

บทที่ 3

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

3.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอกับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจาก อุตสาหกรรม

ในการบริหารราชการ นอกจากจะต้องมีคนอันเป็นบุคลากร (man) เงินงบประมาณ (money) เครื่องมือหรือวัสดุ (material) ตลอดจนวิธีการจัดการ (management) แล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุผลตามนโยบายรัฐหรือนโยบายสาธารณะ เพราะนอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะเป็นขอบเขตการปฏิบัติและการตัดสินใจใช้ดุลพินิจต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่แล้วยังเป็นวิธีการหรือกลไกการปฏิบัติด้วย

โดยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการบริหารราชการ ("...งานบริหารของรัฐต่างกับงานของเอกชน เพราะงานของรัฐทุกขั้นตอนจะมีตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกำกับอยู่ทั้งสิ้น..."¹)

1 "...งานบริหารของรัฐต่างกับงานของเอกชน เพราะงานของรัฐทุกขั้นตอนจะมีตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกำกับอยู่ทั้งสิ้น .."

อมร จันทรสมบูรณ์, "บทบรรณาธิการ", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ตอน 2 (สิงหาคม 2526): 24.

ในเขตองค์การปกครองรัฐระดับอำเภอ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การจัดทำบริการสาธารณะ² ของฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งการบริหารราชการนี้ อีกนัยหนึ่งก็คือ ปฏิบัติการของกฎหมาย (law in action, act of law) ในเวลาเดียวกัน³ โดยปฏิบัติการของกฎหมาย หรือความมีชีวิตของกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ และบังคับใช้กฎหมาย⁴ นั้นเอง

เมื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม เป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ นายอำเภอมีส่วนร่วมในการจัดทำดังกล่าวมาแล้ว อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ของการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ตามนัยข้างต้น

² บริการสาธารณะ (public service) หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อ้างจาก ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 29.

³ Marshall E. Dimock, "The Study of Administration", American Political Science Review (Feb., 1937), pp. 31 - 32. quoted in Sachdeva and Meena Sogani, Public Administration : concept and application, Vol.I (New Delhi: Associated Publishing House, 1980), p.3.

⁴ Roscoe pound, Jurisprudence, (St.Paul: Minn, 1959), Part II, p 353.

3.2 ที่มาและลักษณะของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

3.2.1 ที่มาของอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมีที่มาด้วยกัน 3 ทาง ดังนี้

(1) จากพระราชบัญญัติซึ่งบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอ โดยมีเนื้อหาสาระภายในขอบเขตและเงื่อนไขวิธีวิสัยของวิทยานิพนธ์นี้ จำนวน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

(2) จากพระราชบัญญัติซึ่งบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ประธานกรรมการสุขภาพในเขตอำเภอ ซึ่งนายอำเภอบางท้องที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากการเป็นประธานกรรมการสุขภาพโดยตำแหน่ง โดยภายในขอบเขตและเงื่อนไขวิธีวิสัยของวิทยานิพนธ์นี้ จำนวน 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. 2495, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

(3) จากการได้รับมอบอำนาจ ซึ่งมี 2 กรณี

(ก) กรณีได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 38 (9) และหรือตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกำหนดการมอบอำนาจให้นายอำเภอพึงจะกระทำได้

(ข) กรณีได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงและกรมในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กรณีการมอบอำนาจตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2523 ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่บางประการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยผลของมาตรา 68 ซึ่งให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

3.2.2 ลักษณะอำนาจหน้าที่

จากที่มาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อ การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจำนวนทั้ง 10 ฉบับ อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2515, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535, และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ประกอบกับ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ซึ่งจำแนกตามลักษณะแห่งอำนาจเท่าที่ได้ 4 ลักษณะ อันเป็นการบ่งชี้ถึง ขอบเขตและศักยภาพของการควบคุมการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ นายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ดังนี้

1. อำนาจปกครองบังคับบัญชา

ในทางทฤษฎีอำนาจปกครองบังคับบัญชาหรือการใช้อำนาจบังคับบัญชา คือ การที่หัวหน้าหน่วยงานใช้อำนาจปกครองผู้ใต้บังคับ ในระบบการบริหารงานของนิติบุคคลหนึ่ง 5 ลักษณะของการใช้อำนาจบังคับบัญชา จึงเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจควบคุม

5 โภคิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, หน้า 18-19.

การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง และใกล้ชิด รวมทั้งอำนาจในการให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในส่วนของนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตาม มาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยอำนาจดังกล่าวมีสภาพเด็ดขาด (absolute) ดังจะพิจารณาได้ตรงความในมาตรา 88 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดใจหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่า การปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหาย แก่ราชการ อย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

รูปแบบ และวิธีการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา มุ่งไปที่ผู้ใต้บังคับบัญชา 2 ลักษณะ คือการกระทำและตัวบุคคล

(ก) อำนาจควบคุมบังคับบัญชาการกระทำของผู้บังคับบัญชา หมายถึง รูปแบบและวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจควบคุมการกระทำทางปกครอง ของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจที่สำคัญ 4 ประการคือ⁶

(1) อำนาจสั่งการเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาชี้แนะฯ หรือ สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจกระทำทางปกครองไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เช่น ปรากฏในรูปหนังสือเวียนและบันทึกสั่งการ

(2) อำนาจเพิกถอนเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชา ำใช้ในกรณีที่ได้รับ คำร้องเรียนจากราษฎร ขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือเป็นความริเริ่มของตนเองในการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำลงไปโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย

(3) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาชี้แก้ไข เปลี่ยนแปลง เนื้อความของข้อกำหนดของการกระทำทางปกครองที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำลงไป วันแต่กฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของผู้ใต้บังคับบัญชา

(4) อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา ในกรณี ลูกเงินหรือจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาอาจสอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าว จะช่วยป้องกันภัยพิบัติและอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การจัดทำบริการสาธารณะ อำนาจเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาไม่ อาจจะใช้ได้ในกรณีปกติ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการมอบอำนาจและการที่กฎหมายกำหนด ระดับการสั่งการของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับไว้

⁶ Michel Stassinopoulos, Traite Des Actes Administratif (Paris 5e, 1973), pp.104-107 อ้างใน พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดิม, หน้า 11.

(ข) อำนาจควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล (ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา) หมายถึงรูปแบบและวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานะภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ⁷ ซึ่งมีอยู่หลายกรณี

(1) อำนาจลงโทษทางวินัย ⁸ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทําราชการสาธารณะ และป้องกันเสียหายอันจะเกิดแก่องค์กรและประชาชน

(2) อำนาจโยกย้ายหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

(3) อำนาจเลื่อนชั้นเงินเดือน

ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพ และควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชาจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของหลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principe de legalite des actes administratif) กล่าวคือ ต้องใช้อำนาจในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ⁹ แม้ว่าอำนาจบังคับบัญชาจะเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ¹⁰ ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ

⁷ พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดิม, หน้า 17.

⁸ Alian Bockel, Droit Administratif, (Universite de Dalar, 1957), pp.252-257. อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁹ พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดิม, หน้า 117.

¹⁰ รกคิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, หน้า 18.

