

หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

ตำรวจเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในกระบวนการยุติธรรม<sup>1</sup> ที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจดังกล่าวจึงอยู่ในฐานะผู้รักษากฎหมาย (Law Enforcement) และการปราบปรามอาชญากรรม (Crime Suppression) ซึ่งรวมแล้วหมายถึงตำรวจทางยุติธรรม อันเป็นความหมายที่บุคคลทั่ว ๆ ทั่ว เข้าใจกันในความกันในหมายของคำว่า " ตำรวจ " ในประเทศฝรั่งเศส ได้แบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ตำรวจทางยุติธรรม (Police Judiciare) หมายถึงผู้ที่มีหน้าที่หรือบทบาททั้งหลายเกี่ยวกับการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดและสอบสวนฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม ทำให้ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่พิเศษที่มีลักษณะใกล้ชิดกับหน้าที่ศาลอาญา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยไม่อยู่ในขอบเขตในทางกฎหมายปกครอง ตำรวจทางยุติธรรมจึงเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน จึงต้องมีหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรม โดยการสืบสวนจับกุมและการปราบปรามผู้กระทำความผิด โดยการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไป ซึ่งหน้าที่ของตำรวจทางยุติธรรมที่ถือปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศก็มีลักษณะคล้ายกับประเทศไทย เช่น การป้องกันอาชญากรรม การสืบสวนจับกุม ตรวจค้น ยึด รักษาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม บริการประชาชนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล การปราบปรามโดยการสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน หน้าที่พิเศษอื่น ๆ เช่น ร่วมกับฝ่ายทหารป้องกันอธิปไตยของชาติปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบ ซึ่งเป็นหน้าที่ในการรักษาสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การคุ้มครองอารักขาบุคคลสำคัญ เป็นต้น

<sup>1</sup> ชุมพล ชาวเกาะ , " อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ " (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535) , หน้า 56.

2. ตำรวจทางปกครอง (Police Administrative) หมายถึงบุคคลที่กระทำความผิดหรือมีหน้าที่ทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎเกณฑ์ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการห้ามและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดต่อกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่บัญญัติไว้ โดยตำรวจทางปกครองนั้นเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของฝ่ายปกครอง ตำรวจทางปกครองนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐอิสระที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐและความเป็นอิสระของรัฐ และคำว่า "Police" ที่ใช้เรียกตำรวจในปัจจุบันก็ยังคงหมายถึงองค์กรของข้าราชการอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นในทางทฤษฎีแล้วสามารถแยกความหมายของตำรวจทางปกครองและตำรวจทางยุติธรรมได้ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการแบ่งแยกระหว่างตำรวจทางปกครองและตำรวจทางยุติธรรมนั้นค่อนข้างยาก เนื่องจากจะพบว่าบุคคลหรือองค์กรหนึ่ง ๆ นั้น อาจมีหน้าที่ทั้งตำรวจทางปกครองและตำรวจทางยุติธรรมได้ในขณะเดียวกัน ตำรวจทางปกครองมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยที่รัฐต้องจัดทำขึ้นตามความต้องการของประชาชน การปกป้องประชาชนจากความรำคาญ การออกกฎเกณฑ์ซึ่งบังคับโดยองค์กรการปกครองเพื่อป้องกันอันตรายหรืออุปสรรคทั้งหลาย การเกิดขึ้นของตำรวจในทางปกครองนั้น ในสภาพปัจจุบันนี้เป็นคำที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับระบบอิสระและตำรวจในทางปกครองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐอิสระ ดังนั้นความสงบสุขในที่นี้จึงมีความหมายชัดเจนมากกว่าที่จะหมายถึงการที่ถนนว่างเปล่า ไม่มีผู้คนที่ทำให้รถถึงวังไปได้

กิจกรรมของตำรวจทางปกครองมี 2 อย่าง คือ

1. มีผลผูกพันทางกฎหมาย เป็นนิติกรรมทางปกครอง คือ กฎเกณฑ์ทั่วไปกับกฎเกณฑ์เฉพาะราย
2. ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างนิติกรรมทางปกครองของตำรวจทางปกครอง กับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในรัฐที่เป็นอิสระรัฐหนึ่ง ๆ นิติกรรมของตำรวจจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นนิติกรรมที่จำเป็น เพราะวา นิติกรรมนี้ไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นิติกรรมจะมีหรือเกิดขึ้นได้ก็เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงเป็นเป้าหมายของนิติกรรมทางปกครอง และเป็นเหตุผลที่ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะใช้นิติกรรมทางปกครอง โดยมีแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในอดีตซึ่งโดยธรรมชาติของคำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นคำที่กว้าง การห้ามชุมนุมของประชาชนก็อาจกระทำได้อาจจะเกิดอุปสรรคขัดขวางเกี่ยวกับสถานการณ์ในท้องถิ่นแต่อุปสรรคนั้นมีเหตุผลอื่นเพียงพอที่จะไม่ให้มีการชุมนุมหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือของสาธารณะ คือ สภาพที่มีความสงบเรียบร้อยในบริเวณที่เกิดจากการกำหนด

ความสัมพันธ์ที่แนบชิดระหว่างเสรีภาพของประชาชนกับเสรีภาพของส่วนรวม ซึ่งเกิดจากการตกลงใจแบ่งสรรเสรีภาพระหว่างบุคคลกับส่วนรวมอย่างเป็นธรรม ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินต่อไปได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง ก่อให้เกิดสภาพที่เข้มแข็งในการบริหารงาน การบริการสาธารณะและการดำเนินการขององค์กรทางปกครอง แนวความคิดเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนในปัจจุบันได้รับการขยายความให้กว้างขวางมากขึ้น เช่น ในเรื่องของศีลธรรม (Moral) ซึ่งรัฐสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้ตัดสินเห็นด้วยกับฝ่ายปกครองที่เซ็นเซอร์ฟิล์มภาพยนตร์ ด้วยเหตุผลที่ว่าขัดต่อศีลธรรมเนื่องจากเป็นรูปโป๊ เรื่องของความสวยงาม (Esthetique) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อสภาพแวดล้อมในธรรมชาติ สถานที่ท่องเที่ยว การควบคุมการก่อสร้าง แนวความคิดในทางการเมืองซึ่งฝ่ายปกครองจะใช้เทคนิคในทางตำรวจทางปกครองมาใช้ในการห้ามปราม หรือจัดการกับแนวความคิดที่แตกต่างจากแนวความคิดในทางการเมืองในขณะนั้นไม่ได้ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะไม่ควรแปรผันไปตามสถานการณ์ทางการเมือง ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องรัฐ ปกป้องระบบหรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ หน้าที่เหล่านั้นก็ไม่ใช่ว่าหน้าที่ของตำรวจทางปกครอง แต่เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมาย เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะก่อให้เกิดการออกกฎหมายเพื่อห้ามปรามการกระทำในสิ่งเหล่านั้น

### ลักษณะพิเศษของการกระทำของตำรวจทางปกครอง

1. เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว โดยอำนาจของตำรวจไม่อาจถอยถอยได้ และไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นทำแทนได้ อำนาจตำรวจทางปกครองที่มีขึ้นอยู่นั้นเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญหรือจากกฎหมายให้อำนาจไว้ ถ้าองค์กรในทางตำรวจพยายามที่จะจำกัดอำนาจของตนเองด้วยการทำสัญญาผูกพันกับผู้อยู่ใต้การปกครอง ก็จะต้องถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ ไม่มีผลผูกพันกับบุคคลใด ๆ เลย สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างตำรวจทางปกครองกับประชาชนหรือบุคคลหนึ่งจะไม่ผูกพันบุคคลที่สาม ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่สามนั้นสามารถฟ้องร้องให้มีการเพิกถอนสัญญานั้นได้เสมอ การทำสัญญาระหว่างตำรวจทางปกครองกับเอกชนไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่ได้รับมาแล้ว เพราะฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาได้ตลอดเวลาด้วยเหตุผลเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. มีลักษณะในการป้องปราม นิติกรรมของตำรวจทางปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเพื่อป้องปราม มิให้มีการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน บทบาทหน้าที่ของตำรวจทางปกครองก็คือ การป้องกันหรือการป้องปราม อุปสรรคหรือกีดกันตรงต่าง ๆ ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

หรือนิติกรรมทั่วไป และนิติกรรมเฉพาะรายของตำรวจทางปกครองนั้น มีลักษณะเป็นการป้องปรามแต่ก็อาจมีลักษณะที่ไม่แน่นอนเสมอไป เช่น การลงโทษในทางปกครอง โดยการเพิกถอนหรือการยึดใบอนุญาตขับขี่ ซึ่งน่าจะเป็นการปราบปรามมากกว่าลักษณะของการป้องปราม นิติกรรมทั่วไปหรือกฎเกณฑ์บางประเภท อาจมีลักษณะเป็นการป้องปรามและปราบปรามไปพร้อม ๆ กัน

3. ลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นอำนาจของตำรวจทางปกครองที่มีอภิสิทธิ์พิเศษหรือวิธีดำเนินการพิเศษ เช่น มีอำนาจที่ลงโทษพิเศษแตกต่างจากกฎเกณฑ์ประเภทอื่น โดยมีอำนาจหรือมีขอบเขตอย่างมากในเรื่องของการใช้ดุลพินิจ

ตำรวจในทางปกครอง แยกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ตำรวจทางปกครองทั่วไป
2. ตำรวจทางปกครองพิเศษ

1. ตำรวจทางปกครองทั่วไป ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับคำสั่งห้ามโดยกฎหมายได้มอบให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ให้สามารถดำเนินการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย (Public Order) ในเขตแดนที่บุคคลนั้นหรือองค์กรนั้นเป็นเจ้าของที่อยู่ อำนาจของตำรวจทางปกครองจึงถูกจำกัดไปด้วยขอบเขตของดินแดน จะใช้อำนาจนอกเหนือจากดินแดนนั้นไม่ได้ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการที่จะห้ามหรือบังคับการดำเนินการกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะขวางต่อความสงบเรียบร้อย

2. ตำรวจทางปกครองพิเศษ ประกอบไปด้วยอำนาจหน้าที่ที่มอบให้แก่เจ้าหน้าที่ในทางปกครอง ที่จะมีการตราหรือออกมาตรการตามที่กำหนดไว้เหนือกิจกรรมบางประเภทของเอกชน ซึ่งถูกกำหนดไว้โดยชัดเจน มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจพิเศษ ดังนั้นอำนาจของตำรวจทางปกครองพิเศษ จึงถูกกำหนดด้วยวัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระ (object and nature) ซึ่งสภานิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดขึ้น กิจกรรมที่เป็นของตำรวจทางปกครองพิเศษ เช่น ตำรวจที่เกี่ยวกับความมีสุขภาพลักษณะที่ดีของประชาชน (police de la sante publique) ตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมสถานรื่นเริงต่าง ๆ (la police des spectacles et des jeux)

การที่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เอาไว้ ก็แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดอำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองให้มากขึ้น บางกรณี บทกฎหมายพิเศษเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากกฎเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแต่เดิมสำหรับ ดำรงทางปกครองทั่วไปนั้นเกิดมีปัญหา เช่น กฎหมายนั้นเก่าไม่ครอบคลุมและเป็นเรื่องที่เลว ขอบเขตอำนาจของตำรวจทั่วไป จึงต้องออกกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่เพื่อให้ตำรวจทางปกครองพิเศษ เกิดขึ้น เช่น กฎเกณฑ์บางอย่างไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าเมื่อใดฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ทางปกครองจะเข้าไปดำเนินการได้ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายพิเศษที่กำหนดวิธีการในการ ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีความละเอียดยิ่งขึ้น เพื่อให้ตำรวจทางปกครองพิเศษเข้าไป ดำเนินการ เช่น เรื่องเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือตำรวจที่ควบคุมเกี่ยวกับ สถานที่ก่อสร้างที่เป็นอันตรายใกล้จะพังลงมา ตำรวจในทางอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นต้น ความจำเป็นดังกล่าวจึงอาจมีการกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นได้ จึงต้อง ถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักประกัน โดยกฎหมายพิเศษนั้นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และลักษณะ (object + nature) ในการเข้าแทรกแซงและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่าง ชัดเจน ฝ่ายปกครองต้องเคารพในกฎเกณฑ์พิเศษเกี่ยวกับวิธีการในการดำเนินการ (Procedure) ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ วิธีการในการดำเนินการเหล่านี้บางกรณีมีลักษณะใกล้เคียงกับศาล สำหรับโทษที่ใช้กับผู้ฝ่าฝืนนั้นส่วนมากเป็นโทษในระดับต่ำหรือลหุโทษ และการลงโทษที่มี อัตราที่สูงขึ้นก็เพื่อให้สอดคล้องกับฝ่ายปกครองที่มีอำนาจสูงขึ้นในฐานะตำรวจปกครองพิเศษนั่นเอง

ดังจะเห็นได้ว่าลักษณะในการป้องปรามหรือป้องกัน อันเป็นลักษณะพิเศษของตำรวจ ในทางปกครองนั้น เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนในการแยกออกจากกันระหว่างตำรวจ ทางปกครองกับตำรวจทางยุติธรรม ทั้งนี้เพราะตำรวจทางยุติธรรมนั้นมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปราบปราม (Represssive) ซึ่งการแบ่งแยกระหว่างตำรวจทางปกครองกับตำรวจทางยุติธรรม นั้นมีประโยชน์ทั้งในแง่ของในทางคดีและในทางกฎหมาย คือให้มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน ในเรื่องของความรับผิดชอบ การแบ่งแยกระหว่างตำรวจทางยุติธรรมกับตำรวจทางปกครองนั้น ไม่สามารถแบ่งแยกได้ โดยอาศัยองค์กรเป็นหลักในการแบ่งแยก เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือตำรวจประจำสถานีต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ไปพร้อม ๆ กันทั้ง 2 อย่าง คือ มีทั้งตำรวจทางปกครองและตำรวจทางยุติธรรม

ในปัจจุบันนี้ตำรวจทางปกครองกับตำรวจทางยุติธรรม สามารถแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจนขึ้น คือ ตำรวจทางปกครองก็ถือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ดูแลเรื่องราวต่าง ๆ เป็นกิจกรรมทั่วไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ควบคุม ในขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมนั้นมุ่งเน้นไปที่การหาบุคคล หรือพยานหลักฐานในการกระทำผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้พบตัวหรือพยานหลักฐานแล้ว ก็นำไปสู่กระบวนการฟ้องร้องในทางคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมต่อไป

การดำเนินงานของตำรวจในต่างประเทศนั้น พอสรุปได้ 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบตำรวจส่วนกลางและระบบตำรวจท้องถิ่น

1. ตำรวจส่วนกลาง หมายถึง ระบบตำรวจแห่งชาติ (National Police System) ดำเนินงานในรูปของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุม ปกครอง บังคับบัญชาตำรวจครอบคลุมไปทั่วประเทศหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คืออยู่ภายใต้หลักการบริหารเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบตำรวจของประเทศไทย การดำเนินงานของตำรวจส่วนกลางอาจไม่สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่เสมอไป ในส่วนราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการปกครองรูปแบบพิเศษโดยตำรวจส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติงานอยู่โดยมิได้ขึ้นตรงต่อท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติโดยตรง

2. ระบบตำรวจท้องถิ่น หมายถึง กิจการตำรวจที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจขึ้นตรงต่อองค์การปกครองท้องถิ่น ในการปฏิบัติตามหน้าที่และนโยบายของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการตำรวจของตนเอง ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเองมากที่สุด เนื่องจากความจำเป็นและความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรในการปฏิบัติงาน ช่วยลดภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนกลาง ในส่วนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันในท้องถิ่น อีกทั้งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการของท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือคดีสำคัญที่มีความร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือความมั่นคงของประเทศ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ประเทศที่มีระบบตำรวจท้องถิ่น เช่น ระบบตำรวจของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ประเทศไทยได้จัดระบบเป็นระบบตำรวจแห่งชาติหรือตำรวจส่วนกลาง ในอดีตที่ผ่านมาเจ้าพนักงานตำรวจเป็นองค์กรพื้นฐาน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม มีหน้าที่และอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญารวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญา ในการสืบสวน จับกุมและสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจในประเทศไทย นอกจากจะได้กำหนดไว้โดยกฎหมายต่าง ๆ แล้ว ยังได้มีระบุไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 โดยกำหนดหน้าที่ทั่วไปดังนี้<sup>2</sup>

1. รักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา
3. บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

โดยตำรวจในประเทศไทยนอกจากจะมีบทบาท ในฐานะที่เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยเป็นผู้รักษากฎหมายป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายและถ้าผู้ใดละเมิดก็มีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวน ตรวจสอบ จับกุมและสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมายทั่วราชอาณาจักรแล้ว ยังมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และมีหน้าที่ป้องกันต่อสู้กับข้าศึกในเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม ตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายกำหนดเป็นครั้งคราว ซึ่งเป็นดูจะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางที่มากมายและกว้างขวางเป็นอย่างมาก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น ก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันและเพื่อความคล่องตัวในการบังคับใช้ โดยการเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้กับเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ เช่นเดียวกับหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ภาระหน้าที่และบทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับกฎหมายบางฉบับนั้นน้อยลงไปบ้าง แต่ทั้งนี้หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวหาได้หมดไปไม่ ยังคงมีภาระหน้าที่อยู่เช่นเดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังจะได้กล่าวต่อไป

<sup>2</sup> ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่ม 1 หน้า 1 - 5.

#### 4.1 หน้าที่และอำนาจในการป้องกันเหตุร้ายและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการสาธารณสุขในอดีตที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการปล่อยทิ้งสิ่งสกปรกเปื้อนลงสู่ที่สาธารณะ หรือการทำให้เกิดการเปื้อนด้วยประการใด ๆ แก่ที่หรือทางสาธารณะอันอาจทำให้เกิดแหล่งแพร่เชื้อโรคต่าง ๆ หรือทำให้สถานสาธารณะสกปรก ทำให้เกิดความไม่สะอาดและทำลายความสวยงามตามสถานสาธารณะต่าง ๆ นั้น คงถือเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจที่จะต้องคอยสอดส่องดูแลป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์เช่นว่านี้ขึ้น ดังปรากฏในกฎหมาย โปлиц 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนครและนอกพระนคร จ.ศ. 1237 เช่น ข้อ 18 ระบุว่า ผู้ซึ่งจะเป็นโปлицนั้นให้รักษาระวังดูแลกำชับเด็กเดือนเข้าของบ้านเจ้าของเรือนผู้ใดอย่าให้เปื้อนเปื้อนมีขึ้นที่หน้าบ้านหลังบ้านได้ทุกบ้านทุกเรือน แต่บรรดาที่อยู่ในท้องที่ของโปлицได้รักษาดูแล ข้อ 42 ระบุว่า ห้ามมิให้เด็กแก่ผู้ใหญ่เอาดินสอแลถ่านเพลิงแลสิ่งของไปเที่ยวขีจเขยจนก่าแพงเมือง ก่าแพงวัด ฝาผนังอุโบสถวิหารการเปรียญ บ้านเรือนสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งปลูกสร้างไว้วันนั้น ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดไม่ฟังตามข้อบังคับ ให้จับโปлицสองหีที่เจอจับตัวผู้เขียนนั้นมาปรับไหมเอาเงิน 10 บาท เอาไว้เป็นเงินกลางในกรมโปлиц ถ้าไม่มีเงินให้ ๆ เอาตัวผู้ทำผิดจำขังใช้การในกรมโปлицเดือนหนึ่งจึงให้ปล่อยตัวไป ถ้าผู้ใดมีกิจธุระของตัวอยากจะเขียนหนังสือปิดให้คนทั้งหลายทราบ เป็นคั้นว่าหนังสือบนจับโจรจับผู้ร้ายแลผู้คนคำทหาหนีแลสืบหาสิ่งของต่าง ๆ ให้ผู้ที่จะต้องการออกหนังสือนั้น ๆ เขียนข้อความมาแจ้งต่ออินสเปกเตอเรนราด ๆ ต้องรับเอาหนังสือนั้นไปปิดประกาศให้แก่ผู้จะต้องรู่นั้น ถ้าฝ่าฝืนมิได้บอกกล่าวต่ออินสเปกเตอเรนราดแล้วนำไปปิดเองของโปлицจับได้ ให้ปรับไหมเอาเงิน 10 บาท ข้อ 43 ระบุว่า ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะเทน้ำล้างของก็ดี แลจะอาบน้ำหรือจะทำการสิ่งใดในที่ต้องใช้น้ำ ห้ามมิให้ทำที่ในท้องถนนให้น้ำไหลเปื้อนถนนได้ ถ้าผู้ใดเทน้ำที่เป็นของโสโครกก็ดี แลอาบน้ำในถนนก็ดีแลกระทำการต่าง ๆ ด้วยน้ำในถนนให้เปื้อนเปื้อนดังกล่าวมาแล้ว ให้ปรับไหมเอาเงิน 30 บาท ถ้าไม่มีเงินให้ ๆ เอาตัวผู้นั้นจำไว้ใช้การในกรมโปлицเดือนหนึ่งจึงให้ปล่อยไป ข้อ 46 ระบุว่า ถ้าผู้ใดเลี้ยงสัตว์สารพัดทุกอย่าง ถ้าสัตว์สัตว์นั้นคาชให้เจ้าของเอาสัตว์ไปฝังเสียวัดที่ป่าช้าอันสมควร ฤที่บ้านของตัวเองก็ได้ ห้ามมิให้เอาสัตว์ที่คาชไปทิ้งไว้ตามถนนหนทาง ข้างบ้านข้างก่าแพง ในท้องที่โปлицได้รักษาให้มีกลิ่นอาเจียรแก่คนเดินไปมา ถ้าผู้ใดไม่ฟังให้โปлицปรับไหมเอาอีกผู้ที่ทิ้งสัตว์ตัวละ 10 บาท

หน้าที่และอำนาจดังกล่าว ใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและยุติธรรม โดยในมาตรา 2 ข้อ 1 ซึ่งเป็นอำนาจในทางปกครอง ระบุว่า ให้สืบสวนพยานอุทธรณ์สิ่งอื่น ๆ อันเป็นหลักฐานมั่นคงมาประกอบกับเหตุการณ์ที่กล่าวหาว่ามีผู้กระทำความเสียหายหรือของอาญาพระราชอาญาทั้งหลาย เพื่อให้ระงับเหตุการณ์เหล่านั้นเสียมิให้เกิดขึ้นต่อไป อาญาพระราชอาญาทั้งหลายจะได้อยู่เย็นเป็นสุขสบายทั่วกัน แล้วให้แจ้งความบอกเหตุการณ์เหล่านั้นกับส่งพยานอุทธรณ์สิ่งอื่น อันเป็นหลักฐานมั่นคงมาให้เจ้าหน้าที่ทราบ หรือข้อ 2 ซึ่งเป็นอำนาจในทางยุติธรรม ที่ระบุว่า ให้คอยห้ามปรามอย่าให้ผู้ใดกระทำการล่วงพระราชอาญา อันมีโทษ ตามพระราชกำหนดกฎหมาย และอย่าให้ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจให้เกิดผลอันร้ายกาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตร่างกายทรัพย์สินสมบัติของคนใดคนหนึ่ง ฤคนทั้งหลายทั่วไป

ในปัจจุบันแม้ว่าหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายโปลิส 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนครและนอกพระนคร จ.ศ. 1237 และพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 จะมีได้ใช้บังคับแล้วในปัจจุบันก็ตาม เนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ขึ้น ซึ่งยังคงหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจอยู่เช่นเดิม โดยได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการป้องกัน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม โดยมีอำนาจในการสืบสวนจับกุม ซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้<sup>3</sup> รวมทั้งให้มีอำนาจสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18<sup>4</sup> ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการสืบสวนจับกุม ค้น ยึด และสอบสวน

<sup>3</sup> มาตรา 2 (10) การสืบสวน หมายรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

<sup>4</sup> มาตรา 2 (11) การสอบสวน หมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กับทั้งให้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38

