

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากกรณีที่รัฐเร่งรัดพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ได้ส่งผลให้การประกอบกิจการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และสร้างปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความร้อน แสง เสียง ความสั่นสะเทือน ขยะมูลฝอยหรือกลิ่นเหม็นต่าง ๆ จนเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดเป็นมลภาวะ และสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้กิจการบางประเภทยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยสะสมหรือการหมักหมมเป็นแหล่งแพร่พันธุ์เชื้อโรค จนเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนติดตามมาในที่สุด สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหามลภาวะในสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเรื่อยมา รัฐได้พยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาลงมาแต่ในอดีต โดยได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 เป็นต้น เพื่อรองรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้น โดยกำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจตรวจสอบกิจการต่าง ๆ ก่อนที่ผู้ประกอบการจะเริ่มเปิดดำเนินการ โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ ให้ผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน และกำหนดอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อกำหนดท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นได้ยึดถือและปฏิบัติ เช่น ผู้ประกอบการโรงแรมจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ตามความในมาตรา 4 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 เสียก่อน จึงจะเปิดดำเนินการได้หรือสถานบริการจะจัดตั้งได้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นต้น และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ด้วย เพราะกิจการเหล่านี้ถือว่าเป็นการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรือ

อาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ<sup>1</sup> นอกจากอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ก่อนเริ่มประกอบกิจการ โดยใช้ระบบการอนุญาตดังกล่าวข้างต้นแล้วและหลังจากที่ได้มีการอนุญาตให้ดำเนินกิจการแล้ว ถ้าผู้ประกอบการเหล่านี้ได้กระทำการใด ๆ อันมีเหตุที่น่าสงสัยหรือมีเหตุก่อให้เกิดปัญหาเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชน โดยเป็นการละเมิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานตำรวจยังมีอำนาจเข้าไปทำการตรวจค้น ยึด ย้าย หรือกระทำการใด ๆ เพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญเช่นว่านี้ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่อีกประการหนึ่งของตำรวจที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ในอดีต<sup>2</sup>

ส่วนอำนาจในการปราบปรามเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจมาแต่เดิม ภายใต้ข้อกำหนดแห่งกฎหมายโปลิส 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาน้ำที่ในพระนครและนอกพระนคร จ.ศ. 1237 ข้อ 2 โดยระบุให้เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่และอำนาจในการปราบปรามผู้กระทำความผิด และพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 มาตรา 2 ก็ระบุให้เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่และอำนาจในการปราบปรามผู้กระทำความผิดด้วยเช่นกัน โดยข้อกำหนดเหล่านี้ยังคงมีผลใช้บังคับเรื่อยมา จนเมื่อรัฐได้ตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจจึงได้ถูกปรับปรุงแก้ไขในบางส่วน เพื่อให้เกิดความชัดเจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยระบุให้เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่และอำนาจในสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจในการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ดังความในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การใช้อำนาจในการสืบสวนและสอบสวนดังกล่าวนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจในการ จับ ค้น ยึด ตามมาตรา 78 มาตรา 92

<sup>1</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2512 และที่ 4/2527 เรื่อง เพิ่มเติมการค้าบางประเภทเป็นการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2526

<sup>2</sup> กฎหมายโปลิส 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาน้ำที่ในพระนคร แลนอกพระนคร ข้อ 19

และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวน ในการเปรียบเทียบคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ด้วยเหตุนี้ หากเจ้าพนักงานตำรวจพบเห็นการกระทำความผิด หรือได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนว่า ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้นละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจย่อมมีหน้าที่และอำนาจ ในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาสอบสวนดำเนินคดีฟ้องร้องตามกฎหมายได้ หรืออาจใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญของประชาชนที่เกิดขึ้นก็ยังไม่สามารถที่จะขจัดหมดไปได้

กลไกการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญนี้ ได้ถูกบังคับใช้เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2535 รัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมตลอดทั้งมาตรการควบคุมการประกอบกิจการของประชาชน ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีกลไกในการควบคุมกิจการประเภทนี้ รวมทั้งการร่างกฎหมายใหม่ ๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะ เช่น รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจในการวางกฎระเบียบ ในรูปของกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการบางประเภท หรือกรณีที่ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการบางประเภทได้ เช่น ออกข้อกำหนดท้องถิ่น กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน ตามมาตรา 20 หรือออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการ หรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 หรือออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร ที่ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง ตามมาตรา 40 หรือออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ออกประกาศกระทรวง<sup>3</sup> เพื่อควบคุมกิจการโรงแรม โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นนายทะเบียนโรงแรม มีหน้าที่รับจดทะเบียนออกใบอนุญาตและควบคุมโรงแรม ดังความในมาตรา 3, 4 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478

ในส่วนของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงของสังคมเพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งในด้านการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดังกล่าว โดยกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้กำหนดหรือระบุให้เป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข เช่น กรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วนให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าว ระงับการกระทำหรือให้ระงับการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้น ได้ตามที่เห็นสมควร และถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควร อธิบดีกรมอนามัยจะสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวนั้นแทนก็ได้ดังความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือกรณีที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนของหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิ่มเติมลงในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ซึ่งมีผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจับ คั่น ยึด อันเป็นหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ<sup>4</sup> เพื่อการป้องกันการกระทำความผิดหรือการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม หรือตามความในมาตรา 44 (4) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ และมาตรา 50 ที่กำหนดให้

<sup>3</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2528

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17

เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด พร้อมด้วยยานพาหนะเครื่องมือและสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดได้

จากการที่กฎหมายให้อำนาจกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจนั้น ทำให้บทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นในส่วนของ การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด นอกจากนี้กฎหมายยังได้ระบุขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจในทางยุติธรรมเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดได้ด้วย โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 85 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>5</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้เพียงอย่างเดียว ไม่มีอำนาจที่จะสอบสวนฟ้องร้องผู้ต้องหาขังศาลได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>6</sup> แม้ว่าตามมาตรา 90 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จะกำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องผู้ต้องหาขังศาลเหมือนเช่นเจ้าพนักงานตำรวจ และอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ถ้าเป็นกรณีกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่สามารถใช้อำนาจในการเปรียบเทียบตามกฎหมายอื่น ๆ ได้ ซึ่งต่างกับเจ้าพนักงานตำรวจ ที่สามารถใช้อำนาจในการสืบสวนจับกุมสอบสวนและเปรียบเทียบในคดีต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาได้ ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานนั้น ๆ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้เฉพาะในกรณีการสืบสวนจับกุมและเปรียบเทียบคดีเท่านั้น ส่วนการสอบสวนยังคงเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ตามมาตรา 160 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เจ้าพนักงาน

<sup>5</sup> คดีเปรียบเทียบที่ 9/2540 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2540 สำนักงานเขตคลองเตย

<sup>6</sup> ชุมพล ชาวเกาะ , "อำนาจหน้าที่ของเทศกิจ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535) , หน้า 164.

พิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนในความคิดอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การเป็นพนักงานสอบสวนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามมาตรา 160 นี้ ไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่จะทำการสอบสวนคดีดังกล่าว หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่สอบสวน ผู้เสียหายก็ชอบที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือจะฟ้องเองก็ได้<sup>7</sup>

นอกจากหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนจับกุม และเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กล่าวมาแล้วนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 26 ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วยตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รังระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญ ๆ ได้ และในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ หรือมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้มาตรการทางปกครองดำเนินการกับผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น ในกรณีประชาชนได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับเหตุรำคาญ ในเรื่องกลิ่นเหม็นที่เกิดจากห้องน้ำและห้องสุขาของสถานบริการน้ำมันรบกวน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ประกอบกิจการแก้ไขข้อบกพร่องด้านสุขลักษณะเพื่อระงับเหตุรำคาญ<sup>8</sup> และหากผู้ประกอบการยังฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบปรับผู้ประกอบการได้ นอกจากนี้แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 56 วรรคแรกที่บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว " การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวนี้ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็น

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

<sup>8</sup> คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ กท 9095/สส 6324 เรื่อง ให้ผู้ประกอบการแก้ไขข้อบกพร่องด้านสุขลักษณะ ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2541 สำนักงานเขตวัฒนา

ไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ตามมาตรา 60

ส่วนกรณีเจ้าพนักงานตำรวจนั้น ไม่สามารถนำมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว มาบังคับใช้กับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ เนื่องจากไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามมาตรา 56 วรรคแรก แต่มีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวได้ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง เกี่ยวกับการรับจดทะเบียนและควบคุมโรงแรมและสถานบริการ โดยมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจนหากพบเห็นการกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวก็สามารถทำการจับกุมผู้กระทำความผิดได้

แต่กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ หากเจ้าพนักงานตำรวจพบเห็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายดังกล่าวหรือมีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ และเข้าทำการจับกุมผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจทำให้การจับกุมดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพราะถือว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขดังกล่าวมิได้ระบุให้อำนาจไว้เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ระบุให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ แต่อย่างใด ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษได้บ่งบอกสถานะของตำรวจตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า<sup>9</sup> หน้าที่ตามประวัติศาสตร์ในความมุ่งหมายเบื้องต้นของตำรวจที่มีประสิทธิภาพ คือ การป้องกันอาชญากรรม ความมุ่งหมายต่อมา คือ การสอบสวนและลงโทษผู้กระทำความผิดหากมีการก่ออาชญากรรมขึ้น การป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความสงบของประชาชนและการไม่มีอาชญากรรม จะเป็นสิ่งที่พิสูจน์ถึงความพยายามของตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งการก่ออาชญากรรมนั้นเป็นความผิดทางอาญาที่มีจุดประสงค์ในการลงโทษ<sup>10</sup> เพื่อที่จะตอบแทนแก่คนผู้กระทำความผิด เพื่อผลในทางจิตวิทยาเพราะถ้ารัฐ

<sup>9</sup> Leigh, L.K., Police Power in England and Wales. (London : Butterworths, 1975), p. 1.

<sup>10</sup> หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 16, (สำนักพิมพ์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 250.

ไม่ดำเนินการลงโทษเสียเองราษฎรก็อาจไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เสียหายหรือญาติมิตรของผู้เสียหายซึ่งอาจลงมือแก้แค้นเสียเอง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการกระทำความผิดตอบแทนความผิดนั่นเอง ในสหรัฐอเมริกาเคยมีตัวอย่างที่ฝูงชนขี้แค้นตัวผู้กระทำความผิดไปจากเจ้าหน้าที่แล้วลงโทษเสียเอง นอกจากนั้นอาจเกิดความระส่ำระสายในหมู่ประชาชนและทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในกฎหมาย ทั้งจะทำให้ราษฎรอื่น ๆ เอาเยี่ยงอย่าง โดยกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ส่วนหลักการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขนั้นก็เพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านสุขภาพและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขภาพสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับกิจกรรมการกระทำทุกอย่างและกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน<sup>11</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้นก็เพื่อระงับเหตุที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ โดยไม่ต้องการแก้แค้นหรือต้องการลงโทษแต่อย่างใด เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้มีมาตรการทางปกครอง เพื่อใช้บังคับแก่ผู้ที่กระทำผิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดตามที่บัญญัติไว้มาตรา 26, 27, 28 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือตามมาตรา 56, 57, 58, 59 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ซึ่งในต่างประเทศ<sup>12</sup> ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นตาม Nuisance Law นั้นไม่ใช่การบุกรุก (trespass) แต่เป็นการใช้สิทธิของตนเองเกินขอบเขตซึ่งความต้องการของประชาชนมากที่สุดในขณะที่เกิดเหตุรำคาญคือ การให้ระงับเหตุนั้นโดยทันทีและไม่ให้เกิดขึ้นอีกมากกว่าการที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือการแก้แค้นทดแทน ซึ่งภายใต้ข้อบังคับหรือกฎหมายของหลาย ๆ รัฐในสหรัฐอเมริกา ก็ได้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ก่อนทันทีที่มีเหตุเกิดขึ้น

กระบวนการปราบปรามผู้กระทำความผิด หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ยังได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นเอกภาพของกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย เช่นว่านี่ไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจในการป้องกันปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้ถูกระบุให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่อำนาจในการปราบปรามผู้กระทำความผิด โดยการนำมาส่งให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจเพื่อทำการสอบสวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงาน และขาดความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ

<sup>11</sup> เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา, สุมล ศรีสุขวัฒนา, สมชาย ตู้อั่ว, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี : ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข), หน้า 3.

