปตามมาตรา 254 วรรคหนึ่ง แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ขอให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยทั้งหมดหรือ บางส่วนไว้ก่อนพิพากษา รวมทั้งอายัดเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งจะต้องชำระแก่จำเลย

(3) การใช้วิธีการไกล่เกลี่ยแทนการพิจารณาเต็มรูปแบบ

โดยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็น กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับเหตุรำคาญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุม เหตุรำคาญด้วยวิธีการออกคำสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญ รวมทั้งใช้ มาตรการบังคับกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยสภาพของการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นการออก คำสั่งทางปกครองให้ระงับเหตุรำคาญ จะต้องมิบุคคลเกี่ยวข้องอย่างน้อยสองฝ่าย ได้แก่ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งฝ่ายหนึ่ง และบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งอีกฝ่ายหนึ่ง เหตุรำคาญบางกรณี อาจมีบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญเข้ามาเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งในฐานะผู้ร้องขอให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญ ยิ่งไปกว่านั้นกรณีที่บางฝ่ายมีบุคคลที่ต้องเข้ามามี ส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะฝ่ายผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ การที่มีบุคคลหลายคน ต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจซึ่งมีสภาพเป็นการชี้ขาดในทางกฎหมายเช่นนี้ เป็นเรื่อง ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงต่อความไม่พึงพอใจในผลแห่งการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน หากจะ เปรียบเทียบกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีอื่น เช่น กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งทุกฝ่ายต้อง รับในผลแห่งคดีอันเป็นธรรมดาของสภาพการบังคับใช้กฎหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายเรื่องเหตุ รำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นกรณีของการขจัดปัญหาของบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดเป็นชุมชน เดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ควรนำหลักการเจรจาเพื่อหาแนวทางร่วมกันมาใช้เพื่อลดภาวะความขัดแย้ง ของชุมชนแทนการใช้อำนาจเต็มรูปแบบ

3) หลักการเบื้องต้นสำหรับการกำหนดมาตรการทางเทคนิค

เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการกับเหตุรำคาญ ตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีบทบาทหลายด้านในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่

จะต้องบริหารจัดการภารกิจด้านนี้ตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นทั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรับมือกับปัญหาเรื่องเหตุรำคาญ สำหรับการควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว เมื่อมีข้อร้องเรียนในขั้นตอนการเตรียมการและขั้นตอนการออกคำสั่งซึ่งเจ้าพนักงานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัด จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแสวงหาเทคนิคหรือวิธีการที่จะระงับปัญหาให้ยุติลงได้ทันที และจะต้องป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นอีก อย่างไรก็ตามในการแก้ไขปัญหาย่อมมีความง่ายยากแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่นลักษณะหรือประเภทของแหล่งกำเนิด ชนิดและปริมาณของมลพิษ คุณภาพของเทคนิคหรือวิธีการที่ใช้งบประมาณที่มีอยู่เป็นกรณีของการควบคุมเหตุรำคาญที่มีแหล่งกำเนิดจากกิจการที่ใช้เทคโนโลยี สลับซับซ้อนก็จำเป็นต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญในอีกระดับหนึ่ง จึงแสดงให้เห็นว่าการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีมาตรการที่เป็นสูตรสำเร็จ

(1) ข้อพิจารณาเรื่องระยะเวลาของการใช้มาตรการ

คำสั่งที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้มีผลเป็นการควบคุมเหตุรำคาญจะต้องมีข้อความสำหรับการที่บุคคลผู้รับคำสั่งจะต้องทำความเข้าใจกับคำสั่งว่า จะต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างไร แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดใดแล้ว ถ้าไม่มีวิธีการควบคุมให้ปัญหายุติลงโดยเด็ดขาด เหตุรำคาญนั้นก็อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต หรือแม้ว่าเจ้าพนักงานจะออกคำสั่งให้ผู้เป็นต้นเหตุระงับหรือแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญแล้ว แต่ไม่มีการกำหนดข้อปฏิบัติที่เหมาะสม บุคคลที่เกี่ยวข้องอาจกระทำกิจการเช่นที่เคยปฏิบัติผ่านมา โดยเฉพาะในกิจกรรมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ง่าย โดยสภาพนอกจากนี้ขนาดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดจากเหตุรำคาญ ก็เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้ประกอบเพื่อการตัดสินใจในการเลือกใช้มาตรการสำหรับการควบคุมเหตุรำคาญตามกฎหมาย

(1.1) คำสั่งที่กำหนดให้ระงับปัญหาในทันที

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ผู้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตาม โดยปกติในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจออกคำสั่งให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเหตุรำคาญระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานอาจกำหนดเวลาได้ตามที่เห็นเหมาะสม กรณีเช่นนี้ระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไขปัญหา จึงอาจแตกต่างกันในแต่ละเรื่อง การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญในหมวดที่ว่าด้วยเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อาจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกำหนดให้ระงับปัญหาในทันที ทั้งนี้หมายถึงกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติ

ใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นสันสภาพที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยเมื่อได้รับทราบคำสั่งนั้น การกำหนดมาตรการไว้ในคำสั่งโดยให้ระงับปัญหาในทันที อาจใช้กับการควบคุมเหตุรำคาญที่มีผลกระทบที่รุนแรงมาก รวมทั้งกรณีมีอุบัติเหตุ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2540, หน้า 61)

คำสั่งที่ให้ระงับปัญหาในทันทีเป็นกรณีเฉพาะกับการออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีตามมาตรา 45 ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดมาตรการโดยให้ระงับปัญหาในทันทีตามหัวข้อนี้ เป็นคำสั่งในการจัดการปัญหาเหตุรำคาญทั่วไปตามมาตรา 27 และมาตรา 28 ส่วนการออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันที เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งแก่ผู้ประกอบการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้สั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขแล้ว แต่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน

(1.2) คำสั่งที่กำหนดให้แก้ปัญหามาระยะสั้น

มาตรการที่เป็นการแก้ไขปัญหามาระยะสั้นซึ่งจะระบุไว้ในคำสั่ง เป็นมาตรการที่ส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติได้ง่าย หรือไม่ใช้เทคโนโลยีที่ยุ่ยากซับซ้อน วิธีการแก้ไขปัญหามาระยะสั้นยังเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งยังมีเวลาและโอกาสที่จะเตรียมการในการปฏิบัติตามคำสั่งได้ เช่น การกำหนดให้ดูแลเรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบ แก้ไขพฤติกรรมของบุคคลให้มีการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ถูกต้อง ปรับเปลี่ยนเวลาในกระบวนการผลิต หรือขั้นตอนการประกอบกิจการปรับเปลี่ยนปริมาณการผลิตให้เหมาะสม (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2540, หน้า 61)

(1.3) คำสั่งที่กำหนดให้แก้ปัญหามาระยะยาว

การที่เจ้าพนักงานจะออกคำสั่งให้การดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญมีประสิทธิภาพในการจัดการของเจ้าพนักงาน นอกจากจะต้องดำเนินการให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขโดยทันที เจ้าพนักงานยังต้องพิจารณาไปถึงโอกาสที่เหตุรำคาญนั้นจะเกิดขึ้นได้อีกเนื่องจากแหล่งกำเนิดที่เคยก่อให้เกิดเหตุรำคาญแล้ว แม้บุคคลที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้ว ในอนาคตอาจเกิดปัญหาซ้ำอีก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 27 และมาตรา 28 จึงบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตโดยระบุไว้ในคำสั่ง การดำเนินการที่เป็นการแก้ไขปัญหามาระยะยาว เช่น ติดตั้ง ซ่อมแซมเครื่องจักรในการผลิต รวมทั้งติดตั้ง ซ่อมแซมระบบบำบัดมลพิษแบบต่าง ๆ ปรับปรุงสถานที่ การย้ายสถานที่ เป็นต้น (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2540, หน้า 61)

(2) วิธีการทั่วไปที่มีผลเป็นการระงับเหตุรำคาญ

เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นแล้ว สภาพของสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยหลักการทางวิทยาศาสตร์ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะต้องมีสิ่งที่จะแสดงออกทางกายภาพและต้องมีการแพร่กระจาย การควบคุมจึงเป็นมาตรการที่บุคคลผู้รับคำสั่งจะต้องดำเนินการกับสิ่งที่เป็นปัญหานั้น โดยตรง และ ต้องปฏิบัติในระยะเวลาที่เหมาะสม ในการกำหนดมาตรการไว้ในคำสั่ง เจ้าพนักงานควรระบุว่า การควบคุมปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นจะให้กระทำโดยวิธีใด ตามอำนาจที่พระราชบัญญัติ การสาธารณสุขพ.ศ.2535 บัญญัติไว้ มาตรการที่เป็นการควบคุมจึงมุ่งเน้นในเรื่องการใช้เทคนิคหรือ วิชาการกำจัดหรือระงับเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา (เกษม จันทร่แก้ว, 2545, หน้า 255)

(2.1) การทำลายฤทธิ์

การทำให้สิ่งที่เป็นสื่อทางกายภาพของเหตุรำคาญไม่สามารถ แสดงฤทธิ์ออกมาได้ไม่ว่าจะเป็นฤทธิ์ทางกายภาพ เคมี ชีววิทยา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการแปรสภาพ จากการมีฤทธิ์ของสื่อทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมไม่ให้มีฤทธิ์อีกต่อไป (เกษม จันทร่แก้ว, 2545, หน้า 255.)

(2.2) การจำกัดเขตการแพร่กระจาย

การจำกัดเขตการแพร่กระจาย หมายถึง การสร้างสิ่งฉาบห่อหุ้ม การสร้างกำแพงล้อมรอบ การฝังกลบ การสร้างที่เก็บอย่างมิดชิด โดยที่มีให้ของเสียหรือสื่อทาง กายภาพของเหตุรำคาญสามารถแพร่กระจายออกมาจากแหล่งกำเนิด หรือจากการควบคุมได้ (เกษม จันทร่แก้ว, 2545, หน้า 255)

(2.3) การเจือจางและทำให้ความเข้มข้นน้อยลง

การเจือจางและทำให้ความเข้มข้นน้อยลงได้แก่ การเติมน้ำ กลั่น หรือน้ำสะอาด ให้เป็นสารละลายเจือจาง หรือการเติมองค์ประกอบอื่น ๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้ เจือจาง ผลที่ได้ก็คือฤทธิ์ของมลพิษที่เป็นเหตุรำคาญจะเจือจางและลดสภาพความเป็นอันตราย ลง (เกษม จันทร่แก้ว, 2545, หน้า 255)

(2.4) การแยกส่วน

การแยกส่วนของส่วนผสมทั้งแห้งและเปียก หรืออยู่ในสภาพ ของสารละลาย อาจทำได้โดยการกรอง การทำให้ตกตะกอน การใช้ตะแกรงร่อน การใช้แม่เหล็กดูด การใช้พืชดูดซับ หรือการเทแยก ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถแยกของเสียและมลพิษที่มีพิษออกจากส่วน เดิม ทำให้ไม่เกิดฤทธิ์จนเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย (เกษม จันทร่แก้ว, 2545, หน้า 255)

(2.5) การนำกลับมาใช้ใหม่

การนำของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อมมาเข้ากระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ สามารถแยกส่วนที่มีฤทธิ์หรือสภาพที่เป็นอันตรายออกมาได้ ทั้งยังสามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งให้นำกลับมาใช้ใหม่ได้อีกด้วย (เกษม จันทรแก้ว, 2545, หน้า 256)

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการในคำสั่งควบคุมเหตุรำคาญและหลักการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เป็นตัวเอกสารหรือหนังสือซึ่งเป็นสื่อที่แสดงออกถึงการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญจะเป็นสิ่งที่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้แล้ว ในด้านเนื้อหาของการออกคำสั่งซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้รับคำสั่งจะต้องนำไปปฏิบัติก็เป็นสิ่งที่อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันสำหรับสาระสำคัญในด้านรูปแบบของคำสั่ง เจ้าพนักงานอาจใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติให้ถูกต้องได้ เนื่องจากรูปแบบของคำสั่งเป็นสิ่งที่สามารถกำหนดไว้ล่วงหน้าได้ว่าจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้โดยการใช้แบบคำสั่งที่จัดทำไว้สำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เนื้อหาของคำสั่งในการควบคุมเหตุรำคาญไม่สามารถกำหนดไว้ล่วงหน้าและให้เป็นรูปแบบอย่างเดียวกันทั้งหมด เนื่องจากเหตุรำคาญที่จะต้องควบคุมในแต่ละกรณีย่อมมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในขั้นตอนการพิจารณา ตลอดไปจนถึงความแตกต่างในวิธีการที่จะใช้จัดการกับปัญหา แม้ว่าไม่สามารถกำหนดเนื้อหาของคำสั่งไว้ล่วงหน้าได้ แต่เพื่อมิให้คำสั่งในการควบคุมเหตุรำคาญถูกเพิกถอนด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องในสาระสำคัญด้านเนื้อหาของการออกคำสั่งในการกำหนดเนื้อหาไว้ คำสั่งจะต้องปฏิบัติภายใต้หลักการด้านต่าง ๆ ที่จะกล่าวต่อไป

(3.1) ต้องคำนึงวิชาการด้านสาธารณสุข

(3.2) ต้องคำนึงถึงหลักการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

(3.3) ต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่รองรับหลักการเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญโดยตรง แต่การควบคุมเหตุรำคาญโดยวิธีการออกคำสั่งเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง แม้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะไม่ใช้หลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจำเป็นต้องเคารพต่อหลักการนี้ด้วย มิฉะนั้นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจหยิบยกปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นในการโต้แย้งคำสั่ง

สำหรับส่วนที่เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญ โดยเฉพาะหลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) (บริษัท บีบีเอ็มที (ประเทศไทย) จำกัด, 2545, หน้า 10-6)

4) แนวทางการใช้มาตรการทางเทคนิคสำหรับเหตุรำคาญบางประเภท การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการทางเทคนิคที่แน่นอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นการยากที่จะกระทำได้ โดยลักษณะของปัญหาที่ไม่มีความแน่นอนอยู่ในตัวกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่โดยเฉพาะ มีดุลพินิจเลือกใช้มาตรการทางเทคนิคที่เหมาะสมตามหลักวิชาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มาตรการทางเทคนิคที่นำมาใช้ระงับเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา อาจมีความแตกต่างโดยสภาพของแหล่งกำเนิด ระยะเวลาที่เกิดปัญหา ตลอดจนปัจจัยจากสิ่งแวดล้อม ที่เป็นตัวเร่งให้ปัญหาแก้ไขยากขึ้น การปฏิบัติงานควบคุมเหตุรำคาญในปัจจุบัน มีแนวทางวิชาการที่รวบรวมได้ตามลักษณะของเหตุรำคาญในบางกรณี

(1) การควบคุมเหตุรำคาญจากเสียง

หากจะจำแนกปัญหาเหตุรำคาญตามลักษณะของสื่อทางกายภาพ จะพบว่าเหตุรำคาญที่เกิดจากเสียงดังมีปริมาณของปัญหามากเป็นลำดับต้น ๆ เมื่อพิจารณาไปถึงแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดเสียงดัง ปรากฏว่าเหตุรำคาญจากเสียงดังอาจเกิดขึ้นได้จากกิจกรรมในทุกด้าน ไม่จำเป็นว่าจะต้องเกิดจากการประกอบกิจการเชิงอุตสาหกรรมเท่านั้น หากเสียงดังที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม เช่น เสียงดังที่เกิดจากสุนัขเห่าหอนเสียงสูงกรในโรงฆ่าสัตว์ เสียงดังจากเครื่องขยายเสียง เสียงจากเครื่องยนต์หรือเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม การที่เหตุรำคาญเกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนได้โดยไม่จำกัด ทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางเทคนิคมีข้อแตกต่างกัน หากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญจากเสียง มีแนวทางการดำเนินการทางเทคนิค ได้แก่