"การที่ผู้บังคับบัญชา ใช้อำนาจบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นไม่จำเป็นต้องมูลเหตุหรือเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง (Sans cause de legalite) หรือไม่เหมาะสม (Pour des raisons d'opportunité) ก็ได้



การใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ก็เชื่อว่าจะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อ
กฎหมายก็ได้ 11

ตามนัยดังกล่าว นายอำเภอจึงอาจใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการปลัด
อำเภอก็ดี หัวหน้าส่วนราชการอำเภอก็ดี หรือผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไปก็ดี ให้
ดำเนินการในทางใด ๆ ก็ได้ที่จะควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมรายที่ไม่ขัดกับกฎหมาย
แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวก็มีข้อจำกัดในแง่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชา
อาทิเช่น หัวหน้าสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายอำเภอ
แม้จะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน้าที่ที่อยู่ในกรอบ
ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบเป็นผู้ช่วยเหลือการดังกล่าว ให้นายอำเภอ
ก็ตาม แต่ก็ห้ามใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างไม่ใช่ การ
สั่งให้หัวหน้าสำนักงานสาธารณสุขดำเนินการควบคุมปัญหา จึงมีข้อจำกัดเพียงแค่วรรวมข้อ
เท็จจริงและบรรเทาตามแนวทางที่จะทำได้ ซึ่งมีแนวทางของกฎหมายเท่านั้น นอก
จากนี้การให้อำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการ ในบางกรณีก็อาจไม่สามารถดำเนินการได้
เพราะขาดงบประมาณดำเนินการ เป็นต้น

ตามที่กล่าวไป อำนาจปกครองบังคับบัญชาจึงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการบริหาร
ราชการของนายอำเภอ ในฐานะของตัวแทนรัฐบาลซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจ มาจากรัฐบาล
กลางในระบบรวมอำนาจบริหาร อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวก็มิได้ครอบคลุมถึงข้าราชการ
ทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ทั้งนี้เพราะ ยังมีข้าราชการบางประเภทที่กฎหมายกำหนด
ให้มีการปกครองบังคับบัญชาแตกต่างออกไปเป็นพิเศษ และมีได้ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของ
นายอำเภอโดยตรง อาทิเช่น ข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ.

2 อำนาจควบคุมกำกับหรืออำนาจควบคุมดูแล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในอำเภอตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 66 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลตำบลตาม 71 และ 72 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ในทางทฤษฎีอำนาจควบคุมกำกับหรือการใช้อำนาจควบคุมกำกับ คือความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างนิติบุคคล มหาชนในลักษณะที่นิติบุคคลมหาชนซึ่งเป็นองค์กรส่วนกลางหรือรัฐใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลมหาชนอื่นภายในรัฐ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระ ภายในเงื่อนไขการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้นิติบุคคล มหาชนที่ถูกควบคุมหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเหมาะสม¹²

รูปแบบและวิธีการใช้อำนาจควบคุมกำกับตามกฎหมายมุ่งไปที่องค์กรของนิติบุคคล มหาชน 2 ลักษณะ คือการกระทำและตัวองค์กร¹³

(ก) อำนาจควบคุมกำกับการกระทำของนิติบุคคลมหาชน หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดรูปแบบวิธีการใช้อำนาจควบคุมในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งหมด ดังต่อไปนี้

¹² ชาณชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

พรชัย รัชมีแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹³ Rene Chapus, OP.Cit, P.303-306. อ้างใน ชาณชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 - 5.

(1) อำนาจให้ความเห็นชอบ ต่อคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ซึ่งการให้ความเห็นชอบในบางกรณีกฎหมายอาจจะกำหนดว่า จะต้องเป็นไปอย่างแข็งขัน แต่ในบางกรณีกฎหมายอาจจะกำหนดว่าอาจเป็นไปโดยปริยายก็ได้

(2) อำนาจในการอนุญาตเสียก่อนที่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปได้

(3) อำนาจในการสั่งเพิกถอน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ

(4) อำนาจที่จะดำเนินการแทน ในกรณีองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจได้รับการเตือนจากองค์กรผู้กำกับดูแลให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว แต่ยังไม่เจยอยู่องค์กรผู้กำกับดูแลก็มีอำนาจที่จะดำเนินการในเรื่องเรื่องนั้นเสียเองแทนองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจได้

(ข) อำนาจควบคุมกำกับองค์กรของนิติบุคคลมหาชน หมายถึง การควบคุมความชอบด้านกฎหมายของตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น ความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรี ประพฤติตนมิชอบด้วยกฎหมายกรณีสภาเทศบาลขัดแย้งกับคณะ เทศมนตรี เป็นต้น

ตัวบุคคลในที่นี้ได้แก่ ตัวบุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร เช่น นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนองค์กรนั้นจะเป็นรูปคณะบุคคล เช่น คณะเทศมนตรี คณะกรรมการสุขภาพสภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร หรือ เป็นบุคคลคนเดียวกัน เช่น ปลัดเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

ตัวอย่างของการใช้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ การใช้อำนาจยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตาม ม.75 พรบ.เทศบาล พ.ศ.2476 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจควบคุมกำกับจะใช้รูปแบบวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจก็ต่อเมื่อ และเท่าที่ตัวบทกฎหมายระบุให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนเท่านั้น¹⁴ โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับอันได้แก่ องค์กรการปกครองส่วนกลางหรือรัฐจะต้องใช้อำนาจอยู่ภายในขอบเขตของหลักการว่า ด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย

ทั้งนี้การใช้อำนาจควบคุมกำกับหากเป็นกรณีของประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง กล่าวคือ องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจย่อมมีสิทธิจะร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาสั่งเพิกถอนคำสั่ง...ซึ่งตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสในฐานะศาลปกครองได้วินิจฉัยรับรองเรื่องนี้ไว้ในคดี Maire de Neris-Les-Bains ลงวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 1902¹⁵

¹⁴ Rene Chapus, *Op. cit.*, P.301,305. อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹⁵ Ibid, p307. อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5 และ 7.

ในกรณีของประเทศไทย การใช้อำนาจควบคุมกำกับจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เช่น ในกรณี มาตรา 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นายอำเภอจะต้องรายงานการใช้อำนาจควบคุมกำกับโดยสั่งเพิกถอนการปฏิบัติของเทศมนตรีผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วัน เป็นต้น

ในส่วนเกี่ยวกับการบริหารเพื่อการควบคุมภัยพิบัติจากอุตสาหกรรม นายอำเภอจะมีอำนาจควบคุมกำกับเทศบาลตำบล ตามนัยของมาตรา 71 วรรค 2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งบัญญัติว่าให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้อำนาจชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานหรือเอกสารสถิติใด ๆ มาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาสอบสวนได้ ตัวอย่างเช่น นายอำเภออาจชี้แจงแนะนำให้เทศบาลตำบล เร่งจัดทําแผนลดและขจัดมลพิษในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรี ดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และหากนายกเทศมนตรีดำเนินการล่าช้า นายอำเภอก็อาจเรียกตัวมาแนะนำตักเตือนได้ เป็นต้น

