

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายและความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย

คำว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “การใช้บังคับ” โดยที่ “การใช้บังคับ” นั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า “หมายถึงการนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกัน เช่น การบังคับใช้ของเจ้าพนักงานตำรวจ ของศาล หรือศาลยุติธรรม เป็นต้น” ศาสตราจารย์ ดร.วิชญ์ เครืองาม ให้ความหมายของคำว่า “ใช้บังคับ” คือเริ่มเอามาใช้ โดยก่อนหน้านั้นยังไม่ได้ใช้ บัดนี้จะเริ่มใช้แล้ว ส่วนในคำว่า การบังคับใช้ นั้น คำว่า “บังคับ” แปลว่า เอามาทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เอามาทำให้สมจริง เอามาทำให้เกิดความขลัง

จึงอาจสรุปได้ว่า การใช้บังคับนั้นเป็นการกำหนดเวลาของกฎหมายที่ได้ตราไว้แล้วว่า จะนำมาใช้ได้เมื่อไร เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 เมษายน 2535 จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 5 เมษายน 2535 ส่วนคำว่า บังคับใช้นั้น เป็นสืบเนื่องจากการใช้บังคับของกฎหมาย แต่มิได้กำหนดเวลาว่า จะต้องใช้เมื่อใดขึ้นอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจใช้กฎหมายนั้นๆ จะนำกฎหมายนั้นมาใช้จริงจึงให้เกิดผลตามสภาพบังคับของกฎหมายนั้นๆ เมื่อใด

การบังคับใช้กฎหมายนั้น ต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 3 ประการคือ

1. เนื้อหาสาระของกฎหมายที่ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมาตรการที่จะนำมาใช้
2. องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้
3. มาตรการการลงโทษ (sanction) ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย (สุนีย์ มัลลิกะมาส, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2540 : 6)

มาตรการด้านกฎหมาย เป็นกลไกที่สำคัญในการกำหนดกรอบกติกาของสังคม เพื่อกำหนดบทบาทของประชาชนในสังคม หรือสิ่งที่ราชการปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจรัฐที่นำมาใช้ให้มีประสิทธิภาพต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรงครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีจุดอ่อนหลายประการที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุง และต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จุดอ่อนประการสำคัญที่พบในขณะนั้น ได้แก่

1. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมาตรฐานบางเรื่องนำมาจากต่างประเทศ ที่ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นจริงได้ในสังคมไทย

2. การขาดความพร้อมของคนที่จะนำกฎหมายไปใช้รวมทั้งด้านนโยบายและเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหา

3. ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม

4. หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายมีหลายหน่วยและมีกฎหมายที่มีบทลงโทษที่หนักเบาแตกต่างกัน ทำให้มีการอาศัยช่องโหว่และมีการเลือกใช้กฎหมายที่มีโทษเบากว่ามาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดได้ในบางกรณี (คณาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต 2547: 204-206)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ ส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนและส่วนที่เป็นกฎหมายเอกชน

ในส่วนของกฎหมายมหาชนนั้น ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายอื่นที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ โดยบางฉบับหรือบางมาตราเกี่ยวข้องกับการจัดการและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม บางฉบับหรือบางมาตราอาจเกี่ยวข้องกับการขอ การออก และการเพิกถอนใบอนุญาต การดำเนินกิจการ เช่น การขออนุญาตรับจ้างจัดเก็บหรือกำจัดขยะมูลฝอย การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีกฎหมายบางฉบับและบางมาตราได้กำหนดบทลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การห้ามทิ้งสิ่งสกปรกหรือสิ่งมีพิษลงในแม่น้ำลำคลอง การระบายน้ำเสียหรือของเสียที่ไม่ได้มาตรฐานออกจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น

ในส่วนของกฎหมายเอกชนนั้น มักเกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเช่น ประชาชนที่มีอาการเจ็บป่วยเพราะการสูดควันพิษจากโรงงานหรือได้รับความ

เดือดร้อนจากการประกอบกิจการของโรงงานย่อมสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากโรงงานหรือขอให้โรงงานหยุดก่อความเดือดร้อนรำคาญได้ โดยปกติมักเป็นการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามในกฎหมายบางฉบับมีบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะไว้ด้วย (อำนาจ วงศ์บัณฑิต 2545 : 46)

2. พระราชบัญญัติ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม

2.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ปรากฏอยู่ในหมวดต่าง ๆ ได้แก่

หมวด 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

มาตรา 18 19 และ 20 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

หมวด 5 เหตุรำคาญ

มาตรา 25 ว่าด้วยเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นอันถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

มาตรา 26 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือสาธารณะหรือสถานที่เอกชน ดังมีบทบัญญัติไว้ดังนี้

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ ร้างระบายน้ำ คู คลองและสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ระวังเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีกโดยบุคคล ซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการนั้น

หมวด 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 31 รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้กิจการใด ๆ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 32 ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุม

2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติและมาตรการ ป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 33 ว่าด้วยการประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข

หมวด 10 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข

มาตรา 44 เจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจดังต่อไปนี้

1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานใด เพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา

2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรค 1 ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือผู้ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวจะต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วย และให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 45 เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งการให้ผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ประกอบการ แก้ไขหรือปรับปรุงสถานประกอบการให้ปลอดภัยจากอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 46 เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ควบคุมมลพิษดังนี้

มาตรา 9 อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการให้ส่วนราชการหรือบุคคล กระทำหรือร่วมกันกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการควบคุมหรือระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตราย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจาก ภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดการแพร่กระจายจนอาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อร่างกาย ชีวิตหรือ สุขภาพอนามัยของประชาชนหรือความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

มาตรา 32-33 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 49 การประกาศเขตควบคุมมลพิษ เพื่อกำหนดมาตรการดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ

มาตรา 55 การประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

มาตรา 65-68 การควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียง

มาตรา 69 รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกระทรวง กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิด มลพิษที่ต้องควบคุมการระบายน้ำทิ้ง ของเสียหรืออากาศเสีย

มาตรา 70-77 การควบคุมมลพิษทางน้ำ

มาตรา 78-79 การควบคุมมลพิษจากของเสียอันตราย

มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ปรากฏอยู่ใน มาตรา 82 และ 83 ดังนี้

มาตรา 82 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) เข้าไปในอาคาร สถานที่ และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบการทำงาน of ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียดสถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้นโดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้

4) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหยุดปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียนั้น ผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ

ประกาศหรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

5) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 ในกรณีที่ผู้ควบคุมนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 83 ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

1) เสนอแนะการสั่งปิด หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 64 มาตรา 69 หรือมาตรา 78 ที่ตั้งใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นและลักลอบปล่อยทิ้งอากาศเสีย น้ำเสียหรือของเสียที่ยังไม่ได้ทำการบำบัดออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตามกฎหมาย

2) เสนอแนะให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 หรือมาตรา 72 จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด หรือกำจัดตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

3) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการนั้น

ในการควบคุมการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงาน ที่ก่อผลกระทบ หรือการดำเนินการผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพ.ร.บ. ส่งเสริมฯ คุณภาพสิ่งแวดล้อม จะไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในการสั่งการโดยตรงในการปรับปรุงแก้ไข แต่จะแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงาน เป็นผู้ใช้อำนาจสั่งการ ยกเว้นว่ามีการละเว้นไม่ใช่อำนาจสั่งการตามกฎหมาย ทางเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถใช้อำนาจสั่งการเอง

มาตรา 98-111 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษ

2.3 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

มาตรา 10 ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 1 ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว

มาตรา 11 ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและเมื่อจะเริ่มประกอบกิจการ โรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

แบบและรายละเอียดที่ต้องแจ้งและแบบใบรับแจ้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การเลิกประกอบกิจการ การโอน การให้เช่าหรือการให้เช่าชื่อโรงงาน จำพวกที่ 2 ประกอบกิจการ โรงงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้นำดำเนินการดังกล่าว

มาตรา 12 ผู้ประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 35 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการ โรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพ โรงงาน อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

2) นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควร เพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3) ตรวจ ค้น ถูบ ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตราย

แก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

4) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา 36 เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 มีอำนาจจับกุมผู้นั้นเพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

มาตรา 37 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 38 การส่งคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือโรงงานของบุคคลซึ่งระบุไว้ในคำสั่ง ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของบุคคลนั้น หรือจะส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่นำส่งแล้วแต่บุคคลซึ่งระบุไว้ในคำสั่งปฏิเสธไม่ยอมรับคำสั่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไปเป็นพยานเพื่อวางคำสั่งไว้ ณ ที่นั้น แต่ถ้าไม่พบบุคคลซึ่งระบุไว้ในคำสั่ง ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการของบุคคลนั้น จะส่งให้กับบุคคลโดยยอมรับไว้แทน ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือโรงงานนั้นต่อหน้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่เป็นพยาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้ถือว่าบุคคลซึ่งระบุไว้ในคำสั่งได้รับคำสั่งนั้นแล้ว แต่ถ้าเป็นการส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือโดยการปิดคำสั่ง ให้ถือว่าได้รับคำสั่งนั้นเมื่อครบกำหนดห้าวันทำการนับแต่วันที่พนักงานไปรษณีย์ได้ส่งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่งนั้นไว้แล้วแต่กรณี

มาตรา 39 ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรง แก่บุคคล

หรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่ง
ปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานนั้นหยุดประกอบการโรงงาน
ทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่ หรือปฏิบัติให้
ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง
ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้
และในกรณีที่ เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาต
ด้วย

มาตรา 40 คำสั่งให้หยุดประกอบการหรือคำสั่งปิดโรงงาน ให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่ปิดประกาศไว้ในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ โรงงานนั้นอย่างน้อยสามแห่ง ทั้งนี้ ให้มีข้อความแจ้ง
ให้ทราบด้วยว่า ห้ามมิให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในโรงงาน คนงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนทำงานใน
โรงงานเพื่อให้โรงงานประกอบการต่อไปได้อีกภายหลัง มีคำสั่งให้หยุดประกอบการหรือ
คำสั่งปิดโรงงาน

มาตรา 41 คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งปิด
โรงงานตามมาตรา 39 วรรคสาม ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบ
คำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน
เจ้าหน้าที่หรือคำสั่งให้หยุดประกอบการโรงงานหรือคำสั่งให้ปิดโรงงาน เว้นแต่รัฐมนตรีจะมี
คำสั่งเป็นอย่างอื่น

มาตรา 42 ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน
เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 ถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทนให้ปลัดกระทรวงหรือผู้
ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้า
จัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบการโรงงานต้องเป็นผู้เสีย
ค่าใช้จ่ายการเข้าจัดการนั้น ตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตรา ร้อยละสามสิบต่อปีของ
เงินจำนวนดังกล่าว

ถ้าทางราชการได้เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่
เกิดจากโรงงาน ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการได้ และเมื่อได้รับเงินตามวรรคหนึ่ง
จากผู้ประกอบการโรงงานแล้ว ให้خذเงินช่วยเหลือที่ได้รับมาคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อม
ดังกล่าวต่อไป

2.4 ประมวลกฎหมายอาญา

ข้อบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ พอสังเขป มีดังนี้

มาตรา 370 ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันสมควรจนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำ อันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติทั้ง 2 มาตรา ที่ยกมานี้ถึงแม้ว่าจะครอบคลุมเฉพาะมลพิษด้านเสียงและมลพิษทางน้ำบางชนิดรวมทั้งมีโทษน้อยก็ตาม เช่น เมื่อมีคนทำให้เกิดเสียงดังจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจก็สามารถควบคุมตัวไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบปรับ (ม.370) ได้เลย และหากเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้นเป็นหนึ่งพันบาทก็น่าจะทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษมากขึ้นด้วย แต่ถึงแม้ว่าคนที่มั่งเงินมากจะไม่กลัวโทษปรับซึ่งไม่เกินหนึ่งร้อยบาท ก็ทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษทางสังคมหรือทางอื่นได้พอสมควร

การที่มีโทษไม่สูงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เกินกว่าความผิดละเมิด (ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ) จะมีผลดี 2 อย่าง คือ

- 1) ผู้กระทำความผิดส่วนมากจะยอมรับผิด
- 2) พนักงานสอบสวนสามารถเปรียบเทียบปรับได้