หน้าที่และอำนาจในการป้องกันเหตุตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมนั้น เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจได้หลายวิธีการ เช่น การตรวจตราไปในสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในที่หรือทางสาธารณะหรือแม้ในที่หรือทางของเอกชน เจ้าพนักงานตำรวจก็อาจใช้อำนาจในการตรวจตราหรือตรวจค้นได้ หากเจ้าพนักงานตำรวจได้รับการร้องขอจากเอกชนเจ้าของสถานที่นั้น ๆ เพื่อระงับเหตุร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นแต่หากเจ้าพนักงานตำรวจได้รับการร้องทุกข์จากบุคคลผู้ที่เป็นผู้เสียหาย ซึ่งอาศัยอยู่ข้างเคียงกับแหล่งกำเนิดมลพิษหรือแหล่งที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว การใช้อำนาจเข้าทำการตรวจตราหรือตรวจค้นสถานที่ที่เป็นต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเช่นว่านี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครองหรือเจ้าของสถานที่นั้นเสียก่อน เว้นแต่เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเข้าทำการตรวจค้นได้โดยไม่มีหมายตามมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจเข้าทำการตรวจค้นได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครองหรือเจ้าของสถานที่นั้น ๆ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าพนักงานตำรวจจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น และต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 238 ด้วย<sup>5</sup> คือต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 การค้นนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้กระทำได้ ในเมื่อกระทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย โดยเป็นหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ในการค้นนี้ เจ้าพนักงานผู้ทำการค้นมีอำนาจที่จะยึดสิ่งของต่าง ๆ ที่ได้จากการค้น<sup>6</sup> เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวนได้ ทั้งนี้ต้องอาศัยเหตุการณ์หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ มาประกอบ อันได้แก่ การค้นเพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการดำเนินคดี หรือการค้นเพื่อพบและยึดสิ่งของผิดกฎหมาย หรือการค้นเพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการค้นเพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ หรือการค้นเพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษาหรือตามคำสั่งศาล ในกรณีที่จะพบหรือจะยึดโดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว ตามความในมาตรา 69 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 238 บัญญัติว่า "ในคดีอาญา การค้นในที่หรือสถานที่จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ "

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 98

เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายค้นได้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายจึงอนุญาตให้ออกหมายค้นเพื่อค้นในที่รโหฐานได้ ซึ่งปกติกฎหมายห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่ต้องด้วยกรณีตามมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น และในกรณีต่อไปนี้"

- (1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน
- (2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน
- (3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น
- (4) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าสิ่งของที่ได้อามาโดยการกระทำความผิด ได้ซ่อนอยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้น จะถูกโยกย้ายเสียก่อน
- (5) เมื่อที่รโหฐานนั้น ผู้ถูกจับเป็นเจ้าบ้านและการจับนั้นมีหมายจับหรือจับตามมาตรา 78

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเอง ไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้ "

ซึ่งกรณีนี้ในปัจจุบัน ได้มีข้อจำกัดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 238 ที่กำหนดว่า "ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ "

กรณีการค้นบุคคลในที่สาธารณะเพื่อหาพยานหลักฐานในคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 93 ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจค้นได้ ในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิด

หลังจากใช้อำนาจในการค้นคังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการยึดของกลางในการกระทำความผิดได้ และหากพบเห็นการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือเป็นความผิดซึ่งหน้า ก็มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้อีก และมีอำนาจยึดสิ่งของอื่นในที่คังนั้นได้ด้วย<sup>7</sup>

ส่วนอำนาจในการจับนั้น เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น ซึ่งแต่เดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 มาตรา 2 ได้บัญญัติให้อำนาจในการจับของเจ้าพนักงานไว้ดังนี้ ข้อ 4 ระบุว่า ให้จับผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้จับ ถ้าได้ออกหมายให้จับ หรือข้อ 5 ระบุว่า ให้จับผู้หนึ่งผู้ใดตามเหตุที่จะกล่าวต่อไปนี้ 3 ประการ แม้ว่าไม่มีคำสั่งให้จับก็ได้ คือ

ประการแรก ผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งกำลังทำการล่องละเมิดพระราชอาญาอันมีโทษหลวงอยู่

ประการที่สอง ผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งมีอาวุธสิ่งอื่นอยู่ในตัว ซึ่งควรที่จะสงสัยได้ว่าผู้นั้นได้กระทำการล่องละเมิดพระราชอาญาอันมีโทษหลวง ถ้าผู้นั้นมุ่งหมายว่าจะกระทำการล่องละเมิดพระราชอาญาอันมีโทษหลวงต่อไป

ประการที่สาม ผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งกระทำการขัดขวางหรือต่อสู้อุตตระเวน ในระหว่างเวลาที่พลตระเวนทำการตามหน้าที่อยู่ ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งได้หนีพยายามจะหลบหนีจากที่กักขังอันชอบด้วยกฎหมาย

ในปัจจุบันอำนาจในการจับนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>8</sup> กำหนดว่าการจับและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งศาลหรือหมายของศาลหรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายจับตามที่กฎหมายบัญญัติ และในมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับการจับไว้ดังนี้

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 98

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237 และบทเฉพาะกาล มาตรา 335 (6)

“ในการจับนั้น เจ้าพนักงานหรือราษฎรซึ่งทำการจับต้องแจ้งแก่ผู้ที่จะถูกจับนั้นว่า เขาต้องถูกจับ แล้วสั่งให้ผู้ถูกจับ ไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพร้อมด้วย ผู้จับ แต่ถ้าจำเป็นก็ให้จับตัวไป

ถ้าบุคคลซึ่งจะถูกจับหรือจะขัดขวางการจับ หรือหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี ผู้ทำการจับมีอำนาจใช้วิธี หรือความป้องกันทั้งหลายเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งเรื่องในการจับ ผู้นั้น”

คำว่า “จับ”<sup>9</sup> ตามประมวลกฎหมายนี้มีไว้สำหรับนิยามของการจับแต่เป็นวิธีของการจับว่าจะต้องทำอะไร และเป็นการศึกษาคร่าวๆว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการจับหรือมีการจับแล้ว ซึ่งพิจารณาในที่นี่ไม่ใช่ข้อคำธรรมดา เช่น การจับกระดาก ดินสอหรือด้วยแก้วแต่การจับในที่นี่ หมายถึงการจับตัว (party's person) ไป ไม่ใช่การจับหรือแตะต้องส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายของผู้ที่จะถูกจับ แต่ถ้าการจับเอาตัวไปนั้นมีความจำเป็นต้องจับส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายของผู้ที่จะถูกจับเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การจับนั้นเป็นผลสำเร็จก็สามารถทำได้ ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธ์มาเลเซียและของฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ให้ความหมายของวิธีการจับไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยบ่งบอกถึงวิธีการจับว่าต้องมีการแตะต้องตัวของผู้ที่ถูกจับหรือมีการชี้คิ้วหน้าดวงตากับบุคคลนั้นไว้ เว้นแต่บุคคลผู้ที่จะถูกจับนั้นได้ขออนุญาตเข้ามาอยู่ในความควบคุมหรือดูแลของบุคคลผู้ทำการจับ ไม่ว่าจะโดยคำพูดหรือการกระทำหรือในกรณีศาลสูงของรัฐ North Carolina ในคดี Lawrence v. Buxten (1889) ซึ่งได้กล่าวเกี่ยวกับวิธีในการจับไว้ว่า การจับนั้นต้องมีความตั้งใจหรือเจตนาที่จะจับโดยลักษณะของการกระทำหรือโดยคำพูดที่แสดงออกว่ามี การจับแล้ว และถ้าผู้ถูกจับยินยอมอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้จับก็ไม่จำเป็นต้องแตะต้องตัวหรือชี้คิ้วหน้าดวงตากับบุคคลที่ถูกจับไว้ ซึ่งตรงกับหลักทั่วไปตามมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ต้องมีเจตนาตั้งใจที่จะจับ มิฉะนั้นแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการจับ ดังนั้นการจับนี้จึงไม่ใช่เรื่อง ชั่ง จ้ำคุก หรือหมายจับ หรืออำนาจจับของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่อย่างไรก็ตามการจับนี้ ผู้ทำการจับจะต้องมีอำนาจที่จับได้เสียก่อน ถ้าหากไม่มีอำนาจแต่ไปจับเข้าผู้จับย่อมมีความผิดต่อเสรีภาพ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติให้อำนาจในการจับแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไว้ดังนี้

<sup>9</sup> ไพจิตร บุญญพันธุ์ “จับ” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2524) : 2-7.

"มาตรา 78 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ จะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับนั้นไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

- (1) เมื่อพบบุคคลนั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 80
- (2) เมื่อพบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิด โดยมีเครื่องมือ อาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี
- (4) เมื่อมีผู้ขอให้อำนาจ โดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดและแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว

เมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเอง ไม่ต้องมีหมาย แต่ต้องเป็นกรณีที่อาจออกหมายจับได้หรือจับได้ตามประมวลกฎหมายนี้"

ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวนี้ เพื่อที่จะระงับเหตุร้ายหรือเหตุที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม หรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยเจ้าพนักงานตำรวจที่ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดหรือยึดสิ่งของผิดกฎหมายได้นั้น จะต้องนำส่งให้พนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการใช้อำนาจในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเช่นว่านี้ โดยการดำเนินคดีเพื่อให้ผู้ต้องหาได้รับโทษตามกฎหมายต่อไป

#### 4.2 หน้าที่และอำนาจในการปราบปราม

เป็นหน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรมเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด ถือเป็นอำนาจทางด้านการสอบสวนซึ่งเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องจากการสืบสวน กล่าวคือ เมื่อมีการสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวนจะต้องมอบหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาให้กับพนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ในการนี้นอกจากกฎหมายจะให้อำนาจกับพนักงานสอบสวนในการสอบสวนแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจกับพนักงานสอบสวนในการตรวจ ค้น จับ ยึดสิ่งของและการสอบถามคำให้การ เช่นเดียวกับพนักงานสืบสวน ดังได้กล่าวมาแล้วใน ข้อ 4.1 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการสืบสวนกับการสอบสวนนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดว่าการกระทำใด เป็นการสืบสวนหรือเป็น

การสอบสวน<sup>10</sup> คังนั้นหน้าที่และอำนาจในการป้องกันเหตุร้ายและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจในทางสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด จึงต้องดำเนินควบคู่กันไปกับหน้าที่และอำนาจการสอบสวนเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรม อันเป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ประกอบไปด้วยประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายใช้สิทธิในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน<sup>11</sup> หรือสิทธิในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล<sup>12</sup> โดยไม่ต้องร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนก็ได้ เมื่อพนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์แล้วก็จะใช้อำนาจในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานกับการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งในการนี้พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไป นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ดังนี้

"มาตรา 37 ว่า คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้

(1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(2) ในความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีที่เป็นความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว"

<sup>10</sup> โทเม่น ภทรภิมย์, "การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน", วารสารมหาดไทย ปีที่ 1 (กรกฎาคม 2519) : 12-13.

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4), (7)

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (1)

ในการเปรียบเทียบนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบ ตามกฎหมายดังนี้

"มาตรา 38 บัญญัติว่า ความผิดอนุมาตรา(2) (3) และ (4) แห่งมาตรา 37 ถ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบ ดังนี้

(1) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอม ตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้วคดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับ ภายในเวลากำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

(2) ในคดีที่มีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบให้เจ้าหน้าที่ กะจำนวนตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน"

ในอดีตที่ผ่านมาหน้าที่และอำนาจดังกล่าวนี้ เจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้บังคับใช้ มาโดยตลอด ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้อกันอยู่ในระหว่าง กระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 มาตรา 2 ข้อ 2 ความว่า ให้คอยห้ามปราม อย่าให้ผู้ใดกระทำการล่วงพระราชอาญาอันมีโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย แลอย่าให้ผู้ใด กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจให้เกิดผลอันร้ายฤาเป็นอันตรายแก่ชีวิตร่างกายทรัพย์สิน สมบัติของคนใดคนหนึ่ง ฤาคนทั้งหลายทั่วไป หรือข้อ 3 ที่ว่า ให้สืบสวนดูว่า ผู้ใดกระทำการ ล่วงละเมิดพระราชอาญาอันมีโทษตามพระราชกำหนดกฎหมายแล้ว ให้จับผู้นั้นมาส่งให้เจ้าหน้าที่ พิจารณาพิพากษาต่อไป และตามกฎหมายโปลิศ 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนคร แลนอกพระนคร ร.ศ. 12337 ได้ระบุให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ หรือถ้า ไม่มีค่าปรับก็ให้กักขังผู้กระทำความผิดแทนค่าปรับได้ ตาม ข้อ 43 ที่ระบุไว้ว่า ถ้าผู้หนึ่งผู้ใด จะเทน้ำล้างของก็ดี แลจะอาบน้ำ หรือจะทำการสิ่งใดในที่ต้องใช้น้ำ ห้ามมิให้ทำที่ในท้องถนน ให้น้ำไหลเปโระเปื้อนถนนได้ ถ้าผู้ใดเทน้ำที่เป็นของโสโครกก็ดี แลอาบน้ำในถนนก็ดี แล กระทำการต่าง ๆ ด้วยน้ำในถนนให้เปโระเปื้อนดังกล่าวมาแล้ว ให้ปรับไหมเอาเงิน 30 บาท ถ้าไม่มีเงินให้ ๆ เอาตัวผู้นั้นจำไว้ใช้การในกรมโปลิศเดือนหนึ่งจึงให้ปล่อยไป

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 เพื่อใช้เป็นกฎหมายพื้นฐานทั่วไป ในการบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ที่มีโทษทางอาญา และได้บัญญัติความหมายของคำจำกัดความขึ้น โดยได้กล่าวถึงในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจในการปราบปรามหรือในทางยุติธรรมให้กว้างขึ้น เพื่อให้ครอบคลุม ไปถึงเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่กฎหมายให้มีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ ซึ่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 2 (6) และ (11) ดังนี้

มาตรา 2 (6) “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มี อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

มาตรา 2 (11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและ การดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไป เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัว ผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ผู้มีอำนาจสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18-20 ได้กำหนดไว้ดังนี้

ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี ได้แก่

- (1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (มาตรา 2 (17))
- (2) ปลัดอำเภอ
- (3) ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจ ตรีขึ้นไป

ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ได้แก่ ตำรวจตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

กรณีความผิดที่กระทำนอกราชอาณาจักร ได้แก่ อธิบดีกรมอัยการหรือ ผู้รักษาราชการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่จะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงาน สอบสวนคนใดก็ได้

เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนนี้ เมื่อแยกตามประเภทแล้วมี 3 ประเภท คือ พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจและอธิบดีกรมอัยการ (ปัจจุบันคือ อัยการสูงสุด)

ดังนั้นหากพนักงานสอบสวนได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ จากผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษ พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น โดยพนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดจากการกระทำความผิด เช่น กรณีที่ได้รับคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสถานบริการ ที่ก่อให้เกิดเสียงดังหรือก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง<sup>13</sup> พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย แต่อัตราโทษเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ความประมวลกฎหมายอาญานี้ เป็นความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นลหุโทษ<sup>14</sup> พนักงานสอบสวนมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับได้ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้กล่าวมาแล้ว ความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดเล็กน้อย เมื่อเทียบกับระวางโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในความผิดฐานอื่น ๆ แต่กรณีที่ต้องหากระทำความผิดเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับดังเช่นในกรณีแรกไม่ได้ แม้ว่าจะ เป็นความผิดที่มีระวางโทษไม่เกินลหุโทษก็ตาม เนื่องจากเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งถ้าเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในอันที่จะดำเนินการเปรียบเทียบได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะทำการเปรียบเทียบ แต่ถ้าความผิดนั้นเกินอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเปรียบเทียบได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วก็จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป โดยการส่งสำนวนการสอบสวนให้กับคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบ หรือฟ้องร้องผู้ต้องหา ยังศาลยุติธรรมต่อไป ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนเพื่อให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีพิจารณาใช้ดุลพินิจตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีใช้ดุลพินิจแล้วเห็นควรอย่างไรแล้ว ก็ให้ถือไปตามนั้น เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควร

<sup>13</sup> คดีเปรียบเทียบปรับ ที่ 1400/2539 ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2539 สถานตำรวจนครบาลทองหล่อ

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102

ถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีก็จะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับและทำการเปรียบเทียบ<sup>15</sup> ตามดุลพินิจนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือควรถูกฟ้องร้องก็จะส่งสำนวนการสอบสวนกลับมาให้พนักงานสอบสวน เพื่อฟ้องร้อง ผู้ต้องหาขังศาลยุติธรรม และเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้อง ผู้ต้องหาขังศาลยุติธรรมตามความเห็นของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีต่อไป

#### 4.3 ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจร่วมกับเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา หน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียว ตลอดมา จนกระทั่งต่อมารัฐได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย โดยเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้กับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการจัดความเดือดร้อนรำคาญของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ต่อมาเมื่อมีประชากรมากขึ้น สังคมได้มีความเจริญและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในทุกด้าน ในขณะที่กฎหมายไม่ได้มีการพัฒนา ให้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม ทำให้เกิดปัญหาด้านการ สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามมา รัฐได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการ สาธารณสุข เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ในอันที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นในสังคม โดยได้มีการตรากฎหมาย เกี่ยวกับการสาธารณสุขออกมาใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 โดยหน้าที่ และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขดังกล่าว ทั้งในด้านการปราบปราม สืบสวนจับกุมและทำการสอบสวนฟ้องร้องผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว ยังคงเป็นของ เจ้าพนักงานตำรวจมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการสาธารณสุขออกมาใช้บังคับอีกหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติ

<sup>15</sup> คดีเปรียบเทียบ ที่ 4/2541 เรื่อง การจัดตั้งสถานจำหน่ายสินค้าโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 38 และมาตรา 72 วรรคแรก ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 คณะกรรมการ เปรียบเทียบคดีกรุงเทพมหานคร

เกี่ยวกับการสาธารณสุขดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมในส่วนหน้าที่และอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด เช่น ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ระบุว่าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการจับกุม หรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันมีผลให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจในการค้นหรือยึดได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ และตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มีอำนาจเปรียบเทียบบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ทุกความผิด และกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจในการเปรียบเทียบในบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ในความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งมีผลให้คดีอาญาลิกกันและสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 37 และมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยที่กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้กล่าวถึงเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะเป็นเจ้าพนักงานกฎหมายฉบับนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามเจ้าพนักงานตำรวจก็ยังมีหน้าที่และอำนาจสอบสวนในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขดังกล่าวได้ ในฐานะพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจไว้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและเพื่อปราบปรามผู้ที่กระทำความผิด

จากการที่กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบเพียงอย่างเดียวแต่ไม่มีอำนาจสอบสวน โดยต้องส่งไปให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสอบสวน เช่น ตามที่ปรากฏในมาตรา 47 และมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ทำให้การสืบสวนและการสอบสวนในหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกแยกออกจากกัน เป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุข โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพโดยกฎหมายได้จำกัดอำนาจในการบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญานั้น การสอบสวนเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องมาจากการสืบสวน<sup>16</sup> กล่าวคือ การสืบสวนหาความจริงและการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบ รายละเอียดแห่งความผิด และการสอบสวนหมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ตามมาตรา 2 (10) และ (11) ตามหลักแล้ว ผู้ที่สืบสวนจับกุมคดีควรจะ ได้สอบสวนคดีนั้นต่อไป จึงควรให้ผู้สืบสวนคดีนั้นเป็น พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เพราะเท่ากับเอางาน สืบสวนของตนมาทำเป็นสำนวนขึ้น ถ้าไม่ให้ผู้สืบสวนทำสำนวนอย่างน้อยก็ให้ผู้บังคับบัญชา ของผู้นั้นทำสำนวน ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกต้องมากกว่าที่จะแยกอำนาจการสืบสวนและสอบสวน ออกจากกัน ซึ่งไม่มีคารากฎหมายเล่มใดในต่างประเทศเรียกร้องให้มีการแบ่งแยกอำนาจ ในวงการบริหารด้วยกัน โดยให้เป็นอิสระจากกัน ในทางบริหารสาธารณะ (public administration) หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นมีแต่ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการออกจากกัน โดยให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลแยกกันใช้ เพื่อให้อำนาจทั้งสามนี้ เป็นอิสระจากกัน ซึ่งศาลยุติธรรมนั้นเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้กับผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้ว แต่ถ้า เห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นพนักงานสอบสวนจะมีอำนาจมากเกินไปขาดประสิทธิภาพและความเป็น เอกภาพในการสอบสวนคดี ๆ ก็อาจมีการควบคุมโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นการคาน อำนาจ (Check and Balance)<sup>17</sup> ระหว่างเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีและเพื่อป้องกัน มิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยง่ายแต่ฝ่ายเดียว ต้องมีการจัดระบบภายในขององค์กร บริการด้วยกัน เช่น มีการควบคุมโดยสำนักงานอัยการสูงสุด โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจ สอบสวนและเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน รับผิดชอบควบคุมดูแลการสอบสวนทั้งหมด ซึ่งเทียบเคียงได้จากระบบการสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องของประเทศฝรั่งเศส<sup>18</sup> ที่แยกตำรวจ ในขบวนการยุติธรรมออกเป็นสองประเภทตามหน้าที่ที่แตกต่างกัน ได้แก่ตำรวจที่มีหน้าที่

<sup>16</sup> หยุค แสงอุทัย "ใครควรมีอำนาจสอบสวน" วารสารนิติศาสตร์ 20 เล่ม 1 ( กรกฎาคม 2512) : 31.

<sup>17</sup> โกเมน กัทธิภิมย์, " การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการ สอบสวน " วารสารมหาดไทย ปีที่ 1 ( 14 กรกฎาคม 2519) : 7-22.

<sup>18</sup> อมร จันทรสุมบุรณ์, " อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรม ทางอาญาของไทย " บทบัญญัติ เล่มที่ 30 (มกราคม 2516) : 618-637.

และอำนาจในการสืบสวนจับกุมประเภทหนึ่ง โดยตำรวจสืบสวนจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาตามสายงานเพียงอย่างเดียว และตำรวจที่มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนอีกประเภทหนึ่ง โดยตำรวจที่มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนก็มีอำนาจสืบสวนจับกุมด้วย แต่ตำรวจสอบสวนนั้น นอกจากจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาตามสายงานแล้ว ยังคงอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตำรวจสอบสวนด้วย ซึ่งได้แก่ “คณะกรรมการควบคุมตำรวจสอบสวน” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาระดับศาลอุทธรณ์ 3 นาย โดยอำนาจการสอบสวนของฝรั่งเศสนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนด้วย ซึ่งในกรณีของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันกับกรณีของเจ้าพนักงานตำรวจ ก็ต้องให้มีการควบคุมการสอบสวนโดยพนักงานอัยการในกรณีที่ต้องมีการฟ้องร้องอัยการยุติธรรม

จากกรณีที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นช่องว่างของกฎหมาย ที่ทำให้เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่มีความตั้งใจในการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมุ่งหวังที่จะให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษแต่อย่างใด ปัญหาเช่นนี้ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสี่ ที่ได้พยายามเพิ่มอำนาจการสอบสวนให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ว่าให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดมาสอบสวน เพื่อฟ้องลงโทษได้เองตามกฎหมายแต่กรมอัยการในขณะนั้น (ปัจจุบันเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด) มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่เทศกิจที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 ดังกล่าวนั้น ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>19</sup>

แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขจะกำหนดให้มีเจ้าพนักงาน ที่มีหน้าที่และอำนาจในด้านการป้องกันและปราบปราม ปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่เจ้าพนักงานตำรวจก็ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปราม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และยังมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>19</sup> จุมพล ชาวเกาะ , " อำนาจหน้าที่ของตำรวจเทศกิจ " , หน้า 164.

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง อันเป็นการสนับสนุนในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในทางปกครองตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายอื่น ๆ ก็สามารถร้องขอให้เจ้าพนักงานตำรวจเข้าทำการช่วยเหลือได้ อันเป็นการประสานงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขระหว่างเจ้าพนักงานต่างหน่วยงาน

อนึ่ง ในกรณีความคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุขนี้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องในชีวิตประจำวันของประชาชนซึ่งย่อมต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดการสูญเสียหรือเสียหายสกปรกหรือเกิดสิ่งปฏิกูลขึ้นในสภาพแวดล้อม หรือทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องสูญเสียหรือเสื่อมสภาพหรือทำให้เกิดมลพิษหรือเกิดภาวะมลพิษขึ้น หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นแก่สาธารณชน ผู้ซึ่งได้รับความกระทบกระเทือนหรือได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญ ย่อมถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ดังเช่น ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความคิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกรณีนี้ย่อมถือว่ารัฐย่อมได้รับความเสียหายด้วยเช่นกัน ดังเช่น กรณีที่มีการกำหนดค่าเสียหายทางแพ่งไว้ใน มาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

#### 4.3.1 การป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิด

ปัจจุบันปัญหามลพิษเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวมากที่สุด ซึ่งในบางกรณีกลายเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยมีมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งมีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ เพื่อคุ้มครองประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ โดยหน้าที่ดังกล่าวนี้ในอดีตที่ผ่านมาเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามมลพิษจากแหล่งกำเนิด

