

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันประเทศต่างๆหลายประเทศที่มุ่งพัฒนาประเทศโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบและวิธีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาประเทศที่ยึดเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจหวังแต่จะสร้างรายได้และความร่ำรวยให้กับประเทศเท่านั้น มิได้คำนึงถึงความสมดุลตามธรรมชาติของระบบนิเวศ ก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาวิกฤตทางทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการสะสมของมลพิษต่างๆ และปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน¹ สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมานับถือได้มีการพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นกันมุ่งแต่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาของสภาวะแวดล้อมตามมามากมาย²

ประเทศไทยได้มีการขยายตัวทั้งในด้านเศรษฐกิจ ภาคอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแปลงไป จากอุตสาหกรรมในภาคเกษตรขยายตัวไปยังอุตสาหกรรมภาคอื่นๆ เช่น ภาคบริการ ภาคโทรคมนาคม การติดต่อสื่อสาร การเดินทางของประชาชนภายในประเทศสามารถเดินทางไปมาอย่างสะดวกสบายขึ้น ท่ามกลางความเจริญเหล่านี้ก็กลับพบว่าประชาชนในประเทศกลับประสบปัญหาต่างๆ อย่างไม่รู้สาเหตุที่พบบ่อยครั้งนั้นได้แก่ ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งหลายคนมักถือเสมือนว่าจะปล่อยปละละเลย หรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวเท่าที่ควร ผลของการปล่อยปละละเลยโดยไม่คำนึงถึงเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในด้านต่างๆ รวมถึงปัญหาในเรื่องมลพิษอีกด้วย แม้การก่อเหตุรำคาญนั้นจะเป็นปัญหาเล็กๆ เช่น การ

¹ สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 14.

² มัทธา จารุพันธ์ และสุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 2-8.

ปล่อยน้ำที่เน่าเสีย หรือมีกลิ่นเหม็นลงแม่น้ำลำคลองของชาวบ้าน แต่ผลจากการกระทำของชาวบ้านหลายครัวเรือน ข่อมส่งผลทำให้น้ำในลำคลองเกิดมลพิษขึ้นจากปริมาณที่สะสมมากขึ้นจนเกิดเป็นปัญหามลพิษทางน้ำได้ในเวลาต่อมา หรือแม้กระทั่งปัญหาจากควันท่อไอเสียของรถยนต์ที่วิ่งตามท้องถนนในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการจับกุมในความผิดเล็กน้อยเหล่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญกว่านั้นกลับพบว่า รถจำนวนมากซึ่งวิ่งอยู่ตามท้องถนนไม่ได้มาตรฐาน ผลของควันท่อไอเสียของรถยนต์ตามท้องถนน ทำให้เกิดปัญหาทางด้านมลพิษทางอากาศตามมา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าปัญหาเหตุเคือคร้อนรำคาญแม้จะดูเหมือนว่าเป็นปัญหาเล็กน้อย แต่หากปล่อยปละละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญตลอดจนขาดการป้องกันยับยั้งเสียก่อน ปัญหาเหล่านั้นก็จะรวมกันจนเกิดผลร้ายแรงและเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของสังคมและประเทศชาติ

เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในชุมชนอาจเกิดจากการกระทำของคนหรือสัตว์ ได้แก่ กลิ่นเน่าเหม็นของขยะปฏิภูมหรือเกิดจากการรบกวนของสัตว์เลี้ยงรวมทั้งการปล่อยสารพิษของโรงงาน การรบกวนอื่นๆ จาก แสง รังสี เสียง ความร้อนในการประกอบกิจการโรงงาน ตลอดจนการระบายสิ่งมีพิษออกสู่ อากาศ น้ำและดิน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชน กิจกรรมต่างๆ เหล่านี้นอกจากจะเกิดจากในส่วนของภาคเอกชนแล้วภาครัฐเองก็มีส่วนในการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้น เช่น ในการก่อสร้างตัดถนน สร้างเขื่อน หรือสาธารณูปโภคอื่นๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนนำมาสู่ปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำของภาครัฐได้เช่นกัน³ ปัญหาจากเหตุรำคาญเหล่านี้ทำให้ผู้ประสบปัญหาได้รับผลกระทบต่อสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ ซึ่งความเคือคร้อนรำคาญและการกระทำดังกล่าวของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐถูกกำหนดให้เป็นความผิดในเหตุรำคาญ ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญสามารถร้องเรียน/ร้องทุกข์/ขอความช่วยเหลือจากศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย ซึ่งศูนย์ดังกล่าวได้จัดแบ่งเป็นประเภทของกลุ่มปัญหาความเคือคร้อนไว้ และกลุ่มปัญหาดังกล่าวยังได้จำแนกออกเป็นเรื่องต่างๆ เช่น ปัญหาการบริการพื้นฐาน เหตุรำคาญ มลภาวะสิ่งแวดล้อม ข่มขู่/ทำร้ายร่างกาย สาธารณภัย และคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจากสถิติของศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย⁴ พบว่ามีการรับแจ้งเหตุรำคาญมากที่สุด ในปี พ.ศ. 2548 พบว่ามีการรับแจ้งปัญหาความเคือคร้อนจำนวน 7,718 เรื่อง และเป็นเหตุรำคาญจำนวน 3,905 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2549 พบว่ามีการรับแจ้งปัญหาความเคือคร้อนจำนวน 5,175 เรื่อง และเป็นเหตุรำคาญ จำนวน 4,494 เรื่อง จะ

³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, สองหน้าสังคมไทย บทวิพากษ์โครงสร้างอารยธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร: นำอักษรการพิมพ์, 2539), หน้า 26.

⁴ ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย, 14 มีนาคม 2550

เห็นได้ว่าในปัญหาความเดือดร้อนนั้น เหตุรำคาญถือว่าเป็นปัญหาที่มีจำนวนการรับแจ้งมากที่สุด และมีมากกว่าจำนวน 50 เปอร์เซนต์ของปัญหาความเดือดร้อนทั้งหมด รวมทั้งพบว่าปัญหาเหตุรำคาญมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของกรุงเทพมหานคร⁵ ที่สรุปไว้ในปี พ.ศ.2547 และ พ.ศ. 2548 โดยทางกรุงเทพมหานครต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาจัดการในเหตุรำคาญมีจำนวน 4,796 เรื่อง และจำนวน 7,420 เรื่องตามลำดับ⁶ จากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่าปัญหาเหตุรำคาญภายในประเทศไทยนับวันจะมีปริมาณของการกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น แม้การกระทำความผิดดังกล่าวจะได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁷ ก็ตามทั้งนี้อาจเป็นเพราะความผิดฐานเหตุรำคาญนั้นจัดเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง จึงมิได้กำหนดอัตราโทษในความผิดเหตุรำคาญไว้ การลงโทษจะกระทำได้อต่อเมื่อผู้กระทำความผิดได้ก่อเหตุรำคาญเกิดขึ้นแล้วและเจ้าพนักงานท้องถิ่นตลอดจนเจ้าพนักงานสาธารณสุข

⁵ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สถิติ 2547...กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 183.

⁶ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สถิติ 2547...กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 179.

⁷ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ออกมาเนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ย พ.ศ. 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆให้กว้างขวางขึ้นเพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง และในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ยังมีได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตามและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ยเสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ได้ตรวจพบและสั่งการให้แก้ไข หากผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน จึงจะมีความผิดตามกฎหมาย เนื่องจากบทลงโทษที่ไม่รุนแรงดังกล่าว จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัว มีการกระทำความผิดอยู่เสมอและนับวันจะทวีปริมาณมากขึ้นจนอาจกล่าวได้ว่าประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและไม่มีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาดังกล่าวให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดการกระทำอันเป็นเหตุรำคาญ ทั้งๆที่นโยบายส่วนหนึ่งของรัฐที่พิจารณาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมาได้เน้นให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยและคุณภาพชีวิต ตลอดจนเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปคุ้มครองดูแลในเรื่องดังกล่าว⁸