(1.1) การลดระดับเสียงที่แหล่งกำเนิด

เป็นมาตรการทางเทคนิคที่แก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล กล่าวคือเมื่อไม่มีเหตุย่อมไม่มีผล แม้กรณีที่ไม่สามารถกำจัดต้นเหตุได้โดยสิ้นเชิง แต่การที่เข้าใจเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดอย่างถ่องแท้ เจ้าพนักงานสามารถเริ่มต้นค้นหาแนวทางเทคนิคที่แก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ การลดระดับเสียงที่แหล่งกำเนิด สามารถกระทำได้ด้วยการเลือกใช้อุปกรณ์ดูดซับเสียง การเลือกใช้อุปกรณ์แยกเสียงสั่นสะเทือน การตรวจสอบสภาพเครื่องจักร การปรับปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ การลดระดับเสียงที่แหล่งกำเนิด สามารถกระทำได้ด้วย การเลือกใช้อุปกรณ์ดูดซับเสียง การเลือกใช้อุปกรณ์แยกเสียงสั่นสะเทือน การตรวจสอบสภาพเครื่องจักร

การปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ การลดกำลังเครื่องจักร (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 22-25)

(1.2) การลดระดับเสียงที่ตัวบุคคล

เมื่อมีกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญจากเสียงดัง อาจต้องกระทำโดยการควบคุมในส่วนสุดท้ายของวงจรการเกิดเสียง ซึ่งได้แก่ การรับเสียงผ่านประสาทการได้ยิน วิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาทางชีวอนามัย สามารถกระทำได้โดยการจัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล เช่น การใช้ที่อุดหู (Ear plugs) ที่ครอบหู (Ear muffs) การแก้ปัญหาด้วยการลดระดับเสียงที่ตัวบุคคล น่าจะเป็นมาตรการทางเทคนิคที่ใช้แก้ปัญหาที่มีผลกระทบเกิดขึ้นกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดเอง เช่น พนักงานในโรงงานอุตสาหกรรม (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 28-29)

(2) การควบคุมเหตุรำคาญจากฝุ่นละออง

การกระทำที่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง หากเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ถือว่าเป็นเหตุอย่างหนึ่งตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเจ้าพนักงานอาจต้องมีแนวทางสำหรับเป็นวิธีทางเทคนิคเพื่อแก้ไขปัญห สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหา ได้แก่ ชนิด ขนาดและปริมาณ ความเร็วและทิศทางลม อุณหภูมิ ความชื้นและความดันอากาศ การตกตะกอน หรือการตกกระทบของฝุ่นละออง การใช้มาตรการทางเทคนิคจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ โดยส่วนใหญ่จะมีการนำวิธีการที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรมมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา

(2.1) การใช้เครื่องแยกฝุ่นโดยอาศัยแรงเฉื่อย

เทคนิคการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญจากฝุ่นละอองลักษณะนี้มีพื้นฐานความคิดในการแยกฝุ่นออกจากอากาศ ด้วยแรงเฉื่อยประเภทต่าง ๆ เช่น แรงเหวี่ยง แรงโน้มถ่วง แรงเฉื่อย โดยฝุ่นจะถูกแรงเฉื่อยแยกไปเก็บในภาชนะ ก่อนนำไปจัดการอย่างเหมาะสม การควบคุมโดยหลักการนี้มีการใช้อุปกรณ์ เช่น ห้องตกตะกอน ห้องบรรจุผงกั้นแยกฝุ่นละออง เครื่องแยกฝุ่นด้วยการปั่นเหวี่ยงอากาศ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 42-44)

(2.2) การใช้ถุงกรองฝุ่นละออง

อาศัยหลักการกรองอากาศผ่านใยผ้าที่มีลักษณะคล้ายถุงที่ทำจากฝ้าย หรือผ้าสักหลาด โดยอากาศที่มีฝุ่นละอองปะปนอยู่จะถูกส่งผ่านเข้าสู่ถุงกรองฝุ่น ทำให้เกิดการจับตัวของฝุ่นเป็นก้อนติดบนใยผ้า นั่น วิธีการนี้มีประสิทธิภาพสูงมากในการกรองฝุ่นขนาดเล็ก และราคาไม่แพง การจับตัวของฝุ่นละอองบนใยผ้าเกิดจากแรงเฉื่อย การขวางกั้นด้วยตัวกลาง การเคลื่อนตัวแบบบราวเนียน และใช้แรงดึงดูดจากประจุไฟฟ้า สำหรับถุงกรองฝุ่นละอองแบ่งออกเป็น

3 ประเภทได้แก่ ถุงกรองฝุ่นแบบอาศัยกลไกการสั่นตัว ถุงกรองฝุ่นแบบอาศัยแรงดันอากาศย้อนกลับ และถุงกรองฝุ่นแบบพ่นอากาศย้อนกลับ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 47-52)

(2.3) การกำจัดฝุ่นแบบเปียก

เทคนิคการแก้ปัญหาเหตุรำคาญวิธีนี้ เป็นการกำจัดฝุ่นละอองโดยอาศัยการพ่นน้ำปะทะกับอากาศที่มีฝุ่นละอองปนเปื้อนอยู่ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงมาก อีกวิธีหนึ่ง การทำงานของระบบกำจัดฝุ่นแบบเปียก เริ่มจากการเพิ่มความชื้นให้อากาศ ทำให้ฝุ่นละอองเกิดการจับตัวเป็นก้อนใหญ่ สามารถคักจับออกได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ในระบบการกำจัดฝุ่นแบบเปียก มีระบบส่งผ่านน้ำเข้าสู่อากาศ ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ระบบการกำจัดฝุ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้ฝุ่นละอองเกิดการจับตัวเข้ากับละอองน้ำ เป็นอนุภาคฝุ่นขนาดใหญ่ ตกตะกอนลงสู่ที่เก็บ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 52-53)

(2.4) การกำจัดฝุ่นละอองด้วยไฟฟ้าสถิต

การแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญจากฝุ่นละอองวิธีนี้ ใช้หลักการคัดแยกฝุ่นละอองออกจากอากาศ โดยอาศัยแรงดึงดูดของของระบบไฟฟ้าสถิต การกำจัดฝุ่นละอองด้วยไฟฟ้า ต้องมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดประจุไฟฟ้า แล้วปล่อยอากาศที่มีฝุ่นละอองปนเปื้อนเข้าสู่สนามประจุไฟฟ้าอนุภาคฝุ่นจะถูกทำให้มีประจุไฟฟ้าเป็นลบ จากนั้นเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะสร้างประจุไฟฟ้าบวก ทำให้เกิดแรงดึงดูดจากความต่างศักย์ ฝุ่นละอองเกิดการจับตัวกันและตกตะกอนที่บริเวณขั้วไฟฟ้าและจากนั้นจะต้องกำจัดทิ้งโดยเร็ว (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2551, หน้า 54-55)

(3) การควบคุมเหตุรำคาญเรื่องกลิ่น

ปัญหากลิ่นซึ่งเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นเหตุรำคาญลักษณะหนึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งปรากฏข้อร้องเรียนจำนวนมากกล่าวกันโดยทั่วไป กลิ่นซึ่งเป็นเหตุรำคาญก็คือกลิ่นเหม็นที่มีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมต่าง ๆ เช่นการประกอบอาหาร การเลี้ยงสัตว์ การประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่กลิ่นนั้นไม่สามารถรับรู้ หรือไม่รู้สึกรู้ว่าคือครื้อนรำคาญ แต่เมื่อผ่านการตรวจจากห้องปฏิบัติการและเปรียบเทียบค่าแล้ว ถ้ามีผลกระทบต่อสุขภาพก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญแล้ว โดยสภาพของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น วิธีการทางเทคนิคที่นำมาแก้ปัญหาจึงแตกต่างกัน เจ้าพนักงานจึงต้องเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม (สมาพร ฉัตรสกุลพนิต, 2549, หน้า 47)

(3.1) การควบคุมที่แหล่งกำเนิด

กรณีที่เราพบอย่างแน่ชัดแล้วถึงต้นเหตุในการก่อให้เกิดกลิ่น การจัดการที่แหล่งกำเนิดย่อมเป็นหลักการควบคุมที่ควรถูกนำมาใช้ก่อนในลำดับแรก และกระทำ ได้ตั้งแต่การลดปริมาณสารอินทรีย์ระเหยในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของสารอินทรีย์ระเหยในระดับน้อยหรือไม่ใช้เลย หรือ การทำลายสภาพของแหล่งที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น เช่น การถมดินบริเวณที่มีน้ำเน่าเหม็น การขนย้าย สิ่งปฏิกูลไปทำลาย (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 74)

(3.2) การควบคุมดูแลและปรับปรุงวิธีการผลิต

เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นบางกรณี แม้ว่าเจ้าของกิจกรรมนั้นจะ หลีกเลี่ยงมิให้เกิดแล้วก็ตาม แต่ด้วยสภาพของการประกอบกิจกรรม ทำให้อาจมีกลิ่นซึ่งไม่พึงให้ เกิด ในรูปของผลกระทบต่อสุขภาพ หากกิจกรรมนั้นมีการปรับปรุงกระบวนการที่เกี่ยวข้องแล้ว จะไม่มีกลิ่นเหม็นเกิดขึ้นอีกเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็เพียงแต่กำหนดให้เจ้าของกิจกรรมควบคุมดูแล และปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติ ทั้งนี้การควบคุมดูแลและปรับปรุงต้องกระทำเพียงใด ขึ้นอยู่กับ ลักษณะของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 74)

(3.3) การจัดให้มีระบบระบายอากาศหรือควบคุมสภาวะอากาศ

โดยที่การเกิดขึ้นของกลิ่นเหม็น อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติ หรือ เกิดจากการสร้างโดยมนุษย์ แต่กลิ่นเหม็นมีลักษณะร่วมคือ การที่สารอินทรีย์ระเหยไปในบรรยากาศ หากการระเหยของสารอินทรีย์เกิดขึ้นในสถานที่ปิด กลิ่นเหม็นจะส่งผลกระทบต่อผู้คนที่อยู่ในสถานที่นั้นมากกว่าใน สถานที่เปิด ดังนั้นการจัดให้มีระบบระบายอากาศภายในที่มีประสิทธิภาพ เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งจะทำให้ กลิ่นเหม็นเจือจางไปในบรรยากาศ การระบายอากาศอาจทำได้โดยการเปิดประตู หน้าต่าง ช่องทางระบายอากาศหรือการใช้พัดลมช่วยระบายอากาศ นอกจากนี้การควบคุมอุณหภูมิและความชื้นเป็นอีกวิธีที่สามารถควบคุมปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดกลิ่นได้เช่นกัน (สำนักอนามัย สิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 74)

(3.4) การจัดระบบการเก็บวัสดุ

กลิ่นเหม็นที่เกิดขึ้นในบางกรณี มีสาเหตุมาจากการที่มีสิ่งของ หรือวัสดุซึ่งทำให้เกิดกลิ่นที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเก็บไว้ในสถานที่โดยปริมาณที่มากเกินไป หรือการจัดเก็บไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น การเก็บอาหารสัตว์หรือปุ๋ยไว้เป็นจำนวนมาก การเก็บสารเคมี ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีภาชนะหรือห้องเก็บที่เหมาะสม เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น การใช้มาตรการทางเทคนิคในการจัดการกับกลิ่นเหม็นจึงทำได้ด้วยการปิดผนึกภาชนะให้มิดชิด

ขนย้ายวัสดุออกจากสถานที่ให้มีปริมาณที่ไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น ในกรณีที่เกิดกลิ่นเหม็นเกิดขึ้นจากสารเคมีที่ระเหยได้ง่าย อาจต้องจัดให้มีสถานที่สำหรับจัดเก็บเป็นพิเศษ

(3.5) การติดตั้งระบบบำบัด

ในสถานประกอบการบางแห่งมีสภาพของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นเป็นปกติและไม่สามารถควบคุมได้ด้วยวิธีการอื่น นอกจากจะต้องติดตั้งระบบบำบัด ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่จัดให้มีขึ้นนอกเหนือจากที่ใช้ในกระบวนการของกิจกรรมตามปกติ หลักการทำงานของระบบบำบัด เป็นการทำให้กลิ่นเหม็นที่ถูกขับออกมาจากกระบวนการผลิต ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยเสียก่อน แล้วจึงปล่อยสู่บรรยากาศปกติ ระบบบำบัดที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบการเผาไหม้ระบบออกซิเดชัน ระบบบำบัดกลิ่นด้วยกระบวนการทางชีวภาพ ระบบดูดซับด้วยถ่านกัมมันต์ เช่นกัน (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2552, หน้า 75-81)

(4) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นทั้งหน้าที่และสิทธิที่จะใช้อำนาจ เจ้าพนักงานจึงต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามหลักการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยการโต้แย้งคำสั่งนั้นอาจกระทำได้สองวิธี ได้แก่ การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(4.1) การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

การอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีเป็นวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ภายหลังจากที่มีการใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว คำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ใ้บุคคลที่ก่อให้เกิดหรือเกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญระงับหรือแก้ไขปัญหา เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งบุคคลผู้รับคำสั่งมีสิทธิโต้แย้ง โดยกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 66) การอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีเป็นการควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครอง โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล เจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล มีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์เป็นวิธีที่ทำให้คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับการตรวจสอบ ขณะเดียวกันยังเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย

(4.2) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อาจทำได้ในสองกรณี ได้แก่ การตรวจสอบในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นเสียเลย และตรวจสอบการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง(พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2534มาตรา 9 (2)) ในการฟ้องคดีเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญ ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแล้ว แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิกเฉย ดังที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำสั่งที่ ร.24/2547 คาร้องที่ ร.287/2545

ตามที่ พ.ร.บ. เทศบาลฯ และ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ กำหนดให้ เทศบาลนครโดยนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และสถานที่ต่าง ๆ การป้องกัน และระงับโรคติดต่อ ตลอดจนห้ามมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ หรือควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ นั้น เป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการทั่วไป ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการได้ครบถ้วนเพียงใดหรือไม่ ต้องอาศัยปัจจัยอื่นอีกหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยด้านงบประมาณที่จะเป็นตัวกำหนดความจำเป็นก่อนหลังของบทบาทหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ชอบที่จะแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ได้รับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาเสียก่อนจึงยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น และไม่อาจถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งที่ ร.285/2547 คาร้องที่ ร.413/2546

ข้อพิพาทที่จะนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น จะต้องเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นผลโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้มี

การดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนแล้ว และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เพิกเฉยหรือละเลย ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนด ให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ปัญหาที่ความยุ่งยากมาเดินเร่ร้อนบนถนนสายต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร โดยยังมีได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าได้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน อันเป็นความเสียหายที่ใกล้ชิดที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง หรือกับบุคคลใกล้ชิดผู้ฟ้องคดี จึงยังมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีแล้วตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวในกรณีที่มีการควบคุมเหตุรำคาญได้กระทำโดยการออกคำสั่งแล้ว ถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานต้องการให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิย่อมมีความชอบธรรมในการที่จะตรวจสอบว่าการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ การเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่ง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งมีสิทธิโต้แย้งการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถือว่าเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานอีกกรณีหนึ่ง ในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542) แต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวเสียก่อน (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542) สำหรับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งซึ่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติให้ครบถ้วน

การควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือการละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมเหตุรำคาญซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นละเมิด ถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย

ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (2))

7.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเหตุรำคาญ

การควบคุมเหตุรำคาญอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนหรือเกษตรกรเองสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมเหตุรำคาญและ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมการควบคุมเหตุรำคาญ

7.2.1 หน่วยงานราชการส่วนกลาง

7.2.1.1 กระทรวงสาธารณสุข

เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางประเภทกระทรวงของไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

บทบาทของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญเจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ดังนี้

“ข้อ 3 ให้บุคคลในสังกัดราชการส่วนบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

- (1) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
- (2) นายแพทย์ 9 วช. ด้านเวชกรรมป้องกัน
- (3) นักวิชาการสาธารณสุข 9 ชช. ด้านส่งเสริมพัฒนา
- (4) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค และกลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ ที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมอบหมาย
- (5) ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน
- (6) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำกลุ่มงานอาชีพเวชกรรม และกลุ่มงานเวชกรรมสังคม ที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศูนย์หรือผู้อำนวยการโรงพยาบาลทั่วไปมอบหมาย แล้วแต่กรณี

(7) สาธารณสุขอำเภอ หรือสาธารณสุขกิ่งอำเภอ

(8) นักวิชาการสาธารณสุข เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชนตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำสำนักงานสาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