นอกจากนี้อำนาจควบคุมกำกับของนายอำเภอยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา 62 ซึ่งให้อำนาจนายอำเภอสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับปฏิบัติการของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดที่เป็นไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายต่อเทศบาล ตัวอย่างเช่น สั่งให้นายกเทศมนตรีตำบลระงับการออกใบอนุญาตการประกอบการค้าซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเมื่อเห็นว่า เป็นการอนุญาตผิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของเทศบัญญัติ ซึ่งออกตามมาตรา 31 (2) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการผิดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดภัยพิบัติจากอุตสาหกรรมต่อไปได้ เช่น การอนุญาตให้ดำเนินการรื้อหม้อหุงต้มโดยไม่มีเครื่องฉีดน้ำดับฝุ่นในทิศทางที่กำหนด เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอในฐานะของหัวหน้าหน่วยบริหารรองจากจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เชื่อมโยงมาจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้บังคับใช้ จึงมีกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งได้แก่หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นผู้บังคับใช้และนายอำเภอบังคับใช้ในฐานะของประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ซึ่งตามนัยดังกล่าวจะได้แก่อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 โดยจะเห็นได้ชัดว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดและระบุไว้ชัดเจนว่าให้นายอำเภอปฏิบัติหรือให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ ซึ่งแตกต่างจากกรณีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ใด ๆ ไว้ให้นายอำเภอโดยตรง แต่บัญญัติกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งนายอำเภอมีอำนาจดังกล่าวจากการเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้จะกล่าวโดยละเอียดในข้อต่อไป

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอในฐานะของหัวหน้าหน่วยบริหารรองจากจังหวัดบังคับใช้ ยังหมายความรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งมีการมอบหมายให้นายอำเภอเป็นการเฉพาะ เช่น กรณีการมอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตามนัยที่กล่าวมาแล้ว

4. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่นายอำเภอเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่สืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 8 กำหนดให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้ว แต่กรณีเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ เว้นแต่สุขาภิบาลที่มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป 16 เพราะมาตรา

16 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2533 ข้อ 4

8 ทวี พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 กำหนดให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในฐานะที่เป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ และหากในท้องที่ใดที่นายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง นายอำเภอเองก็มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะในเขตแดนของสุขาภิบาลเท่านั้นและเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอจากการแบ่งการจัดทำกิจการต่าง ๆ อันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับคือ 17

(1) บริการสาธารณะประเภทกิจการรัฐ (state affair, national affair) ซึ่งเป็นกิจการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม อันมีลักษณะที่ไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ และบางกิจการยังมีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วย เช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ และกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะประเภทกิจการท้องถิ่น ซึ่งเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันโดยทั่วไปของประชาชน อันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์การปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะการควบคุมไม่ทั่วถึงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเป็นเพราะกิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนของในท้องถิ่นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดมูลฝอยการรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร ฯลฯ เป็นต้น

17 พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

จะพบว่าอำนาจหน้าที่ในฐานะที่นายอำเภอ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะประเภทกิจการท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในลักษณะนี้ ปัจจุบันมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากกระแสความเจริญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเติบโตมากขึ้นพร้อม ๆ กับการทวีตัวของแนวคิดการกระจายอำนาจ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น แต่ในขณะที่เดียวกันความเจริญทางเศรษฐกิจที่กระจายตัวมายังภูมิภาค จะเป็นสิ่งผลักดันให้นายอำเภอหันไปจากการเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และเปิดทางให้กับประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มีจากการเลือกตั้ง อันเป็นการสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในฐานะ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" โดยปริยายเช่นกัน

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อการควบคุม บัญชาการและปฏิบัติราชการในในฐานะที่นายอำเภอเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 รวม 5 ฉบับ ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายทั้ง 5 ฉบับมิได้บัญญัติให้นายอำเภอเป็นผู้บังคับใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง แต่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด, นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล, ปลัดเมืองพัทยา ในเขตเมืองพัทยา, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเขตกรุงเทพมหานคร และประธานกรรมการสุขาภิบาล ในเขตสุขาภิบาล โดยรวมถึงประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอใช้อำนาจหน้าที่ในข้อนี้

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ
 จำนวนตามลักษณะอำนาจหน้าที่

ลักษณะอำนาจหน้าที่	บทบัญญัติกฎหมาย	จำนวน (ฉบับ)
(1) อำนาจปกครองบังคับบัญชาหรือควบคุมบังคับบัญชา	- พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	1
(2) อำนาจควบคุมกำกับหรืออำนาจควบคุมดูแล	- พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496	1
(3) อำนาจหน้าที่ในฐานะที่นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ	- พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475 - พรบ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 - พรบ. โรงงาน พ.ศ. 2535 (ระดมผลของมาตรา และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 29 พ.ศ. 2523)	3

ลักษณะอำนาจหน้าที่	บทบัญญัติกฎหมาย	จำนวน (ฉบับ)
(4) อำนาจหน้าที่ในฐานะที่ นายอำเภอเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - พรบ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 - พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 - พรบ. รักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 - พรบ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 	5
	รวม	10



ดังตัวอย่างเช่น หากเกิดปัญหาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมห้องข้อมซึ่งตั้งอยู่ริมคลองปล่อยน้ำเสียจากการพอกย้อมลงในลำคลอง จากเหตุการณ์นี้นายอำเภออาจใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการดังกล่าวเพื่อหาสาเหตุและสั่งให้ระงับหรือดำเนินการแก้ไข ในขณะที่ตัวอำเภอใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับกับผู้ก่อเหตุรำคาญ และหากการปล่อยน้ำเสียดังกล่าวเป็นกรณีที่มีสารเคมีมีพิษร้ายแรงเจือปน นายอำเภอก็อาจบังคับใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ สั่งระดับเครื่องจักรของทางราชการหรือของเอกชนถมดินปิดคลอง และขุดร่องน้ำให้เปียงเบนเข้าในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสาธารณภัยได้ เป็นต้น

ในส่วนของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตามตารางที่ 2 (ดูตารางที่ 2) นั้นจะพบว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับมีข้อแตกต่างกันไป ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 3 ส่วน คือ

(1) กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อการควบคุม ดูแลสิ่งแวดล้อม นั่นคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

(2) กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมถึงการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม กลุ่มกฎหมายนี้ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งวัตถุประสงค์หลักคือ กำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและมีวัตถุประสงค์รอง คือ การกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การจัดระเบียบ ควบคุม ดูแล และกำกับ การประกอบกิจการโรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์รองนั้นเป็นผลมาจากวัตถุประสงค์หลัก นั่นคือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม เกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง

ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การผังเมือง ฯลฯ และครอบคลุมไปถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

3. กฎหมายที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม แต่อาศัยการตีความให้เป็นประโยชน์ไปถึงการดูแลควบคุมสิ่งแวดล้อม กฎหมายกลุ่มนี้ประกอบด้วย พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ

ลำดับ	บทบัญญัติกฎหมาย	วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	หมายเหตุ
1	พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535	จัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารรัฐ	
2	พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496	(1) กำหนดวิธีการจัดตั้งและวิธีปฏิบัติ งานของเทศบาล (2) กำหนดหน้าที่อันเป็นบริการ สาธารณะของท้องถิ่นซึ่งเทศบาล จะต้องจัดทำ	การควบคุม ปัญหามลพิษ จากอุตสาหกรรม กรรมเป็น บริการสาธารณสุข ที่อยู่ใน เขตอำนาจ ที่เทศบาลจะ จัดทำได้

ลำดับ	บทบัญญัติกฎหมาย	วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	หมายเหตุ
3	พรบ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495	(1) กำหนดวิธีการจัดตั้งและวิธีปฏิบัติ งานของสุขาภิบาล (2) กำหนดหน้าที่อันเป็นบริการ สาธารณะของท้องถิ่นซึ่งสุขาภิบาล จะต้องจัดทำ	การควบคุม ปัญหามลพิษ จากอุตสาหกรรม เป็น บริการสาธา ณะที่อยู่ใน เขตอำนาจที่ สุขาภิบาลพึง กระทำได้
4	พรบ.ลักษณะปกครอง ท้องที่ พุทธศักราช 2475	(1) กำหนดแบบแผนวิธีปกครองทั่ว พระราชอาณาจักร อันอยู่ภาย นอกจังหวัดกรุงเทพฯ (2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ของฝ่าย ปกครองตั้งแต่ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ไปจนถึงระดับ หมู่บ้าน	เป็นบทบัญญัติ กฎหมายที่ ตราขึ้นใน สมัยที่ปัญหา มลพิษจาก อุตสาหกรรม ยังก่อตัวขึ้น ไม่ชัดเจน

ลำดับ	บทบัญญัติกฎหมาย	วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	หมายเหตุ
5	พรบ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522	กำหนดองค์การและวิธีปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งหมายถึง "สาธารณภัย"	สาธารณภัยมีความหมายตาม ม.4 ของ พรบ.นี้ ซึ่งกินความถึงภัยพิบัติจากอุตสาหกรรม
6	พรบ.โรงงาน พ.ศ. 2535	(1) จัดระเบียบการประกอบกิจการโรงงาน (2) กำกับและดูแลการประกอบกิจการโรงงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือสาธารณสุข	

ลำดับ	บทบัญญัติกฎหมาย	วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	หมายเหตุ
7	พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยให้มาตรการทั้งในแง่ป้องกันและบรรเทาแก้ไข	เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง
8	พรบ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	ส่งเสริมและสร้างไว้ซึ่งการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ "สาธารณะ" และ "สถานสาธารณะ" อันเป็นการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่ง	จัดได้ว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ลำดับ	บทบัญญัติกฎหมาย	วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	หมายเหตุ
9	พรบ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535	กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกัน เกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม อย่างใกล้ชิด	จัดได้ว่าเป็น บทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เกี่ยวกับการ ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม
10	พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535	กำหนดมาตรการควบคุมเกี่ยวกับความ มั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การ ป้องกันอัคคีภัยของอาคาร ตลอดจนการ สาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การ จราจร	จัดได้ว่าเป็น บทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เกี่ยวกับการ ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

3.2 ขอบเขตและศักยภาพของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

องค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติกฎหมายจำนวน 10 ฉบับ และวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกันไป จะมีขอบเขตและศักยภาพต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่นั้นจะพิจารณาต่อไป จากลักษณะวิธีการที่ใช้ควบคุมปัญหาและมาตรการบังคับใช้กฎหมาย

3.3.1 ขอบเขตและศักยภาพตามลักษณะวิธีการที่ใช้ควบคุมปัญหา

ขอบเขตและศักยภาพของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ตามองค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจของลักษณะวิธีการที่ใช้ควบคุมปัญหาจากแนกได้เป็น 3 ลักษณะ หรือ 3 มาตรการ คือ

1. มาตรการป้องกันปัญหา

มาตรการป้องกันปัญหาโดยอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอมีดังนี้

(1) มาตรการป้องกันปัญหาโดยใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยลักษณะวิธีการที่ใช้ควบคุมปัญหาตามนัยดังกล่าวสามารถดำเนินการโดยสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการจัดเตรียมการป้องกัน หรือสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการป้องกันปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งในทางปฏิบัติผู้รับคำสั่ง ได้แก่ ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ทั้งนี้รวมถึงอำนาจในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เบิก ถอน และสอดเข้าไปดำเนินการแทนบุคคลดังกล่าว หากเห็นว่าการสั่งการให้ปฏิบัติหรือที่มอบหมายไปนั้นไม่เป็นการเหมาะสม มาตรการป้องกันโดยใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาเพื่อ

การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจึงเป็นมาตรการที่มีลักษณะกว้าง ๆ แต่จะมีรายละเอียดการปฏิบัติตามการสั่งการของนายอำเภอซึ่งอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ดังนั้นขอบเขตและศักยภาพการใช้อำนาจหน้าที่ในมาตรการดังกล่าวต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจึงมีความครอบคลุมกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมทุกกรณี และจากแหล่งปล่อยมลพิษที่เป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทุกประเภท แต่จะมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันปัญหาเมื่อการสั่งการตามอำนาจหน้าที่นั้น มีการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติแน่ชัด และผู้บังคับบัญชาซึ่งนำไปปฏิบัตินั้น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสนับสนุนตลอดจนมีงบประมาณดำเนินการ

(2) มาตรการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บจากควบคุมกำกับให้เทศบาลตำบล ตามมาตรา 71 และ 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการป้องกันปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม และอาจใช้อำนาจชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล ตลอดจนตรวจสอบกิจการ หรือเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ และเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนเกี่ยวกับการป้องกันปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมก็ได้

การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของเทศบาลตำบล ตามกฎหมายจะมี 2 ลักษณะ ในลักษณะแรกเป็นการดำเนินการป้องกันตามกรอบของอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลซึ่งบัญญัติไว้ มาตรา 50 (2), (3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ กับมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในลักษณะที่สองเป็นการดำเนินการป้องกันตามนัยของมาตรา 50 (7) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งให้เทศบาลมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติให้เป็นของเทศบาล อันได้แก่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในฐานะของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของเทศบาลตำบลทั้ง 2 ลักษณะ นายอำเภอมีอำนาจควบคุมกำกับตามที่กล่าวมา ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการควบคุมปัญหาในลักษณะป้องกัน เพราะการควบคุมกำกับดังกล่าวครอบคลุมถึงการดำเนินงานของเทศบาลในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในลักษณะวิธีการป้องกันทั้งหมด

(3) มาตรการป้องกันโดยการวางแผนป้องกันล่วงหน้า ซึ่งได้แก่

(3.1) แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษของสุขาภิบาล ซึ่งนายอำเภอเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งในเขตท้องที่ที่ได้รับประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยต้องจัดทำแล้วเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด (มาตรา 60 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535) แผนดังกล่าวเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพเพราะจัดทำขึ้นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และอยู่ในแนวทางการที่ได้รับการสนับสนุนทางการคลังเพื่อเป็นงบประมาณดำเนินการจากกองทุน ที่จะได้รับการสนับสนุนทางการคลังเพื่อเป็นงบประมาณดำเนินการจากกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่มาตรการดังกล่าวจะดำเนินการใช้แต่เฉพาะในเขตสุขาภิบาลซึ่งเป็นท้องที่ที่ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษแล้วเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติปัจจุบันยังมิได้มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษ มาตรการวางแผนป้องกันล่วงหน้าในข้อนี้จึงยังมิได้มีการดำเนินการใด ๆ

(3.2) แผนงานโครงการเพื่อการป้องกันปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม โดยบรรจุในแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และนำไปสู่การปฏิบัติในรูปข้อบังคับสุขาภิบาล ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน (มาตรา 23 และมาตรา 26 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495) อนึ่งแผนดังกล่าวสามารถจัดทำและดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ เพื่อลดและขจัดมลพิษของสุขาภิบาล ตามข้อ (3.1) ได้ มาตรการป้องกันโดยกำหนดไว้ในแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล และนำไปสู่การปฏิบัติในรูปข้อบังคับสุขาภิบาลซึ่งผูกพันกับการตั้งงบประมาณ



รายจ่ายประจำปีแต่ละปี จึงมีลักษณะที่จับใจและตอบสนองความเป็นในการควบคุม
ปัญหามลพิษได้อย่างรวดเร็ว จึงจัดเป็นมาตรการหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่มี
ศักยภาพต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ไม่มีข้อจำกัดในแง่งบประมาณ
ดำเนินการโดยจากการวิจัยภาคสนามพบว่า งบประมาณดำเนินการของสุขาภิบาล
พระประแดง ซึ่งมากที่สุดได้ในประเทศไทย โดยมีงบประมาณค่าใช้จ่ายตามข้อบังคับที่ได้รับ
อนุมัติปีละประมาณ 15 ล้านบาทนั้น ไม่เพียงพอสำหรับสุขาภิบาลซึ่งมีแผนจะดำเนินการ
จัดสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมซึ่งมีมูลค่า 70 ล้านบาท ดังนั้นข้อจำกัดด้านงบประมาณ
จึงมีผลอย่างยิ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพของการควบคุมปัญหาในแนวทางดังกล่าวลดลง

กลไกและวิธีการที่นายอำเภอ จะใช้ในการผลักดันให้สุขาภิบาลจัดทำแผนป้องกัน
สิ่งแวดล้อมขึ้นในฐานะที่เป็นเพียงที่ปรึกษากรรมการสุขาภิบาลนั้น ถ้าพิจารณาโดยตรงแล้ว
ข้อเสนอแนะของนายอำเภอในระยะนี้อาจไม่เป็นที่ยอมรับของกรรมการสุขาภิบาลก็ได้ แต่
ถ้าพิจารณาถึงกลไกหรือวิธีการที่นายอำเภอสามารถจะนำมาใช้ได้ก็คือ การนำความคิด
เห็นที่ถูกต้องเสนอขึ้นไปถึงเจ้าผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วย
กับขอเสนอของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการ
สั่งการให้กรรมการสุขาภิบาล จัดการแก้ไขแผนให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของนายอำเภอ
มิฉะนั้นแล้ว ผู้ว่าจะไม่อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในการดำเนินการ
การตามแผนได้

(3.3) แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ โดยนับที่ปัญหามลพิษจาก
อุตสาหกรรมเป็นสาธารณภัย ทั้งนี้จัดทำขึ้นภายในกรอบของแผนหลักในการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือน ซึ่งคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติกำหนดขึ้น และได้รับความ
เห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว
(มาตรา 29, มาตรา 30 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522)
ดังนั้น การใช้มาตรการป้องกันโดยแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอจะมีแนวทางที่ชัดเจน
ขึ้นกว่า ในปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่พบว่า ไม่มีการกำหนดแนวทางป้องกันภัยจากมลพิษจาก
อุตสาหกรรมไว้ในแผน ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติกำหนดกรอบ

ของแผนหลักในส่วนนี้ขึ้นให้ชัดเจน หากมีการกำหนดแผนในส่วนนี้ขึ้นในระดับอำเภอแล้ว ศักยภาพของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อควบคุมปัญหา มลพิษจากอุตสาหกรรมในลักษณะป้องกันความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันจะมีประสิทธิภาพ สูงมาก เพราะในการปฏิบัติตามแผนกฎหมายกำหนดอำนาจพิเศษให้นายอำเภอไว้หลาย ประการ โดยถ้านายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอมิได้พิจารณาว่า มลพิษจากอุตสาหกรรมอันเป็นสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึงและมีสภาพของสิ่งก่อสร้าง วัสดุหรือ ทรัพย์สินใดอาจเป็นอุปสรรคต่อการบำบัดปกป้องภัยอันตราย นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่

(ก) ตัดแปลงหรือทำลายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือ

ทรัพย์สินนั้น

(ข) เคลื่อนย้ายวัสดุหรือทรัพย์สินนั้น

ทั้งนี้ให้กระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การบำบัดปกป้องภัยอันตราย (มาตรา 34 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่

(ก) สั่งข้าราชการพลเรือนสมาชิกหน่วยอาสาสมัครและบุคคลใด ๆ ในเขต ท้องที่ให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหาย ทั้งนี้ นอกจากบุคคลที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้น

(ข) สั่งใช้สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ของทางราชการ ฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น

(ค) สั่งใช้ยานพาหนะของราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่หรือเข้าไปในเขตท้องที่นั้น

(ง) สั่งใช้เครื่องมือสื่อสารทุกระบบที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น

(จ) สั่งห้ามเข้าบริเวณหรือสถานที่ที่กำหนด (มาตรา 32 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522)

(4) มาตรการป้องกันโรคการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติ เพื่อผลการป้องกันการปรัามสว่างหน้า ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น เนื่องจากการละเมิดหลักเกณฑ์หรือค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่

(4.1) การใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักรหรือการกระทำใด ที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 32 (1) ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิด ที่จะให้ตั้งหรือขยายหรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งในการนี้หมายถึงเฉพาะในเขตอำเภอ

(4.2) นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตรวจตรา ห้วยคลองและลำน้ำต่าง ๆ มิให้ผู้ใดทำให้เสียหายต่อสาธารณประโยชน์ และป้องกันมิให้พืชพันธุ์สัตว์น้ำสูญไป โดยมีอำนาจที่จะขอความร่วมมือตามความจำเป็นจากประชาชนเพื่อการดังกล่าว (มาตรา 117, มาตรา 121 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)

(4.3) การใช้อำนาจสอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือทางน้ำ (มาตรา 33 และมาตรา 44 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535)

(4.4) นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่งซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดูแล ปรับปรุงบำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ให้

ปราศจากเหตุรำคาญตามนัยของมาตรา 25 (1), (3) และ (5) ซึ่งมลพิษจากอุตสาหกรรมจัดเป็นเหตุรำคาญตามนัยดังกล่าว

มาตรการป้องกันโดยการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติเพื่อป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ต่อเมื่อนายอำเภอมีบุคลากรจำนวนมากเพียงพอที่จะสั่งการหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ไปปฏิบัติราชการแทน และนายอำเภอมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในทางเทคนิคราชการที่จะสามารถตรวจและชี้ออกมาได้ว่า การกระทำใดจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายใดเข้าข่ายก่อปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม แต่ในภาวะปัจจุบันที่ส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมยังไม่มี และสุขาภิบาลต่าง ๆ เองช่างโยธาประจำสุขาภิบาลส่วนใหญ่ก็มีวิศวกรประกอบกับ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ของนักวิชาการสิ่งแวดล้อมก็ยังมีเช่นกัน มาตรการตรวจและติดตามผลตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่จึงเป็นมาตรการที่มีศักยภาพสูงในการควบคุมปัญหา แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการควบคุมปัญหา เมื่อพิจารณาถึงแง่ของการนำไปบังคับใช้

(5) มาตรการป้องกันด้วยการควบคุมอาคารประเภทควบคุมการใช้โดยการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน เคลื่อนย้าย และรายการออกใบรับรองเพื่อให้มีการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้ เมื่อได้ทำการตรวจสอบแล้วว่าเป็นตามที่อนุญาต สำหรับอาคารประเภทควบคุมการใช้คืออาคารดังต่อไปนี้

(5.1) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า
โรงแรม โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล

(5.2) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข และกิจการอื่น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การใช้มาตรการป้องกันโรคยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามนัยดังกล่าว จะมีผลอย่างมากต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในลักษณะที่อาจกระทบต่อชุมชนพักอาศัย และต่อการวางเงื่อนไขป้องกันมลพิษที่จะเกิดจากการใช้ประโยชน์ภายในอาคารนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม นายอำเภอใช้มาตรการดังกล่าวได้เฉพาะในเขตสุขภาพที่เป็นประธานกรรมการในฐานะที่เป็น "เจ้าพนักงานท้องถิ่น"

(6) มาตรการป้องกันโรคควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในลักษณะที่เป็นการค้าด้วยวิธีการออกใบอนุญาตซึ่งในการอนุญาตอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของสุขภาพที่นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ โดยตามแห่งก็ได้ สำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในปัจจุบันอยู่ในระหว่างเตรียมการประกาศกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อยังไม่มีประกาศกำหนดสุขภาพก็ยังไม่สามารถออกข้อกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ผลคือมาตรการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้เช่นกัน

(7) มาตรการป้องกันโรคประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 44 (1) ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขภาพ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ระงับหรือสั่งให้ประชาชนทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

(8) มาตรการป้องกันโรคโดยการดำเนินงานส่งเสริมสนับสนุนและควบคุมการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดแนวทางให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตาม มาตรา 74, 75, 80 และ 81 ซึ่งประการแรกได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในฐานะประธานกรรมการสุขภาพที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขสำหรับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดส่งน้ำ

เสียและของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัด ประการที่สองได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งมลพิษใดก็ตาม ประการที่สามมีอำนาจหน้าที่รับรายงานสรุปผลการดำเนินงานของระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จากนั้นมีหน้าที่รวบรวมรายงานที่ได้รับส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอไปพร้อมกันได้

การบังคับใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะมีศักยภาพอย่างสูงต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในทุกประเภทและจากอุตสาหกรรมทุกแหล่งที่ปล่อยมลสาร แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พังจะมีผลใช้บังคับการดำเนินการต่าง ๆ จึงอยู่ในขั้นเริ่มต้นและนายอำเภอเองก็ยังไม่มีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงยังไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ แต่ในแง่หลักการจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสนับสนุนประสิทธิภาพของการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างดียิ่ง

ลักษณะวิธีการที่ใช้ในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในมาตรการป้องกันที่กล่าวมาทั้งหมด 8 มาตรการ ตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในปัจจุบันโดยลักษณะวิธีการแล้ว จะมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการป้องกันปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดเนื่องจากปัญหางบประมาณที่จะใช้ในการบังคับใช้อำนาจหน้าที่นั้นจำกัด เช่นเดียวกับบุคลากรที่จะสนับสนุนก็มีจำกัดเช่นกัน นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติซึ่งมีการนิติบัญญัติออกมาใหม่ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กิติหรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กิติล้วนแต่ยังไม่พร้อมที่จะบังคับใช้เต็มขั้นตอน เนื่องจากต้องเตรียมการออกกฎหมายลูกบท เช่น กฎกระทรวงออกมามีการ

2 มาตรการบรรเทาปัญหา

มาตรการบรรเทาปัญหา หมายถึง ลักษณะวิธีการที่ใช้ควบคุมปัญหา เพื่อผลในการทำให้ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแล้วระงับลง อันเป็นการจำกัดเหตุรำคาญรบกวนจากแหล่งกำเนิด ให้หยุดลงเพื่อลดความเสี่ยงภัยในการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ หรืออันเป็นการระงับปัญหาที่กำลังคุกคามและบนเบียน ในระบบนิเวศน์ให้หยุดลง เพื่อผลในการควบคุมการขยายตัวหรือแพร่กระจายไปของปัญหา ซึ่งกำลังดำเนินอยู่และลดความรุนแรงของปัญหามีให้ทวีขึ้นไปอีก ทั้งนี้โดยที่ยังมีได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้น ในแง่ของการขจัดสาเหตุที่มาของปัญหาโดยพิจารณาถึงลักษณะและสภาพสาเหตุของปัญหานั้นด้วยมาตรการที่เหมาะสม ตลอดจนดำเนินการแก้ไขโดยการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตและระบบนิเวศน์ที่ประกอบอยู่ในสิ่งแวดล้อม ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเท่าที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะดำเนินการได้ตามหลักวิชาการ

ตัวอย่างการบรรเทาปัญหาในภาคปฏิบัติได้แก่ การดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งปล่อยน้ำเสียจากกระบวนการผลิตหรือบริการ โดยที่ยังมิได้บำบัดให้ได้ค่ามาตรฐานลงในแหล่งน้ำธรรมชาติให้ยุติการกระทำดังกล่าว หรือในทางอ้อมเดียวกัน ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายมิให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเทกากของเสียอันตราย (Hazardous Waste) ลงในบ่อที่ดินซึ่งไม่มีมาตรการเพื่อการกำจัดตามหลักวิชาการ หรือควบคุมการรั่วซึมแพร่กระจาย โดยทั้งสองกรณี การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายมิได้ก้าวล่วงไปถึงว่า จะดำเนินการอย่างไรกับน้ำและดินที่ถูกปนเปื้อนด้วยมลพิษในกรณีที่มีความรุนแรงดังเช่นการสูญสลายของพันธุ์ปลา หรือการบาดเจ็บล้มตายของมนุษย์ อันเนื่องมาจากการซึมและแพร่กระจายของสารมีพิษจากดิน ที่ผ่านเข้าสู่ร่างกายของมนุษย์

สำหรับมาตรการบรรเทาปัญหาโดยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอมีดังนี้

(1) มาตรการบรรเทาปัญหาโดยใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามนัยและเงื่อนไข ตลอดจนข้อจำกัด เช่นเดียวกับมาตรการป้องกันโดยใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาตามที่กล่าวมาแล้ว

(2) มาตรการบรรเทาปัญหาโดยใช้อำนาจควบคุมกำกับเทศบาลตำบลดำเนินการบรรเทาปัญหาในเขตเทศบาลตำบล ซึ่งมีเงื่อนไขและข้อจำกัด เช่นเดียวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในมาตรการป้องกันตามที่กล่าวมาแล้ว

(3) มาตรการบรรเทาปัญหาโดยใช้อำนาจปกครองรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เข้ารับยับยั้งการกระทำอันเป็นที่มาของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมซึ่งได้แก่

(3.1) อำนาจในการตัดเตือนและจับกุมผู้กระทำการเพหรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำมาดำเนินคดีเมื่อไม่เชื่อฟังคำตัดเตือนของนายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลและเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาลนั้น (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 44)

(3.2) อำนาจในการห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญดังกล่าว โดยออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ระงับการกระทำหรือให้จัดหามาตรการระงับการกระทำดังกล่าวได้ (มาตรา 26, 27 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

(3.3) อำนาจพิเศษของนายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอในกรณีที่มีปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นเป็นสาธารณภัย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็นดังนี้

