

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นใน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กฎหมายได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กร ส่วนราชการต่าง ๆ และบุคคลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ได้กระจายอำนาจในการควบคุมดูแล ลงสู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานและวิธีปฏิบัติ เพื่อการสนับสนุนและสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แล้วนั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการสาธารณสุขหรือการอนามัยสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่จะได้นำเสนอเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

ปัญหาการควบคุมสอดส่องของคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 9 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสาธารณสุข ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกษามาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกษามาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกษามาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมายการสาธารณสุขการอนามัยสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการให้ อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาแผนนโยบาย แผนงานและมาตรการด้านการสาธารณสุขรวมทั้งกำหนด

มาตรฐานหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกนโยบายหรือกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง แล้วแต่กรณีและมีอำนาจในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุม สอดส่องและสนับสนุน ราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

เห็นได้ว่าคณะกรรมการตามกฎหมายการสาธารณสุข เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีเฉพาะแต่ในราชการส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ในขณะที่คณะกรรมการสาธารณสุขเป็นราชการส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุม สอดส่อง การทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายการสาธารณสุขให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชน และการดำเนินการทั้งหลายก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด เห็นได้ว่าเป็นลักษณะการกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนท้องถิ่น มีการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง และการโอนอำนาจ (Devolution) คือการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง สอดคล้องกับการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-Self Government) เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถ

จัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุด เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการกระจายอำนาจ แต่การที่มีคณะกรรมการสาธารณสุขซึ่งมีอยู่เพียงคณะเดียวในราชการส่วนกลางมีอำนาจควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกรตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 16 ซึ่งขณะนี้ได้มีการแต่งตั้งแล้วประกอบไปด้วย คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยและสุขลักษณะของอาคาร คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับเหตุรำคาญและการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับตลาดสถานที่และสะสมอาหาร และจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียม เป็นต้น แต่คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งก็สังกัดราชการส่วนกลางเช่นกัน ซึ่งไม่สามารถที่จะควบคุม สอดส่องการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่นตามอำนาจได้ทั่วทั้งประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อส่วนกลางได้ออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดท้องถิ่น แล้วราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือข้อกำหนดท้องถิ่น หรือปฏิบัติแต่ขาดประสิทธิภาพ หรือใช้กฎหมายหย่อนยาน หรือมิได้ดำเนินการตามให้มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการที่อยู่ในราชการส่วนกลาง ซึ่งไม่เพียงพอต่อจำนวนท้องถิ่นทั้งหมดของประเทศจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ทั่วถึง ประกอบกับสภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลาย การเข้าใจในระบบการทำงานและความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของประเทศ การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย การที่รัฐกระจายอำนาจให้กับราชการส่วนท้องถิ่นเพราะเห็นว่าการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่นนี้เมื่อได้กระจายอำนาจการปกครองการบริหารจัดการให้กับท้องถิ่นแล้ว กฎหมายก็ยังไม่สามารถ

แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่และยังคงมีขั้นตอนซึ่งควรจะให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างสมบูรณ์ แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาว่าหากกิจกรรมหรือโครงการใดมีผลกระทบต่อท้องถิ่นในระดับใดก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่หากกิจกรรมหรือโครงการใดมีผลกระทบต่อท้องถิ่นหลายแห่ง อาจมีความจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้จัดการ หรือถ้าจำเป็นก็ควรให้ราชการส่วนกลางมาดำเนินการแก้ไขให้ ทั้งนี้ศักยภาพในการดำเนินงานก็เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะต้องพิจารณาศักยภาพขององค์กรที่รับมอบหมายด้วยว่ามีขีดความสามารถในการดำเนินงานนั้นมากน้อยเพียงใดด้วย แม้ว่ากิจการในเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ราชการส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเอง

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นของตน โดยเห็นว่าการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นใดสมควรที่จะให้ท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการแก้ไข เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในท้องถิ่น และบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นย่อมต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหา อีกทั้งผู้บริหารและประชาชนท้องถิ่นมักมีความเข้าใจในสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ย่อมทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ทำการสอบถามนายสุพจน์ อาลีอุสมาน นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ โดยได้รับความเห็นว่า คณะกรรมการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นคณะกรรมการที่ดูแลภาพรวมทั้งหมดของประเทศ ถ้าจะมีคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นก็จะมีข้อดีตรงที่ว่า สภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลาย คนที่รู้จักพื้นที่ดีจะสามารถลดระยะเวลาและขั้นตอนลงได้ แต่ทั้งนี้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย คนใช้กฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญ การขับเคลื่อนต้องใช้ความรู้ทักษะ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) ระดับมลรัฐ (State Governments) และระดับท้องถิ่น (Local Governments) โดยประเทศสหรัฐอเมริกา (US, Environmental Protection Agency-USEPA) มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่ออกโดยสภานิติบัญญัติและองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละรัฐมีอำนาจปกครองตนเองและออกกฎหมายภายในรัฐของตนเองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของส่วนกลาง แต่รัฐจึงมีสิทธิที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสำหรับแต่ละมลรัฐได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในรัฐใดแล้วองค์การปกครองของรัฐนั้นไม่ใช้มาตรการบังคับใดเพื่อขัดหรือป้องกันปัญหานั้น องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะดำเนินการใช้

