

บทที่ 4

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตาม กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ทุกชุมชนในท้องถิ่นย่อมต้องการความสงบ แต่เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการที่ดำเนินการในชุมชนโดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังที่เพียงพอ จึงทำให้เกิดความรำคาญขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชนและเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นมานั้นบางครั้งจะมีลักษณะที่ไม่รุนแรง เพียงแต่สร้างความรำคาญให้กับคนในชุมชนเท่านั้นเองแต่ก็มีบางกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของคนในชุมชนจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายหรือ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจการบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยเหตุรำคาญอยู่ใน หมวด 5 ดังนั้นเมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในชุมชนและสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในชุมชนจึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ที่เป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก็คือในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยเหตุรำคาญนั้นกำหนดไว้เพียงเหตุที่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญเท่านั้นโดยไม่มีรายละเอียดที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้บังคับได้ ทั้งนี้เนื่องจากการยังไม่มีตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุขที่จะวางแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและเพื่อให้ประชาชนและผู้ประกอบการหรือผู้ที่ทำให้เกิดเหตุรำคาญได้รู้แนวทางการปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะจัดทำขึ้นมา ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดในการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุขโดยมีประเด็นที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์หาคำตอบ ดังนี้

1. สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากเหตุรำคาญ

สาเหตุแห่งการเกิดปัญหามลพิษในชุมชนนั้นมาจากพฤติกรรมของคนในชุมชนที่มุ่งแต่จะแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในชุมชนและพฤติกรรมเหล่านั้นเองที่เป็นการสร้างความสะดวกหรือให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชน โดยจะได้รับผลกระทบในระดับที่มากหรือเพียงเล็กน้อยก็ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของมลพิษที่เกิดขึ้นและขึ้นอยู่กับสภาพของสุขภาพของคนที่ได้รับผลกระทบนั้น ซึ่งผลกระทบที่มาจากพฤติกรรมของคนในชุมชนที่ก่อมลพิษขึ้นมานั้นถูกเรียกว่าเหตุรำคาญ ซึ่งหมายถึง เหตุอันอาจ

ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นโดยเหตุดังกล่าวมีที่มาจากสถานที่ แหล่งน้ำ อาคาร บ้านเรือน โรงงาน แหล่งก่อสร้างตลอดจนสถานที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นอันตรายโดยที่มาจากเหล่านั้น ทำให้เกิด แสง รังสี เสียง กลิ่น สารพิษ ความร้อนความสั่นสะเทือนตลอดจนฝุ่นละออง เขม่า เถ้าหรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตลอดจนกระทบกระเทือนต่อ คุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดี ของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

การดำเนินงานเพื่อการบังคับเหตุรำคาญของไทยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยที่ดีของคนในชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อมูล จากสำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วพบว่า จากสถิติที่มีการร้องเรียนต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ สำนักงานอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย มีเรื่องร้องเรียน จำนวน 8,784 ซึ่งจำนวนเรื่องร้องเรียนคิดเป็นร้อยละ 74.9 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด และพบว่าปัญหาเหตุรำคาญจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหาเสียงดัง และความสั่นสะเทือน ซึ่งเหตุรำคาญเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพของคนในชุมชน โดยมีรายละเอียดข้อมูลการร้องเรียนดังตารางสถิติข้อมูลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหา มลพิษของหน่วยงานราชการแยกตามประเภทมลพิษตามตารางที่ 4.1 ระบุว่าปัญหามลพิษที่มีการร้องเรียนมากที่สุด คือ เสียงดังและความสั่นสะเทือน รองลงมา คือ กลิ่นเหม็น และองค์กรที่ได้รับเรื่องร้องเรียนมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเช่นนี้น่าจะเป็นปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นกับชุมชนในท้องถิ่น

ตารางที่ 4.1 ปัญหาเหตุรำคาญที่มีการร้องเรียน

ส่วนราชการ	จำนวนเรื่อง	ร้อยละ	ปัญหามลพิษ					
			กลิ่นเหม็น	ฝุ่นละออง/เขม่าควัน	เสียงดัง/ความสั่นสะเทือน	น้ำเสีย	กากของเสีย	อื่นๆ
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6,583	74.9	1,899	440	2,981	265	213	1,863
2. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	488	5.6	417	255	219	92	33	286
3. กรมควบคุมมลพิษ	394	4.5	264	166	138	72	24	-
4. ศูนย์บริการร่วม	98	1.1	44	30	5	22	3	17

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ส่วนราชการ	จำนวนเรื่อง	ร้อยละ	ปัญหามลพิษ					
			กลิ่นเหม็น	ฝุ่นละออง/เขม่าควัน	เสียงดัง/ความสั่นสะเทือน	น้ำเสีย	กากของเสีย	อื่นๆ
5. ศูนย์ดำรงธรรม	31	0.4	12	5	15	3	-	1
รวม	7,594	86.5	2,636	896	3,358	454	273	2,167
6. ศูนย์บริการประชาชนสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	1,190	13.5	418			214	558	-
รวมทั้งสิ้น	8,784	100	7,308			667	831	1,167

แหล่งที่มา : สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ,2557, คู่มือวิชาการระบบการจัดการเหตุรำคาญ, หน้า 1

ปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นภายในชุมชน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ เช่น ปัญหาเสียงดัง ฝุ่นละอองกลิ่นเหม็น ไอระเหยจากสารเคมี น้ำเสีย หรือกากขยะอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนสิ่งแวดล้อมที่เป็นมลพิษเหล่านี้เป็นภัยต่อคนในชุมชน มลพิษเหล่านี้มาจากการกระทำของมนุษย์ที่ได้มีการใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบให้เกิดมลพิษต่าง ๆ ตามมาในเชิงระบบนิเวศวิทยา โดยกระบวนการผลิต ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ นั้นส่งผลกระทบที่ทำให้เกิดมลพิษ (Pollution) เช่น ควันจากการเผาไหม้ในโรงงาน งานก่อสร้างขนาดใหญ่ การใช้รถยนต์ส่วนตัว หรือแม้กระทั่งเกษตรกรรม การใช้ปุ๋ยเพื่อเพาะปลูก หรือการเผาไร่ การกระทำเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดมลภาวะเช่นเดียวกัน จึงปฏิเสธไม่ได้ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของการก่อให้เกิดมลพิษไม่ว่าจะเป็นคนชนบทหรือคนเมือง หากได้รับมลพิษนั้นก็ทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บตามมา (Disease-Causing Agents)

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) พบว่าในกรุงเทพมหานครและจังหวัดเชียงใหม่ยังมีค่าของฝุ่นละอองและเขม่าควัน อยู่ในเกณฑ์ที่สูง การเผาป่าหรือหญ้าจะทำให้เกิดปัญหาหมอกควัน ซึ่งเป็นปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการสะสมของควันและฝุ่นในอากาศหากฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน หรือ 3 ไมครอน เมื่อเข้าสู่ร่างกายจะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบหายใจได้ นอกจากนี้การเผาไหม้หญ้าหรือขยะนอกจากจะสร้างฝุ่นละอองและเขม่าควันแล้ว ยังทำ

ให้เกิดความร้อนตามมา โดยเหตุรำคาญจากความร้อน (Thermal Pollution) ซึ่งนอกจากจะมาจาก การเผาป่าหรือขยะแล้วยังมาจากกรรมวิธีการผลิตในโรงงานได้อีกด้วย เช่น การปฏิบัติงานใน โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานตีเหล็ก โรงงานทำแก้ว เป็นต้น ซึ่งผลกระทบจากการที่ได้รับความร้อน มากเกินไปจะทำให้เกิดอาการต่าง ๆ เช่น เกิดอาการเป็นตะคริว รู้สึกอ่อนเพลีย ผดผื่นคันตามบริเวณ ผิวหนัง รู้สึกกระหายจากการขาดน้ำหรือ เกิดการติดเชื้อในระบบทางเดินหายใจกับผู้ที่ได้รับ ผลกระทบนี้ (ดูภาพประกอบที่ 4.1)



ภาพประกอบที่ 4.1 การเผาวัสดุเกษตรในที่โล่งในพื้นที่ จ.เชียงใหม่

<https://prachatai.com/journal/2020/12/90931> (วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564)

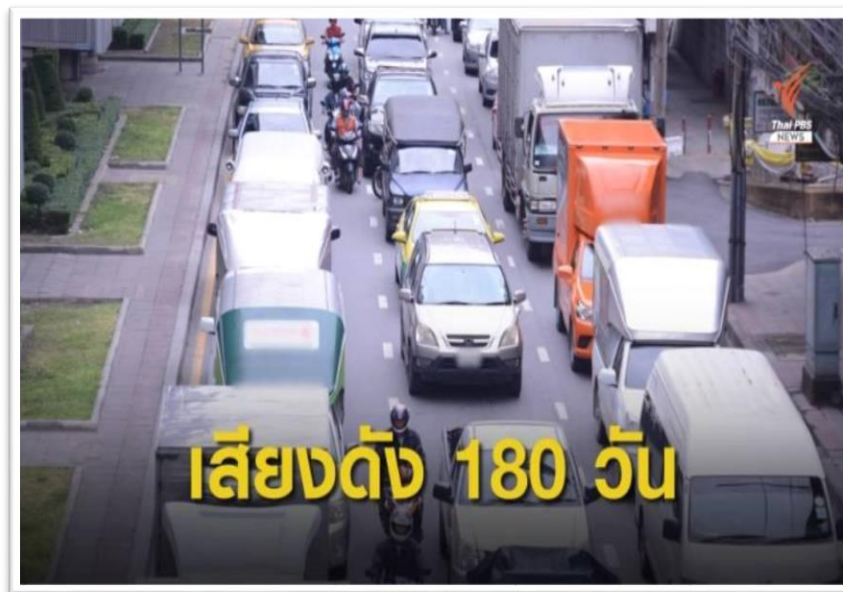
มลพิษทางน้ำ (Water Pollution) เมื่อคนในชุมชนได้รับผลกระทบจะทำให้เกิดโรคหรือ ความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากสิ่งสกปรกและเชื้อโรคที่อยู่ในน้ำ เป็นตัวกลางในการแพร่กระจาย เชื้อโรคได้โดยหากมีการใช้น้ำที่ไม่สะอาดและมีการปนเปื้อนเชื้อโรคและสารเคมี จะส่งผลให้ ผู้ที่ได้รับเชื้อโรคและสารเคมีดังกล่าว เกิดอาการอุจจาระร่วงได้ ซึ่งจากการสำรวจของกรมควบคุม มลพิษพบแหล่งกำเนิดน้ำเสียริมคลองแสนแสบและคลองสาขา เมื่อระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565 ถึงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 พบปริมาณแหล่งกำเนิดน้ำเสียริมคลองในพื้นที่ รวม 400 แห่ง แบ่งเป็น ตามสถานที่จำหน่ายอาหาร 57 แห่ง กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 70 แห่ง ตามอาคารบ้านเรือน 273 แห่ง (ดูภาพประกอบที่ 4.2)



ภาพประกอบที่ 4.2 ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานการประชุมติดตามความคืบหน้า
แนวทางการพัฒนาคลองแสน

https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_6880145 (วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565)

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) และการสั่นสะเทือน (Vibration) หากคนในชุมชนได้รับเสียงที่ดังเกินไปย่อมก่อให้เกิดความรำคาญ โดยอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กล่าวว่า แหล่งกำเนิดเสียงที่เป็นปัญหามากที่สุดในเขตเมือง คือ เสียงจากรถจักรยานยนต์ รถยนต์ และรถยนต์ประเภทอื่น ที่มีการตัดแปลงท่อไอเสีย หรืออยู่ช่อมอเตอร์ และหากได้รับผลกระทบไปนาน ๆ จะส่งผลให้เกิดอาการหัวใจเต้นแรง อัตราการหายใจเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดกรดในกระเพาะมากกว่าปกติ อาจทำให้อ่อนไม่หลับ และอาจทำให้ประสาทหูเสื่อม โดยเสียงที่ดังจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ อาทิ ก่อให้เกิดความเครียด และเสียสุขภาพจิต รวมไปถึงจนถึงหูหนวกชั่วคราวหรือหูหนวกถาวร อันเกิดจากการที่อยู่ในที่มีเสียงดังเป็นเวลานาน (ดูภาพประกอบที่ 4.3)



ภาพประกอบที่ 4.3 ถนนดินแดงที่มีเสียงดังเฉลี่ยวัดเสียง 71.6 – 81.6 เดซิเบลเอ จากค่ามาตรฐานไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ

<https://news.thaipbs.or.th/content/281469> (วันนี้ 6 ก.ค 2562)