มาโดยตลอด เช่น ตามกฎหมายโปลิศ 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนครแลนอกพระนคร ร.ศ. 1237 ข้อ 18 ระบุว่า ผู้ซึ่งจะเป็นโปลิสนั้นให้รักษาระวังดูแลกำชับเด็กเดือนเจ้าของบ้าน เจ้าของเรือน ผู้ใดอย่าให้ประะเปื่อนมีขึ้นที่หน้าบ้านหลังบ้านได้ทุกบ้านทุกเรือน แต่บรรดาที่อยู่ในท้องที่ของโปลิศได้รักษาดูแล ข้อ 42 ห้ามมิให้เด็กแลผู้ใหญ่เอาดินสอดแลถ่านเพลิงแลสิ่งของไปเที่ยวซิดเขียนกำแพงเมือง กำแพงวัด ฝาผนังอุโบสถวิหารการเปรียญ บ้านเรือนสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งปลูกสร้างไว้แล้ว ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดไม่ฟังตามข้อบังคับให้จับโปลิศออฟฟิเชอจับตัวผู้เขียนนั้นมาปรับไหมเอาเงิน 10 บาท เอาไว้เป็นเงินกลางในกรมโปลิศ ถ้าไม่มีเงินให้ ๆ เอาตัวผู้ทำผิดจำขัง ใช้การในกรมโปลิศเดือนหนึ่งจึงให้ปล่อยตัวไป ถ้าผู้ใดมีกิจธุระของตัวอยากจะเขียนหนังสือปิดให้คนทั้งหลายทราบ เป็นต้นว่าหนังสือบนจับโจรจับผู้ร้ายแลผู้คนคำโทษหนีแลสืบหาสิ่งของต่าง ๆ ให้ผู้ที่ต้องการออกหนังสือนั้น ๆ เขียนข้อความมาแจ้งต่ออินสเปกเตอเยนรอล ๆ ต้องรับเอาหนังสือนั้นไปปิดประกาศให้แก่ผู้จะต้องรู้เช่นนั้น ถ้าฝ่าฝืนมิได้บอกกล่าวต่ออินสเปกเตอเยนรอล แล้นำไปปิดเอาเองโปลิศจับได้ให้ปรับไหมเอาเงิน 10 บาท ข้อ 43 ระบุว่า ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะเพ่น้ำล้างของก็ดี แลจะอาบน้ำหรือจะทำการสิ่งใดในที่ต้องใช้น้ำ ห้ามมิให้ทำที่ในท้องถนนให้น้ำไหลประะเปื่อนถนนได้ ถ้าผู้ใดเพ่น้ำที่เป็นของโสโครกก็ดี แลอาบน้ำในถนนก็ดีแลกระทำการต่าง ๆ ด้วยน้ำในถนนให้ประะเปื่อนดังกล่าวมาแล้ว ให้ปรับไหมเอาเงิน 30 บาท ถ้าไม่มีเงินให้ ๆ เอาตัวผู้นั้นจำไว้ใช้การในกรมโปลิศเดือนหนึ่งจึงให้ปล่อยไป ข้อ 46 ระบุว่า ถ้าผู้ใดเลี้ยงสัตว์สารพัดทุกอย่าง ถ้าสัตว์นั้นตายให้เจ้าของเอาสัตว์ไปฝังเสียวัดที่ป่าช้าอันสมควรฤาที่บ้านของตัวเองก็ได้ ห้ามมิให้เอาสัตว์ที่ตายไปทิ้งไว้ตามถนนหนทาง ข้างบ้านข้างกำแพงในท้องที่ที่โปลิศได้รักษาให้มีกลิ่นอาเจียรแก่คนเดินไปมา ถ้าผู้ใดไม่ฟังให้โปลิศปรับไหมเอาเงินกับผู้ทิ้งสัตว์ตัวละ 10 บาท หน้าที่และอำนาจดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจในทางและยุติธรรมเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 โดยในมาตรา 2 ข้อ 1 ซึ่งเป็นอำนาจในทางปกครองระบุว่า ให้สืบสวนพยานฤาสรพสิ่งอื่น ๆ อันเป็นหลักฐานมั่นคงมาประกอบกับเหตุการณ์ที่กล่าวหาว่า มีผู้กระทำร้ายต่อความสงบเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎรทั้งหลาย เพื่อได้ระงับเหตุการณ์เหล่านั้นเสียมิให้เกิดขึ้นต่อไป อาณาประชาราษฎรทั้งหลายจะได้อยู่เย็นเป็นสุขสบายทั่วกัน แลให้แจ้งความบอกเหตุการณ์เหล่านั้นกับส่งพยานฤาสรพสิ่งอื่นอันเป็นหลักฐานมั่นคงมาให้เจ้าหน้าที่ทราบ หรือข้อ 2 ซึ่งเป็นอำนาจในทางปกครองที่ระบุว่า ให้คอยห้ามปรามอย่าให้ผู้ใดกระทำการล่วงพระราชอาญา อันมีโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย และอย่าให้ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจให้เกิดผลอันร้ายฤาเป็นอันตรายแก่ชีวิตร่างกายฤาทรัพย์สินสมบัติของคนใดคนหนึ่งฤาคนทั้งหลายทั่วไป

ต่อมาเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 หน้าที่และอำนาจในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจเช่นเดิม จนกระทั่งต่อมา พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข โดยกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนจับกุมและเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้<sup>20</sup> เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่ออกมาใช้บังคับใหม่นี้จะไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ก็ตาม แต่เจ้าพนักงานตำรวจยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจ ในการสืบสวน ค้น ชี้แจง จับกุมและทำการสอบสวนผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันนี้หน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการประกอบกิจการต่าง ๆ ของประชาชน มีกฎหมายหลายฉบับเข้าไปเกี่ยวข้องกฎหมายบางฉบับที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ มีทั้งหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและในทางยุติธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยการเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต และเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการนั้น ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 3 ที่กำหนดให้นายทะเบียน<sup>21</sup> ซึ่งในกรุงเทพมหานคร คือ ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง มีหน้าที่รับจดทะเบียนและควบคุมโรงแรม ทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 3 ที่กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยในมาตรา 4 กำหนดให้ผู้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1), (2), (3) ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนและผู้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนการจัดตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน อันเป็นการป้องกันไม่ให้กิจการเหล่านั้นก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียงหรือที่ผ่านไปมา และถ้ากิจการเหล่านั้นเป็นกิจการที่ต้องตามบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 47 และมาตรา 85

<sup>21</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2528

ตามมาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกด้วย เช่น การจัดตั้งสถานบริการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 นอกจากต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจแล้ว ยังต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกด้วย เพราะถือว่าสถานบริการเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ<sup>22</sup> หรือตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 48 ได้ระบุให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ และมาตรา 51 ระบุว่าเมื่อประชาชนพบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ นี้อาจแจ้งต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในประมวลกฎหมายอาญา ยังได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ในการป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้ เช่น การทำให้เกิดสิ่งปฏิกูลแก่น้ำในบ่อสระหรือที่ขังน้ำ อันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย หรือผู้ใดปลูกผักหรือวางสิ่งของกะกะทางสาธารณะ หรือผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจนำหมันในหรือริมทางสาธารณะ<sup>23</sup>

#### 4.3.2 การขจัดเหตุเคื้อครื้อนร้าคาญที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสียหาย

เหตุเคื้อครื้อนร้าคาญ เป็นเหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิดลหุโทษ บางมาตราด้วยเช่นกัน แม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะมีวัตถุประสงค์ในลงโทษที่แตกต่างกันก็ตาม ปัญหาเหตุเคื้อครื้อนร้าคาญที่พบเห็นอยู่เป็นประจำในทุกวันนี้ ได้เพิ่มมีมากยิ่งขึ้นพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง เจ้าพนักงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในการขจัดเหตุเคื้อครื้อนร้าคาญที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปราม ปัญหาเหตุเคื้อครื้อนร้าคาญดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ต่อมาเมื่อรัฐได้ตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ออกมาใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้แต่อย่างใด แต่ได้กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น โดยได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ให้มีหน้าที่และอำนาจสืบสวนจับกุม

<sup>22</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 ลง 27 มิถุนายน 2538

<sup>23</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375, 380, 386 และมาตรา 396

และเปรียบเทียบได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น มาตรา 47 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่กระนั้นก็ตามหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีได้หมดไปเสียทีเดียว โดยยังคงมีหน้าที่และอำนาจอยู่ตามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน ในอันที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมีอำนาจหน้าที่ในการขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370, มาตรา 372, มาตรา 376, มาตรา 396 เป็นต้น ซึ่งในความคิดตามประมวลกฎหมายอาญานี้เป็นความผิดที่มีระวางโทษลหุโทษ คือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ความคิดเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นความผิดที่มีระวางโทษเพียงเล็กน้อย โดยที่ปริมาณงานในหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก เจ้าพนักงานตำรวจจึงให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้น้อยเนื่องจาก ไม่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ถ้ามีคดีเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามประมวลกฎหมายอาญา ก็สามารถใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับได้ หรือในกรณีที่มีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่งต้องเรื่องไปให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจก่อน และเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีใช้ดุลพินิจกำหนดว่าอย่างไรแล้วพนักงานสอบสวนจึงจะดำเนินการตามนั้น เว้นแต่กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลและมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง โดยการออกคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้นถ้ามีเหตุเดือดร้อนรำคาญเกี่ยวกับสถานบริการหรือโรงแรมดังกล่าว เจ้าพนักงานตำรวจก็อาจใช้มาตรการทางปกครองกับเจ้าของหรือผู้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้