มาตรการบังคับต่อผู้กระทำละเมิดนั้นได้ ในระดับมลรัฐ USEPA อาจมอบอำนาจของตนในการใช้กฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้แก่มลรัฐ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจได้แก่ USEPA และมลรัฐอาจทำข้อตกลงมอบอำนาจระหว่างกันได้หรืออีกกรณีหนึ่งมลรัฐอาจบังคับใช้กฎหมายได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง

เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยแล้วเห็นว่า องค์การที่ทำหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาในระดับรัฐบาลกลางมิได้มีหน้าที่แต่เฉพาะการควบคุมสอดส่อง แต่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยสามารถบังคับใช้กฎหมายในระดับมลรัฐ (State Governments) และระดับท้องถิ่น (Local Governments) มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ และลงโทษ ซึ่งแตกต่างจากของไทยมากที่ส่วนกลางนั้นกฎหมายให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข มีเพียงอำนาจในการควบคุมและสอดส่องการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น ส่วนกลางไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและลงโทษได้โดยตรง อย่างองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม คือ หน่วยงานของมลรัฐ (Lander) และหน่วยงานของท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีเครื่องมือในการจัดการอย่างจำกัด ในรัฐบาลกลางจะมีหน้าที่ในการให้อำนาจและออกกฎหมายในบางกรณีโดยจะประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับของรัฐบาลกลาง จะทำหน้าที่ในการพัฒนาโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้เงินทุนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย หน่วยงานระดับมลรัฐ (Lander) เป็นองค์กรหลักในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมรูปแบบของหน่วยงานที่มีอำนาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ 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) จะทำหน้าที่ตามคำสั่งของหน่วยงานระดับสูงและให้คำแนะนำปรึกษาแก่

หน่วยงานระดับล่าง ในกรณีดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนบริการจัดการทั่วไปจะรับผิดชอบในการอนุรักษ์ต่อคำตัดสินของหน่วยงานระดับล่าง อีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนบริหารจัดการพิเศษ (Special Administration) ทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคโดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมตรวจสอบสาเหตุของปัญหามลพิษเตรียมข้อมูลเพื่อจัดทำกฎระเบียบ และปรับปรุงการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม และการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม Lander จะมียุทธศาสตร์สำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อมเพราะมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย 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 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่นนั้น บังคับตาม Joint rules of procedure of the federal government ที่กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก่อนกำหนดกฎหมายใด ๆ ที่กระทบต่อท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างสองหน่วยงานนี้ยังอยู่ในรูปการปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกัน หรือการให้เงินสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาโครงการต่าง ๆ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกับกฎหมายการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยแล้ว เห็นว่าส่วนกลางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและของไทย เป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจจัดการสิ่งแวดล้อม โดยจะทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้งบประมาณในการจัดการ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนหน่วยงานในระดับมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกับหน่วยงานในระดับภูมิภาคตามกฎหมายการสาธารณสุขของไทยนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันเพราะกฎหมายการสาธารณสุขของไทยมิได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้กับส่วนภูมิภาคโดยตรง แต่ก็มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เจ้าพนักงานสาธารณสุขไม่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างหน่วยงานระดับมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ส่วนหน่วยงาน

ระดับท้องถิ่น (Municipalities) หรือราชการส่วนท้องถิ่นทั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและของไทยนั้น ต่างก็มีรัฐธรรมนูญกำหนดให้การบริหารจัดการของหน่วยงานระดับท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้วยตนเองเช่นเดียวกัน

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสแตกแยกเป็นหลายแขนง อย่างไรก็ตาม มีองค์กรหนึ่งที่น่าเชื่อถือได้ว่าเป็นองค์กรหลักด้านสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรการจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (The environment and energy management agency) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา L131-3 เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมมลพิษทางอากาศ ลดปริมาณขยะของเสีย การทิ้งขยะของเสีย การนำขยะของเสียกลับมาใช้ใหม่ หรือทำให้กลับคืนดี การปกป้องผิวดินและการทำให้พื้นที่ที่ได้รับมลพิษคืนดี การอนุรักษ์พลังงาน และการพัฒนาพลังงานทดแทน การดำเนินการเพื่อลดมลพิษทางเสียงและการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับน้ำ (Water agencies) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทางน้ำ สำหรับระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับภาค (Regions) แม้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีแนวโน้มที่จะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปกครองของส่วนภูมิภาคให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม แต่ในปัจจุบันอำนาจและหน้าที่ยังคงอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางก็ได้มอบหมายให้เจ้าพนักงานระดับภาคมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค และมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังให้เจ้าพนักงานระดับภาคมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม การปกป้องมลพิษ และขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ในระดับ Departments มีหน้าที่ควบคุมการติดตั้งอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่กฎหมายได้แบ่งประเภทไว้เป็นประเภทต้องแจ้งให้ทราบ และประเภทต้องได้รับอนุญาตก่อนดำเนินการติดตั้ง และรับคำร้องเรียนจากประชาชน นอกจากนี้ เจ้าพนักงานระดับอำเภอจะต้องร่วมมือกับเจ้าพนักงานระดับตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตำบล และมีสิทธิที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการแทนเจ้าพนักงานระดับตำบลหากเจ้าพนักงานนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ระดับสุดท้าย คือระดับ Communes นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายตำบลมีอำนาจดำเนินการรักษาความสะอาดและขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญและมลพิษในระดับท้องถิ่นได้

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กับกฎหมายการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการจัดการการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมโดยตรงคือหน่วยงานในระดับท้องถิ่น โดยกฎหมายของไทยมุ่งที่จะกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้กับท้องถิ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสแม้จะมีการถ่ายโอนอำนาจ