เหตุรำคาญในเรื่องการสั่นสะเทือน (Vibration) ซึ่งมักจะมาพร้อมกับเสียงดัง อธิบติกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ได้กล่าวอธิบายไว้ว่าการสั่นสะเทือนจะทำให้เกิดโรคที่เรียกกันว่า กลุ่มอาการผิดปกติจากความสั่นสะเทือนเฉพาะมือและแขน เป็นอาการผิดปกติที่เกิดกับนิ้วมือ มือ และแขน หรือจากการสัมผัสความเย็น เพราะอุณหภูมิที่ลดลงมีผลทำให้หลอดเลือดหดตัว เลือดไปเลี้ยงนิ้วมือลดลง และลดอุณหภูมิที่ผิวหนังของนิ้วมือ ส่งผลการรับประสาทสัมผัสลดลงอย่างถาวร เสียความถนัดของมือในการจับต้องอุปกรณ์ต่าง ๆ มีผลต่อการปฏิบัติงานและอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ ซึ่งอาชีพเสียง ได้แก่ คนที่ต้องใช้เครื่องมือที่มีความสั่นสะเทือน เช่น เจาะถนน เจาะหิน ตอกหมุด ชัดพื้น คนที่ต้องทำงานในห้องเย็น โรงงานผลิตน้ำแข็ง เป็นต้น (ดูภาพประกอบที่ 4.4)



ภาพประกอบที่ 4.4 ภาพการขูดเจาะถนนที่ทำให้เกิดความสั่นสะเทือน

<https://www.bangkokbiznews.com/social/839501> (2 กรกฎาคม 2562)

มลพิษทางกลิ่น จากกรณีที่พบน้ำมันดิบรั่วไหล จุดชนถ่ายน้ำมันในทะเล ซึ่งอยู่ห่างจากชายฝั่งท่าเรือมาบตาพุด จังหวัดระยอง พบว่ามีคราบน้ำมันลอยเกยหาดแม่รำพึง จังหวัดระยอง เมื่อคืนวันที่ 28 มกราคม 2565 เป็นเขม่าสีดำซึ่งมีกลิ่นฉุนของน้ำมันส่งกลิ่นฟุ้งกระจายไปทั่วหาด เมื่อลงไปตรวจสอบพบว่าน้ำทะเลกลายเป็นสีดำ และมีคราบที่จับตัวคล้ายวุ้นลอยกับคลื่นเข้ามาตลอด คราบน้ำมันได้จับกับทรายจนเริ่มดำไปทั่วหาด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้มีคำสั่งให้แก้ไขปัญหาโดยการใช้ผ้าชนิดพิเศษซับน้ำมันที่ลอยมา พร้อมเตรียมประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติห้ามลงเล่นน้ำเด็ดขาด

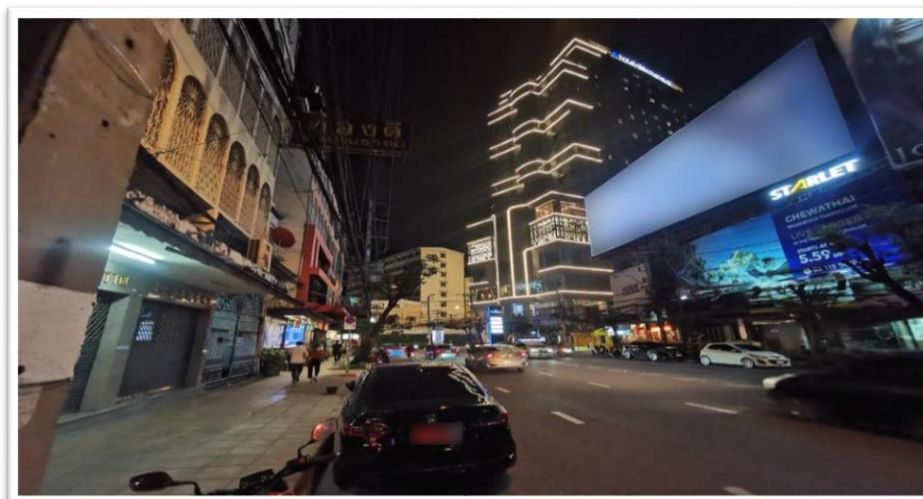
นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดระยอง ได้มีการส่งหน่วยแพทย์ลงไปในพื้นที่ เพื่อช่วยรักษาให้กับผู้ที่มีอาการแพ้สารเคมี และกลิ่นของน้ำมัน และเตือนภัยกับประชาชนในพื้นที่ ไม่ให้อยู่ในพื้นที่คราบน้ำมันเกยหาด เพราะอาจจะเกิดอาการแพ้ได้ ควรอยู่ห่างจากจุดที่มีกลิ่นน้ำมัน และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) ได้มีการจัดทีมเจ้าหน้าที่เพื่อระดมเก็บกู้คราบน้ำมันดิบบางส่วนที่ไหลเข้าหาดแม่รำพึง โดยดูดคราบน้ำมันใส่ในถังเก็บ เพื่อนำไปทำลายแล้วเบื้องต้น 15,000 ลิตร และบางส่วนที่จับคราบน้ำมันอีกประมาณ 1,000 ลิตร (ดูภาพประกอบที่ 4.5)



ภาพประกอบที่ 4.5 เจ้าหน้าที่เก็บกู้คราบน้ำมัน

<https://prachatai.com/journal/2022/01/97031> (วันที่ 29 มกราคม 2565)

เหตุรำคาญเกี่ยวกับแสงสว่าง มีการแจ้งเรื่องเหตุรำคาญที่เกิดจากแสงเมื่อ เดือนเมษายน พ.ศ.2564 ของป้ายโฆษณาแบบ LED (Light – Emitting Diode) บริเวณชอยทองหล่อ ซึ่งมีขนาดใหญ่ โดยมีลักษณะการกระจายตัวของแสง เป็นการส่องแสงจ้าหลากสีสันออกมาจากป้าย เป็นระยะเวลานานวันละประมาณ 18 ชั่วโมง ส่งผลกระทบให้ผู้ที่ได้รับแสงสว่างนี้ เกิดอาการนอนไม่หลับส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการดำเนินชีวิตในประจำวัน (ดูภาพประกอบที่ 4.6)



ภาพประกอบที่ 4.6 ป้ายโฆษณา LED ขนาดยักษ์ปากซอยสุขุมวิท 55 ชอยทองหล่อ

<https://thematter.co/social/thonglor-led-billboard-light-pollution/164475>

(19 พฤศจิกายน 2564)

ภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นล้วนเป็นภาพที่แสดงถึงเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งย่อมหมายความว่าคนในชุมชนจะได้รับอันตรายต่อสุขภาพซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งที่เป็นอันตรายเพียงเล็กน้อยต่อสุขภาพที่ดี หรือเป็นอันตรายถึงชีวิตทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของมลพิษนั้น ๆ และความถี่ที่ได้รับ เหตุรำคาญเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนเมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้นมาหากคนในชุมชนได้รับอย่างต่อเนื่องจากการเป็นเพียงการก่อให้เกิดความรำคาญย่อมจะไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญแต่หากเกิดขึ้นบ่อยครั้งและสม่ำเสมอจนทำให้เกิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วย่อมเป็นความผิดตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ ทั้งนี้เพราะเหตุรำคาญดังกล่าวเป็นสิ่งที่เป็นการอันตรายต่อสุขภาพต่อคนในชุมชน และเนื่องจากเหตุรำคาญเป็นปัญหาที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ของประเทศซึ่งเกิดกับประชาชนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเหตุรำคาญเมื่อเกิดขึ้นมาในท้องถิ่นโดยส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากเป็นเหตุที่ทำให้หรืออาจทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนในท้องถิ่นได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือเมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นแล้วย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในพื้นที่ปกครองของตนจะต้องระงับเหตุรำคาญตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กระจายอำนาจในการบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บ่อยครั้งของการเข้าไปเพื่อระงับเหตุรำคาญกลับพบว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองกลับลังเลในการใช้อำนาจหน้าที่เนื่องจากมีความไม่แน่ใจว่าจะสามารถระงับเหตุรำคาญได้จริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมักจะเรียกร้องให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของเหตุรำคาญในแต่ละประเภท ดังเช่นกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดมาตรฐานไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบเหตุที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับมลพิษประเภทนั้น ๆ เช่นค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งจะสร้างความมั่นใจในการใช้อำนาจหน้าที่ได้ แต่ก็มีได้คิดไปว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้นั้นหากผู้ก่อเหตุรำคาญจะหลีกเลี่ยงกฎหมายย่อมทำได้ไม่ยากด้วยการทำให้เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นต่ำกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งย่อมส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถที่จะสั่งให้ระงับเหตุรำคาญได้ เช่น กรณีอู่ซ่อมรถยนต์ที่มีการกำหนดมาตรฐานเหตุรำคาญ กรณีเสียงรบกวน โดยได้กำหนดระดับเสียงรบกวน เท่ากับ 10 เดซิเบลเอ ซึ่งอาจมีการหลีกเลี่ยงการตั้งค่าตัวชี้วัดให้วัดระดับได้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเพียงเล็กน้อยโดยอาจตั้งไว้ไม่เกิน 9 เดซิเบลเอ ก็ทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ก่อเหตุรำคาญได้

อย่างไรก็ตามเมื่อมีปัญหาเหตุรำคาญเกิดขึ้นมาแล้วประกอบกับกฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อการระงับเหตุรำคาญได้นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดถึงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจหน้าที่ระงับเหตุรำคาญตามที่กฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญกำหนดไว้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะนำเอาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นฐานอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ได้ ในทำนองเดียวกับการมีข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เพื่อให้ผู้ประกอบการหรือผู้ที่ก่อเหตุรำคาญขึ้นจะได้มีแนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย และประชาชนในท้องถิ่นจะได้รู้ถึงการใช้สิทธิของตนดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือ เหตุรำคาญ ต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานั้นในปัจจุบันมีกฎหมายใช้บังคับโดยตรงคือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ได้กระจายอำนาจการบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเหตุรำคาญที่ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนส่วนใหญ่จะเกิดในท้องถิ่น และเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดูแลคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจึงสมควรที่จะให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือยังไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยเหตุรำคาญเพื่อกำหนดรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายจึงส่งผลให้เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในท้องถิ่นใดเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะลังเลใจในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น

จากสถานการณ์ดังกล่าวมานั้นการวิจัยจึงมีแนวคิดในการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยเหตุรำคาญสำหรับการบังคับใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ปกครอง

2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้เหตุรำคาญ

ผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญส่วนใหญ่จะได้รับผลกระทบทางด้านสุขภาพ ซึ่งสภาวะการณ์เช่นนี้มีในหลายประเทศทั้ง ๆ ที่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีควรเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการใช้ชีวิตของคนในชุมชน กฎหมายก็ได้ให้ความสำคัญโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพ.ศ.2540 ฉบับพ.ศ.2550 และฉบับพ.ศ.2560 การกระจายอำนาจการปกครองตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ และกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีก

หลายฉบับที่การวิจัยนำมาวิเคราะห์ เนื่องจากงานวิจัยนี้มีเป้าหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่บังคับใช้เหตุรำคาญและดูแลสุขภาพของคนในชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่น จึงได้วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 ฉบับ พ.ศ.2550 และฉบับ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 จึงมีรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้มีการบังคับใช้เหตุรำคาญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ จึงได้มีการบัญญัติเรื่องที่ทำให้รัฐสามารถออกกฎหมาย มาเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และรวมถึง การส่งเสริมสิทธิชุมชนอีกด้วย

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เหตุรำคาญมีสาเหตุมาจากการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลให้ผู้ได้สัมผัสกับเหตุรำคาญนั้นเดือดร้อนรำคาญและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ดังนั้น หากพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วแม้จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญโดยตรงแต่หากจัดเหตุรำคาญเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอยู่ด้วย ดังนั้นการวิจัยจึงได้นำรัฐธรรมนูญของไทยมาวิเคราะห์โดยเลือกวิเคราะห์เฉพาะรัฐธรรมนูญที่ถือว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญมากที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยในขณะนั้นซึ่งอยู่ในกระแสของแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมสิทธิชุมชน และการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้บัญญัติให้มี

1) แนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

2) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดคนนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับเอาหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ด้วย และได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางส่วนให้เหมาะสมยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

1) เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านที่ดินแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้คือ

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดินผืนน้ำวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำ ใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ

(5) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

2) เรื่องสิทธิชุมชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกัน เป็นชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

นอกจากนี้มาตรา 67 วรรคสอง และวรรคสาม ยังบัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และให้ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญาศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

3) เข้าชื้อกัน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือควั่นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชน หรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาข้อ เสนอแนะโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติสิทธิของ บุคคล และชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และประกอบด้วยมาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีและจารีตประเพณีอันดีงามท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นตามสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(3) เรื่องการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติและกฎหมายที่จะบัญญัติออกมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้คือ

(3.1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตพื้นที่

(3.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3.3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่และ

(3.4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคสาม จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

วรรคสอง การจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ หน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

วรรคสี่ กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำ บริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงิน การคลังและการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกัน แห่งผลประโยชน์และการป้องกันการก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วยเพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คือ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

โดยหากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเหตุรำคาญ และเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตที่ดี ดังต่อไปนี้

1) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น อย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

2) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต ของประชาชนโดยประชาชนชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขต พื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่และ

4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

การกระจายอำนาจการปกครองถูกนำมากล่าวไว้ในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานและสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนา จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไป ให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการทำหน้าที่จัดทำ บริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น และประสงค์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพึ่งพาตนเองได้ อันจะส่งผลให้ลดภาระของรัฐส่วนกลางในการดูแลพี่น้องประชาชนใน