ซึ่งจะทำให้แก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างรวดเร็ว และเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษได้อีกส่วนหนึ่ง เพราะเมื่อกลับมาดู พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม 35 ซึ่งกำหนดโทษไว้ค่อนข้างสูง แต่เมื่อถามว่ามีการลงโทษผู้ใดตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม 35 ได้บ้าง คงจะเป็นปัญหาที่ตอบยากเพราะเกือบจะไม่มีเลย เนื่องจากข้อบัญญัติตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม 35 มีองค์ประกอบหลายอย่าง ทำให้ยากแก่การพิจารณาโทษ อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ

มาตรา 228 ผู้ใดกระทำการด้วยประการใด ๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดข้อขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดดังกล่าวในวรรคแรก เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

เป็นที่เดือดร้อนแก่โจทก์เกินสมควร โดยอาศัยข้อมูลที่ปรากฏจากการเผชิญสืบสถานที่พิพาทเป็นสำคัญ ทั้งนี้เป็นความรู้สึกรู้สึกของศาลชั้นต้น อันประกอบด้วยผู้พิพากษาสองนาย ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่ให้ความเที่ยงธรรมแก่ผู้มีอรรถคดีย่อมมีน้ำหนักรับฟังได้ ที่จำเลยฎีกาว่า เจ้าหน้าที่กองอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ทำการตรวจสอบที่ตึกแถวของโจทก์ จำเลยโดยใช้เครื่องวัดเสียงและความสั่นสะเทือนในการตรวจสอบปรากฏผลว่าเสียงและความสั่นสะเทือนจากการทุบทองคำเปลวไม่ถึงขนาดก่อให้เกิดความเดือดร้อนนั้น ได้ความว่าการตรวจสอบกระทำที่ตึกแถวโจทก์ เฉพาะชั้นล่างนั้นมีได้กระทำที่ชั้นอื่นอีก จึงรับฟังผลการตรวจสอบนั้นยุติมิได้ และเห็นว่ากรณีจะถือว่าโจทก์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่เพียงใด ต้องถือตามความรู้สึกของบุคคลธรรมดา”

แต่มีปัญหาสำหรับหลายกรณีที่จะพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีเจตนา “จงใจหรือประมาทเลินเล่อ” พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ คุ้มครองสิ่งแวดล้อม 35 จึงได้ตัดภาระในการพิสูจน์กรณีแหล่งกำเนิดมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติไว้ในมาตรา 97 เพราะมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งฯ ไม่รวมถึงความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- 1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- 2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานรัฐ
- 3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบข่ายกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือ

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมด
ของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น
(คู่มือการอบรมเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากฟาร์มปศุสัตว์ ,
กรมควบคุมมลพิษ, 2545)

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 โครงการจัดทำแผนแม่บทในการจัดการปัญหาเหตุรำคาญ และอุบัติภัยจากสารเคมี
โดยกรมอนามัย (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการฯ มีนาคม 2544) ได้ศึกษาความต้องการและความ
พร้อมของหน่วยงานรัฐในการจัดการปัญหาเหตุรำคาญและอุบัติภัยจากสารเคมีใน 3 จังหวัดคือ
นนทบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานี พบว่าหน่วยงานในส่วนกลางโดยบุคลากรยังไม่เพียงพอ
และยังต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากร โดยหน่วยงานสาธารณสุขใน 3 จังหวัดมีความต้องการ
บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญด้านการควบคุม ป้องกันเหตุรำคาญและอุบัติภัยจากสารเคมี ส่วน
บุคลากรในท้องถิ่นระดับเทศบาล และอบจ. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ

สำหรับความต้องการและความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเทคโนโลยี
นั้น พบว่า หน่วยงานสาธารณสุขทั้ง 3 จังหวัด ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ ในการตรวจสอบ วิเคราะห์
ด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดตั้งห้องปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนองค์กรท้องถิ่นระดับเทศบาล
ต้องการเครื่องมือ ในการตรวจวัดด้านสิ่งแวดล้อม และ ระดับ อบต. ต้องการเครื่องมือพื้นฐานใน
การตรวจสอบปัญหาเหตุรำคาญ

3.2 การศึกษาในกลุ่มเจ้าหน้าที่สายงานสาธารณสุข โดย กนกวรรณ มุกดาสนธิ (2541
: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง คุณลักษณะส่วนบุคคล แรงจูงใจ การรับรู้บทบาทกับการ
ปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐานในเขตเมืองของบุคลากรสาธารณสุขเทศบาล พบว่าการปฏิบัติงาน
สาธารณสุขมูลฐานในเขตเมืองอยู่ในระดับสูง ซึ่งผลการศึกษามุ่งเน้นกับการศึกษาของ อัญชลี
มุละดา (2541 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการวางแผนสาธารณสุขของหัวหน้างาน
แผนงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานวางแผนสาธารณสุข (ทั้ง 75 จังหวัดทั่วประเทศไทย ยกเว้น
กรุงเทพมหานคร) ในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพบว่าหัวหน้างานแผนงานมีความพร้อมในการ
วางแผนงานสาธารณสุขในระดับปานกลาง และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานวางแผนงานมีความ
พร้อมในระดับต่ำ

3.3 กฤษฎา ทองสังวรณ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพร้อมของ
คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมด้านความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง อยู่ในระดับกลาง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมเกียรติ ยุติธรรม (2541: บทคัดย่อ) เรื่องความพร้อมของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดราชบุรี พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำอยู่ในระดับปานกลาง จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่สอดคล้องกับการวิจัยนี้ พบว่าระดับความสามารถในการปฏิบัติงาน ความพร้อมในการปฏิบัติงาน ทั้งในกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) และกลุ่มงานที่มีลักษณะใกล้เคียง คือ กลุ่มคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ส่วนใหญ่อยู่ระดับปานกลาง