หน้าที่ในการปกครองของส่วนภูมิภาคให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม แต่ในปัจจุบันอำนาจและหน้าที่ยังคงอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเทียบกับของไทยแล้วแม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีลักษณะการกระจายอำนาจให้กับราชการส่วนท้องถิ่นแต่การกระจายอำนาจก็ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และหน่วยงานในระดับท้องถิ่นของไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอต่อการบริหารจัดการในการบริการสาธารณะกับการดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อม

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ควรมีหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเหมือนเช่นกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยอาจนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและกฎหมายของไทย โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น ทุกจังหวัด และการบังคับบัญชาในงานบริหารงานบุคคลให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้ในคณะกรรมการควรจะมีนักวิทยาศาสตร์หรือนักสิ่งแวดล้อม โดยกระทรวงสาธารณสุขต้องจัดงบประมาณไปจ้างบุคคลเหล่านี้มา จะเป็นลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการก็ได้ ทั้งนี้เพราะบุคคลผู้ที่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์หรือสิ่งแวดล้อมย่อมที่จะมีความเข้าใจในสภาพของปัญหา และเกี่ยวกับการจัดการในการตรวจสอบก็จะสามารถประเมินการทำงานได้เป็นอย่างดี เช่นนี้การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข ที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนกลางเท่านั้น เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่จะทำให้การสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมบรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น

คณะกรรมการสาธารณสุข มีบทบาทหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับงานด้านการสาธารณสุข โดยเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย บทบาทในด้านวิชาการและการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและต่อราชการท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ บทบาทในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน้าที่ในการกำหนดโครงการและประสานงาน ระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และอำนาจหน้าที่ในการควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในกาปฏิบัติการตามกฎหมาย

เกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามมาตรา 10 และในกรณีที่น่าปรากฏแก่ คณะกรรมการสาธารณสุขว่า ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจใน ท้องถิ่นใด ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร ให้คณะกรรมการสาธารณสุขแจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือแก้ไข การดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรตามมาตรา 11

แต่ในกรณีของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ ออกมาใช้บังคับนั้น ไม่ได้กำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจเข้ามากำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่นแต่อย่าง ใด ดังนั้นการกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น จึงอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติในกฎหมายการ ปกครองท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรส่วนราชการ และ บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะที่สามารถประสาน สอดคล้องกัน และมีการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยส่วนกลาง ซึ่งอาจเป็นคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนภูมิภาคอัน หมายถึงจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นสาขาของกระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากให้เจ้าหน้าที่ในสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติงานที่จังหวัดและอำเภอ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย นายอำเภอเป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรส่วน ท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ซึ่งเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานก็จะเป็นผู้ปฏิบัติในนามของหน่วยงานนั้น ๆ ตาม อำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้เป็นการเฉพาะ ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย และผู้กำกับดูแลจะ ใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ไม่ได้ เพราะจะเป็นการทำลายความเป็นอิสระ (autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจดัง ภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่การกำกับดูแลเกิน ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้” (Pas du tutelle sans texte, pas de tutelle au-dela texte) ทั้งนี้ เพื่อให้ การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจบริหารลงสู่ หน่วยงานระดับท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหรือการตัดสินใจกระทำ การใด ๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นนั้น โดย ส่วนกลางไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ให้องค์กรท้องถิ่นกระทำการตามที่ตน

เห็นว่าเหมาะสมได้ เนื่องจากหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว เช่น

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก่อนกระทำการ เช่น การอนุมัติในการใช้ข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งต้องมีการตรวจสอบในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตัดสินใจกระทำการ เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันไม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำผิดกฎหมายหรือนอกกรอบอำนาจหน้าที่ หรือ เพื่อให้ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด หรือกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฟ้าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้ หากพบว่ามีพฤติการณ์เช่นนั้นจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 79

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เช่นกรณี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้โดยคำแนะนำของนายอำเภอ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ทั้งนี้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 92

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กฎหมายได้กำหนดให้มีการกำกับดูแล การกระทำของกรุงเทพมหานคร โดยส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยได้กำหนดให้องค์กรส่วนกลางกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบ โดยกรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนกระทำการ หรือมีผลใช้บังคับ หรือการที่รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยับยั้งการกระทำหรือสั่งการตามความเห็นสมควรโดยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 123

และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เช่นร่างข้อบัญญัติที่จะให้นายกเมืองพัทยาลงนามเป็นข้อบัญญัติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 77 หรือในกรณีที่นายกเมืองพัทยากระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอข้ามไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ตามที่เห็นสมควรได้ มาตรา 96 นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ ตามมาตรา 94 เป็นต้น

เนื่องจากความเป็นอิสระในการดำเนินการตามกฎหมาย ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่เพื่อมีหลักประกันให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรท้องถิ่น และเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำขององค์กรท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงกำหนดให้องค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแล เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากอำนาจการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจทั่วไป อันเกิดขึ้นจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงานในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด และผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย (Legalite) และในแง่ของความเหมาะสม (Opportunite) ซึ่งถ้าหากการกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสมผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ รวมทั้งอาจใช้อำนาจในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยผลการ (D' office) ก็ได้และเพื่อความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการเองได้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้กระทำการไปภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องกระทำหรือกระทำการตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้อง

รับผิดชอบโดยตรงต่อผลของการกระทำนั้น การกระทำดังกล่าวหมายความรวมถึงการงดเว้นกระทำ หรือห้ามมิให้กระทำด้วย มาตรการกำกับดูแลโดยองค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นวิธีการที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแล กระทำการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้อยู่ใต้การ กำกับดูแลหรือกรณีที่อยู่ใต้การกำกับดูแล มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือมี ความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมาย โดยมีมาตรการกำกับดูแลในด้านการกระทำ มาตรการกำกับ ดูแลองค์กรและบุคคล ซึ่งเป็นการกำกับดูแลในด้านการกระทำตามที่กฎหมายการปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจไว้ โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งหรือการกระทำเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของกิจการของท้องถิ่น เช่น ให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาต การระงับยับยั้ง การกระทำ การเพิกถอนการกระทำ การสั่งการ การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน การออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน การยุบสภาท้องถิ่น การสั่งพักการปฏิบัติ ราชการ การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน โดยการนี้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้อำนาจสั่งสอบสวน สั่งให้ท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความเห็นหรือสั่งตรวจสอบกิจการ โดยเรียกรายงานเอกสารหรือสถิติมาตรวจ

เห็นได้ว่าคณะกรรมการสาธารณสุขซึ่งอยู่ในราชการส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการ ควบคุม สอดส่อง ถ้าเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามกฎหมาย หรือดำเนินการไม่ ถูกต้อง หรือใช้กฎหมายหย่อนยาน คณะกรรมการสาธารณสุขต้องแจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการ ปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแล ราชการส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการออกคำสั่งได้โดยตรงหาก พบว่าราชการส่วนท้องถิ่นใดกระทำผิดกฎหมายหรือนอกกรอบอำนาจหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฟ่่าฝืนต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น เห็นได้ว่าการกำกับดูแล มีลักษณะเป็นสายการควบคุมดูแลโดยตรง และเมื่อพบปัญหาสามารถออกคำสั่งได้โดยตรง และเนื่องจากเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่จะสามารถ เข้าใจปัญหาและสามารถสั่งการได้ทันทั่วถึง ทำให้สายการกำกับดูแลสั้นลง ซึ่งแตกต่างกับกฎหมาย การสาธารณสุขที่ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ดำเนินการกำกับดูแลหรือบังคับบัญชาของกระทรวง สาธารณสุข

และมีปัญหาทางกฎหมาย คือ ราชการส่วนท้องถิ่นใช้กฎหมายการสาธารณสุขหรือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่เป็น คือออกคำสั่งไม่เป็น ออกคำสั่งโดยไม่รู้ว่ามีเจตนารมณ์อะไร เนื่องจาก กฎหมายมีความซ้ำซ้อนในแง่เชิงของเนื้อหา การที่บุคคลคนเดียวใช้กฎหมายสองตัวในคนคนเดียว

ทำให้เกิดปัญหาคือแยกไม่ออกว่าจะใช้กฎหมายอะไรพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายกลาง ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของหน้าที่ท้องถิ่นไม่ใช้กฎหมายกลางแต่ใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น เพราะถือว่าเขามีอำนาจเต็มใช้อำนาจได้โดยตรงจึงไม่ออกคำสั่งตามกฎหมายกลาง นี่คือการหลอกล้อของการใช้กฎหมายในท้องถิ่นที่มีอยู่ เพราะราชการส่วนท้องถิ่นไม่กล้าใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการที่ท้องถิ่นมีประกาศเกี่ยวกับการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมประกาศนั้น ออกมาตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานใด ราชการส่วนท้องถิ่นมาจากกระทรวงมหาดไทยจริงแต่เวลาที่ออกระเบียบจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ มิฉะนั้นแล้วประกาศนั้นถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ นอกจากนี้ปัญหาคือกระทรวงสาธารณสุขกับกรมอนามัยไม่มีอำนาจใช้กฎหมายได้โดยตรง แต่ต้องใช้อำนาจผ่านราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และแม้คณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจตามมาตรา 10 แต่อำนาจที่จะใช้กฎหมายเองไม่ชัดเจน การที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ทำไม่ออกคำสั่งไม่ทำอะไรเลย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ลงโทษไม่ได้เพราะไม่ได้บัญญัติถึงโทษที่จะลงไว้ และไม่มีการกำหนดโทษตามกฎหมายใด เช่นนี้จึงต้องนำประมวลกฎหมายอาญามาใช้คือประเด็นของความไม่ชัดเจนของลำดับกฎหมายและคนใช้กฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดกระทรวงมหาดไทยมิใช่กระทรวงสาธารณสุข พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงให้คุณให้โทษไม่ได้ จะสั่งไม่สั่งอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยทั้งนี้เพราะมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นให้อำนาจไว้ และตามกฎหมายของท้องถิ่นก็มิได้มีบัญญัติว่าการละเว้น ละเว้นอย่างไร จึงต้องไปอิงกฎหมายอาญา จึงเป็นปัญหาของความไม่ชัดเจนของความหลอกล้อ

นอกจากนี้จากการสัมมนาวิชาการเรื่องการจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมของกระทรวงยุติธรรม ยังมีความเห็นว่าสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องและต้องการ คือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลควบคุมหรือตรวจสอบว่าการดำเนินกิจการใดๆ ต้องไม่เกิดอันตรายต่อประชาชนตามสมควร ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็นส่วนกลางและรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 รัฐ (States) โดยแต่ละรัฐมีอำนาจปกครองตนเองและออกกฎหมายภายในรัฐของตนเองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของส่วนกลาง แต่ละรัฐจึงมีสิทธิที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสำหรับแต่ละมลรัฐได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในรัฐใดแล้วองค์การปกครองของรัฐนั้นไม่ใช้มาตรการบังคับใดเพื่อจัดหรือป้องกันปัญหานั้น องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับต่อผู้กระทำละเมิดนั้นได้ และแม้ว่ามลรัฐนั้นได้ดำเนินการทางกฎหมายในเบื้องต้นกับผู้กระทำผิดแล้ว USEPA ยังมีสิทธิที่จะ

ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคนเดียวกันนั้นได้อีก มาตรการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการสั่งปรับ หรือการออกใบอนุญาตเป็นมาตรการที่ USEPA หรือองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของมลรัฐใช้โดยทั่วไป โดยเจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิเลือกที่จะใช้มาตรการบังคับใดบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดกฎหมายได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำความผิดประมาทเลินเล่อหรือไม่

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การจัดการสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายเป็นส่วนใหญ่โดยหลักแล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ประกาศ กฎ และระเบียบ ในปัจจุบันนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอยู่จำนวนมากเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและการดูแลรักษาน้ำ กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศและปกป้องสภาพภูมิอากาศและการลดเสียง กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันจากวัตถุอันตราย และมีมาตรการบังคับทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง ทั้งรัฐบาลกลางและ Lander สามารถออกกฎหมายได้แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางจะมุ่งที่การจัดการอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษและเป็นอันตรายรวมทั้งการจัดการมลพิษทางอากาศและผิวดิน และการบำบัดของเสีย ในขณะที่รายละเอียดของกฎหมายในการดูแลรักษาน้ำและธรรมชาติจะเป็นหน้าที่ของ Lander ทั้งนี้หน่วยงานระดับมลรัฐ (Lander) เป็นองค์กรหลักในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม หน่วยงานระดับสูงถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุด มีหน้าที่ดูแลการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมและให้งบประมาณในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมในระดับของตน

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การใช้อำนาจทางปกครองโดยเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยจึงจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบ หากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเป็นที่สงสัยแล้วกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง โดยการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานรัฐโดยไม่ชอบสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้ โดยการอุทธรณ์โต้แย้ง หรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองได้ ในส่วนของการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น มาตรา L142-1 ถึง L142-3 ให้สิทธิแก่สมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติที่จะนำเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมยื่นต่อศาลปกครองในฐานะพลเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือการก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อประโยชน์สาธารณะ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ยังให้สิทธิแก่สมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติที่จะดำเนินการฟ้องร้อง

ต่อศาลเพื่อปลดปล่อยหรือบรรเทาทุกข์จากคดีสิ่งแวดล้อมแทนกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายอย่างน้อย 2 คน (มาตรา L142-3) นอกจากนี้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะ ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ (The National Public Debate Commission) เพราะคณะกรรมการจัดการอภิปรายสาธารณะแห่งชาตินี้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลาย เพื่อจะเป็นหลักประกันว่า ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้ จะไม่เป็นเพียงการจัดทำตามที่กฎหมายบังคับไว้หรือเป็นการประชาสัมพันธ์เท่านั้น แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อนำความคิดเห็นของประชาชนเหล่านั้นมาใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าของโครงการต่อไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการอภิปรายสาธารณะได้ถูกนำไปรวบรวมไว้ในมาตรา L121-1 ถึงมาตรา 121-5 ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ กับกฎหมายการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยแล้ว เห็นว่าหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายระดับส่วนกลางของไทยนั้นไม่มีอำนาจในการกำกับดูแล และการบังคับบัญชา หรือมีอำนาจในการลงโทษหรือฟ้องร้องหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ และระเบียบได้อย่างองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะเห็นว่ากฎหมายการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของไทย ไม่มีบทตรวจสอบการใช้อำนาจโดยหน่วยงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมโดยตรงและไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ แต่เห็นว่าถ้านำตัวอย่างของ USEPA มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองของไทยก็จะทำให้ระบบการตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมพัฒนามากขึ้น ส่วนการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกับไทยนั้น มีลักษณะการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานหลายหน่วยงานเช่นเดียวกับประเทศไทย และการจัดการส่วนใหญ่ก็มีลักษณะที่คล้ายกันคือ การบังคับใช้อยู่ในระดับท้องถิ่น ส่วนกลางจะมีอำนาจอย่างจำกัด แต่ในระดับมลรัฐมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งกฎหมายการสาธารณสุขของไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการตรวจสอบไว้ สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น องค์การด้านสิ่งแวดล้อมแตกแยกเป็นหลายแขนง เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่การตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของเจ้าพนักงานของรัฐนั้นให้สิทธิแก่สมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติที่จะนำเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมยื่นต่อศาลปกครองในฐานะพลเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือการก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อประโยชน์

สาธารณสุข แต่ของไทยนั้นผู้ที่จะดำเนินคดีด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมได้ต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายสาธารณสุขให้เกิดประสิทธิภาพเกิดจากการที่กระทรวงสาธารณสุขกับกรมอนามัยไม่มีอำนาจใช้กฎหมายได้โดยตรง แต่ต้องใช้อำนาจผ่านราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก คณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่อำนาจที่จะใช้กฎหมายเองไม่ชัดเจน การที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือไม่ออกคำสั่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ลงโทษไม่ได้เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงโทษที่จะลงไว้ จึงต้องนำโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ ซึ่งเป็นโทษทั่วไป นอกจากนี้แล้วราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดกระทรวงมหาดไทยมิใช่กระทรวงสาธารณสุข พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงให้คุณให้โทษกับราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้จะสั่งไม่สั่งอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพราะมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นให้อำนาจไว้ จึงเป็นปัญหาของความไม่ชัดเจนของความหลวมล่า ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยราชการส่วนท้องถิ่นถูกละเลย ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งที่การสาธารณสุขถือเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของประชาชน ที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนมีอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่นนี้เห็นว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ด้วย และผู้ศึกษาเห็นว่าควรจัดตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่าย คือปัจจุบันคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมี 1 ชุด คณะกรรมการสาธารณสุขมี 1 ชุด ต่างคนต่างทำงาน ในความเห็นควรจะมี กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยรวบรวมภายใน 4 กระทรวง อาจจะดูว่าซ้ำซ้อนที่มีอยู่แล้ว แต่เห็นว่าปัจจุบันคณะกรรมการสาธารณสุขก็ดูเรื่องความสะอาดสุขภาพ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมก็ดูเรื่องสะอาดบำบัด ซึ่งต่างคนต่างทำไม่โยงกัน แต่อยากให้กระทรวงทำงานร่วมกันมีคนกลางเข้ามาจากแต่ละกระทรวงและให้คำแนะนำ เพราะปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อสาธารณสุขโดยตรง จึงเห็นควรมี 4 กระทรวงดังกล่าวเป็นองค์กรกลางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มีอำนาจให้คำแนะนำ มีอำนาจในการประเมินการใช้บังคับกฎหมายและให้มีอำนาจในการกำหนดเวทีสาธารณสุขด้วย ส่วนปัญหาการส่งถ่ายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น กฎหมายของไทยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม เห็นว่าต้องจัดให้มีการรับฟังชุมชน ตลอดระยะเวลาที่ใช้กฎหมาย ต้องให้ประชาชนมาฟังราชการส่วนท้องถิ่นว่ามีการใช้บังคับกฎหมายแล้วเป็นอย่างไร นอกจากนี้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ควรจะมีบทให้เจ้าหน้าที่ต้องประเมินตนเอง คือต้องมีการประเมินตนเอง ให้สอดคล้องกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับฟัง

ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายการสาธารณสุขมีการบังคับใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมาย เพราะการสาธารณสุขหรือการอนามัยสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์และชุมชน และจะทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง และสามารถแก้ปัญหาในระดับชุมชนได้อย่างแท้จริง

อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามมาตรา 44 อนุมาตรา 2

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

“มาตรา 44 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้ง หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

(3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

(5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็น ได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวจะต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย และให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร”

เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 44 อนุมาตรา 2 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำใด ๆ ได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำนั้น กล่าวคือ การกระทำของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น นั้นจะต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้มาตั้งแต่ พุทธศักราช 2535 แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายในหลายครั้งแต่มาตรา 44 อนุมาตรา 2 ก็ยังมีได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด ซึ่งปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ถือว่าการเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ ซึ่งการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิขั้นมูลฐานของพลเมือง บุคคลย่อมมีสิทธิในเคหสถานที่อยู่อาศัย เพราะฉะนั้นการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ของเอกชนจะกระทำมิได้โดยเด็ดขาด เว้นแต่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ตามแนวคิดเอกสิทธิ์ (privilege) ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเอกสิทธิ์เป็นสิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่ทำให้ผู้นั้นมีความชอบธรรม ที่จะอ้างเพื่อยืนยันผลประโยชน์บางประการเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่จะกระทำต่อผู้ได้ปกครอง ในฐานะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่า โดยยึดถือแนวคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยห้ามมิให้ผู้มีอำนาจรัฐใช้อำนาจนั้นแต่เพียงผู้เดียวและมีลักษณะเป็นการเด็ดขาดไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายใด ดังนั้นการการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ของเอกชน เจ้าพนักงานของรัฐจะกระทำได้อ่างเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ฝ่ายปกครองจะกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และขณะเดียวกันก็ต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กำหนดของกฎหมายเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข ผู้ใช้อำนาจจะริบรอนสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินเอกชนได้ก็เฉพาะเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (The rule of law) ที่รัฐเองยอมตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับเอกชน ฝ่ายปกครองต้องเคารพกระบวนการ ขั้นตอน ที่กฎหมายแห่งกฎหมายวางไว้ หลักนิติรัฐจึงไม่ได้มีความหมายแก่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ

จากการที่มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตามความในมาตรา 2(16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ดังนั้นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีหน้าที่และอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนมีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา 92 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้นและในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียง หรือพฤติกรรมอื่นใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น
- (2) เมื่อปรากฏว่าความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน

(3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้าขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้น ควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น

4) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่า สิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเนื่องจากการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน

(5) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับ หรือจับตามมาตรา 78

ปัจจุบันการค้นตามมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 คือ ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นนี้การเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ตามมาตรา 44 อนุมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน แต่หากจะมีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลก็ควรจะบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นจะทำให้มาตรา 44 อนุมาตรา 2 อาจจะไม่มียกเว้นบังคับใช้

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 44 อนุมาตรา 2 ให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข ในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้ง หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวหากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 มาตรา 14 อนุมาตรา 1 กำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่เพื่อตรวจค้นเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเนื่องจากการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ บุคคลนั้น จะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม และกรณีเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่เพื่อตรวจค้นโดยไม่มีหมายค้นต้องมีเหตุประกอบกัน 2 เหตุด้วยกันคือ เหตุอันควรสงสัยตามสมควร เหตุอันควรเชื่อ การเข้าค้นในเวลากลางคืน กำหนดให้หัวหน้าเข้าตรวจค้นได้ต้องเป็นบุคคลที่ระดับตำแหน่งต่อไปนี้ ข้าราชการ

พลเรือนตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นไป ข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป ข้าราชการทหาร ตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับกองร้อยขึ้นไป ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 มีบทบัญญัติกรณีที่ไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลไว้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน

การเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและผลประโยชน์ของชุมชนมิใช่เป็นการทำความผิดแล้วเกิดความเสียหายต่อบุคคลทั่วไป ผลกระทบที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม เช่นนี้หากจะต้องมีคำสั่งของศาลหรือมีหมายของศาลทุกกรณีก็อาจจะไม่สามารถที่จะควบคุมการทำความผิดได้ทันทั่วถึง เพราะการฝ่าฝืนกฎหมายการสาธารณสุขผู้ที่ทำความผิดอาจมิใช่เพียงบุคคลเพียงคนเดียวแต่อาจจะมีผู้ร่วมการทำความผิดเป็นกระบวนกรได้ การบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนกรณีที่ไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ตามมาตรา 44 อนุมาตรา 2 ก็จะทำให้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีความชัดเจนไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้

ปัญหาการเปรียบเทียบคดีโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม

การเปรียบเทียบคดีหรือเปรียบเทียบปรับนั้นโดยทั่วไปจะให้เป็นการอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา 85 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วยผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดและผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนต่างจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งจะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในทุกความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักเกณฑ์และขอบเขตดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ทุกความผิด
2. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีต้องเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้อง

3. คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามที่เปรียบเทียบและกำหนดให้ผู้ต้องหาชำระภายในกำหนดเวลาแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเปรียบเทียบ

4. เมื่อชำระค่าปรับแล้วถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับและจะดำเนินคดีกับผู้นั้นในกรรมเดียวกันนั้นอีกไม่ได้

5. ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในเวลา กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับกรณีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายในการเปรียบเทียบปรับได้ โดยมีหลักเกณฑ์และขอบเขตการเปรียบเทียบดังนี้

1. ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้

2. ต้องเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้อง

3. ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ และกำหนดให้ผู้ต้องหาชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเปรียบเทียบ

4. เมื่อชำระค่าปรับแล้วถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับและจะดำเนินคดีกับผู้นั้นในกรรมเดียวกันนั้นอีกไม่ได้

5. ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลา กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องส่งตัวผู้ต้องหาและพยานหลักฐาน เพื่อให้แก่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน ตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่และอำนาจในทางยุติธรรมโดยผลของกฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งหรือมอบหมาย มีหน้าที่และอำนาจบางประการ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามความในมาตรา 37 มาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นผลให้คดีอาญาบางคดีสามารถเลิกกันได้ก่อนที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาล และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การที่กฎหมายการสาธารณสุขดังกล่าวมีบทบัญญัติให้มีการเปรียบเทียบคดี ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่รัฐออกกฎหมายเพื่อให้บุคคลทุกฝ่ายในสังคมปฏิบัติตามนั้น จะต้องมิสภาพบังคับ โดยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนเพื่อป้องกันไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรการของรัฐสำหรับสภาพบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมีสองลักษณะ คือมาตรการลงโทษทางอาญา เช่น การลงโทษจำคุกปรับ ริบทรัพย์สิน และมาตรการทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครองให้แก้ไข ปรับปรุง

หรือการเพิกถอนใบอนุญาตหรือการยกเลิกสัมปทานหรือประทานบัตร ซึ่งความหนักเบาของบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิดความร้ายแรงของการก่อมลพิษ และบุคคลผู้กระทำความผิดจากแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเห็นได้ว่า การออกกฎหมายสำหรับการจัดการการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการจัดการอย่างเป็นระบบ มิให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย จำเป็นต้องมีสภาพบังคับโดยมีบทลงโทษที่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้น เช่น การถูกปรับหรือถูกคุมขังเพื่อควบคุมมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย

การมีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีบรรเทาความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษในคดีอาญา ซึ่งกฎหมายสาธารณสุขได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบได้บทบัญญัติการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย ในการเปรียบเทียบคดีได้เสมอ แม้ผู้กระทำความผิดจะกระทำความผิดซ้ำโดยเมื่อถูกเปรียบเทียบคดีแล้วก็กระทำความผิดอีกโดยไม่เจ็ดหลายไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ส่งผลให้กฎหมายการสาธารณสุขถูกละเลยไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง นอกจากนี้การเปรียบเทียบคดีในความผิดบางฐานความผิดกฎหมายไม่ควรที่จะยอมให้เปรียบเทียบได้ เช่น การกระทำความผิดตาม “มาตรา 68/1 ผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 6 ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” “มาตรา 73/2 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (5) ในกรณีเกี่ยวกับมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เนื่องจากผลกระทบจากการกระทำของผู้ต้องหาที่เกิดขึ้นมีมากกว่าการเปรียบเทียบแล้วทำให้คดีอาญาลดลง ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวยอมที่จะกระทำความผิดซ้ำ เพราะสามารถที่จะชำระค่าปรับและไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายในอัตราโทษที่สูงกว่า และนอกจากจะเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แล้วในบางฐานความผิดยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องรับโทษทางอาญา เมื่อกฎหมายการสาธารณสุขให้มีการเปรียบเทียบ การเปรียบเทียบก็ทำให้คดีเล็กน้อยได้ ซึ่งในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 คดีอาญาลดลงได้ ดังต่อไปนี้

(1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีอื่นมีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีอื่นมีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่ฯ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น ผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

เห็นได้ว่าในคดีอาญาการเปรียบเทียบปรับจะให้เปรียบเทียบในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ แต่กฎหมายการสาธารณสุขให้มีการเปรียบเทียบได้ในทุกฐานความผิด แม้ความผิดนั้นจะมีอัตราโทษจำคุก ทำให้การปรับใช้กฎหมายเหล่านี้ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งที่การกระทำผิดตามกฎหมายการสาธารณสุขส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและต่อประชาชนส่วนรวมไม่น้อยไปกว่าการกระทำผิดในกฎหมายอาญา และการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายการสาธารณสุขนั้นบุคคลที่ทำการเปรียบเทียบเป็นบุคคลในท้องที่ เมื่อคนในท้องที่นั้นกระทำความผิดผู้ที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบอาจมีการสมยอมกัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใดเช่นนี้การยอมให้มีการเปรียบเทียบคดีได้เสมอ ทำให้กฎหมายการสาธารณสุขไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงประชาชนไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายมีการกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีกทำให้ปัญหาการอนามัยสิ่งแวดล้อมในระดับท้องที่นั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้อย่างแท้จริง

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการปรับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ กับกฎหมายการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยแล้ว เห็นว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานที่จะใช้มาตรการบังคับใดบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดกฎหมายได้ สำหรับอำนาจสั่งปรับเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจที่จะสั่งปรับได้ตามที่กฎหมายกำหนดและในการ สั่งปรับจะพิจารณาถึงขนาดของความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการฝ่าฝืนคำสั่ง ขนาดของความร่วมมือและความไม่ร่วมมือและเคยถูกบังคับออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเหตุอื่นอันเป็นเหตุเฉพาะของผู้กระทำความผิด เพื่อมาเป็นส่วนลดค่าปรับด้วย อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่ปรับนั้นต้องไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยต้องคำนึงว่าจำนวนที่ปรับต้องส่งผลให้ผู้ที่ถูกปรับจะไม่กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีก

กฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับบุคคลธรรมดาสามารถปรับได้ถึง 100,000 DM (51,129.20 ยูโร) และสำหรับความผิดของนิติบุคคล สามารถปรับได้ถึง 1,000,000 DM (511,292 ยูโร) ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานรัฐจะกำหนดค่าปรับน้อยกว่าอัตราดังกล่าว ผู้ได้รับคำสั่งปรับอาจอุทธรณ์คำสั่งปรับของเจ้าพนักงานต่อศาลได้ และหากการสั่งปรับไม่เป็นผล เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถส่งคดีให้อัยการดำเนินการทางอาญาต่อไปได้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการสั่งปรับได้โดยตรงโดยไม่ต้องพึ่งอำนาจผู้พิพากษาหรือศาลอาญา มาตรา L226-6 ของกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศกำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิสั่งปรับแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศได้ โดยอัตราค่าปรับแต่ละกรณีกำหนดไว้ในกฎหมาย และตามมาตรา L226-2 นอกจากค่าปรับทางปกครองดังกล่าวแล้ว มาตรานี้ยังกำหนดให้ผู้ดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องโทษค่าปรับทางอาญารวมถึงโทษจำคุกด้วย

สำหรับประเทศไทยการปรับถือเป็นโทษทางกฎหมายโดยกฎหมายการสาธารณสุขมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยกฎหมายให้สิทธิแก่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีและให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับได้เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานที่จะใช้มาตรการบังคับใดบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดกฎหมายได้และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับตามที่คณะกรรมการได้เปรียบเทียบ ก็ให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ผู้ได้รับคำสั่งปรับอาจอุทธรณ์คำสั่งปรับของเจ้าพนักงานต่อศาลได้ แต่กฎหมายการสาธารณสุขถ้าไม่ชำระตามที่คณะกรรมการได้เปรียบเทียบก็จะถูกดำเนินคดีทางศาล กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทยต้องบัญญัติอัตราค่าปรับแต่ละกรณีไว้ในกฎหมายและถ้าจะมีโทษทางอาญาก็ต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน เจ้าพนักงานไม่สามารถใช้ดุลพินิจที่จะกำหนดอัตราค่าปรับได้เอง

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ทำการสอบถามนายสุพจน์ อาลีอุสมาน นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ โดยได้รับความเห็นว่าการเปรียบเทียบคดีควรจะมีหน่วยงานที่รวบรวมสำนวนการเปรียบเทียบแล้วเสนอให้กับผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบ แต่ทั้งนี้ก็เห็นว่าในบางคดีไม่ควรให้มีการเปรียบเทียบคดีควรส่งฟ้องต่อศาลเลย เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำ เช่น ปล่อยของเสีย ปล่อยน้ำ แล้วทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอยู่ตลอดเวลาผลกระทบมากกว่าการที่ยอมให้เปรียบเทียบ และในกรณีกระทำความผิดซ้ำควรจะให้มีการเปรียบเทียบอีกหรือไม่ เห็นว่ากลไกการเปรียบเทียบคดีควรได้รับการแก้ไข