

บทที่ 4

ประสิทธิภาพการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ นายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

4.1 ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจตามกฎหมายของนายอำเภอต่อการควบคุม ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

บทบาทหน้าที่ของกฎหมายต่อการควบคุมปัญหามลพิษจาก อุตสาหกรรมตามนัยของ ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงมีได้เพียงพิจารณาจากข้อกฎหมาย ซึ่งได้แก่ รูปแบบโครงสร้างกฎหมายในวิทยานิพนธ์นี้ประกอบเป็นต้น ทั้งนี้เพราะโดย หลักการของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยากฎหมาย เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับสังคม และมิใช่ระบบสารพัดนึกอย่างโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ที่สามารถดำเนินการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้นการพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของกฎหมายต่อการควบคุม ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงตัวข้อเท็จจริงซึ่งได้แก่ ลักษณะสภาพ และสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นประกอบกันด้วย ¹

¹ แนวคิดทบทวนดังกล่าวมีปรากฏในรายงานการวิจัยซึ่งเป็นหนังสือชื่อเรื่อง The Manager and The Environment : General Theory and Practice of Enviroment Management หน้าที่ซึ่งผู้เขียนคือ Jack G. Beale อดีตเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ และเคยมาทำวิจัยในประเทศไทย

ในส่วนภาคภาษาไทยเองก็มีปรากฏในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ หน้าที่ ซึ่งผู้เขียนคืออาจารย์จินตนา เนตรทัศน อาจารย์ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งเอกสารทั้งสองเล่มมีรายการอ้างอิงในบรรณานุกรมของวิทยานิพนธ์นี้

บทบาทหน้าที่ของกฎหมายต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง การแสดงหาคำตอบว่าการบรรลุผลในทางปฏิบัติของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้มีปลายทางอยู่ที่ใดนั้น เมื่อพิจารณาจากลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมซึ่งสัมพันธ์กับหลักวิชาการสิ่งแวดล้อม อันเป็นการพิจารณาในแง่ของสหวิทยาการ มี 2 ประการ

(1) กฎหมายต้องสามารถมีบทบาทหน้าที่ควบคุมมิให้ปัญหา เกิดขึ้นหรือ เกิดขึ้นน้อยที่สุด เพราะ เมื่อปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม เกิดขึ้นจนทำลายระบบนิเวศน์ลงแล้วในบางกรณีจะไม่มีมาตรการชดเชยหรือฟื้นฟูให้ระบบนิเวศน์นั้นกลับคืนมาอีก เช่นเดียวกับกรณีที่มีการสูญเสียชีวิตของมนุษย์ไปนันทานองเดียวกัน

(2) กฎหมายต้องสามารถมีบทบาทหน้าที่บรรเทาความเสียหายตลอดจนแก้ไข และฟื้นฟูความเสื่อมสลายของระบบนิเวศน์ และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ที่ถูกคุกคามบน เบื้องหรือที่ถูกทำลายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเท่าที่เงื่อนไขตามหลักวิชาต่าง ๆ จะดำเนินการได้

บทบาทหน้าที่ของกฎหมายตามนัยข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่ข้ามไปจากการห้าม การปราบปรามให้ระงับ หรือการลงโทษและการให้ชดเชยค่าเสียหาย ฯลฯ แต่เป็นบทบาทหน้าที่ที่ก้าวไปในการวิศวกรรมสังคม โดยการปรับตัวไปอย่างสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพ จึงหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการบรรลุในทางปฏิบัติของกฎหมายทั้ง 2 ประการ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งการจะบรรลุผลดังกล่าวได้ จำเป็นต้องเข้าใจลักษณะวิธีการควบคุมปัญหาพร้อมกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ประกอบด้วย

- (1) มาตรการป้องกันปัญหา
- (2) มาตรการแก้ไขและฟื้นฟู
- (3) มาตรการบรรเทาปัญหา

ไปพร้อม ๆ กัน การบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงมาตรการใดมาตรการหนึ่งไปโดยลำพังจะไม่บรรลุผลในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างจริงจังได้เลย