3.4 สมศักดิ์ ชัยพิพัฒน์ (2545 : 190-198) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทในอนาคตของชุมชนในการจัดการเหตุน้ำท่วมจากมลพิษอุตสาหกรรมได้ศึกษาถึงปัจจัยความเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบต่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน โดยประเมินความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่าด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจบทบาทของชุมชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม นั้นมีการดำเนินการค่อนข้างมาก แต่ด้านปัจจัยการใช้กฎหมายนั้นยังมีการส่งเสริมค่อนข้างน้อยมาก ในการจัดการปัญหาให้ได้ผล จะต้องมีการมาตรการการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้นอย่างจริงจัง จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วย

3.5 กรมอนามัย ได้ดำเนินการศึกษาถึงสถานการณ์ สุขภาพด้านการควบคุมป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่นปรากฏว่า ในการแก้ไขและควบคุมเหตุน้ำท่วม สถานประกอบการนั้น ใช้มาตรการ การแนะนำทางวิชาการมากกว่าการลงโทษทางกฎหมาย แต่ไม่มีการศึกษาว่า มีการบังคับใช้กฎหมายมากน้อยเพียงใด (กรมอนามัย, สถานการณ์สุขภาพและสิ่งแวดล้อม : การควบคุมเหตุน้ำท่วมจากมลพิษในประเทศไทย 2541)

3.6 โครงการสำรวจและศึกษาเพื่อจัดทำมาตรฐาน เหนือระดับด้านกลิ่น ผุนละอองและเสียงดังจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการระเบิดและข่อยหินด้วยเครื่องจักรของกรมอนามัย ดำเนินการโดยบริษัท ยูนิคแอนด์เนชั่นแนล แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด (2543) โดยศึกษาโรงโม่ในจังหวัดสระบุรีและบุรีรัมย์ รวม 29 แห่ง และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระดับ อบต.และเทศบาล รวม 192 คน ผลปรากฏว่า

3.6.1 มลพิษสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือ ผุนละออง รองลงมาคือเสียงดังและความสั่นสะเทือน

3.6.2 โรงโม่หินส่วนใหญ่ มิได้ถูกกำกับ ควบคุม ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยมีเหตุผลว่า ขาดแคลนเจ้าหน้าที่งบประมาณ และ ไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ /ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดการปัญหาจากสถานประกอบการ รวมทั้งขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ในการตรวจวัดสิ่งแวดล้อม

3.6.3 โรงโม่หินส่วนใหญ่ มีการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจาก การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม และที่ตั้งชุมชนอยู่ใกล้สถานประกอบการ

ในการศึกษาได้มีข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหา เหตุรำคาญจากสถานประกอบการประเภทนี้ดังนี้

1) ควรมีการออกมาตรการป้องกันและบังคับใช้ให้สถานประกอบการปฏิบัติตามอย่างสม่ำเสมอ เพื่อลดผลกระทบจากกระบวนการผลิต

2) ควรให้ท้องถิ่นออกข้อกำหนด ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สามารถกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานและกระบวนการผลิตของสถานประกอบการ

3) ควรมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นให้เพียงพอกับความต้องการ และความเหมาะสมกับพื้นที่ โดยควรให้มีนิติกรหรือนักกฎหมาย อย่างน้อย 1 คน และมีนักวิชาการสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข 1 คนเพื่อทำงานควบคุมตรวจสอบกำกับ การประกอบการ

3.7 โครงการสำรวจและศึกษาเพื่อจัดทำมาตรฐาน เหตุรำคาญด้านกลิ่น ฝุ่นละอองและเสียงดัง จากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการผลิต เส้นไหม กว๊ายเดี่ยวและขนมจีน ของกรมอนามัย ดำเนินการโดยบริษัท ไทยเซ็นเตอร์ ฟอร์ เอ็นไวรอนเมนทอล เฮลท์ จำกัด (มิถุนายน 2543) ได้ศึกษาถึงการดำเนินงานทั้งในแง่การบริหารงานและการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขพบว่า

1. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามกฎหมายพบมากในหน่วยงานสุขาภิบาล (ศึกษาในช่วงก่อนการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล) ส่วนหน่วยงานอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลางหรือน้อย

2. ปัญหาเรื่องประสานงานระหว่างหน่วยงานในการจัดการเหตุรำคาญ พบปัญหามากในเทศบาล รองลงมาคือ สุขาภิบาล

3. ปัญหาเรื่องความมั่นใจในการปฏิบัติงานการใช้กฎหมาย พบว่ามีปัญหารุนแรงในหน่วยงานท้องถิ่นทุกระดับ ตั้งแต่ กรุงเทพฯ ถึงระดับ อบต.

4. ปัญหาการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน จะพบปัญหาในทุกระดับ แต่รุนแรงใน เทศบาล และอบต.

5. การนำกฎหมายสาธารณสุขไปใช้ประกอบการปฏิบัติงานด้านเหตุรำคาญและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พบว่าเทศบาลมีการใช้กฎหมายมากที่สุด รองลงมาคือ กทม.

สุขภาพและอบต. ตามลำดับ แต่ กทม. มีความถี่ในการใช้มากที่สุดทั้งนี้อาจเนื่องมาจากมีเรื่องร้องเรียนเข้ามามากกว่าหน่วยงานอื่นๆก็ได้

ในการศึกษา พบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่

1. ความสนใจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
2. ความเคร่งครัดในการนำกฎหมายไปบังคับใช้
3. ความเหมาะสมของบทลงโทษของกฎหมายกับท้องถิ่น
4. ความยุ่งยากในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
5. ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
6. การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขให้เกิดผล ได้แก่

1. ความชัดเจนของกฎหมาย
2. นโยบายของผู้บริหารหน่วยงาน
3. ผู้ประกอบการ
4. ประชาชนในพื้นที่
5. ความรับผิดชอบและเอาใจใส่ของเจ้าพนักงาน

4. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาศักยภาพ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542:1095 ได้ให้ความหมายของคำว่า ศักยภาพ คือ ภาวะแฝง , อำนาจหรือคุณสมบัติที่มีแฝงอยู่ในสิ่งต่างๆ อาจจะทำให้พัฒนาหรือให้ปรากฏเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ เช่น เขามีศักยภาพในการทำงานสูง น้ำตกขนาดใหญ่มีศักยภาพในการให้พลังงานได้มาก

ศักยภาพ หมายถึง พลังความสามารถที่มีอยู่ในบุคคล เช่น เชื่อมั่นในศักยภาพของผู้ร่วมงาน(นวลพรรณ พันธุมธา ,คลังคำ, กทม. อมรินทร์,2547)

จากความหมายข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่า ศักยภาพ คือ ความพร้อมของสิ่งต่างๆ ที่จะแสดงพลังอำนาจหรือความสามารถในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ให้เกิดการพัฒนาและบรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ

การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้นั้น บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความพร้อมขององค์ประกอบพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอก โดย องค์ประกอบพฤติกรรมภายในหรือความพร้อมทางด้านจิตวิทยาได้แก่ ทักษะ จิตใจ (ความคิด) สติปัญญา ส่วนองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ แรงจูงใจ การสร้างขวัญกำลังใจ การสนับสนุนจาก หน่วยงาน ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้แนวคิดและทฤษฎีเพื่อกำหนดและอธิบายกรอบ แนวคิดในการศึกษาศึกษาภาพในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทักษะ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

4.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทักษะ

ความหมายของทักษะ (Attitude)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2538 : 393) ได้ให้ความหมายว่า ทักษะหมายถึง แนวความคิดเห็นหรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด

ลัทธิกาล ศรีวรรณ (ใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ 2541 : 94-95) กล่าวว่า ทักษะ (Attitude) คือ การประเมินหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบ ในวัตถุ คน หรือ เหตุการณ์ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของคน คนหนึ่ง ทักษะไม่ใช่สิ่งเดียวกับค่านิยม เพราะค่านิยมเป็นสิ่งที่เราเห็นคุณค่า แต่ทักษะเป็นความรู้สึกด้านอารมณ์ (พอใจหรือไม่พอใจ) แต่ ทั้ง 2 อย่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน หรือหมายถึงความรู้สึก ความเชื่อของบุคคลที่มีต่อ สภาพแวดล้อม ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติตามภาระผูกพันที่มีต่อองค์กรและเชื่อว่าจะมีผลต่อการแสดง พฤติกรรมของบุคคล

เฉลิม ต้นสกุล (2541 : 45) กล่าวว่า ทักษะ หมายถึง ความโน้มเอียงในการ ประเมินค่าสิ่งต่างๆ หรือสัญลักษณ์ของสิ่งนั้นไปในทิศทางหนึ่ง การประเมินจะเป็นความรู้สึกที่ สามารถบอกได้ว่าชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย และโน้มเอียงที่จะประพฤติ

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ทักษะ (หรือที่นักวิชาการบางท่าน เรียกว่า “เจตคติ”) คือสภาวะของความพร้อมทางด้านจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึก ความคิดเห็น และมีแนวโน้มจะแสดงออกทางด้านพฤติกรรมหากมีสิ่งเร้ามากระตุ้น สามารถบอกระดับความมาก น้อยได้ เช่น ชอบ/ไม่ชอบ ทำ/ไม่ทำ ดี/ไม่ดี เหมาะสมหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งสภาพความพร้อมนี้ เกิดจากกระบวนการตัดสินใจ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์เดิมที่มีอยู่มาประกอบ

องค์ประกอบของทัศนคติ (Components of attitudes)

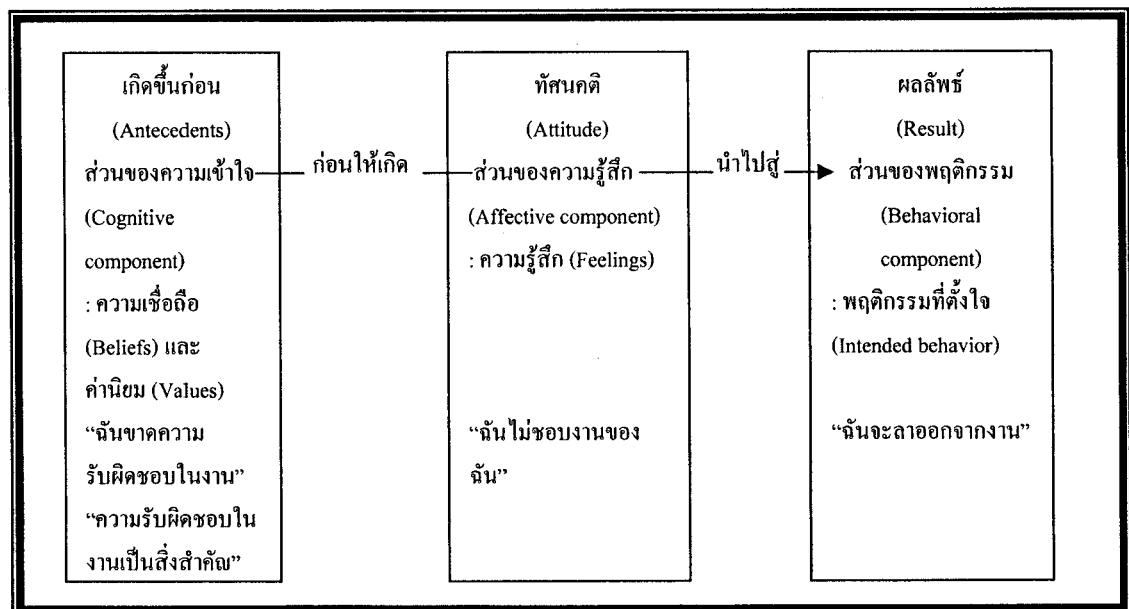
รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2548: 69) กล่าวว่า ทัศนคติ ประกอบด้วย 3 ส่วน (Schermerhorn, Hunt and Osborn. 2003 : 76) คือ

1. ส่วนของความเข้าใจ (Cognitive component) คือ ส่วนที่เป็นความรู้ความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความคิดและความเชื่อถือ (Beliefs) ของบุคคล ซึ่งอาจจะถูกหรือผิดก็ได้ เช่น “ฉันขาดความรับผิดชอบในงาน” ส่วน “ความรับผิดชอบในงานเป็นส่วนสำคัญ” จะสะท้อนถึงค่านิยม

2. ส่วนของความรู้สึก (Affective component) คือ ส่วนของอารมณ์ความรู้สึกซึ่งเป็นทัศนคติส่วนบุคคล เช่น “ฉันไม่ชอบงานของฉัน”