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56

“ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ของคนย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 79 “ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมามีการบัญญัติให้ภาครัฐต้องให้ความสำคัญคุ้มครองและรับผิดชอบทั้งควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย แต่ปัญหาเหตุรำคาญ อันได้แก่ แสง สี เสียง กลิ่น ความร้อน รังสี กลับถูกมองว่าเป็นปัญหาเล็กน้อย โดยขาดความระมัดระวังว่าปัญหาเหล่านี้ล้วนกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศ และยังคงเป็นปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศอีกด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นกฎหมายบังคับใช้โดยตรงในเรื่องเหตุรำคาญ และมีวัตถุประสงค์ต้องการมุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศนั้น ก็ไม่สามารถบังคับให้ผู้กระทำผิดดังกล่าวเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่กระทำผิดอีก แต่ปรากฏว่าปัญหาในเรื่องเหตุรำคาญกลับทวีความรุนแรงขึ้น แสดงให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีความชัดเจนทั้งในด้านการดำเนินคดีอาญาในความผิดเหตุรำคาญ ตลอดจนบทลงโทษซึ่งไม่ได้บัญญัติความผิดเหตุรำคาญไว้โดยตรงและเพียงพอที่จะสามารถหยุดยั้งการกระทำผิดดังกล่าวได้ และเมื่อเกิดการกระทำดังกล่าวก็ต้องใช้กฎหมายอื่นเข้ามาเป็นหลักในการบังคับใช้เพื่อลงโทษผู้กระทำผิด เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงสมควรที่จะต้องพิจารณาหาทางแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุรำคาญและการก่อเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เสียใหม่ ประกอบกับการปฏิเสชนในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานเมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่น เมื่อมีผู้ไปแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบว่ามีเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นในบริเวณที่พักใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรม แต่ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับอ้างว่าเป็นเรื่องของกรมโรงงานอุตสาหกรรม และเมื่อเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมไปตรวจแล้ว พบว่า ไม่มีใบอนุญาตโรงงานอุตสาหกรรม ก็จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของงานกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุขจึงทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างล่าช้า⁹ และจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการดำเนินคดีอาญาฐานความผิดเหตุรำคาญนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจเฉพาะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว โดยมีอำนาจบังคับในทางปกครองได้โดยตรง โดยเมื่อพบเหตุรำคาญสามารถสั่งระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ทันทีแต่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดในเหตุรำคาญมาดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้ การที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดได้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองในกรณีให้ระงับเหตุรำคาญ และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะมีโทษทางอาญาบังคับไว้ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน และปรับไม่เกินสอง

⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่แพทย์ควรรู้”, สารศิริราช ฉบับผนวก, ปีที่ 48 (มิถุนายน 2539) : หน้า 16.

พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบตั้งแต่ต้นกรณี เมื่อพบเหตุรำคาญและเมื่อผู้กระทำความผิดเหตุรำคาญฝ่าฝืนคำสั่งก็มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้ทำการเปรียบเทียบปรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนท้องที่ดำเนินคดีตามกฎหมายซึ่งในส่วนนี้เองจะเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อมาถึงขั้นสอบสวนกลับไม่สามารถดำเนินการต่างๆ จึงควรจะกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถมีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีอาญาได้ เพื่อเกิดความคล่องตัวและสะดวก รวดเร็ว นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านดังกล่าวโดยตรงอยู่แล้ว การดำเนินคดีอาญาเองตั้งแต่ขั้นสอบสวน จะทำให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินการได้อย่างรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนอีก ซึ่งในหลักความเป็นธรรมจะเห็นว่า ความล่าช้านั้นถือว่าเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมส่วนหนึ่ง ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้กระทำความผิดมีสิทธิในได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง รวดเร็วและเป็นธรรม ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดก่อเหตุรำคาญได้กระทำความผิดซ้ำอีกควรต้องมิบทลงโทษตามกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษสำหรับความผิดดังกล่าว

เมื่อพิจารณาทั้งในส่วนการดำเนินคดีอาญาและบทลงโทษในเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่าตัวบทกฎหมายนั้นไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายดังกล่าวเท่าที่ควรและส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ดังนั้นการศึกษาในประเด็นในเรื่อง การดำเนินคดีอาญาตามความผิดเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นับว่าเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจและควรแก่การศึกษาและสามารถชี้ให้เห็นถึงปัญหา ข้อจำกัดและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาถึงความหมายและขอบเขตของเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
2. ศึกษาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาและบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดในความผิดฐาน เหตุรำคาญ ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3. ศึกษาเปรียบเทียบ หลักกฎหมาย ในความผิดฐานเหตุรำคาญตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับกฎหมายต่างประเทศ

4. ศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดและการกระทำผิดซ้ำอีกในความผิดดังกล่าวให้เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงความหมายของเหตุรำคาญและการแก้ปัญหาเหตุรำคาญโดยให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษในการก่อเหตุรำคาญไว้ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานตำรวจไม่อาจดำเนินคดีอาญาต่อผู้ก่อเหตุรำคาญได้โดยตรง แต่ต้องให้มีการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งสั่งระงับเหตุรำคาญเสียก่อนจึงจะดำเนินคดีอาญาต่อไปในฐานะขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้หากมีการสะสมและมีปริมาณมากขึ้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีการกำหนดโทษในการก่อเหตุรำคาญไว้ และให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสอบสวนการทำความผิดที่ก่อเหตุรำคาญไว้ด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มุ่งทำการศึกษาเฉพาะการดำเนินคดีอาญา ในความผิดฐานเหตุรำคาญ รวมถึงบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ตลอดจนการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ โดยเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของประเทศไทยกับกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ (Common Law)

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทความ ตำรากฎหมาย ความคิดเห็นของ

นักกฎหมาย และคำพิพากษาของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ จะใช้การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview)

1.5.1 การวิจัยภาคเอกสาร

สำหรับการวิจัยภาคเอกสารในวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า ตลอดจนทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์จาก

1) บทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไข เหตุรำคาญ ของประเทศไทยและต่างประเทศดังนี้

1.1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

1.3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

1.4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

1.5) ประมวลกฎหมายอาญา

1.6) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.8) The Clean Air Act

1.9) The Clean Water Act

1.10) The Comprehensive Environmental Response Compensation

and Liability Act

1.11) The Resource Conservation and Recovery Act

1.12) The Toxic Substance Control Act

1.13) The 2006 Florida Statutes

1.14) The Public Health Act 1936

1.15) The Environmental Protection Act 1990

1.16) The Environmental Public Health Act 2002

1.17) The Miscellaneous Offences (Public Order and Nuisance)

Act

2) บทความ ตำรา รายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และเอกสารอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือราชการ เป็นต้น

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม

การวิจัยภาคสนาม เป็นการจัดเก็บข้อมูล โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงสนทนา กับผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีประเด็นที่สัมภาษณ์ดังนี้

1) ประเด็นเรื่อง บทบาท อำนาจและหน้าที่

1.1) เจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างไร

1.2) เคยใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เหตุรำคาญ ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ หากมีการใช้อำนาจหน้าที่แล้ว ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

1.3) ในกรณีที่ไม่เคยใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้อำนาจตามกฎหมายใด ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

1.4) เหตุผลใดที่ไม่ใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญในท้องที่

1.5) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่คืออะไร

2) ประเด็นเรื่องคุณสมบัติ

2.1) คุณสมบัติของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญหรือไม่ เพราะเหตุใด

2.2) เจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ควรมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านใด เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

3) ประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน ในกรณีที่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญในกรณีเดียวกัน มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทราบถึงความหมายและขอบเขตของเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
2. ทราบถึงหลักการดำเนินคดีอาญาและบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดในความผิดฐานเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. ทราบถึงการเปรียบเทียบ หลักกฎหมายความผิดฐาน เหตุรำคาญ ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับกฎหมายต่างประเทศ
4. ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ในความผิดฐาน เหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิด และการกระทำผิดซ้ำอีกในความผิดดังกล่าวให้เหมาะสมกับประเทศไทย