<sup>12</sup> Powell, Frona M., Law and the environment, (West Educational Publishing Company, 1998), pp. 80-82.



อย่างเป็นเอกภาพ ในกระบวนการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าว อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในที่สุด

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมกิจกรรมประเภทนี้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในทางป้องกันหรือปราบปราม จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอาศัยความต่อเนื่องของระบบการใช้อำนาจอย่างเป็นเอกภาพ ในกลไกของกฎหมายอย่างชัดเจนเป็นประการสำคัญ ประกอบกับต้องพึงพาความชำนาญทางเทคนิคเฉพาะดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นหากจะได้ปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขดังกล่าวข้างต้น ให้ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจในทางยุติธรรมเพื่อสอบสวนฟ้องร้องต่อศาลของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวน เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อควบคุมกิจการประเภทนี้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว และกลไกการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ ตามสมมติฐานต่อไป

## 1.2 สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขออกมาใช้บังคับเป็นจำนวนมาก และมีองค์กรซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายอยู่หลายองค์กร แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะขจัดปิดเป่าแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนรำคาญอันเกิดแก่ประชาชนให้หมดลงไปได้ ซึ่งอาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ความไม่ชัดเจนและไม่เป็นเอกภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและประสิทธิภาพขององค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขขาดประสิทธิภาพ การปรับปรุงกลไกของกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในเรื่องความเป็นเอกภาพและความชัดเจนของเนื้อหาแห่งกฎหมาย หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย อันประกอบด้วยเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานสอบสวน หรือความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ในการป้องกันและปราบปรามเหตุเคื้อครื้อนร้าคาญให้มีประสิทธิภาพ
2. เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการป้องกันและปราบปรามปัญหาความเคื้อครื้อนร้าคาญ และให้ประชาชนได้รับการเยียวยาโดยเร็วที่สุด
3. ศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข
4. ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของหน้าที่และอำนาจ ขององค์กรที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ที่จะประสานงานและร่วมมือกันในการที่จะขจัดปัญหาความเคื้อครื้อนร้าคาญ

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาความเคื้อครื้อนร้าคาญอันเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ
2. ศึกษากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขดังกล่าว เช่น การวางกฎเกณฑ์ ระเบียบ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการป้องกันปัญหา และอำนาจในการจับกุม คမ်းขังและสอบสวนผู้กระทำผิดอันเป็นการใช้อำนาจในการปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้น
3. ศึกษาถึงขอบเขตของหน้าที่และอำนาจ ของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการสาธารณสุข ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาความเคื้อครื้อนร้าคาญ
4. ศึกษาถึงขอบเขตของหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาความเคื้อครื้อนร้าคาญรวมถึงขอบเขตของหน้าที่และอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
5. ศึกษาถึงความสัมพันธ์ขององค์กรที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และเจ้าพนักงานตำรวจ ในการประสานงานและเข้ามาเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาความเคื้อครื้อนร้าคาญให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
6. ศึกษาถึงมาตรการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 \_
7. ศึกษาถึงมาตรการในการกำกับดูแล เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมไปถึงหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายดังกล่าว อันจะเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นต่อสาธารณชน
2. ทำให้ทราบถึงขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการสาธารณสุขในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อป้องกันและปราบปรามความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้น อันเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองและยุติธรรม ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ของหน้าที่และอำนาจขององค์กร ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข รวมทั้งหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในด้านการป้องกันและปราบปราม โดยการจับกุมและการสอบสวนในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อการป้องกันปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งจะเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมาย โดยองค์กรของรัฐดังกล่าวสามารถขจัดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญมิให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงลดจนวนระบบสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. เพื่อลดขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจและมีความชำนาญเฉพาะด้านโดยตรง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความเป็นเอกภาพ และเกิดความชัดเจนต่อไป