(9) หัวหน้าสถานีอนามัย และนักวิชาการสาธารณสุขตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำสถานีอนามัย

ข้อ 7 ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามข้อ (1) – (9) มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราดูแล ให้ข้อเสนอแนะ และรับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด”

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

เจ้าพนักงานสาธารณสุข หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ขณะนี้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุข ทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานสาธารณสุขจะต้องทำงานประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องของการระงับ ป้องกันแก้ไข จัดการ รวมทั้งสั่งห้ามใช้สถานที่ที่ก่อปัญหาเหตุรำคาญ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ในการดำเนินการควบคุมดูแล กำกับการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ให้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยโดยทั่วไป ดังนี้

(1) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงและออกคำสั่งกรณีที่พบว่ามี การปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงหรือข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตามมาตรา 46 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

(2) กรณีที่พบว่าจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือระงับเหตุ นั้นได้ แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ตามมาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

(3) เพื่อให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ดังนี้

(3.1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3.2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้ง หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

(3.3) แนะนำให้ผู้ใดได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง หรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(3.4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

(3.5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควร เพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

7.2.1.2 กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้าน การควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ เอื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มี อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

กรมควบคุมมลพิษมีบทบาทและภารกิจทั่วไป ในการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่ การเสนอความเห็นในการจัดทำแผนนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเหตุรำคาญนั้น กรมควบคุมมลพิษมีบทบาทในการเสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และการเสนอแนะ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ โดยทั่วไป ซึ่งเป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่

เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุรำคาญ โดยมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดมาตรฐานดังกล่าว โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมมลพิษยังมีอำนาจในการกำหนดวิธีการสำหรับตรวจวัดค่าเฉลี่ยของก๊าซและสารมลพิษในบรรยากาศโดยทั่วไป ตามที่ปรากฏในประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง เครื่องวัดหา ค่าเฉลี่ยของก๊าซหรือฝุ่นละอองซึ่งทำงาน โดยระบบอื่นที่กรมควบคุมมลพิษ เห็นชอบ ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน 2550 อีกด้วย

7.2.1.3 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุน การ ป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบาย ด้านความปลอดภัย สร้างระบบ ป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตาม กฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดทำนโยบาย แนวทางและวางมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนา ระบบป้องกัน เตือนภัยและบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเครือข่ายป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนในการป้องกันและ บรรเทา สาธารณภัย ฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ส่งเสริม สนับสนุน และปฏิบัติการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย อำนาจการและ ประสานการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูบูรณะ สภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ขนาดใหญ่ บูรณาการและประสานการปฏิบัติการกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูสภาพ พื้นที่ ที่เกิดสาธารณภัย

บทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ จะเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากเหตุรำคาญ ได้แก่ การดำเนินการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบ ประมวลผลข้อมูลคุณภาพอากาศและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อยรายงานและแจ้งเตือน

สถานการณ์หมอกควัน ตามระดับความรุนแรงของปริมาณฝุ่นละออง สนับสนุนข้อมูลทาง วิชาการ ให้หน่วยงานอื่น ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการกำหนดช่วงเวลาวิกฤตและ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จัดทำและ ให้บริการข้อมูล ข่าวสาร เผยแพร่ ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศ ที่เกิดจาก การเผาในที่โล่งการจัดการไฟป่า และหมอกควัน ติดตามผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหา ตลอดจนวิเคราะห์ และประเมิน ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค จุดอ่อน จุดแข็ง รวมทั้งแนวทางการ ปรับปรุง การดำเนินงาน ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาหมอกควันในปีต่อไป

7.2.1.4 กรมส่งเสริมการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงเกษตร และ สหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ในดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ครอบครัวยุทธศาสตร์ องค์กรเกษตรกร และ วิสาหกิจชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตและการจัดการสินค้าเกษตร ปศุสัตว์ กล้วยไม้ ไม้ดอกไม้ประดับ เทคโนโลยี และให้บริการทางการเกษตร ศึกษา วิจัย และพัฒนางานด้านการส่งเสริมการเกษตร

สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญจะเกี่ยวกับ การควบคุมมลพิษทาง อากาศอันเกิดจาก การเผาในพื้นที่เกษตรกรรม ได้แก่ การรณรงค์ให้เกษตรกรจัดการเศษวัสดุเหลือ ใช้ในพื้นที่การเกษตร ให้แล้วเสร็จก่อนช่วงเวลาห้ามเผา และให้เครือข่ายอาสาสมัครลงพื้นที่เพื่อให้ ความรู้เรื่องการจัดการ เศษวัสดุการเกษตรแก่เกษตรกร เฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่ การเกษตร ส่งเสริมแนวทาง การเกษตรยั่งยืนเพื่อลดการเผาในพื้นที่การเกษตร และสร้างและพัฒนา เครือข่ายเกษตรกรปลอดการ เผาเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม

7.2.1.5 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการในสังกัดของ กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการ พัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น การ บริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความ เข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะบทบาทของกรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ ได้แก่ การกำกับดูแลให้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลไม่ให้มีการเผาในช่วงวิกฤตหมอกควัน ให้มีการดำเนินการตาม กฎหมาย อย่างเข้มงวดต่อผู้ฝ่าฝืน ให้ความรู้ ความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การเผา ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ

7.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค

นอกจากราชการส่วนกลางแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการควบคุมเหตุรำคาญ ในฐานะ ซึ่งเป็นองค์กรที่นำนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางมาก่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ โดยราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางในกิจการบางอย่างให้ไป ปฏิบัติ โดยราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่างตามที่ราชการส่วนกลางมอบไว้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 กำหนดให้ ราชการส่วนภูมิภาค มีสองรูปแบบ คือ จังหวัด และ อำเภอ

7.2.2.1 จังหวัด

จังหวัดเป็นองค์กรในราชการส่วนภูมิภาครูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่หลัก คือ การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยในแต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น

เนื่องด้วยภารกิจหลักของจังหวัดคือการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลอันเกี่ยวกับการควบคุม เหตุรำคาญมาดำเนินการภายในจังหวัดของตนให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ จังหวัดยังมีหน้าที่ในการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับปัญหามลพิษมากที่สุด เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะ ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตาม แผนงานของ โครงการต่าง ๆ ของจังหวัดเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จึงได้กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น โดยให้มีความสอดคล้องกับแนวทางพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ของจังหวัดที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม จังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับ

จังหวัด ตามมาตรา 37 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วย

7.2.2.2 อำเภอ

อำเภอเป็นองค์กรในราชการส่วนภูมิภาคอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอรวมทั้งรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ ซึ่งสอดคล้องหรือเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของอำเภอนั้นด้วย โดยแผนที่จัดทำขึ้นนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายหรือแผนพัฒนาจังหวัด

จากเหตุรำคาญนั้น อำเภอมีบทบาทสำคัญ ได้แก่ การบริหารราชการของอำเภอ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และ จังหวัด อันเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญให้บรรลุผลในทางปฏิบัติ และการ ส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและ หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญตามกฎหมาย ในการควบคุมเหตุรำคาญ คือ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวดที่ 5 มาตรา 25 ถึง มาตรา 28 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญซึ่งเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน โดยออกคำสั่งเป็นหนังสือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้ครอบครองสถานที่อันเกิดเหตุรำคาญนั้น

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง จัดการและการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พระราชบัญญัติอันเป็นจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เพื่อใช้บังคับในพื้นที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามอำนาจและ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบางพื้นที่ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนดังกล่าว ตรากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อใช้ในการควบคุมการเผาในที่โล่งไว้โดยเฉพาะ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลออนกลาง เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2556 และเทศบาลัญติเทศบาลตำบลขัว มุง เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2554 เป็นต้นนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการเผา ในที่โล่งตามกฎหมายที่ได้กล่าวไว้แล้ว หากสถานการณ์มลพิษทางอากาศอยู่ในขั้นที่อาจกระทบต่อ สาธารณชนหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนและทรัพย์สินของรัฐ จนถึงขั้นเป็นสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 แล้ว มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการท้องถิ่นในการเข้าดำเนินการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว

ด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมานี้เอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งอันมีความสำคัญอย่างมากในการ ควบคุมและแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญ

7.2.4 ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น (วุฒิสภา ดันไชย ,การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่,<http://local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>)

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการ

จัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentrating of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งถึงและรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยการแบ่งภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศ

ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบ “รัฐเดี่ยว” เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และอิตาลี โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ว่าจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระดับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) จังหวัด (Prefecture) และ เทศบาล (Local Government) ราชอาณาจักรสวีเดน มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (Central level) การบริหารเขต (Counties) และ เทศบาล (Municipalities) ประเทศอิตาลี มีการบริหารราชการของประเทศ นอกเขตเมืองหลวงจะมีการจัดการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) จังหวัด (Province) และเทศบาล (Commune) และสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็เช่นกันที่มีการแบ่งระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น 3 ระดับ อันประกอบด้วย ภาค (Region) เทศบาล (Commune) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Department) เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนต่าง ๆ แล้วจะพบว่า

การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและอำนาจการของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีความชัดเจน โดยระบุว่า การบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจในการดำเนินการประเภทใด และอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการ รับผิดชอบ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุขปกคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า และนอกจากนี้ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) โดยที่โครงสร้างชั้นบน อันได้แก่จังหวัดจะ รับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตรอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องการความเป็นแบบแผน เดียวกัน และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ยุ่งยากซับซ้อน ในขณะที่โครงสร้างชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโดยตรงในบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของของราชการระดับต่าง ๆ ของราชอาณาจักรสวีเดนแล้วพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเป็นอิสระ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ในขณะที่ส่วนกลางต่าง ๆ ก็เป็นองค์กรที่มี ขนาดเล็ก เพราะหลักการปกครองของประเทศได้กำหนดเอาไว้ให้การบริหารราชการส่วนกลางมี ขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการระดับต่าง ๆ โดยแยกเป็นราย กิจกรรมแล้ว จะเห็นว่าในหลายกิจกรรมมีหน่วยงานราชการในหลายระดับเข้าไปมีบทบาท เกี่ยวข้อง และโดยหลักแล้วราชการในส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ต่างประเทศ การป้องกันประเทศ ตำรวจ การบริหารงานยุติธรรม การศึกษาวิจัยขั้นสูง ถนนหลัก การรถไฟ เป็นต้น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในงานที่สำคัญในระดับรอง ๆ ลงมา โดยที่ภารกิจต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ภารกิจที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ปกติของราชการท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น 2) ภารกิจ พิเศษที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่เทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ ละประเภท รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มี การแบ่งภารกิจระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อ

การฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจกรรมการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ 2 ภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติ คนอพยพเข้าเมือง รวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม และภารกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ คือ รัฐบาลกลาง มีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบาย การก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจจะมีงบประมาณเพิ่มเติมเข้าไป นอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนต่าง ๆ ในประเทศอิตาลี มีความยุ่งยากและ สับสน เนื่องจาก “การหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนดำเนินการโดยองค์กรต่างระดับกันในห้วงเวลาเดียวกัน และพื้นที่เดียวกัน โดยมีการแข่งขันกัน ทำงานซ้ำซ้อนกัน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันผ่านเครือข่ายของ โครงสร้างทางนโยบาย และการปฏิบัติงาน ที่แบ่งออกเป็นหลายชั้น และหลายประเภท อาทิ ภารกิจ ด้านการวางผังเมือง การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะแบ่งกันให้บริการทั้งในระดับ เทศบาล จังหวัด และภาค กล่าวคือ เทศบาลจะรับผิดชอบ ดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการ ก่อสร้าง และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษต่าง ๆ ดูแลบริการสาธารณะขั้น พื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง การก่อสร้างชุมชน และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินทั้งในส่วนของ พื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชน จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการและการประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ใช้ ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางของการพัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงการใช้ พื้นที่ดิน การพัฒนาเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หน้าที่ เฉพาะซึ่งเป็นของจังหวัด ได้แก่ การดูแลและการบำรุงรักษาดิน ทรัพยากรน้ำ การควบคุมมลพิษทาง เสี่ยง การดูแลสัตว์และพืชจำเพาะที่หายาก และภาค จะเป็นผู้กำกับการวางผังเมืองเป็นการทั่วไป ทำหน้าที่ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ และ ภารกิจด้าน การเคหะ หรือที่อยู่อาศัย เป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ หมายรวมถึงระดับตั้งแต่ การควบคุมดูแลการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสาธารณะประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารแผ่นดินแต่ละระดับ ไม่ชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนกัน แต่ในการดำเนินการกิจบางประการก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนถึง ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ เช่น ภารกิจด้านการสร้างทางและ ถนนในเขตเทศบาล จะรับผิดชอบ โดยเทศบาล ส่วนจังหวัดจะดูแลและรับผิดชอบถนนที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาล ทั้งนี้ภาคจะดูแล เครือข่ายและโครงสร้างถนน และนอกจากนี้ภารกิจด้านการขนส่ง มีการแบ่งภารกิจหน้าที่กันใน

3 ระดับ กล่าวคือ การขนส่งในเขตเมือง รถโรงเรียน การจัดการจราจร การดูแลกิจการรถแท็กซี่ จะเป็นหน้าที่ของเทศบาล จังหวัดจะดูแลการขนส่งมวลชนที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่ภาคจะทำหน้าที่ดูแลสถานที่ การกำหนดทิศทาง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เป็นต้น

หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ ดังกล่าวไปแล้วข้างต้นถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 4 ประเทศ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบ รัฐเดี่ยว และการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว และการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

1) หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธกับต่างประเทศ เป็นต้น

(2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2) ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมันัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องความต้องการของ

ประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

(1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

(2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการ โดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วย

จัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐ ซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
- (2) หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- (3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- (4) หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

- 1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้
- 2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น

ดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น

- 1) เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง
- 2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและ

วางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชน ท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

- 1) หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest)
- 2) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)
- 3) ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)
- 4) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้น ให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนกลางของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ

การบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

- (1) การคมนาคมและการขนส่ง

(1.1) ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่

(1.2) ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

- (2) สาธารณูปโภค

แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุง แหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

(3) สาธารณูปการ

(3.1) การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด

(3.2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(3.3) การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม

(3.4) การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

(1) การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

(2) งานสวัสดิการสังคม

การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

(3) นันทนาการ

(3.1) การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้างบำรุงรักษาสถานกีฬา

(3.2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการดูแล บำรุง รักษาสวนสาธารณะ

(4) การศึกษา

(4.1) การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์

(4.2) การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียน ระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

(5) การสาธารณสุข

(5.1) การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิต และป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง

(5.2) การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฌาปนกิจ

การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 102 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 27 กรม ใน 7 กระทรวง

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

(1) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค

(2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

(4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

(1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

(2) การพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

(3) การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

(4) การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์

(5) การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน และการอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

(6) การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

(1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น

(2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

(3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้อง ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

(1) การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน

(2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตเมื่อจะต้องมีการปรับเปลี่ยน ถ่ายโอนงานการบริการสาธารณะจากราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางให้กับท้องถิ่นดังนั้นบทบาทราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางในอนาคต พบว่าภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในฐานะผู้ปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงภูมิภาคยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนในการปฏิบัติงาน ดำเนินการบางอย่างในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลาง และภารกิจที่ภูมิภาคจะต้องดำเนินการเมื่อมีการถ่ายโอน หรือการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการดำเนินการบริการสาธารณะ ในกรณีนี้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคควรจะมีบทบาท ดังต่อไปนี้ (วุฒิสาร ต้นไชย , 2544)

1) การส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ

เป็นการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ เทคนิค และวิธีการพัฒนา และดำเนินการใหม่ ๆ และถ่ายทอดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Know - How) การวิจัยและพัฒนา (Research & Development) ทั้งนี้เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) งานอำนวยการ

งานอำนวยการ เช่น ระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจดทะเบียน รถ การจดทะเบียนสัตว์ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้ว แต่ระบบ อำนวยการใหญ่ต้องมีศูนย์กลาง ต้องมีจุดรวมที่จะบริหารและเห็นภาพรวม และเป็นกลไกสำคัญของ รัฐบาลในการมองเห็นภาพเหล่านี้ เพราะฉะนั้นลักษณะของการอำนวยการที่จะมีฐานข้อมูลเห็น ภาพรวมของประเทศในแต่ละเรื่อง แต่ละด้านก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่

3) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เป็นการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และ ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องการจากสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ จะทำให้เกิด การเคลื่อนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นก็เพื่อให้ ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างท้องถิ่นกับผู้รับ ผลประโยชน์ในท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ประชาชน

4) งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น

ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบเป็นการตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน ซึ่งจะต้องมี มาตรฐานกลาง อันเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่มีความจำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้ได้อย่างน้อย ให้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงาน ดำเนินการให้สูงกว่ามาตรฐานของรัฐได้ และการกำกับดูแล ตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่งเป็นการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม

5) การสร้างระบบสนับสนุน (Back Up) ให้กับท้องถิ่น

ระบบการสนับสนุนเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างระบบประกันให้กับผู้รับบริการ หรือ ประชาชนว่า ประชาชนจะได้รับ บริการที่ดี

6) การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น

การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่นเป็นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้มข้นในการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.3 กฎหมายต่างประเทศ

กระบวนการทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญ จะเชื่อมโยงความเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบกับหลักการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมได้ อาจต้องศึกษาแนวคิดเรื่องเหตุรำคาญในต่างประเทศพอสังเขป เพื่อตรวจสอบว่าหลักการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากแนวคิดในต่างประเทศอย่างไร และแนวคิดใดควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย

7.3.1 ประเทศญี่ปุ่น

คำว่า “การก่อความรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance)” มีการใช้กันครั้งแรกในกฎหมาย “River Law” ที่ได้ตราขึ้นใช้ในปี 1906 (พ.ศ.2449) ในกฎหมายฉบับนี้การก่อความรำคาญสาธารณะ เป็นความหมายของสิ่งที่ไปขัดแย้งกับ”สาธารณประโยชน์ (Public Interest)” ส่วนสาธารณประโยชน์ หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่มีการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการก่อความรำคาญต่อสาธารณะใน “นโยบายพื้นฐานทางด้านการควบคุมการก่อความรำคาญสาธารณะ” ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการของประเทศญี่ปุ่นได้อนุมัติให้ใช้ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ใน พ.ศ.2509 โดยระบุให้การก่อความรำคาญสาธารณะรวมอยู่ในการก่อมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ที่เป็นผลจากการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นในรูปของมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ความสั่นสะเทือน การทรุดตัวของแผ่นดิน กลิ่นและผลที่เกิดตามมา

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ มีตัวอย่างของการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวในบางประเทศ เช่นประเทศ ญี่ปุ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่ 2 มาตรา คือ (สุนิย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, หน้า 36-37)

มาตรา 13 “ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิ ส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใด ๆ ของประชาชนต้องอยู่ใน ขอบข่ายเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดถึงการดำเนินงานทั้งหลายอื่น ๆ ของรัฐต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสิทธิข้างต้นนี้ เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน”

มาตรา 25 “ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพ ความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีพอยู่ของประชาชน รัฐต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึงซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัยรวมตลอด ถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม”

จะเห็นได้ว่า จากการบัญญัติด้วยข้อความที่ว่า “สวัสดิภาพและความมั่นคงทางสังคมและสุขภาพของประชาชน” นั้นย่อมเป็นการเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า การรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ในสภาพแวดล้อมซึ่งมีคุณภาพนั้นถือว่าเป็นพันธะกรณีที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นในสังคมของประเทศ

ในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967(พ.ศ.2510) amended in 1970(พ.ศ.2513), 1971(พ.ศ.2514),1973 (พ.ศ.2516),1974 (พ.ศ.2517) and 1983 (พ.ศ.2526)) บัญญัติ ขึ้นจากความคิดพื้นฐานของคนญี่ปุ่นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดีปราศจากมลพิษเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษยชาติ ทุกคนย่อมจะมีสิทธิอนุรักษ์และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถ้าหากมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม ถูกทำลายลง มาตรการต่าง ๆ จะต้องมีขึ้นเพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาโดยรัฐ ซึ่งมาตรา 1 ของ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติว่า “... ในการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการคุ้มครองต่อประโยชน์ และความ เป็นอยู่ที่ดีงามของคนในชาติ การกำหนดแผนและนโยบายต่อการรบกวนสาธารณะ และ อนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมความเป็นอยู่รวมถึงการป้องกันสุขภาพอนามัยของคนในชาติ โดยการกำหนดให้ชัดเจน ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะตลอดจน นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันด้วย”

7.3.2 สาธารณรัฐอินเดีย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อความรำคาญสาธารณะในสาธารณรัฐอินเดีย (Law Relating to Public Nuisance in India 2018 (พ.ศ.2561)) แต่เดิม ในอินเดีย ปัญหาสิ่งแวดล้อมเคยได้รับการแก้ไขผ่านหลักกฎหมายส่วนตัวเช่นการบุกรุก การก่อความรำคาญ ความรับผิดชอบอย่างเข้มงวดหรือการประมาทเลินเล่อ ในอินเดีย การเยียวยาสามารถทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในมาตรา 268 ของประมวลกฎหมายอาญาในอินเดีย, 1860, บุคคลที่มีความผิดฐานก่อความรำคาญสาธารณะ ซึ่งกระทำการใด ๆ หรือมีความผิดฐานละเว้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้เกิดอันตราย, ชัดขวาง หรือก่อความรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปหรือต่อบุคคลทั่วไปซึ่งอาศัยหรือครอบครองทรัพย์สินในบริเวณใกล้เคียงหรือที่จำเป็นต้องก่อให้เกิดการบาดเจ็บ ชัดขวาง อันตราย หรือสร้างความรำคาญแก่บุคคลที่อาจมีโอกาใช้สิทธิ สาธารณะใด ๆ ความรำคาญทั่วไปไม่ได้ถูกแก้ตัวเพราะทำให้สะดวกหรือได้เปรียบ จุดประสงค์

และวัตถุประสงค์ที่อยู่เบื้องหลังมาตรา 133 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นโดยพื้นฐานแล้วเพื่อป้องกันความรำคาญในที่สาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับความรู้สึกเร่งด่วนในแง่ที่ว่าหากผู้พิพากษาล้มเหลวในการดำเนินการโดยทันทีจะมีอันตรายซึ่งแก้ไขไม่ได้ต่อสาธารณะ ข้อกำหนดของบทที่ 10 ในประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ควรจะมีผลเพื่อไม่ให้ตัวเองก่อความรำคาญให้แก่ชุมชน ถึงแม้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายทางกฎหมายหรือก่อความเสียหายให้แก่เพื่อนบ้าน อีกทางหนึ่ง ไม่มีบุคคลใดที่มีสิทธิรบกวนการใช้ทรัพย์สินโดยสุจริตของบุคคลนั้น ยกเว้นว่ามีหลักฐานชัดเจนที่พิสูจน์ว่ามีการใช้งานที่ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย

1) ความหมายตามมาตรา 268 ในประมวลกฎหมายอาญา, บุคคลที่มีความผิดฐานก่อความรำคาญในที่สาธารณะที่กระทำการใด ๆ หรือทำความผิดหรือละเลยสิ่งที่ผิดกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ อันตรายหรือความรำคาญต่อสาธารณะหรือต่อบุคคลที่อยู่อาศัยหรือครอบครองในบริเวณใกล้เคียง หรือซึ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดความเสียหาย ชัดขวางอันตราย หรือก่อความรำคาญต่อบุคคลที่มีสิทธิในการใช้สิทธิสาธารณะ

2) ประเภทของการก่อความรำคาญการก่อความรำคาญสามารถแบ่งออกเป็นสองส่วนหลักดังนี้ (1) การก่อความรำคาญส่วนตัว (2) การก่อความสาธารณะ การก่อความรำคาญสาธารณะและยังทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล การก่อความรำคาญอาจจะเป็นแบบถาวรยังดำเนินการอยู่เกิดขึ้นอีกหรือเป็นการก่อความรำคาญแบบชั่วคราว ความรำคาญถาวรเป็นหนึ่งในลักษณะดังกล่าวและอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่จะถูกสันนิษฐานว่าจะดำเนินต่อไปอย่างไม่มีกำหนดและตามกฎหมายประกอบด้วยตัวอาคารหรือ โครงสร้างบางส่วน

การก่อความรำคาญอาจจะ (1) ความรำคาญต่อบุคคลหรือต่อตัวกฎหมาย และ (2) การก่อความรำคาญโดยอุบัติเหตุหรือการก่อความรำคาญโดยข้อเท็จจริง การก่อความรำคาญตามกฎหมายหรือความรำคาญต่อการกระทำ อาชีพ หรือ โครงสร้างของการสร้างความรำคาญตลอดเวลาและภายใต้สถานการณ์ใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงสถานที่หรือสภาพแวดล้อม ความรำคาญในความเป็นจริงหรือความรำคาญต่ออุบัติเหตุประกอบด้วยการกระทำอาชีพ หรือ โครงสร้างเหล่านั้นที่ไม่ก่อความรำคาญด้วยตนเอง แต่อาจกลายเป็นการก่อความรำคาญด้วยเหตุแห่งสถานการณ์หรือสถานที่และบริเวณโดยรอบ

3) การก่อความรำคาญส่วนตัวการก่อความรำคาญส่วนตัวเป็นการใช้หรือการให้อำนาจเพื่อใช้ทรัพย์สินนั้น หรืออะไรก็ตามภายใต้การควบคุมของบุคคล ดังที่ผลกระทบของการได้รับอันตรายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน โดยการได้รับอันตรายโดยตรงต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือกระทบต่อสิทธิโดยชอบ โดยการเข้าแทรกแซงอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของบุคคลนั้น

องค์ประกอบของการก่อความรำคาญส่วนตัวการก่อความรำคาญส่วนตัวเป็นการรบกวนและหรือความรำคาญโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ครอบครองหรือเจ้าของที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินของตนดังนั้น องค์ประกอบของความรำคาญส่วนตัวคือ

- (1) การก่อกวนโดยไม่สมเหตุผลหรือผิดกฎหมาย
- (2) การก่อกวนสิทธิในการใช้ที่ดิน สิทธิบางส่วนหรือส่วนควบของที่ดินและ
- (3) ความเสียหาย

4) การก่อความรำคาญสาธารณะตามมาตรา 268 ได้ระบุไว้ว่าผู้กระทำการก่อความรำคาญสาธารณะเป็นผู้ที่ (1) กระทำการใด ๆ หรือมีความผิดฐานละเว้นอย่างผิดกฎหมาย (2) ซึ่งก่อให้เกิด (3) อาการบาดเจ็บทั่วไป (4) อันตราย หรือ (5) ก่อความรำคาญ (6) สาธารณะหรือต่อบุคคลทั่วไป ผู้ซึ่งอยู่อาศัยหรือครอบครองทรัพย์สินบริเวณใกล้เคียงหรือ (7) ทำให้บาดเจ็บ ขัดขวาง อันตรายหรือก่อความรำคาญแก่บุคคลผู้ซึ่งมีโอกาสที่จะสิทธิสาธารณะใด ๆ การก่อความรำคาญสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีจุดประสงค์ที่ก่อความรำคาญแก่ชุมชนทั้งหมดหรือเพิกเฉยต่อความต้องการส่วนรวม เป็นการกระทำหรือการละเว้นที่กระทบต่อสาธารณะ

ความหมายของสาธารณะคำว่า 'สาธารณะ' ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 12 ของ (IPC 1860) คำว่า 'สาธารณะ' รวมไปถึงชนชั้นของสาธารณะหรือชุมชนใด ๆ ดังนั้น ชนชั้นหรือชุมชนที่อยู่อาศัยที่สถานที่ที่เจาะจงในความหมายของคำว่า คำว่า 'สาธารณะ' หมายถึงร่างกายทั่วไปของมนุษย์หรือของชาติ รัฐ หรือชุมชน สิ่งรบกวนสาธารณะทำให้เกิดประโยชน์หรือความสะดวกบางประการ มีการระบุว่าความรำคาญทั่วไปไม่สามารถแก้ตัวได้เพราะทำให้เกิดความสะดวกหรือข้อได้เปรียบบางประการ หมายความว่า ไม่เป็นข้อแก้ตัวสำหรับข้อกล่าวหาก่อความรำคาญทั่วไปที่กระทำการดังกล่าวเพื่อป้องกันหรือบรรเทาอันตรายต่อผลประโยชน์ของผู้ต้องหาหรือปกป้องที่ดินและพืชผลของตน กรณีการเชือดปศุสัตว์ไม่ถือว่าเป็นการก่อความรำคาญสาธารณะเว้นแต่ได้กระทำในสถานที่และในลักษณะที่อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นการก่อความรำคาญในที่สาธารณะ การขายเฉพาะเนื้อหรือปลาใกล้หรือบนถนนสาธารณะไม่ถือว่าเป็นการรบกวน แม้ว่าข้อเท็จจริงที่ว่า การเปิดเผยดังกล่าวจะสร้างความไม่พอใจต่อความอ่อนไหวทางศาสนาอาจเป็นเรื่องสำหรับการดำเนินการของฝ่ายบริหาร

การได้รับวันบุหรี่ปาทอโมใน k Ramakrishnan vs state of Kerala ศาลสูง Kerala ได้รับการเรียกร้องให้ประกาศว่าการสูบบุหรี่ไม่เพียงแต่ผิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะ และยังขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย ศาลสูงตัดสินว่าการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะในรูปของบุหรี่ปาทอโม คือก่อความรำคาญต่อสาธารณะซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับ

ความรำคาญในที่สาธารณะ โดยอาศัยหลักประกันสิทธิในการดำรงชีวิตตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ ศาลสูงจึงประกาศว่าการสูบบุหรี่เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

5) การเพิกถอนการก่อดำรงความรำคาญสาธารณะ

เงื่อนไขของคำสั่งในการเพิกถอนการก่อดำรงความรำคาญและผลกระทบที่ตามมา

(1) เงื่อนไขคำสั่งของผู้พิพากษาตามกฎหมาย เงื่อนไขคำสั่งสำหรับการเพิกถอนการก่อดำรงความรำคาญ

จุดประสงค์ของมาตรานี้คือเพื่อป้องกันการก่อดำรงความรำคาญสาธารณะ หากผู้พิพากษาไม่ดำเนินการตามมาตรา 133 ในทันที ความเสียหายที่ไม่สามารถแก้ไขได้จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดการก่อดำรงความรำคาญสาธารณะและสามารถเรียกใช้ได้โดยกรณีเร่งด่วนเนื่องจากการก่อดำรงความรำคาญบางครั้งอาจเต็มไปด้วยอันตรายที่อาจต้องดำเนินการทันที

(2) การบริการหรือการแจ้งคำสั่งตามคำสั่ง หากทำได้ ให้ส่งคำสั่งแก่บุคคลที่ถูกสั่ง ในลักษณะที่จัดให้มีขึ้นตามหมายเรียกคำสั่งจะถูกส่งให้แก่บุคคลที่ถูกสั่งในลักษณะที่จัดให้มีการให้บริการตามหมายเรียกหากคำสั่งนั้น

(3) บุคคลผู้ที่ได้รับคำสั่งปฏิบัติตามหรือแสดงเหตุที่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ปฏิบัติตามภายในเวลาและแนวทางที่ได้ระบุไว้ในคำสั่ง

(4) ผลที่ตามมาของการไม่ปฏิบัติตามหากบุคคลดังกล่าวไม่กระทำการหรือปรากฏตัวและแสดงสาเหตุ บุคคลดังกล่าวจะต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 188 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย และคำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าสมบูรณ์ถ้าบุคคลใดไม่กระทำการดังกล่าวหรือแสดงเหตุต้องรับโทษตามมาตรา 188 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย 1860

บุคคลใดที่ทราบโดยคำสั่งที่ออกโดยข้าราชการซึ่งมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งนั้น ให้งดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสั่งการโดยทรัพย์สินบางอย่างที่อยู่ในความครอบครองของตน หรือภายใต้การบริหารของตนฝ่าฝืนคำสั่งนั้น ถ้าการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นเหตุให้หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการกีดขวาง ความรำคาญ หรือการบาดเจ็บหรือความเสี่ยงของการขัดขวางความรำคาญหรือการบาดเจ็บแก่บุคคลใด ๆ ที่ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกเป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งอาจขยายถึงหนึ่งเดือนหรือปรับซึ่งอาจขยายเป็นจำนวนสองร้อยรูปี หรือทั้งจำทั้งปรับและถ้าการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวเป็นเหตุหรือมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ หรือความปลอดภัยของมนุษย์ หรือเป็นเหตุหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดการจลาจลหรือการทะเลาะวิวาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่ว่าลักษณะใดลักษณะหนึ่งอาจขยายเวลาถึงหกเดือนหรือปรับ ซึ่งอาจขยายเป็นเงินจำนวนหนึ่งพันรูปีหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 136 แสดงให้เห็นชัดเจนว่าคำสั่งในเบื้องต้นตามมาตรา 133 จะทำให้เด็ดขาดได้ถ้าบุคคลไม่มา

ปรากฏตัวเมื่อได้รับคำสั่งเบื้องต้น หากบุคคลดังกล่าวปรากฏตัวหรือปฏิเสธสิทธิสาธารณะและหลังจากนั้นไม่ปรากฏหลักฐาน ผู้พิพากษาจะเรียกมาตรา 136 ให้คำสั่งเบื้องต้นเป็นเด็ดขาดไม่ได้

ขอบเขตการไต่สวนของผู้พิพากษามีข้อยกเว้น มีไว้เพื่อจุดประสงค์ในการค้นหาว่ามีความจำเป็นสำหรับการสอบสวนโดยละเอียดตามมาตรา 138 หรือไม่ และนี่คือสาเหตุที่ไม่มีคำสั่งเบื้องต้นสำหรับหลักฐานการชั่งน้ำหนักในชั้นตอนนี้ การไต่สวนตามมาตรา 138 ให้จำกัดไว้เพียงเพื่อตัดสินเกี่ยวกับการปฏิเสธการดำรงอยู่ของสิทธิสาธารณะ และขั้นตอนในการปรากฏตัวเพื่อแสดงเหตุตามมาตรา 138

1) หากบุคคลที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา 133 ปรากฏตัวและแสดงให้เห็นถึงเหตุขัดคำสั่ง ให้ผู้พิพากษาสืบพยานในเรื่องเช่นเดียวกับในคดีที่ถูกเรียก

2) ถ้าผู้พิพากษาเห็นชอบกับคำสั่ง ไม่ว่าจะที่สร้างขึ้นในตอนแรกหรืออาจมีการปรับเปลี่ยนตามที่เห็นว่าจำเป็น มีเหตุผลและเหมาะสม คำสั่งนั้นจะต้องทำโดยเด็ดขาดโดยปราศจากการปรับเปลี่ยนหรือ แล้วยแต่กรณี โดยมีการแก้ไขดังกล่าว

3) หากผู้พิพากษาไม่เห็นชอบกับคำสั่ง จะไม่มีการดำเนินคดีต่อไป

ผู้พิพากษาไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้คำให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 133 ผู้พิพากษามีหน้าที่ต้องบันทึกพยานหลักฐานในลักษณะเดียวกับที่บันทึกไว้ในคดีเรียก เป็นข้อกำหนดบังคับ เป็นเรื่องบังคับที่จะต้องสืบพยานในเรื่องนี้ ดังนั้น เขาจึงไม่สามารถจัดการเรื่องโดยปราศจากหลักฐานใด ๆ ได้ ถ้าผู้พิพากษาได้มีคำสั่งเบื้องต้นตามมาตรา 133 แล้ว และบุคคลนั้นปรากฏตัวหรือแสดงเหตุขัดต่อคำสั่งที่มีเงื่อนไขนั้น ผู้พิพากษาสามารถให้คำสั่งนั้นสมบูรณ์ตามมาตรา 138 (2) ได้ เป็นภาระหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะต้องบันทึกหลักฐานและหลังจากที่พอใจแล้วว่าคำสั่งที่สร้างขึ้นในตอนแรกหรืออยู่ภายใต้การแก้ไขนั้นสมเหตุสมผลและเหมาะสม ให้คำสั่งนั้นสมบูรณ์หรือไม่มีการแก้ไข

คำสั่งตามมาตรา 138(2) จะต้องเป็นคำสั่งด้วยวาจา กล่าวคือ ต้องมีประเด็นหรือประเด็นในการวินิจฉัยชี้ขาด เหตุผลในการตัดสินใจ และคำวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้พิพากษาไต่สวนเป็นที่พอใจภายหลังจากการสอบสวนว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการใด ๆ ต่อไป จะไม่มีการดำเนินการใด ๆ ต่อไป

มาตรา 139 อำนาจของผู้พิพากษาเพื่อควบคุมการสืบสวนในพื้นที่และการไต่สวนผู้เชี่ยวชาญ ผู้พิพากษาอาจจะ เพื่อจุดประสงค์ในการสืบสวนภายใต้มาตรา 137 หรือ มาตรา 138

1) ควบคุมการสืบสวนที่ถูกทำโดยบุคคลตามเห็นสมควรหรือ

2) หมายถึงเรียกและไต่สวนผู้เชี่ยวชาญ

ผู้พิพากษาภายใต้มาตรา 139 สามารถสั่งการสอบสวนในท้องที่ที่บุคคลนั้นสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร การสืบสวนในท้องที่นั้นไม่ได้หมายความถึงการสังเกตสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ยังคงหมายความถึงการตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยการบันทึกคำให้การของพยานบางคนด้วย

มาตรา 140 อำนาจของผู้พิพากษาในการเขียนคำแนะนำและอื่น ๆ

1) ในกรณีที่ผู้พิพากษาได้ออกคำสั่งให้ทำการสอบสวนในพื้นที่โดยบุคคลใด ๆ ภายใต้มาตรา 139 ผู้พิพากษาอาจจะ

(1) ออกคำสั่งให้บุคคลนั้น โดยการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่เห็นสมควรว่าจำเป็นเพื่อเป็นแนวทาง

(2) ประกาศโดยผู้ที่จะต้องจ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนของค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของการสอบสวนในท้องที่ ผู้พิพากษาจะต้องให้คำแนะนำเป็นลายลักษณ์อักษรแก่บุคคลที่ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวนในท้องที่ คำสั่งจะกำหนดว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสอบสวน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของค่าใช้จ่ายที่จำเป็นนั้น

2) รายงานของบุคคลนั้นจะถูกอ่านเป็นหลักฐานในคดีรายงานที่ถูกยื่นโดยบุคคลนั้นหลังจากที่ถูกดูแลโดยการสืบสวนในพื้นที่ที่จะถูกอ่านในฐานะหลักฐานในคดี

3) ในกรณีที่ผู้พิพากษาได้ทำการเรียกและไต่สวนผู้เชี่ยวชาญภายใต้มาตรา 139 ผู้พิพากษาอาจจะมีคำสั่งให้บุคคลใดเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการออกหมายเรียกและไต่สวน

อาจมีสถานการณ์ที่ผู้พิพากษาอาจเรียกผู้เชี่ยวชาญมาตรวจสอบตามมาตรา 139 เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ดังนั้น ท่านยังสามารถตั้งหรือสั่งการได้ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเรียกผู้เชี่ยวชาญตามความเห็นของท่าน

ตามมาตรา 141 มีการกำหนดขั้นตอนของคำสั่งที่จะต้องปฏิบัติตามและผลที่จะตามมาหากฝ่าฝืน

1) เมื่อคำสั่งโดยเด็ดขาดได้ถูกส่งออกมาภายใต้มาตรา 136 หรือมาตรา 138 ผู้พิพากษาจะส่งหนังสือให้แก่บุคคลเดียวกันกับที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และยังคงสั่งการให้ทำตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ และแจ้งให้ทราบว่า ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 188 ของ ประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐอินเดีย

ผู้พิพากษาต้องแจ้งให้ผู้ได้รับคำสั่งเด็ดขาดตามมาตรา 136 และการกระทำที่ตนต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นภายในเวลาที่กำหนด หากบุคคลที่ได้รับคำสั่งเด็ดขาดดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 188 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย 1860

2) หากบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้พิพากษาอาจสั่งให้ดำเนินการและอาจเรียกเพิกถอนตามคำสั่งของเขาหรือโดยความทุกข์ทรมาณและการขาย

สังหาริมทรัพย์อื่นใดของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีเขตอำนาจศาลท้องถิ่นของผู้พิพากษา และหากทรัพย์สินอื่นนั้น ไม่มีเขตอำนาจศาลดังกล่าว คำสั่งจะอนุญาตให้แนบและขายเมื่อได้รับคำรับรองจากผู้พิพากษาภายในเขตอำนาจศาลท้องถิ่นซึ่งพบทรัพย์สินที่แนบมามาตรานี้ให้อำนาจผู้พิพากษาอายัดทรัพย์สินของผู้ไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในเวลาที่กำหนด ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสามารถกู้คืนได้โดยการขายอาคาร สินค้า หรือจากการขายและความทุกข์ทรมานของสังหาริมทรัพย์อื่นใด ผู้พิพากษาสามารถแนบทรัพย์สินภายในหรือนอกเขตอำนาจศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย

3) ไม่มีคำฟ้องอื่นใดจะกระทบสิทธิโดยสุจริตภายใต้มาตรานี้ไม่มีคำฟ้องอื่นใดจะกระทบสิทธิโดยสุจริตภายใต้มาตรานี้

ตามมาตรา 142 มีกระบวนการที่เป็นคำสั่งห้ามระหว่างรอการสอบสวน

1) ถ้าผู้พิพากษามีสั่งตามมาตรา 133 เห็นว่าควรดำเนินมาตรการโดยด่วนเพื่อป้องกันอันตรายที่ใกล้จะถึงหรือความเสียหายร้ายแรงต่อสาธารณะ จะออกคำสั่งให้ผู้ได้รับคำสั่งนั้นตามความจำเป็น หลบเลี่ยงหรือป้องกันอันตรายหรือความเสียหายนั้น อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี

2) การละเมิดของบุคคลดังกล่าวโดยปฏิบัติตามคำสั่งห้ามทันที ผู้พิพากษาอาจใช้หรือกระทำให้มีการใช้วิธีการต่าง ๆ ตามที่เขาเห็นสมควรที่จะขจัดอันตรายดังกล่าวหรือเพื่อป้องกันการบาดเจ็บดังกล่าว

3) ไม่มีคำฟ้องอื่นใดจะกระทบสิทธิโดยสุจริตภายใต้มาตรานี้โดยผู้พิพากษาภายใต้มาตรานี้

คำสั่งตามมาตรา 133 ให้ผ่านในขั้นตอนของการไต่สวนไม่ว่าการสอบสวนจะเป็นแบบใดแบบหนึ่งตามมาตรา 133 หรือมาตรา 137 หรือมาตรา 138 คำสั่งตามมาตรา 133 ให้ผ่านได้ หากมีอันตรายร้ายแรงหรือได้รับบาดเจ็บร้ายแรงต่อสาธารณะ บุคคลที่ได้รับคำสั่งห้ามต้องได้รับโอกาสที่เหมาะสมในการรับฟัง ดังนั้นควรแจ้งให้เขาทราบ

มาตรา 143 ผู้พิพากษาอาจห้ามไม่ให้มีการกระทำหรือสร้างความรำคาญในที่สาธารณะอีกผู้พิพากษาเขตหรือผู้พิพากษาย่อย หรือหัวหน้าผู้พิพากษาอื่นใดที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของรัฐหรือผู้นำตำบลในนามของนี้อาจสั่งให้บุคคลใด ๆ ไม่กระทำการก่อกวนในที่สาธารณะอีกหรือก่อกวนตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย หรือใด ๆ กฎหมายพิเศษหรือกฎหมายท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นที่แน่ชัดและชัดเจนว่าแม้กระทั่งก่อนที่จะมีการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ปี 1986 และปฏิญญาริโอ ตุลาการของอินเดียได้จัดตั้งหลัก

นิติศาสตร์ใหม่สำหรับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและสำหรับการป้องกันมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมด้วย หากความคิดนี้ถูกตีความต่อไป เช่น การใช้กลไกทางอาญาในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ย่อมมั่นใจได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมจะสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและประหยัด และการเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิวัติไม่เพียงแต่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังเป็นการปกป้องชีวิตอีกด้วย ของประชาชนโดยรวม เพราะในบริบทปัจจุบันตามที่กล่าวไว้โดย Justice V.R. Krishna Iyer “ไม่ใช่ที่เราไม่มีกฎหมายที่จับ แต่เราดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด” ดังนั้นการอ้างมาตรา 133 ตาม ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา และบทบัญญัติทางอาญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกันจะเป็นการปูทางสำหรับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นและสำหรับการลดปัญหาสิ่งแวดล้อม

7.3.3 รัฐมินนิโซตา สหรัฐอเมริกา

ตาม กฎหมายเหตุรำคาญ ของรัฐมินนิโซตา สหรัฐอเมริกา (Minnesota's Public and Private Nuisance Laws 2015 (พ.ศ.2558)) ข้อมูลนี้ได้อธิบายสรุปกฎหมายของรัฐมินนิโซตา ที่ให้การเยียวยาการก่อความรำคาญหรืออยู่ในสภาพที่เป็นอันตรายหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิด “ความรำคาญ” ต่อชุมชนโดยรอบ เงื่อนไขหรือกิจกรรมอาจเป็น “ความรำคาญสาธารณะ” หรือ “ความรำคาญส่วนตัว” ขึ้นอยู่กับขอบเขตของปัญหาที่ก่อให้เกิด โดยความรำคาญและไม่ว่าจะถูกเรียกร้องโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

การ “ก่อความรำคาญ” เป็นกิจกรรมที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียว, กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความสุขในการใช้ทรัพย์สินที่ระบุ

โดยทั่วไป กฎหมายยอมรับความรำคาญสองประเภทที่แตกต่างกัน “ความรำคาญสาธารณะ” คือ กิจกรรม (หรือความล้มเหลวในการกระทำในบางกรณี) ที่ไม่สมเหตุสมผลในการขัดขวางหรือขัดขวางสิทธิ์นั้น เป็นการเสวนาต่อสาธารณชนทั่วไป เช่น ความรื่นเริงในสวนสาธารณะหรือพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ อาจเกิดความรำคาญในที่สาธารณะในกรณีที่มีสภาพที่เป็นอันตรายโดยทั่วไปแก่ สมาชิกในชุมชน (เช่น เป็นอันตรายต่อสุขภาพ) หรือไม่เป็นที่ยอมรับในมาตรฐานชุมชน (เช่น การเล่นดนตรีเสียงดังตอนดึก)

“การก่อความรำคาญส่วนตัว” เป็นหนึ่งอย่างที่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคลในการใช้ทรัพย์สินหรือการกระทำ, แต่ไม่จำเป็นจะต้องกระทบต่อชุมชนทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ต้นไม้ใหญ่ที่แตกกิ่งก้านยื่นออกไปยังสวนหลังบ้านของเพื่อนบ้าน ก็ถือเป็นสิ่งที่กระทบสิทธิของเพื่อนบ้านในการใช้สวนหลังบ้าน

โดยหลายมาตราในกฎหมายของรัฐมินนิโซตาได้กล่าวถึงการเยียวยาทั้งการก่อความรำคาญแบบส่วนบุคคลและสาธารณะ ถึงแม้ว่าการดูแลและครอบคลุมได้มากกว่าในส่วนการคุกคาม

แบบสาธารณะ สองมาตราแรกของกฎหมายนี้ได้กล่าวถึงการกระทำที่ถือเป็นการก่อความรำคาญต่อสาธารณะ ในขณะที่มาตราสุดท้ายได้กล่าวถึงการก่อความรำคาญต่อส่วนตัว

กฎหมายรัฐในเรื่องการก่อความรำคาญ

องค์ประกอบหลักของกฎหมายการก่อความรำคาญของรัฐมินนิโซตา เป็นการดำเนินคดีทางแพ่งซึ่งถูกสร้างขึ้นหรือเป็นการต่อเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นการก่อความรำคาญสาธารณะและถูกป้องกันไว้ได้ ขั้นตอนนี้ได้ถูกอธิบายไว้ดังนี้

กฎหมายยังได้รวมไปถึงข้อกำหนดพิเศษที่เฉพาะเจาะจงประเภทของการก่อความรำคาญสาธารณะ รวมไปถึงการกระทำที่เป็นกลุ่มก้อนและการก่อความรำคาญนั้นกระทบกับสาธารณะสุขส่วนรวม และสำหรับความเสียหายแบบเฉพาะเจาะจง อย่างเช่นภาพกราฟที่ดี (งานภาพระบายฝาผนัง) ข้อกำหนดนี้ก็ได้ระบุไว้ดังนี้

การกระทำที่เป็นการก่อความรำคาญสาธารณะโดยทั่วไป

การกระทำใดที่ถือเป็นการก่อความรำคาญสาธารณะโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายความรำคาญสาธารณะของรัฐมินนิโซตาได้ระบุไว้ว่า “การกระทำที่เป็นการก่อความรำคาญ” เพื่อรวมเหตุการณ์ทางพฤติกรรมหนึ่งเหตุการณ์หรือเหตุการณ์ทางพฤติกรรมแยกกันสองครั้งที่ได้กระทำภายในอาคารภายใน 12 เดือนที่ผ่านมา

การกระทำหนึ่งใดก็ตามดังต่อไปนี้ได้เพียงพอที่จะถือเป็นการก่อความรำคาญสาธารณะ

- 1) การค้าประเวณีหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี
- 2) กิจกรรมผิดกฎหมายเกี่ยวกับสารควบคุม (ยา)
- 3) การใช้อาวุธอันตรายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
- 4) จัดหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้กับบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปีมากกว่าหนึ่งคน

หรือขายสุราโดยไม่มีใบอนุญาตเมื่ออาคารไม่ได้ครอบครองโดยเจ้าของหรือผู้เช่า

อีกทางเลือกหนึ่ง เหตุการณ์สองเหตุการณ์ขึ้นไปที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งหรือหลายเหตุการณ์ต่อไปนี้ร่วมกัน

กิจกรรมที่ก่อให้เกิดความรำคาญสาธารณะ

- 1) การพนันหรือการกระทำที่เกี่ยวพันกับการพนัน
- 2) การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยไม่มีใบอนุญาต
- 3) การจัดหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่บุคคลที่มีอายุ

ต่ำกว่า 21 ปี

4) การรักษาหรือยินยอมให้มีสภาพที่ก่อความรำคาญหรือเป็นอันตรายอย่างไม่สมเหตุสมผลต่อความปลอดภัย, สุขภาพ, ศิลธรรม หรือความสงบสุข ของประชาชนในที่สาธารณะ

5) มีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการรบกวนสาธารณะ

6) การละเมิดโดยองค์กรการค้าใด ๆ ของคำสั่งหรือระเบียบการรบกวนของท้องถิ่นใด ๆ ที่ห้ามการกระทำที่เป็นก่อกวนสาธารณะ

7) อนุญาตให้ใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อความรำคาญสาธารณะหรือให้เช่าทรัพย์สิน โดยรู้อยู่แล้วว่าจะใช้เพื่อก่อความรำคาญสาธารณะโดยใครก็ตามที่ดูแลทรัพย์สิน

ภายในอาคารที่เกิดการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญ

การกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญถือว่าได้เกิดขึ้นในอาคาร หากเกิดขึ้นในส่วนหนึ่งของอาคารหรือโดยรอบทรัพย์สิน หากเป็นอาคารที่เป็นอาคารชุด, โดยปกติแล้วเป็นห้องชุดเดียวที่การกระทำนั้นเกิดขึ้นภายในขอบเขตของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญ อย่างไรก็ตาม ผู้เช่าเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญที่พวกเขาหรือแขกของพวกเขาได้กระทำภายในหรือภายนอกห้องชุดของผู้เช่า และเจ้าของอาคารเป็นผู้รับผิดชอบตาม พรบ. ก่อให้เกิดความรำคาญที่ได้กระทำโดยเจ้าของหรือผู้ที่อยู่ภายใต้ความควบคุมของเจ้าของ ณ สถานที่ใด ๆ ก็ตามในอาคาร

กระบวนการศาล

กฎหมายได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่ามีเฉพาะอัยการที่สามารถนำเรื่องขึ้นสู่ศาลเพื่อให้หยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญจากผู้กระทำ “อัยการ” หมายถึงทนายของเมือง ทนายของเขตหรือทนายของรัฐ

หากอัยการมีเหตุผลที่จะเชื่อการก่อความรำคาญได้เกิดขึ้นในอาคารโดยรอบ อาจจะนำคดีไปสู่ศาลที่มีอำนาจเพื่อหยุดการก่อความรำคาญ ก่อนที่จะทำการฟ้องคดี อัยการจะต้องทำการส่งหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยตัวเองหรือจดหมายที่ได้รับการรับรองให้แก่เจ้าของอาคารและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด หนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยจะต้องมีปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ระบุประเภทของการก่อความรำคาญที่เกิดขึ้นหรือได้รับอนุญาต

2) สรุปหลักฐาน รวมไปถึงวันที่ซึ่งการก่อความรำคาญ สัมพันธ์กับการกระทำที่ถูกกล่าวหาที่เกิดขึ้น

3) แจ้งแก่ผู้รับที่ล้มเหลวในการบรรเทาความประพฤติหรือแก้ไขภายใน 30 วันที่จะนำไปสู่กระบวนการศาลและศาลนั้นอาจจะสั่งห้ามไม่ใช้อาคารเป็นเวลาหนึ่งปี, ในกรณีของผู้เช่า จะเป็นการยกเลิกสัญญาเช่า และ

4) แจ้งแก่เจ้าของทรัพย์สินในทางเลือกที่จะยกเลิกการเช่าของผู้เช่าที่ถูกกล่าวหาในกระบวนการศาล และโดยวิธีนั้น หลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญ

หากเจ้าของอาคารได้ทำการขัดขวาง การก่อความรำคาญหรือเข้าร่วมแผนการยับยั้งการกระทำกับอัยการภายใน 30 วันหลังจากได้รับหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร อัยการอาจจะไม่ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล อย่างไรก็ตามหากเจ้าของไม่สามารถปฏิบัติตามได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่สามารถปฏิบัติตามแผนการยับยั้ง อัยการอาจจะยื่นฟ้องเรื่องการก่อความรำคาญ

ในขั้นตอนแรกอัยการจะต้องทำการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งห้ามชั่วคราวเพื่อลดการก่อความรำคาญ จากนั้นศาลจะทำการ “แสดงเหตุ” รับฟังและให้โอกาสจำเลยเพื่อรับฟังการกล่าวหาที่ได้ระบุไว้ในคำร้อง หากศาลรับฟังแล้วเชื่อว่าเกิดการก่อความรำคาญ ศาลก็จะทำการออกหนังสือระงับการกระทำที่ระบุการกระทำไว้ หลังจากที่หนังสือแจ้งให้ระงับการก่อความรำคาญชั่วคราวได้ถูกออกไปแล้ว ศาลจะทำการออกหนังสือระงับการกระทำแบบถาวรและคำสั่งให้ยับยั้งหากตรวจพบ โดยชัดแจ้งและหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่าการก่อความรำคาญได้ถูกพบ

ผลกระทบของคำสั่งให้ระงับคือการปิดอาคารหรือส่วนหนึ่งของอาคารเป็นเวลา 1 ปี คำสั่งให้ระงับจะต้องถูกคิดไว้ชัดเจนในอาคารเพื่อแจ้งให้อาคารที่อยู่อาศัยและสาธารณะทราบถึงเนื้อหาของคำสั่ง ยิ่งไปกว่านั้นในการปิดอาคาร คำสั่งให้ระงับอาจจะสั่งให้เคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ที่เคยถูกใช้หรือทำให้เกิดการก่อความรำคาญและยังอาจมีคำสั่งให้ขายทรัพย์สินใด ๆ ที่ที่อยู่ในการครอบครองของจำเลยที่ถูกแจ้งหรือชื่อปรากฏในคำฟ้อง

แทนที่จะทำการปิดอาคาร ศาลอาจจะแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์เพื่อสังเกตการณ์การใช้อาคารระหว่างอยู่ในคำสั่งระงับ เงินค่าเช่าทั้งหมดที่ถูกเก็บได้จะถูกนำไปให้กับกองคลังของหน่วยงานท้องถิ่น

กฎหมายได้ระบุไว้สามทางสำหรับเจ้าของอาคารเพื่อหลีกเลี่ยงการออกหนังสือบังคับคำสั่งการระงับ

การระงับ เจ้าของอาจจะเข้าร่วมในแผนการระงับยับยั้งกับอัยการ เจ้าของยังมีอิสระในการระงับการก่อความรำคาญโดยไม่ต้องเข้าร่วมแผนอย่างเป็นทางการในการระงับ การก่อความรำคาญจะต้องถูกระงับ หรือจะต้องเข้าร่วมแผนภายใน 30 วันหลังจากได้รับหนังสือจากอัยการเพื่อให้ทำการออกหนังสือบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่ง

คำร้องให้ยกเลิกการเช่า ลำดับที่สอง หากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญเกิดจากผู้เช่าในอาคาร เจ้าของอาจจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ทำการยกเลิกสัญญาเช่าของผู้เช่า เจ้าของอาจจะทำการฟ้องขับไล่ด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้แก่อัยการ ในขั้นตอนนี้ศาลจะสั่งขับไล่ผู้เช่าหากพบว่าผู้เช่าต้องรับผิดชอบต่อการก่อความรำคาญยิ่งไปกว่านั้นศาลจะไม่ออกหนังสือหรือ

สั่งให้ระงับการใช้อาคารนอกเสียจากพบว่าผู้เช่าได้ร่วมกันกระทำกับหรือกระทำภายใต้ความควบคุมของเจ้าของ

ข้อผูกมัด ลำดับที่สาม ศาลอาจจะเพิกถอนอาคารออกจากคำสั่งระงับหาก: (1) เจ้าของอาคารได้ชำระเงินในการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญ (2) เจ้าของได้วางเงินประกันที่ศาลกำหนดไว้ ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ เงื่อนไขของการระงับการก่อความรำคาญเป็นเวลาหนึ่งปี; และ (3) ศาลเชื่อว่าเจ้าของได้กระทำโดยสุจริต คำสั่งศาลจะห้ามไม่ให้เกิดการก่อความรำคาญโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำกับให้เจ้าของทำการยึดเงิน 1,000 ดอลลาร์ของเงินประกันต่อวันเมื่อเจ้าของรับรู้การฝ่าฝืนคำสั่งระงับ

บทลงโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งศาลหรือคำสั่งให้ระงับคือ กฎหมายได้ระบุว่า การฝ่าฝืนคำสั่งชั่วคราวหรือคำสั่งห้ามถาวรหรือคำสั่งให้ระงับได้ถูกออกมามีผลตามกฎหมายการก่อความรำคาญจะถือเป็นการดูหมิ่นศาล

บุคคลที่กระทำการก่อความรำคาญสาธารณะจะถูกดำเนินคดีอาญา โดยกฎหมายรัฐมินนิโซตาได้ระบุโทษทางอาญาของการก่อความรำคาญสาธารณะที่ถูกระบุไว้ ความผิดหลายโทษจะถูกกล่าวโทษแก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการหรืออนุญาตให้เงื่อนไขที่เกิดความรำคาญที่ไม่สมเหตุผล บาดเจ็บหรืออันตรายแก่ความปลอดภัย สุขอนามัย ศีลธรรม ความสุขสบายหรือความสงบใด ๆ โดยพิจารณาจากจำนวนคนในที่สาธารณะ

2) รบกวน ชัดขวาง หรือทำให้เกิดอันตรายต่อทาง ทางหลวงใด ๆ หรือสิทธิใช้ทาง หรือทางน้ำที่ใช้แบบสาธารณะ

3) มีความผิดหรือกระทำการอื่นใดหรือละเลยสิ่งที่ได้ถูกประกาศให้เป็นความรำคาญสาธารณะและซึ่งไม่ถูกพิพากษาโดยเฉพาะเจาะจง

เฉพาะทนายของรัฐ ของเมืองหรืออัยการอาจจะดำเนินคดีต่อบุคคลนั้นทางอาญา ทั้งนี้ผู้ต้องโทษทางอาญาของการก่อความรำคาญสาธารณะ อัยการจะต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยไร้ข้อกังขาซึ่งการพิสูจน์ความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการก่อความรำคาญสาธารณะจะยากกว่า การพิสูจน์การก่อความรำคาญสาธารณะเพื่อได้รับคำสั่งทางแพ่งสำหรับการระงับกิจกรรม คำอธิบายข้างต้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะตัดสินใจดำเนินคดีอาญาอย่างเหมาะสมในคดีนั้น ๆ

การประชุมที่ก่อให้เกิดความรำคาญ

ในปี 2007 (พ.ศ.2550) กฎหมายใหม่ได้บัญญัติว่าการก่อความรำคาญที่เกิดจากการรวมกลุ่ม กฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนแยกไว้จากการระงับการก่อความรำคาญสาธารณะทั่วไป ขั้นตอนที่ได้ระบุไว้ข้างต้นเพื่อบรรเทาปัญหา

องค์ประกอบของการประชุมที่ก่อให้เกิดความรำคาญ

กฎหมายได้ประกาศไว้ว่าการประชุมที่ก่อให้เกิดความรำคาญมีสองประเภท:

1) กลุ่มคนที่ก่อคดีอาญาที่กระทำการอย่างต่อเนื่องหรือกระทำกิจกรรมของกลุ่มเป็นประจำ

2) ใช้สถานที่อย่างต่อเนื่องหรือเป็นประจำโดยผู้เช่าเพื่อเข้าร่วมหรืออนุญาตให้ทำกิจกรรมของกลุ่ม หากกิจกรรมของกลุ่มเป็นที่รับรู้ว่าได้รับอนุญาตโดยเจ้าของหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสถานที่นั้น

กฎหมายได้นิยาม “ต่อเนื่อง หรือ เป็นประจำ” หมายถึง สามเหตุการณ์ที่เกิดแยกกันหรือเกิดขึ้นทั้งหมดภายในระยะเวลา 12 เดือน

“กิจกรรมของกลุ่ม” รวมถึงการครอบคลุมรายการการกระทำผิด, รวมไปถึงผู้ซึ่งได้รับโทษขั้นต่ำต้องการ (ทั่วไป ได้รับการกล่าวหาว่าทำร้ายร่างกายเหยื่อ) รวมไปถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินระดับ 1 หรือ 2 บุกรุก และการประพฤติมิชอบ

“สถานที่” จุดประสงค์ของกฎหมายรวมถึงทางพาณิชยกรรมหรืออาคารที่อยู่อาศัย รวมไปถึงที่ดินรอบ ๆ โครงสร้างภายใต้ความควบคุมของเจ้าของอาคารและส่วนของที่ดินที่ถูกครอบครองภายใต้การดูแลของเจ้าของหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาที่ดิน หากจำเป็น ความหมายของ “สถานที่” ได้ชี้ถึงที่ดินแบบเฉพาะเจาะจงในตัวอาคาร (เช่น อพาร์ทเมนต์, สำนักงาน, โรงรถ อื่น ๆ)

การดำเนินการป้องกันหรือลดการก่อความรำคาญแบบกลุ่มที่เป็นการก่อความรำคาญแบบสาธารณะ เหมือนกับบทบัญญัติการก่อความรำคาญทั่วไป ทนายของเมืองหรือเขต หรืออัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งขึ้นสู่ศาลเพื่อหยุดการกลุ่มคนที่ก่อความรำคาญไม่ให้เกิดขึ้นอีกคำฟ้องจะถูกนำมาฟ้องต่อบุคคลนั้น ๆ ที่ได้กระทำการนั้น (หรือฟ้องกลุ่มบุคคล) คำฟ้องยังสามารถกล่าวหาเจ้าของหรือผู้ที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสถานที่นั้น ๆ ซึ่งกลุ่มคนที่ถูกกล่าวหานั้น ๆ ได้กระทำความผิด หากบุคคลนั้นรับรู้ว่าได้อนุญาตให้เหตุการณ์นั้น ๆ เกิดขึ้น เจ้าของหรือบุคคลที่รับผิดชอบอาจจะเสนอหลักฐานในทางที่เขาหรือเธอจะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ว่าเจตนาที่จะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นในสถานที่นั้น

บทลงโทษหากศาลเห็นว่ากรกระทำของกลุ่มคนได้ก่อให้เกิดการก่อให้เกิดความ
 ไร้ค่าคุณสาธารณะ หากศาลเห็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักมากกว่าว่ากลุ่มคนที่กระทำผิดอาญาได้
 กระทำการก่อความไร้ค่าคุณ ศาลอาจจะออกคำสั่งห้ามมิให้จำเลยคนนั้น ๆ กระทำการของกลุ่มและ
 กำหนดข้อกำหนดที่เหมาะสมอื่น ๆ เพื่อป้องกันการกระทำในภายภาคหน้า ในข้อกำหนดที่
 เหมาะสมอื่น ๆ ศาลจะต้องสร้างสมดุลความต้องการสาธารณะ ปกป้องด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ
 ของจำเลยศาลอาจกำหนดข้อกำหนดที่สมเหตุสมผลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่สำหรับกิจกรรมของ
 กลุ่มคนรวมถึงการยกเลิกสัญญาเช่าที่เกี่ยวข้องหากจำเป็นบุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่งศาลที่เกี่ยวข้องกับ
 กิจกรรมอันเป็นเหตุให้เกิดความไร้ค่าคุณต้องระวางโทษปรับสำหรับ การละเมิดตั้งแต่ 1,000 ถึง
 10,000 ดอลลาร์ หากบุคคลใดเจตนาฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว บุคคลนั้นมีความผิดฐานกระทำความผิด
 ทางอาญา ค่าธรรมเนียมทนายความอาจมอบให้กับฝ่ายที่ชนะคดี

การวาดและเขียนในที่สาธารณะแม้ว่าจะไม่ได้ถูกกำหนดทางเทคนิคว่าเป็นสิ่งที่น่า
 ไร้ค่าคุณในกฎหมายของรัฐมินนิโซตา อาคารหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ถูก “ประทับ” ด้วยรอยขีดเขียน
 สามารถทำให้ได้รับความเสียหายและอาจทำให้ไม่สวยงามแก่เพื่อนบ้านหรือสมาชิกในชุมชน
 การเสียหายทางแพ่งมีไว้เป็นกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ

เจ้าของทรัพย์สินของรัฐหรือของเอกชนอาจดำเนินคดีในศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายที่
 เกี่ยวข้องกับภาพขีดเขียน (งานเขียนภาพฝาผนัง) ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการก่อความไร้ค่าคุณ
 สาธารณะ บทบัญญัตินี้อนุญาตให้เจ้าของทรัพย์สินดำเนินการได้ ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมของ
 อัยการเมืองหรือเขตหรืออัยการสูงสุด

หากประสบความสำเร็จ เจ้าของอาจเรียกค่าซ่อมแซมทรัพย์สินคืนสามเท่าหรือศาล
 อาจสั่งให้จำเลยทำงานที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟู ศาลอาจมอบค่าธรรมเนียมทนายความให้กับ
 เจ้าของทรัพย์สินด้วย หากผู้เยาว์วาดภาพวาดบนทรัพย์สิน ความเสียหายอาจได้รับการกู้คืนจาก
 ผู้ปกครองของผู้เยาว์คนนั้น ในกรณีส่วนใหญ่ ความรับผิดชอบของผู้ปกครองต้องไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์

กฎหมายเกี่ยวกับความไร้ค่าคุณสาธารณะในท้องถิ่น

กฎระเบียบทั่วไปหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีอำนาจในการกำหนด
 และบรรเทาความไร้ค่าคุณโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีของเมืองที่ปกครองโดยกฏบัตร อำนาจนี้
 อาจได้มาจากกฏบัตรของเมือง, เมืองตามกฎหมายมีอำนาจเฉพาะภายใต้กฎหมายของรัฐในการ
 กำหนดและบรรเทาความไร้ค่าคุณ แม้ว่ากฎหมายของรัฐจะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนสำหรับเขตต่าง ๆ
 เช่นเดียวกับในเมือง แต่อำนาจทั่วไปของเคาน์ตีในการกำหนดและจัดให้มีการป้องกันและบรรเทา
 ความไร้ค่าคุณ มีผลแล้ว มีอำนาจให้ทำเช่นนั้น

ภายใต้กฎหมายรัฐมินนิโซตา, กฎหมายของเมืองจะบังคับได้ก็ต่อเมื่อสร้างความ รำคาญแก่สาธารณะ และสามารถประกาศเงื่อนไขที่สร้างความรำคาญได้ก็ต่อเมื่อ เงื่อนไขนี้ได้รับการยอมรับจากศาล รัฐบาลท้องถิ่นอาจเข้าถึงปัญหาที่สร้างความรำคาญจากมุมมองของกฎระเบียบ ผ่านการใช้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เมื่อประเภทของกิจกรรมหรือธุรกิจ (เช่น ธุรกิจบันเทิงสำหรับผู้ใหญ่) มีศักยภาพที่จะเสื่อมโทรมลงในสภาพที่น่ารำคาญ รัฐบาลท้องถิ่นอาจเลือกกำหนด ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมในระดับสูงพอที่จะกีดกันไม่ให้เกิดใบอนุญาตจำนวนมาก ในอดีตศาลได้ให้กรอบกว้างๆ แก่รัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในอัตราที่สูงสำหรับธุรกิจที่มักก่อความรำคาญเหล่านี้ อย่างน้อยก็ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รัฐบาลท้องถิ่น สามารถเลือกที่จะห้ามแทนการควบคุม

การก่อความรำคาญที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขส่วนรวม

หน่วยงานปกครองของทุกเมืองและทุกเขตในรัฐจะต้องรับผิดชอบหน้าที่ของ คณะกรรมการสาธารณสุขหรือจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวโดยอิสระ หน้าที่ที่จำเป็นของ คณะกรรมการสาธารณสุข เขตหรือเมืองคือการกำจัดและบรรเทาการก่อความรำคาญ ด้านสาธารณสุข

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสาธารณสุข เทศมณฑล หรือเมือง จะต้องสั่งการ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ก่อความรำคาญทางสาธารณสุข แหล่งที่มาของความสกปรก หรือสาเหตุของการเจ็บป่วย ให้หยุดหรือบรรเทาความเจ็บป่วย ภัยคุกคามภายในระยะเวลาที่ คณะกรรมการกำหนดไม่เกินสิบวัน ต้องแจ้งเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือตัวแทนของทรัพย์สิน อย่างเหมาะสม ก่อนที่คณะกรรมการ เทศมณฑล หรือเมืองจะดำเนินการต่อไปได้

หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือตัวแทนของทรัพย์สินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการ คณะกรรมการ เทศมณฑล หรือเมือง (หรือตัวแทนของเมือง) จำเป็นต้องขจัดภัย คุกคาม คณะกรรมการ เทศมณฑล หรือเมืองอาจขอให้ศาลออกคำสั่ง ห้ามมิให้ก่อความรำคาญหรือ กิจกรรมอื่น ๆ ที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชาชน

บุคคลที่จงใจขัดขวางสมาชิกสภาสาธารณสุข เทศมณฑล หรือเมือง จากการปฏิบัติ หน้าที่ของสมาชิกมีความผิดฐานกระทำความผิดทางอาญา เช่นกันหากสมาชิกสภาสาธารณสุข เทศมณฑล หรือเมือง ปฏิเสธหรือเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติหรือข้อบัญญัติมี ความผิดทางอาญา

การกระทำที่ก่อความรำคาญต่อส่วนตัว

แยกออกจากการก่อความรำคาญสาธารณะ แต่บางครั้งก็ทับซ้อนกัน กฎเกณฑ์ของรัฐมินนิโซตา ยังรวมไปถึงการก่อความรำคาญส่วนตัว ความรำคาญส่วนตัวเป็นรูปแบบหนึ่งของความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิด การกระทำที่ผิดกฎหมายอาจประกอบด้วยการละเมิดกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย หรืออาจเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเกี่ยวข้องกับการกระทำโดยเจตนา ความประมาทเลินเล่อ หรือกิจกรรมที่อันตรายอย่างยิ่ง

ความรำคาญส่วนตัวถูกกำหนดอย่างเป็นทางการว่าเป็นสิ่งที่ “เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยหรือเป็นที่น่ารังเกียจต่อความรู้สึกหรืออุปสรรคต่อการใช้ทรัพย์สินโดยเสรีเพื่อเป็นการรบกวนความเพลิดเพลินที่สะดวกสบายของชีวิตหรือทรัพย์สิน”

บุคคลใดก็ตามที่ทรัพย์สินเสียหายหรือความเพลิดเพลินส่วนตัวได้รับผลกระทบจากการก่อความรำคาญอาจดำเนินคดีในศาลเพื่อหยุดกิจกรรม หากประสบความสำเร็จ นอกจากจะหยุดกิจกรรมก่อความรำคาญต่อส่วนตัวแล้ว บุคคลนั้นยังสามารถยื่นฟ้องเพื่อเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวได้

หากการกระทำทั้งสองละเมิดกฎหมายก่อความรำคาญสาธารณะและขัดขวางความสามารถของบุคคลในการใช้และอิสระในการใช้ทรัพย์สิน กิจกรรมดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ทั้งโดยพนักงานอัยการผ่านกฎเกณฑ์การรบกวนสาธารณะและโดยแยกเป็นรายบุคคลแยกเป็นคดีแพ่งส่วนตัวเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือคำสั่งศาล

กิจกรรมทางธุรกิจ

แม้ว่ากฎหมายกรณีจะระบุว่าธุรกิจไม่ควรถูกทำลายเว้นแต่จำเป็นต้องปกป้องสิทธิ์ของผู้อื่น การระงับยับยั้งเพื่อปิดธุรกิจที่ถูกละเมิด ตัวอย่างของกิจกรรมทางธุรกิจที่ถูกละเมิดในกรณีของรัฐมินนิโซตา ขอมริบว่าเป็นการรบกวนส่วนตัว ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมที่ถ่ายไอออนไปยังทรัพย์สินที่อยู่อาศัยที่อยู่ติดกัน เหมือนหินปูนส่งเสียง กว้น และกลิ่น กลิ่นโรงงานบำบัดน้ำเสีย กลิ่นฟาร์มสัตว์ปีกและสุกร และน้ำและการระบายน้ำเสีย

การปฏิบัติงานด้านการเกษตร

แม้ว่าศาลจะตัดสินว่ากิจกรรมทางการเกษตรในบางกรณีอาจก่อให้เกิดความรำคาญกฎหมายของรัฐมินนิโซตา มีการคุ้มครองเฉพาะสำหรับการดำเนินงานทางการเกษตรที่ได้รับการจัดตั้ง トラバドที่ทำการเกษตรตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเขตเกษตรกรรม เป็นไปตามกฎหมายและใบอนุญาตของรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น และดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติทางการเกษตรที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป การดำเนินการนั้นอาจไม่ถือว่าเป็นการก่อความรำคาญต่อสาธารณะหรือส่วนตัว เป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่เริ่มทำการเกษตรตามกฎหมาย

การคุ้มครองสำหรับการประกอบการเกษตรนี้ใช้ไม่ได้กับโรงงานอาหารสัตว์บางประเภทที่ระบุไว้ในกฎหมาย และไม่ได้ป้องกันการดำเนินคดีในข้อหาต่อความรำคาญในที่สาธารณะหรือการดำเนินการเพื่อบรรเทาสภาวะเฉพาะสิ่งอันเป็นการก่อความรำคาญโดยหน่วยงานของรัฐ การคุ้มครองไม่ได้ขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายการแบ่งเขตโดยหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐบาล

สัตว์

กฎหมายของรัฐมินนิโซตา ยกเว้นเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะจากความรับผิดชอบต่อการก่อความรำคาญ หรือการกระทำอื่น ๆ สำหรับความเสียหายที่เกิดจากสัตว์ป่าในขณะที่อยู่ในทรัพย์สินของเจ้าของ, อย่างไรก็ตามบุคคลที่จงใจอนุญาตให้สัตว์เลี้ยงวิ่งเล่นในที่ขนาดใหญ่หรือบุกรุกทรัพย์สินส่วนตัว อาจต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีทางแพ่ง มากถึงสามเท่าของความเสียหายที่คงอยู่ อันเป็นผลมาจากการกระทำของสัตว์ การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในกรณีนี้จะไม่ถือเป็น “ความรำคาญ” อย่างเป็นทางการ แต่บุคคลจะเรียกค่าสินไหมจากเจ้าของสัตว์ที่บุกรุกทรัพย์สิน

8 มาตรการการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายของประเทศไทย

8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่หลอมรวมเอาแนวคิดและอุดมการณ์ต่าง ๆ ของคนในชาติ ณ ห้วงเวลาหนึ่งเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประเทศไทยในขณะนั้นซึ่งอยู่ในกระแสของแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมสิทธิชุมชน และการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้บัญญัติให้มี

1) แนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

2) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาเมื่อมีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงได้มีการรับเอาหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ด้วย และได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางส่วนให้เหมาะสมยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้ (นันทพล กาญจนวัฒน์ , 2555, หน้า 78)

1) เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านที่ดินแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 85 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้คือ

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดินผืนน้ำวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ

(5) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

2) เรื่องสิทธิชุมชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกัน เป็นชุมชนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วม

ในการจัดการการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนนอกจากนี้มาตรา 67 วรรคสอง และวรรคสาม ยังบัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และให้ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม บทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วม ของประชาชนตามสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมสิทธิ (1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือ ส่งเสริมภูมิปัญญาศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของ ท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกัน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือ องค์การดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชน หรือชุมชน และ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาข้อ เสนอแนะโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติสิทธิของ บุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิ ที่จะร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และประกอบด้วย มาตรา 57 รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณีและจารีตประเพณีอันดีงามท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนชุมชนและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชนและ ชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนชุมชนและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นตามสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) เรื่องการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายที่จะบัญญัติออกมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้คือ (1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่และ (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 283 วรรคสาม จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการ แบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เองโดยคำนึงถึงการกระจาย อำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 250 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและ สนับสนุนการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

วรรคสอง การจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็น หน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการ กระจายหน้าที่และอำนาจตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง หน้าที่และอำนาจดังกล่าว ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

วรรคสี่กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำ บริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงิน การคลังและการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นซึ่งต้องทำ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกัน แห่งผลประโยชน์และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วยเพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

8.2 กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท คือเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุรำคาญ ได้ดังต่อไปนี้

8.2.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นกฎหมายที่ยกฐานะท้องถิ่นที่มีสภาพสมควรขึ้นเป็นเทศบาล และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อจัดทำหน้าที่บริการสาธารณะตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยเทศบาลแต่ละประเภทต่างก็มีหน้าที่ซึ่งต้องทำ และอาจทำเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 -57 แตกต่างกันไป สำหรับอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการเหตุรำคาญได้แก่อำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

- 1) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 2) รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

นอกจากนี้หากเทศบาลประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กล่าวมาข้างต้น เทศบาลจำเป็นต้องตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับ เพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน โดยเทศบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติขึ้นได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 1,000 บาท ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

8.2.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66-68 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการเหตุรำคาญ ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก
- 2) รักษาความสะอาดทางน้ำ ที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนดังที่กล่าวมาข้างต้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็จำเป็นต้องตราข้อ บังคับ ตำบลในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบังคับตำบลที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลตราข้อ บังคับ ตำบลขึ้นได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับตำบลด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

8.2.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่แต่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากไม่มีเขตการปกครองในทางพื้นที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้เพราะกฎหมายต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยลำพังสำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45 ที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับ การจัดการเหตุรำคาญ คือการกุ่มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่บัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำเป็นจะต้องตราข้อ บัญญัติขึ้น ใช้บังคับเพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติขึ้นได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นอีกด้วยโดยจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อ บัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

8.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62 บัญญัติไว้โดยอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการจัดการเหตุรำคาญ ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย

อย่างไรก็ตาม เพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 เมืองพัทยาจะต้องตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เมืองพัทยาไว้หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดราข้อ บัญญัติที่ว่านี้ขึ้น ได้อีกทั้งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นอีกด้วยโดยจะกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับหรือทั้งจำ และปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติด้วยก็ได้แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินกว่าหกเดือนและปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