(ก) สั่งข้าราชการพลเรือนสมาชิกหน่วยอาสาสมัครและบุคคลใด ๆ ในเขตท้องที่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหาย ทั้งนี้นอกจากบุคคลที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้น

(ข) สั่งใช้สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ของทางราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น

(ค) สั่งใช้ยานพาหนะของราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่หรือเข้าไปในเขตท้องที่นั้น

(ง) สั่งใช้เครื่องมือสื่อสารทุกระบบที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น

(จ) สั่งห้ามเข้าบริเวณหรือสถานที่ที่กำหนด

(3.4) ใช้อำนาจออกคำสั่งในทางปกครองในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 วรรคแรก ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งเป็น "โรงงาน" ตามนัยของกฎหมายให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือการประกอบกิจการโรงงานที่มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

(4) ดำเนินการบรรเทาปัญหาโดยจับพยานตามแนวทางที่กำหนดเตรียมไว้ในแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ ซึ่งจัดทำขึ้นตามแนวทางของมาตรา 29 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

มาตรการบรรเทาปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมตามโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในลักษณะวิธีการดังกล่าวจึงมีศักยภาพในการบรรเทาปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ตั้งแต่ในระดับเล็กน้อยจนถึงในระดับที่รุนแรง ซึ่งจะมีประสิทธิภาพต่อ

การบรรเทาปัญหาเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความเร็วของนายอำเภอในการที่จะเข้าถึงตัวปัญหาและผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ทั้งนี้การบรรเทาปัญหาโดยเข้าถึงตัวปัญหาอาจดำเนินการได้โดยใช้อำนาจของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอสั่งใช้สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ของทางราชการพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น ๆ เพื่อสกัดกั้นการแพร่กระจายของมลพิษ หรือทำห้ปัญหามลพิษที่มีระดับความรุนแรงมากก้าลดลง เช่นการเติมสารเคมีบางอย่างลงในน้ำหรือดินที่ได้รับมลพิษเพื่อลดค่าความไม่ปลอดภัยหรือความเสียหายลง เป็นต้น ส่วนการบรรเทาปัญหาโดยเข้าถึงตัวผู้ประกอบการได้แก่ การใช้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกค้ำหนึ่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อเหตุระคายคามหรือมลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นระดับเหตุระคายคามดังกล่าว เป็นต้น

3 มาตรการแก้ไขและฟื้นฟู

มาตรการแก้ไขและฟื้นฟู เพื่อให้คุณภาพชีวิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศน์ที่ถูกทำลายลงด้วยมลพิษจากอุตสาหกรรมได้รับการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในเงื่อนไขเท่าที่จะกระทำได้ ตลอดจนเยียวยาให้ผู้รับผลกระทบได้รับการชดเชยนั้นเป็นมาตรการที่มีลักษณะวิธีการไม่ชัดเจน เพราะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติแนวทางดังกล่าวไว้ชัดเจน ดังเช่นในกรณีมาตรการป้องกันและมาตรการบรรเทา

อย่างไรก็ตาม มาตรการแก้ไขและฟื้นฟูของนายอำเภอนอกจากจะดำเนินการใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายแล้วก็ยังมีการใช้อำนาจควบคุมกำกับเทศบาลตำบลให้ดำเนินการซึ่งก็เป็นเรื่องของการแก้ไขฟื้นฟูที่อยู่นอกเขตอำเภอ แต่อยู่ในอำนาจควบคุมทางการปกครองของนายอำเภอ การแก้ไขฟื้นฟูที่อยู่ในพื้นที่อำเภอ ที่มีเขตสุขาภิบาลจะดำเนินการโดยอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและสั่งการมายังนายอำเภอให้ดำเนินการตามแผนและมาตรการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้นายอำเภออาจดำเนินการโดยใช้มาตรการตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอซึ่งได้กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขฟื้นฟูไว้ล่วงหน้า

หน้า หากมีปัญหาเกิดขึ้นหรือใช้อำนาจพิเศษที่กฎหมายกำหนดให้ ค่าดำเนินการสนับสนุนตามแผน สำหรับการแก้ไขและฟื้นฟูในเขตสุขภาพीलส่งนายอำเภอ เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งก็อาจดำเนินการได้โดยกำหนดมาตรการดังกล่าว ไว้ในแผนงานและข้อบังคับงบประมาณรายปี ซึ่งมาตรการทั้งหมดที่กล่าวมายังมีศักยภาพต่ำในแง่ของงบประมาณสนับสนุนแผนการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามช่องทางสำหรับการบังคับใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูตามนี้ดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอ ต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเพราะพร้อมรับการบรรจุแผนการแก้ไขฟื้นฟูไว้โดยละเอียดทุกวิธีการและสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องนอกจากนี้แผนการดำเนินงานของสุขภาพीलในส่วนดังกล่าวยังอาจได้รับการสนับสนุนทางการคลังจากการให้และให้กู้ยืมของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หากไม่ยื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

สำหรับการเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษได้รับการชดเชยนั้นไม่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในปัจจุบัน

3.3.2 ขอบเขตและศักยภาพของมาตรการบังคับใช้กฎหมาย



1. มาตรการทางปกครอง (Administrative Sanction)

มาตรการทางปกครอง ซึ่งเป็นสภาพบังคับของกฎหมายมหาชน (Public Law Sanction) สำหรับการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอประกอบด้วย

(ก) การควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยระบบวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งนายอำเภอสามารถใช้อำนาจในการเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ที่ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ

(ข) การควบคุมกำกับเทศบาลตำบลโดยการตรวจสอบกิจการและเรียกเทศมนตรี ตลอดจนเรียกพนักงานเทศบาลมาสอบสวนได้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 ซึ่งในท้ายสุดหากยังมีการปฏิบัติราชการของเทศบาลไปในทางที่เสียหายแก่ราชการแล้ว นายอำเภอก็อาจใช้อำนาจสั่งระงับเพิกถอนการกระทำดังกล่าวต่อไป ในมาตรา 72

(ค) อำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและก่อปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมขึ้นนั้นยุติการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวและดำเนินการแก้ไขมลพิษที่ก่อขึ้นนั้นให้หมดไป ภายในกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัติเป็นมาตรการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

(ง) อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่นายอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ออกใบอนุญาต ซึ่งมีผลให้การกระทำหรือสิ่งก่อมลพิษนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถดำเนินการโดยมาตรการทางอาญาได้ต่อไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่องใบอนุญาตประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและเรื่องใบอนุญาตปลูก สร้าง ฯลฯ อาคารประเภทควบคุมการใช้ตามพระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

(จ) อำนาจในการจัดการกับทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ ซึ่งก่อปัญหามลพิษตั้งแต่การเคลื่อนย้าย การเข้าไป การเปลี่ยนแปลง และการทำลาย โดยภายในเงื่อนไขบางประการ ได้รับการยกเว้นว่าไม่เป็นการกระทำความผิดและไม่ต้องชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

มาตรการทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการสำหรับการบังคับใช้กฎหมายตามนัยดังกล่าวจะมีศักยภาพในแง่สนับสนุนมาตรการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติจากอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นลักษณะวิธีการควบคุมปัญหาตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในปัจจุบัน เช่น การควบคุมกำกับการใช้มาตรการป้องกันและบรรเทาของเทศบาลทำให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีภาระเว้นการปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์บางประการ เช่น นายกเทศมนตรีตำบล ละเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับเทศบาลซึ่งอยู่ในกลุ่มของตนที่ก่อภัยพิบัติจากอุตสาหกรรม อันเนื่องมาจากการระเบิดหิน จนเกิดเป็นฝุ่นซึ่งเป็นมลพิษทางอากาศในกรณีเช่นนี้ นายอำเภอสามารถชี้มาตรการบังคับใช้กฎหมายโดยเรียกนายกเทศมนตรีมาสอบสวนถึงการละเว้นการดำเนินการดังกล่าว และถ้าหากยังไม่ดำเนินการใดอีกก็อาจรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเสนอความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ตามนัยของมาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น

2 มาตรการทางอาญา (Criminal Sanction)

มาตรการทางอาญาสำหรับการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอประกอบด้วย

(ก) การเปรียบเทียบปรับหรือส่งผู้กระทำความผิดกฎหมายให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองตลอดจนคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งในบางกรณีจะมีการเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิดซ้ำและต่อเนื่องหรือผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม

(๗) การดำเนินคดีซึ่งมีโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิด
กฎหมาย ซึ่งรวมถึงกรณีที่นายอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ตามนัยของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการ
ดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523 และพ.ศ. 2525 ด้วย

มาตรการทางอาญาตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอจะมีศักยภาพในการสนับสนุนลักษณะวิธีการที่ใช้ ควบคุมปัญหาในมาตรการบรรเทาปัญหาอย่างมาก เพราะเป็นมาตรการที่ทำให้นายอำเภอสามารถเข้าระงับปัญหาที่แหล่งปล่อยมลสาร โดยเอาโทษกับผู้ก่อมลสารอันเป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับปัญหาโดยตรง ตัวอย่างเช่นนายอำเภอเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อเหตุระงับการกระทำดังกล่าวตามมาตรา 28 หากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร นายอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยนัยของมาตรา 47 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 สามารถดำเนินการจับกุมได้ตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นต้น

3 มาตรการสนับสนุนทางการคลัง

การบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขภาพโดยตำแหน่งในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมด้วยลักษณะวิธีการป้องกันตามแผนงานโครงการป้องกันในแผนปฏิบัติการ เพื่อลดและขจัดมลพิษของสุขภาพ หรือแผนดำเนินงานของสุขภาพในส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งได้จัดทำและกำหนดไว้ อาจได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณสำหรับดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดย

1. กองทุนสิ่งแวดล้อมมาให้สุขาภิบาลใช้จ่ายสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็น สำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าว (มาตรา 23 (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535)

2. กองทุนสิ่งแวดล้อมมาให้สุขาภิบาลกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 23 (2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535)

มาตรการสนับสนุนทางการคลังตามที่กฎหมายกำหนดนี้ นายอำเภอ ในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลอาจได้รับการสนับสนุนจากการให้ และการให้กู้ยืมของกองทุนสิ่งแวดล้อม สำหรับจัดทาระบบควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมีศักยภาพอย่างสูงต่อการควบคุมปัญหาในลักษณะวิธีการป้องกันโดยการใช้มาตรการวางแผน ซึ่งแผนดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงกว่ารายรับทั้งจากภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่สุขาภิบาลได้รับ

แต่อย่างไรก็ตามจากการวิจัยภาคสนามพบว่า ความต้องการงบประมาณลงทุนของสุขาภิบาลในการจัดทาระบบการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมีอยู่สูงมาก และไม่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ เพราะงบประมาณรายรับจากส่วนแบ่งในการจัดเก็บภาษีสรรพากรยังต่ำ ขณะเดียวกันฐานภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ที่ยังต่ำเช่นกัน เมื่อประกอบค่าใช้จ่ายในการลงทุนของระบบการควบคุมปัญหามีราคาและต้นทุนสูง ปัญหาขาดแคลนงบประมาณดำเนินการจึงเกิดขึ้น ดังนั้นมาตรการสนับสนุนทางการคลังซึ่งเริ่มดำเนินการในรูปของกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงยังไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการของสุขาภิบาลหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ โดยแนวทางหนึ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ การปรับปรุงอัตราการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2518 ให้มีอัตราการจัดเก็บภาษี

กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เสี่ยงต่อการก่อมลพิษให้สูงขึ้น ทั้งนี้ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle, PPP.)

4. มาตรการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ

นายอำเภอ จะได้รับการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ ในการบังคับใช้กฎหมายในฐานะประธานกรรมการสุขภาพโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข สำหรับการส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดฯ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามมาตรา 73 และในการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในเขตที่ยังมิได้จัดทำมีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบการกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 75 พระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการสนับสนุนทางเทคนิควิชาการ จะเป็นในรูปของคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ต้องให้คำแนะนำตามกฎหมาย

มาตรการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายตามรูปแบบโครงสร้างจะมีศักยภาพสูงต่อการป้องกันปัญหา ถ้าหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญแท้จริง อย่างไรก็ตาม ศักยภาพของมาตรการดังกล่าวต่อการบังคับใช้กฎหมายของนายอำเภอ ยังมีข้อจำกัดในแง่ของจำนวนบุคลากร ซึ่งมีจำนวนน้อยและไม่ได้ประจำอยู่ในเขตพื้นที่ ทั้งนี้เพราะส่วนราชการประจำจังหวัดและอำเภอ ในปัจจุบันเองไม่มีบุคลากรสำหรับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมโดยตรง ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของทั้งสองหน่วยงานในปี พ.ศ. 2535 ต้องรับผิดชอบพื้นที่อย่างกว้างขวางในปริมาณงานที่มากตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เสี่ยงต่อการก่อมลพิษให้สูงขึ้น ทั้งนี้ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle, PPP.)

4 มาตรการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ

นายอำเภอ จะได้รับการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ ในการบังคับใช้กฎหมายในฐานะประธานกรรมการสุขภาพโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข สำหรับการส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดไปให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามมาตรา 73 และในการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในเขตที่ยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบการกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 75 พระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการสนับสนุนทางเทคนิควิชาการ จะเป็นในรูปของคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ต้องให้คำแนะนำตามกฎหมาย

มาตรการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายตามรูปแบบโครงสร้างจะมีศักยภาพสูงต่อการป้องกันปัญหา ถ้าหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญแท้จริง อย่างไรก็ตามศักยภาพของมาตรการดังกล่าวต่อการบังคับใช้กฎหมายของนายอำเภอ ยังมีข้อจำกัดในแง่ของจำนวนบุคลากร ซึ่งมีจำนวนน้อยและไม่ได้ประจำอยู่ในเขตพื้นที่ ทั้งนี้เพราะส่วนราชการประจำจังหวัดและอำเภอ ในปัจจุบันเองไม่มีบุคลากรสำหรับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมโดยตรง ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของทั้งสองหน่วยงานในปี พ.ศ. 2535 ต้องรับผิดชอบพื้นที่อย่างกว้างขวางในปริมาณงานที่มากตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ขอบเขตและศักยภาพการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะมีขอบเขตและศักยภาพต่อการควบคุมปัญหาในลักษณะของการป้องกันและบรรเทาปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพด้วยมาตรการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสามารถให้การสนับสนุนการใช้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอ ทั้งนี้การควบคุมปัญหาที่มีประสิทธิภาพสูง ในเชิงป้องกันปัญหาจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอีกด้วย