แต่เท่าที่ผ่านมาดูจะไม่เป็นผลเท่าใดนัก ในการขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญที่มีอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาในหน่วยงานของตำรวจเองที่มีหน้าที่และอำนาจอยู่ในความรับผิดชอบในปริมาณสูง โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีเรื่องที่ร้ายแรงเห็นได้ชัดเจนมากกว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญ ที่ถือว่าเป็นความผิดเล็กน้อยมีโทษไม่มากนัก

จากปัญหาดังกล่าวทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อจัดเหตุ เดือดร้อนรำคาญโดยเจ้าพนักงานตำรวจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งในปัจจุบันกฎหมาย เกี่ยวกับการสาธารณสุขก็ได้มีการพัฒนาให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น ในการดำเนินการที่จะ จัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป โดยได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในด้านการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว และนอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะบังคับใช้กับผู้ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนรำคาญให้ได้ผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นดังจะ ได้กล่าวต่อไป

#### 4.4 ความเกี่ยวพันในการใช้หน้าที่และอำนาจระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานตำรวจ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจกับเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เช่น พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น โดยปกติแล้วในการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของเจ้าพนักงาน ตำรวจจะดูแลรับผิดชอบในคดีความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้น อันมิใช่กฎหมายที่บัญญัติ ให้มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้โดยเฉพาะ โดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจกับเจ้าพนักงานตำรวจในการสืบสวน ตรวจค้น ยึด จับกุม และสอบสวน แต่ส่วนใหญ่แล้วเจ้าพนักงานตำรวจจะดำเนินการเน้นไปทางด้านความผิดที่มีโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ หรือคดีที่ มีความรุนแรงและมีระวางโทษที่สูง ซึ่งจำนวนคดีและปริมาณงานแต่ละวันนั้นจำนวนมาก อยู่แล้ว ส่วนคดีที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญนั้นเป็นเหตุเล็กน้อย มีระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ใน ภาคความผิดโทษ ตลอดจนมีความยุ่งยากในการปฏิบัติด้านการสืบสวนสอบสวนและข้อจำกัด ในด้านการใช้หน้าที่และอำนาจในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานตำรวจจึงให้ความสำคัญกับคดีที่ เกี่ยวข้องกับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวน้อยกว่าคดีอาญาทั่วไปที่มีระวางโทษสูงกว่า และคดีเกี่ยวกับ เหตุเดือดร้อนรำคาญตามประมวลกฎหมายอาญานั้น เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการ เปรียบเทียบ ได้จึงได้ดำเนินการเปรียบเทียบเพียงเพื่อให้พ้นหน้าที่ไปเท่านั้น โดยไม่ได้สนใจ ในการติดตามผลของการปฏิบัติว่าเหตุรำคาญนั้นยุติหรือไม่ ประกอบกับความผิดเกี่ยวกับ เหตุรำคาญนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มีอำนาจเปรียบเทียบ คดีความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ตามมาตรา 85 ซึ่งมีผลทำให้คดีอาญาเลิกกันได้ ตามมาตรา 37 (4) และสิทธิภาคีมาฟ้องขอระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญามาตรา 39 (3)

โดยที่เหตุรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดไว้ นั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับเหตุรำคาญไว้โดยตรง แต่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะระงับเหตุรำคาญได้ตามมาตรา 26 และมีอำนาจที่จะใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการกับผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เพื่อระงับเหตุรำคาญดังกล่าวซึ่งถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่มีคำสั่งให้ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา 27 หรือกรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่เอกชนและเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ไม่ระงับเหตุรำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 28 กฎหมายได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 74 ในความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นโทษที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แต่กรณีความผิดตามกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดโทษไว้สูงและเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้นั้น ในทางปฏิบัติเมื่อปรากฏความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการต่อไปโดยส่งสำนวนการสอบสวนให้กับคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบหรือดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหา ยังศาลยุติธรรมต่อไป ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อดำเนินการนั้น ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีก็จะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับและทำการเปรียบเทียบต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือควรถูกฟ้องร้องคณะกรรมการเปรียบเทียบก็จะไม่ทำการเปรียบเทียบ กรณีนี้ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนกลับมาให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาไปยังศาลยุติธรรม และเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีต่อไป

ความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับเหตุรำคาญนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้โดยตรง แต่ให้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญ ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รังระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตน ให้ปราศจากเหตุรำคาญและให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ตามมาตรา 26 และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการในทางปกครอง ในกรณีที่มีเหตุรำคาญ

เกิดขึ้นและเมื่อผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ย่อมมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 74 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสามารถแยกมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญดังกล่าวได้ 2 ลักษณะ คือ

1.1 มาตรการทางปกครอง โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการนี้ บังคับแก่ผู้ที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกา ก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใด ๆ เพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นได้ หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้ โดยระบุไว้ในคำสั่ง และในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่ง และเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าระงับเหตุรำคาญนั้นได้เอง และจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก กรณีนี้ผู้เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

1.2 มาตรการทางอาญา ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการทางปกครองไม่ได้ผลและยังมีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะใช้มาตรการทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2. เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ซึ่งสามารถแยกมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเหตุรำคาญดังกล่าวได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 มาตรการทางปกครอง โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการนี้ บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถาน ที่นั้น ให้ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถาน ที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นได้ หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้

มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้โดยระบุไว้ในคำสั่ง และในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าระงับเหตุรำคาญนั้นได้เอง และจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก กรณีนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

ในกรณีที่เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนนั้น เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะพอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว

2.2 มาตรการทางอาญา ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการทางปกครองไม่ได้ผลและยังมีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะใช้มาตรการทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ในความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 74 อันเนื่องมาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจในทางปกครองเข้าระงับเหตุรำคาญ แต่ผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้มาตรการทางอาญาเข้าดำเนินการจับกุมและเปรียบเทียบผู้ฝ่าฝืนนั้นได้ ตามมาตรา 85 วรรคสาม ซึ่งเมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแต่ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป ตามมาตรา 85 วรรคท้าย ในกรณีนี้ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจสอบสวนที่จะทำการสอบสวนฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไป

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการทางปกครอง อันเนื่องมาจากมีผู้ก่อเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้วยังไม่ได้ผลนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจที่จะใช้มาตรการทางปกครองได้อีก ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า " ถ้าบทกฎหมายใด กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้ " ซึ่งเป็นผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แทนก็ได้

ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 59 กำหนดไว้ว่า ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 ซึ่งหมายถึงว่ากรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองหรือไม่ปฏิบัติตาม และเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรเหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน เจ้าหน้าที่ต้องจะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ ให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครอง ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี ซึ่งคำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยคำเตือนนั้นต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ และค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง และการกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสินใจที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้ แต่กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และตามมาตรา 60 กำหนดว่ากรณีที่มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรการได้ กรณีที่มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้มีการชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ตามมาตรา 57 หรือกรณีตามมาตรา 61 ที่ไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามมาตรา 57 ได้เช่นเดียวกัน และในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดย

สมควรแก่เหตุ และในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตามมาตรา 60 วรรคท้าย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งแต่เดิมมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมกว้างขวาง ทั้งในด้านการสืบสวนจับกุมคดีอาญาทุกประเภททั่วประเทศ รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข แต่ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาทางด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนก็ยังคงอยู่กับสังคมไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน และไม่สามารถที่จะขจัดปิดเป่าปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปได้ แต่ในชุมชนที่เป็นท้องถิ่นซึ่งมีองค์กรบริหารงานของตนเองและต้องรับผิดชอบโดยตรงทางด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กลับถูกจำกัดทางด้านหน้าที่และอำนาจบางอย่างด้วยข้อกำหนด กฎเกณฑ์และความเป็นเอกภาพของกฎหมาย โดยที่รัฐได้มอบอำนาจที่จำเป็นบางอย่างนั้นให้อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง ในการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติรวมทั้งบุคลากรทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุข อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย