



ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม

บทบาทของรัฐในการปกป้องรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย ตลอดจนความ สะดวกสบายเพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรือที่เรียกว่า "บริการสาธารณะ" (Public Service) เป็นภารกิจของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน

ในปัจจุบันบทบาทในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ (Public Service) ของรัฐมีมากมายหลายประการ นอกเหนือจากการมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในและ การป้องกันภัยจากภายนอกประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่ดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อ ให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย การดำเนินกิจการบริการสาธารณะจึงมีความยุ่งยาก ซับซ้อนมากขึ้น ต้องมีการปรับตัวไปตามสภาพการณ์แวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และโดยเหตุที่กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ ภายในรัฐ ต้องมีภาครัฐเป็นตัวจักรกลสำคัญในการขับเคลื่อน จึงจะสามารถทำให้กิจการภายใน รัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กิจการของภาครัฐจึงเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันและสนับสนุน กิจการของภาคเอกชนให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม โดยสภาพรัฐเองแล้วไม่อาจที่จะแสดงเจตนาหรือกระทำการใดได้ ด้วยตนเอง เนื่องจากรัฐเป็นสถาบันที่ไม่มีสภาพบุคคลดังเช่นบุคคลธรรมดา ดังนั้น การที่รัฐ จะใช้อำนาจหรือปฏิบัติการใดจึงจำเป็นต้องสร้าง เครื่องมือหรือบุคลากรขึ้น เพื่อให้เป็น ผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติการแทน ซึ่งเครื่องมือของรัฐก็คือ องค์กรและเจ้าพนักงานต่าง ๆ

เมื่อภาครัฐจำเป็นต้องมีองค์กรและบุคลากร เพื่อกระทำการหรือแสดงเจตนาในการ ใช้อำนาจหรือปฏิบัติการแทนเช่นนี้แล้ว บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงาน ต่าง ๆ เหล่านี้จะมีเพียงไร ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานจะเป็น เช่นไรนี้ จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ทราบได้ถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร จึงต้อง มีการจัดระเบียบการปกครอง เพื่อกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ทางองค์กร

และเนื่องจากองค์กรและเจ้าพนักงานภาครัฐส่วนหนึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการควบคุม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม อันเป็นกิจการบริการสาธารณะเช่นกัน การจะศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่มีส่วนเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงจำต้องศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการ อันเป็นพื้นฐานที่มาของกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและบทบาทขององค์กรและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.1 ความหมายของคำว่าฝ่ายปกครอง (The Administration)

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "ฝ่ายปกครอง" แล้ว ในความหมายของบุคคลทั่วไปมักเข้าใจและนึกถึงเจ้าหน้าที่ที่สังกัดภายในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หรือเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลทุกข์สุขของราษฎร หรืองานทะเบียนที่สำนักงานในศาลว่าการของจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ

แต่คำว่า "ฝ่ายปกครอง" ในทางกฎหมายมหาชนแล้ว มิได้มีความหมายดังเช่นที่บุคคลทั่วไปเข้าใจกัน มิได้มีเพียงผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือเจ้าพนักงานที่สังกัดกรมการปกครองเท่านั้น แต่ฝ่ายปกครองมีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และอาจใช้ชื่อหรือมีตำแหน่งหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น เพื่อความเข้าใจเกี่ยวแก่คำว่า "ฝ่ายปกครอง" จึงควรศึกษาถึงความหมายของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายบริหาร (The Executive) อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ

- ก. ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบายหรือรัฐบาล (Government)
- ข. ฝ่ายปกครอง (Administration)

อนึ่ง การแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกเป็นสองส่วนนี้ เป็นการแบ่งโดยมักจะอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายประกอบการพิจารณาด้วย ดังจะเห็นได้จากความพยายามอธิบายถึงการแบ่งแยกนี้ โดยนักนิติศาสตร์หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ฌ็อง ริเวโร่ (Jean Rivero) ได้ให้คำอธิบายไว้โดยแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายบริหารออกเป็นสองส่วน คือ ฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและกำกับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางไว้ และฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการตระเตรียมและปฏิบัติการตามนโยบายของฝ่ายแรกที่ได้วางไว้¹

¹ Jean Rivero, Droit Administratif 14^e ed (Paris : Dalloz, 1992), p.289 อ้างใน ชาอุษัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), หน้า 91.

ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวถึงในเรื่องการจำแนกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารออกเป็นสองส่วน ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้²

"อำนาจบริหารของประเทศไทยอาจจำแนกออกได้เป็นสองส่วน คือ รัฐบาล และฝ่ายปกครอง

รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทยทุกฉบับ มีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนประจำ และส่วนที่ไม่ประจำ

ส่วนประจำประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ ส่วนที่ไม่ประจำ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระหรือวิถีทางการเมือง

ส่วนฝ่ายปกครองนั้น หมายความถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม กระจายอยู่ตามราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะ เป็นราชการบริหาร"

อย่างไรก็ตาม ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ยังกล่าวต่อไปอีกถึงรัฐบาลในส่วนที่ไม่ประจำนี้ว่า มีบทบาทเป็นทั้งรัฐบาลและฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ในส่วนที่สมาชิกประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี ทำงานและรับผิดชอบร่วมกันในฐานะคณะรัฐมนตรี ก็จะเป็นรัฐบาลในส่วนที่ไม่ประจำ แต่สมาชิกในคณะรัฐมนตรีแต่ละคนยังเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในแต่ละกระทรวงที่ตนดูแลอยู่ เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และรัฐมนตรีช่วย

² ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 27-35.

นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการทบวง กรมนี้ เช่นนี้ รัฐมนตรีแต่ละคนที่ใช้อำนาจบริหารงานของกระทรวง หรือทบวง การเมืองที่ตนดูแลอยู่ก็จะมีฐานะ เป็นฝ่ายปกครอง³

ส่วนท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ ซึ่งผู้เขียน ขอคัดลอกข้อความดังกล่าวดังมีใจความ ดังนี้⁴

"ตามหลักวิชาการ "ฝ่ายบริหาร" อาจแยกได้จาก "ฝ่ายปกครอง" ฝ่ายบริหาร เป็นอำนาจหน้าที่ในทางนโยบาย แต่ฝ่ายปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติการ แต่สำหรับประเทศไทย ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะมีความใกล้ชิดกันมาก จึงขอ ใช้คำว่า "ฝ่ายบริหาร" โดยให้มีความหมายคลุมถึง "ฝ่ายปกครอง" ด้วย แต่ใน กรณีใดที่ผู้เขียนหมายถึงระบบงานประจำโดยเฉพาะ ก็จะใช้คำว่า "ฝ่ายปกครอง"

กรณีจะเห็นได้ว่า ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวถึงอำนาจบริหารว่า มีทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงานทางนโยบาย และมีทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับทางปฏิบัติการที่เป็นระบบงาน ประจำ แต่โดยเหตุที่ทั้งสองส่วนมีความใกล้ชิดกันมาก ท่านจึงใช้คำว่า "ฝ่ายบริหาร" ครอบคลุมความหมายทั้งทางด้านนโยบายและด้านปฏิบัติการ

3 เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

4 ออมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2527), หน้า 82.

ตามแนวความคิดดังกล่าว การที่จะพิจารณาถึงฝ่ายปกครองว่าเป็นองค์กรใดหรือ
เจ้าพนักงานผู้ใดบ้างนั้น ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่แยกออกจาก
ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการเท่านั้น จะต้องพิจารณาถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่
ว่าเป็นการวางนโยบายและควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการ
รับนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งมีลักษณะงานที่ต่อเนื่องเป็นประจำ

ดังนั้น "ฝ่ายปกครอง" (Administration) จึงน่าจะหมายถึง "องค์กรและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ทั้งที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี
ภารกิจในการจัดทําบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นงานประจำภายใต้้นโยบายและการกำกับของ
ฝ่ายการเมือง"

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายปกครองดูจะมีความหมายค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมถึง
องค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐไปทุกส่วนราชการ แต่ก็มีข้อยกเว้น คือ มีข้อยกเว้น
สำหรับองค์กรและเจ้าหน้าที่บางหน่วยงานที่ไม่ถือเป็นฝ่ายปกครอง และข้อยกเว้นกรณีนี้ถือว่า
"ฝ่ายการเมือง" เป็น "ฝ่ายปกครอง"

กรณีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่มีฝ่ายปกครองมีอยู่หลายหน่วยงาน
ดังเช่นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ข้าราชการตุลาการ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่จัดทําบริการสาธารณะทางบริการ
กล่าวคือ เป็นหน่วยงานของรัฐทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม มีช้เป็นงานทางด้านการ
ปกครอง และมีฝ่ายปกครอง แต่ก็อาจดำเนินการหรือออกนิติกรทางปกครองได้ โดยได้รับ
มอบอำนาจมาจากรัฐตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินการ
ของรัฐวิสาหกิจก็จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครองและศาลปกครอง

กรณีที่ เป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบาย แต่ถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง บรรดาเจ้าหน้าที่
เหล่านี้โดยหลักแล้ว เป็นบุคลากรที่เป็นฝ่ายการเมือง มีบทบาทเป็นผู้จัดวางนโยบายและกำกับ
ดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้วางไว้ ซึ่งส่วนใหญ่มักเข้าดำรงตำแหน่งด้วยการ เลือกตั้ง
อาจเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ดังเช่น

ในส่วนของการราชการส่วนกลาง ได้แก่ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น ฝ่ายการเมืองเหล่านี้แม้มีภารกิจหน้าที่ในทางนโยบายก็ตาม แต่หากฝ่ายการเมืองแต่ละบุคคล เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจการงานในฐานะที่เป็นเจ้ากระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาเจ้าหน้าที่ที่สังกัดในกระทรวงทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ตลอดจนองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในความกำกับดูแลของตน เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองผู้นั้นก็จะมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองด้วย

ในส่วนของการราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ปฏิบัติภารกิจในองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากท้องถิ่นนั้น ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายปกครองมีด้วยกัน ดังเช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร หรือนายกเมืองพัทยา หรือคณะเทศมนตรี เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง แต่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภายในท้องถิ่นที่ตนได้รับเลือกตั้งมารับผิดชอบงานบริหารปกครององค์กรท้องถิ่นนั้น ๆ

จากการศึกษาวิเคราะห์นี้ พอจะสรุปหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาได้ว่า ฝ่ายปกครองหมายถึงใครบ้าง โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 ประการ ดังนี้

- ก. พิจารณาจากตัวองค์กร (Organization) กล่าวคือ องค์กรนั้น มีฐานะ เป็นส่วนราชการหรือไม่
- ข. พิจารณาในแง่หน้าที่ (Function) กล่าวคือ พิจารณาจากภารกิจว่าเป็นการจัดทําบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นงานประจำหรือไม่ และเป็นการใช้อํานาจมหาชนของรัฐหรือไม่

หลักเกณฑ์ทั้งสองนี้มีใช้ใช้เพียงเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณา แต่ต้องวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ทั้งสองประการประกอบกันไป กล่าวคือ หากองค์กรใดมีเพียงคุณลักษณะหนึ่งลักษณะใดในสองประการ ก็ไม่อาจถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง จะต้องมียุคุณลักษณะทั้งสองประการจึงจะถือได้ว่าเป็นฝ่ายปกครอง

2.2 หลักการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย

หลักการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยทั่วไปจะเป็นหลักการแบบรวมอำนาจ กับหลักการกระจายอำนาจ ส่วนหลักการแบ่งอำนาจนั้น เป็นการขยายจากหลักการรวมอำนาจ หรือการอ่อนตัวลงของหลักการรวมอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นหลักการรวมอำนาจ ทางปกครอง หรือหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวเอง และเมื่อพิจารณาถึงสภาพการจัดระเบียบการปกครองของประเทศต่าง ๆ โดยมากมักจะใช้ทั้ง หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจผสมผสานกันไป ทั้งนี้ แล้วแต่ความเหมาะสม ตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ

เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบการปกครองภายในของประเทศไทย หรือที่เรียกกันว่า "ระบอบบริหารราชการ" ตามบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองของ ประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้นำเอาทั้งหลักการรวมอำนาจ (รวมทั้งหลักการแบ่งอำนาจ) และหลักการ กระจายอำนาจมาใช้ผสมผสานกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ได้จัดโครงสร้างการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยระดับส่วนกลางเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจ ระดับภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ และระดับท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ⁵

⁵ ประยูร กาญจนตุล, การบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 192.

การจัดการปกครองในประเทศไทยในสวนกลาง มีการจัดรูปองค์กรทั้งกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่น ๆ ที่สังกัดสวนกลาง รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นสาขาของ สวนกลางตามภูมิภาคด้วย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับคำสั่งและขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดในสวนกลาง โดยมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเองโดยตรงทั่วอาณาเขตของ ประเทศ อันเป็นการมุ่งเน้นหลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเป็นสำคัญ⁶ ในระดับภูมิภาค มีจังหวัดกับอำเภอ รวมทั้งกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ โดยได้ รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนรับช่วงไปดำเนินการบริการสาธารณะ อันเป็นการแบ่งอำนาจจาก สวนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของสวนกลางที่ไปประจำอยู่ภูมิภาคก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาและ รับคำสั่งจากสวนกลาง⁷

ส่วนในระดับท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ มีฐานะ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการสวนกลาง บุคลากรบางส่วนได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในพื้นที่ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการโดยได้รับโอนจากสวนกลาง อันมีลักษณะ เป็นไปในรูปแบบการกระจายอำนาจ

⁶ ถาวร เกียรติทับทิว, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2538) หน้า 196.

⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 193.

นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 อันเป็นบทกฎหมายแม่บทใหญ่ที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองแล้ว ยังมีบทกฎหมายอื่น ๆ อีกที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างทางองค์กรของทั้งราชการส่วนกลาง เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2534 ส่วนภูมิภาค เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 เป็นต้น

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ผสมผสานกันไป

เมื่อการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐของประเทศไทยมีการผสมผสานกันทั้งหลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) จึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มีทั้งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา (Pouvoir hiérarchique) และเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะกำกับดูแล (Pouvoir du contrôle ou de tutelle)⁸ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นลักษณะของการใช้อำนาจบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลต่อองค์กรภาครัฐด้วยกัน

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมกำกับทางปกครอง," วารสารอัยการ ปีที่ 12 ฉบับที่ 142 (ธันวาคม 2532) : 51

หลักการบังคับบัญชาและหลักการกำกับดูแลนี้ มีความเชื่อมโยงและเป็นเหตุเป็นผลกันกับหลักการจัดระเบียบการปกครอง กล่าวคือ หากการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐยึดถือหรือมุ่งเน้นไปทางหลักการใด ระบบความสัมพันธ์ก็จะมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการจัดระเบียบการปกครองนั้น ๆ เช่น การจัดการปกครองที่มุ่งเน้นหลักการรวมอำนาจระบบความสัมพันธ์ก็จะเป็นไปในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์จึงมักจะเป็นแบบการบังคับบัญชา แต่หากการจัดการปกครองที่มุ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจ ระบบความสัมพันธ์ก็จะเป็นไปในลักษณะที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการของตน การจะให้มีความสัมพันธ์กันแบบการบังคับบัญชาจึงไม่เหมาะสม ต้องมีความสัมพันธ์ในรูปแบบการกำกับดูแล

หลักการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเป็นการที่องค์กรปกครองมีอำนาจปกครองหน่วยการปกครองที่อยู่ใต้บังคับบัญชา⁹ อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข¹⁰ อำนาจนี้มุ่งไปที่การที่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้ทุกประการ รวมทั้งการเพิกถอน เปลี่ยนแปลง หรือทบทวนถึงความเหมาะสมและกระทำการแทนในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไปแล้ว¹¹ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น¹²

⁹ โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ," วารสารรัฐศาสตร์ 33 (สิงหาคม 2528) : 18

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมกำกับทางปกครอง," หน้า 51.

¹¹ สุรพล สีนิตไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล," วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 81

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมกำกับทางปกครอง," หน้า 51.

จากลักษณะของอำนาจบังคับบัญชาเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า ย่อมไม่สอดคล้องกับการนำไปใช้กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีความเป็นอิสระ (Autonomie) ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ¹³ แต่เหมาะสมกับการนำไปใช้การจัดระเบียบการปกครองภายใต้หลักการรวมอำนาจ

หลักการกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรภายใต้การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข และจะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่กฎหมายกำหนด¹⁴ การใช้อำนาจกำกับดูแลนั้น องค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามที่เห็นสมควร เพียงกำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามเท่านั้น¹⁵

อำนาจกำกับดูแลนี้เห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ทำให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรภายใต้การกำกับดูแลพอสมควร จึงสอดคล้องกับการปกครองที่มุ่งเน้นการใช้หลักการกระจายอำนาจ

ดังกล่าวแล้วว่า ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างทางปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับส่วนกลางภายใต้หลักการรวมอำนาจทางปกครอง ระดับส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง และระดับส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางปกครองทั้ง 3 ระดับ จึงมีความแตกต่างกันพอสมควร ดังนี้

13 สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล," หน้า 81.

14 รชกิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ," หน้า 18.

15 สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมกำกับทางปกครอง," หน้า 52.

1. ระหว่างระดับส่วนกลางกับระดับส่วนภูมิภาค

การจัดโครงสร้างทางปกครองของประเทศไทยในระดับส่วนกลางกับในระดับส่วนภูมิภาค เป็นการผสมผสานกันของหลักการรวมอำนาจทางปกครอง และหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง ซึ่งจากโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในระดับส่วนกลางกับองค์กรในระดับส่วนภูมิภาคในลักษณะของการบังคับบัญชา โดยที่องค์กรของส่วนกลาง เป็นฝ่ายที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือองค์กรของส่วนภูมิภาค

โดยที่องค์กรในระดับภูมิภาค เช่น จังหวัด และอำเภอ อันถือเป็นราชการส่วนที่เชื่อมหรือขยายกิจการขององค์กรในระดับส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 54 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และให้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ดังในมาตรา 57 (2) ในส่วนอำเภอให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ตามมาตรา 65 และอำเภอยังเป็นหน่วยงานที่รองจากจังหวัด เห็นได้ว่า จังหวัดและอำเภอยังคงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลาง ตลอดจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยราชการส่วนกลางอันเป็นการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ทั้งจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจในระดับหนึ่ง แต่มีถึงกับว่ามีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดระเบียบบริหารโดยหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) เพราะเหตุว่าองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคไม่อาจออกข้อบัญญัติของ

ท้องถิ่น หรือจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้สำหรับนำมาดำเนินงานเฉพาะในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนภูมิภาคจึงเป็นเพียงได้รับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มาจัดทําบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. ระหว่างระดับส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นปกครองเองภายใต้หลักการจัดระเบียบทางปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระระดับหนึ่งในการตัดสินใจจัดทําบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่นของตน ระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปในลักษณะของการใช้อำนาจในการกำกับดูแล โดยที่องค์กรของส่วนกลาง เป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรของท้องถิ่น

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในระดับส่วนกลางกับองค์กรในระดับท้องถิ่น มีอาทิ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2534 มาตรา 19 ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นด้วย และยังมีกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดถึงการที่องค์กรส่วนกลางมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของกรุงเทพมหานคร ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการยับยั้งหรือสั่งการตามความเห็นสมควร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 มาตรา 123 หรือกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการควบคุมสภาจังหวัดอย่างกว้างขวาง โดยอาจใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ด้วย ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 มาตรา 80 เป็นต้น

3. 4ระหว่างระดับส่วนภูมิภาคกับระดับส่วนท้องถิ่น

องค์กรของราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลาง เปรียบเสมือนเป็นแขนขาขององค์กรของส่วนกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรส่วนภูมิภาคกับองค์กรของส่วนท้องถิ่น จึงคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของราชการส่วนกลางกับองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการกำกับดูแล เนื่องจากองค์กรของราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดโครงสร้างทางปกครองภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งเป็นหลักการที่อ่อนตัวลงของหลักการรวมอำนาจ (Centralization)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชการทั้งสองส่วนไว้ในลักษณะที่องค์กรของราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกรณีเช่น การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดตามมาตรา 57 (7) และกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ ตามมาตรา 65 (4) บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไป

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรของราชการส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรของราชการส่วนภูมิภาค ยังมีกรณีกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น กรณีเทศบาลที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัด และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอ การกำกับดูแลเทศบาลกฎหมายอาจกำหนดวิธีการทั้งการยกเลิกเพิกถอนหรือระงับยับยั้งปฏิบัติการของเทศบาลได้ หรือให้อนุมัติในการใช้จ่ายเงินดั่งในมาตรา 72 และ 67 ทวิ ตามลำดับ

เกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น เช่น สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ก็มีกฎหมายเฉพาะกำหนดถึงความสัมพันธ์กับราชการส่วนภูมิภาค หากแต่การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทอาจมีระดับความเคร่งครัดมากน้อยต่างกัน อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ได้จัดวางระบบความสัมพันธ์โดยตรงกับราชการส่วนกลาง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงความสัมพันธ์กับราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้ง ไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้ง เช่น จังหวัดอื่น ๆ ความสัมพันธ์จึงเชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางโดยตรง

2.2.1 ราชการส่วนกลาง

การควบคุมดูแลและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ได้มีมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่ในอดีต ดังได้เห็นจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไปหลายหน่วยงาน เช่น กรมเจ้าท่า กรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานและบทกฎหมายที่มีอยู่ ก็ได้เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันและควบคุมปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในขณะนั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายในการควบคุมแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง การเข้าจัดการกับปัญหามลพิษดังกล่าวจึงขาดความเป็นเอกภาพ

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2515 โดยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้มีการ "จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมภาวะสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ขึ้นเป็นครั้งแรก¹⁶ เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่อำนาจหน้าที่ยังคงอยู่กับหน่วยงานหรือองค์กรตามกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ อยู่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ยังคงกระจัดกระจาย สอดแทรกอยู่ตามกฎหมายหลายฉบับ

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2518 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน "พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518" ขึ้นใช้บังคับ และกฎหมายฉบับดังกล่าวได้จัดตั้งองค์กรขึ้นรับผิดชอบต่อปัญหาสภาวะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ

นอกจากหน่วยงานทั้งสองแล้ว ยังมีผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก เช่น นายกรัฐมนตรี และเจ้าพนักงานอื่น ๆ อีก และยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจัดการปัญหาสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 กรมอนามัย ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 การนิคม-อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ก.น.อ.) ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

¹⁶ ดนัยศ ศรีลัมภ์, "คำทบทวนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 21.

จากการที่มีองค์กรหลายแห่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และแต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายเป็นของตนเอง ในการปฏิบัติงานจึงมีปัญหาอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อน แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน ความไม่เป็นเอกภาพทั้งในด้านนโยบาย แผน และแนวการปฏิบัติ¹⁷

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ภารกิจของรัฐในการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับการป้องกันควบคุมตรวจสอบปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบัน จึงมีองค์กรของราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องไปทุกระดับ นับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีตลอดจนบุคลากรผู้ปฏิบัติขั้นต้น ดังนี้

1) องค์กรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีองค์กรราชการส่วนกลางที่มีบทบาทเกี่ยวกับมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมอยู่หลายหน่วยงาน ดังนี้ คือ

¹⁷ สันทัต สมชีวิตา, ทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539), เอกสารสิ่งแวดล้อม 34.

(กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 465.

1.1) นายกรัฐมนตรี บทบาทในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของนายกรัฐมนตรี มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ทั้งในแง่ของผู้มีส่วนในการจัดวางนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ ในฐานะที่เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และในแง่ของการมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเองโดยตรงตามมาตรา 9¹⁸ ซึ่งอำนาจสั่งการในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจสั่งการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรียังอยู่ในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลทั่วไประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการนี้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้ราชการทั้งส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ให้ชี้แจงแสดงความเห็นทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการได้ และในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ และยังมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 11 (1)

18 สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 52

1.2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในรูปของคณะกรรมการ องค์การคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการ ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รวม 14 คน และยังมีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยในจำนวน ผู้ทรงคุณวุฒินี้ต้องมีผู้แทนภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ ตามมาตรา 12

จากโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วย รัฐมนตรี ว่าการหลายกระทรวง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อันเห็นได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีย่อย ๆ ชุดหนึ่ง¹⁹ ประกอบกับบทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นการวางนโยบาย และกำหนดแผนทางสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการ ระดับชาติเช่นเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายจึงกำหนด ถึงอำนาจหน้าที่เป็นไปในลักษณะของการให้คำปรึกษา เสนอแนะหรือให้ความเห็นชอบ อันเป็น อำนาจทางบริหารเป็นส่วนใหญ่

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

1.3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ ดังเช่นนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนของตน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 20 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรืออนุมัติและรับผิดชอบงานในกระทรวง ตลอดจนส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแต่มีได้สังกัดกระทรวง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายนี้ ประกอบกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2534 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน การวิจัย รวมทั้งสิ่งแวดล้อมด้วย ประกอบกับหน่วยราชการของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอยู่ 3 หน่วยงาน ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม คือ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงมีบทบาทในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และส่วนราชการที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบสิ่งแวดล้อม

1.4) คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจในด้านปัญหามลพิษเป็นหลัก โดยโครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมมลพิษประกอบด้วยบุคลากรที่เป็นผู้บริหารในองค์การภาคปฏิบัติของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ที่คลุกคลีและดำเนินการเกี่ยวข้องกับมลพิษ จึงเป็นบุคลากรที่เข้าใจถึงปัญหาและวิธีการในการดำเนินการแก้ไขได้เป็นอย่างดี องค์กรประกอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ มีอธิบดีกรมการปกครอง

อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ รวม 13 คน และยังประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน ดังปรากฏในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการควบคุมมลพิษประกอบไปด้วย ฝ่ายปกครองในระดับอธิบดีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงภายในฝ่ายปกครอง บทบาทของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ จึงเป็นไปในลักษณะของการเสนอแนะ ให้ความเห็น หรือประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งมีส่วนในการควบคุมป้องกันหรือแก้ไขปัญหา มลพิษ อันเป็นการประสานงานระหว่างองค์กร

1.5) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2535 ในมาตรา 4 ได้ยกเลิกข้อความเดิมในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2534 โดยให้ใช้ข้อความใหม่ ดังนี้ "กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการวิจัย" และในมาตรา 5 ของฉบับแก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 6 ได้ยกเลิกข้อความเดิมในมาตรา 24 โดยให้ใช้ข้อความใหม่ ดังนี้ "กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมควบคุมมลพิษ
- (4) กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน
- (5) กรมวิทยาศาสตร์บริการ
- (6) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (7) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- (8) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- (9) สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ"

โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2535 ดังกล่าว ระบุให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีบทบาทเกี่ยวกับภารกิจด้าน สิ่งแวดล้อม และยังเป็นการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นในกระทรวงอีก 3 กรม ให้มีภารกิจ ทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ

ภารกิจเกี่ยวกับงานทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในด้านการควบคุมตรวจสอบมลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรมของหน่วยงานทั้ง 3 นี้ ถูกระบุโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ทั้งนี้ เป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 8 วรรคสี่ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 3 ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 อาจพอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1.5.1) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โครงการสร้างการจัดองค์กรของ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แบ่งออกโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงาน นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 5 ดังนี้

- ก. สำนักงานเลขานุการกรม
- ข. กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- ค. กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ง. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- จ. กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ
- ฉ. กองสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ
- ช. กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
- ซ. สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม
- ฅ. สำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาคที่ 1-12

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 4 อันเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไป ให้มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดทํา นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การดำเนินการ และประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค การเสนอแนะนโยบาย แนวทาง ประสานงาน เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดทำที่ แนวทาง และประสานความร่วมมือเกี่ยวกับ พันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นต้น การกํิจตามมาตรานี้ได้มีการจัดแบ่งความ รับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ยังกล่าวถึงบทบาทของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมอีก ดังเช่น การพิจารณา ตรวจสอบ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ดังบทบัญญัติในมาตรา 48 ซึ่งก็สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ้างต้นในมาตรา 4 (5)

ภารกิจของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ยังอาจได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้เป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอมา เพื่อพิจารณา ดังใน มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

1.5.2) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นอีกกรมหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาท เกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อม โดยจัดโครงสร้างขององค์กรแบ่งออกเป็นหน่วยงาน ตามพระราช กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ดังนี้

- ก) สำนักงานเลขานุการกรม
- ข) กองส่งเสริมและเผยแพร่
- ค) กองสารสนเทศสิ่งแวดล้อม
- ง) ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม

โดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉบับนี้ ได้ระบุถึงบทบาทเน้นหนักไปทางด้านส่งเสริม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในฐานะศูนย์ข้อมูลข้อสนเทศ สิ่งแวดล้อม ดังในมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

1.5.3) กรมควบคุมมลพิษ เป็นองค์กรภาครัฐของประเทศที่ถูกกำหนดให้มีภารกิจในการจัดการปัญหามลพิษทั้งปวง จึงรวมถึงมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษเป็นองค์กรหลักที่กฎหมายกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการที่สำคัญยิ่ง 20 ทั้งในแง่ของการให้คำแนะนำ ให้การศึกษา หรือเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรง รวมทั้งบทบาทในด้านการเป็นองค์กรตรวจสอบด้วย

โครงสร้างทางองค์กรของกรมควบคุมมลพิษ ได้แบ่งส่วนราชการออกโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ดังต่อไปนี้

- ก) สำนักงานเลขานุการกรม
- ข) กองจัดการคุณภาพน้ำ
- ค) กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง
- ง) กองจัดการสารอันตรายและกากของเสีย
- จ) กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์
- ฉ) กองประสานการจัดการมลพิษ

อำนาจหน้าที่ทั่วไปของกรมควบคุมมลพิษ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษฉบับนี้ ในมาตรา 3 ได้กำหนดให้มีภารกิจด้านหลักในการควบคุม ตรวจสอบ และบริหารจัดการภาวะมลพิษของประเทศ

1.6) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ นอกจากบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีการกำหนดถึงขั้นตอนทางกฎหมายในการดำเนินการกับภาวะมลพิษอย่างเป็นระบบ มีเจ้าหน้าที่และองค์กรที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็คือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม บุคลากรทั้งสองประเภทนั้นนอกจากเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางแล้ว ยังมีที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ปฏิบัติการภายในเขตจังหวัดของตน ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 21 ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหมายรวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และการแต่งตั้งนายอำเภอทุกอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกกิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการเขตทุกเขต หัวหน้าสำนักงานเขตสาขาทุกสาขา เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ปฏิบัติการภายในเขตท้องที่ของตนตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) 22 การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทั้ง 2 กรณี จะเห็นได้ว่ามีบุคลากรทั้งที่เป็นของราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ รวมถึงปลัดอำเภอ ผู้เป็นเจ้าหน้าที่กิ่งอำเภอ และมีทั้งบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขต ส่วนในกรณีของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีการ

21 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536

22 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536

แต่งตั้งเพื่อปฏิบัติกรตามมาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้ตรวจการ กองตรวจการขนส่ง กรมการขนส่งทางบก และข้าราชการในสังกัดกองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง ซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการทั่วราชอาณาจักร 23 และแต่งตั้งให้ผู้บังคับการตำรวจจราจร รองผู้บังคับการตำรวจจราจรที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้กำกับการ 5 กองบังคับการตำรวจจราจร สารวัตรงานควบคุมมลภาวะ กองกำกับการ 5 กองบังคับการตำรวจจราจร ผู้ตรวจการซึ่งประจำอยู่ ณ สำนักงานขนส่งจังหวัด หรือสำนักงานขนส่งจังหวัดสาขา หรือสถานีขนส่งผู้โดยสาร ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการภายในเขตท้องที่ของตน 24

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนใด อาณาหน้าที่ก็คงคล้ายคลึงกัน ต่างเพียงหากเป็นเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ก็จะมีปฏิบัติการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ดังนั้น ในส่วนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะกล่าวรวมกันไปไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น

23 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 93 วันที่ 15 กรกฎาคม 2536

24 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 93 วันที่ 15 กรกฎาคม 2536

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นบุคลากรที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ระบุให้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันแก้ไขภาวะมลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ เสียง รวมทั้งของเสีย อันตราย และมลพิษอื่น ๆ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา ในทางกลับกันก็มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติภารกิจภายใต้ขอบเขตของการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่นกัน

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ ในการเป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็น หรือการเสนอแนะ ตามมาตรา 83 และมาตรา 60 เป็นต้น บทบาทในการเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้อาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเองโดยตรง บทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนหรือปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น ตามมาตรา 82 (2) และ (3) มาตรา 83

1.7) พนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 อาจพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัตินี้

1.7.1) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่ระบุให้อำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ 25 และในปัจจุบันได้มีประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว 2 ฉบับ * เพื่อให้ปฏิบัติราชการในเรื่องเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศและเสียงที่เกิดจากยานพาหนะ มิได้เกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบโรงงาน เป็นการนอกเหนือขอบเขตของวิทยานิพนธ์ จึงไม่ขอกล่าวถึง ณ ที่นี้

1.7.2) พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนด มีอยู่ใน 2 มาตรา คือ มาตรา 50 และมาตรา 93 ตามมาตรา 50 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจตรวจสอบสถานที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา 93 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดทำมีระบบบัญชีรายละเอียดยรวม หรือระบบก้ำจัดของเสียรวม อันเป็นระบบบัญชีหรือก้ำจัดของทางราชการ ให้มีอำนาจในการจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียก้องค่าเสียหายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชีหรือระบบก้ำจัดของส่วนราชการซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่

25 สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 58.

* คือ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และฉบับที่ 2 โดยทั้งสองฉบับลงวันที่ 19 เมษายน 2536 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 93 วันที่ 15 กรกฎาคม 2536

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 93 นี้ อาจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการ ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ขึ้นอยู่กับว่าส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบัญชีนำเสียหรือระบบการจัดของเสียนั้น จะเป็นส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

2) องค์การตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 องค์การภาครัฐในระดับ ส่วนกลาง ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีบทบาทเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมโรงงาน อาจแยกออกได้ ดังนี้

2.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม บทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และยังเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายในกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมหน่วยงานผู้ปฏิบัติสังกัดอยู่ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทในการป้องกัน ควบคุม หรือแก้ไขสิ่งแวดล้อมโรงงาน ด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการ เมืองที่มีบทบาทในทางบริหารเป็นด้านหลัก เป็นผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้บังคับบัญชาบริหารงานของกระทรวงอุตสาหกรรม การใช้อำนาจ เฉพาะตัวในกิจการของกระทรวงที่ดูแลอยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็มีฐานะ เป็นฝ่ายปกครอง 26

2.2) คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เป็นองค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้มีบทบาทในการเปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังปรากฏในมาตรา 65 ซึ่งให้อำนาจเปรียบเทียบปรับได้ทุกความผิด เว้นแต่เฉพาะความผิดตามมาตรา 50 วรรคสอง หรือมาตรา 52 วรรคสองเท่านั้น

2.3) ปลัดกระทรวงหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุถึงบทบาทของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมไว้โดยชัดแจ้งใน 3 กรณี ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง อันส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้คนหลายฝ่าย กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจเหล่านี้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองระดับสูง คือ ปลัดกระทรวงซึ่งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยมีคำสั่งมอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป

ประการแรก เป็นกรณีตามมาตรา 39 ที่กฎหมายให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ประกอบการโรงงานฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้ระงับการที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา 37 หรือการประกอบการอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง หากผู้ประกอบการยังคงฝ่าฝืนอีกก็สามารถสั่งปิดโรงงานได้ หากเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งการตั้งโรงงานต้องขอรับใบอนุญาต คำสั่งปิดโรงงานนั้นมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

ประการที่สอง เป็นบทบาทในการให้อนุมัติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักรเพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ดังความในมาตรา 37

ประการที่สาม เป็นการสั่งการพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้สั่งการให้ผู้ประกอบการระงับการกระทำ หรือจัดการแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง กล่าวคือ เป็นการเข้าดำเนินการแทนผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนคำสั่งไม่ยอมแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง

จะเห็นได้ว่า บทบาทของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมทั้ง 3 กรณี เป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งโรงงานอาจก่อความเสียหายแก่สาธารณชนได้ และมาตรการทางกฎหมายก็เป็นมาตรการทางปกครองที่ค่อนข้างรุนแรง อำนาจสั่งการในกรณีเช่นนี้กฎหมายจึงมอบให้แก่ฝ่ายปกครองระดับสูง

นอกจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นฝ่ายปกครองระดับสูงในกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ยังมีอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกรม เป็นผู้ที่มีความสำคัญ ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการควบคุมมลพิษดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงจะไม่กล่าวซ้ำอีก อีกฐานะหนึ่ง คือ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จึงจะขอเข้าไปกล่าวรวมไว้ในหัวข้อที่ว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่

2.4) กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรมที่มีบทบาทโดยตรงในการควบคุมตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม และเป็นองค์กรที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงานฉบับใหม่ด้วย พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540²⁷ มาตรา 5 ได้จัดแบ่งโครงสร้างองค์กรให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีส่วนราชการ ดังนี้

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.

- ก) สำนักงานเลขานุการกรม
- ข) กองคลัง
- ค) กองนิติการ
- ง) ศูนย์เทคโนโลยีความปลอดภัย
- จ) ศูนย์บริการเพื่อการลงทุน
- ฉ) ศูนย์สารสนเทศ
- ช) สำนักงานทะเบียนเครื่องจักรกลาง
- ซ) สำนักควบคุมและตรวจสอบโรงงาน 1-4
- ฅ) สำนักควบคุมวัตถุอันตราย
- ฎ) สำนักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมโรงงาน

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ยังได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ดังความในมาตรา 4 ซึ่งนอกจากมีบทบาทในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังกำหนดไว้โดยชัดเจนให้ควบคุม กำกับและดูแลการดำเนินงานของโรงงานเอกชนและโรงงานอุตสาหกรรมในสังกัดของกรม รวมทั้งศึกษา พัฒนาระบบการใช้ประโยชน์และการกำจัดของเสีย ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

2.5) พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าหน้าที่ที่พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 กำหนดให้เป็นผู้ที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบโรงงานที่สำคัญ พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานฉบับนี้ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ดังในมาตรา 5 และโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศแต่งตั้งข้าราชการของกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จำนวน 2 ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) 28

พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามประกาศกระทรวงทั้งสองฉบับ ดังกล่าว อาจพิจารณาแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทเพียงบางประการ

2.5.1) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป ได้แก่ อธิบดีกรมโรงงาน อุตสาหกรรม รองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองควบคุมโรงงาน ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุพิษและเคมีภัณฑ์ ผู้อำนวยการกองความปลอดภัยโรงงาน ผู้อำนวยการกองตรวจโรงงาน ผู้อำนวยการกองสิ่งแวดล้อมโรงงาน ผู้อำนวยการศูนย์บริการเพื่อการลงทุน และผู้ดำรงตำแหน่งวิศวกรตรวจโรงงาน 7 นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7

28 วิฑูรย์ สิมะโชคดี, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน, หน้า 120.

ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงงานฉบับปัจจุบัน โดยมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้โดยทั่วไปตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการตามมาตรา 37 ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานระงับการกระทำ หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงและมีความสำคัญ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงได้มีบันทึกคำสั่งมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปเท่านั้นที่จะสั่งการตามมาตรา 37 ได้ 65 ฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งวิศวกรตรวจโรงงาน 7 และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7 จึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งการตามมาตรา 37 ได้

2.5.2) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทเพียงบางประการโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ดังกล่าว ได้แต่งตั้งให้ข้าราชการของกรมโรงงานอุตสาหกรรมดำรงตำแหน่งพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามมาตรา 11 วรรคสาม มาตรา 35 (1) มาตรา 38 มาตรา 40 เท่านั้น แต่หากเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 ก็ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 36 ด้วย

ข้าราชการของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้มีบทบาทเพียงเท่าที่ประกาศกระทรวงกำหนดมีดังต่อไปนี้ คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งวิศวกรตรวจโรงงาน นักวิชาการสิ่งแวดล้อม นักวิทยาศาสตร์ นิติกร และเจ้าหน้าที่ตรวจโรงงาน

3) องค์กรตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในระดับราชการส่วนกลาง ได้แก่

3.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ที่รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมโรงงาน เช่น กรณีเหตุรำคาญ โดยมีกรมอนามัยซึ่งสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขนอกจากเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง อันมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ยังระบุถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไว้อย่างชัดเจน

3.2) คณะกรรมการสาธารณสุข เป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข หรือกำหนดโครงการ ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งยังมีบทบาทในการควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขดังใน มาตรา 10 และ 11

คณะกรรมการสาธารณสุขยังมีบทบาทในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ตามมาตรา 24 หรือการให้ความเห็นชอบในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นโดยราชการส่วนท้องถิ่น ตามความในมาตรา 7 วรรคท้าย

บุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการสาธารณสุข มาตรา 9 ได้กำหนดโครงสร้างทางองค์กรไว้โดยประกอบด้วยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน อธิบดีกรมการแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมควบคุมโรคติดต่อ เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา เลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมแรงงานอุตสาหกรรม กรมวิชาการเกษตร ปลัดกรุงเทพมหานคร รวม 12 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีอธิบดีกรมอนามัยซึ่ง เป็นหน่วยงานหลักที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นกรรมการและเลขานุการ ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ

จากโครงสร้างทางองค์กรของคณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางราชการระดับสูง และเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติโดยตรงจึงมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้ประสานงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการ ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 โดยเฉพาะปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม เพราะจะเห็นได้ว่า อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็เป็นหนึ่งในกรรมการของคณะกรรมการสาธารณสุขด้วย

3.3) กรมอนามัย เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ด้วย ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2539 ²⁹ และเมื่อพิจารณาจากเนื้อความของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 34 ก ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2539

ฉบับดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของกรมอนามัยจึงมีส่วนเกี่ยวข้องถึงการเข้าบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยเฉพาะการที่รัฐมนตรีประกาศให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น มีกิจการหลายประเภทที่ถือได้ว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงาน เช่น การทำสูบบุหรี่ การทำอาหารบรรจุกระป๋อง การทำน้ำตาล เป็นต้น³⁰ ซึ่งจะเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันจะทำให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขหรืออธิบดีกรมอนามัยมีบทบาทในการเข้าควบคุมตรวจสอบได้

3.4) อธิบดีกรมอนามัย เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับนี้ให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยการออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายตามมาตรา 8 วรรคแรก

อำนาจสั่งการของอธิบดีกรมอนามัยนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีแก้ไขปัญหามรณะเรื้อรัง ฉุกเฉิน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 จะกำหนดให้การแก้ไขปัญหามรณะเรื้อรัง ฉุกเฉิน อยู่กับนายกรัฐมนตรี

³⁰ สุวงศ์ ศาสตราวาท, สุชาติ ณ หนองคาย และพิพัฒน์ ทองผดุงโรจน์, กฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2536), หน้า 590-596.

เกี่ยวกับกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชนนี้ หากเจ้าของหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดี กฎหมายก็ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมอนามัยในการสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้าดำเนินการแทนได้ มาตรา 8 วรรคสอง แต่หากเป็นในต่างจังหวัดอธิบดีกรมอนามัยต้องแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติการแทนเจ้าของวัตถุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดก็เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขด้วย โดยการประกาศแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข³¹ อันเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535

3.5) เจ้าพนักงานสาธารณสุข บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 4 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 ได้แต่งตั้งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการพิเศษด้านสาธารณสุข สังกัดงานสาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอหรือสาธารณสุขกิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการกองอนามัยสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร หัวหน้างานอนามัยเขตกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการกองอนามัยสิ่งแวดล้อมเมืองพัทยา ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองอนามัยสิ่งแวดล้อมเทศบาล หัวหน้าส่วนสาธารณสุขสุขาภิบาล เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535³²

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 589.

32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 589-560.

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่มีผลถึงการตรวจสอบควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นกรณีของเหตุรำคาญ หรือการดูแลควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานสาธารณสุขจึง เป็นฝ่ายปกครองที่มีบทบาท เกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษโรงงานด้วย โดยมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญา คือ บทบัญญัติในมาตรา 47

4) องค์การตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 โดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้แต่เริ่มแรกมีเจตนารมณ์ในการควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำไทย มิได้มีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม แต่โดยอาศัยการตีความบทบัญญัติบางมาตรา เพื่อปรับใช้กับกรณีของการกระทำที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปีพุทธศักราช 2535 โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีผลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกป้องปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งก็ส่งผลถึงการควบคุมตรวจสอบการปล่อยมลพิษทางน้ำของโรงงานอุตสาหกรรมสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

บรรดาองค์การตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฉบับนี้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับมลพิษโรงงาน อาจพอสรุปได้ ดังนี้

4.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ มีบทบาทในการออกกฎหมายอนุบัญญัติเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ อาทิ การออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความใน มาตรา 117 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 14 พ.ศ. 2535³³ โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย

และในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสูงสุดของกระทรวงคมนาคมอันเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของกรมเจ้าท่าที่เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายการเดินเรือฉบับนี้ จึงย่อมมีอำนาจในการควบคุม หรือกำกับ รวมทั้งวินิจฉัยสั่งการฝ่ายปกครองที่สังกัดอยู่กรมเจ้าท่าได้

4.2) กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฉบับนี้ ดังที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2537³⁴ ระบุไว้ในมาตรา 3 และโดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้จัดโครงสร้างทางองค์กรของกรมเจ้าท่ามีการแบ่งส่วนราชการให้มีสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1 ถึง 7 ขึ้น ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย หรือกองตรวจการขนส่งทางน้ำ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอันใดมิให้ล่วงล้ำลำน้ำหรือกีดขวางทางเดินเรือ ซึ่งการควบคุมอาคารที่ล่วงล้ำลำน้ำก็จะเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 ข้างต้น อันส่งผลถึงการควบคุมมลพิษได้หากอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าว ได้ใช้ประโยชน์เป็นโรงงานอุตสาหกรรม

33 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 36 ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2537

34 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 10 ก ลงวันที่ 25 มีนาคม 2537

4.3) เจ้าท่า ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้นำหมายถึงอธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้เจ้าท่ามีบทบาทที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้จากบางมาตราในกฎหมาย เช่น มาตรา 117 ที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารโรงงานก็ได้ กฎหมายได้วางระบบตรวจสอบไว้โดยการอนุญาตของเจ้าท่า หรือในมาตรา 119 เกี่ยวกับการเททิ้งสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หรือตามมาตรา 119 ทวิ ซึ่งระบุถึงการเท ทิ้ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้นำน้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงสู่แหล่งน้ำ อันอาจเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือต่อสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ * โดยไม่มีข้อยกเว้นดังเช่นมาตราที่อาจได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าได้ และเป็นบทบัญญัติที่ระบุโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจับกุมและสืบสวนการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่ตนมีหน้าที่บังคับการ ซึ่งก็รวมถึงความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ด้วย กล่าวคือ มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เฉพาะการกระทำผิดตามกฎหมายที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของตน อันเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ที่กล่าวว่า "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้ง... เจ้าพนักงานกรมเจ้าท่า... อันเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม"

* มาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นในการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2535 มาตรา 28 และมาตรา 29

5) องค์กรตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ก็คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2535³⁵ และได้โอนกิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบ โดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ให้เป็นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ กนอ. ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 กำหนดให้มีบทบาทจัดทำกิจการนิคมอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นเขตอุตสาหกรรมทั่วไป หรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก โดยในมาตรา 6 ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไว้ ดังนี้

ก. การจัดหาที่ดินมาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ข. การปรับปรุงที่ดินตามข้อ ก. เพื่อให้บริการตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดหาให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้าและประปา เป็นต้น

ค. การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

³⁵ สภานายความแห่งประเทศไทย, รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : บริษัทมายด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2538), หน้า 397.

ง. การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จ. การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ในข้อ ก. ข. หรือ ค. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจากพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ฉ. การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

จากขอบวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ จะเห็นถึงกรณีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ด้วย เช่น การกำหนดถึงวัตถุประสงค์ที่ให้บริการเกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย เป็นต้น ขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม จึงมีส่วนที่กำหนดถึงบทบาทในการควบคุมตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดปัญหาพิษ

นอกจากขอบวัตถุประสงค์แล้ว อำนาจหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติที่ระบุถึงบทบาทในการควบคุมตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมด้วย ดังเช่นในมาตรา 10 เกี่ยวกับการออกแบบ สักรวจ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกบริการแก่ผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรือการควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย รวมทั้งมีบทบาทในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขหรือสิ่งแวดล้อม หรือกรณีตามมาตรา 12 ที่อาจกำหนดหรือเก็บค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือค่าบริการ ซึ่งเป็นกรณีที่นำไปปรับใช้ในการเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดทำอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีฐานะ เป็นนิติบุคคลประเภทรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การแสดงเจตนาหรือดำเนินการใด ๆ จำต้องมีผู้กระทำการแทน ซึ่งโดยหลักก็จะเป็นผู้ว่าการ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามนัยมาตรา 28 ที่ระบุถึงผู้ว่าการให้มีหน้าที่บริหาร กิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมี อำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และนอกจาก ผู้ว่าการแล้ว ยังมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่มีบทบาทใน การป้องกัน แก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมด้วย โดยอาจ สรุปลงได้ ดังต่อไปนี้

5.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำกับโดย ทั่วไปซึ่งกิจการของการนิคมอุตสาหกรรม โดยอาจมีคำสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความเห็น ทหารายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือขัดต่อมติของคณะรัฐมนตรี หรืออาจสั่งการให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และอาจสั่งสอบ สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อันเป็นไป ตามนัยของมาตรา 62

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงมีอำนาจสั่งการ เกี่ยวแก่ การจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม

บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้
 ยังกล่าวถึงอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และโดย
 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็เป็นหนึ่งในกรรมการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
 แห่งชาติ จึงมีส่วนในการวางนโยบายหรือการกำหนดแผนจัดการสิ่งแวดล้อม

5.2) คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีบทบาท
 เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการนิคมอุตสาหกรรม
 มีโครงสร้างทางองค์กร ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 10 คน
 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง เว้นแต่ผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

นอกจากบทบาทในการวางนโยบายและควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปและยัง
 เป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการและกำหนดอัตราเงินเดือน ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
 คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยยังมีบทบาทในการออกระเบียบหรือข้อบังคับ
 ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
 ประเทศไทย เช่น การออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวก
 ความสะอาดหรือค่าบริการ ซึ่งอาจเป็นค่าบริการของโรงบำบัดที่จัดทำขึ้น หรืออาจเกี่ยวกับ
 มาตรฐานในการควบคุมน้ำทิ้ง หรืออากาศเสีย หรือของเสีย เป็นต้น

5.3) ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้บริหารกิจการและบังคับ
 บัญชาบุคลากรของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ
 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดังกล่าวแล้ว ที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจาก
 โรงงานที่อยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรม ตามมาตรา 42 กำหนดให้โรงงานทุกแห่งต้องปฏิบัติตาม
 บทกฎหมายทั้งที่ว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยผังเมือง ตลอดจนกฎหมายว่าด้วย
 โรงงาน แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ให้เป็น
 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการหรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย ดังนั้น บทบาทในการป้องกัน กำจัดมลพิษ
 โรงงานภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมจึงอยู่ภายใต้ความดูแล

ผู้ว่าการยังมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การที่ผู้ประกอบการยื่นคำขอตั้งโรงงานภายในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งรวมถึงการที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่อนุญาต ผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำหรือแก้ไขหรือรื้อถอนอาคาร หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม ก็มีอำนาจในการบังคับการได้ทันที เข้าดำเนินการแทนได้โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเสียค่าใช้จ่ายเอง โดยเป็นไปตามนัยมาตรา 42 กับมาตรา 43 ประกอบกับมาตรา 28

5.4) พนักงานเจ้าหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 61 ดังนั้น บทบาทของเจ้าพนักงานจึงสามารถควบคุมตัวผู้กระทำผิดได้หากเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และได้รับการคุ้มครอง เช่น เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

ตามมาตรา 57 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของผู้ประกอบการเพื่อตรวจสอบหรือสอบถามข้อเท็จจริง เอกสาร สิ่งของ ในระหว่างเวลาทำการ แต่ทั้งนี้ การจะเข้าตรวจสอบต้องมีการแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ ชั่วโมง ด้วยการแจ้งเป็นหนังสือโดยผู้ว่าการหรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน โดยนัยนี้ อำนาจตรวจสอบย่อมครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบถึงการที่โรงงานได้ก่อมลพิษไว้ด้วยหรือไม่

2.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค

องค์การฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาค เป็นบุคลากรซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเพื่อไปปฏิบัติราชการ ณ ท้องที่ที่กำหนด อันเป็นการแบ่งเบาภารกิจของราชการส่วนกลางที่ปัจจุบันมีมากมายและซับซ้อนยิ่งขึ้น ดังนั้น การแบ่งอำนาจการปกครองโดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำอยู่ส่วนภูมิภาค จึงเป็นกรณีจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจราชการสมประโยชน์สาธารณะและทั่วถึงมากขึ้น และประสพผลดังวัตถุประสงค์ของกฎหมายและนโยบายตามที่ได้วางไว้

รศ.ยบ.ทบ.บัญชาแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 51 จัดวางระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้เป็นจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติราชการภายในเขตรับผิดชอบของตน

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 68 ระบุถึงการจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้แล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ดังนั้น การพิเคราะห์ที่ถึงองค์การราชการส่วนภูมิภาคจึงต้องคำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับนี้ด้วย

ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น กล่าวถึงการจัดตั้งกิ่งอำเภอในกรณีที่หากอำเภอใดมีท้องที่กว้างขวาง การดูแล ตรวจจับให้ตลอดท้องที่กระทำได้ยาก แต่มีสภาพเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ก็ให้จัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอได้ และในมาตรา 65 ก็เปรียบเทียบการจัดตั้งกิ่งอำเภอเสมือนกับการจัดตั้งที่ว่าการอำเภอขึ้นอีกแห่งหนึ่ง ประกอบกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ได้แต่งตั้งให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกกิ่งอำเภอเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนั้น กิ่งอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอจึงเป็นองค์การราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับป้องกันแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ด้วย แต่จะกล่าวรวมไปในหัวข้อที่ว่าด้วย นายอำเภอ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนอกจากบทบาทในฐานะเป็นผู้แบ่งเบาภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางภายในเขตท้องที่ของตน และการเป็นผู้กำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว บทบาทในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษโรงงานพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2515 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ที่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่หรือองค์การฝ่าย

ปกครองส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการจัดการป้องกัน แก้ไข หรือตรวจสอบมลพิษจากรองงานอุตสาหกรรม แต่บทบาทที่เด่นชัดอยู่ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

2) นายอำเภอ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นฝ่ายปกครองที่ไปประจำอยู่ตามท้องที่อันเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีบทบาทในการบริหารปกครองภายในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ให้รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รวมถึงการระงับเหตุอุกฉัยนตรายอย่างใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งหากเหตุอุกฉัยนทรายนั้น เกิดขึ้นจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม นายอำเภอก็มีอำนาจหน้าที่เข้าตรวจตรา แก้ไข

ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536)³⁶ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอื่น ๆ แต่มีความรับผิดชอบภายในขอบเขตพื้นที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่ผูกพันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมควบคุมมลพิษ

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ในมาตรา 11 นายอำเภอ ก็อยู่ในฐานะ เป็นผู้ควบคุมดูแล เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย จึงมีบทบาทในการดูแลและสั่งการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับนี้ เช่นกัน

36 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 93 วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2536

อย่างไรก็ตาม นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 ในกรณีที่สุขาภิบาลนั้นมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่เกินห้าล้านบาท หากเกินห้าล้านบาทนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ จะพ้นจากตำแหน่งประธานสุขาภิบาลอันเป็นไปตามความในมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์พิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2535 ข้อ 4 เพราะฉะนั้น บทบาทในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จะได้นำไปกล่าวในหัวข้อถัดไป

3) ผู้แทนขององค์กรราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ภูมิภาค เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัดของตน ให้มีบทบาทปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจ ซึ่งมักเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง (Sectorial law) มิได้มีบทบาททั่วไปอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการมอบหมายภารกิจจากราชการส่วนกลางตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) จึงยังคงผูกพันที่ต้องรับนโยบายและการสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางอยู่

ในขณะที่ส่วนราชการประจำจังหวัดยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 54 และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่จะสั่งการให้ปฏิบัติราชการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจสั่งการดังกล่าวมีข้อจำกัดในแง่ของบทบาทตามกฎหมายของผู้ใต้บังคับบัญชาและกรอบแห่งภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัดที่ได้รับมอบหมายอำนาจไว้

นอกจากนี้ องค์การของรัฐบาลซึ่งแม้จะมีชื่อส่วนราชการและมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง เช่น รัฐวิสาหกิจทั้งหลายซึ่งย่อมรวมถึงการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แม้จะมีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ตามมาตรา 57 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าวินิจฉัยสั่งการหรือทบทวนการปฏิบัติงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ แต่อาจทำรายงานหรือเสนอความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมต้นสังกัดได้

2.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบการปกครองให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยให้มีบทบาทบางประการในการจัดทําบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นดังได้กล่าวแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 70 ได้กล่าวถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มีทั้งที่เป็นบทบาทจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และกฎหมายที่ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายอื่นที่มีส่วนในการป้องกันแก้ไขมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงจะได้แยกพิจารณาถึงบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษโรงงานออกเป็น 2 ส่วน คือ บทบาทตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรและบทบาทตามกฎหมายอื่น ๆ

1) บทบาทตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มี บทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติของตนเองก่อตั้งองค์กร และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายก่อตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ เทศบาล มีพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ สุขาภิบาล มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เป็นกฎหมายจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ องค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 กรุงเทพมหานคร จัดตั้งและมีบทบาท ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 และเมือง พัทยาอันจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พุทธศักราช 2521

โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น จะกำหนดถึงอำนาจ หน้าที่ซึ่งมีบางประการที่เกี่ยวข้องไปถึงปัญหาผลประโยชน์จากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น

1.1) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 มาตรา 8 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด แต่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยมีบทบาทในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 45 รวมทั้งการทำการกิจการอื่นตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

1.2) ส่วนเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มีทั้ง เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีอำนาจหน้าที่ มากน้อยแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยรวมแล้วก็จะมีบทบาททั้งการรักษาความ สะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งขจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล กรณีนี้ย่อมรวมถึง กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เป็นต้น

1.3) กรณีสุขาภิบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 มาตรา 25 สุขาภิบาลอาจจัดทำกิจการในเขตสุขาภิบาล โดยการกำจัดขยะมูลฝอยรักษาความสะอาดของ ถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ ให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก รวมทั้งกิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็น เพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

1.4) พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 กำหนดให้มีทั้งสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) โดยในมาตรา 40 ระบุว่าหากสภาพตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้

กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มี ส่วนในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ในมาตรา 67 เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่น 2 ประเภทข้างต้น คือ เทศบาล และสุขาภิบาล

1.5) กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่ตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ซึ่งกำหนดให้มี บทบาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน โดยระบุไว้ในมาตรา 89 (14) โดยให้มีการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งย่อมครอบคลุมปัญหามลพิษจากโรงงานด้วย และ ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไปถึงปัญหามลพิษโรงงานด้วย เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดทำให้มีและบำรุง รักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว ตามที่บัญญัติ ในมาตรา 89 เป็นต้น

1.6) เมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเมืองพัทยาขึ้น และกำหนดถึงอำนาจหน้าที่โดยระบุชัดเจนถึงบทบาทในด้านสิ่งแวดล้อม ตามนัยมาตรา 67 (2) ซึ่งบัญญัติให้เมืองพัทยานี้อาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและบทบาทอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอันเป็นไปตามข้อความในมาตรา 67 เป็นต้น

เกี่ยวกับบทกฎหมายที่ก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก จะสังเกตได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ระบุถึงบทบาทที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน เป็นการปรับบทกฎหมายเหล่านั้นไปใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถานะแวดล้อมเท่านั้น และแม้กฎหมายบางฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร หรือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีเนื้อหาที่กำหนดถึงบทบาทในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็ตาม ก็เป็นเพียงการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดและวิธีดำเนินการบริหารของแต่ละท้องถิ่นแต่ละองค์กรสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นบังคับอีกชั้นหนึ่ง

ประการที่สอง การที่กฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นบางฉบับระบุถึงบทบาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ก็เป็นกรณีที่กฎหมายเหล่านั้นจัดให้มีขึ้นภายหลังปีพุทธศักราช 2518 ซึ่งเป็นปีที่มีการร่างกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2518 ส่วนกรณีกฎหมายที่มีอยู่ก่อน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 มิได้มีเนื้อหาที่กำหนดถึงบทบาทในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังเช่นกฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีหลังจากปีพุทธศักราช 2518

2) บทบาทตามกฎหมายอื่น ๆ เป็นกรณีที่มีใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จำกัดขอบเขตไว้เพียงกฎหมาย 5 ฉบับ ดังขอบเขตการศึกษาในบทที่ 1 และกฎหมาย 5 ฉบับนี้ มีเพียง 2 ฉบับ ที่กล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขมลพิษโรงงานอย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 โดยจะขอแยกกล่าวเป็น 2 กรณี ตามกฎหมาย 2 ฉบับ ดังนี้

2.1) บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่จะใช้คำว่า "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" มีเพียงมาตรา 77 เท่านั้นที่ใช้คำว่า "ราชการส่วนท้องถิ่น" ซึ่งทั้งสองกรณีก็เป็นองค์การราชการในระดับท้องถิ่นเช่นกัน

พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้หลายประการ ซึ่งอาจพิจารณาสรุปได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 60 และมาตรา 70 กับบทบาทด้านการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 73, 75, 80 และมาตรา 93

อย่างไรก็ตาม มีเจ้าพนักงานท้องถิ่นบางประเภทที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ³⁷ ประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่กล่าวถึงการอ้างถึงจังหวัดหรือกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้หมายความรวมถึงกรุงเทพมหานคร หรือให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2536

2.2) บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พุทธศักราช 2535 โดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดสถานะของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีส่วนในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จึงมีผลให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับการดูหมิ่นเจ้าพนักงาน หรือการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน เป็นต้น ในทางกลับกัน การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาย่อมอยู่ภายใต้กรอบแห่งประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ต้องปฏิบัติภารกิจด้วยความระมัดระวังซึ่งอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้เช่นกัน ซึ่งนอกจากมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับนี้ จะกำหนดสถานะความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาอีกกรณีหนึ่ง อันมีผลให้มีบทบาทในการสืบสวนหรือการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ดังกล่าวน่าจะเห็นได้ว่า องค์กรภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันควบคุมหรือการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มีอยู่หลายหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานในระดับราชการส่วนกลาง หน่วยงานในระดับราชการส่วนภูมิภาค และทั้งหน่วยงานในระดับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาแล้วการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยและกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ย่อมเป็นผลดีต่อการควบคุมตรวจสอบสภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานได้ดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่สภาพการณ์ในปัจจุบันกลับมีปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมาโดยเฉพาการเกิดสภาวะที่เป็นพิษทั้งทางอากาศ ทางน้ำ หรือทางสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นการที่มีหน่วยงานภาครัฐควบคุมดูแลหลายหน่วยงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศนั้น จึงไม่เป็นการเพียงพอต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ประสิทธิภาพของกลไกทางกฎหมายที่ได้วางไว้เพื่อบังคับใช้กับกรณีนี้จึงเป็นข้อพิจารณาที่น่าสนใจว่า มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบเพียงพอต่อการที่หน่วยงานภาครัฐผู้ปฏิบัติจะบังคับใช้เพื่อให้เกิดผลต่อการควบคุมตรวจสอบมลพิษจากโรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่

2.3 ที่มาของอำนาจหน้าที่

การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองในการจัดทําบริการสาธารณะ เป็นการใช้อํานาจมหาชนของฝ่ายปกครองซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับอํานาจนั้น ดังกล่าวไว้ที่ว่า "ไม่มีกฎหมายให้อํานาจทําไม่ได้" การดําเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง หากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำของกฎหมายหรือปฏิบัติการของกฎหมาย (Law in action, act of law) อันควบคู่กับการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกัน³⁸

องค์กรฝ่ายปกครองที่มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดทําบริการสาธารณะด้านมลพิษโรงงาน ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้ว ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากมายหลายหน่วยงานในการที่จะดําเนินการปฏิบัติการกิจก็ต้องกระทำไปภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย อันเป็นที่มาประการหนึ่งของการใช้อํานาจ บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงอํานาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรฝ่ายปกครองด้านมลพิษโรงงาน อาจสรุปโดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ที่มาของอํานาจหน้าที่โดยกฎหมายก่อตั้งองค์กร และที่มาของอํานาจหน้าที่โดยกฎหมายเฉพาะ เรื่อง

³⁸ Marshall E. Dimock, "The Study of Administration," American Political Science Review (Feb., 1937), pp.31-32. quoted in Sachdena and Meena Sogani, Public Administration : Concept and application, Vol I. (New Delhi : Associated Publishing House, 1980), p.3.

2.3.1 กฎหมายที่ก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ที่มาของอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับมลพิษ
โรงงาน ส่วนหนึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดโดยกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้น ซึ่งก็จะกำหนดถึง
บทบาทขององค์กรนั้น ๆ ว่าครอบคลุมด้านใดบ้าง

กฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรภาครัฐนั้น มีด้วยกันหลายประเภทขึ้นอยู่กับว่าเป็น
องค์กรในระดับใด หากเป็นในระดับกระทรวง ทบวง กรม การจัดตั้งหรือยกเลิกต้องตรา
เป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา 8 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พุทธศักราช 2534 การก่อตั้งองค์กรราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด ก็ต้องตราเป็นพระราช
บัญญัติ ส่วนอำเภอก็ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อันเป็นไปตามมาตรา 52 วรรคท้าย และ
มาตรา 61 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534
ตามลำดับ ส่วนการก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ที่กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
มีดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มี
กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ของประเทศไทย โดยข้อเท็จจริงทุกประเภท
ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ * และบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรเหล่านี้
ก็จะกำหนดถึงบทบาทขององค์กรนั้น ๆ ว่าครอบคลุมถึงภารกิจด้านใดบ้าง ซึ่งนั่นก็คือ กฎหมาย
อันเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครอง

* กฎหมายก่อตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น มีอาทิเช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล
พุทธศักราช 2495, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528,
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติสภา
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี 2540 ได้กำหนดหลักการในการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมไว้ กล่าวคือ หากการจัดตั้งมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ หากมิได้กำหนดตำแหน่งหรืออัตราเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ รวมถึงการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ด้วย

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองด้านมลพิษจากโรงงานยังอาจมีที่มาจากบทกฎหมายจัดแบ่งส่วนราชการของแต่ละองค์กรอีก เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ หรือหากกรณีเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครก็จะเป็นประกาศกรุงเทพมหานครว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ บทบัญญัติของกฎหมายแบ่งส่วนราชการเหล่านี้ ก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการก่อตั้งองค์การซึ่งจะระบุถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น ๆ ด้วย

อีกประการหนึ่ง ที่มาอาจเป็นการได้รับมอบอำนาจจากองค์กรหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยที่กฎหมายอาจจะระบุถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจมอบอำนาจให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 38 (9) หรือในกรณีของกระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกระทรวง ฉบับที่ 21 พุทธศักราช 2523 ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่บางประการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา 68 ประกาศฉบับดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน



2.3.2 กฎหมายเฉพาะเรื่อง

กฎหมายเฉพาะ เรื่องในที่นี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะ เนื้อหามุ่งที่จะบังคับใช้กับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการเฉพาะ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นกรณีที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก็มีจุดประสงค์ควบคุมเกี่ยวกับอาคาร ทั้งการก่อสร้าง การใช้ ความปลอดภัย และความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเป็นหลัก³⁹ เป็นต้น

ในส่วนของกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม มีกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ แต่ภายใต้ขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จำกัดไว้ 5 ฉบับดังกล่าวแล้ว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2546 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น กล่าวได้ว่ามีเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เท่านั้น ส่วนกฎหมายอีกสี่ฉบับมีวัตถุประสงค์หลักทางด้านอื่น ๆ ที่แตกต่างกันไป ความมุ่งหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีวัตถุประสงค์หลักที่แท้จริง ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมจัดระเบียบและส่งเสริม

³⁹ สภานายความแห่งประเทศไทย, รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 340.

การประกอบกิจการโรงงานอันเป็นเหตุผลที่ระบุในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ 40 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกล่าวถึงการดำเนินงานควบคุมดูแลกิจการด้านสาธารณสุข อนามัยของประชาชน 41 อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ ส่วนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มุ่งที่จะจัดการการจราจรทางน้ำและรักษาทางน้ำมิให้เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือเป็นหลัก และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ก็มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งเขตประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมอันเป็นการดำเนินงานเพื่อการเศรษฐกิจเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม แม้การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมิใช่วัตถุประสงค์เพียงประการเดียวของกฎหมายทั้งสี่ฉบับข้างต้น แต่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ ก็มีการคำนึงถึงบทบาทขององค์กรภาครัฐ จึงมีผลถึงการเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับมลพิษโรงงานด้วย

40 เรื่องเดียวกัน, หน้า 353.

41 สว่างศรี ศาสตราวหา, สุชาติ ฌ หนองคาย และพิพัฒน์ ทองผดุงโรจน์, กฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, หน้า 561.

2.4 ลักษณะของอำนาจหน้าที่

ในระบบรัฐปัจจุบันแม้จะได้มีการใช้อำนาจรัฐอธิปไตยออกเป็น 3 ลักษณะ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรใช้อำนาจ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีกับองค์กรฝ่ายปกครองและศาล แต่ละฝ่ายใช้อำนาจนั้นก็มิสภาพแห่งอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายตุลาการเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง เมื่อคู่กรณีฯ ข้อขัดแย้งนั้นขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีภารกิจในการออกกฎหมายมิได้เป็นผู้ติดตามปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นภารกิจของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกการใช้อำนาจเช่นนั้นมิได้หมายความว่า องค์กรใช้อำนาจแต่ละฝ่ายจะมีสิทธิขาดในการใช้อำนาจของตน องค์กรอื่นมิอาจใช้อำนาจ เช่นองค์กรของตนได้ จำเป็นอยู่เองที่องค์กรผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องมีบทบาทในการวินิจฉัยว่าการใดเหมาะสมแก่กรณี เนื่องจากเพราะกิจการสาธารณะในปัจจุบันมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน หรือบางกรณีเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเทคนิค หากให้เป็นภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายของทุกเรื่อง กำหนดรายละเอียด ขั้นตอนการปฏิบัติ ก็จะทำให้กฎหมายแข็งกระด้าง ฝ่ายปฏิบัติการไม่อาจระงับการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่กรณีได้ (การที่องค์กรฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งด้วย จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้) ดังนั้น การแบ่งแยกการใช้อำนาจจึงมิได้ว่าต้องเคร่งครัด เพียงมีห้องกรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในลักษณะผูกขาดอำนาจได้ ซึ่งการพิจารณาย่อมหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจด้วย 42

42 อมร จันทรสุมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 62.

จากแนวความคิดดังกล่าว แต่ละองค์กรที่แบ่งแยกการใช้อำนาจนั้น อาจสามารถใช้อำนาจร่วมกันได้ แต่อาจจะมีที่มา ขอบเขต หรือขั้นตอนที่แตกต่างกัน

องค์กรภาครัฐของประเทศไทยที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกันควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน มีบทบาทในการใช้อำนาจทั้ง 3 ลักษณะ หากแต่ละองค์กรอาจมีบทบาทที่มากบ้างน้อยบ้างต่างกันไป ด้วยเหตุผลที่ว่า กิจกรรมบางอย่างต้องการความชำนาญหรือคุณสมบัติของผู้ใช้อำนาจ กิจกรรมบางอย่างต้องการความเด็ดขาดรวดเร็ว กิจกรรมบางอย่างต้องการความรอบคอบถูกต้องจากความเป็นกลาง กิจกรรมบางอย่างต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการสูง กิจกรรมบางอย่างต้องการวางกฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติ กิจกรรมบางอย่างไม่อาจกำหนดแน่นอนตายตัว ต้องอาศัย "ดุลพินิจทางบริหาร" เพื่อความเหมาะสมกับกรณี จึงเป็นที่มาของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรว่าจะมีลักษณะเช่นใด ดังนั้น ลักษณะของอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม จึงมีทั้งลักษณะการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ลักษณะการใช้อำนาจทางบริหาร และลักษณะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง

2.4.1 ลักษณะการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ

หากจะกล่าวไปในกรณีที่ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารสามารถออกกฎขึ้นใช้บังคับได้นั้น มีเหตุผลอยู่ด้วยกันหลายประการดังกรณีต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

ก) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียด หรืออาจเป็นกรณีที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเป็นกรณีพิเศษ เช่น เรื่องทางวิทยาศาสตร์ หรือมาตรฐานทางวิชาการต่าง ๆ ดังที่ออกมาตรฐานควบคุมมลพิษทั้งจากน้ำ อากาศ หรือการกำหนดให้กิจการหรือโรงงานประเภทใดต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นต้น

ข) กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อาจมีความเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งมีความเป็นพลวัต (dynamic) การให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎข้อบังคับเองย่อมทำให้กฎหมายยืดหยุ่น สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีไป ดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ๑ ให้ประกาศเขตควบคุมมลพิษได้โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่

ค) กรณีหลายอย่างเป็นเหตุการณ์เร่งด่วนที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์สำคัญของประเทศชาติ หรืออาจลุกลามก่อความเสียหายขึ้นมาก เช่น การใช้กฏอัยการศึก หรือการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ง) กฎหมายอนุบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกได้สะดวก รวดเร็ว และการแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของรัฐสภา การกำหนดคณะกรรมการใด ๆ ก็ตามจึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทันต่อเหตุการณ์

โดยทั่วไปกรณีที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎข้อบังคับในเรื่องใดขึ้นบังคับใช้ต้องมีกฎหมายแม่บท (Parent Act) ๑ ที่อำนาจทำเช่นนั้นได้ ซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและกำหนดอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation)

กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทนี้ จะต้องมีเนื้อหาสาระภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ และจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทมิได้ 43 ฐานะของกฎหมายเหล่านี้ซึ่งนอกจากมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายแม่บทแล้ว ในระหว่างกันเองยังมีค่าบังคับสูงต่ำแตกต่างกันอีกด้วย ขึ้นอยู่กับองค์กรที่เป็นผู้ออกกฎหมายนั้น ๆ ประกอบกับเนื้อหา

43 หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 59.

และกระบวนการออกกฎหมายแต่ละฉบับ และกฎหมายที่ออกโดยราชการส่วนกลาง ก็จะมีฐานะที่เหนือกว่ากฎหมายที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่น⁴⁴ ฉะนั้น กฎหมายที่มีค่าบังคับที่ต่ำกว่าหากมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่า ก็มีอาจใช้บังคับได้

บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทมีอยู่หลายประเภท เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับตำบล เป็นต้น

นอกเหนือจากการที่ต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกกฎหมายแล้ว ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ การออกกฎหมายนั้นเกินขอบอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้หรือไม่ ซึ่งหากมีการออกกฎหมายเกินลักษณะ เช่นนั้น ก็อาจจะเป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตหรือเกินขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (ultra vires) ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็มีการให้อำนาจแก่องค์กรผู้ให้อำนาจบริหารในการที่จะออกกฎข้อบังคับได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นบังคับใช้ ดังความในมาตรา 36 ความว่า "...การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลง และการยุบเขตอุตสาหกรรมส่งออก ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว" หรือในมาตรา 38 วรรคสอง "...จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน

44 กมลชัย รัตนสกววงศ์, "กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 (ตุลาคม 2538) : 67.

ในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้ห้ามทบบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม" อันเป็นการที่พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ ซึ่งพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีเนื้อหาสาระอยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522 จะชัดหรือแย้งมิได้ กฎหมายควบคุมตรวจสอบมลพิษโรงงานจะมีข้อกำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียด เช่น การกำหนดค่าธรรมเนียม หรือกำหนดเรื่องการอนุญาต หรือแบบคำขอ คำร้องต่าง ๆ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขต่าง ๆ เช่น กฎกระทรวง ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 7 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่องค์กรเอกชนจะขอจดทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากราชการในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดค่าธรรมเนียมหรือกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 11 หรือกรณีการกำหนดค่าของโรงงานในมาตรา 7 และมาตรา 8 หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน การขอขยายโรงงาน หรือการรับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 มาตรา 12, 18 และ 21

ส่วนกฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น มักเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ บัญญัติให้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับขึ้นใช้ได้ โดยอาจมีชื่อเรียกที่ต่างออกไปตามองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ออกกฎ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบังคับตำบล กฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ จะต้องคำนึงถึงขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรด้วย และจะชัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ออกโดยองค์กรของราชการส่วนกลางมิได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีฐานะหรือค่าบังคับต่ำกว่า

ไม่เพียงแต่กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่ให้อำนาจออกกฎหมายที่ขึ้นใช้บังคับได้ ยังมีกฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นออกกฎหมายขึ้นใช้ได้ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นออกข้อกำหนดเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวง หากมีกรณีจำเป็นตั้งในมาตรา 7 วรรคแรก กรณีนี้เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นออกข้อกำหนดได้แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติ และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนี้ด้วย กล่าวคือ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทและกฎกระทรวง หรือในกรณีตามมาตรา 32 ที่ให้ออกข้อกำหนดเพื่อกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศของกระทรวง ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

แม้โดยหลักทั่วไปกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะหรือค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายขององค์กรราชการส่วนกลาง แต่หากมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นพิเศษที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดอันมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างหรือขัดแย้งกับกฎหมายขององค์กรราชการส่วนกลางได้ กฎหมายของท้องถิ่นก็สามารถออกใช้บังคับโดยอาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายส่วนกลางได้ แต่ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกระบวนการออกกฎหมายที่ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษนั้นด้วย อย่างกรณีของการที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องใด หรือแย้งกับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี หากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 มาตรา 7 วรรคสอง

2.4.2 ลักษณะการใช้อำนาจทางบริหาร

ฝ่ายบริหารประกอบด้วยส่วนที่สำคัญสองส่วน คือ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางนโยบายเพื่อใช้เป็นเครื่องกำหนดการบริหารประเทศ และฝ่ายประจำหรือฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนด ซึ่งการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองก็คือ การกิจงานการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อันเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

การที่ฝ่ายปกครองมีพันธกรณีที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะทั้งในแง่ที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) และภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งมีอยู่มากมาย ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองในปัจจุบัน ได้ขยายขอบเขตกว้างขวางและมีความซับซ้อนซ้อนกว่าเดิมมาก จึงเป็นความจำเป็นอยู่เองที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจพิเศษบางประการ เพื่อสนับสนุนให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่ตนมีหน้าที่ให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1) ประเภทของอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง

โดยทั่วไปสาระสำคัญของอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง มักเป็นอำนาจที่ให้ไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ ให้สมาชิกของสังคมดำรงวิถีชีวิตอยู่โดยสวัสดิภาพ⁴⁵ อันเป็นอำนาจพิเศษที่ให้ไว้เพื่อปฏิบัติภารกิจของฝ่ายปกครอง ทั้งภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) และภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่สำคัญ ๆ อาจจำแนกได้ ดังนี้

⁴⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 48.

- ก. การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง
- ข. การมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง
- ค. ทรัพย์สินของรัฐที่ฝ่ายปกครองครอบครองมีสถานะพิเศษได้รับความ

คุ้มครองจากกฎหมาย

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนอกจากทั้ง 3 กรณีแล้ว กฎหมายยังกำหนดถึงอำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองในกรณีอื่น ๆ อีกหลายประการ อาทิ การกำหนดให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด ด้วยเห็นว่ากรณีนั้น ๆ ควรเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองควรมีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองโดยเฉพาะ หรือกรณีที่เอกสารหรือวัตถุใด ๆ ของทางราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือการพัฒนาประเทศ หากเปิดเผยออกไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม เอกสารและวัตถุต่าง ๆ ก็จะได้รับ ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกนำไปเปิดเผย รวมถึงการที่จะไม่ยอมให้การด้วยวาจาอันเกี่ยวกับรายละเอียดของเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น ๆ และอีกกรณีหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ คือ การให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมีทั้งที่เป็น "อำนาจผูกพัน" (competence liee) และ "อำนาจดุลพินิจ" (competence diseretionnaire) 46

การที่กฎหมายให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองไว้ ก็เพราะสภาพแห่งกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้น เป็นกิจการที่มีเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่เป็นกิจการที่ดำเนินการส่วนตัว เช่น เอกชน ดังนั้น กฎหมายจึงจำเป็นต้องให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

46 พนม เอี่ยมประยูร, "การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 15.

2) เหตุผลของการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครอง

การที่ฝ่ายปกครองมีภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษในการกระทำการต่าง ๆ รวมทั้งให้มีสถานะพิเศษที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย หากจะกล่าวไปเหตุผลของการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเช่นนี้ ก็อาจสรุปได้ ดังนี้

ก. การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง จำเป็นต้องมีเครื่องมือไม่ว่าจะเป็นอาคารสถานที่ทำการ ที่ดินที่ตั้งสถานที่ทำการ ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หากทรัพย์สินเหล่านี้ถูกครอบครองหรือยึดไป อาจก่อให้เกิดความชะงักงันของบริการสาธารณะทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทรัพย์สินของรัฐที่ฝ่ายปกครองครอบครองและใช้อยู่จึงไม่ควรอยู่ภายใต้สถานะ เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน

ข. การจัดทำบริการสาธารณะบางกรณีต้องอาศัยความร่วมมือเร็วทันต่อเหตุการณ์ เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติขึ้น การที่จะระงับเหตุเภทภัยเหล่านั้นได้ทันเวลาที่ จำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ดำเนินการมีอำนาจที่จะสั่งการบังคับได้ฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรืออาจเป็นการเพื่อให้กิจการดำเนินไปโดยไม่มีขาดตอน หรือเป็นแบบอย่างเดียวกัน จึงให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะสั่งการเพื่อให้มีการปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน

ค. บางกรณีสิทธิของปัจเจกชนอาจกระทบถึงสิทธิและประโยชน์ของส่วนรวมได้ ซึ่งหากมิได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างทันที่ อาจก่อให้เกิดลุกลามต่อสาธารณชนได้ จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการได้โดยตนเอง โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสังคม

ง. บางกรณีการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องที่ยุ่ยากซับซ้อนไม่สามารถกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวได้ และทั้งในปัจจุบันสภาพการณ์ของสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของสังคมรวดเร็วมาก การที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นลักษณะเฉพาะเรื่องไป หรือตัดสินใจแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์เป็นกรณีไป

2.4.3 ลักษณะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแย้ง

ดังกล่าวแล้วว่า ฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นการใช้อำนาจบริหาร การจะใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ จำต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายระบุให้อำนาจไว้ เช่นเดียวกับการที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทใด ๆ ได้ ก็ด้วยการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่กิจการบางเรื่องจำเป็นต้องมีความรู้ทางด้านเทคนิคเป็นพิเศษ ผู้ที่เกี่ยวข้องมักเป็นบุคลากรในฝ่ายปกครอง และกิจการบางเรื่องก็เป็นไปเพื่อให้บริการคุ้มครองประสงคในทางการจัดการกิจการของฝ่ายปกครอง การให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเรื่องราวเหล่านั้นย่อมเป็นการอันจำเป็น เพื่อให้ภารกิจของฝ่ายปกครองดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของฝ่ายปกครองนี้ ก็หาใช่เป็นเช่นเดียวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลไม่ เนื่องเพราะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ยังคงอยู่ภายใต้จุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการคุ้มครองประสงคในทางการบริหารที่ตนรับผิดชอบอยู่ จึงต้องนับว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในลักษณะนี้ เป็นการใช้อำนาจ "กึ่งตุลาการ" (quasi-judicial) อันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารหรือการบังคับการให้เป็น

ไปตามกฎหมาย มีอำนาจตุลาการโดยแท้⁴⁷ แต่มีลักษณะกึ่งข้อพิพาทที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้น มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้⁴⁸

หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้มีข้อกำหนดถึงการให้ฝ่ายปกครองมีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งอยู่ เช่น เดียวกัน มีทั้งที่กำหนดเป็นอำนาจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด อาจเป็นตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งอธิบดี หรือตำแหน่งอื่น ๆ หรืออาจให้เป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการ ทั้งนี้แล้วแต่ว่ากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ จะเห็นว่าความสำคัญของเรื่อง ความเหมาะสมกับสภาพการณ์ ควรจะให้ตำแหน่งใด หรือรูปแบบองค์กร เช่นใดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งนั้น ๆ ดังนั้น บทบาทของฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท จึงอาจแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ คือ ในรูปแบบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด กับรูปแบบขององค์กรแบบคณะกรรมการ

47 จิรนิติ หะวานนท์, "การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม," บทบัญญัติ เล่ม 42 ตอน 3 (กันยายน 2529) : 27.

48 อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 99.

1) รูปแบบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจวินิจฉัยข้อขัดแย้งของฝ่ายปกครองโดยรูปแบบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง มักจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายปกครอง ซึ่งบางกรณีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด บางกรณีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดี แต่ตำแหน่งที่กฎหมายมักจะทำหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งก็คือ รัฐมนตรี ตำแหน่งนี้แม้จะเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็มีฐานะเป็นฝ่ายปกครองด้วย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง หรือทบวงการเมืองที่ดูแลอยู่ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ยกกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ เพื่อจะได้มีการทบทวนคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา

2) รูปแบบองค์กรแบบคณะกรรมการ

ในประเทศไทยองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการมีอยู่เป็นจำนวนมาก บ้างก็มีบทบาทไปในทางบริหาร ให้คำปรึกษา คำเสนอแนะ พิจารณากำหนดนโยบาย บ้างก็มีบทบาทในทางวินิจฉัยข้อขัดแย้ง บ้างก็มีบทบาททั้งในด้านวินิจฉัยชี้ขาดและบริหารรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน และคณะกรรมการบางแห่งมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ในลักษณะกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ด้วย

คณะกรรมการเหล่านี้ โดยหลักจะก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ การที่จะทราบได้ว่าองค์กรใดมีภาระหน้าที่ในทางบริหาร หรือในทางวินิจฉัยชี้ขาด หรือในทางออกกฎเกณฑ์ หรือมีบทบาทหลายด้านประกอบกัน ก็จะพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ว่าได้กำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีอำนาจหน้าที่อย่างไร

องค์กรแบบคณะกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ในประเทศไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการวินิจฉัยคดีของฝ่ายปกครองเฉพาะเรื่องตามกฎหมายแต่ละฉบับ และคณะกรรมการวินิจฉัยคดีของฝ่ายปกครองทั่วไป ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทในการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ของฝ่ายปกครอง เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศญี่ปุ่น คือ วิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง⁴⁹ กล่าวคือ ระบบการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นฝ่ายปกครองของประเทศไทย ไม่ว่าในรูปแบบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หรือในรูปแบบขององค์กรแบบคณะกรรมการ มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายวางหลักเกณฑ์เป็นที่แน่นอน พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ มักกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น เพียงกำหนดว่ามีผู้ร่วมพิจารณาเท่าไร หรือกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ เป็นต้น องค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยจึงค่อนข้างมีอิสระในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังบทบัญญัติของกฎหมายได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดในการพิจารณามากขึ้น เช่น ให้คู่ขัดแย้งมีโอกาสในการชี้แจงแสดงความเห็น หรือสามารถนำเอกสารหลักฐานเข้าแสดงได้

49 ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 452.