ท้องถิ่น และต้องการให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่จะดำเนินการพัฒนาระบบต่าง ๆ รวมถึงการยกระดับจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองประเทศตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น เป็นการปล่อยถ่ายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่การตัดสินใจของประชาชน รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารกิจการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ และการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญ ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหนึ่งตามหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยมีแผนแม่บทเพื่อกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ มีการกำหนดกรอบและระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายในลำดับรองเพื่อเป็นฐานอำนาจขึ้นรองรับการดำเนินงาน คือ กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้และเจตนารมณ์ตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับข้างต้นที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้และการปรับสัดส่วนการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีการกำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจอันเป็นแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นที่มาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ซึ่งได้นำไปขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา นั้นหมายความว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับให้รัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายการบริหารบุคคล และการจัดสรรทรัพยากร โดยกำหนดให้รัฐต้องมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งให้ลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงและให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 3 ประการ คือ

1) คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ

2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่าง ๆ 3 กลุ่ม คือ

(1) เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญไว้ด้วยเช่นกัน คือ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเหมือนกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1) แต่ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันก็ตาม ก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบส่วนใด (มาตรา 20) จึงเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในระดับจังหวัดนอกเหนือไปจากเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ หรือเป็นงานที่องค์กรทั้งสามที่กล่าวข้างต้นจัดทำเองโดยลำพังไม่ได้ เพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะ กฎหมายใช้คำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่...” นั้นหมายความว่า ต้องให้เทศบาล เมืองพัทยาหรือองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ของตนตามมาตรา 16 เสียก่อน

(3) กรุงเทพมหานคร นั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 18 ให้มีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 นั้นหมายความว่า กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกประเภทตามที่ระบุไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17

3) กำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ (2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 78 (3) ระบุว่ากระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 6 นั้นหมายความว่า กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ โดยรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลกับรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่จะต้องเข้าไปดำเนินการในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ กำหนดแผนในการจัดระบบบริการสาธารณะตามกรอบอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง กับขั้นตอนที่เป็นรายละเอียดในการถ่ายโอนภารกิจแต่ละด้านจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปยังราชการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มี

เจตนาธรรมเช่นเดียวกัน คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการ สาธารณะ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ป้องกันการทุจริตและใช้จ่ายเงินอย่าง มีประสิทธิภาพ

จากการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก่อให้เกิดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่ จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ร้องรับการดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน และเพื่อจัดหมวดหมู่กฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขหรือ ยกวางใหม่ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ และจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดภารกิจที่ถ่ายโอนไว้ 4 ด้าน สำหรับด้านที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ คือ ด้านการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากแผนงานที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญได้ถูกบรรจุไว้ในแผนงานด้านการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งแผนงานด้านนี้มีการถ่ายโอนภารกิจมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบังคับใช้เหตุรำคาญ ในท้องถิ่นได้ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ การจัดองค์กรหรือบุคลากรที่จะเข้าไปดำเนินการ กระบวนการ วิธีดำเนินงานและงบประมาณ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 กล่าวถึงกรณีที่รัฐจะต้องให้ ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และตามความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใน กรอบของกฎหมายเท่านั้น มีการจัดความสัมพันธ์ถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ มีเป้าหมายชัดเจนที่จะให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองไปให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ทั้ง 5 รูปแบบ มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ การตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายหรือการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานด้านการบังคับใช้เทศราคาญ ซึ่งภารกิจด้านนี้ถูกบรรจุไว้ในแผนการกระจายอำนาจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เพียงแต่ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้ามารองรับและเป็นฐานอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ นอกจากนี้ การควบคุมกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้ทำได้เท่าที่จำเป็นและมีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีเป้าหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้ง ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนทั้งในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ย่อมมีความใกล้ชิดกับผู้บริหารในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับปัญหาเทศราคาญ สามารถเข้าใจข้อเท็จจริงของปัญหาได้ดีกว่าหน่วยงานอื่นที่อยู่ห่างไกล และย่อมเข้าใจวิธีการที่ใช้ในการแก้ปัญหาเพื่อที่จะตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของคนในชุมชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้กำหนดการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเทศราคาญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเพื่อนำมาเป็นแนวทางและกรอบในการบังคับใช้เทศราคาญในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยต่อไป

2.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กับงานด้านสุขอนามัยต่าง ๆ ของประชาชน รวมถึงการกำหนดมาตรการการดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยในเรื่องนี้จะเน้นไปในเรื่องของ เทศราคาญที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นสำคัญ ดังนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะเข้าใจ พื้นฐานความเป็นมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทั่วไปด้วย โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้เริ่มมีเป็นครั้งแรกเมื่อปีพ.ศ.2477 รัฐบาลในสมัยนั้นได้ออกกฎหมายเรียกว่า “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2477” และต่อมา ได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 2 เมื่อปีพ.ศ.2482 เรียกว่า “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2482” ซึ่งดูแลกิจการสาธารณสุขของประเทศ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ.2484 ได้มีพระราชบัญญัติใช้ในการดำเนินงานสาธารณสุขเรียกว่า “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2484 จนกระทั่งปี พ.ศ.2535 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสาธารณสุขอีกครั้งหนึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2535 จนกระทั่งปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาดังกล่าวมีการแก้ไขปรับปรุงถึง 3 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้มีฉบับปรับปรุงแก้ไข คือ “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 ต่อมาได้ตรา “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่โดยตรง ทำให้การจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ผลใช้บังคับในปัจจุบันนั้นมีบทบัญญัติแบ่งออกเป็น 16 หมวดรวมทั้งสิ้น 90 มาตรา พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมากและ มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างหลายประการ

2.3.1 หลักการและเหตุผลของกฎหมาย

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงได้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมืองและเหตุรำคาญ ดังนี้

ตามบทบัญญัติมาตรา 25 กำหนดว่า "ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งได้แก่

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูล หรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองเป็นพิษ หรือเป็น หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หมายถึง กรณีที่ผู้ใดจัดให้มีแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ที่ใส่มูล หรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งต้องมีลักษณะ เป็นที่เก็บสิ่งของที่สกปรก หรือใช้กับกิจกรรมที่น่าจะเกิดกับสิ่งโสโครก เช่น คุระบายน้ำ ร่องเก็บน้ำเสีย ลานฆ่าสัตว์

ซึ่งอาจระบุได้ดังนี้ (1) ในทำเลที่ไม่เหมาะสม (2) ปล่องปลัดขิกเลข ไม่ดูแลรักษาความสะอาด จนเกิดสภาพที่สกปรก มีกลิ่นเหม็น (3) เทethingสิ่งใดในสถานที่นั้น ซึ่งอาจหมายถึง น้ำโสโครก ปัสสาวะ น้ำซากสัตว์ มูลสัตว์ เถ้าเเขม่า เป็นต้นกรงรังจนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค เหล่านี้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ทั้งนี้ ต้องอยู่ในสภาวะที่อาจก่อให้เกิด ความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่ หรือวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควร จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหมายถึง การเลี้ยงสัตว์ทุกชนิดที่ซึ่งอาจระบุได้ดังนี้ (1) สถานที่เลี้ยง ไม่เหมาะสม สกปรก มีกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค เป็นต้น (2) โดยวิธีการเลี้ยงที่รบกวนความเป็นอยู่ ของผู้อาศัยข้างเคียง เช่น การปล่อยให้สัตว์ไปกินพืชผักของ คนข้างบ้าน หรือปล่อยให้ไปถ่ายบ้านข้างเคียง เป็นต้น (3) เลี้ยงจำนวนมากเกินไป เช่น สถานที่เลี้ยง คับแคบ อยู่ใกล้บ้านข้างเคียง แต่ก็เลี้ยงจำนวนมาก จนเกิดเสียงร้องดัง มีกลิ่นสาบ หรือกลิ่นมูลเหม็น เป็นต้น

3) อาคาร อันเป็นที่อยู่ของคน หรือสัตว์ โรงงาน หรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุม ให้อากาศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งอาจระบุได้ดังนี้ (1) กรณีที่บ้านเรือนที่เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน หรือโรงเรือนที่เลี้ยงสัตว์ หรือ โรงงาน หรือสถานประกอบการ ที่จำเป็นต้องมีระบบการระบาย อากาศ หรือระบายน้ำเสีย หรือการกำจัดสิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก รวมทั้งระบบการควบคุม สารพิษ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้น ๆ หากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ๆ ไม่จัด ให้มีขึ้น จะมีผลทำให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ กรณีเช่นนี้ กฎหมายถือว่าเป็นการก่อเหตุรำคาญ (2) กรณีที่จัดให้มีระบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง อาคาร หรือสถานที่นั้นไม่ดูแลบำรุงรักษา หรือควบคุมระบบนั้น ให้อากาศจากกลิ่นเหม็น หรือเกิด ละอองสารพิษขึ้น จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือว่า เป็นเหตุรำคาญ

4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เหมม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อ สุขภาพ

กรณีที่บุคคลใด หรือกลุ่มบุคคล หรือสถานประกอบการ กระทำการใด ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดมลพิษทางด้านกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เหมม่า เถ้า หรือสารเป็นพิษอื่น ๆ เช่น ควันเถ้า การเผาขยะมูลฝอย เผาต้นหญ้าจนเกิดเเขม่า การเคาะ ดี หรือ ทบโลหะให้เกิดเสียงดัง การตอกเสาเข็ม จนเกิดความสั่นสะเทือน การไม่ บดล้างของ หรือสีข้าวจน

เกิดฝุ่น ละออง เป็นต้น จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ ต้องมีลักษณะที่กระทำการ เป็นการประจำ จนเกิดสภาวะที่กระทบต่อ การดำรงชีพเป็นการประจำ และมีการกระทบต่อการดำรงชีพ โดยปกติสุขต่อบุคคลอื่น

5) เหตุอื่นใด ที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
กรณีอื่น ๆ ที่มีได้ระบุไว้ข้างต้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีเช่นนั้น ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญเช่นกัน

ในส่วนแรก เป็นการกล่าวถึง องค์ประกอบความผิดของเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดลักษณะของ เหตุรำคาญไว้ในมาตรา 25 โดยมีการวางองค์ประกอบไว้ 4 ข้อ

องค์ประกอบ ข้อที่ 1 คือการกระทำ ซึ่งมีความมุ่งหมายหรือประสงค์ต่อผลโดยตรง ในความผิดของเหตุรำคาญ อันถือเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น เช่น ผู้ก่อเหตุรำคาญมีความตั้งใจจะส่งเสียงรบกวน โดยมีเจตนาประสงค์ต่อผลหรือเจตนาเล็งเห็นผลแล้วว่าจะสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นต้น

องค์ประกอบข้อที่ 2 คือประเภทของเหตุรำคาญ ซึ่งหมายถึงการเกิดเหตุการณ์ใดอัน ถือเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นตามที่ระบุใน มาตรา 25 ข้อ 1 ถึงข้อ 5 ดังนี้

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูล หรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใด เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองเป็นพิษ หรือเป็น หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่ หรือวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควร จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

3) อาคาร อันเป็นที่อยู่ของคน หรือสัตว์ โรงงาน หรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุม ให้ปราศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

5) เหตุอื่นใด ที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์ประกอบข้อที่ 3 คือผลของการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ โดยในมาตรา 25 มีการกล่าวถึงคำว่า “ก่อให้เกิดหรือเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ในข้อ 1 ถึงข้อ 4 ในส่วนที่กล่าวไว้ว่าอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นเป็นการหมายถึงกรณีที่จะเกิดอันตรายถึงขนาดความร้ายแรงของเหตุรำคาญไว้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลในวงกว้างหรือ เป็นเหตุที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง เช่น ผู้ก่อเหตุรำคาญมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดฝุ่นละออง เขม่าเป็นจำนวนมากทำให้ฝุ่นละอองนั้นแพร่กระจายเข้าสู่ทางเดินหายใจ กระแสเลือด ของผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญ โดยอาจได้รับผลกระทบต่อสุขภาพเช่น ได้รับสารแคดเมียม ปรอท โลหะหนัก และสารก่อมะเร็งอื่น ๆ จนทำให้เกิดโรคร้ายแรงขึ้นกับบุคคลนั้นก็ถือเป็นการทำให้เกิดความเสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อผู้อื่น

องค์ประกอบข้อที่ 4 คือ ผลที่ทำให้เกิดความเสื่อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญ เมื่อได้รับผลกระทบไปแล้วส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจ หรือเหตุนั้นคาดว่าจะส่งผลให้เกิดความเสื่อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ เช่น ผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญเมื่อได้รับ ฝุ่นละออง จากผู้ก่อเหตุรำคาญโดยมีมูลเหตุจงใจได้ว่าเป็นการกระทำให้เกิดฝุ่นละออง หากผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญมีอาการเจ็บป่วยเช่น มีอาการ เกิดการระคายเคืองต่อผิวหนัง ดวงตา คอ จมูก ทางเดินหายใจ หรือเกิดโรคเยื่อตาอักเสบ ทำให้เกิดอาการ เช่น ตาแดง แสบตา คันตา หรือระคายเคือง สามารถขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจสอบสุขภาพได้

