

บทสรุปและข้อเสนอแนะบทสรุป

จากการศึกษา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมืองและสุขภาพอนามัยของประชาชนหลายประการ ได้แก่ เรื่องสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เพศุราคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ กิจการดังกล่าวหากไม่ได้มีการควบคุมกำกับดูแลอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รวมทั้งสุขภาพอนามัยของประชาชนอีกด้วย ประกอบกับกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนอยู่หลายประการ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และบทบัญญัติกฎหมายอื่นซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหมายถึง กรุงเทพมหานคร และเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไว้ทุกประการ

การศึกษารoles และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้ ได้มีการกำหนดสมมติฐานไว้คือ "พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่นำเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับเพื่อผลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในกรุงเทพมหานคร แต่ปรากฏว่าการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างสมบูรณ์ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขาดการนำเอากฎหมายมาบังคับใช้อย่างจริงจัง จากสภาพสาเหตุแห่งปัญหาดังกล่าว การวิเคราะห์

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขเพื่อทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จะมีผลต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

จากสมมติฐานดังกล่าว เมื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ความพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ปรากฏ พบว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้บางส่วนถูกต้องและมีบางส่วนไม่ถูกต้อง กล่าวคือ

1. สำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง สามารถนำไปบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้เป็นอย่างดี และมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไปแล้วดังนี้

1.1 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามหน้าที่ที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ บัญญัติไว้อย่างครบถ้วนทุกชั้นตอนนับตั้งแต่ เก็บ ขน ท้าย โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักรักษาความสะอาดและฝ่ายรักษาความสะอาด สำนักงานเขต นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจให้บุคคลดำเนินการ กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมถึงการออกใบอนุญาตให้เอกชนดำเนินการรับเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ โดยเห็นได้จากปัจจุบันได้มีการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ พ.ศ. เรียบร้อยแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการนำเสนอเข้าคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติ นับได้ว่ากรุงเทพมหานคร พยายามส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในส่วนหนึ่งอีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระของกรุงเทพมหานครอีกด้วย ซึ่งการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครดังกล่าวนี้ว่าเหมาะสมกับสภาพปัญหา ปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลซึ่งเพิ่มขึ้นทุกปี

1.2 สุขลักษณะของอาคาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจให้กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง เพื่อแก้ไขปัญหากับสภาพของอาคาร เพื่อให้ถูกสุขลักษณะและมีอำนาจเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาก่อนได้ หากประชาชนไม่ปฏิบัติตาม

ตามคำสั่งนั้น และในทางปฏิบัติปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 2841/2535 เรื่อง มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2535 ให้กับผู้อำนวยการเขต ปฏิบัติราชการแทนภายในห้องที่รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการแก้ปัญหา

1.3 การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ พ.ศ..... ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติฯ คณะที่ 4 สำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีผู้นำสัตว์เข้ามาในเขตกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มีบันทึกสั่งการให้สำนักงานเขตที่รับผิดชอบพื้นที่ดำเนินการคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ไปก่อน

1.4 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ..... ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ส่วนเรื่องการควบคุมและการกำกับดูแลตลาด ขณะนี้กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการควบคุมตลาดอยู่ 3 ประเภทคือ

1.4.1 ตลาดเอกชน โดยอาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดเอกชน พ.ศ.2518

1.4.2 ตลาดสาธารณะ โดยอาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดสาธารณะ พ.ศ.2519

1.4.3 สำนักงานตลาด ซึ่งเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534

กรณีสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวได้นำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานครเพื่อรับหลักการในวาระแรก เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2539 ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

1.5 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

กรุงเทพมหานครได้ร่างข้อบัญญัติ เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ.... โดยได้นำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานครวาระแรก เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2537 และได้้นำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานคร ในวาระที่สองและวาระที่สาม เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 ซึ่งสภาฯลงมติไม่เห็นชอบ ปัจจุบันร่างข้อบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าร่างข้อบัญญัติดังกล่าวยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้นั้น ในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ใช้ในการควบคุมและการจัดระเบียบไปก่อน