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในเรื่องนี้จะมุ่งวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนามโดยกำหนดอำนาจที่ศึกษาไว้ 3 อำเภอก็คือ

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| 1. อำเภอเมืองสมุทรปราการ | จังหวัดสมุทรปราการ |
| 2. อำเภอพระประแดง | จังหวัดสมุทรปราการ |
| 3. อำเภอเมืองสมุทรสาคร | จังหวัดสมุทรสาคร |

ซึ่งทั้ง 3 อำเภอนั้นมีสภาพของปัญหามลพิษเกิดขึ้นสูง เพราะเป็นเขตอุตสาหกรรม สำหรับอำเภอเมืองสมุทรปราการและอำเภอพระประแดง ส่วนอำเภอเมืองสมุทรสาครนั้นเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรม

โดยจำกัดการศึกษาถึงการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเฉพาะระหว่างปี พ.ศ. 2530 - พ.ศ. 2535 อันเป็นช่วงระยะเวลาก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจำนวนหลายฉบับซึ่งที่สำคัญคือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ฯลฯ เป็นต้น พบว่า นายอำเภอยังอยู่ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายลำดับแรก ๆ ซึ่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษจากอุตสาหกรรมคาดหวังว่า จะเป็นผู้ดำเนินการบรรเทาแก้ไขผลกระทบดังกล่าวให้ เพราะนายอำเภอมีหน้าที่ปกครองดูแลและความสงบเรียบร้อยในเขตอำเภอและมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งได้แก่อำนาจ

หน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุม บัญชากรมพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งแยกไว้ 3 ประการคือ มาตรการป้องกันปัญหา มาตรการฟื้นฟู และมาตรการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหา นับจากการวิจัยภาคสนามพบว่า

4.1.1 การใช้มาตรการป้องกันปัญหา ตามกฎหมายแล้วนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังนี้ คือ การสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาตรวจตราดูแลสถานประกอบอุตสาหกรรม หรือจัดเตรียมการป้องกันหรืออาจใช้มาตรการป้องกันโดยใช้อำนาจควบคุมกำกับให้เทศบาล ปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด หรือป้องกันโดยการวางแผนล่วงหน้าในแผนดำเนินการของ สุขาภิบาล หรือแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของอำเภอที่ดี หรือป้องกันด้วยการควบคุมอาคาร หรือป้องกันด้วยการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือป้องกันด้วยการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนและควบคุมการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัด ของเสียรวม ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 นั้น จากการวิจัยภาคสนามพบว่ายัง ไม่มีการนำมาตราการป้องกันดังกล่าวมาใช้ ทั้งนี้เนื่องจากขาดความเข้าใจและการตระหนัก ถึงความสำคัญของปัญหา นอกจากนี้ยังอาจเนื่องมาจากทั้ง 3 อำเภอไม่มีเทศบาล จึงไม่ ได้นำมาตราการป้องกันโดยควบคุมกำกับมาใช้

4.1.2 การใช้มาตรการฟื้นฟูซึ่งอาจดำเนินการได้โดยใช้ระบบการจัดทำแผน การจัดการสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่ามาตรการนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้โดยเหตุผล เช่นเดียวกับข้อ 4.2.1

4.1.3 มาตรการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาคงกฎหมายอาจทำได้ตั้งแต่การใช้ อำนาจปกครองบังคับบัญชา หรืออำนาจควบคุมกำกับเทศบาลตำบลหรือใช้อำนาจปกครอง รัฐ หรือดำเนินการบรรเทาปัญหาโดยจับพินตามทีเตรียมไว้ในแผนป้องกันฝ่ายพลเรือน ฯลฯ มาตรการนี้จากศึกษาภาคสนามพบว่าถูกนำมาใช้ได้มีรายละเอียดดังนี้



(1) การบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อ การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมีน้อยมาก โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายวิเศษศักดิ์ อินทรปรากรณ์ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7) ที่ทำการปกครองอำเภอเมือง สมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ระบุว่านายอำเภอเมืองสมุทรสาครในช่วงปี 2534-2535 แทบจะไม่มีมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยให้ทัศนะว่าการจะเข้าไปตรวจตราบริเวณโรงงานจำเป็นต้องกระทำ โดยผู้มีความรู้ทางเทคนิค และการจะเข้าไปในบริเวณโรงงานเป็นเรื่องที่จะต้องมีการมีขั้นตอน มิใช่กระทำได้ง่าย ๆ เพราะเจ้าของโรงงานมีสิทธิปฏิเสธการตรวจได้ ²