3. ส่วนของพฤติกรรม (Behavioral component) คือ ส่วนของความตั้งใจที่จะปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับความรู้สึกหรือทัศนคติที่มีอยู่ เช่น “ฉันจะลาออกจากงาน”

การมองทัศนคติจากส่วนประกอบ 3 ส่วนนี้ จะช่วยให้เราเข้าใจความซับซ้อนหรือความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรมได้ ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงองค์ประกอบของทัศนคติ ตามแนวคิดของ เซอร์เมอร์ฮอร์น ฮันท์ และออสบอร์น

การวัดทัศนคติ

บุญชม ศรีสะอาด (2540 : 69-70) กล่าวว่า วิธีการวัดทัศนคติมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีระดับความเข้มข้นให้ผู้ตอบเลือกตอบความคิดเห็น เหตุผล สภาพความเป็นจริง ตั้งแต่ 3 ระดับขึ้นไป
2. ระดับที่ให้เลือกอาจเป็นชนิดที่มีทั้งด้านบวกและด้านลบในข้อเดียวกัน หรือมีเฉพาะด้านบวก หรือมีเฉพาะด้านลบ โดยที่อีกด้านหนึ่งจะเป็นศูนย์หรือระดับน้อยมาก
3. บางข้อมีลักษณะเชิงนิมิต (Positive Scale) บางข้อมีลักษณะเชิงนิเสธ (Negative Scale)
4. สามารถแปลผลการตอบเป็นคะแนนได้

จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะแบบวัดทัศนคติจะมีข้อคำถาม (Attitude Statement) เป็นทิศทางด้านบวกและด้านลบ มีลักษณะคำตอบ (Option) เป็นตัวเลือกแบบประเมินค่าเปรียบเทียบปริมาณเชิงปริมาณ โดยมีระดับคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ระดับ อยู่ในลักษณะเส้นตรงเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า “มาตรวัดสเกล” ให้ผู้เลือกตอบตอบความรู้สึกและความคิดเห็นของตน โดยผลของการเลือกตอบนี้สามารถแปลงเป็นคะแนนเพื่อนำไปแปลผลได้ และสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงและนำมาพิจารณาประกอบการสร้างและการประเมินผลของการวัดทัศนคติ หรือมาตรวัดทัศนคติ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2540 : 173-175)) คือ

1. ความเป็นมิติเดียวกัน (Unidimensionality) หรือความเป็นอย่างเดียวกัน ถึงแม้ว่าสิ่งนี้จะมีหลายมิติแต่ในแต่ละมิติจำเป็นต้องวัดในสิ่งที่เป็นมิติเดียวกัน
2. ความเป็นเส้นตรง (Linearity) และความมีช่วงเท่ากันหรือดูเหมือนว่าจะมีช่วงเท่ากัน (Equal Intervals หรือ Equal-appearing intervals)
3. ความเชื่อถือได้ (Reliability) เป็นความสอดคล้องกันของผลที่ได้จากการวัดโดยอาศัยมาตรวัดเดียวกัน
4. ความถูกต้อง (Validity)
5. ความสามารถในการสร้างใหม่ได้ (Reproducibility)

มาตรวัดทัศนคติ

ได้มีนักวิชาการหลายท่านคิดค้นขึ้นมาให้เหมาะสมกับการวัด แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะมาตรวัดที่เป็นที่รู้จักและนิยมใช้กัน ดังนี้

1. สเกลจัดอันดับ (Rating Scale) วิธีการง่ายที่สุดในการจัดอันดับบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็คือ การให้บุคคลนั้นจัดอันดับตัวเองว่าจะเป็นอย่างไร การวัดทัศนคติวิธีนี้เป็นวิธีที่ง่ายมากต่อการสร้างและการใช้ โดยเฉพาะในหมู่ผู้ที่ตอบสามารถตอบได้ และกล้าแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ มิฉะนั้นแล้วคำตอบส่วนใหญ่จะกองในจุดกลาง เพราะคนทั่วไปไม่นิยมแสดงออกซึ่งความรุนแรง

2. ลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายมากที่สุดวิธีหนึ่ง เพราะง่ายต่อการวัด ไม่มีกระบวนการอะไรมากมาย การวัดทัศนคติแบบลิเคิร์ต เริ่มด้วยการรวบรวมหรือเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ ที่ต้องการจะศึกษาข้อความแต่ละข้อความจะมีทางเลือกตอบได้ 5 ทาง คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

3. เทอร์สโตนสเกล (Thurstone's Scale) วิธีการวัดแบบเทอร์สโตน เน้นปัญหาด้านการมีช่วงเท่ากัน (หรือดูเหมือนว่าจะเท่ากัน) มากกว่าการวัดแบบอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงวิธีการให้น้ำหนักหรือคะแนนแต่ละข้อความที่ประกอบขึ้นมาเป็นสเกล ข้อความแต่ละข้อความจะมีน้ำหนักในแต่ละช่วงเท่า วิธีการวัดช่วงเท่าของเทอร์สโตนนี้ กระทำโดยอาศัยสมมติฐาน 4 ประการ คือ

- ทัศนคติของบุคคลในแต่ละเรื่อง เป็นช่วงของความชอบที่แยกเป็นส่วนๆ ไม่ได้
- ความคิดเห็นที่แสดงออก เป็นดัชนีของระดับทัศนคติ
- ความคิดเห็นในแต่ละเรื่องของแต่ละบุคคลชี้ได้ว่าบุคคลมีทัศนคติในระดับใดในช่วงของความชอบ ฉะนั้นความคิดเห็นนี้ จึงต้องกำหนดค่าได้ว่าในระดับช่วงใดในช่วงของความชอบ

- ระดับทัศนคติ ในช่วงของความชอบ ได้แก่ ระดับในเกณฑ์เฉลี่ยของความเห็นที่แสดงออก ความคิดเห็นนี้ ของบุคคลคนเดียวกันย่อมมีค่าในช่วงของความชอบใกล้เคียงกัน

การสร้างมาตรวัด ตามวิธีวัดช่วงเท่ากันของเทอร์สโตน มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ประการ คือ ขั้นแรก เป็นการเลือกข้อความกับขั้นตอนหลังเป็นวิธีกำหนดมาตรวัด ให้กับแต่ละข้อความการเลือกข้อความเริ่มจากการกำหนดโครงสร้างเป็นเนื้อหาของทัศนคติที่ต้องการวัด จำนวนข้อความนั้นควรสร้างไว้ให้เลือกเป็นจำนวนมาก การสร้างควรอาศัยข้อมูลจากหลายๆแหล่ง ทั้งทางหนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร แหล่งเอกสารต่างๆทั้งหมด รวมทั้งตัวบุคคลด้วย และควรมีข้อความทั้งเป็นบวกและลบผสมกัน

4. กัทท์แมนสเกล (Guttman's Scale) เป็นวิธีการประเมินชุดข้อความวัดทัศนคติที่สร้างขึ้นมา ซึ่งกัทท์แมนเรียก วิธีการวิเคราะห์มาตราส่วน (Scalogram) วิธีการนี้พยายามที่จะหาชุดข้อความวัดทัศนคติที่มีลักษณะเป็นมาตรวัดได้ (Scalable) กล่าวคือ ในชุดของข้อความวัดทัศนคติ

หนึ่งๆนั้น ถ้าหากผู้ตอบเห็นด้วยกับข้อความ 2 แล้ว เขาจะต้องเห็นด้วยกับข้อความ 1 มาก่อน และถ้าหากผู้ตอบเห็นด้วยกับ 3 ก็ต้องเห็นด้วยกับข้อความ 1 และข้อความ 2 มาก่อน ในลักษณะนี้ไปเรื่อยๆ ฉะนั้นการวัดทัศนคติในลักษณะนี้ จึงสามารถเห็นแบบ (Pattern) ของทัศนคติที่มีต่อเรื่องนั้น ของกลุ่มบุคคลที่วัดได้อีกด้วย

ในการวิจัยนี้ จะใช้มาตรวัดแบบ Likert 's scale เพราะเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความรู้และความสามารถแยกแยะความแตกต่างได้ค่อนข้างละเอียดมาก

4.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน

นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของมนุษย์ว่าเกิดจากมูลเหตุปัจจัยสำคัญหลายปัจจัยด้วยกัน ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2546 : 27 -31) กล่าวว่าปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานประกอบด้วย

1. ลักษณะนิสัย ซึ่งเป็นที่เข้าใจในความหมายว่าเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความ เป็นไป ตลอดจนความสนใจของแต่ละบุคคล
2. ความสามารถและเชาวน์ปัญญา ความสามารถ หมายถึงความชำนาญที่มีอยู่ของแต่ละคน ส่วนเชาวน์ปัญญานั้น หมายถึงแนวโน้มน หรือศักยภาพที่เกี่ยวกับความชำนาญที่สามารถพัฒนาให้มีเพิ่มขึ้นในแต่ละคน มนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความสามารถและมีเชาวน์ปัญญาของตนเองที่แตกต่างกันออกไป ความสามารถหรือความชำนาญและเชาวน์ปัญญาหรือศักยภาพที่จะเพิ่มพูนความชำนาญนั้นหมายถึง กลไกความนึกคิดหรือความคิดริเริ่ม

1. ทัศนคติและค่านิยม นอกเหนือจากความรู้ ความสามารถและเชาวน์ปัญญาแล้ว ทัศนคติและค่านิยมก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อคุณลักษณะของพนักงาน พนักงานแต่ละคนมักมีทัศนคติต่องานที่ทำต่างกันและมักมีค่านิยมให้กับงานนั้น ๆ ไม่เหมือนกันด้วย

2. การจูงใจ (motivation) ผู้บริหารส่วนมากจะมีความเชื่อว่าในเรื่องของ ความสามารถนั้น มักจะเป็นสิ่งที่คงที่ แต่สำหรับการจูงใจนั้นจะเป็นตัวที่มีอิทธิพลในทางผันแปรอย่างมาก ดังนั้นจึงมีความสนใจในเรื่องของการจูงใจ โดยพยายามจัดให้มีการอบรมและพัฒนา นักบริหารอยู่เสมอ

การจูงใจ หมายถึง พลังขับเคลื่อนที่ผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรมเฉพาะบางอย่าง การจูงใจไม่อาจแยกจากการเสริมแรงและการลงโทษ เพราะบุคคลจะถูกจูงใจให้แสดงพฤติกรรม เพื่อจะไดรับหรือไม่ให้เกิดการสูญเสียและกระทำพฤติกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงหรือหลุดพ้นจากการถูก ลงโทษ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า การรับรู้ ประกอบด้วยเรื่องสำคัญ 3 ประการ คือ

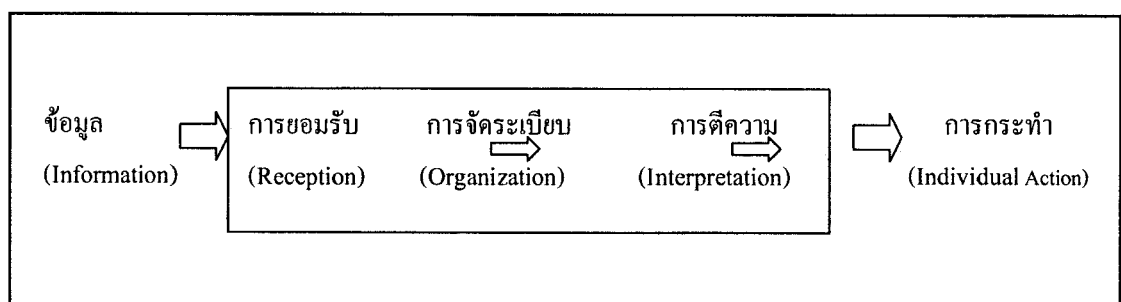
1. เป็นกาปลักดัน หรือให้พลังในการแสดงพฤติกรรม(energizes)
2. เป็นการนำทางหรือกำหนดทิศทางแก่พฤติกรรม(directs)
3. การทำให้พฤติกรรมคงอยู่หรือยั่งยืน(sustains)

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติงานของบุคคล นั้น คือ พฤติกรรมที่แสดงออกแต่ละครั้งจะเป็นไปอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคล (people) และ สภาพแวดล้อม (environment)

4.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับรู้ในบทบาท (Role Perception)