ส่วนที่ สอง การตรวจสอบสุขภาพ เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น และผู้ก่อเหตุรำคาญได้กระทำความผิดตามองค์ประกอบความผิดของเหตุรำคาญจนเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพในส่วนแรก ทำให้ผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญเจ็บป่วยขึ้น เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น เพื่อการวินิจฉัยว่าผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญได้รับผลกระทบตามองค์ประกอบ ในส่วนแรกนั้นจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่นผลจากเหตุรำคาญในระยะยาวอาจทำให้เกิด โรคมะเร็ง โรคหัวใจ ระบบหายใจ และระบบการไหลเวียนโลหิต หรืออาจมีภาวะติดเชื้อ เป็นต้น กรณีที่พบว่าจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน โดยส่วนรวม ซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ตามมาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

2.3.2 อำนาจในการควบคุมดูแล กรณีเหตุรำคาญ

1) กฎหมายสาธารณสุข มาตรา 26 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ผู้หนึ่งผู้ใดดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ได้

ห้ามมิให้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญขึ้น ในที่ หรือทางสาธารณะ หรือในสถานที่ เอกชนดูแล ปรับปรุง หรือบำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และ

สถาบันที่ต่าง ๆ ในเขตความรับผิดชอบของตน ให้ปราศจากเหตุรำคาญ ซึ่งกรณีนี้ จึงครอบคลุมถึง สถานที่สาธารณะ ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ครอบครองดูแลอยู่ด้วย ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานใด ๆ ที่รับผิดชอบพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นสาธารณะ ให้ดูแลรักษา มิให้เกิดเหตุรำคาญได้ด้วย ให้ดำเนินการระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ในที่หรือทางสาธารณะ หรือในสถานที่เอกชน

2) กรณีที่เกิดเหตุรำคาญในที่ หรือทางสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้บุคคล ซึ่งเป็นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับกรก่อ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ดำเนินการระงับ หรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ (มาตรา 27 วรรค 1)

ในการออกคำสั่งนั้น จะกำหนดวิธีระงับ หรือการป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ ได้ รวมทั้งจะกำหนดวิธีการ เพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้น ในอนาคตอีกด้วยก็ได้ ตามมาตรา 27 วรรค 1

เมื่อออกคำสั่งแล้ว ปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด และกรณีเหตุรำคาญดังกล่าว อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจเข้าไปจัดการตามความจำเป็น เพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับกรก่อ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย สำหรับการจัดการนั้นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 27 วรรค 2

3) กรณีเกิดเหตุรำคาญในสถานที่เอกชน กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการได้ ดังนี้

- ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ตามสภาพของปัญหาได้ และในการออกคำสั่งนั้น จะกำหนดวิธีการระงับ หรือการป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ ได้ รวมทั้งจะกำหนดวิธีการเพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ ขึ้นในอนาคตอีกด้วยก็ได้ตาม มาตรา 28 วรรค 1

กรณีที่ผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่ได้รับคำสั่งนั้น มิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ โดยแยกเป็น 2 กรณีคือกรณีเหตุรำคาญนั้น มิได้ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจเข้าไประงับเหตุรำคาญนั้นเอง หรือจัดการตามความจำเป็น เพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่า หากเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ หรือการละเลย หรือการยินยอม ของผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง

สถานที่นั้น ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้นของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและกรณีเหตุรำคาญนั้น ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ ครอบครองใช้ หรือยินยอม ให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมด หรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจ แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว

ตามมาตรา 28/1 ได้กล่าวไว้อีกว่าเมื่อปรากฏว่ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่สาธารณชน หรือที่เอกชนแล้ว เป็นเหตุรำคาญที่ส่งผลกระทบต่อในบริเวณกว้างจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ของสาธารณชนหรือคนที่อยู่ในชุมชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดให้บริเวณ ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญได้ ซึ่งจะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มี กฎหมายกำหนดไว้ด้วยการระงับเหตุรำคาญที่เกิดในบริเวณกว้างนั้น ควรมีการจัดการตาม ความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งจะต้องให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดในกรณีเหตุรำคาญ ที่ส่งผลกระทบต่อในบริเวณกว้างนั้น ได้ระงับจนไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศยกเลิกพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญนั้น โดยเร็ว

2.3.3 ความรับผิดชอบของผู้ก่อเหตุรำคาญ

โดยที่เหตุรำคาญเป็นเรื่องที่ต้องการควบคุม ให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และ ป้องกันไม่ให้มีการเบียดเบียนซึ่งกันและกัน โดยต้องการควบคุมการกระทำที่จะก่อให้เกิดเหตุ รำคาญและส่งผลกระทบต่ออันอาจทำให้เกิดสภาวะที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ หรือกล่าวในอีก นัยหนึ่ง คือ ทำให้เกิดสภาวะที่บุคคล เกิดความรำคาญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตใจ เช่น นอนไม่หลับ เพราะเสียงดัง กลิ่นเหม็นจนหายใจไม่ออก เกิดความสั่นสะเทือน จนทำให้ที่อยู่อาศัย เกิดแตกร้าว เพลิงของ หรือมูลฝอยจนเกิดควั่น เขม่า ฟุ้งกระจาย รบกวนคนอื่น เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ตามหลักการเหตุรำคาญจึงไม่ใช่เรื่องใหญ่ แต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อ การดำรงชีวิตโดยปกติสุข โดยปกติหากไม่เป็นเรื่องที่ร้ายแรงก็จะไม่เอาความแม้ว่าจะเกิดเหตุ รำคาญขึ้นแล้วก็ตามซึ่งความผิดของเรื่องนี้ ตามกฎหมายแล้วจึงมุ่งเน้นไปที่กรณีมีการขัดคำสั่งเจ้า พนักงานท้องถิ่น เพราะกฎหมายประสงค์ จะให้มีการแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และ เชื่อว่า บุคคลโดยทั่วไป ไม่มีเจตนา หรือจงใจที่จะก่อเหตุรำคาญต่อผู้อื่น หมายความว่า การก่อเหตุ รำคาญใด ๆ ต้องได้รับการวินิจฉัยจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน ซึ่งในบางครั้งต้องอาศัย การวินิจฉัยของ เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่มีความรู้ ด้านการสาธารณสุข หรือการสุขภาพ หรือ การอนามัยสิ่งแวดล้อม เมื่อพบว่า บุคคลใดได้ก่อเหตุรำคาญขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะออกคำสั่ง ให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้น หากไม่ปรับปรุงแก้ไข โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

จึงจะมีโทษความผิด ตามมาตรา 74 กล่าวคือ มีความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยไม่มีเหตุ หรือข้อแก้ตัวอันสมควร ซึ่งจากเดิมที่มีการกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท ก็จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 รวมทั้ง กรณีที่ขัดคำสั่ง ห้ามมิให้ใช้ หรือยินยอมให้ใช้สถานที่เอกชน ที่เกิดเหตุรำคาญ ที่เป็นอันตรายอย่าง ร้ายแรงต่อสุขภาพ ก็มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่นกัน

สำหรับกรณีเกิดเหตุรำคาญในที่ หรือทางสาธารณะ และเหตุรำคาญนั้น มิได้ ก่อให้เกิดสภาวะอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้มีการลงโทษผู้กระทำ หรือก่อเหตุรำคาญนั้น กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

2.3.4 ขั้นตอนการดำเนินการ กรณีเกิดเหตุรำคาญ

เมื่อมีกรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้น ประชาชนที่อยู่ข้างเคียงที่ประสบเหตุ หรือผู้ที่ไป ประสบพบเห็น มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการตรวจสอบกรณี เหตุรำคาญนั้น ซึ่งในบางกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขอให้ เจ้าพนักงานสาธารณสุขช่วยวินิจฉัย ซึ่งการตรวจสอบต้องพิจารณาว่า เป็นเหตุรำคาญหรือไม่ถ้าไม่เป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้วแต่กรณี เรื่องร้องทุกข์นี้ถือเป็นอันยุติ แต่ถ้าเป็นเหตุรำคาญ ต้องพิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้น เกิดขึ้นในที่ หรือทางสาธารณะ หรือเกิดขึ้นใน สถานที่เอกชน และเกิดขึ้นเขตท้องถิ่นใด แล้วดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป (พรอนุรักษ์ สุทธิคณะ, 2554, หน้า 46)

หากมีการร้องทุกข์ไปยังเจ้าพนักงานสาธารณสุขเมื่อตรวจสอบพบว่า เป็นเหตุ รำคาญ เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีหน้าที่ ต้องเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในเขตท้องถิ่น นั้น ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อเหตุหรือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่ เพื่อให้ ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้น ซึ่งคำสั่งนั้นต้องมีสาระที่สำคัญคือต้องมีชื่อหน่วยงาน ชื่อเจ้าพนักงาน พร้อมตำแหน่ง และวันเดือนปีที่ออกคำสั่ง โดยต้องอ้างอิงข้อกฎหมาย ที่ให้อำนาจ ในการออกคำสั่งนั้น และต้องอธิบายข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ต้องออกคำสั่ง ตามที่กฎหมายกำหนด และต้องสั่งให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือระงับ หรือกำหนดวิธีการเพื่อการป้องกัน เหตุรำคาญ ในอนาคต ตามหลักวิชาการ ที่สอดคล้องกับเหตุการณ์ข้อเท็จจริงเรื่องนั้น พร้อมนี้ต้องกำหนด ระยะเวลา ที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น ตามความเหมาะสมด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ

ในกรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ กฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องแจ้งสิทธิ และระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ได้ ต่อบุคคลใดไว้ด้วย ในกรณีของเหตุรำคาญ ซึ่งกฎหมายสาธารณสุข กำหนดให้ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น

เมื่อครบกำหนดเวลาที่ให้ไว้ในคำสั่งนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องไปตรวจสอบว่า มีการปรับปรุงแก้ไข หรือไม่อย่างไร กรณีที่ไม่มีการแก้ไข โดยเหตุผลอันสมควร ก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่จะผ่อนผันระยะเวลาตามข้อเท็จจริงได้ ตามความเหมาะสม แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ก่อเหตุรำคาญไม่ใส่ใจ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจดำเนินการได้ 2 กรณี

1) กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในที่ หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องพิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพหรือไม่

ถ้าไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ก็ให้ดำเนินการลงโทษผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 และถ้าเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนต่อไป แล้วคิดค่าใช้จ่ายทั้งหมด จากผู้ก่อเหตุรำคาญนั้น แล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ เปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 และหากผู้ก่อเหตุไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็สามารถฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายทางศาลได้ด้วย

2) กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องพิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพหรือไม่

หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น แต่ไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญในสถานที่เอกชนนั้นได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น แล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 และหากผู้ก่อเหตุ ไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถฟ้องเรียก ค่าใช้จ่ายทางศาลได้ด้วย

หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น และเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพด้วย นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ต่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนนั้นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามไม่ให้ใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใด ใช้สถานที่นั้นทั้งหมด หรือบางส่วน จนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้ ซึ่งกรณีนี้ก็จะมียุทธศาสตร์คล้ายกับ การสั่งให้หยุดดำเนินกิจการนั่นเอง

2.3.5 องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้จัดให้มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหตุรำคาญประกอบด้วย

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นหน่วยงานหลัก ที่มีหน้าที่บังคับใช้เหตุรำคาญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง กรณีที่เกิดเหตุรำคาญในพื้นที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถดำเนินการสอบสวนเหตุรำคาญ ตามขั้นตอนที่กำหนดได้อย่างถูกต้อง พร้อมสามารถแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณา เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ และมีความยุติธรรม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวดที่ 5 มาตรา 25 ถึง มาตรา 28 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญ ซึ่งเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน โดยออกคำสั่งเป็นหนังสือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้ครอบครองสถานที่อันเกิดเหตุรำคาญนั้น

2) เจ้าพนักงานสาธารณสุข

เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในกรณีที่มีการวินิจฉัยการเกิดเหตุรำคาญที่กระทบต่อสุขภาพของผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ในการดำเนินการควบคุมดูแล กำกับการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ให้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยโดยทั่วไป ดังนี้

(1) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่เกิดเหตุรำคาญ เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตามมาตรา 46 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

(2) กรณีที่พบว่าจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ตามมาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอคำแนะนำจากหน่วยงานอื่นเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แก้ไขเหตุรำคาญเพราะเหตุว่าหน่วยงานอื่นมีตัวชี้วัด เช่นสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด รวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น กรมอนามัย กรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งตาม

กฎหมายแล้วมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องเหตุรำคาญ เช่น ร่วมตรวจสอบ ให้ข้อเสนอแนะ หรือให้คำแนะนำ เป็นต้น

จากการศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้เหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทำให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่เพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญได้ตามกฎหมายเพื่อใช้หาทางแก้ไข หรือยุติปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุรำคาญไม่ให้ไปกระทบต่อผู้อื่นจนทำให้เกิดความรำคาญ จึงต้องทำการศึกษาคำเนินการตามกระบวนการและความรับผิดชอบที่จะนำไปกำหนดเป็นกรอบในการจัดทำร่างข้อบัญญัติเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต่อไป

3. กฎหมายต่างประเทศว่าด้วยเหตุรำคาญ

กระบวนการทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญ จะเชื่อมโยงความเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบกับหลักการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมได้ อาจต้องศึกษาแนวคิดเรื่องเหตุรำคาญในต่างประเทศพอสังเขป เพื่อตรวจสอบว่าหลักการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากแนวคิดในต่างประเทศอย่างไร และแนวคิดใดควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐอินเดียและรัฐมิชิแกน โดยประเทศต่าง ๆ จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้เหตุรำคาญที่แตกต่างกันออกไป

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

คำว่า “การก่อความรำคาญสาธารณะ (public nuisance)” มีการใช้กันครั้งแรกในกฎหมาย “River Law” ที่ได้ตราขึ้นใช้ในปี 1906 ในกฎหมายฉบับนี้ การก่อความรำคาญสาธารณะเป็นความหมายของสิ่งที่ไปขัดแย้งกับ“สาธารณประโยชน์ (public interest)” ส่วนสาธารณประโยชน์หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่มีการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการก่อความรำคาญต่อสาธารณะใน “นโยบายพื้นฐานทางด้านการควบคุมการก่อความรำคาญสาธารณะ” ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการของประเทศญี่ปุ่นได้อนุมัติให้ใช้ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ใน พ.ศ.2509 โดยระบุให้การก่อความรำคาญสาธารณะรวมอยู่ในการก่อมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ที่เป็นผลจากการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นในรูปของมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ความสั่นสะเทือน การทรุดตัวของแผ่นดิน กลิ่นและผลที่เกิดตามมา

มีการแบ่งระดับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) จังหวัด (Prefecture) และ เทศบาล (Local Government) การบริหารราชการ

ส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ จะมีอำนาจและภารกิจในการให้บริการ สาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการ รับผิดชอบ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุขไปรษณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า และ นอกจากนี้ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) โดยที่โครงสร้างชั้นบน อันได้แก่จังหวัดจะรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ และจะใช้เทคโนโลยีที่ยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการ ปัญหาต่าง ๆ ได้ ในขณะที่โครงสร้างชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ สาธารณะต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือหรือจัดการดูแลโรงเรียนประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา ต่าง ๆ เป็นต้น

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็ มีการเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับเหตุรำคาญของประเทศ ญี่ปุ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่ 2 มาตราคือ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542), หน้า 36-37.)

1) “ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิ ส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใด ๆ ของประชาชนต้องอยู่ใน ขอบข่ายเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชนการบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดถึงการดำเนินงานทั้งหลายอื่น ๆ ของรัฐต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสิทธิ ข้างต้นนี้ เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน” (มาตรา 13)

2) “ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็น อยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกันในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีพอยู่ของ ประชาชน รัฐต้องดำเนินการด้วยความพยายาม ในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึง ซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัยรวมตลอด ถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม” (มาตรา 25)

จากการบัญญัติด้วยความที่ว่า “สวัสดิภาพและความมั่นคงทางสังคม และสุขภาพของ ประชาชน” นั้นย่อมเป็นการเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า การรับรองคุ้มครองสิทธิของ ประชาชน ในการดำรงชีพอยู่ในสภาพแวดล้อมซึ่งมีคุณภาพนั้นถือว่าเป็นพันธะกรณีที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มี ขึ้นในสังคมของประเทศ

ในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 (พ.ศ.2510)) บัญญัติ ขึ้นจากความคิดพื้นฐานของคนญี่ปุ่นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดีปราศจากมลพิษเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษยชาติ ทุกคนย่อมจะมีสิทธิอนุรักษ์และ ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถ้าหากมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม ถูกทำลายลง มาตรการต่าง ๆ

จะต้องมีขึ้นเพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาโดยรัฐ ซึ่งมาตรา 1 ของ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติว่า "... ในการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีงามของคนในชาติ การกำหนดแผนและนโยบายต่อการรบกวนสาธารณะ และ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความเป็นอยู่รวมถึงการป้องกันสุขภาพอนามัยของคนในชาติ โดยการกำหนดให้ชัดเจนในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะตลอดจนนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันด้วย"

จากการวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญของประเทศญี่ปุ่น ได้ข้อสรุปในแต่ละประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดการปัญหาเหตุรำคาญสำหรับเหตุที่เกิดขึ้นในชุมชนภายในเมืองต่าง ๆ เพราะมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหา และอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ดังนั้นจึงมีการดูแลจัดการทั้งในเรื่องปัญหาที่เป็นสาธารณะหรือสถานเอกชน

2) ผู้ได้รับเหตุรำคาญ การแก้ไขเหตุรำคาญนั้นประเทศญี่ปุ่นบัญญัติ ขึ้นจากความคิดพื้นฐานของคนญี่ปุ่นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดีปราศจากมลพิษเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ชาติ ทุกคนย่อมจะมีสิทธิอนุรักษ์และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถ้าหากมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลง ซึ่งรัฐให้ความดูแลสิทธิแก่ผู้ที่ได้รับ เหตุรำคาญ ดังที่กล่าวตามกฎหมายเหตุรำคาญ "สวัสดิภาพและความมั่นคงทางสังคม และสุขภาพของประชาชน" นั้นย่อมเป็นการเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า การรับรองคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนในการดำรงชีพอยู่ในสภาพแวดล้อมซึ่งมีคุณภาพนั้นถือว่าเป็นพันธะกรณีที่รัฐบาลจะต้องจัด ให้มีขึ้นในสังคมของประเทศ และตามมาตรา 13 ที่ได้กล่าวไว้เช่นกันว่าประชาชนจะต้องเคารพซึ่งสิทธิของกันและกัน การใด ๆ ที่ไปกระทบต่อบุคคลอื่นอันทำให้เกิดเหตุรำคาญจะต้องมีความรับผิดชอบและต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) หน้าที่ผู้ก่อเหตุรำคาญ ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระเบียบวินัย และเคารพการปฏิบัติและให้เกียรติซึ่งกันและกันแม้แต่ในการอยู่ร่วมกันในสังคมก็มีกฎระเบียบซึ่งถือเป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันและต้องอยู่ในระเบียบที่สังคมยอมรับและถือปฏิบัติตามกันมา โดย หากผู้ใดที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือเหตุรำคาญที่สร้างผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยที่ดีของคนในชุมชนย่อมมีความผิด ตามมาตรา 13 ที่ได้กล่าวไว้ และตาม มาตรา 25 "ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกันในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีพอยู่ของประชาชน รัฐต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึงซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัยรวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม" ซึ่งได้กล่าวไว้เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

4) ความรับผิดชอบ โดยรัฐของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการจัดการผู้ที่ก่อเหตุรำคาญ หรือผู้ที่ทำให้เกิดมลพิษส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตหรือการดำเนินชีวิตที่ดีของบุคคลในชุมชน โดย ตามมาตรา 1 ของ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติว่า "... ในการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการคุ้มครองต่อประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีงามของคนในชาติ การกำหนดแผนและนโยบายต่อการรบกวนสาธารณะ และ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมความเป็นอยู่รวมถึงการป้องกันสุขภาพอนามัยของคนในชาติ โดยการกำหนดให้ชัดเจนในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะตลอดจนนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันด้วย” ซึ่งได้มีการกล่าวให้องค์กรที่มีหน้าที่เข้ามาบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการเหตุรำคาญในชุมชนและแก้ไขปัญหา รวมถึงการบังคับผู้ที่กระทำผิดให้ได้รับโทษด้วยเช่นกัน

ดังนั้นเมื่อนำรูปแบบกฎหมายเหตุรำคาญของประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 มาเปรียบเทียบกับเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยแล้วจะเห็นได้ว่า ใน 6 ประเด็นนี้ มีความเหมือนหรือแตกต่างกันดังนี้

1) รูปแบบขององค์กรระดับท้องถิ่นในการบังคับใช้เหตุรำคาญเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ ประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ดูแลเรื่องเหตุรำคาญแต่มีเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไปที่ทำหน้าที่บังคับใช้เหตุรำคาญเช่นเดียวกัน

2) ประเภทความผิดฐานก่อเหตุรำคาญ (1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม (2) การเลี้ยงสัตว์ (3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด (4) เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือนฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด เมื่อนำประเด็นของประเทศญี่ปุ่น มาเปรียบเทียบกับแล้ว พบว่ามีการควบคุมประเภทความผิดในประเด็นต่าง ๆ คล้ายคลึงกัน

3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยกับประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การตรวจสอบหาข้อเท็จจริง การตรวจสอบความรุนแรงของเหตุรำคาญและสภาพผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้ที่เกิดเหตุรำคาญ การขอให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ การให้เจ้าพนักงานรายงานผลการตรวจสุขภาพอนามัยของผู้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน การดำเนินการแจ้งให้ผู้ประกอบการระงับเหตุรำคาญหรือบรรเทาเหตุรำคาญภายในกำหนดเวลา การตรวจสอบการระงับเหตุรำคาญของผู้ประกอบการ การดำเนินการระงับเหตุรำคาญโดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถานประกอบการที่ก่อเหตุ

รำคาญในกรณีและผู้ประกอบการไม่ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ การดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับผู้ประกอบการกรณีเกิดเหตุรำคาญ การแจ้งผลดำเนินการต่อผู้ร้องเรียน ยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น หรือกรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในที่ หรือทางสาธารณะ และทางเอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไข กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในสถานที่เอกชนและการไม่มีการยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็นนั้น เช่นเดียวกัน

4) สิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นแล้วพบว่า ในเรื่องของสิทธิในการร้องเรียนเหตุรำคาญให้เจ้าพนักงานไปดำเนินการแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจสุขภาพ กายและจิตใจจากผลกระทบที่ได้รับจากเหตุรำคาญ ขอให้พนักงานรายงานความคลืบหน้าในการแก้ไขเหตุรำคาญ กรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ในกรณีของเหตุรำคาญ เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบสิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญของประเทศญี่ปุ่น แล้วพบว่ามีความเหมือนกัน

5) หน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น แล้วพบว่า มีหน้าที่ ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เพื่อบรรเทาหรือระงับเหตุรำคาญ มีหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเพื่อบรรเทา หรือระงับเหตุรำคาญ มีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมืออุปกรณ์หรือการดำเนินการใดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เช่นเดียวกัน

6) ความรับผิดชอบ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น แล้วพบว่า เมื่อบุคคลใดก่อเหตุรำคาญขึ้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานมีโทษจำคุกและปรับ เช่นเดียวกัน

3.2 รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา

รัฐมินเนโซตา (Minnesota) เป็นรัฐที่ 32 ของสหรัฐอเมริกา ตั้งอยู่บริเวณทางตอนเหนือของสหรัฐอเมริกา มินเนโซตาเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในมิดเวสต์ และมีกฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญ ของรัฐมินเนโซตา (Minnesota's Public and Private Nuisance Laws (2015)) ข้อมูลนี้ได้อธิบายสรุปกฎหมายของรัฐมินเนโซตา ที่ให้การเยียวยาการก่อความรำคาญหรืออยู่ในสภาพที่เป็นอันตรายหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิด "ความรำคาญ" ต่อชุมชนโดยรอบ เงื่อนไขหรือกิจกรรมอาจเป็น "เหตุรำคาญสาธารณะ" หรือ "เหตุรำคาญส่วนตัว" ขึ้นอยู่กับขอบเขตของปัญหาที่ก่อให้เกิด โดยความรำคาญและไม่ว่าจะถูกเรียกร้องโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน การ "ก่อความรำคาญ" เป็นกิจกรรมที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียว กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความสุขในการใช้ทรัพย์สินที่ระบุ

โดยทั่วไป กฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญมีสองประการคือ “เหตุรำคาญสาธารณะ” คือ กิจกรรม ที่ไม่สมเหตุสมผลในการขัดขวางหรือขัดขวางสิทธินั้น เป็นการเสวนาต่อสาธารณชนทั่วไป เช่น การแสดงรื่นเริงในสวนสาธารณะหรือพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่อบุคคลอื่นในที่สาธารณะได้ในกรณีที่น่าจะเป็นอันตรายกับคนในชุมชน เช่น เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือกรณีที่เป็นการรบกวนการพักผ่อนบุคคลอื่นในเวลาที่ไม่เหมาะสม เช่น การเล่นดนตรีเสียงดังตอนดึก

“การก่อเหตุรำคาญส่วนตัว”เป็นการกระทบกับสิทธิส่วนบุคคลหรือต่อทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือเป็นการก่อเหตุรำคาญโดยการกระทำบางอย่างซึ่งไม่กระทบต่อชุมชนส่วนรวม ตัวอย่างเช่น ต้นไม้ใหญ่ที่แตกกิ่งก้านยื่นออกไปยังสวนหลังบ้านของเพื่อนบ้าน ถือเป็นสิ่งที่กระทบสิทธิของเพื่อนบ้านในการใช้สวนหลังบ้าน

