

เปรียบเทียบปัญหาในการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกับกรุงเทพมหานคร¹

ประทุมทิพย์ ปานหงษ์²

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดแต่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

กรุงเทพมหานครก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันที่โครงสร้างในการกำหนดความรับผิดชอบ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมากและครอบคลุมทุกด้าน ในการทำหน้าที่บริหารและบริการประชาชนภายในเขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบที่กล่าวมา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง กระจายอำนาจในการ อนุมัติ อนุญาต หรือดำเนินการตามภารกิจของตน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ และผู้ที่ถ่ายโอนภารกิจมีหน้าที่แก่การกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย อาทิเช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภทหรือ ทุกประเภท ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดและให้มีการกำหนดเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการปฏิบัติเพื่อดูแลสภาพหรือสุขลักษณะ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง เปรียบเทียบปัญหาในการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกับกรุงเทพมหานคร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิชิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดลพบุรี คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการที่ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพที่อาจเกิดกับ
ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นเรื่องหนึ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2535 หมวด 7 ที่จะต้องมีการกำกับดูแลการประกอบกิจการ โดยผู้ดำเนินการต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแล
สุขภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ มีการควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดจากสถาน
ประกอบการของตนและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สถานประกอบการที่ไม่มี
การป้องกันควบคุมและบำบัดมลพิษอย่างถูกต้อง หรือไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อ
ผู้อาศัยใกล้เคียงจนเกิดการร้องเรียนด้านกลิ่นเหม็น อากาศเสีย น้ำเสียและเสียงดัง ซึ่งการก่อปัญหาเหล่านี้
เกิดจากหลายสาเหตุ ดังนี้³

(1) ผู้ประกอบการไม่ได้คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน จึงไม่มีการ
วางแผนการดำเนินการตั้งแต่เริ่มกิจการ ไม่ว่าจะเป็นทำเลที่ตั้ง การวางผังโครงสร้างของสถาน
ประกอบการ การคัดเลือกเครื่องจักร รวมถึงการมีมาตรการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) สถานประกอบการบางแห่ง ผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีความรู้ความเข้าใจในอันตรายที่
เกิดจากการประกอบกิจการนั้น ๆ จึงทำให้ขาดการวางแผนการจัดการ ในสถานประกอบการและการไม่เห็น
ความสำคัญของสถานประกอบการ อันอาจก่อให้เกิด อันตรายและผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

(3) ผู้ประกอบการรายย่อย ดัดแปลงอาคารพาณิชย์หรือที่อยู่อาศัยเป็นสถานประกอบการส่วนใหญ่
มักก่อปัญหาต่อชุมชนได้ง่ายและยากต่อการแก้ไข

(4) การควบคุมตรวจสอบ ควบคุมกำกับดูแลของภาคราชการยังไม่ทั่วถึง

(5) มีความซ้ำซ้อนในด้านองค์กรของรัฐ ตลอดจนมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องในการ
ควบคุมดูแลการประกอบกิจการ ทำให้การควบคุมตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมายถึง กิจการที่มี
กระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งทำให้เกิดโรค ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ
สุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมลพิษทางอากาศ น้ำ ดิน เสียง
แสง ความร้อน ความสั่นสะเทือน รังสี ฝุ่นละออง เหม่า เถ้า ฯลฯ และยังให้อำนาจองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นออกกฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย เพื่อกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของ
ประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร

³ สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม, คู่มือการปฏิบัติงานควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่
ผู้ปฏิบัติงาน, พิมพ์ครั้งที่4, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงสาธารณสุข, 2557), 1.

การกำกับดูแลหมายถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และการควบคุมดูแลให้องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ดำเนินไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพ ยึดหลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกำกับดูแลที่ดีจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือ บรรเทาความขัดแย้ง และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่น เมื่อการกระจายอำนาจทำให้การบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และเป็นพื้นฐานสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นในหลายๆเรื่อง จึงต้องมีการศึกษาเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้มีประสิทธิภาพคุ้มครองประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงตัวผู้ประกอบการเอง ทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข

จากข้อเท็จจริงและปัญหาข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาการวิจัย (Research problems) เกี่ยวกับปัญหาในการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานคร ในหลายเรื่องด้วยกัน

ปัญหาประการแรกคือ ปัญหาในการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานครหรือองค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการออกกฎหมายของท้องถิ่นยังไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายสาธารณสุขที่ต้องออกเป็นข้อบัญญัติอย่างเพียงพอ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นเรื่องของกฎหมายสาธารณสุข ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง เพราะกฎหมายสาธารณสุขเป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีผลกระทบกับสุขภาพรวมถึงการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน ปัญหาความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ด้านการสาธารณสุข จำนวนบุคลากรแตกต่างกันขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานคร จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันก็ตาม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้บังคับว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในทุกพื้นที่ เป็นเพียงการให้อำนาจในการออกกฎหมายได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ในการพิจารณาว่าจะมีการออกกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีผลกระทบทั้งในข้อดีและข้อเสียกับผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาที่สำคัญหากท้องถิ่นใดยังมิได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อเกิดปัญหาในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถกำกับดูแลกิจการเหล่านั้นใน

พื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะระงับปัญหาหรือแก้ไขปัญหากับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ที่ส่งผลกระทบกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการมีผลใช้บังคับของข้อบัญญัติท้องถิ่น มีวิธีการเผยแพร่ที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาลำช้ากว่าที่จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ไม่มีความรวดเร็วทันกับสถานการณ์

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาในการออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต หรือเป็นผู้ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายสาธารณสุข โดยในการออกใบอนุญาตเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในการออกใบอนุญาตก็ต้องพิจารณาตามกฎหมาย แต่ก็จะมีช่องว่างของกฎหมายที่อาจทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่ถูกต้อง

การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและต้องใช้ความระมัดระวัง เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างของข้อกฎหมาย ระเบียบ และความเข้าใจ อาจทำให้การตัดสินใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม การมีอคติส่วนบุคคลและความลำเอียงของเจ้าพนักงาน อาจส่งผลต่อการใช้ดุลยพินิจได้ หรือความกดดันจากผู้มีอิทธิพลหรือผลประโยชน์ทับซ้อน อาจส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจคลาดเคลื่อนจากหลักการที่ถูกต้อง รวมถึงการขาดการกำกับดูแลและการตรวจสอบที่เพียงพอ อาจทำให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานขาดความโปร่งใสและรับผิดชอบ ปัญหาการออกใบอนุญาตต้องลดการใช้ดุลยพินิจ หากไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ชัดเจน การออกใบอนุญาตก็ยังต้องอาศัยดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบกิจการที่ขออนุญาตได้ การประกอบกิจการต่าง ๆ ของประชาชนย่อมมีเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะประกอบอาชีพ แต่การต้องมีการขออนุญาตจะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาถึงกรณีว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่ไปกระทบกับสิทธิของผู้อื่นจนเกินไป

นอกจากนั้น ปัญหาในการติดตามและตรวจสอบ เมื่อมีการพิจารณาออกใบอนุญาต กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้กับผู้ประกอบการแล้ว ก็จะต้องมีการติดตามว่าผู้ประกอบการนั้นปฏิบัติตามที่ได้อนุญาตไปหรือไม่ หรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาต เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการเป็นการควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ แต่ปัญหาที่พบคือเมื่อมีการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ผู้ประกอบการแล้ว จะไม่มีการติดตามและตรวจสอบการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะทราบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ต่อเมื่อเกิดปัญหา หรือมีการร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการ ปัญหาในการติดตามและตรวจสอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ มีข้อจำกัดด้านบุคลากรเนื่องจากกฎหมายกำหนด

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีบุคลากรในการติดตามและตรวจสอบปัญหาที่เกิดจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก็จะไม่ได้รับการแก้ไขหรือแก้ไขปัญหาลำบาก

ปัญหาประการสุดท้ายคือ ปัญหาการลงโทษ ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าอำนาจในการออกข้อบัญญัติขึ้นอยู่กับพิจารณาขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่จะมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมาใช้บังคับหรือไม่ ก็เช่นเดียวกันกับบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หากไม่มีการออกกฎหมายที่ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายในพื้นที่ที่จะไม่มีอำนาจในการลงโทษ หรือให้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการลงโทษปรับ แต่หากมีการออกกฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การกำหนดโทษจะร้ายแรงหรือไม่เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกำหนด และอำนาจในการลงโทษก็เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่และการลงโทษร้ายแรงเพียงใด และโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโทษไว้ ก็น้อยทำให้ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวและทำการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น

การศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร จากการศึกษาพบว่า ยังมีอุปสรรคและปัญหาในการกำกับดูแลหลายประการ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความยากลำบากในการออกข้อบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการเขียนข้อบัญญัติ รวมถึงการขาดข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับผลกระทบของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ นอกจากนี้ อาจมีแรงกดดันทางการเมืองหรือการต่อต้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้การออกข้อบัญญัติเป็นไปได้ยาก การออกใบอนุญาตสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอาจมีความซับซ้อน เนื่องจากต้องพิจารณาหลายปัจจัย เช่น มาตรฐานความปลอดภัย ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินและตรวจสอบ การติดตามและตรวจสอบกิจการที่ได้รับอนุญาตอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้แน่ใจว่ายังคงปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาต นอกจากนี้ยังอาจมีปัญหาคาดความร่วมมือจากผู้ประกอบการ หรือการจัดขบวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเป็นสิ่งสำคัญในการป้องปรามการกระทำผิด แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น การขาดอำนาจในการดำเนินคดี การมีอิทธิพลทางการเมืองของผู้กระทำผิด ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และการขาดมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ เช่น ค่าปรับที่ต่ำเกินไปจนไม่เป็นการป้องปราม เป็นต้น

ผู้เขียนจึงมีความคิดว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในหลายเรื่อง เพื่อลดปัญหาในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานคร ดังนี้

ปัญหาในการออกข้อบัญญัติกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ในวรรคท้าย⁴ เป็นข้อความดังนี้

“ข้อบัญญัติที่ผู้บริหารท้องถิ่นลงนามแล้ว ให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น”

ปัญหาในการออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีปัญหาเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงเห็นควรให้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2561⁵ ในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต

ข้อความเดิม ข้อ 4 หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการดังนี้ (2) (ค) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาความเหมาะสมก่อนดำเนินการ

ข้อความใหม่ ข้อ 4 หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการดังนี้ (2) (ค) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรง เป็นจำนวน ร้อยละ 80 และผู้ได้รับผลกระทบโดยทั่วไป ร้อยละ 60

ปัญหาการติดตามและตรวจสอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สามารถติดตามและตรวจสอบการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนี้

ข้อความเดิม มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา 31 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

ข้อความใหม่ มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา 31 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ในวรรคท้าย

⁵ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2561

(1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 ทุกกิจการต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

ปัญหาการลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย จึงควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนี้

ข้อความเดิม มาตรา 85 วรรคสาม สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบด้วย

ข้อความใหม่ มาตรา 85 วรรคสาม สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบด้วย โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายอย่างน้อย 2 คน เป็นคณะกรรมการพิจารณาเปรียบเทียบ

เอกสารอ้างอิง

สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม, คู่มือการปฏิบัติงานควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงสาธารณสุข, 2557), 1.

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2561