

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ชนิกานต์ บุญยัง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น และการเปรียบเทียบคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐานการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าเป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจการ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยนำไปบังคับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ท้องถิ่นนั้นประเมินความเป็นไปได้ของชุมชนท้องถิ่นประกอบกัน จึงให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจประกอบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดกติกาทางสังคมนั้นก็คือกฎหมาย เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข การกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อบังคับให้ผู้ประกอบการ หรือประชาชนปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้นๆ จะส่งผลให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของสังคม การกำหนดเนื้อหาในข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญที่จะควบคุมการอนามัยและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภายหลังจากที่ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ประชาชนทราบก่อนที่จะนำมาบังคับใช้ในเขตพื้นที่เพื่อควบคุมสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมในชุมชน อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีการบังคับใช้กฎหมาย หากพบผู้กระทำความผิดหน่วยงานส่วนท้องถิ่นย่อมต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องดำเนินคดีสำหรับการกระทำความผิดนั้นเมื่อมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง และรองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การละเมิดกฎหมายขึ้น ราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น แต่หากเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษหรือถูกดำเนินคดีให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีดำเนินการเปรียบเทียบ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายดำเนินการเปรียบเทียบคดีสำหรับความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเกิดความไม่สอดคล้องของกฎหมายกับการปฏิบัติงานตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่หลายประการซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดการมูลฝอยและการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 คือ มาตรา 20 มิได้มีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการการควบคุมหรือกำกับดูแลการกำจัดมูลฝอยทั่วไปให้ถูกสุขลักษณะ มาเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการสำหรับการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นไว้ ทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ส่งผลให้หลักเกณฑ์ วิธีการในข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการที่ถูกสุขลักษณะและอนามัยทางสิ่งแวดล้อมของสาธารณสุข และแม้จะมีการออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยทั่วไปหรือมูลฝอยติดเชื้อ ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้กับทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 29 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ไว้ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่จะนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์สำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จนอาจเกิดปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอาจขัดแย้งกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้

ประเด็นปัญหาที่สองการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตามที่มาตรา 20 และมาตรา 29 กำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นของตนเอง แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เอาไว้ด้วย ทำให้เกิดปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน ทั้งการปิดประกาศโดยเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปก่อนการนำข้อบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลยังเกิดปัญหาในการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 71 เป็นมาตราที่บัญญัติถึงขั้นตอนการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทำให้ต้องไปพิจารณาวิธีการประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เกิดปัญหาในการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันทั้งที่แท้จริงแล้วควรจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่สามการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 85 ที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มีอำนาจเปรียบเทียบคดีเมื่อเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือถูกฟ้องร้อง และกฎหมายยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับในการเปรียบเทียบคดีสำหรับผู้กระทำความผิดไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกันกับเรื่องการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเปรียบเทียบคดีของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย พ.ศ. 2561 ทำให้เกิดปัญหาความแตกต่างในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับแนบท้ายคำสั่งมอบหมายอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีนั้นด้วยและนอกจากนั้นกฎหมายมิได้กำหนดว่าบุคคลที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายหมายถึงบุคคลใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบมอบหมายได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อบังคับฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการกำหนดว่าผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายว่าหมายถึงบุคคลใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจในการมอบหมายบุคคลเพื่อเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดการมูลฝอยและการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ

1.1 ตามมาตรา 20 ควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 20 (6) เดิมที่บัญญัติว่า กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ เป็นเพื่อให้การจัดการมูลฝอยตามหมวดนี้เป็นไปอย่างถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ให้ถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกโดยกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดการมูลฝอยในข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.2 ตามมาตรา 29 ควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา มาตรา 29 เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยการเพิ่มเติมข้อความใหม่ในวรรคที่สาม เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ในราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างเดียวกัน โดยกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกโดยกระทรวงสาธารณสุข ประกอบกับควรมีกำหนดกฎกระทรวงอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ควบคู่ไปกับการเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 29 เพื่อนำไปใช้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ศึกษาพบว่ามิข้อเสนอแนะคือ เพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นมาตราใหม่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นเรื่องวิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสำเนาข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเครือข่ายสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และหากประชาชนประสงค์จะได้สำเนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้โดยอาจคิดค่าใช้จ่ายด้วยหรือไม่ก็ได้ และควรมีระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยังใช้บังคับอยู่จากระบบสารสนเทศของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าค้นหาข้อมูลได้โดยสะดวก สอดรับกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 กรณีการมอบหมายอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามมาตรา 85 คือ เพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา 85 ให้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับในการเปรียบเทียบคดีสำหรับผู้กระทำความผิดไว้ว่าให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกันกับหลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย

3.2 กรณีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบคดีเพิ่มเติมบทนิยาม มาตรา 4 กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมสำหรับการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ “ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข” ขึ้นเช่นเดียวกับตำแหน่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ประหัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2556.

วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สถาบันประปเกล้า, 2557.

_____. ศูนย์บริหารกฎหมายกระทรวงสาธารณสุข, คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2561.