การรับรู้บทบาท มาจากคำ 2 คำ คือ “การรับรู้” และ “บทบาท” ประกอบกัน การรับรู้ (Perception) เป็นสภาพทางจิตวิทยาที่เกี่ยวกับจิตวิทยาทางสังคมและพฤติกรรม

เชอร์เมอร์ฮอร์น ฮันท์ และออสบอร์น (Schermerhorn Hunt & Osborn, 1985 : 409-410) กล่าวว่า การรับรู้ เป็นกระบวนการทางจิตวิทยาเบื้องต้นในการตีความสิ่งเร้าที่สัมผัสต่างๆ เพื่อสร้างประสบการณ์ที่มีความสำคัญสำหรับผู้รู้ การรับรู้เป็นสิ่งที่ทำให้บุคคลมีความแตกต่างกันเมื่อบุคคลได้รับสิ่งเร้า ก็จะประมวลสิ่งรับรู้้นั้นเป็นประสบการณ์ที่มีความหมายเฉพาะตนเองดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 แสดงกระบวนการรับรู้ของเชอร์เมอร์ฮอร์น ฮันท์ และออสบอร์น

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2548 : 70-73) กล่าวว่า การรับรู้ (Perception) เป็นกระบวนการ ซึ่งบุคคลมีการเลือกสรร (Select) จัดระเบียบ (Organize) และตีความ (Interpret) เกี่ยวกับสิ่งกระตุ้น (Stimulus) หรือข้อมูลที่ได้รับโดยอาศัยประสาทสัมผัสทั้ง 5 คือ

(1) ได้เห็น (Sight) (2) ได้ยิน (Hearing) (3) ได้กลิ่น (Smell) (4) ได้ลิ้มรส (Taste) (5) ได้สัมผัส (Touch) หรือเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลจัดระเบียบและตีความสิ่งที่สัมผัสเพื่อให้ความหมายของสภาพแวดล้อม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ (Factors influencing the perception) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของบุคคล ซึ่งมีผลทำให้บุคคลเกิดการรับรู้ที่แตกต่างกันได้แก่ (1) ผู้รับรู้ (Perceiver) (2) เป้าหมาย (Target) (3) สถานการณ์ (Situation)

1. ผู้รับรู้ (perceiver) การตีความนั้นจะได้รับอิทธิพลจากลักษณะส่วนตัวของผู้รับรู้ ซึ่งสิ่งที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับการรับรู้ ได้แก่ ทักษะคิด แรงจูงใจ ความสนใจ ประสบการณ์ในอดีต และความคาดหวัง

2. เป้าหมาย (Target) คือสิ่งซึ่งถูกสังเกตว่าเป็นที่ยอมรับและรับรู้ คนที่เสียงดังมักจะถูกสังเกตมากกว่าคนที่เงียบ เช่นเดียวกัน คนที่น่าประทับใจอย่างมากก็就会被สังเกตมากกว่าคนที่ไม่ประทับใจ ลักษณะของเป้าหมายประกอบด้วย ความใหม่ (Novelty) การเคลื่อนไหว (Motion) เสียง (Sounds) ขนาด (Size) ภูมิหลัง (Background) ความใกล้เคียง (Proximity) ซึ่งสามารถสร้างภาพของเป้าหมายตามที่เราเห็น เช่น ภาพขนาดใหญ่ย่อมมองเห็นได้ชัดกว่าภาพขนาดเล็ก เป้าหมายไม่สามารถถูกมองในลักษณะเดียว ๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายกับภูมิหลังจึงมีอิทธิพลต่อการรับรู้ และมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการจัดหมวดหมู่ของสิ่งที่ใกล้เคียงกันและคล้ายกันเข้าด้วยกัน

3. สถานการณ์ (Situation) เป็นสิ่งที่เรามองเห็น หรือเหตุการณ์รอบ ๆ สภาพแวดล้อมที่อยู่ภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้เช่น รับรู้ว่าคุณที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำจะต้องว่ายน้ำเป็น แต่ในความเป็นจริง บางคนอาจจะว่ายน้ำไม่เป็นก็ได้ เราอยู่ในกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ผู้อื่นอาจจะเกิดการรับรู้ว่าคุณก็เกี่ยวข้องด้วย ทั้ง ๆ ที่ความจริงอาจจะไม่เป็นเช่นนั้น

จากความหมายและแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า การรับรู้ คือ จุดเริ่มต้นของกระบวนการทางจิตวิทยาในการตีความหมายหรือแปลความหมายสิ่งเร้าต่างๆ ทั้งที่สัมผัสได้และสัมผัสไม่ได้ที่มาจากกระตุ้นประสาทสัมผัสของร่างกายต่างๆ เช่น ตา หู จมูก เป็นต้น แล้วเกิดการนึกคิดและไตร่ตรองโดยอาศัยประสบการณ์เดิมก่อนแล้วจึงจะตอบสนองออกไป

บทบาท (Role)

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า บทบาท คือ การทำทำตามบท การร่ำตามบท โดยปริยายหมายความว่าทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2535 : 91) กล่าวว่า บทบาท เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างตัวบุคคลกับองค์การ แสดงถึงพฤติกรรมของคนในองค์การที่คาดว่าจะแสดงออก

จากความหมายและแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า บทบาท คือ การปฏิบัติตามสถานภาพหรือตำแหน่งของบุคคล ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของบุคคลทั่วไป หรือตามข้อกำหนดขององค์การ

ในการวิจัยนี้ การรับรู้ในบทบาท หมายถึง ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานการบังคับใช้กฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่ใน 3 ฉบับดังกล่าว

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ศักยภาพของบุคคลในการแสดงพฤติกรรมหรือทำกิจกรรมต่างๆ นั้น จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ องค์ประกอบภายใน และองค์ประกอบภายนอก โดยองค์ประกอบภายใน ได้แก่ ทักษะ ความสามารถด้านสติปัญญา จิตใจ ทักษะเฉพาะด้าน การรับรู้ในบทบาท ส่วนองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ การมีแรงจูงใจในการกระทำ สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน และปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจัยร่วมเหล่านี้บุคคลแต่ละคนจะได้รับแตกต่างกันออกไป จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานและผลของงานแตกต่างกันไปด้วย