1.6 เหตุรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถออกคำสั่งระงับ กำจัด ควบคุม เหตุรำคาญได้ ซึ่งในปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งที่ 2841/2535 เรื่อง มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทนภายในท้องที่ที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาเรื่องเหตุรำคาญดังกล่าวแล้วเช่นกัน

1.7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

กรุงเทพมหานครได้ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.... ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างนำเรียนปลัดกรุงเทพมหานครเพื่อโปรดฯเรียนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาเสนอสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2539

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมเมืองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเรื่องการแก้ไขเหตุเคื้อครื้อน รำคาญและสุขลักษณะของอาคาร แต่การแก้ไขเหตุดังกล่าวนี้บเกิดจากการร้องขอจากประชาชนก่อน ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขกำหนด จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมก่อนที่จะมี

การร้องขอจากประชาชนเกิดขึ้น

3. เรื่องความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะระดับสำนักและสำนักงานเขต ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับบัญญัติไว้ ซึ่งหากมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีการประสานงานร่วมกัน ย่อมก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง

4. กรุงเทพมหานครขาดการนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้นำเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแทน

5. ขั้นตอนในการออกกฎหมายลำดับรองของกรุงเทพมหานคร มีขั้นตอนมาก กล่าวคือ ในการออกข้อบัญญัติและข้อบังคับของกรุงเทพมหานครนั้น ต้องผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการต่าง ๆ หลายคณะ ได้แก่ คณะกรรมการปรับปรุงและแก้ไขวิธีปฏิบัติงานฯ คณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติและร่างข้อบังคับของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติและร่างข้อบังคับของกรุงเทพมหานคร เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการทั้งสามคณะแล้วจึงนำเสนอเข้าสู่สภากรุงเทพมหานคร เมื่อสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบแล้ว จึงเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป สำหรับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่นกัน จะต้องผ่านการพิจารณาความขั้นตอนดังกล่าวทุกขั้นตอน ทำให้ในปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ยังไม่สามารถออกข้อบัญญัติดังกล่าวประกาศบังคับใช้ได้แต่อย่างใด และเมื่อไม่มีข้อบัญญัติใช้บังคับ ได้ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไปบังคับใช้ได้อย่างครบถ้วนตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ และจะส่งผลให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างสมบูรณ์

6. บทบัญญัติการลงโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีระดับสูงขึ้นแล้วก็ตาม แต่เมื่อเทียบกับกิจการ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนยังไม่เหมาะสมซึ่งส่วนใหญ่จะลงโทษเพียงแต่โทษปรับ หรือเพียงออกคำสั่งระงับกิจการหรือป้องกันเหตุที่เกิดขึ้น ทำให้เจ้าของกิจการ มักก่อเหตุดังกล่าวขึ้นมาอีก

จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงว่า ในปัจจุบันการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานครยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขาดการประสานงานอย่างเป็นทางการ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขาดการนำเอากฎหมายบังคับมาใช้อย่างจริงจัง สำหรับกรณีเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบังคับใช้มาปัจจุบันนั้น จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ดังนั้นเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงมีข้อปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

ดังนั้นจากผลการศึกษาดังกล่าว เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุงดังนี้

1. กรุงเทพมหานครควรมีการเร่งรัดและลดขั้นตอนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ให้น้อยลง ทั้งนี้เพื่อให้การออกข้อบัญญัติฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและ เมื่อข้อบัญญัติสามารถประกาศใช้บังคับได้ จะทำให้กรุงเทพมหานครสามารถนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับได้อย่างครบถ้วน

2. กรุงเทพมหานครควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและวิชาการต่าง ๆ ด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดทักษะในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น

3. กรุงเทพมหานครควรกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสำนักและสำนักงาน เขตฯ ให้มีความชัดเจนมากขึ้นโดยอาจบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานงานและความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองมากขึ้น

4. กรุงเทพมหานครควรเน้นหนักให้มีการนำเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับอย่างจริงจังและถูกต้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

5. กรุงเทพมหานครควรมีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ชัดเจนเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชากฎหมายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ หรือคู่มือการติดต่อราชการ หรือหนังสือรวมคำสั่งคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย