

### บทที่ 3

## ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุข ด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมถือเป็นปัญหาที่ทุกประเทศจะต้องให้ความสำคัญ โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินชีวิตของประชาชน เพราะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างใกล้ชิดส่งผลร้ายต่อสุขภาวะอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดี การควบคุมดูแลปัญหาการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมโดยวิธีการทางกฎหมายถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยองค์กรของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ก็จะสามารถทำให้กระบวนการทางด้านกฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

### กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่สำคัญที่ทุกประเทศต้องมีส่วนร่วมในการช่วยกันป้องกันและแก้ไข เพราะเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือประชาชนในประเทศและอาจเกิดเป็นปัญหาระดับชาติ ส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติ เช่นนี้การมีส่วนร่วมของอารยประเทศในการแก้ไขปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้ถูกจัดการไปอย่างถูกต้องตามพิธีการ

อนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด (Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous and their disposal)

อนุสัญญาบาเซลเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่พัฒนามาจาก Cairo guidelines and principles for the environmentally sound management of hazardous waste ซึ่งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติหรือ UNEP จัดทำขึ้นเมื่อ ค.ศ.1987 เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งออกของเสียอันตรายและความรับผิดชอบของรัฐ ผู้ส่งออกของเสียอันตรายในการแจ้งและได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้รับหรือรัฐที่เป็นทางผ่านก่อนการส่งออกของเสีย อนุสัญญาบาเซลเปิดให้ลงนามเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.1989 มีรัฐลงนามทั้งสิ้น 116 รัฐ อนุสัญญาฯ เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1992 หลังจากที่รัฐเข้าเป็นภาคีครบ 20 รัฐ ซึ่งรวมถึงประเทศใน

สหภาพยุโรปทั้งหมด ประเทศไทยให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 และอนุสัญญา ฯ เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2541 (จุฑาทิพย์ ต้นสุขชัย, 2552, หน้า 85-86)

อนุสัญญาบาเซลมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและของเสียอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา เพื่อลดการเคลื่อนย้ายของเสียจากประเทศอุตสาหกรรมไปทิ้งหรือกำจัดในรัฐผู้รับของเสียซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนา โดยยึดหลักการว่าของเสียควรจะถูกกำจัดในรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของเสียให้มากที่สุด และหากจะมีการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนจะต้องเป็นไปโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อมและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้รับก่อน

อนุสัญญาบาเซลได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 6 ประการดังนี้ คือ

- 1) เพื่อลดการขนส่งของเสียอันตรายและของเสียอื่น ๆ ข้ามประเทศให้เหลือน้อยที่สุด โดยการดำเนินการต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม
- 2) เพื่อให้มีการกำจัดของเสียอันตรายและของเสียอื่น ๆ ณ แหล่งที่มีการกำจัดโดยเฉพาะ
- 3) เพื่อลดปริมาณและระดับความเป็นพิษของของเสียอันตรายให้ลดลงมากที่สุด
- 4) เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า การควบคุมการขนส่งของเสียอันตรายจะเป็นไปอย่างเข้มงวด และมีมาตรการในการป้องกันการขนย้ายของเสียอันตรายที่ผิดกฎหมาย
- 5) เพื่อห้ามการขนส่งของเสียอันตรายโดยเฉพาะทางเรือไปยังประเทศที่มีศักยภาพในด้านกฎหมาย การบริหาร เทคโนโลยีไม่เพียงพอต่อการกำจัดที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม
- 6) เพื่อให้การช่วยเหลือต่อประเทศที่กำลังพัฒนา และประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับของเสียอันตรายโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม

ในอนุสัญญาบาเซลได้กำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินการหลักคือ การนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายจะต้องได้รับความยินยอม และเห็นชอบจากประเทศปลายทางตลอดจนการตรวจสอบถึงความสามารถในการกำจัด (จุฑาทิพย์ ต้นสุขชัย, 2552, หน้า 87)

พันธะหน้าที่ตามอนุสัญญาบาเซล อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

#### 1. พันธกรณีทั่วไป

1) (ก) ภาคิซึ่งใช้สิทธิของตนในการห้ามนำเข้าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นเพื่อการกำจัดต้องแจ้งภาคิอื่นให้ทราบถึงการตัดสินใจของตนตามข้อ 13

(ข) ภาคิต้องห้ามหรือต้องไม่อนุญาตให้มีการส่งออกของเสียอันตรายและของเสียอื่นไปยังภาคิซึ่งได้ห้ามการนำเข้าของเสียดังกล่าวเมื่อได้รับแจ้งตามพันธกรณีทั่วไป (ก) ข้างต้น

(ค) ภาคิต้องห้ามหรือต้อง ไม่อนุญาตให้มีการส่งออกของเสียนันตรายและของเสียนอื่น หากรัฐที่ผู้นำเข้าไม่อินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรต่อการนำเข้านั้นเป็นการเฉพาะ ในกรณีรัฐที่นำเข้าไม่ได้ห้ามการนำเข้าของเสียดังกล่าว

2) ภาคิแต่ละฝ่ายต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อ

(ก) ประกันว่า การก่อกำเนิดของเสียนันตรายและของเสียนอื่นภายในรัฐของคนถูกลดลงให้ต่ำที่สุด โดยคำนึงถึงด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี

(ข) ประกันว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกในการกำจัดที่เพียงพอสำหรับการจัดการของเสียนันตรายและของเสียนอื่นที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องตั้งอยู่ในรัฐนั้นเท่าที่จะเป็นไปได้ไม่ว่าสถานที่กำจัดจะเป็นอย่างไรก็ตาม

(ค) ประกันว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียนันตรายหรือของเสียนอื่นในรัฐของตนจะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น เพื่อป้องกันมลพิษจากของเสียนันตรายและของเสียนอื่นซึ่งเกิดขึ้นจากการจัดการดังกล่าวและหากมลพิษดังกล่าวเกิดขึ้นต้องลดผลที่จะเกิดต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมให้ต่ำที่สุด

(ง) ประกันว่าการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียนันตรายและของเสียนอื่นได้รับการลดให้เหลือต่ำที่สุดให้สอดคล้องกับการจัดการของเสียดังกล่าว โดยเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีประสิทธิภาพและได้กระทำการในลักษณะที่จะคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบที่ร้ายแรงซึ่งอาจเป็นผลจากการเคลื่อนย้ายดังกล่าว

(จ) ไม่อนุญาตให้มีการส่งออกของเสียนันตรายหรือของเสียนอื่นไปยังรัฐหรือกลุ่มรัฐที่อยู่ในองค์การความร่วมมือทางการเมืองและ/หรือทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นภาคิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่ได้ห้ามการนำเข้าทั้งปวงโดยกฎหมายของตน หรือหากมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าของเสียนที่เป็นปัญหาจะไม่ได้รับการจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดโดยภาคิทั้งหลายในการประชุมครั้งแรก

(ฉ) กำหนดให้จัดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเสนอขอเคลื่อนย้ายของข้ามแดนของเสียนันตรายและของเสียนอื่น ให้แก่รัฐที่เกี่ยวข้องตามภาคผนวก 5 ก. ของอนุสัญญาบาเซลเพื่อระบุให้ชัดเจนถึงผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายที่เสนอนั้นต่อสุขภาพอนามัยมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

(ช) ป้องกันการนำเข้าของเสียนันตรายและของเสียนอื่นหากมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าของเสียนที่เป็นปัญหาจะไม่ได้รับการจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(ซ) ร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ กับภาคิและองค์การที่สนใจ ทั้งโดยตรงและผ่านสำนักเลขาธิการ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียนันตราย

และของเสียอื่น เพื่อปรับปรุงการจัดการของเสียอันตรายที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้บรรลุผลในการป้องกันการขนย้ายที่ผิดกฎหมาย

3) ภาคิถือว่าการขนย้ายซึ่งของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นที่ผิดกฎหมายเป็นอาชญากรรม

4) ภาคิแต่ละฝ่ายต้องดำเนินมาตรการด้านกฎหมาย ด้านบริหาร และมาตรการอื่นที่เหมาะสมอันที่จะปฏิบัติตามและบังคับใช้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ รวมทั้งมาตรการในการป้องกันและลงโทษการกระทำที่ละเมิดอนุสัญญานี้

5) ภาคิต้องไม่อนุญาตให้มีการส่งออกของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นไปยังประเทศที่มีได้เป็นภาคิ หรือนำเข้าจากประเทศที่มีได้เป็นภาคิ

6) ภาคิตกลงที่จะไม่อนุญาตให้มีการส่งออกของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น เพื่อนำไปกำจัดภายในพื้นที่ได้เส้นละติจูดที่ 60 องศาใต้ ไม่ว่าจะของเสียดังกล่าวจะมีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนหรือไม่

7) ยิ่งไปกว่านั้น ภาคิแต่ละฝ่ายต้อง

(ก) ห้ามบุคคลทั้งปวงที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของตนจากการขนส่งหรือกำจัดของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะได้รับมอบอำนาจหรือได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติการดังกล่าว

(ข) กำหนดให้ของเสียอันตรายและของเสียอื่นที่จะมีการเคลื่อนย้ายข้ามแดน ได้รับการบรรจุหีบห่อติดฉลากและขนส่งโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับและรับรองเป็นการทั่วไปในด้านการบรรจุหีบห่อ การติดฉลากและการขนส่ง และโดยให้คำนึงตามควรถึงทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ

(ค) กำหนดให้จัดทำเอกสารการเคลื่อนย้ายแนบไปกับของเสียอันตรายและของเสียอื่นตั้งแต่จุดที่เริ่มต้นเคลื่อนย้ายข้ามแดนจนถึงจุดที่มีการกำจัด

8) ภาคิแต่ละฝ่ายต้องกำหนดให้ของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น ซึ่งจะถูกส่งออกไปได้รับการจัดการ โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในรัฐที่ผู้นำเข้าหรือที่อื่นใด แนวทางด้านเทคนิคในการจัดการของเสียที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมภายใต้บังคับของอนุสัญญาจะได้รับการกำหนดโดยภาคิทั้งหลายในการประชุมครั้งแรก

9) ภาคิต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและของเสียอื่นจะได้รับการอนุญาตเฉพาะเมื่อ

(ก) รัฐผู้ส่งออกไม่มีความสามารถทางเทคนิคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น ความสามารถหรือสถานที่กำจัดที่เหมาะสมเพื่อกำจัดของเสียที่เป็นปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือ

(ข) ของเสียที่เป็นปัญหาถูกนำไปใช้เป็นตัวเติมในอุตสาหกรรมการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในรัฐผู้นำเข้า หรือ

(ค) การเคลื่อนย้ายข้ามแดนที่เป็นปัญหาเป็นไปตามเกณฑ์อื่นที่ถูกระบุโดยภาคี หากว่าเกณฑ์เหล่านั้นจะต้องไม่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้

10) พันธกรณีภายใต้อนุสัญญานี้ของรัฐกำหนดให้ของเสียอันตรายและของเสียอื่นที่ไม่ได้ถูกกักกักเก็บขึ้นภายในรัฐต้องได้รับการจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมนั้น โดยไม่อาจโอนไปยังรัฐที่นำเข้าหรือนำผ่านไม่ว่าภายใต้สถานการณ์ใด

## 2. พันธหน้าที่โดยเฉพาะของรัฐภาคี

1) แจ้งรายการของเสียอันตรายนอกเหนือจากที่ระบุไว้เพิ่มให้สำนักเลขาธิการ ภายในเดือน 1 หลังเข้าเป็นภาคี (Basel Article 3 ข้อ 1)

2) แจ้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีการเปลี่ยนแปลง (Basel Article 3 ข้อ 2)

3) แจ้งข้อมูลที่ได้รับจากสำนักเลขาธิการให้แก่ผู้ส่งออกที่เกี่ยวข้องทราบ (Basel Article 3 ข้อ 4)

4) แจ้งให้ภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซลทราบ หากกำหนดห้ามการนำเข้าของเสียอันตรายเพื่อการกำจัด (Basel Article 4 ข้อ 1 (a))

5) ห้ามมิให้มีการขนของเสียอันตรายเข้าไปยังประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกซึ่ง (Basel Article 4 ข้อ 1 (b), (c))

(ก) ห้ามนำของเสียอันตรายทุกประเภทเข้า

(ข) ห้ามนำของเสียอันตรายบางอย่างเข้า

6) จัดทำมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่า (Basel Article 4 a)

(1) ของเสียอันตรายในประเทศลดลงต่ำสุด (a)

(2) มีการติดตั้งอุปกรณ์กำจัดเพียงพอ (b)

(3) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำจัด ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนด (c)

(4) ลดการขนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนให้ต่ำสุด (d)

7) ห้ามการส่งของเสียอันตรายไปยังประเทศที่มีการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจหรือการเมือง (Basel Article 4 e)

- 8) จัดทำเอกสารประกอบการขนส่งของเสียอันตรายไปยังประเทศผู้รับ (Basel Article 4 f)
- 9) ป้องกันการนำเข้าของเสียอันตราย หากเชื่อว่าระบบการจัดการไม่ดีพอ (Basel Article 4 g)
- 10) ร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิก และองค์กรอื่น ๆ ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับของเสียอันตราย (Basel Article 4 h)
- 11) ดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย/บริหาร/ป้องกัน/ลงโทษ/มาตรการอื่น ๆ (Basel Article 4 ข้อ 4)
- 12) ห้ามการส่งของเสียอันตรายไปยัง (Basel Article 4 ข้อ 5, 6)
- (1) ประเทศที่ไม่ได้ เป็นสมาชิกอนุสัญญาบาเซล
  - (2) ประเทศใด ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใต้เส้นละติจูดที่ 60 องศาใต้(ไม่ว่าเป็นสมาชิกหรือไม่)
- 13) ให้ผู้ขนส่งของเสียอันตรายต้อง (Basel Article 4 ข้อ 7)
- (1) ขึ้นทะเบียน ขออนุญาต (รับมอบอำนาจ) (a)
  - (2) บรรจุหีบห่อฉลากให้เป็นไปตามมาตรฐาน และ ข้อกำหนด (b)
  - (3) จัดทำเอกสารการเคลื่อนย้ายแนบไปด้วย ตั้งแต่จุดเริ่มต้น (c)
- 14) อนุญาตให้มีการขนส่งของเสีย ออกไปบำบัดนอกประเทศเฉพาะเงื่อนไข (Basel Article 4 ข้อ 9)
- (1) ไม่มีอุปกรณ์ ความสามารถทางเทคนิค บุคลากรสถานที่ ฯลฯ พอเพียงที่จะกำจัดให้ได้มาตรฐาน (a)
  - (2) ใช้เป็นวัตถุประสงค์ในอุตสาหกรรม การนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
- 15) ต้องจัดการ ของเสียอันตราย ที่เกิดขึ้นในประเทศตน โดยไม่โอนไปยังประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าในสถานการณ์ใด (Basel Article 4 ข้อ 10)
- 16) ต้องแต่งตั้งหรือจัด (Basel Article 5 ข้อ 1, 2 และ 3) หน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) และศูนย์ประสานงาน (Focal Point) แล้วแจ้งไปยังสำนักเลขาธิการ (ภายใน 3 เดือน) และแจ้งการเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง (ภายใน 1 เดือน)
- 17) แจ้งหรือกำหนดให้ผู้ส่งของเสียอันตราย แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านหน่วยงานผู้มีอำนาจ พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังประเทศผู้รับ/ประเทศผู้ส่งผ่าน (Basel Article 6 ข้อ 1)
- 18) อนุญาตให้ส่งออก เฉพาะมีหนังสือตอบรับอย่างเป็นทางการจากประเทศผู้รับ และหรือมีสัญญาการกำจัดของเสียอันตราย (Basel Article 6 ข้อ 2, 3)

19) ตอบการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การขนส่งของเสียอันตรายไม่ว่าเป็นประเทศผู้รับ หรือถูกส่งผ่านไปยังหน่วยงานผู้มีอำนาจ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Basel Article 6 ข้อ 4, 5, 6, 7, 8, 10)

20) ให้ผู้รับผิดชอบลงนาม ในเอกสารกำกับ การเคลื่อนย้าย

21) กำหนดการประกันภัย ประกัน-ทัณฑ์บน หรือหลักประกันทางการเงินอื่น ๆ (Basel Article 6 ข้อ 11)

22) กรณีมีการส่งออก หากประเทศผู้รับไม่สามารถกำจัดได้ภายใน 90 วัน ต้องนำของเสียอันตรายกลับ (Basel Article 8)

23) ดำเนินการให้ผู้ส่งออก หรือผู้ก่อกำเนิด นำของเสียอันตราย ส่งกลับภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งว่า มีการขนย้ายของเสียอันตราย ที่ผิดกฎหมาย หรือรับผิดชอบในการกำจัดที่ปลายทาง (Basel Article 9 ข้อ 1-3)

24) เสนอแนะจัดทำ กฎหมาย (แห่งชาติ) ป้องกัน และการลงโทษการขนย้ายที่ผิดกฎหมาย (Basel Article 9 ข้อ 5)

25) ให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในด้าน (Basel Article 10)

(1) จัดหาข้อมูลให้เมื่อมีการร้องขอ (a)

(2) การติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียอันตราย (b)

(3) จัดทำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับด้านการพัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยี/ การศึกษาผลกระทบ (c)

(4) ร่วมมือการถ่ายทอดเทคโนโลยี (d)

(5) ร่วมมือพัฒนาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสม (e)

26) แจ้งความตกลงในระดับทวิภาคี พหุภาคีภูมิภาค ในการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ให้สำนักเลขาธิการทราบ (Basel Article 11 (2))

27) รับเอาพิธีสาร ที่กำหนดหลัก เกณฑ์ และ วิธีดำเนินการที่เหมาะสม (Basel Article 12)

28) แจ้งการเกิดอุบัติเหตุจาก การขนย้ายภายในรัฐ ภาคี (Basel Article 13)

29) ตั้งศูนย์ฝึกอบรม และถ่ายทอดเทคโนโลยี เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย (Basel Article 14 (a))

30) ตั้งกองทุนช่วยความเสียหาย (Basel Article 14 (b)) (จุฬาทิพย์ ดันสุขชัย, 2552, หน้า 185-96)

## มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ และนอกจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้วการบังคับใช้กฎหมายถือว่ามีสำคัญอย่างมาก ที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ถูกดำเนินการจัดการ และมีมาตรฐานในการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้เกิดผลกระทบและสร้างความเสียหายแก่สังคม

### 1. มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยสภาสหรัฐ (Congress) ในศตวรรษที่ 1970 มีบทบัญญัติด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็นหมวดหมู่ชัดเจนและมีเนื้อหาค่อนข้างละเอียดและมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องการบังคับเช่น Clean air Act, Clean water Act หรือ Toxic substances control Act ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ USEPA และหน่วยงานของมลรัฐใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการสร้างกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อมาบังคับใช้ในขณะที่มีมลรัฐมีหน้าที่ในการใช้กฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐบาลกลางโดยองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (US. Environmental protection agency: USEPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังจะกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในส่วนต่อไป USEPA จะทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมกลางที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้มลรัฐต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ หรือนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างจากกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐบาลกลางได้ แต่สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของมลรัฐจะต้องไม่น้อยไปกว่ากฎหมายของรัฐบาลกลาง (เซาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า106 อ้างอิงจาก Norman, Michael, 2004, pp. 113-122) อย่างไรก็ตามในกรณีที่ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและของรัฐบาลกลาง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (US constitution law) กำหนดบทบัญญัติที่เรียกว่า Preemption ที่ให้ถือว่ากฎหมายของรัฐบาลกลางอยู่เหนือกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง (Federal environmental law) เป็นหลักไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการทางปกครอง หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการทางปกครอง

#### 1.1. องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง (Federal government) ระดับมลรัฐ (State governments) และระดับท้องถิ่น (Local governments) โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้



### ระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government)

1) องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (US. Environmental Protection Agency-USEPA)

รูปแบบขององค์กรกลางที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งหลายประเทศได้นำรูปแบบขององค์กรกลางนี้มาปรับใช้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเกิดจากแนวความคิดของความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ (Cooperative Federalism) ตามหลัก Environmental Federalism (เซาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า107 อ้างอิงจาก Percival, Schroeder, Miller, Leape, 2003, pp.101-102) องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรทางปกครองของรัฐบาลกลางองค์กรหนึ่งของประเทศที่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1970 (The South Carolina Department of Health and Environmental Control, ออนไลน์, 2007) นอกจากมีสำนักงานใหญ่อยู่กรุงวอชิงตัน ดีซี แล้วยังมีสำนักงานสาขาตามภูมิภาคอีก 10 สาขา USEPA มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental regulations) และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่ออกโดยสภานิติบัญญัติและองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ USEPA ยังมีสิทธิที่จะเลือกได้ว่า จะปฏิเสธดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมคดีใดต่อไปหรือกรณีไหนที่จะปล่อยให้เป็นที่ของมลรัฐหรือของท้องถิ่น หรือกรณีไหนที่จะต้องส่งให้กรมยุติธรรม (Department of Justice) พิจารณาหรือกรณีไหนถึงต้องดำเนินการปรับทางอาญา (เซาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า107 อ้างอิงจาก Babbitt, Cory, Kluchek, ออนไลน์, 2007) บทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รูปแบบการทำงานของ USEPA ประสบความสำเร็จคือ การที่ USEPA มีสิทธิที่จะฟ้องร้องผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นบุคคล นิติบุคคล องค์กรของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม อีกทั้งยังมีสิทธิประเมินค่าปรับทางปกครองที่ขึ้นฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง รวมทั้งเรียกค่าเสียหายทางอาญาและขอให้ลงโทษจำคุกและในทางปฏิบัติ USEPA ก็ใช้อำนาจดังกล่าวดำเนินการทั้งทางแพ่ง คดีปกครองและคดีอาญาต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายมาแล้วจำนวนมาก

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น ส่วนกลางและรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 รัฐ (States) โดยแต่ละรัฐมีอำนาจปกครองตนเองและออกกฎหมายภายในรัฐของตนเองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของส่วนกลาง แต่ละรัฐจึงมีสิทธิที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสำหรับแต่ละมลรัฐได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในรัฐใดแล้วองค์การปกครองของรัฐนั้นไม่ใช้มาตรการบังคับใดเพื่อจัดหรือป้องกันปัญหานั้น องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับต่อผู้กระทำละเมิดนั้นได้ (เซาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า108 อ้างอิงจาก United Nations

Environment Program, ออนไลน์, 2007) แต่ในบางกรณีแม้ว่ามลรัฐนั้นได้ดำเนินการทางกฎหมายในเบื้องต้นกับผู้กระทำความผิดแล้ว USEPA ยังมีสิทธิที่จะดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคนเดียวกันนั้นได้อีกซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำอำนาจของมลรัฐนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อเจ้าพนักงานด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐอย่างมาก ถึงแม้ว่า USEPA อาจจะกดดันให้มลรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางโดยการงดให้เงินทุนสนับสนุนสำหรับมลรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามวิธีการของ USEPA ก็ตามแต่ก็ไม่สามารถบังคับให้มลรัฐปฏิบัติตามรูปแบบการดำเนินการของตนได้ ตามคำพิพากษาของคดี New York v. United States, 505 U.S. 144 (1992) (Vig, Faure, 2004, pp. 123-124)

## 2) กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)

กระทรวงยุติธรรมมีภารกิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งขึ้นตาม Act to Establish the Department of Justice, ch. 150, 16 Stat. 162 (1870) โดยที่กฎหมายดังกล่าวได้มอบอำนาจให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาและแพ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) โดยมีอัยการ (Attorney General) ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด

กระทรวงยุติธรรมประกอบด้วยหน่วยงานภายในหลายหน่วยงานเช่น สำนักคดีแพ่ง (Civil Division) สำนักคดีอาญา (Criminal Division) และสำนักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (The Environment and Natural Resources Division) โดยสำนักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีทางกฎหมายในนามของรัฐเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมใน 6 กรณีคือ (1) การป้องกันและขจัดมลพิษ (Prevention and clean up pollution) (2) การคัดค้านวิธีการและกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง (Environmental challenges to federal programs and activities) (3) การปกป้องที่ดินสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติ (Stewardship of public lands and natural resources) (4) การได้มาซึ่งทรัพย์สินที่รัฐบาลกลางต้องการ (Acquisition of property for federal needs) (5) การปกป้องสัตว์ป่า (Wildlife protection) และ (6) กรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและข้อเรียกร้องของชนชาติอินเดีย (Indian rights and claims) โดยที่หน่วยงานภายในสำนักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้จัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อยอีก 8 หน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป เช่น ฝ่ายบังคับการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The environmental enforcement section) ทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีเพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ ฝ่ายกฎหมายและนโยบาย (Law and policy section) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือในปัญหากฎหมายและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในทาง

ปฏิบัติเกือบจะครึ่งหนึ่งของคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งหมดจะเป็นการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาตามกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องตาม Clean air Act เพื่อลดมลพิษทางอากาศ หรือการฟ้องร้องตาม Clean Water Act เพื่อลดมลพิษทางน้ำและปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) โดย Environmental crimes section, Environmental enforcement section และ Environmental defense section โดยที่หน่วยงานภายในสำนักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะร่วมกันดูแลและดำเนินคดีเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นนอกจากนั้นจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการคัดค้านวิธีการและกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้น และดำเนินคดีเกี่ยวกับการปกป้องที่ดินสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติ (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า110 อ้างอิงจาก United States Department of Justice, ออนไลน์, 2007)

#### ระดับมลรัฐ (State Governments)

ในระดับมลรัฐนั้น USEPA อาจมอบอำนาจของตนในการใช้กฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้แก่มลรัฐ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจได้แก่ USEPA และมลรัฐอาจทำข้อตกลงมอบอำนาจระหว่างกันได้ (Sullivan, 1997, pp. 56) หรืออีกกรณีหนึ่งมลรัฐอาจบังคับใช้กฎหมายได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง อาทิเช่น บางมลรัฐมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดกฎระเบียบที่รุนแรงมากกว่าที่ USEPA กำหนดไว้ ตัวอย่างการมอบอำนาจให้มลรัฐซึ่งสามารถพบได้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ เช่น Federal water pollution control Act หรือ Clean water Act (FWPCA) มาตรา 308 (c) กำหนดให้แต่ละมลรัฐอาจกำหนดกระบวนการในการตรวจสอบและการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเองได้หากพบว่าข้อกำหนดดังกล่าวซึ่งกำหนดโดยมลรัฐไม่ด้อยไปกว่ากระบวนการในการตรวจสอบและการเข้าไปตรวจสอบที่กำหนดใน FWPCA แล้ว ข้อกำหนดของมลรัฐก็สามารถใช้บังคับได้

#### ระดับท้องถิ่น (Local Governments)

County commission และ City council ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะร่วมกันออกกฎระเบียบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น (McGregor, 1994, pp. 4-5)

#### 1.2. มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

มาตรการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการสั่งปรับ หรือการออกใบอนุญาตเป็นมาตรการที่ USEPA หรือองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของมลรัฐใช้โดยทั่วไป โดยเจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิเลือกที่จะใช้มาตรการบังคับใดบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดกฎหมายได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำความผิดประมาทเลินเล่อหรือไม่ (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า111 อ้างอิงจาก Bobbitt, Cory, Kluchek, ออนไลน์, 2007)

### 1) อำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติตามกฎหมาย

อำนาจเบื้องต้นของเจ้าพนักงานปกครองในการที่จะสั่งให้ผู้กระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ ในเบื้องต้นการใช้มาตรการทางปกครองนี้ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเพียงแจ้งให้ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หากยังคงฝ่าฝืนก็จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งให้อำนาจโดยกฎหมายของส่วนกลางหรือของแต่ละมลรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยอาจกำหนดเวลาด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การออกคำสั่งทางปกครองนี้สามารถนำมาเป็นส่วนในการคำนวณค่าปรับด้วย (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า112 อ้างอิงจาก United State Environmental Protection Agency, ออนไลน์, 2007a) การออกคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยการสั่งให้ควบคุมตรวจสอบและให้ข้อมูลเช่น RCRA (Resource Conservation and Recovery Act) มาตรา 3013 (a) หรือให้ปฏิบัติตามกฎหมายเช่น FWPCA มาตรา 309 (a) (3) หรือให้เสียยารักษา เช่น CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) มาตรา 106 (a) และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองขั้นต่อไป

ตัวอย่างเช่น FWPCA มาตรา 309 (a) (3) บัญญัติให้ USEPA มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนไม่กระทำตาม Clean Water Act ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยต้องแจ้งลักษณะของความผิดและกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้ ระยะเวลาที่กำหนดต้องพิจารณาถึงความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นและความสุจริตในการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดตามที่กำหนดใน FWPCA มาตรา 309 (a) (5) (A) และในบางกรณี Clean Water Act ยังกำหนดเงื่อนไขที่จะให้คำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับ เช่น กรณีตาม FWPCA มาตรา 309 (a) (4) กำหนดมิให้คำสั่งของ USEPA มีผลบังคับใช้จนกว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดเรื่องการรายงานหรือการเก็บบันทึกข้อมูล (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า112 อ้างอิงจาก US Environmental Protection Agency, ออนไลน์, 2007b)

### 2) อำนาจสั่งปรับ

ในกรณีที่ผู้ประกอบการหรือบุคคลใด ๆ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองแล้วเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจที่จะสั่งปรับได้ตามที่กฎหมายกำหนดและในการ สั่งปรับ EPA จะพิจารณาถึงขนาดของความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการฝ่าฝืนคำสั่ง ขนาดของความร่วมมือและความไม่ร่วมมือของผู้กระทำผิด เคยถูกบังคับออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเหตุอื่นอันเป็นเหตุเฉพาะของผู้กระทำความผิด เพื่อมาเป็นส่วนคิดค่าปรับด้วย อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่ปรับนั้นต้องไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยต้องคำนึงว่าจำนวนที่ปรับต้องส่งผลให้ผู้ที่ถูกปรับจะไม่กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีก ตัวอย่างเช่น ในเดือนตุลาคม 1996 EPA ลดค่าปรับจำนวน 4.75 ล้านดอลลาร์

สหรัฐลงกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากบริษัทที่กระทำผิดตกลงที่จะลงทุนจำนวนหลายล้านเหรียญสหรัฐในการดำเนินการตรวจสอบภายใน (Sullivan, 1997, pp.43-45)

ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดเรื่องค่าปรับไว้ เช่น FWPCA มาตรา 309 (g) (2) กำหนดระดับการปรับเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นแรกเป็นเงินจำนวนไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ โดยแจ้งให้ผู้ถูกปรับทราบเป็นหนังสือและต้องเปิดโอกาสให้ผู้นั้นตรวจสอบการคิดค่าปรับได้ ชั้นที่สอง สามารถปรับได้จำนวนไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน ในระหว่างที่ความผิดนั้นยังดำเนินต่อไป ทั้งนี้ ในการคิดค่าปรับต้องคำนึงถึงสาเหตุ การกระทำผิด ขนาดของความผิด ความสามารถในการชำระค่าปรับ ประวัติในการกระทำผิด ผลในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น ดังปรากฏใน FWPCA มาตรา 309 (g) (3)

คดีตัวอย่างเกี่ยวกับการสั่งปรับ เช่น คดี United States v. Gienger Farms ผู้จัดการฟาร์มปล่อยน้ำเสียที่มีปุ๋ยคอกกลงไปในอ่าว Tillamook ของโอเรกอน ประมาณ 1.3 ล้านแกลลอน โดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้มีสารอันตรายในน้ำปริมาณสูง ไม่ว่าจะเป็นไนเตรตหรือฟอสฟอรัส USEPA จึงได้สั่งปรับฟาร์มเป็นเงิน 20,000 เหรียญสหรัฐ

### 3) อำนาจออกใบอนุญาต

การอนุญาต (Permits) เป็นวิธีการทางปกครองหนึ่งที่สหรัฐใช้ควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นการอนุญาตโดยทั่วไป ดังเช่นใน Clean Water Act กำหนดให้มีโครงการ Nation pollution discharge elimination system (NPDES) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีการขออนุญาตในการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยน้ำเสียที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะจะต้องได้รับการบำบัดโดยใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มี (Best available technology) หรือโดยวิธีอื่นที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดข้อกำหนดในการอนุญาตเช่นนี้มีลักษณะทั่วไปไม่บังคับเจาะจงให้ใช้วิธีการใดในการบำบัดน้ำเสียก่อนทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ อีกประเภทหนึ่ง (เซวาลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 114 อ้างอิงจาก Bobbitt, Cory, Kluchek, ออนไลน์, 2007) เป็นการอนุญาตที่มีข้อกำหนดเจาะจง เช่น ผู้ขออนุญาตจะได้รับอนุญาตให้ปล่อยของเสียชนิดใดชนิดหนึ่งในปริมาณปอนด์ต่อวัน ภายใต้เงื่อนไขของเสียที่ปล่อยต้องได้รับการตรวจสอบตามกฎระเบียบที่กำหนดและต้องส่งรายงานให้ทราบเป็นระยะ จะเห็นได้ว่าการอนุญาตเป็น ผลจากการที่รัฐต้องการตรวจสอบ (Monitor) การปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยน้ำเสีย อากาศเสีย หรือของเสียใดลงสู่แหล่งน้ำ สาธารณะ บรรยากาศทั่วไปหรือสาธารณะ และเป็น การควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ในอันที่จะไม่ก่อให้เกิดมลพิษใด ๆ ต่อสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่งด้วย อีกทั้งยังช่วยเพิ่มความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าผู้ประกอบการหรือบุคคลใด ๆ ได้

กระทำตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้การอนุญาตยังเป็นสะพานเชื่อมโยงไปสู่มาตรการบังคับทางปกครองอื่นด้วย (Sullivan, 1997, pp.16-17)

#### 4) อำนาจให้แจ้งให้ทราบ

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบ (Self-Monitoring) และการรายงานผลการตรวจสอบ (Self-Reporting) ด้วยตัวของผู้ก่อให้เกิดมลพิษเอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมมักให้อำนาจ USEPA ในการกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษตรวจสอบการปล่อยทิ้งมลพิษและรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการตรวจสอบและการรายงานผลของผู้ก่อมลพิษ USEPA จึงมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงของการรายงานผลนั้น (Inspection) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา FWPCA 308 (a) (B) อีกทั้งยังกำหนดมาตรการอื่นที่เอื้อประโยชน์ต่อการตรวจสอบการปล่อยมลพิษและช่วยอุดช่องว่างจากการให้ตรวจสอบด้วยตนเอง เช่น การกำหนดมิให้นายจ้างปลดลูกจ้างออกจากงานหรือเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างที่ตรวจสอบและรายงานผลที่นายจ้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดครณิดังกล่าวไว้ใน FWPCA มาตรา 507 (a) หรือใน CAA (Clean air Act) มาตรา 322 (a) หรือการให้สิทธิแก่ USEPA ที่มอบรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสการละเมิดต่อกฎหมาย เช่น ใน Clean Air Act มาตรา 113 (f) กำหนดให้ USEPA อาจมอบเงินรางวัลไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐแก่ผู้ให้ข้อมูลซึ่งนำไปสู่การเรียกเก็บค่าปรับ

#### 5) อำนาจสั่งการพิเศษ

นอกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐจะมอบอำนาจให้ USEPA มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ในบางกรณียังมอบอำนาจให้ประธานาธิบดี (President) มีอำนาจสั่งการในกรณีฉุกเฉินใกล้จะมีภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ด้วย ดังเช่นบัญญัติใน CERCLA มาตรา 106 (a) กรณีที่ใกล้จะเกิดเหตุและมีภัยอันตรายต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนหรือต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการปล่อยสารอันตราย ประธานาธิบดีอาจมีหนังสือถึงมลรัฐที่มีการปล่อยสารอันตรายและออกคำสั่งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อปกป้องสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนหรือเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม

#### 1.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน

##### 1) ประชาชน (Citizen)

เครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบและช่วยขับเคลื่อนการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง (Citizen Suite) รวมทั้งประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและมีสิทธิฟ้องร้องเพื่อตรวจสอบว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐถูกต้องตามกฎหมาย

หรือไม่ ในส่วนของการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภท จะบัญญัติกำหนดสิทธิให้ประชาชนฟ้องร้องเจ้าพนักงานไว้ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative procedure Act) เช่น Clean air Act บัญญัติไว้ในมาตรา 307 (b) ว่าการตรวจสอบการใช้กฎหมาย CAA ของรัฐบาลกลางโดยเจ้าพนักงานปกครองจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ D.C. Circuit (Courts of appeals for the D.C. Circuit) โดยผู้ที่มีสิทธิที่จะฟ้องร้อง (Standing) คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการทางปกครองนั้นโดยตรง ในทางปฏิบัติในปัจจุบัน การตรวจสอบว่าผู้ใดมีสิทธิที่จะฟ้องร้องจะพิจารณาจากปัจจัย 4 ประการ คือ การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์จริงหรือไม่ ความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำหรือไม่ และความเสียหายนั้นอยู่ใน Zone of Interest ที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิไว้ โดย 3 ปัจจัยแรก เป็นปัจจัยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนปัจจัยสุดท้ายสามารถแก้ไขได้โดยรัฐสภา (Congress) หนึ่งด้วยปัจจัยที่ 4 ที่กำหนดว่าความเสียหายนั้นต้องอยู่ใน Zone of interest ที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิไว้ จึงส่งผลให้ผู้ที่มีสิทธิยื่นฟ้องร้องต่อศาลรวมถึง กลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย (Zone of Interest) ในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีนี้ สามารถเห็นได้ชัดจากคำพิพากษาของศาลสูงสุด เช่น คดี Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972) คดี Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992) และคดี Friend of the Earth, Inc. v. Laid Law Environmental Services, Inc. 528 U.S. 167 (2000) (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 115-117 อ้างอิงจาก Percival, Schroeder, Miller and Leape, 2003, pp.973-999)

## 2) สำนักงานผู้พิพากษาคดีปกครอง (Office of administrative law judges-OALJ)

OALJ เป็นหน่วยงานที่เป็นกลางในองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยผู้พิพากษาคดีปกครอง (Administrative law judge) ที่มีอำนาจในการรับฟังและพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง USEPA และบุคคล บริษัท หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้พิพากษาคดีปกครองมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการในการอนุญาตตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative procedure Act) โดยปกติแล้ว ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมักจะได้รับการเยียวยาโดยการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีทางเลือก (Alternative dispute resolution) โดยผู้พิพากษาคดีปกครองจะทำหน้าที่ผู้เป็นกลาง ผู้พิพากษาคดีปกครองของรัฐบาลกลาง (Federal administrative law judges) จะทำหน้าที่ตรวจสอบความยุติธรรมและเป็นกลางของกระบวนการในการยุติข้อพิพาทของผู้พิพากษาคดีปกครอง คำตัดสินของผู้พิพากษาคดีปกครองที่เรียกว่าคำตัดสินเบื้องต้น (Initial decision) จะถือเป็นคำสั่งสุดท้ายของ USEPA เว้นแต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะอุทธรณ์คำตัดสินของผู้พิพากษาคดีปกครองนั้นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์คดีสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการอุทธรณ์คดี

สิ่งแวดลอมอาจเลือกที่จะตรวจสอบคำตัดสินของผู้พิพากษาศลปกรองนั้นด้วยตนเอง (เชาว์ลิต  
แจ้จ้งอักษร, 2550, หน้า117 อ้างอิงจาก Office of administrative law judges, ออนไลน์, 2007)

ตัวอย่างข้อพิพาทที่ตัดสินโดยผู้พิพากษาศลปกรองของ USEPA คือ คดีระหว่าง  
เทศบาลเมือง Catano และ USEPA (Dkt. No. RCRA -02-2006-7116) ซึ่งได้ตัดสินเมื่อ 17 เมษายน  
2550 ด้วย USEPA พบว่า เทศบาลเมือง Catano กระทำผิดกฎหมาย the Resource conservation and  
recovery Act (RCA) โดยไม่ทำตามหนังสือเตือนของ USEPA ที่ออกตามมาตรา 3007 (a) ไม่ติดป้าย  
“น้ำมันใช้แล้ว” (Used Oil) ตามกฎที่ออกตาม RCRA ข้อ 279.22 (c) (1) ไม่หยุดการปล่อยทิ้งน้ำมัน  
ใช้แล้ว ไม่เก็บทำความสะอาด และไม่จัดการใด ๆ ตามความเหมาะสมกับน้ำมันใช้แล้วที่ถูกปล่อย  
ทิ้งตามกฎที่ออกตาม RCRA ข้อ 279.22 (d) จึงสั่งปรับเทศบาลเมือง Catano เป็นเงิน 39,462 เหรียญ  
สหรัฐ พร้อมทั้งให้ปฏิบัติตามคำสั่งของ USEPA และเมื่อ OALJ ได้พิจารณาแล้วตัดสินว่าเทศบาล  
เมือง Catano กระทำผิดตามกฎหมายจริงจึงสั่งให้ดำเนินการตามหนังสือของ USEPA ภายใน 30 วัน  
และให้เก็บน้ำมันที่ใช้แล้วในภาชนะที่ติดป้ายว่า “น้ำมันใช้แล้ว” ให้ทำความสะอาดและจัดการ  
น้ำมันใช้แล้วที่ถูกปล่อยออกมา และให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบในการจัดการน้ำมันใช้แล้วภายใน 10  
วัน พร้อมทั้งให้ชำระค่าปรับเป็นเงินจำนวน 37,488 เหรียญสหรัฐ ซึ่งลดลงจากที่ USEPA ประเมิน  
เนื่องจากการประเมินค่าปรับของ USEPA ยังไม่ได้ลดลงเพราะเหตุแห่งความสุจริตของเทศบาล  
เมือง Catano ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมือง Catano มีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสิน  
ของ OALJ ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์คดีสิ่งแวดล้อมได้ภายใน 30 วัน นับแต่ส่งคำตัดสิน (เชาว์ลิต  
แจ้จ้งอักษร, 2550, หน้า 118 อ้างอิงจาก United State Environmental Protection Agency, ออนไลน์,  
2007b)

### 3) คณะกรรมการอุทธรณ์คดีสิ่งแวดล้อม (Environmental Appeals Board EAB)

คณะกรรมการอุทธรณ์คดีสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1992 เพื่อเป็น  
ศาลอุทธรณ์ศลปกรองของ USEPA หน้าที่หลักของ EAB คือ การทำหน้าที่พิจารณาและยุติข้อ  
พิพาทในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล นิติบุคคล  
หรือหน่วยงานของรัฐ กับ USEPA หรือเจ้าพนักงานของรัฐ โดยปกติแล้ว EAB จะพิจารณาและ  
ตัดสินคดีเกี่ยวกับข้อกำหนดในการอนุญาต และคดีเกี่ยวกับค่าเสียหายที่ USEPA ได้ประเมินให้ผู้ไม่  
ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องชำระ คดีจะไม่นำขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของ EAB จนกว่าผู้  
พิพากษาศลปกรองของ EPA หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ USEPA (Senior EPA Official) หรือใน  
กรณีการอนุญาตบางกรณีเจ้าพนักงานของหน่วยงานของมลรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้สามารถให้  
อนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในส่วนของรัฐบาลกลางได้ออกคำตัดสินให้มีผลผูกพันต่อบุคคลใด  
และบุคคลนั้นได้ยื่นเรื่องราวอุทธรณ์ต่อคำตัดสินที่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้กรณี เว้นแต่คำ



ตัดสินนั้นจะถูกกลับโดยศาลของรัฐบาลกลาง โดยปกติแล้ว คำตัดสินของ EAB จะถือเป็นที่สุดและไม่สามารถอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ปกครองของ USEPA ได้ เว้นแต่บางกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายอื่นที่ไม่ใช่ USEPA มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำตัดสินของ EAB ต่อศาลของรัฐบาลกลาง ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดในการฟ้องคดีต่อศาลไว้ด้วย

สำหรับตัวอย่างคดีที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการอุทธรณ์คดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีระหว่าง General Motors Corporation (GM) และ USEPA (CWA Appeal No. 96-5, 7 E.A.D. 465) ซึ่งได้ตัดสินเมื่อ 24 ธันวาคม ค.ศ.1997 คดีนี้ GM อุทธรณ์กรณีที่ USEPA ได้สั่งปรับเป็นเงินจำนวน 62,500 เหรียญสหรัฐ เนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายรักษาความสะอาดน้ำ 92 ครั้ง ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ.1992 ถึงเดือนสิงหาคม ค.ศ.1993 กล่าวคือ โรงงานผลิตรถยนต์ Pontiac Fiero ของ GM ในเมืองมิชิแกน ได้ปล่อยสารทองแดง ตะกั่ว และสังกะสีลงสู่แหล่งน้ำเกินกว่าที่ Michigan Department of Natural Resources (MNDR) ได้อนุญาตไว้ตาม National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) ถึงแม้ว่า GM จะต่อสู้ว่าการอนุญาตให้ปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะในจำนวนที่จำกัดตามใบอนุญาตจะเป็นการอนุญาตที่เป็น โฆษะ เนื่องจากมลรัฐมิชิแกนไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตตามกฎหมาย EAB ได้พิจารณาแล้วตัดสินว่า แม้มลรัฐมิชิแกนไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตตามกฎหมาย แต่ GM ไม่ได้แย้งไว้แต่แรก อีกทั้ง GM ไม่ได้โต้แย้งในเรื่องค่าปรับไว้ว่าคำนวณถูกต้องหรือไม่ เพียงใด ดังนั้น ศาลจึงตัดสินให้ GM ต้องรับผิดชอบในค่าปรับที่ USEPA กำหนด (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 118-120 อ้างอิงจาก Environment Administrative Decision, ออนไลน์, 2007)

#### 4) ศาล (Court)

ศาลถือเป็นหน่วยงานสุดท้ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลเดี่ยวจึงไม่มีศาลปกครองพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐและเอกชน โคนเฉพาะการฟ้องคดีจึงขึ้นอยู่กับประเภทของคดีและลำดับชั้นของศาล โดยสามารถแบ่งศาลออกได้เป็น 2 ประเภทคือ Federal Courts พิจารณาคดีของรัฐบาลกลาง และ State Courts พิจารณาคดีของแต่ละมลรัฐ (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 120 อ้างอิงจาก Heidi Hirvonen, ออนไลน์, 2007) ในส่วนของ Federal Courts นั้น หากเป็นคดีของศาลชั้นต้นสามารถฟ้องได้ที่ District Courts สำหรับคดีของศาลอุทธรณ์สามารถฟ้องได้ Courts of Appeals และคดีของศาลสูงสามารถอุทธรณ์ได้ที่ Supreme Court และในส่วนของ State Courts บางมลรัฐอาจตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในมลรัฐเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 120 อ้างอิงจาก Vermont Judiciary, ออนไลน์, 2007)

ตัวอย่างคดีที่ได้รับการพิพากษาโดยศาล คือ ตัวอย่างระหว่าง Massachusetts et al vs. Environmental Protection Agency ซึ่งตัดสินไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2550 โดยรัฐ Massachusetts และมลรัฐอื่น USEPA ที่ไม่ออกกฎควบคุมปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวน 4 ชนิด รวมถึงก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการขนส่ง ศาลได้พิจารณาตัดสินเข้าข้างฝ่ายโจทก์ จำเลย หรือ USEPA มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์บังคับกับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่นภายใต้บทบัญญัติของ Clean Air Act เนื่องจากในดับทกฎหมายกำหนดให้ USEPA มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับมลพิษทางอากาศ (“Air Pollutants”) ซึ่งมีความหมายกว้างและหมายความรวมถึงก๊าซเรือนกระจกด้วย และแม้ว่า USEPA จะอ้างว่าการออกกฎเกณฑ์สำหรับการขนส่งเป็นหน้าที่ของ USEPA ก็ตาม แต่ USEPA ยังคงมีหน้าที่ตาม Clean Air Act ในการป้องกันและรักษาสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน จึงส่งผลให้ USEPA มีหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการขนส่ง เพื่อปกป้องสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 121 อ้างอิงจาก Supreme Court of the United States, ออนไลน์, 2007)

## 2. มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนอกจากจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะแล้วเช่น Federal immission control Act หรือ Federal water resources Act หรือ Closed substance cycle waste management Act บทบัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งกำหนดเรื่องค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 823 ยิ่งไปกว่านั้นความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2543, หน้า 117-120)

ทั้งนี้ เราอาจแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามโครงสร้างได้ดังนี้

1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องค่าเสียหายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz-UHG) อันเป็นผลให้ภาระพิสูจน์ในศาลของผู้เสียหายลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ก็มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่ง โดยเฉพาะ เช่น กฎหมายน้ำ (WHG) และกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย (Blmschg) เป็นต้น กฎหมายแพ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมยังรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการบังคับให้มีการประกันภัยเพื่อสิ่งแวดล้อมด้วย (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 118 อ้างอิงจาก United State Environmental Protection Agency, ออนไลน์, 2007b)

2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอาญา (Umweltstrafrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของมาตรการลงโทษทางอาญา หากมีการกระทำความผิดและก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปกครอง (Umweltverwaltungsrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการของรัฐ เช่น โครงการสร้างทางรถไฟท่าอากาศยาน เป็นต้น ได้มีส่วนร่วมตรวจสอบยื่นคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งจะมีขอบเขตความคุ้มครองกว้างมากโดยไม่จำกัดเฉพาะที่จะคุ้มครองปัจเจกชนเท่านั้น กฎหมายเยอรมันจะให้ความสำคัญกับสิทธิประชาชนเป็นอย่างมาก

การแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตามลักษณะของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ในส่วนเนื้อหาและในส่วนวิธีการ โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนเนื้อหาเป็นเรื่องกฎเกณฑ์ว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งหลักที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เช่น กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนวิธีการจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางมาตรการต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการอนุญาตใน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น (อังคณา เสาธงทอง, 2550, หน้า 56-58)

### 2.1. องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้จัดการโดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านเกษตรกรรม หน่วยงานด้านการขนส่ง และหน่วยงานด้านเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม คือ หน่วยงานของมลรัฐ (Länder) (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 124-125 อ้างอิงจาก Wikipedia, ออนไลน์, 2007) และหน่วยงานของท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีเครื่องมือในการจัดการอย่างจำกัด (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 125 อ้างอิงจาก Umweltbundesamt, ออนไลน์, 2007)

#### หน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง

ในการจัดการ รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่ในการให้อำนาจและออกกฎหมายในบางกรณี โดยจะประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น ใน Federal Commission ทั้งสองหน่วยงานจะร่วมกันดำเนินการตามที่กฎหมาย Atomic Energy Act และ Precautionary Radiation Protection Act กำหนดไว้โดยกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับของรัฐบาลกลาง โดยจะทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้เงินทุนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้

คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย ตัวอย่างกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น Federal Ministry of Finance รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าเสียหายจากพื้นที่ปนเปื้อนและภาษีสิ่งแวดล้อม Federal Ministry for Transport, Building, and Housing รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง Federal Ministry for Education and Research รับผิดชอบให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและค้นคว้าและพัฒนาการปกป้องสิ่งแวดล้อม

ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระดับรัฐบาลกลาง กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะใน 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค โดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม การพิจารณาสาเหตุของมลพิษ การเตรียมข้อมูลในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ รวมทั้งการเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น Federal Environmental Agency, Federal Agency for Nature Protection, Federal Office for Radiation Protection และ หน่วยงานที่พิจารณาออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมในบางหน่วยงานอาจทำหน้าที่ทั้งสองลักษณะไปพร้อมกัน เช่น Federal Environmental Agency

ในบทนี้จะศึกษาถึงหน่วยงานที่สำคัญในระดับรัฐบาลกลาง 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ธรรมชาติและรักษาความปลอดภัยจากนิวเคลียร์ (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety: Federal Environmental Ministry) และ องค์การสิ่งแวดล้อมกลาง (Federal Environmental Agency-FEA)

ก่อนที่จะมีการจัดตั้ง Federal Environmental Ministry นั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของเยอรมันประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of the Interior) กระทรวงเกษตร (Ministry of Agriculture) และกระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Health) หลังจากนั้น ในวันที่ 6 มิถุนายน 1986 จึงได้มีการจัดตั้ง Federal Environmental Ministry เพื่อทำหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายในการจัดการและการปกป้องดูแลสิ่งแวดล้อมของชาติ รวมทั้งการกำหนดกลวิธีร่วมกับหน่วยงานอื่น ในการออกกฎหมาย และให้ความร่วมมือในระดับนานาชาติ โดยใน Federal Environmental Ministry นั้นจะประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก คือ องค์การสิ่งแวดล้อมกลาง (Federal environmental agency, Umweltbundesamt) องค์การอนุรักษ์ธรรมชาติ (Federal agency for nature conservation, Bundesamt für Naturschutz) และสำนักงานปกป้องกัมมันตรังสีกลาง (Federal office for radiation protection, Bundesamt für Strahlenschutz) นอกจากนี้ Federal Environmental Ministry ยังสามารถขอคำแนะนำจากหน่วยงานที่เป็นกลาง หน่วยงานต่าง ๆ ได้ เช่น ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Council for sustainable development German Council of Environmental Advisors) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่

Federal environmental ministry ในการทบทวน พัฒนา และให้ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนกฎหมายด้านปกป้องผิวดิน และ Committee on nature and landscape conservation ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ Federal environmental ministry ในเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและทัศนียภาพ

ในส่วนขององค์การสิ่งแวดล้อมกลาง (Federal environmental agency) ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 1974 โดย German Bundestag เป็นหน่วยงานหนึ่งใน Federal Environmental Ministry ทำหน้าที่ให้ข้อมูลวิทยาศาสตร์ด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ การลดเสียง การปกป้องผิวดิน การจัดการของเสีย การจัดการน้ำ และการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ โดยเฉพาะการเตรียมข้อมูลเพื่อกำหนดกฎระเบียบให้แก่ Federal Environmental Ministry นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการศึกษาและพัฒนามาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ ให้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณะ และให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA)

#### หน่วยงานระดับมลรัฐ (Lander)

Lander เป็นองค์กรหลักในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดให้สิทธิ Lander ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้หากรัฐธรรมนูญไม่กำหนดให้สิทธินั้นเป็นการเฉพาะแก่รัฐบาลกลางและกำหนดให้กฎหมายของรัฐบาลกลางอยู่เหนือกฎหมายของ Lander รูปแบบของหน่วยงานที่มีอำนาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ มลรัฐใหญ่ ๆ จะมีอำนาจอยู่ 3 ระดับ คือ หน่วยงานระดับสูง (Ministry level) หน่วยงานระดับกลาง (Intermediate level) และหน่วยงานระดับล่าง (Lower level) แต่ในมลรัฐขนาดเล็กอาจไม่มีอำนาจในบางระดับ หน่วยงานระดับสูงถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุด มีหน้าที่ดูแลการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมและให้งบประมาณในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมในระดับของตน สำหรับหน่วยงานระดับกลางสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนบริหารจัดการทั่วไป (General administration) จะทำหน้าที่ตามคำสั่งของหน่วยงานระดับสูงและให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานระดับล่าง ในกรณีดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนบริการจัดการทั่วไปจะรับผิดชอบในการอุทธรณ์ต่อคำตัดสินของหน่วยงานระดับล่าง อีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนบริหารจัดการพิเศษ (Special administration) ทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคโดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์

สิ่งแวดล้อมตรวจสอบสาเหตุของปัญหามลพิษเตรียมข้อมูลเพื่อจัดทำกฎระเบียบ และปรับปรุงการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม และการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วย Lander จะมีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อมเพราะมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผลหรือมีปัญหา Lander จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทราบเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป ตามกฎหมาย Joint rules of procedure of the federal government กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางต้องร่วมมือกับ Lander และก่อนที่จะออกกฎหมายใดที่จะกระทบต่อ Lander จะต้องรับฟังความคิดเห็นของ Lander ก่อน

หน่วยงานระดับท้องถิ่น (Municipalities)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การบริหารจัดการของหน่วยงานระดับท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self-Government) ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกบุคลากร การจัดองค์กร การวางแผน การออกกฎระเบียบ และการจัดการด้านการเงินและภาษี ในด้านสิ่งแวดล้อม มีสำนักงานต่าง ๆ ในหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น Town planning office ดูแลเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดิน การใช้อาคารและการปรับปรุงเมือง Regulatory office ทำหน้าที่ตรวจจับและตรวจสอบเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทำการสอบสวนกรณีฝ่าฝืนกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Public health office ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องการจัดการน้ำดื่มและควบคุมวัตถุอันตราย

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่นนั้น บังคับตาม Joint rules of procedure of the federal government ที่กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก่อนกำหนดกฎหมายใด ๆ ที่กระทบต่อท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างสองหน่วยงานนี้ยังอยู่ในรูปการปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกัน หรือการให้เงินสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาโครงการต่าง ๆ

2.2 มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

การจัดการสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายเป็นส่วนใหญ่โดยหลักแล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ประกาศ กฎ และระเบียบ ในปัจจุบันนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีอยู่จำนวนมากเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและการดูแลรักษาน้ำจะประกอบด้วยกฎหมายหลัก ๆ คือ Federal water resources Act, Act on the environmental compatibility of washing and cleaning agents, Federal immission control Act กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศและปกป้องสภาพภูมิอากาศและการลดเสียงหรือ Chemicals Act กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันจากวัตถุอันตราย และมีมาตรการบังคับทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครองทั้งรัฐบาลกลางและ Lander สามารถออกกฎหมายได้แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางจะมุ่ง

ที่การจัดการอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษและเป็นอันตรายรวมทั้งการจัดการมลพิษทางอากาศและผิวดิน และการบำบัดของเสีย ในขณะที่รายละเอียดของกฎหมายในการดูแลรักษาน้ำและธรรมชาติจะเป็นหน้าที่ของ Lander (เซาท์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 125-129 อ้างอิงจาก Luc Lavrysen, ออนไลน์, 2007) ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการบังคับทางการปกครองที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