(2) โดยผลจากข้อ (2) การบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอจะมีลักษณะสำคัญคือ

(2.1) เริ่มดำเนินการเมื่อปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นเกิดขึ้นและ ก่อผลกระทบอย่างประจักษ์ชัดทางกายภาพ ซึ่งหมายถึงระบบนิเวศน์เริ่มเสียสมดุลไปแล้ว และคุณภาพชีวิตของมนุษย์กำลังถูกคุกคาม โดยมีอาการบ่งชี้ในรูปการร้องเรียน และการนัด ชุมนุมประท้วงของกลุ่มประชาชน ซึ่งมีตัวอย่างข้อเท็จจริง

ในกรณีตัวอย่างการแก้ไขปัญหานายอำเภอพระประแดง กรณีที่ได้รับรายงาน ว่าประชาชนชุมนุมประท้วง ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปิโตรเลียมก่อปัญหาพิษทางอากาศ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 โดยการปล่อยควันดำและฝุ่นเขม่าจากกระบวนการ ผลิตจารบี ตลอดจนถึงเครื่องจักรที่พ่นไอพิษอยู่ใกล้เสียง โดยเริ่มจากรายงาน สถานการณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการทราบโดยทางวิทยุสื่อสาร ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดสมุทรปราการก็สั่งอุตสาหกรรมรีบไปดำเนินการทันที จากนั้นอุตสาหกรรมจังหวัดหรือ

² สัมภาษณ์ นายวิเศษศักดิ์ อินทรปรากรณ์, ปลัดอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร, 10 มีนาคม 2535.

หัวหน้าสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดก็เดินทางไปยังอำเภอพระประแดง เพื่อประชุมร่วมกับนายอำเภอพระประแดง และตัวแทนประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อน ซึ่งผลการประชุมได้ตกลงหลักการใน 5 ข้อคือ

1. ทางโรงงานจะต้องลดเวลาการผลิต เดินเครื่องเคียวจารบี โดยจะทำการเคียวจารบีไม่เกินเวลา 12.00 น. เพื่อไม่ให้เกิดกลิ่นในเวลาเย็นและกลางคืน
2. ทางโรงงานจะต้องปรับปรุง โดยต่อท่อระบายอากาศและติดตั้งเครื่องกำจัดควันและกลิ่นให้เสร็จภายในวันที่ 24 ธันวาคม 2534
3. ในระหว่างปรับปรุง ขอให้ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอ และอุตสาหกรรมจังหวัดตรวจสอบไม่ให้ผิดเงื่อนไข
4. เมื่อทางโรงงานให้ปรับปรุงเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องแจ้งให้อำเภอทราบ เพื่อให้ทางอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนชาวบ้านเข้าไปตรวจสอบ
5. อุตสาหกรรมจังหวัด จะเข้าไปตรวจสอบ เพื่อให้ทรงโรงงานปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ในวันอังคารที่ 26 พฤศจิกายน 2534 โดยจะให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาร่วมตรวจสอบด้วย

ทั้งนี้แนวทางตามมติประชุมจะไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ และผลของทั้ง 5 แนวทางก็มุ่งที่การระงับการกระทำซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิตเท่านั้น

(2.2) เมื่อปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเกิดขึ้น และเป็นกรณีที่นายอำเภอจะเข้าไปดำเนินการ นายอำเภอจะใช้ลักษณะการดำเนินการโดยมุ่งไปที่การบรรเทาและระงับปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ ขันพิจารณาข้อเท็จจริงและกำหนดแนวทางดำเนินการ คือ

- (ก) ฝ่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบซึ่งอาจมีกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของฝ่าย
- (ข) เจ้าของอุตสาหกรรมที่ก่อปัญหามลพิษหรือตัวแทน
- (ค) ข้าราชการอำเภอและจากรัฐราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมักจะมีข้าราชการสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดร่วมด้วย เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญทางเทคนิค

ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นข้อบ่งชี้ว่า นายอำเภอมีแนวโน้มที่จะใช้กลไกการประสานงานมากกว่าที่จะบังคับใช้กฎหมายจัดการกับปัญหาไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่โดยลำพัง ทั้งนี้ดังมีตัวอย่างข้อเท็จจริงในตัวอย่างที่ 2 ซึ่งเป็นกรณีการแก้ไขปัญหาของนายอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ กรณีที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่าผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพิมพ์ลวดลายผ้าก่อปัญหามลพิษทางน้ำ โดยนายอำเภอพระประแดง ได้รับร้องเรียนเป็นหนังสือเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2534 ว่าราษฎรตำบลสำโรงใต้ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับความเดือดร้อนจากการปล่อยน้ำทิ้งเสียของโรงงานลงในคลองเป็นเหตุให้น้ำเน่ามีกลิ่นเหม็นไปทิ้งหมู่บ้าน นายอำเภอพระประแดงก็มีคำสั่งตั้งผู้บังคับบัญชาอันประกอบด้วย ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ และกำนันตำบลสำโรงใต้ เป็นคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พร้อมกับมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในวันเดียวกัน ขอความร่วมมือให้ส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเข้ามาร่วมดำเนินการพร้อมกับคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอำเภอ ซึ่งมีกำหนดไปตรวจสอบในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ผลการตรวจสอบ

1. โรงงานอยู่ระหว่างดำเนินการขอต่อใบอนุญาตและกำลังมีปัญหาเรื่องสีที่ผสมน้ำเข้ามามาก และโรงงานกำลังแก้ปัญหาโดยเพิ่มสารเคมีละลายสีอยู่ ส่วนค่าความเป็นกรด-ด่าง ผ่านการพิจารณาแล้ว
2. ส่วนเรื่องปัญหาเดือดร้อนของราษฎรนั้น ทางโรงงานได้ทำสัญญาไว้กับกำนันตำบลสำโรงใต้ ดังนี้

- 2.1 จะปิดทางระบายน้ำรอบ ๆ โรงงานหรือลงบ่อเก็บทางเดียว
- 2.2 เรื่องน้ำมันที่เกิดจากท่อแตกหลังโรงงาน โรงงานจะดำเนินการชดเชยให้โดยด่วน
- 2.3 เรื่องเกี่ยวกับทางเดินเท้าคสล. พอหม้อชาวดูโรงงานรับว่าจะช่อม้าให้

คณะกรรมการได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าโรงงานรับว่าจะแก้ไขความเดือดร้อนให้โดยด่วน ซึ่งสรุปก็คือให้โอกาสดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านเทคนิค โดยไม่ได้พิจารณาว่าที่ราษฎรร้องเรียนว่าน้ำเสียงเน่าเหม็นข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร และไม่ปรากฏว่านายอำเภอบังคับใช้กฎหมายในตัวอย่างกรณีนี้ด้วย

(3) การบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในส่วนของการป้องกันปัญหามีอยู่น้อยมากหรือไม่มีอยู่เลยในบางอำเภอ โดยจากการตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาลบางแห่ง ที่นายอำเภอเป็นประธานกรรมการไม่ปรากฏว่ารายจ่ายในหมวดของการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนบางอำเภอ ก็ไม่มีแผนป้องกันปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นสาธารณภัยเช่นกัน อย่างไรก็ตามกรณีของสุขาภิบาลพระประแดง ซึ่งมีประธานกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง และมีงบประมาณรายรับ-รายจ่าย สูงที่สุดในประเทศไทย พบว่ามีการนำกลไกควบคุมการใช้อาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้และมีพนักงานสุขาภิบาลในตำแหน่งวิศวกร เป็นบุคลากรประจำอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีแผนการสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมโดยงบประมาณของสุขาภิบาลและเงินทุนสนับสนุนอื่น ๆ

จากการสำรวจความรุนแรงของปัญหาพบว่าอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ มีความรุนแรงของปัญหาว่าอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้เป็นไปตามสัดส่วนของสถานประกอบการอุตสาหกรรม แต่ทั้ง 3 อำเภอมีส่วนที่เหมือนกันคือ แนวทางการบริหาร

เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะในแนวทางของการบังคับใช้กฎหมายในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

จากการดำเนินการในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่า
เนื่องมาจาก

- (1) นายอำเภอมีภารกิจในการบริหารเพื่อจัดทําบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เป็นปริมาณมากซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกัน
- (2) นายอำเภอขาดความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่เดียวกันส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งคอยสนับสนุนช่วยเหลือนายอำเภอในการดังกล่าวไม่มี
- (3) นายอำเภอมีทัศนคติว่าสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 หรือ พ.ศ. 2535 ในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะไม่มั่นใจในศักยภาพของตนเองต่อการควบคุมปัญหาดังกล่าวจึงหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการเอง

การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 อย่างมากเพราะเป็นแนวทางที่ไม่พิจารณาและไม่เริ่มต้นที่กฎหมายซึ่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่มาเชื่อมโยงกับปัญหาแต่อย่างใด กฎหมายที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่จึงเป็นกฎหมายที่อยู่ในหนังสือเท่านั้น

4.2 ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแล้วเป็นรายกรณี

เมื่อมีปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเกิดขึ้นแล้ว จากการศึกษาพบว่า นายอำเภอในท้องที่ 3 อำเภอจะพิจารณาข้อเท็จจริงของปัญหา อันประกอบด้วย

ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีเป็นรูปแบบการดำเนิน การกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอที่พบในการวิจัยภาคสนาม ในพื้นที่อำเภอ ตัวอย่างทั้ง 3 อำเภอ นั้นพบว่า

- (ก) ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเกิดขึ้นที่ใดแล้ว
- (ข) ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นก่อผลกระทบต่อทางกายภาพ

อย่างไรบ้าง

- (ค) ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นใครหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายใดเป็นผู้ก่อ
- (ง) จะจัดการกับปัญหาในเฉพาะกรณีดังกล่าวอย่างไรให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหยุดการกระทำดังกล่าว

จากนั้นนายอำเภอก็จะดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะมุ่ง เพียงแต่การบรรเทาปัญหา เท่านั้น โดยใช้กลไกการประสานงานด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ตั้งผู้บังคับบัญชาและเชิญ ส่วนราชการซึ่งได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดมาร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณา ข้อเท็จจริง และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งแนวทางแก้ไขจะอยู่ในรูปของข้อตกลงและการบังคับใช้กฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยคำแนะนำของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

เมื่อวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการควบคุมปัญหาในแนวทางดังกล่าวของนายอำเภอ โดยเปลี่ยนวิธีดำเนินการกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแล้วเป็นรายกรณีนั้น จากการใช้กลไกการประสานงานเป็นการบังคับใช้กฎหมายในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหา มลพิษจากอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่า

ลักษณะวิธีการควบคุมปัญหาที่จะนำมาบังคับใช้กับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่ เกิดขึ้นแล้วเป็นรายกรณีมีเพียงมาตรการบรรเทาปัญหาเพียงมาตรการเดียว โดยไม่คำนึงถึง ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจึงไม่มีการใช้มาตรการป้องกันหรือการจัดทำแผนการจัดการสิ่ง

แวดล้อมไว้เลย ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายจึงมีผลเพียงแต่เฉพาะกับการระงับปัญหาที่ก่อขึ้น โดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายที่เป็นปัญหาและเฉพาะกับกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้น นอกจากนี้ยังไม่มีผลต่อไปถึงว่าจะดำเนินการอย่างไรกับปัญหาบนเป็นของมลพิษในระบบนิเวศน์และคุณภาพชีวิตที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพ และสาเหตุของปัญหาที่จำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมปัญหาทั้งแง่การป้องกัน บรรเทาและแก้ไขฟื้นฟู

จากข้อเท็จจริงในการศึกษาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ในความเป็นจริงแล้ว นายอำเภอหาได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารเพื่อควบคุมปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนายอำเภอมุ่งเน้นเฉพาะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเป็นครั้ง ๆ ไป