หลาย ๆ มาตราในกฎหมายของรัฐมินเนโซตาได้กล่าวถึงการเยียวยาทั้งการก่อความรำคาญแบบส่วนบุคคลและสาธารณะ ถึงแม้ว่าการดูแลและครอบคลุมได้มากกว่าในส่วนการคุกคามแบบสาธารณะ โดยสองมาตราแรกของกฎหมายนี้ได้กล่าวถึงการกระทำที่ถือเป็นการก่อความรำคาญต่อสาธารณะ ในขณะที่มาตราสุดท้ายได้กล่าวถึงการก่อความรำคาญต่อส่วนตัว

จากการวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญของรัฐรัฐมินเนโซตาได้ข้อสรุปในแต่ละประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีอำนาจในการกำหนดและบรรเทาความรำคาญโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีของเมืองที่ปกครองโดยกเทศมนตรี อำนาจนี้อาจได้มาจากกเทศมนตรีของเมืองหรือ เมืองตามกฎหมายมีอำนาจเฉพาะซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐโดยมีการบัญญัติถึงการกำหนดและบรรเทาความรำคาญ

ภายใต้กฎหมายรัฐมินเนโซตา กฎหมายจะบังคับได้ก็ต่อเมื่อสร้างเหตุรำคาญแก่สาธารณะ การพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สร้างความรำคาญ มักมีการใช้ดุลยพินิจจากศาล ของรัฐบาลท้องถิ่นตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งมีการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เกี่ยวกับประเภทของกิจกรรมหรือธุรกิจที่อาจสร้างเหตุรำคาญได้ รัฐบาลท้องถิ่นอาจเลือกกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการก่อเหตุรำคาญหรือยึดใบอนุญาตสำหรับกิจการเพื่อระงับเหตุที่อาจก่อความรำคาญได้

การก่อเหตุรำคาญที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขส่วนรวมหน่วยงานปกครองของทุกเมืองและทุกเขตในรัฐจะต้องรับผิดชอบหน้าที่โดยมีคณะกรรมการสาธารณสุขหรือจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อจัดการเหตุรำคาญ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสาธารณสุขเทศมณฑล หรือเมือง จะต้องสั่งการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ก่อความรำคาญ โดยเป็นต้นเหตุหรือแหล่งที่มาของความสกปรก หรือสาเหตุของการเจ็บป่วย ให้ขจัดหรือบรรเทา

ความเจ็บป่วย ภัยคุกคามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไม่เกินสิบวัน ต้องแจ้งเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือตัวแทนของทรัพย์สินอย่างเหมาะสม ก่อนที่คณะกรรมการ เทศมณฑล หรือเมือง จะดำเนินการต่อไปได้หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือตัวแทนของทรัพย์สินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการ คณะกรรมการ เทศมณฑล หรือเมือง (หรือตัวแทนของเมือง) จำเป็นต้องขจัดภัย คุกคาม คณะกรรมการ เทศมณฑล หรือเมืองอาจขอให้ศาลออกคำสั่ง ห้ามมิให้ก่อความรำคาญหรือ กิจกรรมอื่น ๆ ที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชาชน

2) ผู้ได้รับเหตุรำคาญ กฎหมายรัฐมินเนโซตาได้ระบุโทษทางอาญาของการก่อ ความรำคาญสาธารณะที่ถูกละเมิดไว้ ความผิดหลายโทษจะถูกกล่าวโทษแก่บุคคลในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เหตุรำคาญที่ก่อให้เกิดความบาดเจ็บหรือเป็นอันตรายแก่ความปลอดภัย สุขอนามัย ศีลธรรม ความสุขสบายหรือความสงบใด ๆ โดยพิจารณาจากจำนวนผู้ที่ได้รับเหตุ รำคาญในที่สาธารณะ

(2) เหตุรำคาญที่ก่อความรบกวน ขัดขวาง หรือทำให้เกิดอันตรายต่อถนน ทางหลวงใด ๆ หรือกระทบต่อสิทธิในการใช้ถนน หรือกระทบต่อการสัญจรทางน้ำ

(3) มีความผิดหรือกระทำการอื่นใดหรือละเลยสิ่งที่ได้ถูกประกาศให้เป็น ความรำคาญ

ทั้งนี้ เฉพาะทนายของรัฐหรือเจ้าพนักงานประจำเมืองจะสามารถดำเนินคดีต่อบุคคล นั้นทางอาญา ทั้งนี้ผู้ต้องโทษทางอาญาที่ก่อความรำคาญสาธารณะ เจ้าพนักงานประจำเมืองจะต้อง พิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยไร้ข้อกังขา

3) หน้าที่ผู้ก่อเหตุรำคาญ โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญสาธารณะของ รัฐมินเนโซตาได้ระบุไว้ว่า “การกระทำที่เป็นการก่อความรำคาญ” โดยการกระทำหนึ่งใดก็ตาม ดังต่อไปนี้จะถือเป็นการก่อความรำคาญสาธารณะ

(1) เหตุรำคาญที่ทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัย สุขภาพ ศีลธรรม หรือความ สงบสุข ของประชาชนในที่สาธารณะ

(2) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเหตุรำคาญ

(3) การละเมิดโดยทำกิจการใด ๆ ที่ขัดคำสั่งหรือระเบียบทำให้เกิดเหตุรำคาญ และส่งผลกระทบต่อชุมชนถือเป็นเหตุรำคาญ

(4) การใช้อื้อสียงหรือเสียงใด ๆ และก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือ การให้เข้าทรัพย์สิน โดยรู้อยู่แล้วว่าจะทำให้เกิดเหตุรำคาญ

หากผู้ใดกระทำให้เกิดเหตุรำคาญดังกล่าวถือเป็นความผิดที่ผู้ก่อเหตุรำคาญจะต้อง รับผิดชอบและแก้ไข

4) ความรับผิดชอบ โดยหน่วยงานของรัฐมิชิแกนนั้น กฎหมายได้ระบุให้เจ้าพนักงานประจำเมืองนำเรื่องขึ้นสู่ศาลเพื่อให้หยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดความรำคาญจากผู้ก่อเหตุรำคาญ

หากเจ้าพนักงานพบเห็นเหตุรำคาญ จะนำคดีไปสู่ศาลที่มีอำนาจ ก่อนที่จะทำการฟ้องคดี อัยการจะต้องทำการส่งหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยตัวเองหรือจดหมายที่ได้รับ การรับรองให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของอาคารและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ซึ่งมีกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) ระบุประเภทของการก่อความรำคาญที่เกิดขึ้นหรือได้รับอนุญาต

(2) สรุปหลักฐาน

(3) แจ้งแก่ผู้ก่อเหตุรำคาญเพื่อให้มีการบรรเทาเหตุรำคาญและแก้ไขความประพฤตินั้นภายใน 30 วัน ที่อาจจะนำไปสู่กระบวนการศาล

นอกจากนี้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งขึ้นสู่ศาลเพื่อหยุดผู้ก่อรำคาญไม่ให้เกิดขึ้นอีกคำฟ้องจะถูกนำมาฟ้องต่อบุคคลนั้น ๆ ที่ได้กระทำการนั้น บทลงโทษหากศาลเห็นว่าการกระทำของกลุ่มคนได้ก่อให้เกิดการก่อให้เกิดเหตุรำคาญ โดยบุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่งศาลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอันเป็นเหตุให้ก่อความรำคาญต้องระวางโทษปรับสำหรับการละเมิดตั้งแต่ 1,000 ถึง 10,000 ดอลลาร์ หากบุคคลใดเจตนาฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว บุคคลนั้นมีความผิดฐานกระทำความผิดทางอาญา

ดังนั้นเมื่อนำรูปแบบกฎหมายเหตุรำคาญของรัฐมินเนโซตา ตามกฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญ ของรัฐมินเนโซตา (Minnesota's Public and Private Nuisance Laws (2015 (พ.ศ.2558)) มาเปรียบเทียบกับเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยแล้วจะเห็นได้ว่า ใน 6 ประเด็นนั้นเหมือนหรือแตกต่างกันดังนี้

(1) รูปแบบขององค์กรระดับท้องถิ่นในการบังคับใช้เหตุรำคาญเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ รัฐมินเนโซตา มีหน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ดูแลเรื่องเหตุรำคาญแต่มีเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไปที่ทำหน้าที่บังคับใช้เหตุรำคาญเช่นเดียวกัน

(2) ประเภทความผิดฐานก่อเหตุรำคาญ (1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม (2) การเลี้ยงสัตว์ (3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด (4) เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือนฝุ่น ละออง เขม่า ฝ้า หรือกรณีอื่นใด เมื่อนำประเด็นของรัฐมินเนโซตา มาเปรียบเทียบกับแล้ว พบว่ามีการควบคุมประเภทความผิดในประเด็นต่าง ๆ เหมือนกัน

3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐมินเนโซตา พบว่า

มีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การตรวจสอบหาข้อเท็จจริง การตรวจสอบความรุนแรงของเหตุรำคาญ และสภาพผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงที่เกิดเหตุรำคาญ การขอให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ การให้เจ้าพนักงานรายงานผลการตรวจสุขภาพอนามัยของผู้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน การดำเนินการแจ้งให้ผู้ประกอบการระงับเหตุรำคาญหรือบรรเทาเหตุรำคาญภายในกำหนดเวลา การตรวจสอบการระงับเหตุรำคาญของผู้ประกอบการ การดำเนินการระงับเหตุรำคาญโดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถานประกอบการที่ก่อเหตุรำคาญในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ การดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับผู้ประกอบการกรณีเกิดเหตุรำคาญ การแจ้งผลดำเนินการต่อผู้ร้องเรียน ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น หรือกรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในที่หรือทางสาธารณะ และทางเอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไข กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในสถานที่เอกชนและการไม่มีการยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็นนั้น เช่นเดียวกัน

4) สิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญ ซึ่งของประเทศไทยมีในเรื่องของสิทธิในการร้องเรียนเหตุรำคาญให้เจ้าพนักงานไปดำเนินการแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจสุขภาพ กายและจิตใจจากผลกระทบที่ได้รับจากเหตุรำคาญ ขอให้พนักงานรายงานความคลืบหน้าในการแก้ไขเหตุรำคาญ กรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ในกรณีของเหตุรำคาญ เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบสิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญของรัฐมินเนโซตา แล้วพบว่ามีความเหมือนกัน

5) หน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐมินเนโซตา แล้วพบว่า มีหน้าที่ ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เพื่อบรรเทาหรือระงับเหตุรำคาญ มีหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเพื่อบรรเทา หรือระงับเหตุรำคาญ มีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมืออุปกรณ์หรือการดำเนินการใดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เช่นเดียวกัน

6) ความรับผิด เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐมินเนโซตา แล้วพบว่า เมื่อบุคคลใดก่อเหตุรำคาญขึ้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานมีโทษจำคุกและปรับ เช่นเดียวกัน

3.3 สาธารณรัฐอินเดีย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อความรำคาญสาธารณะในสาธารณรัฐอินเดีย (Law Relating to Public Nuisance in India 2018) แต่เดิม ในอินเดีย ปัญหาสิ่งแวดล้อมเคยได้รับการแก้ไขผ่านหลักกฎหมายส่วนตัวเช่นการบุกรุก การก่อความรำคาญ ความรับผิดอย่างเข้มงวดหรือ

การประมาทเลินเล่อ ในอินเดีย การเสียหายสามารถทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในมาตรา 268 บุคคลที่มีความผิดฐานก่อความรำคาญสาธารณะซึ่งกระทำการใด ๆ หรือมีความผิดฐานละเว้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้เกิดอันตราย ขัดขวาง หรือก่อความรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปหรือต่อบุคคลทั่วไปซึ่งอาศัยหรือครอบครองทรัพย์สินในบริเวณใกล้เคียงได้ ก่อให้เกิดการบาดเจ็บ ขัดขวาง อันตราย หรือสร้างความรำคาญแก่บุคคลที่อาจมีโอกาใช้สิทธิสาธารณะใด ๆ ความรำคาญทั่วไปไม่ได้ถูกแก้ตัวเพราะทำให้สะดวกหรือได้เปรียบ จุดประสงค์และวัตถุประสงค์ที่อยู่เบื้องหลังมาตรา 133 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้นโดยพื้นฐานแล้วเพื่อป้องกันความรำคาญในที่สาธารณะ

จากการวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญของสาธารณรัฐอินเดียได้ข้อสรุปในแต่ละประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีการระบุถึงข้าราชการซึ่งมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งเพื่อหยุดหรือระงับหรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องเหตุรำคาญ บุคคลที่ได้รับคำสั่งสามารถดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในเวลาที่กำหนด หรือแสดงเหตุที่ตนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของศาล

2) ผู้ได้รับเหตุรำคาญ การก่อความรำคาญสามารถแบ่งออกเป็นเป็น ความรำคาญต่อบุคคลหรือต่อดังกล่าวกฎหมาย และการก่อความรำคาญโดยอุบัติเหตุ การก่อความรำคาญตามกฎหมายหรือความรำคาญต่อการกระทำ อาชีพ และภายใต้สถานการณ์ใด ๆ โดยหากผู้ใดได้รับเหตุรำคาญจะต้องเข้าองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ

- (1) การก่อความรำคาญโดยไม่สมเหตุผลหรือผิดกฎหมาย
- (2) การก่อความรำคาญสิทธิในการใช้ที่ดิน สิทธิบางส่วนหรือส่วนควบของที่ดิน และ
- (3) ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและร่างกาย

3) หน้าที่ผู้ก่อเหตุรำคาญ กฎหมายเหตุรำคาญของอินเดีย ตามตามมาตรา 268 ในประมวลกฎหมายอาญาบุคคลที่มีความผิดฐานก่อความรำคาญในที่สาธารณะที่กระทำการใด ๆ หรือทำความผิดหรือละเลยสิ่งผิดกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ อันตรายหรือความรำคาญในทางสาธารณะหรือต่อบุคคลที่อยู่อาศัยหรือผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหาย อันตราย หรือก่อความรำคาญต่อบุคคลที่มีสิทธิในการใช้สิทธิสาธารณะจะต้องแก้ไขเหตุรำคาญนั้น

4) ความรับผิดชอบ บุคคลใดที่ก่อเหตุรำคาญแต่ไม่กระทำการหรือปรากฏตัวหรือแสดงสาเหตุที่ทำให้เกิดเหตุรำคาญ บุคคลดังกล่าวจะต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 188 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย ซึ่งบุคคลใด ที่ทราบคำสั่งที่ออกโดยข้าราชการซึ่งมีอำนาจ

โดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งนั้น ใ้คงเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้ามีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวจนเป็นเหตุให้หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการกีดขวางทางจราจร ความรำคาญหรือทำให้เกิดการบาดเจ็บ หรือทำให้บุคคลใดได้รับความเสี่ยงจากเหตุรำคาญนั้น ต้องระวางโทษจำคุกเป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งอาจขยายถึงหนึ่งเดือนหรือปรับ ซึ่งอาจขยายเป็นจำนวนสองร้อยรูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในเรื่องเหตุรำคาญดังกล่าวเป็นเหตุหรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ หรือความปลอดภัยของมนุษย์ หรือเป็นเหตุหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการจลาจลหรือการทะเลาะวิวาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่ว่าลักษณะใดลักษณะหนึ่งอาจขยายเวลาถึงหกเดือนหรือปรับ โทษปรับ ซึ่งอาจขยายเป็นเงินจำนวนหนึ่งพันรูปีหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 136

ดังนั้นเมื่อนำรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อความรำคาญสาธารณะในสาธารณรัฐอินเดีย (Law Relating to Public Nuisance in India 2018) มาเปรียบเทียบกับเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยแล้วจะเห็นได้ว่าใน 6 ประเด็นนั้นเหมือนหรือแตกต่างกันดังนี้

1) รูปแบบขององค์กรระดับท้องถิ่นในการบังคับใช้เหตุรำคาญเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ สาธารณรัฐอินเดียพบว่าไม่มีหน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ดูแลเรื่องเหตุรำคาญแต่มีเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไปที่ทำหน้าที่บังคับใช้เหตุรำคาญ

2) ประเภทความผิดฐานก่อเหตุรำคาญ (1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม (2) การเลี้ยงสัตว์ (3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด (4) เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือนฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด เมื่อนำประเด็นของสาธารณรัฐอินเดียมาเปรียบเทียบแล้ว พบว่ามีการควบคุมประเภทความผิดในประเด็นต่าง ๆ เหมือนกัน

3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยพบว่ามี การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การตรวจสอบหาข้อเท็จจริง การตรวจสอบความรุนแรงของเหตุรำคาญและสภาพผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่อยู่ใกล้ที่เกิดเหตุรำคาญ การขอให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสภาพร่างกาย และจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ การให้เจ้าพนักงานรายงานผลการตรวจสุขภาพอนามัยของผู้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน การดำเนินการแจ้งให้ผู้ประกอบการระงับเหตุรำคาญหรือบรรเทาเหตุรำคาญภายในกำหนดเวลา การตรวจสอบการระงับเหตุรำคาญของผู้ประกอบการ การดำเนินการระงับเหตุรำคาญโดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถานประกอบการที่ก่อเหตุรำคาญในกรณี

ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ การดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทระหว่างประชาชน ในท้องถิ่นกับผู้ประกอบการกรณีเกิดเหตุรำคาญ การแจ้งผลดำเนินการต่อผู้ร้องเรียน ยึดหรืออายัด สิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือ เพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น หรือกรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในที่ หรือทางสาธารณะ และ ทางเอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไข กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในสถานที่เอกชนและการไม่มีการยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็นนั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในประเด็นดังกล่าวจะ พบว่าสาธารณรัฐอินเดีย ไม่มีการขอให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากเหตุรำคาญ และไม่มีการขอให้เจ้าพนักงานรายงานผลการตรวจสอบสุขภาพอนามัยของผู้ ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน และไม่มีการระงับเหตุรำคาญโดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถาน ประกอบการที่ก่อเหตุรำคาญในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ

4) สิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญ ซึ่งของประเทศไทยมีในเรื่องของสิทธิ ในการร้องเรียนเหตุรำคาญให้เจ้าพนักงานไปดำเนินการแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ขอให้ เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจสอบสุขภาพ กายและจิตใจจากผลกระทบที่ได้รับจากเหตุรำคาญ ขอให้ พนักงานรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขเหตุรำคาญ กรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่ง ในกรณีของเหตุรำคาญ

เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบสิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญของสาธารณรัฐอินเดีย แล้วนั้น ไม่มีการขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจสอบสุขภาพ กายและจิตใจจากผลกระทบที่ได้รับ จากเหตุรำคาญและไม่มีการกรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ในกรณีของเหตุรำคาญ

5) หน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐอินเดียแล้วพบว่า มีหน้าที่ ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เพื่อบรรเทาหรือระงับเหตุรำคาญ มีหน้าที่ดำเนินการ ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเพื่อบรรเทา หรือระงับเหตุรำคาญ มีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือ อุปกรณ์หรือการดำเนินการใดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน เช่นเดียวกัน

6) ความรับผิดชอบ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐอินเดียแล้วพบว่า เมื่อบุคคลใด ก่อเหตุรำคาญขึ้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับหรือ ผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานมีโทษจำคุกและปรับ เช่นเดียวกัน

4. การเปรียบเทียบรูปแบบเหตุรำคาญของไทยกับต่างประเทศ

กฎหมายต่างประเทศที่กล่าวมาพบว่าทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับเหตุรำคาญซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ ส่งผลให้แต่ละประเทศมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้มีการจัดการเหตุรำคาญ โดยมีวิธีการจัดการของแต่ละประเทศ รวมทั้งของไทยที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันซึ่งหากจะพิจารณาเปรียบเทียบเหตุรำคาญระหว่าง ประเทศ ญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย กับ ไทยแล้ว พบว่าแต่ละประเทศต่างให้ความสำคัญคุ้มครองในแต่ละประเด็น ดังนี้

1) รูปแบบขององค์กรระดับท้องถิ่น ประเทศไทยมีรูปแบบที่เหมือนกันกับประเทศ ญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างกับ สาธารณรัฐอินเดียที่รูปแบบขององค์กรในการบังคับใช้เหตุรำคาญจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2) ประเภทความผิดฐานก่อเหตุรำคาญมีประเภทความผิดที่เหมือนกันกับประเทศ ญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย

3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเหมือนกันกับประเทศญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างกับสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งไม่มี การขอให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญและไม่มีการให้เจ้าพนักงานรายงานผลการตรวจสอบสุขภาพอนามัยของผู้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานและไม่มีการดำเนินการระดับเหตุรำคาญโดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถานประกอบการที่ก่อเหตุรำคาญในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการระดับเหตุรำคาญ

4) สิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญโดยมีสิทธิของผู้เสียหายเหมือนกันกับประเทศ ญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างกับสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งไม่มีการขอให้เจ้าพนักงาน สาธารณสุขตรวจสอบสุขภาพ ภายและจิตใจจากผลกระทบที่ได้รับจากเหตุรำคาญ และไม่มีการชดเชยค่าเสียหาย ในกรณีของเหตุรำคาญ

5) หน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญโดยมีหน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญเหมือนกันกับประเทศ ญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย

6) ความรับผิดชอบ โดยมีความรับผิดชอบเหมือนกันกับประเทศญี่ปุ่น รัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย

การเปรียบเทียบการดำเนินการในเรื่องเหตุรำคาญของประเทศดังกล่าวนี้ได้อ้างอิงจาก ตารางที่ 4.2 (ดูตารางที่ 4.2) ดังนี้

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบรูปแบบการบังคับใช้เหตุรำคาญของไทยกับต่างประเทศ

รูปแบบการบังคับใช้เหตุรำคาญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประเทศไทย	ญี่ปุ่น	อินเดีย	รัฐมินเนโซตา
1. รูปแบบขององค์กรระดับท้องถิ่น ในการบังคับใช้เหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
- หน่วยงานในสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✗	✓
2. ประเภทความผิดฐานก่อเหตุ รำคาญ	✓	✓	✓	✓
1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม	✓	✓	✓	✓
2) การเลี้ยงสัตว์	✓	✓	✓	✓
3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือ สัตว์ โรงงานหรือสถานที่ ประกอบการใด	✓	✓	✓	✓
4) เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความ สั่นสะเทือนฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด	✓	✓	✓	✓
3. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน				
1) รับเรื่องราวร้องทุกข์	✓	✓	✓	✓
2) ตรวจสอบหาข้อเท็จจริง	✓	✓	✓	✓
3) ตรวจสอบความรุนแรงของเหตุ รำคาญและสภาพผลกระทบต่อ สุขอนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้ ที่เกิดเหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
4) ขอให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบสภาพ ร่างกายและจิตใจของผู้ได้รับผล กระทบจากเหตุรำคาญ	✓	✓	✗	✓

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

รูปแบบการบังคับใช้เหตุรำคาญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประเทศไทย	ญี่ปุ่น	อินเดีย	รัฐมินเนโซตา
5) ให้เจ้าพนักงานรายงานผล การตรวจสอบคุณภาพอนามัยของผู้ร้อง ทุกซ์ต่อเจ้าพนักงาน	✓	✓	✗	✓
6) ดำเนินการแจ้งให้ผู้ประกอบการ ระงับเหตุรำคาญหรือบรรเทาเหตุ รำคาญภายในกำหนดเวลา	✓	✓	✓	✓
7) ตรวจสอบการระงับเหตุรำคาญ ของผู้ประกอบการ	✓	✓	✓	✓
8) ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ โดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถาน ประกอบการที่ก่อเหตุรำคาญ ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ	✓	✓	✗	✓
9) ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับ ผู้ประกอบการกรณีเกิดเหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
10) แจ้งผลดำเนินการต่อผู้ร้องเรียน	✓	✓	✓	✓
11) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของ ประชาชน เพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายใน กรณีจำเป็น	✓	✓	✗	✓
12) กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในที่ หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นแก้ไข	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

รูปแบบการบังคับใช้เหตุรำคาญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประเทศไทย	ญี่ปุ่น	อินเดีย	รัฐมินเนโซตา
13) กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดใน สถานที่เอกชนแก้ไข	✓	✓	✓	✓
4. สิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญ				
1) ร้องเรียนเหตุรำคาญให้เจ้า พนักงานไปดำเนินการแก้ไขหรือ ระงับเหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
2) ขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข ตรวจสอบสุขภาพ กายและจิตใจจาก ผลกระทบที่ได้รับจากเหตุรำคาญ	✓	✓	✗	✓
3) ขอให้พนักงานรายงาน ความคืบหน้าในการแก้ไขเหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
4) กรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมี สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ในกรณีของเหตุ รำคาญ	✓	✓	✗	✓
5. หน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญ				
1) มีหน้าที่ ดำเนินการตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงาน เพื่อบรรเทาหรือ ระงับเหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
2) มีหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานเพื่อบรรเทา หรือ ระงับเหตุรำคาญ	✓	✓	✓	✓
3) มีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือ อุปกรณ์หรือการดำเนินการใดที่ ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามคำสั่งของ เจ้าพนักงาน	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

รูปแบบการบังคับใช้เหตุรำคาญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประเทศไทย	ญี่ปุ่น	อินเดีย	รัฐมินเนโซตา
6. ความรับผิดชอบ				
1) เมื่อบุคคลใดก่อเหตุรำคาญขึ้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีโทษ หรือปรับ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	✓	✓	✓	✓
2) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้า พนักงานมีโทษจำคุกและปรับ	✓	✓	✓	✓

5. รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญ

จากผลการวิเคราะห์พบว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นพบว่ากฎหมายไม่มีการอธิบายถึงอำนาจและหน้าที่การดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานสาธารณสุขไว้ชัดเจน การวิจัยจึงกำหนดประเด็นไว้ 6 ประเด็น เพื่อให้มีการบังคับใช้เหตุรำคาญได้ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนั้น จากแนวคิดนี้จึงกำหนดเป็นประเด็นโครงสร้างของกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) ตามที่ได้กำหนดไว้ในวิธีวิทยาการวิจัยเพื่อให้ประชากรที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบโครงสร้างกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมเพื่อการวิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์และจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต่อไป

ประเด็นโครงสร้างกฎหมายท้องถิ่นเพื่อการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ มี 6 ประเด็น ดังนี้

5.1 รูปแบบขององค์กรระดับท้องถิ่นในการบังคับใช้เหตุรำคาญ

หน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) คือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญนั้น หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐตามขอบเขตที่

กฎหมายกำหนดโดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นจากการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เหตุรำคาญ เหตุที่เกี่ยวกับอนามัยและสิ่งแวดล้อมซึ่งกองในการจัดการแก้ไขเหตุรำคาญนั้นคือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสาธารณสุขชุมชน ส่งเสริมสุขภาพและอนามัย งาน โภชนาการและอาหารปลอดภัย งานคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมและป้องกันโรค งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม งานรักษาความสะอาด และ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุข งานสัตวแพทย์ งานด้านการรักษาพยาบาลในเบื้องต้นเกี่ยวกับศูนย์บริการสาธารณสุขและงานทันตกรรมสาธารณสุข ซึ่งรวมถึงเหตุรำคาญด้วย

5.2 ประเภทความผิดฐานก่อเหตุรำคาญ ตามมาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ.2535

ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือฉี่ หรือสถานที่อื่นใด

(1) ตั้งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก

(2) มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใด

(3) เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษหรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่

เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือฉี่ หรือสถานที่อื่นใด นั้น

เหตุรำคาญตามข้อ 1) หากมีการใช้แหล่งนี้ตั้งอยู่ในทางที่ไม่เหมาะสม มีความสกปรกจนทำให้เกิดการหมักหมม ของสิ่งสกปรก จะทำให้เกิดการหมักหมมเชื้อโรคหากปล่อยไว้จะส่งกลิ่นเหม็นหรือ มีละอองที่เป็นพิษถ้าหากได้รับกลิ่นหรือน้ำดังกล่าว โคนตัวอาจมีอาการแพ้ หรือหากเข้าไปในร่างกายซึ่งอาจจะมีอาการป่วยตามมา ดังนั้นเมื่อแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือฉี่ โดยมีสภาพตามองค์ประกอบนี้ อยู่ใกล้ในบริเวณบ้านจึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพที่เป็นเหตุรำคาญได้ ควรมีการแจ้งต่อพนักงานท้องถิ่นเพื่อจัดการเหตุรำคาญทางสาธารณสุขนี้

2) การเลี้ยงสัตว์

(1) ในที่หรือโดยวิธีใด

(2) มีจำนวนเกินสมควร

(3) จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เหตุรำคาญตามข้อ 2) ในเรื่องการเลี้ยงสัตว์ซึ่งหมายถึงการเลี้ยง สัตว์ต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของมนุษย์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยมนุษย์ในแง่ของการคุ้มครอง การดูแล และการให้อาหารนั้นหากมีการเลี้ยงในจำนวนที่มากจนอาจเป็นเหตุรำคาญต่อบุคคลอื่น เช่น บ้านที่มี

สัตว์เลี้ยงมากเกินไปอาจทำให้เกิดการสะสมของเชื้อโรค และส่งกลิ่นเหม็นหรือเสียงร้องของสัตว์ที่อาจสร้างความรำคาญแก่บ้านผู้ที่อยู่ใกล้เคียงจึงต้องควบคุมจำนวนที่ผู้เลี้ยงสามารถจัดการได้ในบริเวณที่เหมาะสม

3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด

(1) ไม่มีการระบายอากาศระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล

(2) การควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง

(3) จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เหตุรำคาญตามข้อ 3) เป็นการควบคุมสถานที่ของคนหรือสัตว์ซึ่งมีที่อยู่อาศัยที่ไม่ถูกหลักอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือไม่มีการระบายอากาศที่เหมาะสม เช่น ไม่มีหน้าต่างระบายอากาศเป็นที่ทึบแสงและปราศจากการระบายน้ำที่ดี เช่นมีการปล่อยน้ำเสียทิ้งลงแม่น้ำ หรือการระบายน้ำเสียออกข้างทางในที่ไม่มีท่อระบายจะทำให้เกิดการสะสมของสิ่งทำให้เกิดเชื้อโรคสะสมหากมีการระบายน้ำเช่นนี้ต่อไป แหล่งที่อยู่อาศัยนั้นจะเป็นแหล่งเพาะเชื้อและอาจทำให้ชุมชนหรือคนในละแวกใกล้เคียงได้รับเหตุรำคาญเพราะ กลิ่นเหม็น เป็นต้น

4) การกระทำใด ๆ

(1) เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือนฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด

(2) จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เหตุรำคาญตามข้อ 4) กรณีที่บุคคลใด หรือกลุ่มบุคคล หรือสถานประกอบการ กระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือสารเป็นพิษอื่น ๆ เช่น การเผาขยะมูลฝอย เผาต้นหญ้าจนเกิดเขม่าควันเถ้า การเคาะ ตี หรือ ทบ โลหะให้เกิดเสียงดัง การตอกเสาเข็ม จนเกิดความสั่นสะเทือน การโม่ บด สิ่งของ หรือสีข้าวจนเกิดฝุ่น ละออง เป็นต้น จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่กระทำการ เป็นการประจำ จนเกิดสภาวะที่กระทบต่อ การดำรงชีพเป็นการประจำ และมีการกระทบต่อการดำรงชีพ โดยปกติสุขต่อบุคคลอื่นละออง เขม่า เถ้า

5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีอื่น ๆ ที่มีได้ระบุไว้ข้างต้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีเช่นนั้น ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญเช่นกัน

5.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีการแก้ไขและจัดการเหตุรำคาญที่ต้องทำเป็นขั้นตอนตามกระบวนการเพื่อการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่เพื่อการแก้ไขและออกคำสั่งแก่ผู้ก่อเหตุรำคาญ ดังนี้

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อกำหนดถึงตัวผู้ที่ได้รับเหตุรำคาญและบันทึกเรื่องราว
- 2) ตรวจสอบหาข้อเท็จจริง และวางแผนในการแก้ไขเหตุรำคาญนั้นตามมาตรา 44 (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 3) ตรวจสอบวิเคราะห์ความรุนแรงของเหตุรำคาญและสภาพผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงที่เกิดเหตุรำคาญ ตามมาตรา 44 (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 4) ตรวจสอบสถานะของผู้ก่อเหตุรำคาญว่าเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลตามมาตรา 44 (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 5) ตรวจสอบประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา 44 (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 6) การตรวจสอบว่าผู้ก่อเหตุรำคาญประกอบอาชีพอะไรตามมาตรา 44 (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 7) ตรวจสอบใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- 8) ขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้าตรวจสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ
- 9) ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขรายงานผลการตรวจสุขภาพอนามัยของผู้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- 10) ดำเนินการแจ้งให้ผู้ประกอบการระงับเหตุรำคาญหรือบรรเทาเหตุรำคาญ ภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 11) ตรวจสอบการระงับเหตุรำคาญของผู้ประกอบการ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 12) ดำเนินการระงับเหตุรำคาญโดยค่าใช้จ่ายเป็นของสถานประกอบการที่ก่อเหตุรำคาญในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ ตามมาตรา 28 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 13) ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับผู้ประกอบการกรณีเกิดเหตุรำคาญ

14) แจ้งผลดำเนินการต่อผู้ร้องทุกข์

15) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น ตามมาตรา 44 (ง) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในที่ หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

1) ต้องพิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือไม่ถ้าเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง

2) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนต่อไปแล้วคิดค่าใช้จ่ายทั้งหมด จากผู้ที่ก่อเหตุรำคาญนั้น

3) เปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

4) หากผู้ที่ก่อเหตุไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายทางศาลได้

กรณีที่เหตุรำคาญนั้นเกิดในสถานที่เอกชน ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

1) พิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือไม่

2) หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น แต่ไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการแก้ไขในสถานที่เอกชนนั้นได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น

3) ดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

4) หากผู้ที่ก่อเหตุ ไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายทางศาลได้ด้วย

ดำเนินการประชาสัมพันธ์ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

5.4 เจ้าพนักงานสาธารณสุข

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสาธารณสุข จะต้องพิจารณาและวินิจฉัยเหตุต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ การดำเนินงานเรื่อง การจัดการปัญหาเหตุรำคาญ โดยเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและจิตของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ
- 2) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่ตรวจสอบสุขภาพและพบว่า มีอันตรายอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 3) เพื่อให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขรายงานผลตรวจสุขภาพให้พนักงานท้องถิ่น

5.5 สิทธิของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญ

การกระทำที่เป็นเหตุรำคาญต่าง ๆ หากมีผู้ที่กระทำการโดยกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น อันเป็นเหตุทำให้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอันดีของคนในชุมชน ย่อมสร้างความเดือดร้อน รำคาญแม้จะเป็นเหตุที่ไม่รุนแรงแต่หากได้รับผลกระทบไปนาน ๆ ย่อมส่งผลต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงมีการระบุสิทธิต่าง ๆ ของผู้เสียหายจากเหตุรำคาญดังนี้

- 1) ร้องเรียนเหตุรำคาญให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไปดำเนินการแก้ไขหรือระงับเหตุ รำคาญ
- 2) ขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจสุขภาพ กายและจิตใจจากผลกระทบที่ได้รับ จากเหตุรำคาญ

5.6 หน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญ

การกระทำของบุคคลใดที่ทำให้เกิดเหตุรำคาญจะต้องแก้ไขเหตุนั้น โดยทำตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งจะต้องปฏิบัติและแก้ไขตามกำหนดระยะเวลา เพราะการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นและแม้เหตุนั้นจะเกิดขึ้นแล้วแต่จะต้องป้องกันและเฝ้าระวังเพื่อไม่ให้เหตุนั้นเกิดขึ้น และไปกระทบบุคคลอื่นอีก โดยมีการกำหนดหน้าที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญดังนี้

- 1) มีหน้าที่ ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อบรรเทาหรือระงับ เหตุรำคาญ
- 2) มีหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพื่อบรรเทา หรือระงับ เหตุรำคาญ
- 3) มีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมืออุปกรณ์หรือการดำเนินการใดที่ก่อให้เกิดเหตุ รำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

4) ผู้รับใบอนุญาต ต้องแสดงใบอนุญาตไว้โดยเปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบกิจการตลอดเวลาที่ประกอบกิจการ

5) ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด ให้ยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในสิบห้าวัน

6) กรณีที่คำสั่งใด ที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ในกรณีของเหตุรำคาญ ซึ่งกฎหมายสาธารณสุข กำหนดให้ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

5.7 ความรับผิดชอบ

ในเรื่องของความรับผิดชอบของผู้ก่อเหตุรำคาญนั้น เพื่อให้ผู้ก่อเหตุรำคาญไม่ปฏิบัติซ้ำในความผิดและเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในกฎหมาย อันเนื่องมาจากการกระทำผิดซึ่งในเรื่องเหตุรำคาญเป็นการแก้ไขเหตุที่เกิดขึ้นเพื่อไม่ให้ไปกระทบบุคคลอื่นซึ่งอยู่ในชุมชนเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้ก่อเหตุรำคาญต้องมีความรับผิดชอบ ดังนี้

5.7.1 กรณีผู้ก่อเหตุรำคาญ

1) เมื่อบุคคลใดก่อเหตุรำคาญขึ้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

2) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ เจ้าพนักงานสาธารณสุข ดังนี้

(1) ไม่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อบรรเทาหรือระงับเหตุรำคาญ

(2) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพื่อบรรเทา หรือระงับเหตุรำคาญ

(3) ไม่ระทำการแก้ไข ความเสียหายจากเหตุรำคาญแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ

(4) ไม่ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมืออุปกรณ์หรือการดำเนินการใดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(5) กรณีที่ขัดคำสั่ง ห้ามมิให้ใช้ หรือยินยอมให้ใช้สถานที่เอกชน ที่เกิดเหตุรำคาญ ที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ

(6) ไม่ยินยอมให้ยึด หรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลาย มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

5.7.2 กรณีความรับผิดชอบเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตราย

1) ผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ผู้ใดฝ่าฝืน ไม่แสดงใบอนุญาตไว้โดยเปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบกิจการตลอดเวลาที่ประกอบกิจการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

2) ผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ผู้ใดฝ่าฝืน ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด หากไม่ยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในสิบห้าวันต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

ประเด็นที่กล่าวมานี้การวิจัยนำไปใช้เป็นประเด็นสำหรับการจัดทำ การมีส่วนร่วม ออกแบบ, ร่วมออกแบบเพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบประเด็นที่จะเป็นโครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยเหตุรำคาญตามกระบวนการวิธีการที่กำหนดไว้ในบทที่ 3