#### 1) อำนาจในการกำกับดูแล (Supervision)

กิจกรรมหรือการดำเนินการของโรงงานใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม อำนาจในการดูแลประกอบด้วยการให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษตรวจสอบด้วยตนเอง (Self-Monitoring) และการให้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบผู้ก่อมลพิษโดยครอบคลุมทุกรูปแบบปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ การลดเสียง การสิ้นสะท้อน ความปลอดภัยในโรงงาน วัตถุอันตราย ความร้อน น้ำเสีย และขยะของเสีย Lander จะทำหน้าที่ตรวจสอบสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งเก็บตัวอย่างมลพิษเพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น การปล่อยอากาศเสียและน้ำเสียจะอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบด้วยตนเองของเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษโดยการรายงานการปล่อยทิ้งอากาศเสียและน้ำเสียแก่เจ้าพนักงานของรัฐ หรือ กรณีของการทิ้งของเสีย จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยวิธีการขออนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจก่อนที่จะทิ้งของเสียรวมทั้งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากการทิ้งของเสียด้วย หรือกรณีการก่อสร้างอาคารใหม่หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร เจ้าพนักงานของรัฐจะทำการตรวจสอบว่าการดำเนินการดังกล่าวถูกต้องและเป็นไปตามใบอนุญาต ตามกฎหมายหรือไม่ การเข้าไปตรวจสอบนี้ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า อีกทั้งกฎหมายยังให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานของรัฐในการเข้าไปในสถานที่ของผู้ก่อมลพิษได้เพื่อเก็บตัวอย่างน้ำเสีย และของเสียไปวิเคราะห์ และกำหนดหน้าที่แก่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบดังกล่าว เช่น Federal water Act มาตรา 40 (3) กำหนดให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ ในบางมลรัฐเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบหากพบว่ามี การฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐ

#### 2) อำนาจในการออกคำสั่งเพิ่มเติม (Additional order)

ในกรณีที่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานของรัฐอาจมีคำสั่งเพิ่มเติมแก่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ชดเชยค่าเสียหาย การให้ปิดโรงงานหรือสถานประกอบการอย่างไรก็ตามก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำหนังสือเตือนส่งให้แก่ผู้กระทำความผิดกฎหมาย

ก่อนได้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำผิดกฎหมายเสนอแผนการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอาจพิจารณาไม่ออกคำสั่งทางปกครองเพิ่มเติมก็ได้แต่วิธีนี้ไม่เป็นที่นิยมในทางปฏิบัติ ลักษณะการออกคำสั่งทางปกครองมีลักษณะหลากหลาย เช่น ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโรงงานปรับปรุงกระบวนการผลิต หรือให้เปลี่ยนเครื่องมืออุปกรณ์ การออกคำสั่งทางปกครองนี้เหตุและผลอาจไม่เป็นสัดส่วนกัน กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามคำสั่งอาจไม่เป็นสัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่การออกคำสั่งทางปกครองโดยให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับภาระที่หนักขึ้นเพื่อปกป้องอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนถือได้ว่ามีเหตุและผลเป็นสัดส่วนกัน ในการพิจารณาออกคำสั่งจะต้องคำนึงถึงลักษณะความผิดปริมาณความผิดและอันตรายที่เกิดขึ้น รวมทั้งระยะเวลาในการแก้ไขและเทคโนโลยีที่มี โดยปกติแล้วในกรณีที่ความผิดนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนมากนัก คำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเริ่มมีผลบังคับใช้ 1 เดือนนับแต่วันที่ส่งคำสั่ง แต่ในกรณีเร่งด่วนเจ้าพนักงานปกครองอาจสั่งให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับใช้ทันทีก็ได้

3) อำนาจในการออกคำสั่งห้าม การปิด และการเคลื่อนย้าย (Interdiction, Shut-Down, Removal of plants)

ในกรณีที่ยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานของรัฐหรือกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Federal immission control Act มาตรา 20 (1) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาสั่งห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการผลิตต่อไป แม้อำนาจตามมาตราดังกล่าวเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาออกคำสั่งได้ แต่ต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสมพอควรด้วย คำสั่งห้ามดำเนินกระบวนการผลิตจะยังคงมีผลสืบไปจนกว่าผู้กระทำผิดจะปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและคำสั่งของเจ้าพนักงาน หากการสั่งห้ามดำเนินการผลิตยืดเยื้อเกินกว่า 3 ปี การอนุญาตให้ดำเนินกิจการถือว่าสิ้นไป (Federal immission control Act ในมาตรา 18(1)) ในกรณีการปิดและการเคลื่อนย้าย สามารถสั่งได้ตาม Federal immission control Act มาตรา 20(2) หากพบว่าโรงงานนั้นก่อสร้าง ดำเนินการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต ในกรณียกเว้นอาจอนุญาตให้ดำเนินกิจการต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามใบอนุญาต

4) อำนาจในการเรียกคืนใบอนุญาตโรงงาน (Revocation of plant approval)

Federal immission control Act มาตรา 21 (1) กำหนดให้มีการเรียกคืนใบอนุญาตได้เมื่อพบสาเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค้นพบข้อมูลใหม่ที่ทำให้ไม่สมควรได้รับใบอนุญาต หรือมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขเฉพาะที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเมื่อเรียกคืนใบอนุญาตแล้วจะส่งผลให้ใบอนุญาตนั้นไม่มีผลทางกฎหมายไปพร้อมกัน เว้นแต่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจะกำหนดให้วันที่ใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นไม่มีผลใช้บังคับเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตามในบางกรณี เช่น การเรียก



ใบอนุญาตคืนเนื่องด้วยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการที่ถูกเวนคืนใบอนุญาตนั้น ในอัตราเท่ากับมูลค่าของผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการรายนั้นจะได้รับเมื่อใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นยังคงไม่มีผลใช้บังคับเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตามในบางกรณี เช่น การเรียกใบอนุญาตคืนเนื่องด้วยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรายนั้นจะได้รับเมื่อใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นยังมีผลบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องร้องขอให้ชดใช้ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าพนักงานได้ส่งหนังสือขอเวนคืนใบอนุญาตนอกจากนี้ใน Closed substance cycle waste management Act มาตรา 33 (1) ยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการอนุมัติแผนหรือออกใบอนุญาตในการก่อสร้างสถานที่ทิ้งของเสียมีสิทธิที่จะเรียกคืนใบอนุญาตดังกล่าวจากผู้ประกอบการได้

#### 5) อำนาจในการสั่งปรับ (Administrative fines)

ค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันสำหรับบุคคลธรรมดาสามารถปรับได้ถึง 100,000 DM (51,129.20 ยูโร) และสำหรับความผิดของนิติบุคคล สามารถปรับได้ถึง 1,000,000 DM (511,292 ยูโร) ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ (เซวาลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 133 อ้างอิงจาก Faure, Heine, 2005, p. 22) แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานรัฐจะกำหนดค่าปรับน้อยกว่าอัตราดังกล่าว ผู้ได้รับคำสั่งปรับอาจอุทธรณ์คำสั่งปรับของเจ้าพนักงานต่อศาลได้ และหากการสั่งปรับไม่เป็นผล เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถส่งคดีให้อัยการดำเนินการทางอาญาต่อไปได้ ตัวอย่างบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการสั่งปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น Federal immission control Act มาตรา 62 (3) กำหนดกรณีการกระทำความผิดทางปกครองไว้ 2 ประเภท คือ ความผิดที่มีลักษณะรุนแรง เช่น กรณีไม่ขอใบอนุญาตในการก่อสร้างหรือการดำเนินการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะหรือต่อผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ถือเป็นความผิดที่อาจถูกได้สูงสุด 50,000 ยูโร และความผิดเล็กน้อย เช่น ไม่แจ้งผลการตรวจวัดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจทราบหรือไม่เก็บรักษาข้อมูลการตรวจวัดถือเป็นความผิดที่มีโทษปรับสูงสุด 10,000 ยูโร

#### 6) อำนาจในการอนุญาต

กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขต่อการกระทำต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การอนุญาตสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ การขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental permit) และใบอนุญาตเรื่องน้ำ (Water permit) กับการขออนุมัติแผน (Plan approval) ตัวอย่างการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การขอใบอนุญาตตาม Federal

immission control Act กำหนดให้การก่อสร้างและการติดตั้งที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสีย หรือก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะหรือผู้อยู่ใกล้เคียง รวมทั้ง การก่อสร้างที่ทิ้งของเสียและระบบบำบัดของเสียและการปล่อยมลพิษจะต้องได้รับใบอนุญาตโดยวิธีการในการขออนุญาตจะประกอบไปด้วยวิธีการหลัก ๆ คือ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ยกเว้นข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้าหรือข้อมูลลับอื่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่ขอรับอนุญาต การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการเผยแพร่การให้ใบอนุญาตให้สาธารณะรับทราบ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด 7 เดือนซึ่งสามารถขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปได้หากไม่สามารถพิจารณาคำขอภายในกำหนด ระยะเวลาดังกล่าว อาจเนื่องด้วยเอกสารไม่เพียงพอ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาที่ประชาชน ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียกับโครงการหรือไม่สามารถคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ขอใบอนุญาตได้เป็นเวลาประมาณ 2 อาทิตย์คำตัดสินที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตจะต้องพิจารณาจากคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องของผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาต คำแนะนำของที่ปรึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนดให้สามารถขอรับคำแนะนำได้และความคิดเห็นและข้อคัดค้านของประชาชน หากผู้ยื่นคำร้องได้แสดงให้เห็นว่าสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้ทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้ต้องออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้อง ใบอนุญาตจะไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่มีเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินการ สำหรับการขอใบอนุญาตเรื่อง (Water permit) นั้นจะแตกต่างหากจากการขออนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้น้ำที่สำคัญ เช่น การปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ(Federal water Act มาตรา 6a และ 7a (1) กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต) ดังนั้นหากต้องการก่อสร้างโรงงานที่ต้องปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วจะต้องดำเนินการขออนุญาตทั้งใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและใบอนุญาตในเรื่องน้ำ (เซวาลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 133-134 อ้างอิงจาก Bohm, 2005, pp. 204-205)

การขออนุมัติแผน (Plan Approval) มักจะต้องทำในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่และการใช้พื้นที่นั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น เช่น การก่อสร้างและประกอบกิจการพื้นที่ทิ้งของเสีย (Closed substance cycle waste management Act มาตรา 31 (2) การทำถนนระยะยาว (Highways Act มาตรา 17) การก่อสร้างทางรถไฟและสนามบิน (Federal railways Act มาตรา 36 และ Air traffic Act มาตรา 8) โดยวิธีการในการขออนุมัติจะคล้ายกับวิธีการในการขออนุญาต กล่าวคือ หลัก ๆ จะประกอบด้วย การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะยกเว้นข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้าหรือข้อมูลลับอื่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่ขออนุมัติ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการเผยแพร่ผลการพิจารณา

### 7) อำนาจในการสั่งริบทรัพย์ (Confiscation)

Regulatory offenses Act มาตรา 22 กำหนดในการริบทรัพย์ในกรณีข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมว่าสามารถกระทำได้แต่ต้องมีบทกฎหมายกำหนดอำนาจให้กระทำได้ชัดเจน (Schlemminger, 2005, p. 219) ดังเช่น Closed substance cycle waste management Act ในมาตรา 62 กำหนดให้สามารถสั่งริบทรัพย์หากเกิดการกระทำความผิดบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 (1) ข้อ 2a ก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ซึ่งของเสียโดยไม่รับอนุมัติแผนการจัดการหรือไม่ได้รับใบอนุญาต ข้อ 3 รวบรวมหรือขนส่งของเสียโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ข้อ 4 การขนส่งของเสียในลักษณะตัวแทนโดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือข้อ 5 ฝ่าฝืนมาตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น มาตรา 6 (1) หรือมาตรา 27 (3) ทั้งนี้ สิ่งของที่สามารถริบได้นั้นต้องเป็นสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือเป็นสิ่งของที่ถูกใช้หรือประสงค์ที่จะใช้ หรือเพื่อเตรียมการที่จะกระทำความผิด ยิ่งไปกว่านั้น Criminal code มาตรา 75 และ Regulatory offenses Act มาตรา 29 ยังกำหนดให้สามารถริบทรัพย์ของบุคคลตามกฎหมายหรือของหุ้นส่วนทางธุรกิจได้หากตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดให้สิทธิในการริบทรัพย์ของบุคคลดังกล่าวได้

#### 2.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน

ผู้ใดที่ได้รับผลจากการคำสั่งของเจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นได้ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือหน่วยงานที่อยู่ระดับสูงกว่า (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 136 อ้างอิงจาก Federal Republic of Germany, ออนไลน์, 2007) อาทิเช่น หน่วยงานระดับกลาง (Intermediate level) จะพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานระดับล่าง (Lower level) นอกจากนี้ ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลได้ด้วยโดยศาลอาจสั่งให้ยกเลิกคำสั่งของเจ้าพนักงานรัฐ หรือ ในกรณีที่คำสั่งของเจ้าพนักงานรัฐเกิดขึ้นและมีผลบังคับไปแล้ว ศาลจะสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ร้องผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยตรง เช่น NGO ไม่สามารถยื่นคำฟ้องคัดค้านการกระทำของเจ้าพนักงานรัฐได้

ในกรณีฟ้องร้องต่อศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องกระบวนการพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะถึงแม้จะมีศาลปกครอง แต่ศาลที่มีอำนาจรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็แยกตามลักษณะคำฟ้องและประเภทคดี กล่าวคือหากเป็นคดีฟ้องร้องหรือคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็ต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองเหมือนดังเช่นกระบวนการพิจารณาทางศาลของไทย

ตัวอย่างเช่น Federal immission control Act มาตรา 14 a กำหนดให้ผู้นั้นคำร้องขอใบอนุญาตสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากคำคัดค้านของตนไม่ได้รับการพิจารณาจาก

พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันยื่นคำคัดค้าน (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 121-136)

### 3. มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นกรอบกฎหมายเพียงฉบับเดียว แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ซึ่งได้รวบรวมจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Code) (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 139 อ้างอิงจาก Legifrance, ออนไลน์, 2007) ขึ้นโดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับน้ำ อากาศ เสียง พืช และสัตว์ เป็นต้น ที่ส่วนหนึ่งเป็นการนำเอาบทบัญญัติใน Directive ของ EU และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 139 อ้างอิงจาก Encyclopedia of the Nations, ออนไลน์, 2007) มาปรับใช้ประมวลกฎหมายฝรั่งเศสปี ค.ศ.2000 ได้นำเครื่องมือต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ และการวางแผนมาปรับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 139 อ้างอิงจาก OECD, ออนไลน์, 2007) ทั้งนี้ กระบวนการหนึ่งที่บัญญัติในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีส่วนช่วยผลักดันให้การรักษาและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยดี คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะ การอภิปรายสาธารณะนี้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นไม่นานแต่ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะ ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ (The National Public Debate Commission) เพราะคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาตินี้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลาย เพื่อจะเป็นหลักประกันว่า ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้จะไม่เป็นเพียงการจัดทำตามที่กฎหมายบังคับไว้หรือเป็นการประชาสัมพันธ์เท่านั้น แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อนำความคิดเห็นของประชาชนเหล่านั้นมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าของโครงการต่อไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะได้ถูกนำไปรวบรวมไว้ในมาตรา L121-1 ถึงมาตรา 121-5 ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 139-140 อ้างอิงจาก วรณภา ติระสังขะ, ออนไลน์, 2550)

นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบอีกหลายฉบับเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่ให้คำจำกัดความ การกระทำความผิดที่นิติบุคคลต้องรับผิดชอบ เช่น

- 1) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติทางน้ำ (มาตรา L216-6)
- 2) ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการของเสีย (มาตรา L541-47) เป็นต้น

อีกทั้งมาตรา L512-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็น “คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม” (Recours de Plein Contentieux) ผู้พิพากษามีอำนาจอย่างกว้างขวางครอบคลุมไปถึงเรื่องต่าง ๆ เช่น การอนุญาตให้เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการ รวมทั้งให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดการประกอบกิจการ หรือ พิจารณาความคืบหน้าหรือวิธีการเยียวยาหลังเกิดเหตุขัดข้องหรือจากอุบัติเหตุของโครงการหรือกิจการประเภทที่ต้องแจ้งการประกอบกิจการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามคดีถึงแม้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแต่ท้ายที่สุดศาลจะต้องไปดูกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น ประมวลกฎหมายก่อสร้างและที่อยู่อาศัย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายการจัดการที่ดินในชนบท ประมวลกฎหมายป่าไม้ ประมวลกฎหมายผังเมือง เป็นต้น (อังคณา เสาธงทอง, 2550, หน้า 40-41)

### 3.1 องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมเหมือนดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาดังจะเห็นได้จากมาตรา L132-1 องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแตกแยกเป็นหลายแขนง เช่น องค์กรพิทักษ์ชายฝั่งทะเล (The Coastal Protection Agency) สำนักงานการล่าสัตว์และชีวิตสัตว์ในป่าแห่งชาติ (The National Hunting and Wildlife Office) สมาคมการเกษตร (Chambers of Agriculture) อย่างไรก็ตาม มีองค์กรหนึ่งที่น่าสนใจได้ว่าเป็นองค์กรหลักด้านสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรการจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (The Environment and Energy Management Agency) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา L131-3 เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมมลพิษทางอากาศ ลดปริมาณขยะของเสีย การทิ้งขยะของเสีย การนำขยะของเสียกลับมาใช้ใหม่ หรือทำให้กลับคืนดี การปกป้องผิวดินและการทำให้พื้นที่ที่ได้รับมลพิษคืนดี การอนุรักษ์พลังงานและการพัฒนาพลังงานทดแทน การดำเนินการเพื่อลดมลพิษทางเสียงและการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Agencies) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทางน้ำ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่จัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านคือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับน้ำ องค์กรหลัก ๆ ที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาน้ำ คือ องค์กรน้ำแห่งชาติ (The National Water Agency) ตามมาตรา L213-1 ซึ่งมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำต่อโครงการหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำและองค์กรลุ่มน้ำ (The Water

Basin Agencies) ที่จัดตั้งขึ้นตามพื้นที่ลุ่มน้ำหรือพื้นที่กลุ่มลุ่มน้ำตามมาตรา L213-2 ประกอบด้วยผู้แทนจากภาคและท้องถิ่นซึ่งลุ่มน้ำนั้นตั้งอยู่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้แทนจากผู้ใช้หรือบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ โดยเฉพาะผู้แทนจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมโดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโครงการหรือการพัฒนาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบันองค์กรลุ่มน้ำของฝรั่งเศสมีทั้งหมด 6 องค์กร

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ ระดับชาติ และระดับภาค ดังนั้นการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมจึงต้องแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ระดับ

#### ระดับชาติ

ในระดับชาตินั้นจะมีกระทรวงนิเวศวิทยาและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ministry of Ecology and sustainable Development) ทำหน้าที่หลักด้านการปกป้องการบ่อนทำลาย และพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีหน้าที่ลดมลพิษและความเดือดร้อนรำคาญในทุกลักษณะ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมเช่น กระทรวงเกษตร หลายหน่วยงานในกระทรวงนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น กรมการจัดการและการวางแผนส่วนภูมิภาค และการดำเนินการด้านป่าไม้ (Department of rural management and structure and the forest service) กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industry) กระทรวงศึกษาและกระทรวงมหาวิทยาลัย (Ministry of Education and the Ministry of the Universities)

#### ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

สำหรับระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับภาค (Regions) แม้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีแนวโน้มที่จะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปกครองของส่วนภูมิภาคให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม แต่ในปัจจุบันอำนาจและหน้าที่ยังคงอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางก็ได้มอบหมายให้เจ้าพนักงานระดับภาคมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค และมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องปัญหามลพิษทางน้ำ อากาศ เสียงรบกวน การทิ้งขยะของเสีย นอกจากนี้ยังให้เจ้าพนักงานระดับภาคมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม การปกป้องมลพิษ และขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ในระดับ Departments มีหน้าที่ควบคุมการติดตั้งอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่กฎหมายได้แบ่งประเภทไว้เป็นประเภทต้องแจ้งให้ทราบ และประเภทต้องได้รับอนุญาตก่อนดำเนินการติดตั้ง และรับคำร้องเรียนจากประชาชน นอกจากนี้ เจ้าพนักงานระดับ

อำเภอจะต้องร่วมมือกับเจ้าพนักงานระดับตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตำบล และมีสิทธิที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการแทนเจ้าพนักงานระดับตำบลหากเจ้าพนักงานนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ระดับสุดท้าย คือระดับ Communes นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายตำบลมีอำนาจดำเนินการรักษาความสะอาดและขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญและมลพิษในระดับท้องถิ่น ได้ (McLoughlin, Bellinger, 1993, pp. 205-210)

ตัวอย่างขององค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องการจัดการสิ่งสกปรกบนที่ดินและในน้ำนั้น องค์กรระดับชาติที่ทำหน้าที่ดูแล คือ กองปกป้องความเสี่ยงจากมลพิษ (Direction de la Prevention des Pollutions et des Risques-DPPR) ในกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนและสำนักสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม (Service de l'Environnement-SEI) มีหน้าที่ในการดูแลและจัดการสิ่งสกปรกโสโครกบนที่ดินและในน้ำ โดยการดำเนินการใดเพื่อลดมลพิษ ความเดือดร้อนรำคาญและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดแบ่งประเภทไว้ ส่วนในระดับท้องถิ่นนั้น เจ้าพนักงานระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจในการวางผังเมืองและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งมีอำนาจบังคับใช้กรณีดังกล่าว (เซาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 144 อ้างอิงจาก Management and Administration of France, ออนไลน์, 2007)

### 3.2 มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานการป้องกันและแก้ไขปัญหา

1. อำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าพนักงานของรัฐ (Le Prefet) (เซาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 145 อ้างอิงจาก Embassy of France, ออนไลน์, 2007) มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่จะแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือสั่งให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

กรณีมาตรการทางปกครองกับกฎหมายเกี่ยวกับน้ำในมาตรา L216-1 กำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐสามารถสั่งให้ผู้กระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และหากผู้กระทำผิดยังละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานแล้ว เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีสิทธิดำเนินการตามมาตรการทางปกครองอื่น ๆ ต่อไปที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา L216-1

สำหรับกรณีกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ มาตรา L226-8 กำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกระทำการให้เป็นไปตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

2. อำนาจสั่งปรับ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการสั่งปรับได้โดยตรงโดยไม่ต้องพึ่งอำนาจผู้พิพากษาหรือศาลอาญา (Faure, Heine, 2005, p. 21)

มาตรา L226-6 ของกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศกำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิสั่งปรับแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศได้ โดยอัตราค่าปรับแต่ละกรณีกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น มาตรา L226-9 กำหนดค่าปรับสำหรับกรณีผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การที่มีอำนาจตามมาตรา L226-2 ในการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมาย มิโทษปรับ 7,500 ยูโร นอกจากนี้ค่าปรับทางปกครองดังกล่าวแล้ว ภาษานี้ยังกำหนดให้ผู้ดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมายตามที่กล่าวข้างต้นจะต้องโทษค่าปรับทางอาญารวมถึงโทษจำคุกด้วย

มาตรา L521-18 ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษความเสี่ยงและความเดือดร้อนรำคาญกำหนดให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสั่งปรับแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ให้ไว้ตามมาตรา L512-17 ในอัตราสูงสุดเท่ากับ 1,500 ยูโร

ในกฎหมายเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน มาตรา L581-26 กำหนดค่าปรับสำหรับกรณีที่ผู้ใดติดตั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมป้ายโฆษณาหรือสัญลักษณ์ใดที่มีลักษณะออกสู่สาธารณะ โดยได้แจ้งให้นายกเทศมนตรี (Mayor) หรือ Prefet ทราบล่วงหน้า หรือกรณีที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้แจ้งไว้ จะต้องโทษปรับจำนวน 750 ยูโร

3. อำนาจให้เปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบ อำนาจนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแขนงต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปกครองมาตรการหนึ่งซึ่งช่วยควบคุมการติดตั้งสิ่งใดซึ่งอาจเป็นอันตราย ไม่ถูกหลักอนามัย เป็นพิษ หรือเสียงดังรบกวน โดยการแบ่งแยกประเภทของการติดตั้งเป็น 2 จำพวก คือจำพวกที่ต้องเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบและประเภทที่ต้องขออนุญาต ซึ่งประเภทหลังนี้เป็นมาตรการทางปกครองที่ใช้อย่างแพร่หลายที่จะได้กล่าวต่อไป ในการสั่งให้แจ้งหรือเปิดเผยข้อมูลนั้นก็เพื่อผลประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณที่ติดตั้ง และเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน การแจ้งไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาต ผู้ยื่นคำขอแจ้งตามที่กฎหมายกำหนดเพียงแต่ยื่นข้อมูลและรายละเอียดที่จะต้องแจ้งหรือเปิดเผยให้เจ้าพนักงานรัฐเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเชื่อว่าการติดตั้งนั้นจะเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับที่กำหนด เจ้าพนักงานก็จะส่งหนังสือให้แก่ผู้ยื่นคำขอเพื่อที่จะดำเนินการใด ๆ ต่อไป (McLoughlin, Bellinger, 1993, p. 209)

ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดให้มีการแจ้งหรือเปิดเผย คือ มาตรา L512-8 เกี่ยวกับปกป้องมลพิษและความเดือดร้อนรำคาญ กำหนดว่าโครงการใดที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น โดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง จะต้องมีการเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบ หรือในกรณีกฎหมายเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ ก่อนที่จะมีการวางจำหน่ายเคมีภัณฑ์ใดที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อของ European inventory (EINECS) ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองทราบตามมาตรา L521-3 หรือมาตรา L126-1



กำหนดให้โครงการสาธารณะจะต้องมีการเปิดเผยหรือแจ้งให้ทราบ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ ข้อเท็จจริงการทำโครงการและผลประโยชน์จากการทำโครงการหากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลของโครงการ โครงการนั้นก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป อีกทั้งเมื่อได้มีการเปิดเผยข้อมูลแล้วไม่มีการดำเนินการตามโครงการภายในระยะเวลา 5 ปี การเปิดเผยนั้นจะถือว่าใช้ไม่ได้เป็น โฆษณาแต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้หากข้อเท็จจริงหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องไม่มีการเปลี่ยนแปลง

4. อำนาจในการอนุญาต อำนาจในการอนุญาตต่อโครงการหรือการกระทำใดที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากถือเป็นมาตรการทางปกครองมาตรการหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตัวอย่างเช่น มาตรา L214-3(I) กำหนดให้ การดำเนินการดังต่อไปนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานทางปกครองที่มีอำนาจ การติดตั้ง การก่อสร้าง การทำงาน หรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออนามัยและความปลอดภัยของประชาชน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางไหลของน้ำ ทำให้ลดแหล่งน้ำอาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมหรือก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพของความหลากหลายของธรรมชาติของแหล่งน้ำ

นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษ ความเสี่ยง ความเดือดร้อนรำคาญ (Prevention of pollution, Risks and Nuisances) ซึ่งกำหนดอยู่ในส่วน 4 (Book V) ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็กำหนดเรื่องอำนาจในการอนุญาตไว้ใน มาตรา L512-1 ว่าโรงงานพื้นที่ทำงาน หรือ โครงการใดไม่ว่าจะดำเนินการโดยหรือเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือผลกระทบต่อความสะดวกของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง หรือ ส่งผลกระทบต่ออนามัยและความปลอดภัยของสาธารณะ หรือส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรม จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานของรัฐ

5. อำนาจในการสั่งให้ชำระเงินชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ต่อเนื่องจากอำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรา L216-1 ยังให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานปกครองในการสั่งให้ผู้ดำเนินการ หรือสั่งให้เจ้าของงานติดตั้งในกรณีไม่มีผู้ดำเนินการ ชำระเงินเท่ากับเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อให้งานที่ทำนั้นสำเร็จลุล่วงแก่รัฐ เพื่อนำมาใช้คืนแก่รัฐเมื่อรัฐต้องนำเงินมาชดเชยเยียวยาความเสียหายในอนาคตจากการที่ผู้ดำเนินการหรือเจ้าของไม่ปฏิบัติตามที่เจ้าพนักงานสั่งการ

6. อำนาจในการสั่งการพิเศษ เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานรัฐในการสั่งการพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบรรเทาความเสียหายในกรณีฉุกเฉิน ดังตัวอย่างตามมาตรา L223-1 กรณีมลพิษทางอากาศ กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐใช้มาตรการใดเพื่อยับยั้งปริมาณและผลของความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชน โดยมาตรการนั้นรวมถึงการห้ามหรือการให้ระงับ

ชั่วคราวมิให้กระทำกิจกรรมใดซึ่งจะมีผลให้เกิดวิกฤตต่ออากาศ ชั้นร้ายแรง ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและเพื่อลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้และไม่เคลื่อนที่ เช่น การห้ามใช้ยานพาหนะ และเมื่อมีการสั่งห้ามใช้ยานพาหนะเพื่อระงับเหตุภัยพิบัติทางอากาศแล้ว มาตรา L223-2 ก็กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ยานพาหนะสาธารณะของรัฐได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

### 3.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน

การใช้อำนาจทางปกครองโดยเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยจึงจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบ หากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเป็นที่สงสัยแล้วกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง โดยการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานรัฐโดยไม่ชอบสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้ โดยการอุทธรณ์โต้แย้ง หรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

#### 1. สมาคมนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติ (Approved Environmental Protection Associations)

สมาคมที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ตามมาตรา L141-1 โดยต้องมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตราดังกล่าว เช่น ปกป้องและอนุรักษ์ธรรมชาติ น้ำ อากาศ ดิน พื้นที่ หรือทัศนียภาพ และต้องดำเนินกิจการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 3 ปี ทั้งนี้ มาตรา L141-2 ยังให้สิทธิแก่สมาคมนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติที่จะเข้าร่วมกระทำการด้านสิ่งแวดล้อมกับองค์กรของรัฐ

ในส่วนของตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น มาตรา L142-1 ถึง L142-3 ให้สิทธิแก่สมาคมนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติที่จะนำเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมยื่นต่อศาลปกครองในฐานะพลเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือการก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังให้สิทธิแก่สมาคมนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อปลดปล่อยหรือบรรเทาทุกข์จากคดีสิ่งแวดล้อมแทนกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายอย่างน้อย 2 คน (มาตรา L142-3)

#### 2. ประชาชน (Citizen)

นอกจากมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะต่อโครงการที่กระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสามารถตรวจสอบการ

ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองได้โดยยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับน้ำ มาตรา L216-2 และมาตรา L514-6 กำหนดให้คำสั่งใดที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น กรณีคำสั่งของเจ้าพนักงานปกครองเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา L512-1 อาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองได้โดยผู้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองคือ ผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้น โดยต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองภายใน 2 เดือนนับแต่ที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานปกครอง บุคคลภายนอกที่เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลตามกฎหมาย ประชาคม หรือกลุ่มของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการดังกล่าวก็สามารถยื่นเรื่องรื้อถอนทุกต่อศาลปกครองได้

### 3. ศาลปกครอง (Administrative Court)

ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองใดแล้วกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำตัดสินของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจก็ตาม เช่น อำนาจในการเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือไม่อนุญาตซึ่งตัดสินโดยเจ้าพนักงานของรัฐ โดยปกติแล้ว ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะให้น้ำหนักในเรื่องระเบียบแบบแผนมากกว่าเนื้อหาของข้อพิพาทตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลปกครองให้ความสำคัญต่อปัญหาเทคนิคน้อยกว่าปัญหาภาคปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย และการพิจารณาก็ใช้ระยะเวลา 3 ปีโดยประมาณ ทั้งนี้ผู้ที่สามารถพิสูจนได้ว่ามีส่วนได้เสียกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำฟ้ององค์การสาธารณะต่อศาลปกครองได้นั้นหมายถึง NGO ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังเช่น มาตรา L142-1 กำหนดให้ NGO ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ในทางปฏิบัตินั้น NGO มีบทบาทสำคัญในการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 147-152 อ้างอิงจาก Bohne, 2005, pp. 160-186) นอกจากนี้ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินศาลปกครองก็มีอำนาจอย่างชัดเจนในการระงับคำตัดสินของเจ้าพนักงานหรือใช้มาตรการใดที่จำเป็นปกป้องสิทธิพื้นฐานของผู้ฟ้องและสิ่งการใด ๆ ที่เหมาะสมและในกรณีเพื่อความยุติธรรม ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งยกเลิกคำสั่งของเจ้าพนักงานและสั่งให้เจ้าพนักงานจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้ ในกรณีพิเศษศาลปกครองสามารถออกคำสั่งเพื่อให้มีผลทดแทนคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองรวมทั้งมีอำนาจกำหนดค่าปรับและค่าเสียหายได้ (เชาว์ลิต แจ็งอักษร, 2550, หน้า 152 อ้างอิงจาก Lavrysen, ออนไลน์, 2007)

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุดประการหนึ่ง และส่งผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งในส่วนของกฎหมายนั้น ได้มีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองป้องกันภัยอันตรายและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการคุ้มครองให้ประชาชน ชุมชน (Public) ให้อยู่ในสภาวะที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต ซึ่งก็คือสภาวะที่สมดุลขององค์ประกอบ 3 ประการ คือ สิ่งแวดล้อม (Environment) พฤติกรรม (Behavior) และสิ่งที่ทำให้เกิดโรค (Agent) ไม่ว่าจะเป็นเชื้อจุลินทรีย์หรือสารเคมีที่เป็นพิษ ซึ่งคุณภาพที่เหมาะสมขององค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ จะส่งผลในทางที่เป็นคุณต่อชีวิตมนุษย์ กล่าวคือ ส่งเสริมและทำให้มนุษย์มีสุขภาพ (Health) ที่ดี ซึ่งหมายถึงคุณภาพที่ดีทั้งทางร่างกาย (Physical) ในลักษณะของการมีร่างกายแข็งแรงไม่เป็นโรค มีความปลอดภัย ในการดำเนินชีวิต เป็นต้น ส่วนทางด้านจิตใจ (Mental) จะเป็นในลักษณะของความมั่นใจความพึงพอใจและสบายใจ ไม่ต้องหวาดระแวงต่ออันตรายจากสิ่งแวดล้อมหรือการใช้บริการจากกิจการต่างๆ และทางด้านสังคม (Social) ก็จะเป็นไปในลักษณะของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขไม่รุกรานหรือละเมิดสิทธิซึ่งกันและกัน และอยู่ในขนบธรรมเนียมอันดีงาม

องค์ประกอบทั้งสามประการดังกล่าวนี้ ได้ดำรงอยู่ควบคู่กับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันของมนุษย์เรา ในทุกกิจกรรมที่ดำเนินไปล้วนแต่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องใช้สิ้นเปลืองไป ไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ ลม ไฟ หรือทรัพยากรอื่น ๆ แล้วกิจกรรมนั้นก็ก่อให้เกิดผลผลิตทั้งที่เป็นของดีและที่เป็นของเสียหรือมลพิษออกมา ไม่ว่าจะเป็นของเสีย ขยะมูลฝอย น้ำเสีย น้ำทิ้ง ผุ่น เขม่า เถ้า ควัน กลิ่นเหม็น เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบด้านพฤติกรรมของมนุษย์เป็นสำคัญ

จึงกล่าวได้ว่าคุณภาพที่เหมาะสมขององค์ประกอบทั้ง 3 ประการ ก็คือการรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และใช้วิธีการหรือเทคโนโลยีในการดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินการผลิตที่สามารถให้ผลผลิตที่มีคุณภาพ ขณะเดียวกันก็สามารถควบคุมมลพิษหรือของเสียที่เกิดขึ้นให้อยู่ในสภาวะที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะโดยวิธีการบำบัด กำจัด หรือทำลาย เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุกๆ ขั้นตอนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ด้วย จึงจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีในทางกระบวนการผลิตและเทคโนโลยีในการควบคุมของเสียหรือมลพิษ ซึ่งต้องสามารถสรุปเป็นมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบว่า

การประกอบกิจการหรือกิจกรรมนั้น ๆ จะไม่ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายหรือพิษ หรือมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งกรณีนี้เป็นการพิจารณาในแง่มุมมองเชิงวิทยาศาสตร์

แต่เมื่อก้าวในแง่มุมมองทางสังคมวิทยา โดยที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมจึงจำเป็นต้องมีกฎ กติกา เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะสังคมที่พัฒนาจากชุมชนชนบทมาเป็นสังคมเมืองที่อยู่รวมกันอย่างหนาแน่น ซึ่งจะมีความหลายหลายในการดำเนินชีวิตการดำเนินกิจกรรมหรือการประกอบกิจการต่าง ๆ มากมาย โอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนหรือประชาชนทั่วไป จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ สังคมจึงจำเป็นต้องกำหนดกติกาทางสังคมขึ้นซึ่งเรียกว่า “กฎหมาย” เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมให้สังคมอยู่รวมกันอย่างมีความสุข ดังนั้นมาตรฐาน หลักเกณฑ์ทางวิชาการที่กล่าวข้างต้น จึงต้องปรับให้เป็นกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ (Provision/Regulation) หรือข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของสังคมเป็นจริงขึ้นได้ในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็คือเพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชนและเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม (เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา, ศุภล ศรีสุขวัฒนา และสมชาย ตู้แก้ว, 2540, หน้า 29-31)

จากการที่รัฐได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขขึ้นใช้ ในปัจจุบันรัฐได้ดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ปราศจากมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามหลักสากลเช่นเดียวกันกับนานาประเทศ โดยถือว่าเป็นงานที่ต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ในการป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ การทำให้มีชีวิตที่ยืนยาวและให้เกิดประสิทธิภาพ การให้บริการต่างๆ ถึงประชาชนในชุมชน รวมถึงการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมเรียกว่า การสาธารณสุข (Public Health) (พัฒนา มูลพฤกษ์, 2541, หน้า 13) ซึ่งสอดคล้องกับความหมายขององค์การอนามัยโลก (WHO) ที่ว่าสุขภาพอนามัย (Health) หมายถึง การมีสุขภาพที่ดีสมบูรณ์ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจปราศจากโรค หรือความพิการต่าง ๆ และสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้ด้วยดี

กฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข มีหลักการหรือจุดประสงค์ที่ต้องการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนพลเมือง ให้มีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ โดยมีขอบเขตครอบคลุมไปถึงเรื่อง เหตุรำคาญ การรักษาความสะอาด การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ถ้าใครฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและได้รับโทษ จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายสาธารณสุข คือ บรรดากฎหมายต่างๆ ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาไว้ซึ่งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

ตลอดจนเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคล เพื่อให้ปลอดภัยจากความเจ็บป่วยและการเสียสุขภาพอนามัยต่างๆ หรือเพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดการใช้สิทธิของตนเกินขอบเขตไปกระทบกระเทือนต่อสุขภาพอนามัยของผู้อื่น (สุวงศ์ ศาสตราวหา และณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา, 2540, หน้า 135-137)

ปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษต่างๆ ทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะตามเมืองใหญ่ ๆ นับวันแต่จะมีปัญหาความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ปัญหาและเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว เป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งกิจกรรมของประชาชนโดยทั่วไปในชุมชนที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ล้วนเป็นสาเหตุหรือเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาเหตุรำคาญจากมลพิษ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงปัญหาเหตุรำคาญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้ว สามารถแยกตามประเภทของปัญหาได้ดังนี้

1. ปัญหารำคาญที่ปรากฏในลักษณะของอากาศเสีย เป็นภาวะที่เกิดจาก
  - 1.1 กลิ่นเหม็น
  - 1.2 ฝุ่นละออง เหม่า ควัน
  - 1.3 ก๊าซ และไอระเหย
2. ปัญหาที่ปรากฏในลักษณะของเสียงดังและความสั่นสะเทือน
3. ปัญหาที่ปรากฏในลักษณะของเหลว เช่น น้ำเสีย
4. ปัญหาขยะมูลฝอย
5. สารพิษ
6. ปัญหาแสง ความร้อน

แต่เดิมตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ได้กำหนดลักษณะต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญไว้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีผู้ร้องเรียนก่อนจึงจะดำเนินการตามกฎหมายได้ ต่อมาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุรำคาญดังกล่าวไว้ใน มาตรา 25 ให้มีขอบเขตครอบคลุมไปถึงเหตุต่างๆ ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ แม้จะเป็นเหตุที่ยังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เพียงแต่อาจก่อให้เกิดและยังไม่มีกรร้องเรียนของผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงก็ตาม เมื่อเจ้าหน้าที่ไปประสบเหตุรำคาญดังกล่าวที่กำหนดไว้ใน มาตรา 25 ก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ โดยบทบัญญัติของมาตรานี้ได้กำหนดลักษณะของเหตุรำคาญไว้ 5 ประการ ได้แก่

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบนํ้า ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในท่าเรือไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหมายถึงการเลี้ยงสัตว์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องขออนุญาตตามหมวด 7 เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเป็นการเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นที่ออกตามหมวด 6 หรือ หมวด 7 ได้แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องรอให้เป็นเหตุรำคาญ

โดยที่การเลี้ยงสัตว์นี้ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่กิจการดังกล่าวยังไม่มียกเว้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะมาตรา 32 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น ซึ่งหมายความว่า กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่รัฐมนตรีประกาศนั้นจะมีผลบังคับใช้ในท้องถิ่นใด ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเสียก่อน และไม่จำเป็นต้องประกาศทุกกิจการก็ได้ แต่เน้นกิจการที่เป็นปัญหาสำหรับท้องถิ่นตนเองเท่านั้น

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งครอบคลุมอาคารที่พักอาศัย โรงงานและสถานประกอบการทุกประเภททั้งที่เป็นและไม่เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องไม่ก่อให้เกิดภาวะดังกล่าว

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเป็นการกระทำที่เกิดจากกิจกรรมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงาน หรือสถานประกอบการก็ตาม

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นการเปิดช่องไว้ของกฎหมาย ในกรณีที่ลักษณะของเหตุรำคาญ 4 ประการดังกล่าวข้างต้น ยังไม่สามารถครอบคลุมปัญหาทั้งหมดได้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมได้ (สิทธิภาพ ใบประเสริฐ, 2541, หน้า 15-20)

ในต่างประเทศ ได้มีการกระทำในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ซึ่งเกิดจากกิจกรรมหรือการกระทำหรือการใช้สิทธิของตนเองเกินขอบเขต เข้าไปรบกวนต่อการใช้สิทธิของผู้อื่น โดยเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่ามีการเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจริงเช่นเดียวกับประเทศไทย ตามแนวความคิดของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการ

ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญนั้นเป็นมลภาวะที่เกิดทางอากาศ ดิน น้ำ เกิดจากเสียง ฝุ่น ละออง กลิ่น สิ่งที่มาจากอากาศหรือน้ำ เช่น เชื้อโรคหรือสิ่งเน่าเสียหรือสิ่งโสโครก หรือสัตว์ทำลายพืช เช่น หนู หมัด หรือแมลงต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำของผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นจะมีเหตุผล ตาม Nuisance Law หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำนั้นเป็นวิธีปฏิบัติตามปกติของแถบนั้นหรือไม่ หรือการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลอันไม่น่าพึงพอใจหรือมีวิธีที่ดีกว่าในการปฏิบัติ หรือมีประโยชน์ หรือมีค่าอันใดต่อผู้ที่ก่อเหตุรำคาญหรือสังคม หรือการกระทำของผู้ที่ก่อเหตุรำคาญนั้นได้เริ่มขึ้นมา ก่อนที่ผู้เสียหายจะมาครอบครองหรืออยู่อาศัยในบริเวณนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน เช่น มีการสูญเสียประโยชน์หรือมีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือการที่มีความเสียหาย เกิด ๆ หยุด ๆ หรือมีตลอดไปไม่ว่างเว้น ซึ่งศาลต้องใช้ดุลพินิจในการหาทางช่วยผ่อนคลาย ความเดือดร้อนของโจทก์หากคำตัดสินนั้นไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับจำเลย ซึ่งก่อนที่ศาลจะได้ มีคำตัดสินนั้น โจทก์ต้องการให้ศาลบรรเทาหรือระงับความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นก่อน และกรณีนี้เป็น การสมควรที่ทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ด้วย ไม่ใช่รู้เรื่องกันเพียงแต่คู่กรณีเท่านั้น แม้ว่าความ ขัดแย้งนั้นจะเป็นเรื่องของคู่กรณีโดยเฉพาะ แต่ก็น่าที่จะต้องให้สาธารณชนได้รับรู้ด้วย เนื่องจาก เหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นเป็นเรื่องอันเกี่ยวข้องกับสิทธิของคนทั่วไปและควรจะได้มีสิทธิได้รับการ ปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญนั้น ในบางกรณีเมื่อเทียบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เพื่อลดขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นพบว่าน้อยมาก ดังนั้นในบางกรณีอาจมีคำสั่งของศาลอนุญาตให้ มีการจ่ายค่าเสียหายกันระหว่างคู่กรณี ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการอนุญาตให้มีการกระทำผิดต่อไปได้ ตรวจจับที่มีเงินจ่ายเพื่อชดใช้ในสิ่งที่กระทำลงไป และอาจเป็นเหตุให้ผู้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อน รำคาญเลิกล้มความคิดในอันที่จะกระทำผิดให้น้อยลง การกระทำอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่เอกชนก็เป็นการกระทำเดียวกันกับที่ทำให้สาธารณชนเดือดร้อนด้วยเช่นกัน เพียงแต่การ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อสาธารณชนนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายที่กว้างกว่าเอกชนหรือต่อปัจเจก ชน ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าว และรอคำตัดสินที่ เป็นบรรทัดฐานอยู่ว่าจะมีกฎหมายใดเข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร ซึ่งในกรณีที่ศาลได้เลือกที่ จะตัดสินให้จำเลยจ่ายเงินชดใช้ให้กับโจทก์ ก็เป็นเพียงข้อตกลงในเรื่องส่วนตัวระหว่างโจทก์กับ จำเลยเท่านั้น หากมีผลกับสาธารณชนส่วนรวมโดยทั่วไปไม่ และเท่ากับว่าเป็นการอนุญาตให้มีการ กระทำผิดต่อไปตรวจจับที่มีเงินจ่าย และหากมีการตัดสินดังกล่าวจริงแล้วก็จะไม่มีกฎหมายใดที่จะ นำมาใช้เป็นมาตรฐาน ในการพิจารณาเกี่ยวกับเหตุดังกล่าวได้ซึ่งจะทำให้เหตุการณ์ดังกล่าวนั้น เกิดขึ้นต่อไป โดยไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันในด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบจากเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายที่เป็น



รากฐานอันยาวนานที่จะออกมาใช้บังคับกับการเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งจะเป็นผลเสียหายอย่างต่อเนื่อง (สิทธิภาพ ไบประเสริฐ, 2541, หน้า 24 อ้างอิงจาก Powell Frona, 1998, หน้า 80–84)

มาตรการบังคับแก่การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

การดำเนินงานควบคุมแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานแต่หน่วยงานก็มีระดับความรับผิดชอบและบทบาทหน้าที่ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การดำเนินงานโดยใช้มาตรการทางวิชาการ ส่งเสริมและสนับสนุนในการศึกษาวิจัย พัฒนารูปแบบในการควบคุมปัญหาเหตุรำคาญจากแหล่งกำเนิดประเภทต่าง ๆ การตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ การศึกษาและจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานของเสียงจากแหล่งกำเนิด เพื่อใช้ออกกฎหมายหรือใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการควบคุมเหตุรำคาญหรือปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดแต่ละชนิด การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการณรงค์ผ่านสื่อต่าง ๆ และที่สำคัญได้แก่ การดำเนินงานโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมเรื่องการออก การต่อ หรือการยกเลิกใบอนุญาต การออกกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ และหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือก่อให้เกิดมลพิษ ที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการออกคำสั่งห้าม การระงับ หรือการดำเนินคดีในชั้นศาล เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานโดยใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นมาจากแนวความคิดที่ว่ากฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐาธิปไตย ที่กำหนดบรรทัดฐานความประพฤติให้แก่สมาชิกในสังคมเป็นประการสำคัญ (Social norms) เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อยหากผู้ใดฝ่าฝืนอาจได้รับโทษตามกฎหมาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยรัฐจะเป็นองค์กรหลักที่ยื่นมือเข้ามาจัดการหรือตอบโต้ด้วยการลงโทษ ตามที่ได้กำหนดไว้แก่ผู้ที่ประพฤติฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อบรรทัดฐานหรือกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นใช้บังคับ การลงโทษหรือการบังคับการเช่นว่านี้เป็นกลไกที่มีสภาพบังคับในลักษณะใดหรืออย่างไรก็ได้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละประเภทที่มีวัตถุประสงค์ในการตราขึ้นใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ประเภทของสภาพบังคับของกฎหมายจึงมีความหลากหลาย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ (สิทธิภาพ ไบประเสริฐ, 2541, หน้า 35 อ้างอิงจาก โทเมททองภิญโญชัย, 2541)

### 1. มาตรการทางปกครอง

เป็นมาตรการบังคับแก่การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ที่มีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยโดยส่วนรวมในสังคมในทันทีทันใดเป็นสำคัญ ที่รัฐได้นำมาใช้ในการบริหารปกครองประเทศโดยตราไว้ในกฎหมายตั้งแต่ในอดีต ซึ่งปรากฏให้เห็นทั้งในลักษณะของการบังคับใช้เพื่อการป้องกัน (prevention) อันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและเพื่อการปราบ (Offend) และ

ปราม (Defend) แก่การกระทำความผิดที่เกิดขึ้น และเพื่อไม่ให้ความผิดหรือความเสียหายลุกลามออกไปมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจบังคับการดังกล่าวเช่นว่านี้ จึงมอบให้แก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีความรู้และใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง การบังคับใช้สภาพบังคับทางปกครองในบางกรณีจึงอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดตั้งแต่ในระบบน้อยที่สุด เช่น การตรวจสอบการใช้สิทธิบางประการของบุคคล การเตือนให้บุคคลใดกระทำการอย่างระมัดระวัง และการบังคับใช้สภาพบังคับทางปกครองที่มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น การสั่งห้ามประกอบกิจการบางอย่างของบุคคลเป็นการชั่วคราวหรือตลอดไป เป็นต้น ซึ่งรัฐได้นำมาใช้เป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการปราบปรามปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่อดีตซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1.1 สภาพบังคับทางปกครองที่มีผลบังคับในเชิงควบคุมการประกอบกิจการ

เป็นสภาพบังคับที่ถูกลำมาตราไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้น โดยบังคับใช้ควบคู่ไปกับระบบการอนุญาต (Licensing) ภายหลังจากที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ได้ออกคำสั่งอนุญาตให้บุคคลมีสิทธิในการประกอบกิจการอย่างใด ๆ เช่น การอนุญาตให้บุคคลที่ได้รับอนุญาตดำเนินกิจการบางประเภทที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ เป็นต้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อบังคับการแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายเช่นว่านี้ กฎหมายได้ระบุถึงขอบเขตและสัดส่วนการใช้อำนาจไว้อย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การใช้อำนาจสั่งให้แก้ไขปรับปรุง เป็นการใช้อำนาจบังคับเพียงเล็กน้อยไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ เท่าใดนัก เช่น ในกรณีมาตร 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใด เพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นและเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีกโดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น หรือในกรณีตามมาตรา 28 ที่กำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุรำคาญ

เกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ระวังเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งและถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กล่าวข้างต้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระวังเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลยหรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับ การนั้น ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชน อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระวังเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

(2) การใช้อำนาจสั่งระวังการประกอบกิจการชั่วคราว การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นนี้เป็นมาตรการที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น หากผู้ประกอบกิจการนั้น ๆ ยังฝ่าฝืนต่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระวังการประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวได้ เช่น กรณีที่ผู้ประกอบกิจการไม่แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้สั่งการตามที่กล่าวใน (1) หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

(3) การใช้อำนาจสั่งระวังการประกอบกิจการ ตลอดไปและการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นการใช้อำนาจบังคับการที่มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากที่สุด เนื่องจากการใช้อำนาจบังคับการเช่นนี้ทำให้บุคคลสิ้นสิทธิในการประกอบกิจการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหลายฉบับ ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องบังคับต่อผู้กระทำความผิดไปก่อนได้ เพื่อความรวดเร็วและป้องกันมิให้การกระทำอันเป็นความผิดดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เช่น ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อ

ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตและการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้น ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

(4) การใช้อำนาจทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี ในบางกรณีกิจการบางประเภทอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 30 กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นตามมาตรา 29 โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์ดังกล่าวได้เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อขอรับสัตว์คืน ให้สัตว์นั้นตกเป็นของทางราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าการกักสัตว์นั้นไว้อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่นหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะจัดการขายหรือขายทอดตลาด เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการขายหรือขายทอดตลาดและค่าเลี้ยงดูสัตว์แล้วให้เก็บรักษาไว้แทนสัตว์ หรือในกรณีที่มิได้มีการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์และเจ้าของสัตว์มาขอรับสัตว์คืนภายในเวลาที่กำหนด เจ้าของสัตว์ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลี้ยงดูสัตว์ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามจำนวนที่ได้จ่ายจริงด้วย หรือในกรณีที่ปรากฏว่าสัตว์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบนั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควรได้

#### 1.2 สภาพบังคับทางปกครองที่มีผลบังคับในทางการเงิน

ในอดีตที่ผ่านมา การใช้อำนาจของรัฐมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเรียกร้องหรือการไล่เบียดเอาค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่าย จากบุคคลผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น จนกระทั่งต่อมาเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในภาวะวิกฤต ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยส่วนรวม การใช้มาตรการทางการเงินโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นผู้ควบคุมการปล่อยทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยหรือของเสียหรือมลพิษออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม เริ่มปรากฏความโดดเด่นและมีความจำเป็นมากขึ้น โดยรัฐได้นำมาเป็นมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับ เพื่อบังคับให้บุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดแต่ละประเภทเกิดความเกรงกลัวต่อการปล่อยทิ้งของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การจัดเก็บค่าบริการ เป็นกรณีที่รัฐหรือทางราชการได้จัดให้มีบริการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการที่ต้องดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หรืออาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนได้ภายใต้การดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการก็ได้ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูง ตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังความมาตรา 18, 19 และ 20 หรือกรณีที่ทางราชการได้จัดให้มีบริการบำบัดของเสีย เช่น มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตท้องที่ใด ๆ ซึ่งบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนนั้น ไปทำการบำบัดหรือกำจัดของเสียรวมและมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ดังความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้มาตรการประเภทนี้ แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภท เช่น เจ้าของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ใช้บริการรายย่อยตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

(2) การปรับ เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือข้อกำหนดของท้องถิ่น เช่น ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือการถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ ซึ่งมีใช้สถานที่ที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือการที่ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือทางน้ำ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบบำบัดของเสียรวมดังกล่าวข้างต้น และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อม ภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดโดยกฎหมาย ดังความในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือหากผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการ

บำบัดหรือกำจัด โดยระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียรวมของทางราชการแล้ว แต่ไม่ชำระค่าบริการตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีสิทธิได้รับการยกเว้นก็จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าเช่นเดียวกัน

(3) การขายทอดตลาด กิจการบางประเภทเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ถ้ามีการฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับเขตห้ามเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการ โดยการขายหรือขายทอดตลาด

## 2. มาตรการทางอาญา

โทษของกฎหมายสาธารณสุขมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายสาธารณสุขก็คือ กฎหมายมหาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของบุคคลที่มีโทษอาญา

สำหรับโทษทางอาญานั้นมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ก็เพื่อคุ้มครองสังคมมากกว่าเหตุอื่น ซึ่งมีทฤษฎีอยู่ว่า

1) ลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน (Retribution) คือ เป็นการทดแทนความเสียหายที่ตนได้ทำขึ้น

2) ลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ (Deterrence) คือ เป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปเห็นว่า เมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษเช่นนี้ คนทั่วไปจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดทั้งผู้กระทำผิดก็จะมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก

3) ลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข (Reformation) คือ ป้องกันไม่ให้นักโทษที่ได้กระทำความผิดมาแล้วกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก หรือเกิดความยับยั้งชั่งใจไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

4) ลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสไม่ให้เกิดการกระทำความผิดอีก (Incapacitation) ความผิดของกฎหมายสาธารณสุขในบางเรื่อง เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษอาจมีโทษถึงประหารชีวิตหรือจำคุก (สุวรรณ ศาสตราวาท, สุรชาติ ฌ หนองคาย และพิพัฒน์ ทองผลุงโรจน์, 2536, หน้า 113)

สำหรับโทษทางอาญาที่มีอยู่ในกฎหมายสาธารณสุขนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการข่มขู่และเพื่อปรับปรุงแก้ไข เป็นสภาพบังคับทางอาญาซึ่งกำหนดโทษอาญาไว้เพื่อเป็นการตอบโต้แก่ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว เพื่อให้เกิดการเข็ดหลาบและเกิดการกลัวเกรง ด้วยจุดมุ่งหมายให้สังคมปลอดภัยจากการถูกร้ายหรือถูกเบียดเบียนจากความประพฤติที่ขัดแย้งหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายของบุคคลนั้น โดยโทษที่นำมาใช้ในการบังคับตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจะปรากฏอยู่ในกฎหมาย ทั้งประมวลกฎหมายอาญา อันได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และ

ริบทรัพย์สิน เป็นต้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้นำเอามาตรการซึ่งเป็นสภาพบังคับทางอาญามาบังคับใช้หลายลักษณะ ได้แก่

### 2.1 การลงโทษประหารชีวิต

เป็นสภาพบังคับที่มีลักษณะการลงโทษเช่นเดียวกับโทษตามความในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยจะมีศาลเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้โทษประเภทนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มิได้กำหนดบทลงโทษประเภทนี้ไว้แต่ความผิดตามกฎหมายสาธารณสุขในบางเรื่อง ได้มีการกำหนดโทษประหารชีวิตไว้ เช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ

### 2.2 การลงโทษจำคุกและปรับ

เป็นสภาพบังคับที่มีลักษณะการลงโทษเช่นเดียวกับโทษตามความในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยจะมีศาลเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้โทษประเภทนี้ และกฎหมายอาญบัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองได้มีส่วนร่วมในการบังคับใช้โทษอาญาประเภทนี้อยู่บ้าง แต่มีขอบเขตจำกัดเพียงการใช้โทษปรับเท่านั้น ดังเช่นในมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี โดยในเขตกรุงเทพมหานครประกอบไปด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด โดยความผิดตามพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง และกรณีสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย ซึ่งตามกฎหมายสาธารณสุขดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ส่วนโทษในกรณีอื่น ๆ เช่น โทษริบทรัพย์สินและกักขังแทนค่าปรับนั้น แม้จะไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาแล้ว ศาลก็สามารถลงโทษได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 17

## 3. มาตรการทางแพ่ง

สภาพบังคับประเภทนี้ เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นบังคับให้บุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนหรือโต้แย้งต่อกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง หรือ เสรีภาพของบุคคลอื่น มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องชดใช้ เสียหาย เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น “การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญของกลไกประเภทนี้ โดยเฉพาะ

มาตรการทางกฎหมายที่ระบุถึงขอบเขตของค่าสินไหมทดแทนที่สำคัญในปัจจุบันนี้ ได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ระบุให้มีการครอบคลุมถึงการกินทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันที่จะบังคับเอาสิทธิของตน โดยมีศาลเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่ตัดสินและบังคับการให้ตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนไป ความเสียหายที่ปรากฏมิได้ถูกจำกัดอยู่เพียงกรณี 2 ฝ่าย ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมาเท่านั้น แต่กลับขยายขอบเขตไปสู่รัฐในฐานะเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามอีกด้วย ดังเช่น กรณีเกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใดของประชาชน หรือจากการดำเนินกิจการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานบริการหรือการประกอบกิจการต่าง ๆ บ้านเรือนชุมชน กิจการปศุสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นพันธกรณีอีกประการหนึ่งของรัฐ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขและฟื้นฟูระบบสิ่งแวดล้อมที่ถูกปนเปื้อนเสียหายให้สะอาดกลับสู่สภาพเดิม ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนมหาศาลเพื่อการบำบัดแก้ไขและฟื้นฟูในแต่ละคราวด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำต้องเรียกเอาค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปกลับคืนจากบุคคลที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้น โดยกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สามารถเรียกร้องเอาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ 2 กรณีดังนี้

### 3.1 การฟ้องร้องเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเป็นคดีแพ่ง

เป็นกรณีที่รัฐอาจเลือกให้บุคคลผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 30 กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์เลี้ยงไว้และถ้าเจ้าของมาขอรับคืนในกำหนดเวลา เจ้าของสัตว์เลี้ยงต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลี้ยงดูสัตว์ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง

### 3.2 การเรียกเอาค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินคดีอาญา

ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐอาจเลือกใช้วิธีการเรียกเอาค่าใช้จ่าย จากบุคคลที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้น ให้รับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไป เพื่อจัดหรือแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่เสียหายให้กลับสู่สภาพเดิม ในสภาวะที่เหมาะสมต่อความเป็นอยู่หรือการดำรงชีพของประชาชน หรือชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินคดีอาญา เช่น ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร และถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควร อธิบดีกรมอนามัยจะ



สั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติกรใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวนั้นแทนก็ได้ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์และบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรนั้น

### หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงาน ในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติกรสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรส่วนราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะที่สามารถประสานสอดคล้องกัน และมีการกำกับดูแลและการปฏิบัติราชการขององค์กรส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยส่วนกลาง (พรชัย รัศมีแพทย, 2541, หน้า 26) ซึ่งอาจเป็นคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนภูมิภาคอันหมายถึงจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นสาขาของกระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติงานที่จังหวัดและอำเภอ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย นายอำเภอเป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ซึ่งเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานก็จะเป็นผู้ปฏิบัติในนามของหน่วยงานนั้น ๆ ตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้เป็นการเฉพาะในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ไม่ได้ เพราะจะเป็นการทำลายความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจดังภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่การกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้” (Pas du tutelle sans texte, pas de tutelle au-dela texte) (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, หน้า 67) ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจบริหารลงสู่หน่วยงานระดับท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) (พรชัย รัศมีแพทย, 2541, หน้า 45) ในการปฏิบัติหรือการตัดสินใจกระทำกรใด ๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นนั้น โดยส่วนกลางไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ในองค์กรท้องถิ่นกระทำกรตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมได้ เนื่องจากหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

เนื่องจากความเป็นอิสระในการดำเนินการตามกฎหมาย ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่เพื่อมีหลักประกันให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรท้องถิ่น และเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำขององค์กรท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงกำหนดให้องค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแล เพื่อให้้องค์กรท้องถิ่นกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากอำนาจการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจทั่วไป อันเกิดขึ้นจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงานในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด และผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย (Legalite) และในแง่ของความเหมาะสม (Opporttunite) ซึ่งถ้าหากการกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ รวมทั้งอาจใช้อำนาจในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการ (d' office) ก็ได้ (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2538, หน้า 66-67) และเพื่อความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการเองได้ กระทำการของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้กระทำการไปภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องกระทำ หรือกระทำการตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผลของการกระทำนั้น การกระทำดังกล่าวหมายความรวมถึงการงดเว้นกระทำหรือห้ามมิให้กระทำด้วย มาตรการกำกับดูแลโดยองค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแล กระทำต่อการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลหรือกรณีที่ผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมาย โดยมีมาตรการกำกับดูแลในด้านการกระทำ มาตรการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล ซึ่งเป็นการกำกับดูแลในด้านการกระทำตามที่กฎหมายการปกครองท้องถิ่นให้อำนาจไว้ เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การออกข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดท้องถิ่น และการกระทำตามข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดนั้น หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการคลัง โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งหรือการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการของท้องถิ่น ได้แก่ การมอบให้เอกชนกระทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งการกระทำที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น หมายความรวมถึง โครงการหรือเรื่องที่ท้องถิ่นตัดสินใจจะกระทำการต่อไปด้วย หรือการให้

ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาต การระงับยับยั้งการกระทำ การเพิกถอนการกระทำ การสั่งการ การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน การออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การตรวจสอบการเงิน และทรัพย์สิน การยุบสภาท้องถิ่น การสั่งพักการปฏิบัติราชการ การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน โดยการนี้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจสั่งสอบสวน สั่งให้ท้องถิ่นชี้แจงแสดงความเห็นหรือส่งตรวจสอบกิจการ โดยเรียกรายงานเอกสารหรือสถิติมาตรวจ (พรชัย รัชมิแพทย์, 2541, หน้า 33, 48-57) แต่ในกรณีของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ออกมาใช้บังคับนั้น ไม่ได้กำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจเข้ามากำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้นการกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น จึงอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (สิทธิภาพ ไบประเสริฐ, 2541, หน้า 34-47)

### 1. มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์กรอื่น ๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคใช้มาตรการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก่อนกระทำการ เช่น การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา 73 (7) การมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 49 การอนุมัติในการใช้ข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งต้องมีการตรวจสอบในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตัดสินใจกระทำการ เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันไม่ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำผิดกฎหมายหรือนอกกรอบอำนาจหน้าที่ หรือ เพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด เช่น การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (1), 51 (1), 64, 65, 66, 67 และมาตรา 69 การยับยั้งการกระทำที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ตามมาตรา 77 การสั่งเพิกถอนมติที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัด แต่มตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 78 การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 75 การออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการจัดทำกิจการร่วมกันของราชการส่วนท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นกิจการที่สมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกัน ดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ตามมาตรา 45 (8) หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 46 การออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 65 การมอบให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้โดยคิดค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 71 การออกระเบียบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามมาตรา 60 ตราข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น ตามมาตรา 69 การออกระเบียบด้านการคลัง งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 76 การออกระเบียบเกี่ยวกับการมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 49

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำตามมาตรา 47 และกฎหมายยังได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลความประพฤติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้ว ปรากฏว่าขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

นั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตาม มาตรา 9 วรรคสอง ทั้งนี้ตามมาตรา 11 (4) (5) (6) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ สั่งให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 36 (6) รองนายองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 37 (8) และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนเลขานุการ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษาของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 37/1 กรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลย ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฟ้าฝืนต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้ หากพบว่ามี พฤติการณ์เช่นนั้นจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจ สั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 79 และเพื่อ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แต่ต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่ง มาตรา 80

## 2. มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ.2537

### 1. สภาตำบล

กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอ โดยมีการกำกับดูแลเกี่ยวกับการที่นายอำเภอตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของสภาตำบล ถ้าเห็นว่าถูกต้องก็อนุมัติ ตามมาตรา 35 หรือกรณีที่การกระทำของ สภาตำบลซึ่งกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งมีผลให้สภาตำบลต้องยุติการกระทำนั้นไว้ ชั่วคราวเพื่อรอการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการ ดำเนินการของสภาตำบลมีพฤติการณ์เช่นที่นายอำเภอได้ยับยั้งไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ สภาตำบลระงับการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งอำนาจสั่งระงับการกระทำดังกล่าวนี้มีผลทำให้สภา ตำบลต้องยุติการกระทำนั้นตลอดไปเป็นการถาวร ตามมาตรา 38 หรือกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ ออกระเบียบกำหนดขอบเขตให้สภาตำบลวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับ การคลัง การงบประมาณ การ

รักษาทรัพย์สิน การหาผลประโยชน์ของสภาตำบลและการดำเนินการอื่น ๆ ของสภาตำบล ตาม มาตรา 36

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจยุบสภาตำบล ตามที่นายอำเภอเสนอแนะหาก ปรากฏว่าสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือ ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ กับทั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่งออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลหากปรากฏว่า ผู้เป็น สมาชิกโดยตำแหน่งคนใดเป็นต้นเหตุให้สภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือ สวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมี ส่วนร่วมกระทำการเช่นว่านี้ด้วย ทั้งนี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทาง ความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครอง ท้องที่ ตามมาตรา 39 มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง หาก สอบสวนแล้วปรากฏว่ามีความประพฤติบกพร่องตามมาตรา 12 (7)

## 2. องค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแล โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยมีการกำกับดูแลเกี่ยวกับการอนุมัติและ การให้ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นกรณีที่นายอำเภอได้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหากเห็นว่า ถูกต้องก่อนอนุมัติ แต่ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วน ตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลมีมติยืนยันตามร่างเดิมให้เสนอต่อนายอำเภอเพื่อ นายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่า ราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าพ้นกำหนด 15 วัน แล้วยังไม่ พิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าเห็นชอบ นายอำเภอจะเป็นผู้ลงนามอนุมัติ ตามมาตรา 87 และในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับ หลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม ให้นายอำเภอมีอำนาจตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ตามมาตรา 87/1 หรือกรณีการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา 83 หรือการออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อการจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ตามมาตรา 88

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามรายงานเสนอความเห็นของนายอำเภอ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ตามมาตรา 91 หรือกรณี นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้โดยคำเสนอของนายอำเภอ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ทั้งนี้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 92 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งได้ หากสอบสวนแล้วปรากฏว่าบกพร่องในทางความประพฤติ ตามมาตรา 47, 47 ทวิ, 47 ตรี ประกอบด้วยมาตรา 12 (7)

### 3. มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและองค์กรอื่น ๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยได้กำหนดให้องค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค กำกับดูแลเทศบาลเกี่ยวกับการอนุมัติ โดยเทศบาลต้องขออนุมัติส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก่อนกระทำการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการหรือเรื่องที่เทศบาลตัดสินใจจะกระทำการ เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ซึ่งถ้าโครงการหรือเรื่องที่เสนอไปนั้นถ้าถูกต้องก็อนุมัติให้กระทำได้ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลต้องขออนุมัติส่วนกลาง ได้แก่ การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา 66(6) การร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ ตามมาตรา 57 ตรี (3) และวรรคสองการกระทำกิจการนอกเขตปกครอง ตามมาตรา 57 ทวิ (3) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากส่วนภูมิภาค ได้แก่ การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน ตามมาตรา 67 ทวิ การจ่ายเงินอุดหนุน ตามมาตรา 67 (8) การตราเทศบัญญัติขึ้นใช้ชั่วคราวกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ทันทั่วทั้งที่ ตามมาตรา 64 ร่างเทศบัญญัติที่จะให้มีผลใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ ตามมาตรา 62 การเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี ซึ่งก่อนการเพิกถอนต้องชี้แจงแนะนำหรือคัดเตือนก่อน ตามมาตรา 71, 72 และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมา

ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจ ใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73 การออกประกาศยกฐานะท้องถิ่น เป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง เทศบาลนคร ตามมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 หรือการ เปลี่ยนแปลงชื่อหรือเขตเทศบาล ตามมาตรา 12 การเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาล ตาม มาตรา 13 ระเบียบการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้น ตาม มาตรา 68 การตั้งและการยกเลิกสหการตามมาตรา 58 หรือกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้เทศบาลอยู่ ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตาม มาตรา 75 การออกระเบียบข้อบังคับ โดยส่วนกลางมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สิน เพื่อกำกับดูแลการจ่ายเงิน การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การ จัดหาพัสดุและการจ้างเหมาของเทศบาล ตามมาตรา 66, 67, 67 ทวิ, 67 ตริ, 69 การจ่ายเงิน ค่าตอบแทนแก่ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายเงิน ค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้น ตามมาตรา 68 การตรวจสอบการเงินและ ทรัพย์สิน ซึ่งส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน และกำหนดให้มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง ตามมาตรา 70 เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้และมีอำนาจสั่งสอบสวนหรือสั่งให้ เทศบาลชี้แจงแสดงความเห็น หรือเข้าไปตรวจสอบกิจการ โดยให้เทศบาลนำรายงานเอกสารหรือ สติติมาตรวจสอบ ตามมาตรา 71

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการ ในการกำกับดูแลความประพฤติของบุคคลที่ เป็นองค์ประกอบของสภาเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจการยุบสภา เทศบาล เพื่อให้มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามมาตรา 74 หรือการให้ สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 19 (7)

#### 4. มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแล การกระทำของกรุงเทพมหานคร โดยส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรอื่น ๆ เช่น สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยได้กำหนดให้องค์กรส่วนกลางกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการ ให้ความเห็นชอบ โดยกรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยก่อนกระทำการ หรือมีผลใช้บังคับ เช่นการร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทหรือ



ถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ตามมาตรา 94 การออกข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ที่กรุงเทพมหานครจัดขึ้น ตามมาตรา 114 การมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของกรุงเทพมหานคร โดยให้เอกชนผู้รับมอบอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ ค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 96 การออกข้อบังคับหรือประกาศ เพื่อให้ ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติ ตามมาตรา 89 วรรคสอง หรือกรณีการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนกระทำการในเรื่องการจำหน่าย พันธบัตร เพื่อเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 117 (7) หรือกรณีการขออนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เช่น เกี่ยวกับการตราข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร ใช้บังคับ เช่นเดียวกับข้อบัญญัติ ตามมาตรา 108 หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยับยั้ง การกระทำหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร เช่น ในกรณีที่เห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์แก่ กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 123 การกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ การรับเงินการจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่นของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 120

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีการกำกับดูแลจากส่วนกลาง โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอได้ ตามมาตรา 18 หรือในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภา กรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภา กรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือ แก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีอื่น นอกจากการยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 19 หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาลงมติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง โดยได้รับการ ร้องขอจากสภากรุงเทพมหานครที่ลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภา เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการอันเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีของ ตำแหน่ง หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุ ให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการ โดยส่วนรวมหรือแก่การรักษาความ สงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของราษฎรตามมาตรา 52 (8) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจสั่ง

สอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งแจ้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 123

#### 5. มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.

2542

กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงการคลังหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยการให้ความเห็นชอบ เช่น เกี่ยวกับการกู้เงินภายในประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย หรือการกู้เงินจากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 89 (6) หรือกรณีร่างข้อบัญญัติที่จะให้นายกเมืองพัทยาลงนามเป็นข้อบัญญัติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 77 การจำหน่ายพันธบัตรเพื่อเป็นรายได้ของเมืองพัทยา ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 89 (5) หรือในกรณีที่นายกเมืองพัทยาปฏิบัติกรในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ตามที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา 96 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจพิจารณาสอบสวนและสั่งให้นายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 50 (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยกรณีที่นายกเมืองพัทยา และรองนายกเมืองพัทยา กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 49 หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรา 43 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 44 ทั้งนี้ ตามมาตรา 50, 51 กรณีเมืองพัทยาดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไข หรือกระทำการใดๆ ได้ตามสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควร จะออกคำสั่งระงับการดำเนินกิจการดังกล่าวก็ได้ ตามมาตรา 97

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ ตามมาตรา 94 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ตามมาตรา 98 และกฎหมายยังได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สิน ของเมืองพัทยา ตามมาตรา 93

## 6. เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม รวมทั้งกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล สำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ หรือกำหนดมาตรฐานสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการ เพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวนี้จะใช้บังคับทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และพิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข โดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสาธารณสุขออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของท้องถิ่น เช่น ค่าธรรมเนียมในการให้บริการในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ออกประกาศกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เพื่อกำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีความแออัดเกินไปออกประกาศกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เพื่อกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขและคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด อนุมัติให้ใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ซึ่งมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่นเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุขแล้ว

2. คณะกรรมการสาธารณสุข เป็นองค์กรที่จะพิจารณากำหนดแนวทางนโยบาย แผนงานและมาตรการ รวมทั้งกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์และที่สำคัญ คือ มีอำนาจให้คำแนะนำและควบคุมสอดส่องดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร นายก  
 สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย  
 ไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่ง  
 รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมายการสาธารณสุขการ  
 อนามัยสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและ  
 เลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการด้านสาธารณสุข ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหลาย  
 ประการ เช่น

2.1 บทบาทในด้านการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับงานด้าน  
 การสาธารณสุข โดยเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการ  
 เกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่  
 รัฐมนตรีมอบหมาย

2.2 บทบาทในด้านวิชาการและการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่  
 ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง  
 เกี่ยวกับการสาธารณสุข ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและต่อราชการท้องถิ่น  
 ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตาม  
 พระราชบัญญัตินี้

2.3 บทบาทในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน้าที่ใน  
 การกำหนดโครงการและประสานงาน ระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อ  
 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจ  
 หน้าที่ในกาปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี ในกรณีที่  
 ปรากฏแก่คณะกรรมการสาธารณสุขว่า ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีเขต  
 อำนาจในท้องถิ่นใด ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มี  
 เหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสาธารณสุขแจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ  
 ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งให้ราชการ  
 ส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งดำเนินการตามอำนาจ  
 หน้าที่หรือแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร และมีอำนาจ  
 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการสาธารณสุขมอบหมาย

3. คณะอนุกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่คณะกรรมการสาธารณสุขได้แต่งตั้งขึ้น  
 เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสาธารณสุขมอบหมาย ตามมาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติ  
 การสาธารณสุข พ.ศ.2535 ขณะนี้ได้มีการแต่งตั้งแล้วประกอบไปด้วย คณะอนุกรรมการพิจารณา

ร่างกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยและ สุขลักษณะของอาคาร คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และ มาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับเหตุรำคาญและการควบคุมการเลี้ยงหรือ ปล่อยสัตว์ คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการ ควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับตลาดสถานที่และสะสมอาหารและจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะ คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียม เป็นต้น

4. อธิบดีกรมอนามัย ในฐานะเป็นกรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการ สาธารณสุข เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้คณะกรรมการสาธารณสุขดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหาย ระงับการกระทำหรือกระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือ ป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้น ได้ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่ง จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน อำนาจนี้สามารถใช้ได้ทั่วประเทศ และถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่ ปฏิบัติตามก็สั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัดเข้าดำเนินการแก้ไขได้

5. เจ้าพนักงานสาธารณสุข หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข ให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข ได้ประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามประกาศ ที่ 2/2535 ลง วันที่ 25 สิงหาคม 2535 เจ้าพนักงานสาธารณสุขทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น มี บทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 44 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยมาตรา 44 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ ดังนี้

1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็น หนังสือ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐาน เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตาม พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือ หลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง ปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง หรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเก็บเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

และตามมาตรา 46 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดท้องถิ่นให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมิชักช้า ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควรแล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

6. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ได้กำหนดให้การเปรียบเทียบคดีหรือการเปรียบเทียบปรับที่มีโทษทางอาญาเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบจำกัดเพียงในความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือความผิดต่อกฎหมายภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทแต่โดยที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ต้องการให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 85 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้น ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีต่าง ๆ ดังนี้

ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมตำรวจ (ปัจจุบันเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) มีอำนาจเปรียบเทียบได้ในทุกความผิดตามพระราชบัญญัติ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง

ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้กำกับการภูธรจังหวัด มีอำนาจเช่นเดียวกับในกรุงเทพมหานคร

เห็นได้ว่าอำนาจในการเปรียบเทียบนั้น มีขอบเขตกว้างกว่าอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งจำกัดโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

7. เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

8. ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้มอบอำนาจตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (1) – (5) ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เพียงข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อหรือทั้ง 5 ข้อ ก็ได้ โดยระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้ง (สิทธิภาพ ใบประเสริฐ, 2541, หน้า 58-62)

หน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของรัฐที่สำคัญ โดยมีองค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้บังคับใช้มีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ หน้าที่และอำนาจในการปกครองกับหน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรม

หน้าที่และอำนาจในทางปกครอง

หน้าที่และอำนาจในทางปกครอง หมายถึง หน้าที่และอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคมเพื่อป้องกันเหตุร้ายก่อนที่จะเกิดขึ้น โดยเป็นหน้าที่และอำนาจการสืบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในอันที่จะทำการค้น ยึดหรือจับ ผู้ที่กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนดหรือข้อบังคับขององค์กรของรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขจะไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข เป็นพนักงานฝ่ายการปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขบางฉบับก็ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข มีหน้าที่และอำนาจบางประการในการค้น ยึดหรือจับ ได้เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เช่น ตามมาตรา 44 (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

กำหนดให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจที่จะเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญ จากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ได้ หรือกรณีตามมาตรา 44 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ที่กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด พร้อมด้วยยานพาหนะเครื่องมือและสิ่งของเครื่องใช้ที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้ หรือกรณีมาตรา 82 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่พนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจเข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษหรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ระบบกำจัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ๆ หรือเพื่อการรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยหรือการป้องกันมลพิษอื่น ๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่บัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 9 ซึ่งระบุไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนนหรือในสถานสาธารณะ ซึ่งมีได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือมาตรา 37 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานหรือนอนในที่สาธารณะ หรือกรณีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 90 กำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในการควบคุม กำกับดูแล หรือสั่งให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการออกคำสั่งในทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการการอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียน ดังเช่น ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ระบุว่าในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวจะมีผลต่อ



สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควร แล้วให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ เป็นต้น สำหรับหน้าที่และอำนาจในทางปกครองของเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ในการปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานสาธารณสุขสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ เพื่อทำการตรวจสอบ แก้ไข สั่งการ และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้ระบุให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ก็ตาม แต่กฎหมายก็บัญญัติให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข มีอำนาจในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นได้เป็นการเฉพาะ กับทั้งมีอำนาจที่จะออกคำสั่งในทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะได้ ดังต่อไปนี้

1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐาน เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 44 (1))

ผู้ที่ได้รับหนังสือต้องปฏิบัติตามหนังสือที่เรียกนี้ โดยถ้าเป็นหนังสือเรียกมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต้องมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงต่อเจ้าพนักงาน แต่ถ้าเป็นการเรียกให้ทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร ผู้ที่ได้รับหนังสือต้องทำคำชี้แจงหรือส่งเอกสารมาให้ตรวจสอบหรือพิจารณา แต่ไม่จำเป็นต้องมาพบเจ้าพนักงานด้วยตัวเอง

2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น (มาตรา 44(2))

อำนาจของเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่จะเข้าไปในอาคาร ตามข้อ 2 นี้โดยหลักต้องกระทำการในเวลากลางวันแต่อาจดำเนินการในเวลากลางคืนได้ ถ้าอาคารสถานที่นั้น ๆ มีเวลาทำการในเวลากลางคืน โดยปกติแล้วการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ตาม (2) นั้น เป็นการค้นตามกฎหมาย ซึ่งต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

อำนาจตามข้อนี้ นอกจากจะเข้าไปในสถานที่ของบุคคลอื่น เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมแล้ว ยังมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหลักฐานมาตรวจสอบจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารด้วย

3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง ปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง หรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 44 (3))

4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น (มาตรา 44 (4))

การยึดหรืออายัดสิ่งของตามข้อ 4 นี้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน โดยยึดหรืออายัดไว้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดหรือเพื่อนำไปทำลาย

5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเก็บเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา (มาตรา 44 (5))

6) ในกรณีที่ตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมิชักช้า ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่า เหตุดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนหรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควรแล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ กรณีนี้เจ้าพนักงานสาธารณสุขไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจับกุม แต่อาจแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการจับกุมได้ (สิทธิภาพ ใบประเสริฐ, 2541, หน้า 71-75)

หน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรม เป็นหน้าที่และอำนาจในด้านการปราบปรามผู้ที่กระทำความผิด หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดนั้นมาลงโทษ อันเป็นกระบวนการของการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ บุคคลที่มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายนี้ คือ เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยสามารถเปรียบเทียบคดีที่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรรับโทษถึงจำคุกโดย

ผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ จากนั้นพนักงานสอบสวนจะกำหนดค่าปรับและให้ผู้ต้องหาชำระค่าปรับภายในเวลาดำหนด แต่ต้องไม่เกิน 15 วันนับตั้งแต่วันเปรียบเทียบ เมื่อผู้ต้องหานำเงินมาชำระคดีเป็นอันเลิกกัน สิทธินาคคืออาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 (3) ซึ่งทำให้คดีอาญาบางคดีสามารถเลิกกันได้ก่อนที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาล นอกจากหน้าที่และอำนาจในการเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขบางฉบับเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 82 (3) ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีใช้โรงงานอุตสาหกรรม ตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้ หรือกรณีตามมาตรา 44 (4) และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่ระบุให้พนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

สำหรับหน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรมของเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 47 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 44 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขได้รับความคุ้มครองในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญา แต่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) แต่อย่างใด จึงทำให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้และไม่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีเหมือนเช่นเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำการจับกุม หรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีได้

หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยตรงภายในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหลายฉบับจึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีทั้งหน้าที่และอำนาจในการปกครองและในทางยุติธรรมควบคู่

กันไป เช่น ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ระบุว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 44 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขได้ ในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา 2(16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งในกรณีมีการดำเนินการตามกฎหมายสาธารณสุขดังกล่าวแล้วยังไม่ได้ผล หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่ใช้ในการบังคับนั้น เกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็นำมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางไปใช้บังคับได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540, หน้า 167) ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 56 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อเป็นไปตามคำสั่งของตนได้ แต่ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือคำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในตามมาตรา 58 และตามมาตรา 57 ได้กำหนดว่าคำสั่งทางการปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติ

ตามคำเตือนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน และมาตรา 60 กำหนดว่าถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

#### หน้าที่และอำนาจในทางปกครอง

หน้าที่และอำนาจในทางปกครอง หมายถึงหน้าที่และอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคมเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้น โดยเป็นหน้าที่และอำนาจการสืบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในอันที่จะทำการค้น ชี้คหรือจับผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎระเบียบข้อกำหนดหรือข้อบังคับขององค์กรของรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขบางฉบับ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามกฎหมายฉบับนั้นๆ เช่น ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง มีหน้าที่และอำนาจเดียวกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รักษาความสะอาด การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการออกกฎหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น ข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการ ให้เป็นกิจการที่มีการควบคุมภายในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครองโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการเฉพาะราย โดยการใช้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายแก้ไขและปรับปรุงให้ถูกต้อง ถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดกิจการนั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้ เช่น ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดท้องถิ่น หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือ

ถ้ากิจการนั้นก่อให้เกิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว หรือจนกว่าเป็นที่พอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้ หรือกรณีที่ผู้ใดหรือผู้ประกอบการใดก่อให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

หน้าที่และอำนาจในทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ก. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนี้

มีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นปฏิบัติ เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ ซึ่งหมายถึงการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบการทั้งด้านที่ตั้ง โครงสร้างอาคาร ระบบการระบายอากาศ แสง ระบบการกำจัดขยะ น้ำเสีย ห้องน้ำ ห้องส้วม เป็นต้น หรือมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหมายถึงระบบป้องกันอุบัติเหตุ ระบบการกำจัดมลพิษหรือละอองสารพิษ ระบบการป้องกันการปนเปื้อนในผลิตภัณฑ์อาหารและอื่น ๆ ซึ่งถ้าไม่มีระบบดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อผู้ปฏิบัติงานหรือชุมชนข้างเคียงและประชาชนทั่วไป และมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น กำหนดให้กิจการใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นบางกิจการหรือทุกกิจการและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการดังกล่าวปฏิบัติ เกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ และมาตรการในการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติโดยเฉพาะเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณะชน เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องการควบคุมภายในท้องถิ่น

ข. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย ดังต่อไปนี้

### 1. อำนาจออกคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญ คือ เหตุที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุการณ์นั้น ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกฎหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังนี้

1.1 ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือที่ของเอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คูคลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ตามมาตรา 26

1.2 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น ในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการ เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามและเหตุรำคาญนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก ตามมาตรา 27

1.3 ในกรณีเหตุรำคาญนั้น เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุหรือสมควรกำหนดวิธีการ เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่ง ถ้าผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยที่เหตุรำคาญนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ แต่ถ้ากรณีเหตุรำคาญนั้นอาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ จนกว่าจะเป็นที่พอใจได้ว่าระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว

## 2. อำนาจในการสั่งแก้ไข ปรับปรุง

การสั่งการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ดังนี้

2.1 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ข้อกำหนดท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น กฎหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ โดยกำหนดเวลาให้ปฏิบัติไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ

2.2 ในกรณีที่จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดที่มีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรตามมาตรา 38 ผู้จะจัดตั้งต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งก่อนการจัดตั้ง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้แจ้ง หรือผู้ได้รับหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้ แต่ถ้าการแจ้งไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้การแจ้งของผู้แจ้งสิ้นผลได้ตามมาตรา 48

## 3. หน้าที่และอำนาจในการสั่งให้หยุดดำเนินกิจการ

การสั่งให้หยุดดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวนั้น มีได้ 2 กรณีตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง และมาตรา 52 ดังนี้

3.1 ถ้าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามมาตรา 45 ไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

3.2 ในกรณีที่ผู้ดำเนินกิจการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดไม่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยมีได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 และเคยได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะเหตุที่ฝ่าฝืนการดำเนินกิจการโดยไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแล้วครั้งหนึ่ง ยังฝ่าฝืนดำเนินกิจการโดยไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 ถ้าผู้นั้นยังฝ่าฝืนอีก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งห้ามการดำเนินกิจการนั้นไว้ตามที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสองปีก็ได้ มาตรา 52



#### 4. หน้าที่และอำนาจในการออกคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาต

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้ ดังนี้

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

#### 5. อำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ เมื่อปรากฏเงื่อนไขว่าผู้รับใบอนุญาต

5.1 ถูกสั่งพักใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก หรือ

5.2 ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

5.3 ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตและการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้น ได้ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

ค. หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ แก้ไข สั่งการและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อป้องกันและปราบปรามการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

1. มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารหลักฐาน เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา ตามมาตรา 44 (1)

ผู้ใดได้รับหนังสือจะต้องปฏิบัติตามหนังสือเรียกนี้ โดยถ้าเป็นหนังสือเรียกมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต้องมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงต่อเจ้าพนักงาน แต่ถ้าเป็นเรียกให้ทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร ผู้ได้รับหนังสือจะต้องทำคำชี้แจงหรือส่งเอกสารมาให้ตรวจหรือพิจารณา แต่ไม่จำเป็นต้องมาพบเจ้าพนักงานด้วยตนเอง

2. เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นหรือพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้นตามมาตรา 44 (2)

3. แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขใบอนุญาต หรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 44 (3))

4. ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็นตามมาตรา 44 (4)

การยึดหรืออายัดสิ่งของตามข้อ 4 นี้ จะต้องเป็นทรัพย์สินที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยยึดหรืออายัดไว้เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดหรือเพื่อนำไปทำลาย

5. เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเก็บเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา ตามมาตรา 44 (5)

6. การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 44 นี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่วรรคที่หนึ่งของมาตรา 44 ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้ ตามมาตรา 44 วรรคสอง

ง. หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปกครอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีดังนี้

จากการที่มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามความในมาตรา 2(16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ โดยมีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ตามความในมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ดังนั้นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีหน้าที่และอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังต่อไปนี้

1. มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้ ตามมาตรา 17
2. มีอำนาจจับกุมบุคคล กรณีไม่มีหมายจับได้ ตามมาตรา 78 ในกรณีต่อไปนี้
  - 2.1 เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ตามมาตรา 80
  - 2.2 เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด
  - 2.3 เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้
  - 2.4 เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราว ตามมาตรา 117

แต่กรณีตามมาตรา 81 กำหนดว่าจะมีหมายจับหรือไม่ก็ตาม ห้ามมิให้จับในที่รโหฐาน เว้นแต่จะทำได้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยการค้นในที่รโหฐานตามบทบัญญัติไว้ในมาตรา 91 และมาตรา 92
3. มีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา 92 ซึ่งบัญญัติ ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้นและในกรณีดังต่อไปนี้
  - 1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียง หรือพฤติการณ์อันใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น
  - 2) เมื่อปรากฏว่าความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน
  - 3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น
  - 4) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่า สิ่งของที่มิใช่เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเนื่องจากการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน
  - 5) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับ หรือจับตามมาตรา 78

ปัจจุบันการค้นตามมาตรา 92 ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 การค้นในที่รโหฐานนั้นต้องกระทำระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก แต่มีข้อยกเว้นดังนี้

4. มีอำนาจในการค้นตัวบุคคลที่ถูกจับกุมได้ ตามมาตรา 85

5. มีอำนาจค้นบุคคลใดก็ได้ ตามมาตรา 100 หรือค้นบุคคลใดในที่สาธารณะได้  
มาตรา 93

6. มีอำนาจยึดสิ่งของที่ได้อาจการค้น เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี ตาม  
มาตรา 98 (สิทธิภาพ ใบประเสริฐ, 2541, หน้า 79-80, 82-92)

หน้าที่และอำนาจในทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการปฏิบัติตาม  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้  
กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึงบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้  
อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง  
ขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึง  
เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยกรณีเห็นว่าถ้าตัวบทกฎหมายใดกำหนด  
มาตรการบังคับตามกฎหมายทางปกครองไว้โดยเฉพะแล้ว แต่มีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่า  
มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เจ้าพนักงานท้องถิ่น  
สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองของพระราชบัญญัติฉบับนี้แทนได้ตามมาตรา 63 ทั้งนี้  
เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่ง  
ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่  
กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.2539 เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนด  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมี  
มาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนี้

1. เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ  
ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจ  
เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 39

2. คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคล ตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป  
และคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไขเวลาหรือโดย  
เหตุอื่นและเมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผล เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสาร  
หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมาย

แสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นให้ส่งคืนสิ่งนั้น หรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ตามมาตรา 42

3. เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ ตามบทบัญญัติในส่วนของ การบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะมอบอำนาจให้ผู้ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ตามมาตรา 56

4. กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่ชำระโดยถูกต้อง ครบถ้วน เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันและในกรณีที่ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบได้ ตามมาตรา 57

5. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน หรือในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยคำเตือนจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ ตามมาตรา 58 และมาตรา 59 วรรคแรก

6. เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง มาตรการบังคับทางปกครองได้ เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ และในกรณีจำเป็นอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ตามมาตรา 60

7. ในกรณีที่ไม่มี การชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้ มาตรการทางปกครองตามมาตรา 57 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นและขายทอดตลาดเพื่อ ชำระเงินให้ครบได้ โดยต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ขึ้นชำระในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า เจ็ดวันและผู้ขึ้น ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนนั้น ตามมาตรา 61

#### หน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรม

นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้เจ้า พนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ตามมาตรา 85 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535 ระบุว่าสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน สองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย มี หน้าที่อำนาจเปรียบเทียบได้ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรม

หลักเกณฑ์และขอบเขตการเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้า พนักงานท้องถิ่นมอบหมาย ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีดังนี้

1. ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้า พนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้

2. ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบตาม (1) ต้องเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง

3. ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ และกำหนดให้ผู้ต้องหา ชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเปรียบเทียบ

4. เมื่อชำระค่าปรับแล้วถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับและจะดำเนินคดีกับผู้ขึ้นในกรรมเดียวกันนั้นอีก ไม่ได้

5. ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมเปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายใน เวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องส่งตัวผู้ต้องหาและพยานหลักฐาน เพื่อ

ให้แก่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน ตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ตามมาตรา 85 โดยกำหนดว่าถ้าอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ทุกความผิด โดยมีหลักเกณฑ์และขอบเขตดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ทุกความผิด
2. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีต้องเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้อง
3. คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามที่เปรียบเทียบและกำหนดให้ผู้ต้องหา ชำระภายในกำหนดเวลา แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเปรียบเทียบ
4. เมื่อชำระค่าปรับแล้วถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับและจะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในกรณีเดียวกัน นั้นอีกไม่ได้
5. ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในเวลากำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เนื่องจากกฎหมายได้จำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการเปรียบเทียบคดี โดยกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีได้เฉพาะสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ถ้าโทษบัญญัติไว้ในกฎหมายเกินกว่านี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีต่อไปได้ นอกจากต้องร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจะดำเนินคดีกับผู้ต้องหา แต่ทั้งนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบ หรือฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมต่อไป ในกรณีที่ส่งคณะกรรมการ

เปรียบเทียบคดีนั้น ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีดุลพินิจเห็นเป็นอย่างไร พนักงานสอบสวนก็  
ต้องปฏิบัติไปตามนั้น (สิทธิภาพ ไบประเสริฐ, 2541, หน้า 94-99)