8.2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำ บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการเหตุรำคาญได้ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 2) ดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 3) พัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ในการนี้หากกรุงเทพมหานครประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องตราข้อบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับเสียก่อนโดยข้อ บัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครตราข้อ บัญญัตินี้ได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วยโดยจะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ต่างก็บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุรำคาญได้แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันดังที่ปรากฏตามตารางข้างล่างนี้โดยอำนาจหน้าที่เหล่านี้จะเป็นกรอบที่นำไปสู่การตราข้อบัญญัติที่จัดทำเป็นต้นแบบของร่างกฎหมายท้องถิ่นว่าด้วยการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ภายใต้ง่อนไขว่ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อ บัญญัติท้องถิ่นขึ้น ได้และต้องไม่เป็นการขัดแย้งต่อกฎหมายอื่น

ตารางที่ 2.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ
เหตุรำคาญ

อำนาจหน้าที่	เทศบาล	อบต.	อบจ.	เมืองพัทยา	กรุงเทพฯ
1. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	✓	✓	✗	✗	✓
2. รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้ง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	✓	✓	✗	✓	✓
3. คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✗	✓	✓	✓	✓
4. ดูแลรักษาที่สาธารณะ	✗	✗	✗	✗	✓

8.2.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้นส่วนแผนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับเหตุรำคาญ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16-18 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเหตุรำคาญตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.2 การจัดทำ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	การบังคับใช้เหตุรำคาญ
เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนตำบล	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบบน้ำ - การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย - การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่คืนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ดูแลรักษาที่สวนสาธารณะ (ตามมาตรา16)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> - การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่คืนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ - การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ตามมาตรา 17)
กรุงเทพมหานคร	<ul style="list-style-type: none"> - มีอำนาจตาม มาตรา 16 (ตามมาตรา18)

2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือแผนซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ขึ้นตาม มาตรา 12

(1) เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาโดยในปัจจุบันมีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ซึ่งกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้านรวมถึงภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมแต่อย่างไรก็ตาม แผนการกระจายอำนาจนี้ก็เพียงกรอบกว้าง ๆ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าจะมีการถ่ายโอนอำนาจจากหน่วยงานใด ตามกฎหมายฉบับใด ให้แก่หน่วยงานใด ดังนั้นจึงต้อง

พิจารณาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2555, หน้า 111-113)

3) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดเนื้อหารายละเอียดวิธีปฏิบัติสำหรับการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และกำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน โดยในปัจจุบันร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ซึ่งจะบังคับใช้ในปี พ.ศ.2558 - 2562 ได้กำหนดรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเหตุรำคาญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ได้กระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับ เหตุรำคาญ ได้หลายประการเช่น บำรุงรักษาแหล่งน้ำ ในเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ การจัดการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง การส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น โดยอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีการถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นกรอบอำนาจที่นำไปสู่การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญ

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเหตุรำคาญ ดังนี้

1) พันตำรวจโท จรัส ธรรมชนารักษ์ ได้สังเกตเห็นความสำคัญของการดำเนินคดีอาญาในเรื่องเหตุรำคาญ จึงได้จัดวิจัยเรื่อง การดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

ผลจากการศึกษาพบอุปสรรคและข้อขัดข้องในเรื่องเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขในเรื่องเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535ซึ่งมีความคิดเห็นในเรื่องของการแก้ไขการดำเนินคดีให้มีความชัดเจนและมีความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานสอบสวนเพราะจากปัญหามีความเหลื่อมล้ำระหว่างการเสนอเรื่องในการแก้ปัญหาให้ทางพนักงานสอบสวนเมื่อไม่มีการแก้ไขเกี่ยวกับเหตุรำคาญในทางปฏิบัติได้จริง เช่นเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเปรียบเทียบปรับ

ผู้ที่กระทำผิดเหตุรำคาญแต่ก็ยังไม่แก้ไขปัญหา ทำให้ผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญได้รับความเดือดร้อน การแก้ไขจึงยังไม่สำเร็จ

จากการวิจัยมีเห็นควรให้มีการแก้ไขความหมายของเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้ครอบคลุมชัดเจนขึ้น จากเดิมที่บัญญัติว่า “เหตุรำคาญนั้นเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายสุขภาพ” ควรเพิ่มเติมด้วยว่า “เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงหรือทางอ้อมเข้าลักษณะความผิดของเหตุรำคาญ และเหตุนั้นเป็นภาวะคุกคามหรือทำให้คุณภาพชีวิตตกต่ำลง โดยส่งผลกระทบต่อร่างกายและทรัพย์สินและทำให้เกิดความไม่สบายใจขึ้น” โดยการกำหนด เหตุรำคาญเพิ่มเติมนี้ผู้วิจัยในเรื่องนี้ได้มีการนำแนวคิดของต่างประเทศเพื่อเข้ามาปรับกับการตีความหมายของเหตุรำคาญในประเทศไทย โดยเห็นควรนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนของมลรัฐฟลอริดา (The 2006 Florida Statutes) และกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ (The Environmental Public Health Act 2002) มาปรับใช้

ทั้งนี้ มีความคิดเห็นว่าการกำหนดโทษในความผิดเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้เป็นโทษทางอาญาอย่างชัดเจน โดยประเด็นนี้เมื่อกำหนดโทษแล้วจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นั้นควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพราะหากบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้วจะไม่สามารถดำเนินการเพิ่มโทษในกรณีกระทำความผิดซ้ำได้อีก เนื่องจากความผิดในเหตุรำคาญที่บัญญัติไว้มีอัตราโทษเพียงลหุโทษเท่านั้น การเพิ่มโทษในความผิดอัตราลหุโทษไม่สามารถกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา 58 จึงควรบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และให้มีโทษสำหรับความผิดครั้งแรกคือปรับไม่เกิน 2,000 บาท โดยเทียบเคียงค่าปรับขั้นต่ำจากพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้อัตราโทษในเรื่องความสะอาดนั้นมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งอัตราโทษในความผิดเหตุรำคาญควรมีอัตราโทษเริ่มต้นดังกล่าวเท่ากับอัตราโทษความผิดในพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยผู้วิจัยได้ให้ความเห็นว่าโทษในเรื่องเหตุรำคาญนั้นยังไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดเหตุรำคาญเกิดความเกรงกลัวจึงเสนอแนวคิดดังกล่าว

การเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ โดยความผิดครั้งแรกควรมีโทษปรับ สถานเดียวในความผิดครั้งแรก เมื่อผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญซ้ำขึ้นอีก ผู้กระทำความผิดควรต้องได้รับการเพิ่มโทษ โดยมีอัตราโทษปรับสูงขึ้นเป็นเงินจำนวน 5,000 บาทและมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับด้วย นอกจากนี้หากยังไม่ดำเนินการในแก้ไขในเรื่องเหตุรำคาญจะต้องถูกลงโทษเปรียบเทียบปรับเป็นรายวัน วันละ 2,000 บาท จนกว่าเหตุรำคาญนั้นจะได้รับ

การแก้ไข โดยการกำหนดการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ ควรนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนของมล รัฐฟลอริดา (The 2006 Florida Statutes) และกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ (The Environmental Public Health Act 2002) มาปรับใช้ด้วยเช่นกัน โดยการปรับแก้จำเป็นต้องแก้ไขในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

2) นายพรอนุรักษ์ สุทธิคุณะ ได้สังเกตเห็นปัญหาเกี่ยวกับเหตุรำคาญจึงได้จัดทำวิจัยเรื่องกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น

โดยในวิจัยได้กล่าวไว้ว่า ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐส่วนกลางที่รับผิดชอบด้านเหตุรำคาญหันมาให้ความสำคัญ สนใจต่อปัญหามากขึ้น แต่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงได้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญอย่างจริงจัง เมื่อบุคคลที่ได้รับการเดือดร้อนร้อง ขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมาย ปรากฏว่าไม่มีการแก้ไขปัญหามาตามข้อร้องเรียน หรือการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งอาจจำแนกออก ได้สองประการอันได้แก่ ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับแนวคิดด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมและให้ผลทางกฎหมายที่ไม่พึงประสงค์ และปัญหาอันเกิดจากการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่อาจส่งเสริมให้การควบคุมเหตุรำคาญมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(1) กรณีปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับแนวคิดด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมและให้ผลทางกฎหมายที่ไม่พึงประสงค์ เป็นปัญหาทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจหรือกำหนดขั้นตอนปฏิบัติไว้แล้ว แต่เมื่อมีกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ควบคุมเหตุรำคาญตาม หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว อาจเกิดปัญหาที่ส่งผลให้การควบคุมเหตุรำคาญ ไม่สอดคล้องกับแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อม อาจมีผู้กล่าวอ้างว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานควบคุมเหตุรำคาญบางกรณีภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่สามารถใช้มาตรการอย่างเป็นลำดับ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญ บังคับแก้ปัญหาบางกรณี ย่อมทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพไปอย่างที่ไม่ควรจะเกิด โดยผู้วิจัยมีแนวคิดในการอยากแก้ไขข้อบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหได้อย่างแท้จริงเพื่อไม่ให้มีการฟ้องร้องแต่ไม่มีการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุของการเกิดเหตุรำคาญซึ่งไม่ส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหของผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญอย่างแท้จริง โดยหากมีการฟ้องร้องถึงศาลปกครองย่อมเสียเวลาและทำให้การแก้ไขยื้อเยื้อ

ส่งผลเสียต่อสุขภาพหากเหตุรำคาญเป็นปัญหาในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ หรืออาจสะสมในระยะยาวได้

ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับแนวคิดด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมและให้ผลทางกฎหมายที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ กรณีที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ยกเว้นเหตุรำคาญที่เกิดจากกิจการอันเป็นของรัฐซึ่งไม่สามารถใช้มาตรการออกคำสั่งหรือบังคับตามคำสั่ง ทำให้เจ้าพนักงานอาจต้องผูกพันในการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีการร้องขอให้ระงับเหตุรำคาญ กรณีกำหนดเวลาการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการควบคุมเหตุรำคาญโดยเร็ว กรณีผลการชี้ขาดในแต่ละองค์กรที่อาจมีผลทางกฎหมายต่างกัน กรณีกฎหมายบัญญัติกระบวนการใช้อำนาจควบคุมเหตุรำคาญ โดยต้องออกเป็นคำสั่งก่อน ทำให้การควบคุมเหตุรำคาญซึ่งจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ไม่สามารถปฏิบัติการได้ทันที กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถใช้หลักการควบคุมเหตุรำคาญภายใต้เงื่อนไขในการอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ รวมถึงกรณีกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกำหนดบทลงโทษ สำหรับการก่อเหตุรำคาญโดยวิธีออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ทำให้การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่เป็นเอกภาพ ปัญหาของกระบวนการทางกฎหมายเหล่านี้ ส่งผลโดยตรงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขเหตุรำคาญให้ยุติเด็ดขาดและชดเชย กฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งยังส่งผลให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับความคุ้มครองจาก กระบวนการทางกฎหมายโดยแท้จริง

(2) กรณีปัญหาขาดกฎหมายรองรับการดำเนินการของเจ้าพนักงาน

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่ากรณีของการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย สำหรับรองรับวิธีการปฏิบัติงานที่สามารถ นำมาใช้ เพื่อให้ควบคุมเหตุรำคาญมีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาทางกฎหมายประการหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานด้านการควบคุมเหตุรำคาญ เนื่องจากการที่บทบัญญัติอัน เกี่ยวข้องกับการควบคุมเหตุรำคาญส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องอาศัยเป็น หลักในการปฏิบัติยังไม่มีรายละเอียดของกระบวนการใช้อำนาจที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาเรื่อง เหตุรำคาญจึงเป็นการยากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่มีจำนวนมาก จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ซึ่งต้องปฏิบัติให้เด็ดขาดอย่างเป็นเอกภาพ และไม่ขัดต่อกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นในการควบคุมเหตุรำคาญนั้นจำเป็นต้องมีความรู้ในทางอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการแก้ไขเหตุรำคาญที่ต่างออกไปเช่น ในกรณีของกลิ่นขยะ ควรมีการแยกประเภทขยะและการจัดการสถานที่ให้เหมาะสมแก่การทำลายหรือการนำมาวางไว้เพื่อรอให้มีการมากำจัดขยะทั้งนี้ในเรื่องเหตุรำคาญนั้นมีเหตุซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์หรือสถานที่ๆทำให้เกิดเหตุรำคาญจึงทำให้การ

ประสานการทำงานจะต้องมีองค์ความรู้เบื้องต้นในการจัดการเหตุเดือดร้อน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บริบทแห่งการแก้ไขที่ถูกต้อง แก้ไขที่ต้นเหตุ หรือการประสานการลดทอนปัญหาภายในสังคม เพื่อให้ไม่มีเหตุรำคาญหรือการทะเลาะเบาะแว้งภายในชุมชนดังนั้นการไกล่เกลี่ยจึงเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการหลังการแก้ไขต้นเหตุของความรำคาญด้วยเช่นกัน และไม่เพียงแต่เป็นการใช้วิชาการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม เพียงอย่างเดียว แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายไปพร้อมกัน หากมีกรณีใดที่ เจ้าพนักงานนำมาปฏิบัติในกระบวนการควบคุมเหตุรำคาญแล้ว สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่าง เต็มขนาดแต่ขั้นตอนการปฏิบัตินั้นอาจมีผลกระทบต่อบุคคล จำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมี อำนาจตามกฎหมายที่จะปฏิบัติในสิ่งนั้น เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของบุคคล ซึ่งจะต้องขอให้มีการเข้าไปแก้ไขหากเป็นสถานที่เอกชน โดยหากใช้เพียงกฎหมายเข้าไประงับอาจไม่ส่งผลโดยรวมให้มีการแก้ไขได้อย่างยั่งยืน แต่การแก้ไขเป็นเพียงสร้างความเกรงกลัวต่อบุคคล การแก้ไขจำเป็นจะต้องให้ความรู้เพื่อให้มีการปรับแก้พฤติกรรมต่างๆที่ส่งผลในระยะยาวได้เช่น ในเรื่องของ การเผาสิ่งของคว้นไฟนั้นใน จังหวัดเชียงใหม่ถือว่าได้รับผลกระทบอย่างมาก ทำให้อากาศนั้นได้รับมลพิษและระยะยาวจะส่งผลทำให้คนในสังคมได้รับอากาศที่เป็นพิษและส่งผลเสียต่อสุขภาพในระยะยาวได้

การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจึงเป็นสภาพปัญหาหนึ่ง ที่ส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยอมที่จะได้ชื่อว่าเป็นผู้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเกรงกลัวว่าการปฏิบัติหน้าที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นที่รู้กันทั่วไปว่าแม้การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของ เจ้าพนักงานบางตำแหน่งจะมีกฎหมายกำหนดกระบวนการปฏิบัติไว้โดยละเอียด แต่ก็พบว่ามีการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ การควบคุมเหตุรำคาญที่แทบไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการโดยละเอียด จึงต้องมีปัญหาเกิดขึ้นมากเป็นธรรมดา ในวิทยานิพนธ์นี้เห็นว่ามีกรณีที่เกี่ยวข้องขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียด ได้แก่ การนำหลักการรับฟังข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการมาใช้กับเหตุรำคาญบางกรณี การใช้วิธีการไกล่เกลี่ยแทนการพิจารณาเต็มรูปแบบ การจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบบางกรณี หากมีกฎหมายที่กำหนดวิธีการปฏิบัติโดยละเอียด เจ้าพนักงานย่อมมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น และบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยหลักการต่าง ๆ อย่างครอบคลุม

โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานควบคุมเหตุรำคาญ เช่นเดียวกับที่มีผู้เสนอให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง โดยเหตุผลที่ใช้ถ้อยคำ “เหตุรำคาญ” อาจก่อให้เกิดข้อกังวลว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอาจไม่ครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ ต่อกรณีปัญหานี้ สามารถทำความเข้าใจได้ว่า แท้ที่จริงแล้วปัญหาเรื่องเหตุรำคาญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาอย่างเดียวกัน กล่าวคือปัญหาเรื่อง

เหตุรำคาญ ตามที่บัญญัติตัวอย่างไว้ตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีการบัญญัติลักษณะของเหตุที่มีสื่อทางกายภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างครอบคลุมอยู่แล้ว แต่ที่กำหนดให้เหตุรำคาญเป็นชื่อของสิ่งที่จะต้องถูกควบคุม เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการ จำแนก ให้เห็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง ซึ่งได้แก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และมีเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเข้าใจที่เด่นชัดยิ่งขึ้น